

Unge som står utenfor arbeid, opplæring og utdanning (NEET)

En analyse av unge i NEET-kategorien

Forfattere:

Tonje Fyhn, Rebecca Lynn Radlick, Vigdis Sveinsdottir

Rapport 2-2021, NORCE Helse



Rapporttittel/ Report title	Unge som står utenfor arbeid, opplæring og utdanning (NEET)
Prosjektnummer/ Project No	104044
Institusjon/ Institution	NORCE Helse og NORCE Samfunn
Oppdragsgiver(e)/ Client(s)	KS (Kommunesektorens organisasjon)
Gradering/ Classification:	Åpen
Rapportnr/ Report No.	2-2021
ISSN/ ISBN	978-82-8408-155-7
Antall sider/ No. of pages	69
Publiseringsdato/ Date of publ.:	2021
CC-lisens/ CC-licence	CC BY 4.0
Sitering/ Citation	Fyhn, T., Radlick, R.L., og Sveinsdottir, V. Unge som står utenfor arbeid, opplæring og utdanning. En analyse av unge i NEET-kategorien. 2:2021, NORCE.
Bildekreditering/ Photo Credit	Ryan Aréstegui, Freemages.com
Geografisk område/ Geographical area	Bergen
Stikkord/ Keywords	NEET, unge, ungt utenforskap, arbeidsledighet, drop-out

Innholdsfortegnelse

1. Sammendrag	4
1.1. Summary	6
2. Introduksjon	9
3. Metode	12
3.1. <i>Forskningsdesign og metodisk tilnærming</i>	12
3.1.1. Søk etter statistikk	12
3.1.2. Litteraturoversikt (scoping review).....	12
4. Resultater	17
4.1. <i>Problemstilling 1: Hvem er de unge i NEET-kategorien?</i>	17
4.1.1. Andel og kjennetegn.....	17
4.1.2. Underkategorier av NEET	20
4.1.3. Risikofaktorer for NEET-status.....	22
4.1.4. Oppsummering	33
4.2. <i>Problemstilling 2: Hvorfor oppstår og hvordan opplever de unge den «frakoblingsprosessen» som de har vært gjennom?</i>	34
4.2.1. Frakoblingsprosessen	34
4.2.2. Påkoblingsprosessen.....	37
4.2.3. Drøfting av resultatene med ungdom i målgruppen (internettforum).....	39
4.2.4. Oppsummering	41
4.3. <i>Problemstilling 3: Hvorfor har ikke systemet fanget opp ungdommene og deres behov, og hvordan kan systemet hemme eller fremme frakoblingsprosessen?</i>	41
4.3.1. Litteratur som diskuterer systemfaktorer	43
4.3.2. Grunnlag for systeminnovasjon i kommunal sektor	48
Intervenering basert på relasjonelle behov	49
Hjelpenes relasjonelle kompetanse	49
Anti-mobbearbeid	50
Fokus i forskning	50
4.3.3. Sammendrag.....	53
4.3.4. Hva sier litteraturen lite om?.....	55
4.3.5. Avsluttende kommentar	56
5. Referanser	57
6. Referanser: Øvrige tiltak og evalueringer	68

1. Sammendrag

Denne rapporten presenterer resultatene fra et litteratursøk, en *scoping review*, for å kartlegge norske publikasjoner som omhandler unge som faller utenfor skole og arbeidsliv. Dette inkluderer studier om unge som faller ut fra videregående skole, som er arbeidsledige, og/eller som er mottakere av langtidsytelser slik som uføretrygd.

Sammenstillingen av kunnskapen er gjort i tre steg, som også følger rapportens tre problemstillinger: 1) Oppsummering av litteratur basert på registerdata eller spørreskjema, som sier noe om *andel* unge i NEET-kategorien (Not in Education, Employment, or Training), og *kjennetegn* ved gruppen og undergrupper 2) oppsummering av litteratur som har undersøkt de unges *egne beretninger* om frakoblingsprosessen, og 3) en sammenstilling av de foregående kapitlene for å identifisere *svakheter i systemet* som skulle ha fanget opp de unge.

Rapporten starter med en introduksjon som forklarer NEET-begrepet og den heterogene gruppen det betegner. Introduksjonen gir et overblikk over NEET som samfunnsutfordring i Europa og Norge, og peker på langvarige konsekvenser av å stå utenfor skole og arbeidsliv.

I det metodiske kapittelet redegjør vi for de ulike stegene som inngår i denne typen litteratursøk, samt antall treff, eksklusjon og inklusjon av artikler. Her beskrives også de overordnede mixed methods-prinsippene som er fulgt, og hvordan resultatene er validert i drøftinger med ungdom i et populært nettforum.

I alt er 147 norske publikasjoner inkludert i litteraturgjennomgangen, utenom kildene som er brukt til å tegne opp det europeiske bakteppet, og kildene som brukes i diskusjonskapittelet.

I delkapittelet 4.1 *Problemstilling 1: Hvem er de unge i NEET-kategorien* presenteres litteratur og offentlig tilgjengelig statistikk, som sier noe om andelen NEETs i Norge, hva som kjennetegner gruppen, og underkategorier. De vanligste utfallsmålene som er brukt i publikasjonene som gjengis er frafall fra videregående, arbeidsledighet, og/eller mottak av uføreytelser. Kapittelet er strukturert etter kategoriseringen av risikofaktorer, og så etter utfallsmål (f.eks. *sosioøkonomisk bakgrunn (risikofaktor)* sin sammenheng med henholdsvis *skolefrafall, arbeidsledighet og mottak av trygdeytelser*; så *psykisk helse (risikofaktor)* sin sammenheng med de samme utfallsmålene).

Litteraturen som gjennomgås i delkapittelet *Hvem er de unge i NEET-kategorien* viser at mens Norge har en relativt lav andel av unge som er NEET sammenliknet med andre land, er norske NEETs i en mer sårbar situasjon enn sine jevnaldrende i samme situasjon i Europa. En høy andel norske NEETs mottar helserelevante ytelser, har dårligere psykisk helse og er lavt utdannet, sammenliknet med europeiske NEETs. Utdannelse er spesielt viktig for å få innpass i det norske arbeidsmarkedet. Gjennomgangen av disse publikasjonene forteller oss om en rekke risikofaktorer tidlig i livet, som øker sannsynligheten for at man på et senere tidspunkt står utenfor skole og arbeidsliv. Tydelige risikofaktorer for å bli NEET er lav sosioøkonomisk status og familiebakgrunn, avbrutt skolegang, dårlig psykisk helse, og psykososiale problemer. I tillegg ser vi at unge som har mottatt tiltak fra barnevernet i oppveksten i mindre grad deltar i skole- og arbeidsliv ni år etter endt grunnskole. Dette kan imidlertid henge sammen med sosioøkonomiske faktorer. Vi ser også at innvandrerstatus som en bred klassifisering er en risikofaktor for å bli NEET, men her er det store variasjoner knyttet til alder for ankomst til landet, opprinnelsesland, og spesielt foreldres utdanningsnivå.

I delkapittelet 4.2 *Problemstilling 2: Hvorfor oppstår og hvordan opplever de unge den frakoblingsprosessen de har vært gjennom* syntetiserer vi de unges egne beretninger, uttrykt gjennom individuelle intervjuer eller spørreskjema-innsamlinger. I dette kapittelet finner vi at psykososiale problemer er dominerende i de unges rekonstruksjoner av hva som har ført dem inn i en uønsket situasjon. I kjernen av problemene er manglende tilhørighet i viktige relasjoner oppsiktsvekkende fremtredende. Unge forteller om ulike former for brutte eller manglende relasjoner, som har tatt form av omsorgssvikt, trøblete familiebakgrunn, brudd i kontakt med foreldre, mobbing i skoleårene, manglende tilhørighet blant jevnaldrende og ensomhet. Mange unge forteller også, i sammenheng med eller uavhengig av disse forholdene, om en negativ spiral av manglende mestring og lav selvfølelse. Videre forteller de om det de anser som mangelfull oppfølging av skole eller NAV, og at dette kan bidra til å akselerere prosessen mot frafall og utenforskap. Litteraturen som er inkludert i dette delkapittelet synliggjør også viktige faktorer i *påkoblingsprosessen*, altså veien tilbake til deltakelse i skole eller arbeidsliv. Dette er i stor grad knyttet til støttende relasjoner med voksne som bistår med å finne veien videre, og som legger til rette for mestring. Til slutt i dette kapittelet gjengis tilbakemeldingene fra deltakere i et populært nettforum, som ble forelagt en oppsummering av problemstilling 1 og 2. Deltakerne kjente seg igjen i resultatene, og kom med anbefalinger knyttet til mer fleksibilitet i velferdssystemet og utdanningssystemet.

I delkapittelet 4.3 *Problemstilling 3: Hvorfor har ikke systemet fanget opp de unge og deres behov?* oppsummerer vi forskning som har sett på ulike systemfaktorer. Denne litteraturen er kategorisert under temaene *kritiske overganger i skolen, tiltak og praksis hos NAV, arbeidsgiverperspektivet, og tiltak og nasjonale reformer*. Vi oppsummerer konkrete anbefalinger identifisert i litteraturen i et eget avsnitt. I siste del drøfter vi resultater fra den foregående kunnskapsoppsummeringen, som kan danne grunnlag for innovasjon i kommunal sektor. Basert på den gjennomgåtte litteraturen diskuterer vi følgende temaer: *Relasjonell kompetanse*, som ser ut til å være av avgjørende betydning i samhandlingen mellom aktører i systemet og de unge. Det skjøre møtet mellom individ og system bæres – eller brister – avhengig av den relasjonelle kvaliteten på samhandlingen. *Individualisert oppfølging* betegner strukturerte fleksible, oppsøkende og langvarige støttetjenester for unge, som har en helhetlig tilnærming til oppfølgingen som tilbys. Avsnittet *Hensiktsmessig samarbeid og treffsikker kompetanse* anbefaler at det identifiseres – eller utvikles – hensiktsmessige modeller for tverretatlig og tverrsektorielt samarbeid, som tegner opp forutsetninger, barrierer og fasilitatorer for samarbeid, og definering av felles mål. Avsnittet *Implementeringskunnskap* baserer seg på litteraturen som har evaluert ulike tiltak og reformer, og gir spesifikke anbefalinger knyttet til å øke implementeringskunnskapen på alle nivåene som er involvert i å utvikle, finansiere og implementere nye tiltak. Til slutt presenteres det temaer eller kunnskapsfelt som vi enda vet for lite om, slik unge med funksjonsnedsettelse, erfaring med barnevernet, eller med samisk opprinnelse; utviklingspsykologiske og nevropsykologiske studier som inkluderer NEET-status som utfall; kumulative risikofaktorer og beskyttende faktorer, og hva som er en hensiktsmessig organisering av gode oppfølgingstjenester for denne målgruppen.

Til slutt i rapporten diskuteres behov for videre forskning.

Det mest oppsiktsvekkende funnet i litteraturgjennomgangen på tvers av problemstillingene er hvor fremtredende relasjonelle utfordringer er blant unge NEETs, og hvordan brutte eller manglende relasjoner og manglende tilhørighet ser ut til å spille en rolle i mange av de mer «harde» eller objektivt målte risikofaktorene for å havne utenfor skole og arbeidsliv. Relasjoner ser også ut til å være en nøkkel i å gi god oppfølging til de unge, i form av fleksibel, oppsøkende

oppfølging og hjelpere som evner å få en naturlig kontakt med de unge. Det relasjonelle aspektet bør løftes frem som en grunnleggende forståelse i videre forskning på de unge i NEET-kategorien, og i utviklingen av nye tiltak. Fremtidig forskning bør operasjonalisere variabler og formulere forskningsspørsmål som er egnet til å undersøke kvaliteten på og robustheten til de unges relasjonelle tilhørighet, og hva dette har å si for de øvrige risikofaktorene som er identifisert.

1.1. Summary

This report is based on a scoping literature review of publications which focus on Norwegian youth who are outside of school and the labor market. This includes young people up to age 30 who have dropped out of high school, who are unemployed, and/or are recipients of long-term social or health related benefits such as disability benefits. All of these are associated with being in the NEET category (youth who are not in employment, education, or training).

A synthesis of findings from the literature was done in three parts, which follow the report's three research questions. These subchapters in the results section include: 1) A summary of the literature based on register and/or survey data, which describe the proportion of youth who are in the NEET category, and characteristics of this group as a whole, as well as sub-groups. This also includes a summary of predictors and risk factors for dropping out of school, being unemployed, or being dependent on social benefits. 2) A summary of findings describing young adults' own descriptions of their process of disconnection. 3) A synthesis of the first two subchapters, discussing systemic factors which inhibit identification of these youth and their needs

The report begins with an introduction explaining the NEET-concept and the heterogenous nature of young people in this group. The introduction gives an overview of the social challenge of NEETs in Europe and Norway, highlighting long-term consequences of being outside of school and the labor market.

The chapter on methodology explains in detail the procedure for the scoping literature review, including inclusion and exclusion criteria, as well as the different phases. A description of the overarching mixed methods principles is also given, together with a presentation of how the results were validated in discussions with youth in the target group in an internet forum. A total of 147 publications focusing on the Norwegian context comprise the main empirical data for this report. These publications are supplemented with additional literature to contextualize the conclusions within the broader European context, as well as to discuss implications.

The subchapter *4.1 Who are the young people in the NEET-category* presents literature and publicly available statistics that paint a picture of the proportion of young NEETs in Norway, characteristics of youth in this group, and sub-categories. The most common outcome measures used in publications from our analysis include drop-out from high school, unemployment, and/or receipt of disability benefits. The chapter is structured based on categorization of predictors, and then based on outcome measures (for example the relationship between socio-economic background (predictor) and the following: drop-out, unemployment, receipt of benefits; then mental health (predictor) and relationship with the same outcome measures).

The literature analyzed in this subchapter shows that although Norway has a relatively small proportion of young people who are NEET, compared to other countries, Norwegian NEETs are more vulnerable compared to NEETs of a similar age in the rest of Europe. A large proportion of Norwegian NEETs receive health-related benefits, have poorer mental health, and lower levels of education compared with other European NEETs. Education is especially important to gain access to the Norwegian labor market. An analysis of the identified literature reveals multiple risk factors, or predictors early in life, which increase the probability for later exclusion from school and the labor market. Strong risk factors for being in the NEET-category relate to low socioeconomic status and family background, drop-out, poor mental health, and psychosocial problems. Additionally, we see that young people who have been in the care of Child Welfare Services participate less in work and education nine years after completing primary school. However, this can also be related to socioeconomic factors. We also see that having an immigrant background is a risk factor for NEET status. However, there are large variations here associated with age of arrival in Norway, country of origin, and family background (such as parents' education).

In the subchapter *4.2 How do these youth experience their process of disconnection and why does it occur*, we systematize the young peoples' own narratives, which were expressed through qualitative interviews and/or via surveys. The analysis of literature indicates that psychosocial problems dominate the youths' reconstructions of the processes that led them to their unwanted situation. Fundamental to this are experiences of lack of belonging and support in important relationships, something that is surprisingly prominent throughout the literature. The young people describe different variations of broken or missing relationships, which take the form of neglect, problematic family backgrounds, broken contact with parents, bullying at school, feelings of being an outsider, and loneliness. Many also report, in connection with or separate from these conditions, a negative spiral of low self-esteem and feelings of a lack of mastery. Furthermore, some of the youth describe feelings of inadequate follow-up by school or NAV, and that this can contribute to accelerating the process towards dropout and exclusion. The literature in this subchapter also highlights important factors in the young peoples' process of *(re)connection*, that is, the path to participating in school or working life. This is largely related to supportive relationships with adults who can help them find a way forward, and who facilitate feelings of mastery. The chapter concludes with a summary of feedback from participants in a popular internet forum who were provided a summary of findings from research questions 1 and 2. The participants recognized themselves in the results and gave recommendations related to more flexibility in the welfare and educational systems.

The subchapter *4.3 Why has the system been unsuccessful in identifying the young people and their needs?* summarizes the research on various systemic factors. This literature is categorized under the themes: *Critical transitions in school, NAV-measures, Employers' perspectives, and Local measures and national reforms*. Specific recommendations identified in the literature are summarized in a separate section. In the final portion of the subchapter, we discuss results from our review and how these can form a basis for municipal sector innovation. With a foundation in the analyzed literature, we discuss the following topics: *Relational skills*, which appear to be of crucial importance in the interaction between systemic actors and young people. The fragile encounter between the individual and the system is supported or weakened depending on the relational quality in this interaction. *Individualized follow-up* refers to flexible, outreach-oriented, and long-term support services for young people, using a holistic approach. The section on *Appropriate and effective collaboration* recommends identification (or development) of appropriate models for inter-agency and cross-sectoral collaboration, which outline prerequisites,

barriers, and facilitators for collaboration, as well as definition of common goals. The section on *Implementation knowledge* is based on the literature which evaluated various measures and reforms. It provides specific recommendations for strengthening implementation knowledge at all levels involved in developing, financing, and implementing new measures. Finally, topics or areas on which we have too little knowledge are discussed. These include groups such as young people with disabilities, those who have been in contact with Child Welfare Services, or those of Sámi origin. Other areas include developmental psychology and neuropsychological studies using NEET status as an outcome, cumulative risk factors and protective factors, and appropriate organization of good follow-up services for this target group. The report concludes by discussing needs for future research.

The most surprising finding in our scoping literature review, across all the research questions, is the prominence of relational challenges among young NEETs, and how broken or weak relationships and feelings of lack of belonging, appear to play a role in many of the more “challenging” or objectively measured risk factors for being out of school/work. Relationships also appear to be central to providing good follow-up and support to young people in the form of flexible, proactive follow-up and helpers who are able to form a natural connection with the youth. The relational aspect should be emphasized as a basic understanding in future research on young people in the NEET category, and in the development of new approaches. Future research should also operationalize variables and research questions which enable an examination of the quality and robustness of young peoples’ relational support and belonging, and what the implications of this are for other identified risk factors.

2. Introduksjon

Begrepet NEET (fra engelsk «young people who are *Not in Employment, Education or Training*») dukket opp i Storbritannia på midten av 90-tallet og ble formelt introdusert på politisk nivå i 1999¹, hvorpå det raskt ble populært i det europeiske ordforrådet. NEET er et bredt begrep som beskriver populasjonen av unge som står utenfor arbeid, utdanning og opplæring – eller som med andre ord ikke akkumulerer menneskelig kapital gjennom formelle kanaler – og brukes i hovedsak om aldersgruppen mellom 15-29 år. Begrepet ble regnet som et tydeligere og mindre nedsettende alternativ til tidligere uttrykk som hadde vært brukt om gruppen av unge som står utenfor skole og arbeid (Eurofound, 2016). Andre begrep som brukes i Norge er blant annet «ungt utenforskap», «unge i risiko», «marginalisert ungdom», «drop-outs», og «unge på randen». De unge som det handler om kjenner seg imidlertid ikke nødvendigvis igjen i de ulike begrepene, som på samme måte som en diagnose kan føles fremmed når man ikke anser seg selv som syk, og vil kunne føle seg stemplet som et problem som trenger å fikses (Sommer, 2016).

Det som begrepet NEET antakeligvis har vært mest kritisert for, er å skjære alle over én kam. NEETs er nemlig et svært vidt begrep for en heterogen gruppe, som omfatter en rekke undergrupper med helt ulike kjennetegn og behov, årsaker og motivasjoner, og grad av sårbarhet. Per definisjon vil «Anna» på 18 som tar seg et friår som del av en midlertidig overgangsfase etter fullført videregående, likefullt falle inn under NEET-statistikken som «Arne» på 25 som falt ut etter grunnskolen og aldri har vært i jobb. Mens noen er registrert arbeidsledige og inaktive i kortere perioder, representerer andre personer i mer sårbare situasjoner som står i større fare for langvarig utenforskap og livslang frakobling. Det er klart at en veileder eller saksbehandler ikke vil følge disse personene opp på samme måte, og Eurofound (2012) foreslår en grov to-delning av dem som er i en *sårbar* situasjon kontra dem som er i en *ikke-sårbar* situasjon. Førstnevnte står i fare for marginalisering og har ofte svak sosial, kulturell og menneskelig kapital, for eksempel i form av sosiale relasjoner, kunnskap, idéer, språkbruk, kvalifikasjoner og evner som oppfattes som verdifulle i samfunnet. Til sammenlikning er de som ikke regnes å være i en sårbar situasjon gjerne rike på disse formene for kapital, og står i liten risiko for marginalisering til tross for at de er NEET. Det finnes flere ulike og mer finkornede klassifiseringer av undergrupper av NEETs, som gjennomgås i mer detalj i rapportens resultatkapittel. I korte trekk omhandler disse *de gjeninntredende* som befinner seg i en overgangsfase hvor de har blitt ansatt eller kommet inn på utdanning men foreløpig står i påvente av dette; *de korttids- eller langtidsarbeidsledige* som søker aktivt etter arbeid; dem som står utenfor og ikke søker arbeid grunnet *helseproblemer, sykdom og nedsatt funksjonsevne*; dem som står utenfor og ikke søker arbeid på grunn av *familieansvar* i form av for eksempel omsorg for små barn eller andre pleietrengende familiemedlemmer; og dem som beskrives som *de motløse*, som gjerne ønsker arbeid men som har resignert og sluttet helt å søke etter dette da de oppfatter at det ikke eksisterer noen jobbmuligheter for dem.

Som vi vil se senere i rapporten, ligger andelen unge i aldersgruppen 15-29 år som er NEET i Norge mellom 6–10,7%, avhengig av hvilke tall man tar utgangspunkt i. Mens arbeidsledige utgjør den største kategorien av NEETs i øvrige OECD-land har vi i Norge en del færre i denne kategorien, spesielt blant unge kvinner hvor andelen som er NEET grunnet helseproblemer er større (OECD, 2018). Samtidig kjennetegnes norske NEETs av en svært stor andel som er *inaktive*, uten at

¹ Social Exclusion Unit. (1999). Bridging the gap: New opportunities for 16–18 year olds not in education, employment or training. London: The Stationery Office.

årsaken er kjent. Dette gjelder 7 av 10 norske NEETs, som ikke arbeider eller studerer og heller ikke er på utkikk etter arbeid. Denne gruppen står dermed per definisjon nærmere langvarig eksklusjon enn de arbeidsledige, og er ikke i jevnlig kontakt med offentlige tjenester (OECD, 2018).

Å være NEET i tidlig voksen alder kan ha alvorlige konsekvenser for senere arbeidsdeltakelse og tilknytning til arbeidslivet, både på kort og lang sikt. En svensk befolkningsstudie viste at det å ha vært NEET i seg selv gir risiko for fremtidig arbeidsledighet, uavhengig av andre viktige faktorer som helse, geografisk lokasjon, familiefaktorer og utdanning (Bäckman & Nilsson, 2016). Dette fører også med seg andre konsekvenser som lavere fremtidig lønn—såkalte «scarring effects» hvor den unge som har vært NEET bærer med seg et «arr» som preger hens økonomiske fremtid. Tidlig tilbaketrekning og eksklusjon fra utdanningssystemet og arbeidsmarkedet representerer dermed i noen tilfeller lange gjenværende liv i utenforskap, med lavere inntekt og med eksponering for de negative effektene som vi kjenner til at arbeidsledighet har på helse og velvære (f.eks. Paul & Moser 2009, McKee m.fl. 2005). Det at et år utenfor kan påvirke fremtiden ser en også i Norge, hvor personer som tilhører NEET-gruppen i et gitt år jevnt over ser ut til å ha mer varige problemer med å komme inn på arbeidsmarkedet enn sine jevnaldrende (Bø & Vigran, 2015). En femtedel er fortsatt klassifisert som NEET fem år etter, og mange av disse har helserelaterte ytelser og ser ikke ut til å ha fått sterkere tilknytning til arbeid eller utdanning over tid (Bø & Vigran, 2015).

Ungt utenforskap er et sammensatt problem både på individ og samfunnsnivå, hvor både offentlige og private aktører allerede gjør mye, men ikke har klart å utvikle treffsikre tjenester som møter de unges behov fullt ut. Samtidig som vi vet en del om risikofaktorer vet vi mindre om hvem de unge er og om selve prosessen som har ført til at barn og unge faller utenfor. Dette gjør at vi ikke er i stand til å utvikle treffsikre, helhetlige og effektive tjenester med barn og unges behov i sentrum, og oppdragsgiver påpeker et behov for å forstå hvorfor og hvordan frakoblingsprosessen oppstår og oppleves. I denne rapporten søker vi å se nærmere på det som eksisterer av kunnskap og forskning om de unge som faller inn under betegnelsen NEET i Norge, for å svare på følgende forskningsspørsmål:

Hvem er de unge i NEET-kategorien?

- Kvantitativ beskrivelse av andel og kjennetegn ved unge som står utenfor skole og arbeid, inkludert ulike underkategorier—basert på offentlig tilgjengelig statistikk og eksisterende forskningslitteratur på register- og spørreskjema data.

Hvorfor oppstår og hvordan opplever de unge den “frakoblingsprosessen” som de har vært gjennom?

- Fremstilling av unges førstehåndsbeskrivelser av prosessen som har gjort at de befinner seg utenfor skole og arbeid—basert på eksisterende forskningslitteratur på spørreskjema og intervjuer av de unge selv, og med noen eksempler fra åpen diskusjon på nettforum.

Forskningsspørsmål 3: Hvorfor har ikke systemet fanget opp de unge og deres behov, og hvordan kan systemet hemme eller fremme frakoblingsprosessen?

- Oppsummering av forskning som ser på praksis og tiltak i systemet, og sammenstilling av hele kunnskapsgrunnlaget for å identifisere systemsvakheter i oppfølgingen av de unge. Dette kan gi et grunnlag for utvikling av nye praktiser og tiltak i kommunal sektor.

Oppdraget vil benyttes som et kunnskapsgrunnlag for eksperimentering med nye insentiver, strukturer og rammebetingelser i offentlig sektor, og være et bidrag for å realisere ambisjonene i KS' innovasjonsprogram «Partnerskap for radikal innovasjon» (PRI) om å utvikle et system som ruster alle barn og unge til utdanning og arbeid.

3. Metode

3.1. Forskningsdesign og metodisk tilnærming

For å kunne svare godt på oppdragets problemstillinger, trengs det en metodisk tilnærming som oppsummerer kvantitative og kvalitative datakilder hver for seg, for så å sette dem i sammenheng med hverandre – såkalt mixed methods (Creswell, 2014). Dette gir en etterrettelig fremgangsmåte som synliggjør veien frem til konklusjonene som gjøres, som senere kan både ettergås og bygges videre på etter hvert som ny kunnskap om tematikken frembringes. Under beskrives metoden for hvordan de ulike datakildene vil behandles og til slutt sammenstilles.

Metoden er delt inn i tre deler: 1) Søk etter statistikk 2) Søk etter litteratur (scoping review) og 3) Sammenstilling av resultater.

3.1.1. Søk etter statistikk

Det er gjort søk etter offentlig tilgjengelig statistikk, som gir deskriptiv informasjon om kjennetegn ved unge NEETs. Statistikken som er identifisert er:

Fra SSB:

- Arbeidskraftundersøkelsen (AKU)
- Tilknytning til arbeid, utdanning og velferdsordninger
- Enslige mindreårige flyktninger

Fra NAV:

- AAP, nedsatt arbeidsevne og uføretrygd

Fra BufDir:

- «Fra skole til voksenliv», bearbeidet statistikk om barn og unge med barnevernstiltak i oppveksten

I tillegg gjengir vi deskriptive analyser fra et datasett med alle uføre opp til 35 år (fra 2015-2020), som viser ulike kjennetegn ved populasjonen. Resultater fra disse kildene beskrives i kapittel 4.1, hvor det redegjøres for andel NEETs, underkategorier og kjennetegn.

3.1.2. Litteraturoversikt (scoping review)

For å kunne finne frem til så mye relevant litteratur som mulig om norske NEETs, benyttet vi oss av en metodikk kalt *scoping literature review*, i det videre kalt scoping litteraturoversikt (Arskey & O'Malley, 2005). En slik litteraturoversikt har som mål å raskt og effektivt beskrive og kartlegge hovedkonseptene i et forskningsfelt og oppsummere hovedfunn (*ibid*). Søket etter

litteratur identifiserer publiserte studier og rapporter som analyserer og tolker registerdata, spørreskjema-data eller kvalitative intervjudata. Ny kunnskap kan frembringes ved å oppsummere disse resultatene systematisk og se dem i sammenheng med hverandre. Fremgangsmåten for en scoping litteraturoversikt omfatter å formulere forskningsspørsmål, identifisere relevante studier i databaser og andre kilder, screening og utvalg av studier, kartlegging og rapportering av informasjon, og eventuelt bekreftelse av informasjon med interessenter (*ibid*).

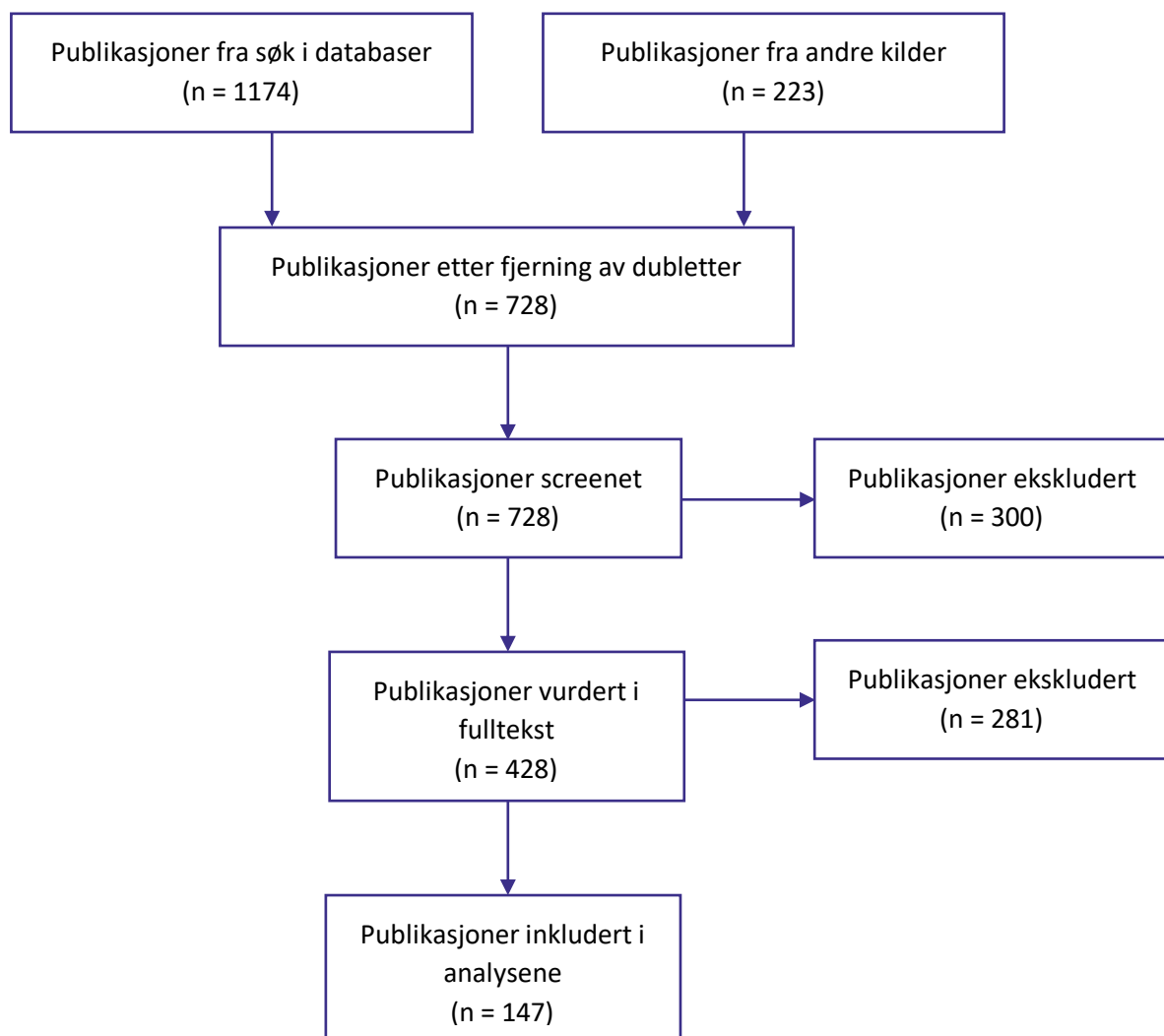
Først søkte vi etter journalartikler i følgende ni databaser: APA PsycInfo (Ovid), CINAHL (EBSCO), EMBASE (Ovid), ERIC (EBSCO), JSTOR, PubMed (Medline), Scopus, Web of Science, og ProQuest. Disse søkene foregikk på engelsk og vi brukte variasjoner av ord og uttrykk som: NEET, school dropout, early disability, youth unemployment, not in education, employment, or training. Søket omfattet de fem nordiske landene: Norge, Sverige, Danmark, Finland, og Island. Vi satt ikke noen tidsbegrensninger i dette stadiet på når artiklene hadde blitt publisert. I tillegg søkte vi i OpenGrey, en database for gråliteratur, altså forskningspublikasjoner som ikke er publisert i fagfelleverderte vitenskapelige journaler, som FoU-rapporter eller andre typer oppdragsforskning. Da søket ikke frembrakte all relevant litteratur skrevet på norsk, søkte vi også i Cristin og på idunn.no. I tillegg søkte vi etter gråliteratur på norsk på nettsider til offentlige instanser (Nav, KS, BUFDIR, UDIR, IMDi, regjeringen.no) og på nettsider til universiteter og forskningsinstitutter (OsloMet/Fagarkivet, UiS, OpenArchive, FAFO, SINTEF, NORCE, Vestlandsforskning, m.m). Kvaliteten på søkefunksjoner og mengde treff varierte mellom de ulike nettsidene, og det er mulig at noe relevant gråliteratur ikke ble fanget opp.

Vi fikk 1397 referanser før vi fjernet dublettene, 1174 av disse var fra databasene. De tre forfatterne gjennomgikk sine litteraturlister og sammenlignet disse med hovedbiblioteket for å identifisere eventuell litteratur som manglet. I alt ble det tilføyet 22 referanser. Etter fjerning av dublettene gjestod det 728 rapporter og journalartikler. Deretter gjennomgikk to medlemmer av prosjektteamet en «blind screening» av de 728 resultatene. Uavhengig av hverandre leste de tittel, abstrakt, og nøkkelord til hver studie for å vurdere om den tilfredstilte de forhåndsbestemte inkluderingskriteriene. Screening foregikk i Rayyan, en programvare for litteraturoversikter (Ouzzani m.fl., 2016). I de tilfellene der det var uenighet, avgjorde den tredje forskeren om studien skulle inkluderes.

Forhåndsbestemte kriterier for inklusjon og eksklusjon ble utviklet i forkant av screeningen. Forskning skulle ha empirisk kontekst i Norden, være på engelsk eller et annet skandinavisk språk, og skulle omfatte relevante målgrupper med personer under 30 år. Vi brukte prosjektets problemstillinger som rammeverk for inkludering av artiklene. Derfor inkluderer vi artikler som undersøker risikofaktorer som har sammenheng med NEET-status (for eksempel skolefravall, «sårbar ungdom», psykiske helseproblemer), eller variabler som påvirker disse risikofaktorene (for eksempel oppvekst og sosioøkonomisk status). Vi inkluderte kun forskningsresultater i form av journalartikler, rapporter, og doktorgradsavhandlinger. Vi ekskluderte derfor andre type resultater, for eksempel bøker, samt protokoller som ikke inneholdt resultater. For å bli inkludert måtte resultatet være publisert etter 1990, da disse ville dekke hele livsspannet til de som er under 30 år i dag. Dermed ekskluderte vi resultater som var eldre enn 30 år gamle.

Etter vurdering av alle kildene basert på tittel/abstrakt, ble alle inkluderte studier fordelt mellom de tre forskerne og lest i fulltekst. Under lesing oppdaget vi at en doktorgradsavhandling inkluderte 2 publiserte artikler som vi ikke hadde fanget opp tidligere. Vi valgte å inkludere disse og ekskludere selve doktorgradsavhandlingen. I denne fasen bestemte vi oss for å kun inkludere

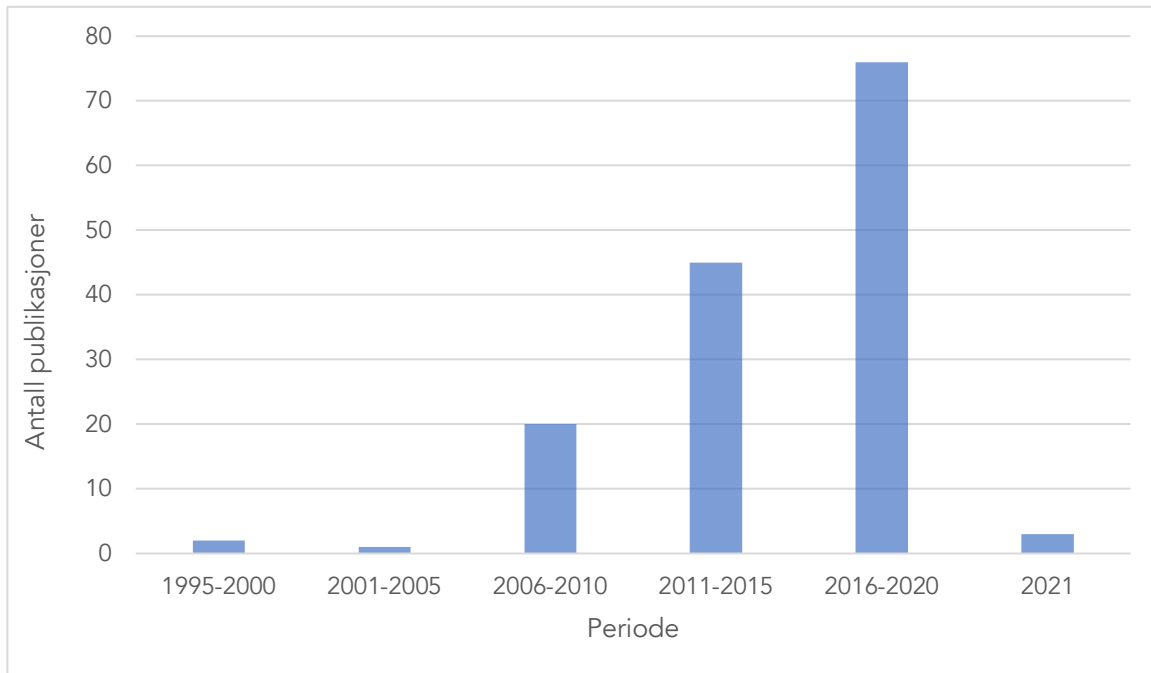
forskningsresultater med empirisk kontekst i Norge i hovedanalysene, da vi mente disse var mest relevante for å besvare forskningsspørsmålene. Litteratur som fokuserte på andre land og som dermed ble ekskludert ble i stedet benyttet som supplement i teksten der det var relevant. Dermed ekskluderte vi forskning som handlet om de andre nordiske landene (N=145), som omfattet en sammenligning mellom OECD eller andre land (N=39), eller som sammenlignet Norge og andre land (N=39). Videre var det noen norske studier som ikke var relevante å inkludere (N=58) fordi de handlet om feil målgruppe, ikke var forskning, eller ikke var relevante for å besvare problemstillingen. I alt ble 281 resultater ekskludert etter fulltekstlesing. Totalt ble 147 studier inkludert i analysene, og resultatene presentert i det neste kapittelet baserer seg på disse. Figur 1 gir en oversikt over hele review-prosessen.



Figur 1: PRISMA oversikt (tilpasset fra Moher m.fl., 2009)

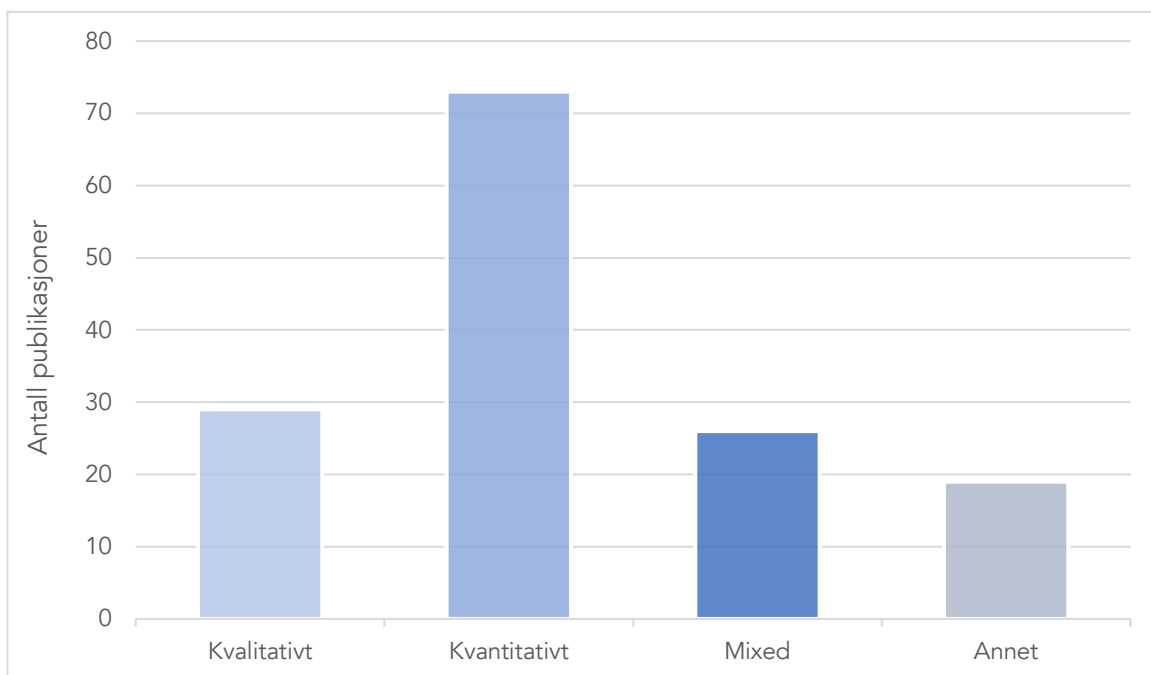
3.1.2.1 Beskrivelse av de inkluderte studiene

Det har blitt en stor og stadig økning over tid når det gjelder publisering på temaet unge utenfor skole og arbeid. Mens det i perioden 1995-2005 kun ble publisert 3 rapporter/artikler, ble det publisert hele 124 fra 2011 til 2021 (figur 2).



Figur 2. Publiseringsår for de inkluderte studiene

Studiene benyttet forskjellige type metoder (figur 3). Cirka en femtedel (N=29) brukte intervjuer eller andre kvalitative metoder. Nesten halvparten (N=73) var kvantitative studier. Totalt anvendte 26 av studiene en mixed-methods tilnærming, med både kvalitative og kvantitative dataanalyse. Videre var 19 av studiene review eller oppsummering av annen forskning (klassifisert som "annet").



Figur 3. Metodisk tilnærming i de inkluderte studiene

3.1.2.2 Analyse

Informasjon og resultater i studiene ble kartlagt basert på forskningsspørsmålene om hvem NEET er, ungdommenes beretninger om frakoblingsprosessen, og faktorer i systemet som fremmer og hemmer unges utenforskap fra utdanning og arbeid. I kapittel 4.1 blir disse resultatene oppsummert.

3.1.2.3 Internettforum

I en scoping review anbefales det å få bekreftet resultatene fra relevante interessenter (Arskey & O'Malley, 2005). Selv om hovedfokuset i dette prosjektet var å oppsummere eksisterende kunnskap, ønsket vi å involvere unge som befant seg i NEET-målgruppen ettersom brukermedvirkning er et spesielt relevant tema i studier om grupper i «sårbare» situasjoner. Til dette formålet benyttet vi oss av et internettforum hvor man kan dele nyheter, memer (morsomme bilder), og diskutere forskjellige tema. Det har blitt mer vanlig å bruke internettforum for å komme i kontakt med spesifikke målgrupper til forskning (Im & Chee, 2006). Vi førhørte oss med NSD som gav tilbakemelding om at det ikke var behov for å melde prosjektet så lenge det ikke ble tatt skjermdumper, notert brukernavn, eller brukt direkte sitater. Vi la ut et innlegg hvor vi kortfattet presenterte resultatene fra sammendraget med stikkord, spurte om de samsvarte med de unges erfaringer, og eventuelt om det var noe de mente burde fremheves. Her spurte vi også om forslag til forbedringer av tjenester eller systemendringer—hvordan kunne man ha blitt bedre støttet? Reglene på det aktuelle forumet tilsier at man ikke skal dele personinformasjon. Dette nevnte vi også i innlegget, samt at man kunne opprette en ny konto for å svare. Totalt var det 5 unge som engasjerte seg i diskusjonen, i tillegg til 2 unge som responderte gjennom private meldinger. Ettersom vi benyttet oss av et internettforum har vi ingen garanti for at de som kom med innspill faktisk befinner seg eller har vært i NEET-kategorien, selv om vi spesifiserte denne målgruppen i innlegget. Vi leste og noterte hovedtemaer i innleggene, og disse oppsummeres i et eget avsnitt i resultatdelen under problemstilling 2.

4. Resultater

4.1. Problemstilling 1: Hvem er de unge i NEET-kategorien?

En kvantitativ beskrivelse av andel og kjennetegn ved unge som står utenfor skole og arbeid, inkludert ulike underkategorier—basert på offentlig tilgjengelig statistikk og eksisterende forskningslitteratur på register- og spørreskjema-data.

4.1.1. Andel og kjennetegn

I Europa lå andelen av unge i aldergruppen 15-29 med NEET-status i gjennomsnitt på 12.6% på tvers av EU-landene i 2019 (Eurofound, 2021). Her i Norge ligger andelen generelt på et nivå som kan sammenliknes med de landene som ligger lavest, slik som Sverige, Danmark, Luxembourg og Nederland – land som i likhet med Norge kjennetegnes av relativt lav arbeidsledighet for øvrig.

Akkurat hvor stor andelen av NEETs er i Norge avhenger av hvilke tall en velger å bruke. Om vi tar utgangspunkt i registerdata, som er basert på administrative registre om sysselsetting, utdanning og deltakelse i arbeidsmarkedstiltak, viser de nyeste tallene at om lag 110 000 unge under 30 år stod utenfor arbeid, utdanning og arbeidsrettede tiltak i 2019 (SSB, 2020). Dette utgjør 10.7% av befolkningen i samme aldersgruppe². Dersom en baserer seg på Arbeidskraftundersøkelsen (AKU) er tallene imidlertid lavere, og viser en NEET-andel på 6% det samme året (SSB, 2021). Dette skyldes hovedsakelig at AKU er en spørreundersøkelse som i større grad fanger opp hvem som er i uformell utdanning som ellers ikke synliggjøres i registrene (Bø & Vigran 2015). Nivået av NEET i Norge har vært relativt stabilt over tid (Kann & Sutterud, 2017). Når det kommer til internasjonal sammenlikning, gir rapporter fra OECD god informasjon og innsikt i hvordan norske NEETs skiller seg fra andre sammenliknbare land. OECD benytter seg av en kombinasjon av tall fra AKU og registerstatistikk fra SSB, hvor andelen NEET i Norge lå på 9% i 2016, sammenliknet med 14% i OECD (OECD, 2018).

Mens andelen som er NEET i Norge ligger under gjennomsnittet i mange andre land, har vi noen særegne utfordringer som kjennetegner NEET-problematikken i Norge. OECD gav i 2018 ut en rapport som fokuserer spesifikt på det norske samfunnet i forbindelse med NEET-problematikken, og trekker frem en rekke viktige holdepunkt. Blant annet ser vi at 7 av 10 norske NEETs er såkalt passive eller inaktive, altså at de verken er i eller søker aktivt etter en rolle i arbeidsliv, opplæring eller utdanning. Tilsvarende andel i OECD ligger på rundt 5 av 10. Norske NEETs søker seg dermed i mindre grad aktivt ut av sin posisjon sammenliknet med andre land. For å redusere andelen som står utenfor i Norge ytterligere er det dermed primært behov for å se på hvordan en kan engasjere inaktive unge i utdanning og arbeid. Dette kan være spesielt utfordrende fordi inaktive NEETs ofte har lite kontakt med offentlige tjenester og er vanskeligere å nå. Andelen inaktive NEETs knyttes også i større grad til strukturelle faktorer og er relativt stabil, sammenliknet med andelen

²Andelen på 10,7% i 2019 viser en nedgang sammenliknet med de foregående årene, men omfatter ikke de konsekvensene som COVID-19 har medført for unges deltakelse i skole og arbeidsliv etter mars 2020. Situasjoner med høy arbeidsledighet påvirker ofte unge disproportjonalt, og den største økningen i arbeidsledighet i året etter nedstengingen har funnet sted blant personer i 20- og 30-årene (Gjerde m.fl., 2021). Viktigheten av arbeidet rettet mot ungt utenforskap vil derfor trolig bare bli enda større i årene som kommer.

arbeidsledige NEETs som søker aktivt etter arbeid hvor andelen varierer med konjunkturer i arbeidslivet (OECD, 2018).

Norske studier som omhandler ungt utenforskap handler blant annet om grupper som unge uføre, unge med nedsatt arbeidsevne, og unge sosialhjelpsmottakere. Slike grupper er ikke nødvendigvis NEET i henhold til definisjonen, da de kan være aktive i for eksempel arbeidsrettede tiltak eller annen opplæring. De representerer likevel en form for utenforskap og er likefullt relevante når vi oppsummerer forskning om NEET-problematikken. NAV publiserer jevnlig statistikk på unge som mottar arbeidsavklaringspenger (AAP) og uføretrygd. Offentlig tilgjengelig data fra NAV viser at 2.1% av unge mellom 21-24 år er mottakere av uføretrygd, og at 3.4% i samme aldersgruppe er mottakere av AAP. I forbindelse med et nylig avsluttet prosjekt disponerer forskergruppen i dette prosjektet et større datasett over alle personer opp til 35 år som har mottatt uføretrygd de siste fem årene (Boysen m.fl., 2021). Deskriptive analyser av dette datasettet viser at denne undergruppen av NEETs har kjennetegn som beskrives i tabell 1 (se Boysen-rapport for detaljert beskrivelse). I aldersgruppen i denne analysen er det kjønnsbalanse i populasjonen. For yngre aldersgrupper viser tall fra NAV at det er en større andel menn enn kvinner som er uføretrygdet. Årsaken til uføretrygden skyldes i stor grad psykiske lidelser. Omtrent alle er 100% uføretrygdet, noen som indikerer en tydelig avkobling fra arbeidslivet. De færreste har søkt utdanning de siste fem årene, og gjennomsnittlig inntekt ligger på litt over halvparten av den inntekten som jevnaldrende sysselsatte har.

Tabell 1: Kjennetegn blant personer opp til 35 år med uføretrygd i Norge de siste fem årene

Kjennetegn (n=35 513)	Andel/grad
Kvinneandel	49.1%
Alder	28.7 år
Innvandrerbakgrunn	6%
Psykiske lidelser og atferdsforstyrrelser	70%
100% uføretrygdet	98%
Søkt utdanning siste 5 år	7%
Gjennomsnittlig årsinntekt (inkl. trygdeytelser)	274 344 kr.

En annen undergruppe i NEET-kategorien er unge med barnevernstiltak i oppveksten, inkludert enslige mindreårige flyktninger, som også får oppfølging fra barnevernet. BufDir tilgjengeliggjør statistikk fra Barnevernet (via SSB) på sine nettsider, og i nettside-artikkelen «Fra skole til voksenliv» finner man at 35% av unge med barnevernstiltak i oppveksten ikke var i jobb eller utdanning ni år etter at de fullførte grunnskolen. Omtrent like mange var mottakere av offentlige ytelser. Til sammenligning er rundt 80% av unge uten barnevernstiltak i oppveksten i jobb eller

utdanning åtte år etter at de fullførte grunnskolen. For enslige mindreårige flyktninger, altså personer i alderen 18-29 år som har kommet til Norge uten foreldre, var om lag 75% av dem i arbeid eller utdanning i 2017, mot 85% i den jevnaldrende befolkningen. De største nasjonale gruppene er fra Afghanistan, Syria og Eritrea.

Norge er ett av få land hvor det generelt ikke er signifikant kjønnsforskjell i NEET-andel. Unge kvinner har dermed ikke større sannsynlighet for å stå utenfor arbeid, utdanning og opplæring enn unge menn, slik situasjonen er i de fleste andre OECD-land (OECD, 2018). Dette tilskrives i hovedsak til utbredt tilgjengelighet av institusjonalisert barnepass—altså den norske barnehageordningen—og at det å benytte seg av slike ordninger er allment sosialt akseptert. Blant unge mødre under 30 år i Norge er det 17% som er NEET, sammenliknet med nesten 50% på tvers av OECD-landene. Viktigheten av slike strukturelle forhold i denne sammenhengen tydeliggjøres når en ser at omsorg for små barn er driveren av kjønnsforskjellen i andre land, hvor kvinner *uten* barn faktisk har noe lavere NEET-andel enn sine jevnaldrende menn.

Til tross for at det altså jevnt over ikke er signifikante kjønnsforskjeller i NEET-andel i Norge, finner vi likevel noen slike forskjeller når NEET-gruppen deles opp i mindre enheter i alder, geografisk lokasjon eller undergruppe. Bø og Vigran (2015) fant at det i aldersgruppen 25-29 år er relativt flere kvinner enn menn, hvilket trolig har sammenheng med barnefødsler, permisjon uten lønn, og at noen venter med å fullføre utdanningen.

En studie som fulgte tiendeklassinger i Nord-Norge frem til 23-25-årsalderen fant også at kvinner hadde høyere NEET-andel enn sine jevnaldrende menn (Bania, Eckhoff & Kvernmo, 2019). Den samme studien fant kjønnsforskjeller mellom samisk og ikke-samisk ungdom, hvor samiske menn hadde høyere NEET-andel enn ikke-samiske menn, i tråd med tidligere forskning. Samiske kvinner viste derimot motsatt mønster, i motsetning til tidligere studier av andre minoriteter som viser høyere NEET-andel blant kvinner med minoritetsbakgrunn.

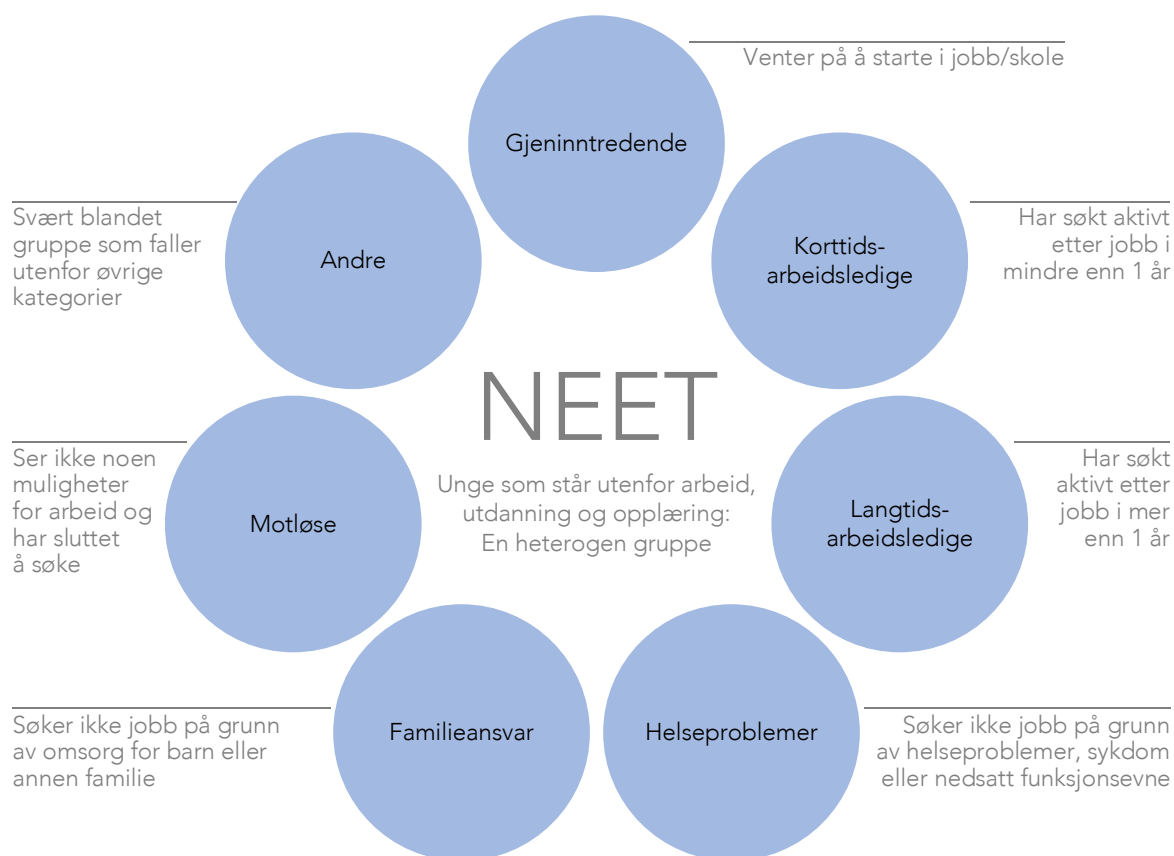
En studie av NEETs i fare for ung uførhet i Vestland, viste at det også var kjønnsforskjeller i denne gruppen (Sveinsdottir m.fl., 2018). Studien rekrutterte NAV-brukere med behov for spesielt tilpasset innsats i over to år, og viste at majoriteten (68%) av de 96 deltakerne var menn, som rapporterte mindre helseplager og oftere rapporterte ikke-helserelaterte årsaker til at de stod utenfor arbeidslivet. Kvinnene på sin side rapporterte både mer fysiske og psykiske helseproblemer sammenliknet med menn, og at dette var årsaken til at de ikke var i arbeid (Sveinsdottir m.fl. 2018). Dette gjenspeiles i funn fra Stea m.fl. (2019b) hvor jenter som er NEET har dårligere selvrapportert helse og psykisk helse enn jenter som går på VGS, mens tilsvarende forskjell ikke ble funnet for gutter. Blant dem som er registrert med nedsatt arbeidsevne uten rett til AAP, er det også et flertall av menn, i mange tilfeller menn med innvandrerbakgrunn (Sutterud & Sørbø, 2018). Dette er altså personer med svak tilknytning til arbeidslivet, men hvor det samtidig ikke skyldes så store helseproblemer at det utløser rett til helserelatert ytelse. Disse tilfellene kan for eksempel dreie seg om sosiale problemer, integreringsproblemer, eller rus (Sutterud & Sørbø, 2018). Blant unge med uføretrygd i aldersgruppen 18-29 er det imidlertid også noe flere menn enn kvinner, og kjønnsforskjellen er dermed motsatt (men mindre) sammenliknet den øvrige befolkningen (Brage & Thune, 2015).

Disse forskjellene, samt at færre unge gutter fullfører videregående i Norge (OECD, 2018), bidrar til at unge menn ofte trekkes frem i samfunnsdebatten. Vogt (2018) beskriver hvordan gutter svartmales i det offentlige ordskiftet, noe som kan gi en overforenklet og misvisende forståelse av

komplekse kjønnsrelasjoner i dagens samfunn, lede oppmerksomhet vekk fra de forskjellene som eksisterer innenfor kjønnene, og føre til at jenters og kvinners problemer overses. Vogt hevder at dette egentlig handler om samspillet mellom ulike former for sosial ulikhet, og at de som reelt har størst utfordringer på arbeidsmarkedet er arbeidsklassekvinner. At gutter har mer frafall skyldes ikke nødvendigvis at de er gutter, men viktige sosiale kontekster som er annerledes for kjønnene, blant annet fordi gutter oftere tar yrkesfaglige utdanningsløp (Antonsen, 2016; Vogt, 2008).

4.1.2. Underkategorier av NEET

Som nevnt innledningsvis i rapporten er NEET et svært heterogent begrep, som omfatter en rekke forskjellige undergrupper med ulike kjennetegn, behov og grad av sårbarhet. Basert på data fra EUs arbeidskraftundersøkelse foreslår Eurofound (2016) 7 hovedkategorier av NEETs, som illustrert i figur 4.



Figur 4: Kategorier av NEETs, basert på EUs arbeidskraftundersøkelse (Eurofound, 2016)

Eurofound (2016) oppgir hvor stor andel som befinner seg innenfor hver av disse hovedkategoriene i de ulike EU-landene. For Norge har vi dessverre ikke direkte sammenliknbare tall for alle de samme gruppene, men i det følgende vil vi benytte informasjon fra OECD (2018) for å beskrive andelen av norske NEETs i de ulike undergruppene der hvor det foreligger.

De gjeninntredende omfatter unge som har fått jobb eller kommet inn på utdanning, men som foreløpig venter på at denne skal starte—for eksempel over sommeren eller på nyåret. Unge i

denne gruppen er dermed i en overgangsfase, og selv om de per definisjon har status som NEET i dag utgjør de en mindre sårbar gruppe (Eurofound, 2016).

De korttidsarbeidsledige er aktivt på utkikk etter jobb og tilgjengelige til å starte i jobb innen et par uker, og har vært i denne situasjonen i mindre enn et år. Kortere perioder med arbeidsledighet (for eksempel like etter fullført utdanning) er relativt vanlig, og sårbarheten blant denne gruppen regnes gjerne som moderat. Sårbarheten kan imidlertid variere mellom aldersgrupper, da selv korte perioder utenfor medfører stor risiko for unge voksne (Raaum m.fl. 2009). For tenåringer behøver ikke det å stå utenfor inntil et år å ha særlige konsekvenser, men dersom de står utenfor lengre øker risikoen for sosial eksklusjon raskt.

De langtidsarbeidsledige har på sin side søkt etter arbeid i mer enn et år uten å lykkes. Dette er en mer utsatt gruppe, med større risiko for demotivasjon og mer varig utenforskap.

Langtidsarbeidsledighet skaper samtidig «hull i CVen» som kan ha negativ påvirkning på hvor ettertraktet en fremstår i arbeidsmarkedet, og i noen tilfeller kan langtidsarbeidsledighet få negative konsekvenser som varer livet ut (Eurofound, 2016). For dem som er foreldre utgjør arbeidsledigheten også en risikofaktor for barnas fremtidige arbeidsdeltakelse (Eurofound, 2012). De korttids- og langtidsarbeidsledige utgjør henholdsvis den største og nest største gruppen av NEETs i Europa (Eurofound, 2016). Norske NEETs har noe færre i denne kategorien, spesielt blant unge norske kvinner hvor andelen som er NEET grunnet helseproblemer er større (OECD, 2018). I Norge er det 19% av kvinnelige og 41% av mannlige NEETs som er arbeidsledige, sammenliknet med henholdsvis 35% og 55% i OECD-landene (OECD, 2018).

Helseproblemer, sykdom eller redusert arbeidsevne: Den neste gruppen omhandler dem som ikke søker eller ikke er klare til å starte i jobb enda på grunn av fysisk eller psykisk helse. De unge som befinner seg i denne gruppen mottar gjerne helserelaterte ytelser i form av sykemelding, arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd, og er en sårbar gruppe hvor det antas at helseproblemene deres gjør at de ikke kan fungere i arbeid. I Norge er det 11% av mannlige NEETs som står utenfor grunnet helseproblemer, hvilket er helt på linje med gjennomsnittet i OECD (2018). Når det gjelder kvinnelige NEET ligger andelen på 8% i OECD, mens det i Norge er hele 24% av kvinnelige NEET som havner i denne kategorien. Helseproblemer er generelt svært utbredte blant norske NEETs sammenliknet med andre land, og sammenliknet med sine jevnaldrende har de unge som står utenfor i Norge seks ganger høyere sannsynlighet for å føle seg deprimerte og mer enn ni ganger høyere sannsynlighet for å rapportere dårlig helse (OECD, 2018). I OECD-rapporten trekkes det videre frem at Norge har den høyeste andelen av unge som mottar helserelaterte ytelser, og beskriver uheldige sider ved det norske velferdssystemet som kan bidra til at unge «låses» i stønadene. Strand & Nielsen (2015) påpeker at AAP-ordningen ser ut til å fungere bedre for eldre aldersgrupper enn for unge under 30 år, da flere unge fortsatt har uavklart utfall (verken god tilknytning til arbeidsliv eller avklart uføretrygd) etter endt periode med AAP. Helserelaterte stønader kan i noen tilfeller bidra til å finansiere unge som er vanskelige å hjelpe ut i arbeid, og medføre at unge med redusert arbeidskapasitet blir inaktive og forblir lenge i systemet uten å komme seg noe sted (OECD, 2018). Bø og Vigran (2015) belyser dette med registerdata på unge i NEET kategorien i perioden 2008-2012: En femtedel av de unge var fortsatt NEET i disse fem påfølgende årene, og blant dem med helserelaterte ytelser i 2008 var det 94% som fortsatt mottok slike ytelser fem år etter. Mulige årsaksforklaringer til økning andelen som mottar helserelaterte ytelser i Norge er mange og sammensatte, men i litteraturen foreslås det blant annet at lavere spedbarnsdødelighet, mer presis diagnostikk som avdekker behov for uføretrygd, forskyvning fra familieforsørgelse til fremvekst av bedre velferdsordninger, befolkningens og helsevesenets

forståelse av sykdom, og endringer i arbeidsmarkedet, kan spille inn (Grødem, Nielsen og Strand, 2014; Brage og Thune, 2015).

Familieansvar: En annen gruppe som også er utilgjengelige for å starte i arbeid er unge som ikke søker jobb på grunn av forpliktelser de har hjemme eller ovenfor familien, enten det gjelder omsorg for egne barn eller andre familiemedlemmer med behov for hjelp og pleie. Denne gruppen er en blanding av personer i sårbare og mindre sårbare situasjoner. Noen befinner seg i denne kategorien fordi de ikke har råd til å betale for barnepass eller tilstrekkelig pleie for syke foreldre, mens andre har tatt et frivillig valg om å være hjemmeværende basert på eget ønske. Denne gruppen utgjør 20% av NEETs i aldersgruppen 15-29 år i Europa (Eurofound, 2016), med en klar overvekt av kvinner. Blant dem som er NEET i OECD-landene er det gjennomsnittlig 32% av kvinner og 4% av menn som står utenfor grunnet familieansvar (OECD, 2018). Når det gjelder kjønnsforskjeller i NEET-status skiller Norge seg som tidligere nevnt ut som et av få land hvor unge kvinner ikke har større sannsynlighet for å være NEET sammenliknet med menn, noe som i stor grad skyldes gode ordninger som barnehageordningen i Norge. I Norge havner 16% av kvinnelige og 1% av mannlige NEETs i denne kategorien (OECD, 2018).

De motløse inkluderer dem som i utgangspunktet gjerne ønsker å ha en jobb, men som ikke oppfatter at det eksisterer noen som helst muligheter for dem i arbeidsmarkedet, og som dermed har sluttet helt å se etter arbeid. Dette er i hovedsak en sårbar gruppe av unge mennesker som har resignert og står i stor fare for livslang sosial eksklusjon, og hvor det anses som lite sannsynlig at de vil komme inn i arbeidslivet igjen. Mens denne gruppen utgjør rundt 6% av NEETs i Europa, hovedsakelig i land med svært høy arbeidsledighet, er kategorien ikke like relevant i norsk sammenheng. Arbeidsledigheten er som nevnt langt lavere blant NEETs i Norge sammenliknet med andre land, og andelen av de såkalt motløse i Norge regnes som ubetydelig (OECD, 2018).

De andre: Den siste kategorien i Eurofound's klassifisering av NEETs er en samlesekk for dem som er NEET men faller utenfor de resterende kategoriene. Dette regnes å være en svært blandet gruppe, som inkluderer alt fra de mest privilegerte som ikke har behov for inntekt i form av lønn eller stønader, unge som bedriver helt andre aktiviteter utenfor utdanning og arbeidsliv som selvutvikling innenfor kunst eller reise, til de svakeste gruppene som verken oppsøker NAV eller helsevesen og som er vanskelige å få tak i (Eurofound, 2016).

4.1.3. Risikofaktorer for NEET-status

Som drøftet tidligere er norske NEETs en heterogen gruppe, og publikasjoner i vårt litteratursøk har identifisert ulike risikofaktorer for å bli NEET. Faktorer knyttet til demografiske kjennetegn, familiebakgrunn og sosioøkonomisk status er spesielt viktige. Utdanningsnivå har også veldig stor betydning; unge som dropper ut av videregående skole er særlig utsatte, sammenliknet med jevnaldrende som fullfører eller tar høyere utdanning (OECD, 2018). Videre spiller psykisk og fysisk helse en rolle, i tillegg til psykososiale faktorer som mobbing og relasjonelle problemer. Selv om det er mye litteratur om risikofaktorer vet vi mindre om kumulative risikofaktorer. I tillegg er det få robuste kvantitative studier om sier noe om beskyttende faktorer. Noen av de få beskyttende faktorene som nevnes er relatert til sosial støtte fra for eksempel familiemedlemmer og klassekamerater (Homlong, 2015). I denne delen gir vi en kort oppsummering av resultatene fra hver enkelt publikasjon når det gjelder risikofaktorer for NEET status. Litteraturen er omfattende, og for å øke lesbarheten av funnene er underkapitler for risikofaktorene strukturert rundt ulike

typer utfall, slik som arbeidstilknytning eller sysselsetting, mottakelse av sosialhjelp eller uføretrygd, eller skolefrafall, som alle representerer en form for NEET-status.

4.1.3.1 Bakgrunn og sosioøkonomisk status (SES):

Foreldrenes sosioøkonomiske status henger sammen med barnas fremtidige økonomiske situasjon, og studiene i vårt utvalg viser tydelig at familiebakgrunn og sosioøkonomisk status er viktige risikofaktorer for å bli NEET. Ungdommer med mor som ikke har gjennomført videregående utdanning har dobbel så stor sannsynlighet for å være NEET sammenlignet med barn med en mor som har tatt høyere utdanning (OECD, 2018). Foreldrenes utdanning påvirker også drop-out (OECD, 2018) og barnas sysselsetting (Bonneux, 2007). Andre risikofaktorer omfatter blant annet foreldrenes inntekt og økonomisk status (Tominey, 2010; Hyggen, 2010), tilknytning til arbeidsmarkedet (Bonneux, 2007; OECD, 2018), ekteskap (Bonneux, 2007; Hyggen, 2010; Tominey, 2010), og flytting i barndommen (Tønnesen, 2016).

En generell økning i risiko blant unge voksne nordmenn for å stå utenfor arbeid og utdanning ble funnet i en studie som undersøkte registerdata fra 1993-2009 (Widding-Havnerås, 2016). Den sterkeste *absolutte* økningen i risiko har skjedd blant ungdom med lavere sosioøkonomisk status. Samtidig har den sterkeste *relative* økning vært blant de med høyere sosial status. Over denne tidsperioden har forskjellene mellom kjønnene blitt redusert, samtidig som innvandrere har høyest risiko.

Sosioøkonomisk status og skolefrafall

Flere studier undersøker forholdet mellom familiebakgrunn og sosioøkonomisk status og *skolefrafall*. For eksempel, ifølge en journalartikkel av Tønnesen, 2016, påvirker flytting i barndommen utfall senere i livet. Alder når flyttingen foregår spiller en rolle, og barn som har flyttet i ungdomstiden er mest utsatte for å droppe ut av VGS, å bli foreldre tidlig, og å ha lavere inntekt som voksen. Samtidig, når søsken tas med i analysen, blir disse assosiasjonene svakere, noe som kan indikere at familiespesifikke kjennetegn, slik som årsaken til flyttingen eller foreldrenes personligheter kan også være relevante.

Tominey, 2010 skriver om timing av "sjokk" i foreldres inntekt, og på hvordan det kan påvirke barnets oppvekst (antall år med skole, frafall, universitetet, og helse). Permanente sjokk av denne typen har sterkere effekt på barnet tidligere i livet, og faller til null etter hvert som barnet blir eldre.

Sosioøkonomisk status og arbeidsdeltakelse

Noen andre studier fokuserer på forholdet mellom familiebakgrunn og sosioøkonomisk status på *deltakelse i arbeid*. For eksempel fant Bonneux (2007) i en analyse av registerdata at foreldrenes kjennetegn og familiesituasjon er viktige for ungdommenes sysselsetting. Å ha foreldre med lav utdanning, uførhet, og ustabil ekteskap predikerer tidlig uførhet og tidlig frafall fra arbeidslivet hos barna. Studien understreker at evaluering av intervensjoner mangler. I en studie som anvender et livsløpsperspektiv finner man at foreldrenes lave sosioøkonomiske status og skilsmisse har sammenheng med dårligere integrering i arbeidsmarkedet (Hyggen, 2010).

Noen av studiene undersøker *konsekvensene av arbeidsledighet for senere utenforskap*. For eksempel viser Hammer (1997) at tidligere perioder av arbeidsledighet predikerer senere perioder av arbeidsledighet. Gjentatte perioder med arbeidsledighet kan predikeres av både strukturelle, kulturelle, og individuelle faktorer, men strukturelle variabler som sektor og arbeidsmiljø forklarer

mer enn individuelle problemer som bruk av rusmidler, psykisk helse, tidligere utdanning, og motivasjon for å jobbe. I et livsløpsperspektiv finner imidlertid ikke Hammer (2007) at arbeidsledighet nødvendigvis har langsiktige konsekvenser for de fleste ungdommer. Situasjonen er derimot verre blant unge arbeidsledige som mottar sosialhjelp, som ofte har lav sosioøkonomisk status, dårligere helse, høyere forbruk av rusmidler og mindre tillit til hjelpeapparatet (Hammer, 2009). Disse har større sannsynlighet for å være utenfor arbeidsmarkedet senere, og hvis de er sysselsatt, har de oftere arbeid i det sekundære arbeidsmarkedet. Langsiktige effekter er avhengige av hvordan ungdommer håndterer arbeidsledighet, hvor lenge de er arbeidsledige, deres psykiske helse, og tidligere utdanning (Hammer, 2007).

Risikofaktorer for mottak av trygdeytelser

Flere artikler og forskningsrapporter tar for seg variabler som predikerer sannsynlighet for å *motta sosialhjelp eller andre trygdeytelser*. For eksempel viser en rekke studier at sosioøkonomisk status, svak tilknytning til arbeidslivet, dårlige sosiale relasjoner, geografi, kjønn, innvandrerbakgrunn, lav utdanning, språkutfordringer, lærevansker/funksjonsvansker, helse, og foreldrenes psykiske helse har sammenheng med å bli uføretrygdet eller motta sosiale ytelser.

Myhr m.fl. (2016) analyserer registerdata for å identifisere faktorer som påvirker sannsynligheten for unge voksne å motta uføretrygd. Totalt ble 6,5% av ungdommene i utvalget uføretrygdet i studieperioden. Det ble funnet signifikante forskjeller i sosioøkonomisk status, helseatferd, og psykososiale faktorer mellom ungdommer som fikk arbeidsrehabiliteringstiltak og ungdommer som var sysselsatte. Når det ble justert for utdanningsnivå, bidro allikevel dårlige sosiale relasjoner, tidlig foreldreskap, og svak tilknytning til arbeidslivet til økt risiko for å bli ufør. I en studie av Sutterud og Sørbo (2018) blir det ved hjelp av registerdata undersøkt hvem som er registrert med nedsatt arbeidsevne, men ikke har rett til arbeidsavklaringspenger. De konkluderer med at flertallet er menn og har innvandrerbakgrunn, og det er også disse som mottar ytelsene over tid. Mange av dem mottar sosialhjelp. Svake norskkunnskaper og lav utdanning kan være en utfordring, og det pekes på et behov for å undersøke hvilke tiltak som bør tilbys denne gruppen av NAV.

Foreldrenes helse kan påvirke barnet også når det gjelder mottak av ytelser. Å være eksponert for foreldrenes psykiske helseutfordringer har vist sammenheng med fremtidig bruk av sosiale ytelser (Homlong, 2015). Denne studien finner også at støtte fra familien og klassekamerater kan være en beskyttende faktor.

En studie fra Myhr m.fl. (2018), understreker også at intervensjoner bør rettes ikke bare mot individnivå, men bør også fokusere på utdanningssystemet og lokalsamfunn. Dette er basert på funn om at frafall fra skole henger sammen med å motta uføretrygd blant de under 40. Kommunale sosioøkonomiske kjennetegn har også en sterk korrelasjon med risiko for å bli ufør, men gjennomføring av VGS endrer denne sammenhengen. Å bo i en kommune med gjennomsnittlig høy lønn, høy utdanning, lav arbeidsledighet, og lave utbetalinger av offentlige ytelser har sammenheng med høyere risiko for uføretrygd kun blant de som ikke gjennomførte VGS. Det vil si at de med lav utdanning som bor i mer urbane deler av landet har høyere risiko for å bli tidlig ufør sammenlignet med de som bor i mindre sentrale områder. Forfatterne forklarer dette med at subjektive følelser av å ha mindre enn de andre rundt seg kan føre til dårligere fysisk og psykisk helse. Videre kan de med lav utdanning oppleve utfordringer i arbeidsmarkedet når de

konkurrerer med høyutdannede søkere. Dette til forskjell fra mer rurale landsdeler, som har generelt lavere gjennomsnittlig utdanningsnivå, og flere jobber som ikke krever formell utdanning.

4.1.3.2 Skolefaktorer som øker risikoen for NEET-status

Skolerelaterte faktorer er også svært viktige risikofaktorer for NEET-status. Forskningsresultatene som presenteres her synliggjør konsekvenser av avbrutt skolegang, betydningen av karakterer, individuelle kjennetegn og familiebakgrunn.

En rapport fra OECD (2018) viser at utdanning skiller seg ut som en enda viktigere risikofaktor i Norge sammenliknet med andre land. Unge uten fullført videregående skole har syv ganger større risiko for å være NEET enn sine jevnaldrende med høyere utdanning. Dette er det største gapet på tvers av alle OECD-landene. At utdanning er spesielt viktig i Norge vises også ved at det er relativt store forskjeller mellom dem som har dårlige ferdigheter innen lesing og skrivning eller tallforståelse, sammenliknet med dem som har middels gode ferdigheter. Det regnes som sannsynlig at de problemene som har hindret skolegangen for NEETs i Norge er de samme problemene som senere holder dem utenfor arbeidsmarkedet (OECD, 2018). Videre viser OECD-rapporten at de aller fleste unge i Norge starter videregående opplæring, men at det er høyt frafall, som er spesielt tydelig i yrkesutdanningen. Det pekes på organiseringen av yrkesutdanning i Norge, hvor de to første årene i stor grad handler om teori, hvor mange faller fra, og deretter skal de unge finne en ledig lærlingplass hvorpå en mister enda flere. Antall skoleplasser på de ulike linjene går heller ikke overens med etterspørselen i arbeidsmarkedet (OECD, 2018).

Å droppe ut har store konsekvenser for senere tilknytning til arbeid og utdanning. Ungdommer som dropper ut har lavere sannsynlighet for å være i arbeid eller utdanning senere, sammenliknet med de som gjennomfører (Brekke, 2014). Vi ser også at det er en høyere andel uføretrygdete blant de som ikke har fullført videregående skole, ifølge en rapport fra Falch, 2009, som baserer seg på registerdata. Videre har de som ikke fullfører videregående skole i rimelig tid en mye svakere tilknytning til arbeidsmarkedet. I tillegg har de som fullfører markant bedre lønn. Falch og kolleger (2010) finner at fullføring av videregående skole reduserer sannsynligheten for å være arbeidssøker, motta sosialstønad og å være i fengsel.

Å droppe ut av skolen er også forbundet med uheldige helse- og psykososiale utfall. I følge de Ridder og kolleger (2013a) hadde de som droppet ut større sannsynlighet for å røyke, å ha helseproblemer, å ha lav fysisk aktivitet, å være ensom eller bli mobbet, å ha lavere selvtillit og å oppleve problemer i skolen. Analysene av registerdata koblet til selvrapporterte surveydata viste en sterk sammenheng mellom skolefravall og langtidssykdom eller uførhet, som var uavhengig av tidligere selvrapportert helse, familiebakgrunn eller sosioøkonomiske faktorer. De som droppet ut hadde en systematisk høyere risiko for sykdom/uførhet uavhengig av deres risiko for å droppe ut. For eksempel, de i *høyrisikogruppen* for frafall som faktisk gjennomførte skolen hadde en lavere risiko for å være uføretrygdet, sammenliknet med en elev med *lavest* sannsynlighet for å droppe ut, men som allikevel avbrøt skolegangen.

Hva predikerer skoleavbrudd?

Det er også gjort studier på hva som har sammenheng med skoleavbrudd eller gjennomføring. Markussen & Seland (2012) finner at bortvalg av skole varierer med region, noe som trolig henger sammen med utdanningsnivået til elevenes foreldre. Skoler med høy andel av yrkesfaglige elever har en større andel som dropper ut enn de med få elever på yrkesfag. Lokale arbeidsmarkedsforhold kan også spille en rolle i norske ungdommers valg om å droppe ut av

videregående skole (von Simson, 2015). Geografisk nærhet til ulike studieretninger øker sannsynligheten for å fullføre videregående skole (Falch m.fl., 2010).

I en omfattende oppfølgingsanalyse av Markussen (2014), undersøkes utdanning og arbeidsmarkedsstatus blant ungdommer 9 år etter påbegynt videregående skole (ved 25 års alder). Ifølge forfatteren er det flere grupper av variabler som forklarer frafall eller gjennomføring av videregående skole. Disse omfatter ungdommenes bakgrunn (kjønn, innvandrerbakgrunn, sosioøkonomisk status, bosituasjon), kunnskaps- og ferdighetsnivå ved begynnelsen av videregående skole; skoleengasjement (trivsel, motivasjon, ambisjoner, oppmøte); og utdanningens kontekst (program, fylke). Funnene viser at de som «vinner» ut av grunnskolen blir «vinnere» ut av videregående, og så i høyere utdanning, noe som samsvarer med resultatene fra Falch & Strom (2013, nevnes senere). Resultatene understreker at ulikhet som er basert på sosiale forskjeller som barna kommer til skolen med, overlever gjennom utdanningssystemet, og har fortsatt betydning for utbytte av utdanningen ved 25 års alder. Sjansen for å være sysselsatt som 25-åring øker med økende kompetansenivå. Dette gjelder også når kompetansen er lavere enn videregående, og når bakgrunnsvariabler er tatt i betraktning. Resultatene viser at arbeidslivet kan bidra til å redusere ulikhet basert på sosiale forskjeller, fordi tidlig tilknytning til arbeidsmarkedet (heltid) har betydning for senere sysselsetting, selv om man har sluttet i videregående skole. Men å bli sysselsatt er vanskeligere for de som ikke har lang erfaring med heltidsarbeid og heller ikke har fullført videregående. 31% av de som kun har grunnskoleutdanning står utenfor arbeidslivet. Rapporten viser at den sikreste veien inn i arbeidsmarkedet er fagbrev, dobbelkompetanse, eller høyere utdanning.

En artikkel av Borgen m.fl., 2015, undersøker effektene av folkehøgskole blant unge som har droppet ut, ved bruk av registerdata. Resultatene viser at et år på folkehøgskole har positive effekter på fullføring av videregående skole i studieforberedende utdanningsprogram og negative effekter på yrkesfaglige utdanningsprogram.

Karakterer på grunnskole har mest å si for tilknytning til arbeidsmarkedet blant de som ikke fullfører videregående skole (Falch m.fl., 2010). Justert for grunnskole-karakterer har ikke innvandringsstatus noe å si for fullføring av skolegang, og andre-generasjons innvandrere har litt høyere gjennomføring enn jevnaldrende uten innvandrerbakgrunn. Det finnes også betydelig variasjon i fullføring mellom studieretninger, men det er svake faglige forutsetninger og ikke de yrkesfaglige studieretningene som forklarer det høye frafallet. En register-basert studie av Falch og Strom (2013) finner igjen at den viktigste forklaringen for videregående elevers progresjon er karakter-oppnåelse ved avsluttet grunnskole. Selv om det er en uklar årsakssammenheng, antyder dette at man ikke kan utelukkende se på videregående skole når man undersøker utfordringer med frafall blant ungdommer. For å løse problemet med frafall fra videregående må man se på investeringer i utdanning som ble gjort tidligere i utdanningsløpet. Effektene av kjønn og familiebakgrunn er avhengig av om tidligere skoleprestasjoner er inkludert i modellen.

I en rapport fra Birkelund m.fl. (2010) som bruker registerdata, undersøkes betydningen av andel minoritetselever på skolen, skoleprestasjon, og sannsynlighet for å gjennomføre videregående opplæring. Resultatene viser at familiebakgrunn har større betydning for karakterer i grunnskolen enn hvilken skole man går på. Videre har grunnskole-karakter mer å si for frafall enn hvilken skole man går på. Grunnskole-karakterer var i tillegg den viktigste risikofaktoren for karakterer på videregående nivå. Jo bedre karakterer, jo mindre sannsynlig var skolefrfall også fra yrkesfag. Familiebakgrunn hadde ikke sammenheng med ungdommenes frafall fra yrkesfag.

Barth m.fl. (2016) undersøker sammenhengen mellom kvalifikasjoner ved avsluttet grunnskole (målt ved grunnskolepoeng) og resultater oppnådd senere i PIAAC (Program for the International Assessment of Adult Competencies, altså en stor undersøkelse om voksnes ferdigheter). De finner en sterk og positiv sammenheng mellom grunnskolepoeng og PIAAC-resultater. Artikkelen understreker at ferdigheter man har fått i grunnskolen har mer å si for om man blir NEET enn ferdighetene man har tilegnet seg etter grunnskolen. En annen studie av samme forfattere (Barth m.fl., 2021) viser en sterk sammenheng mellom karakterer (GPA16: gjennomsnittskarakter ved 16 års alder) og PIAAC resultater, selv når man kontrollerer for foreldrenes bakgrunn, helsestatus, og fullføring av utdanning. Når GPA16 og PIAAC-scorer blir inkludert i en modell for sannsynligheten for NEET status, blir de største forskjellene assosiert med GPA16, noe som understreker viktigheten av tidlig innsats.

4.1.3.3 Psykisk helse

Publikasjonene i vårt utvalg understreker at psykiske helseproblemer er sterke risikofaktorer for skolefravall, svak arbeidsmarkedstilknytning, tidlig uførhet, bruk av sosialhjelp, og dermed NEET-status. Mens NEETs i EU-landene har en dobbelt så høy sannsynlighet for å føle seg deprimert eller nervøs sammenlignet med sine jevnaldrende, er forskjellen enda større i Norge (OECD, 2018). Norske NEETs har en seks ganger høyere sannsynlighet for å føle seg deprimert, og mer enn fire ganger høyere sannsynlighet for å føle seg nervøs sammenlignet med andre ungdommer. Psykiske helseproblemer er også hovedgrunnen for at ungdom blir uføretrygdet (OECD, 2018). Lav utdanning kombinert med psykiske helseproblemer innebærer en høy risiko for frafall fra videregående skole, noe som igjen kan føre til senere utenforskap (OECD, 2013). Disse sykdommene begynner tidlig, når ungdommene er i viktige utviklingsfaser (OECD, 2013). Flere av publikasjonene nevner innledningsvis en økning i uføretrygd (Langeland m.fl., 2016), og påstår at denne er delvis et resultat av økte problemer knyttet til psykisk helse blant ungdommer (de Ridder, 2015; Lie m.fl., 2017). Samtidig beskriver en rapport av Røgeberg (2019) uenighet når det gjelder i hvilken grad psykisk helse blant ungdommer har blitt forverret, og hvilke faktorer som forklarer utviklingen. I den grad det har skjedd en forverring av psykisk helse blant ungdom er det foreløpig vanskelig å si hvor mye dette har hatt å si for økningen i uføretrygd hos de yngre (Røgeberg, 2019). Uansett henger psykiske helseplager også ofte sammen med psykososiale vansker. Her spiller også faktorer relatert til sosioøkonomisk bakgrunn inn (Hyggen, 2010), men negative effekter av psykiske helseproblemer gjør seg gjeldende på tvers av sosioøkonomisk status (de Ridder, 2013b).

Psykisk helse som risikofaktor for mottak av trygdeytelser

Noen av studiene analyserer forholdet mellom psykisk helse og *tidlig uførhet/mottakelse av sosialhjelp*, og støtter at helse er koblet til senere arbeidsmarkedsmarginalisering. En stor studie som fulgte en kohort av nesten en million norske menn over en 16-års periode viste at lav IQ og psykiske helseproblemer er sterke risikofaktorer for tidlig uførhet, spesielt når disse faktorene opptrer sammen (Lie m.fl., 2017). En annen studie fant at ADHD-symptomer, samt antall psykiske sykdommer i voksen alder, var relatert til økt risiko for å motta uføretrygd (Fredriksen, 2014). I tillegg var det signifikante forskjeller når det gjaldt kjønn, med flere kvinner enn menn med slike diagnoser som var uføre.

Basert på både survey og registerdata, finner Homlong m.fl. (2015) at antall selvrapporterte helseplager, samt selvrapportert helse generelt blant tiende-klassinger var assosiert med senere bruk av sosialhjelp. Assosiasjonen mellom forskjellige helseproblemer og senere bruk av sosialhjelp var signifikant også når det ble kontrollert for foreldrenes utdanningsnivå og

familieøkonomi. En journalartikkel av de Ridder m.fl., 2015 viser lignende funn. Det var en signifikant sammenheng mellom forskjellige helseproblemer i ungdomstid (somatiske sykdommer og symptomer, angst og depresjonssymptomer, dårlig konsentrasjonsevner, dårlig søvn, selvrapportert helse, og røyking) og senere mottakelse av sosialhjelp i 20-årene. Jo flere symptomer, jo større risiko var det for å motta ytelser over lang tid. Studien viser at det er mengde helseproblemer heller enn hvilken type som er avgjørende for å motta sosialhjelp. Analyse av søsken støttet disse assosiasjonene.

Doktorgradsavhandlingen til Hyggen (2010) undersøker også sammenhengen mellom psykisk helse og arbeidsledighet, og finner at psykisk helse både påvirker og påvirkes av dårlig arbeidsmarkedsintegrasjon og lav inntekt. Her har familiebakgrunn en viktig betydning hva gjelder sosioøkonomisk status og skilsmisse.

Psykisk helse og skoleavbrudd

En del publikasjoner har undersøkt forholdet mellom *psykisk helse og skoleavbrudd*. Et viktig funn fra de Ridder (2013b) var at til tross for en sterk assosiasjon mellom foreldrenes sosioøkonomiske klasse og frafall, var effekten av helseproblemer på skolefravall til stede blant alle familier og tvers alle sosioøkonomiske klasser.

Med bruk av survey og registerdata undersøkte Homlong m.fl. (2013) assosiasjoner blant unge mellom å oppsøke helsetjenester og senere skolefravall, justert for helse-relaterte indikatorer og sosioøkonomisk bakgrunn. Forfatterne fant at å oppsøke hjelp fra helsestasjon eller psykisk helsetjeneste var assosiert med økt sannsynlighet for skolefravall 5 år senere. De som oppsøkte hyppigst (4 eller flere besøk) hadde høyest risiko for å droppe ut. Samtidig var det kjønnsforskjeller når det gjaldt effekten av besøk hos forskjellige tjenester. Unge menn som oppsøkte fastlegen og unge damer som tok hyppig kontakt med skolehelsetjenesten hadde mindre sannsynlighet for å droppe ut, sammen med sine jevnaldrende.

Sagatun m.fl. (2014) finner at ungdommer som ikke fullfører videregående skole rapporterer om mer eksternaliserte psykiske problemer (som ADHD og atferdsvansker). I tillegg rapporterer jenter som faller fra om mer internaliserte problemer (som depresjon og angst). Disse funnene støttes av en register-basert studie av Hetlevik m.fl. (2018), som finner en økt risiko for frafall blant de som hadde internaliserte og eksternaliserte problemer. Sannsynlighet for frafall for de med internaliserte problemer var 42,7% for jenter og 60,2% for gutter. For de med eksternaliserte problemer var sannsynligheten 57,5% for jenter og 74,2% for gutter. Da man justerte for andre helseforhold og foreldres utdanningsnivå ble sammenhengene svakere, men fortsatt signifikante.

4.1.3.4 Somatisk helse

Mens vår litteraturoversikt sier mye om påvirkningen av psykisk helse, er det færre publikasjoner som ser på somatisk helse som risikofaktor for å bli NEET. Likevel vet vi at det er en risikofaktor: unge Norske NEETs har en ni ganger høyere sannsynlighet for å rapportere dårlig helse, sammenlignet med jevnaldrende (OECD, 2018). Flere studier som undersøker både psykiske og somatiske helseproblemer i analysene, konkluderer med at ungdom med disse problemene har høyere risiko for å droppe ut og motta offentlige ytelser (de Ridder, 2012; de Ridder m.fl., 2013b; de Ridder m.fl., 2015; Homlong m.fl., 2015) og å bli NEET senere (Bania, 2019). I tillegg viser noe litteratur at dårlig fysisk helse alene er en risikofaktor for NEET status (Rasalingam, 2021). Vi presenterer en kort oppsummering av funn fra disse studiene.

I en publisasjon fra de Ridder (2012) observerte forskerne en sterk sammenheng mellom dårlig selvrappertert helse, frafall fra videregående skole, og risiko for å motta offentlige ytelses (blant annet uføretrygd) som ung voksen.

En studie fra Bania (2019) undersøker både psykiske og somatiske lidelser. De finner at ungdom med lavt utdannede foreldre og som har dårlige relasjoner med jevnaldrende har høyere risiko for NEET-status. Videre, de som opplevde psykisk helseproblemer og muskel- og skjelettlidelser som ungdom hadde høyere sannsynlighet for å bli NEET senere. Kjønnforskjellene i denne studien var små, men fant at det var flere kvinnelige NEETs enn menn. I tillegg var det en positiv og signifikant sammenheng mellom samisk etnisitet og senere NEET-status for menn, men ikke for samiske damer.

En annen studie av Syvertsen, m.fl. (2020) ser på risikofaktorer for skolefravall, angst og depresjon blant ungdommer med epilepsi. De finner opplevelsen av å bli ekskludert på grunn av lidelsen sin er assosiert med frafall fra videregående skole, og det samme gjelder for angst og depresjon. Alvorlighetsgrad av epilepsi hang ikke sammen med drop-out.

Odberg og Elgen (2011) undersøker sammenhengen mellom livskvalitet, akademisk oppnåelse i høyere utdanning, og sosial fungering blant barn med lav fødselsvekt (LFV) som ikke var funksjonshemmet. Ungdommer i LFV-gruppen kom overveiende fra familier med lav sosioøkonomisk status. Generelt sett hadde LFV-gruppen gode sosiale ferdigheter, og deltakelse i høyere utdanning var sammenlignbar med gruppen med normal fødselsvekt. I tillegg var karakterer stort sett sammenlignbar mellom de to gruppene (bortsett fra matematikk for noen). Det samme gjaldt livskvalitet. Likevel var det flere LFV-ungdommer som hadde avbrutt skolegangen, eller som hadde fått individuell tilrettelegging.

En artikkel fra Rasalingam (2021) fokuserte kun på fysisk helse. I analysene finner de at ungdommer som vokser opp med langvarige somatiske lidelser (slik som epilepsi, diabetes, CP) har lavere sannsynlighet for å fullføre videregående skole. I tillegg hadde disse unge voksne høyere sannsynlighet for å være NEET ved 21 års alder sammenlignet med andre uten helseproblemer.

4.1.3.5 Psykososiale risikofaktorer

Psykososiale forhold omfatter mellommenneskelige relasjoner i familien, på skole eller i arbeidslivet. Psykososiale problemer kan omfatte blant annet mobbing og ensomhet (Pijl m.fl., 2014; Frostad, 2015; de Ridder m.fl., 2013a; Myhr m.fl., 2016; Sveinsdottir m.fl., 2018), manglende relasjoner til og støtte fra klassekamerater (Homlong, 2015) og lærere (Pijl m.fl., 2014; Holen m.fl., 2018; Jenø m.fl., 2018), fraværende voksne og manglende emosjonell støtte (Homlong, 2015), og å bli utsatt for vold (Friborg, 2015). Slike utfordringer kan også henge sammen med fysiske og psykiske helseproblemer, generelle lærevansker (Langøy, 2016) og stigma assosiert med disse. I litteraturen er det flere studier som finner at slike psykososiale vansker har sammenheng med skolefravall eller arbeidsmarkedstilknytning.

I en studie fra Anvik (2012) finner man at psykiske helseproblemer ofte henger sammen med en vanskelig oppvekst og anstrengende forhold i barndommen. Slike erfaringer har betydning for personen senere i livet i møte med utdanningsinstitusjoner, men også i arbeidsliv og voksenliv. Studien understreker behovet for tidlig forebygging med et samlet hjelpeapparat som kan gi koordinert og individuell oppfølging til de som sliter.

I Hyggen (2010) blir det også undersøkt faktorer gjennom livsløpet som øker risikoen for mottak av helserelevante offentlige ytelser og senere arbeidsuførhet, ved å kombinere survey- og registerdata. Mens helse og trygdehistorie predikerer risiko for arbeidsuførhet, er psykososiale faktorer også viktige, og det finnes langtidsvirkninger av grad av sosial integrasjon i ungdomstiden.

En survey-studie fra Pijl m.fl. (2014) ser på intensjoner om å avbryte skolegangen blant elever med behov for spesiell oppfølging. Forfatterne finner at intensjon om å avbryte skolegangen kan predikeres av ensomhet og manglende støtte fra lærere. Samtidig er spesielt støtte fra medelever en motiverende «nøkkel» for å ikke droppe ut. Tidspunktet i utdanningsløpet er viktig når det gjelder støtte fra lærere for elever med behov for ekstra oppfølging. Slikt støtte er spesielt viktig i de første årene, men betydningen synker over tid når støtte fra medelever blir viktigere.

Frostad m.fl., 2015 ser også på intensjon om å avbryte skolegangen. De finner at følelsen av å være inkludert på skolen har sterk sammenheng med intensjon om å droppe ut. Dette støtter at ensomhet bør derfor sees som en relevant risikofaktor for skolefravall. Det understrekes at det er den subjektive *følelsen* av ensomhet, og ikke antall venner som predikerer intensjon om å slutte. Som vist i andre studier i vårt utvalg, er støtte fra lærere også viktig, men det betyr mindre for fravall enn ensomhet.

En studie av Jenø m.fl. (2018) bruker selvbestemmelsesteorien for å undersøke akademisk oppnåelse og drop-out-intensjoner blant biologistudenter i høyere utdanning. De finner at autonom motivasjon og oppfatning av kompetanse predikerer akademisk oppnåelse, og at disse har en negativ påvirkning på intensjoner for å avbryte studiene. Motivasjon styrt av ytre faktorer var ikke relatert til akademisk oppnåelse, og var en risikofaktor for drop-out-intensjoner.

Holen m.fl. (2018) fant at et positivt forhold mellom lærer og elev kan redusere det negative forholdet mellom dårlig psykisk helse og senere fravall. Resultatene gjaldt for begge kjønn. Samtidig viser resultatene at elever med psykiske helseproblemer ofte opplever at lærerne deres ikke støtter dem, noe som bidrar til akademiske utfordringer som lavere karakterer. Forfatterne foreslår derfor at intervensjoner som setter søkelys på forholdet mellom lærere og elever er nødvendige for å redusere skolefravall.

Friborg m.fl. (2015) ser på assosiasjoner mellom vold og psykisk helse, smerte, og å bli tidlig uføretrygdet i et utvalg på om lag 13 000 personer. Mennene i studien hadde opplevd mer vold i barndommen, mens kvinnene hadde i større grad opplevd vold senere i livet. Med bruk av selvrapporterte data, fant studien at de som ble kategorisert som «sårbare individer», altså de som opplevde volden spesielt negativ, hadde signifikant verre helse og høyere risiko for å bli tidlig ufør.

Psykososiale vansker og/eller generelle lærevansker medfører særlig høy trygderisiko hos menn (Langøy, 2016). Hos kvinner forklarer andre funksjonsvansker et høyt trygdemottak. Risikoen øker betydelig hos menn, som et resultat av dårlig studieprogresjon og skolefravall, og dette gjelder særlig mot slutten av 20-årene. Artikkelen undersøker også tiltak på skoler og finner at bruk av f.eks. lærerassistenter har negative konsekvenser. Forfatterne peker på at dette muligens skyldes at assistenter kan stå i veien for sosiale relasjoner, og kan oppleves som stigmatiserende. Da får ikke ungdommene samme arena for å utvikle sine sosiale ferdigheter, og kan oppleve sosial isolasjon.

4.1.3.6 Helseatferd

Ungdom som er NEET har høyere sannsynlighet for negativ helseatferd sammenliknet med jevnaldrende som går på videregående skole (Stea m.fl. 2019a). Flere studier ser på ulike former for helseatferd som for eksempel røyking (de Ridder, 2013a; Pedersen & von Soest, 2017), bruk av kannabis og andre rusmidler (Hammer & Hyggen, 2010; Hyggen, 2010) og bruk av alkohol (Hammer, 2010; Wichstrøm, 1998) i sammenheng med skolefravall, arbeidsledighet, og mottakelse av sosialhjelp.

En artikkel av Pedersen og von Soest (2017) ser på forklaringsmekanismer for forholdet mellom foreldrenes sosioøkonomiske status og barnets røyking. De finner at foreldre med lav utdanning og de unges egne karakterer, skolefravall, og lave utdanningsmål er risikofaktorer for røyking. Videre finner de at arbeidsledighet og å motta sosialstønning forsterker risikoen. I en artikkel fra Wichstrøm (1998) blir det vist at alkoholforgiftning (adskilt fra alkoholinntak mer generelt) predikerte skoleavbrudd på videregående skole. Tilknytning til foreldrene var en medvirkende variabel, og alkoholforgiftningen hang delvis sammen med skulking og det å være med andre jevnaldrende som hadde problematisk atferd.

Det er uenighet på tvers studiene når det gjelder forhold mellom rusmidler som kannabis og tilknytning til arbeidsmarkedet eller bruk av sosiale ytelser. Hyggen (2010) avviser, for eksempel, at arbeidsuførhet som voksen har sammenheng med bruk av rusmidler som ungdom. En longitudinell analyse av Hammer (2010) viser at bruk av kannabis eller alkohol i ungdomstid ikke har noe direkte påvirkning på å være ekskludert fra arbeidsmarkedet som voksen. Samtidig øker kannabisbruk sannsynlighet for å motta sosialhjelp, som igjen øker risiko for å være langvarig utenfor arbeidsmarkedet – særlig for individer med lav sosioøkonomisk status.

4.1.3.7 Undergrupper som gis spesiell oppmerksomhet i litteraturen

Noen publikasjoner har sett spesifikt på undergrupper som defineres av at de har fått hjelp av barnevernet i oppveksten, eller at de har innvandrerbakgrunn. Disse studiene gjengis i det følgende.

Barnevern

Enkelte publikasjoner har sett spesifikt på unge som har fått hjelp fra barnevernet i oppveksten. Disse studiene understreker barnevernsbarns sårbare situasjon, særlig når det gjelder utdanningsløpet.

I en registerstudie fra Dæhlen m.fl. (2017), finner man at unge med barnevernserfaring sjeldnere enn andre følger normert studieprogresjon i yrkesfaglig utdanningsløp. Dette gjelder selv når det justeres for kjønn, karakterer, og foreldrenes utdanningsnivå. Rapporten understreker at innsats må være rettet særlig mot overgangene i yrkesfaglig utdanning. I en annen studie fra Dæhlen (2018), finner forskeren at unge som har fått hjelp fra barnevernet har en høy risiko for å falle ut fra videregående opplæring. Kun 37% i denne ungdomsgruppen oppnår studie- eller yrkeskompetanse. Resultatene viser at jenter som har fått hjelp av barnevernet, som tar helse- og oppvekstfag, fullfører videregående langt sjeldnere enn andre jenter, og det er lavest fullføringsgrad blant jenter som har bodd på institusjon. For disse er det nesten 90% som ikke oppnår kompetanse.

Kristofersen m.fl. (2009) undersøker karrierer og utviklingstrekk for ungdom som har fått hjelp av barnevernet. Rapporten ser også på sosial eksklusjon i ettervernfasen og i tidlig voksen alder.

Resultatene viser at ettervernklinter har et mer vellykket liv senere sammenlignet med andre barnevernsbarn. Ettervernklinter hadde for eksempel høyere utdanningsnivå – nesten 42% hadde gjennomført videregående eller høyere utdanning, sammenlignet med 34% i barneverngruppen ellers. Analysene viser at ettervern gir en 36% større sjanse for å fullføre. Likevel var det signifikante forskjeller når det gjaldt utdanning mellom etterverngruppen og ungdommer som ikke hadde vært i befatning med barnevernet; 80 prosent av den sistnevnte gruppen hadde gjennomført videregående eller høyere utdanning.

Sosioøkonomiske faktorer og familiebakgrunn spiller inn også her, ved at ungdommer med barnevernserfaring ofte har vokst opp i familier der forskjellige marginaliseringsfaktorer har hatt en betydelig påvirkning, ifølge en longitudinell studie av Backe-Hansen m.fl. (2014). Foreldrene har ofte lavere utdanning enn vanlig, og har derfor ofte svak tilknytning til arbeidslivet. Dette gjør at unge voksne med barnevernserfaring har høy risiko for marginalisering.

Innvandrerbakgrunn

Flere artikler og rapporter i vårt utvalg undersøker innvandrerbakgrunn som en mulig risikofaktor for NEET-status. Mens de fleste andre studiene i vårt utvalg komplementerer eller bekrefter hverandre, er det sprik når det gjelder betydningen av innvandrerbakgrunn. Ifølge en OECD-rapport fra 2018, har ungdom som er født utenfor Norge dobbelt så høy risiko for å bli NEET, sammenlignet med norskfødte (16 % vs. 7,5%). Det har også vært en tre prosents økning i NEETs fra 2008 til 2014 blant førstegenerasjonsinnvandrere, noe som skyldes en økning av flyktninger (OECD, 2018). Noen, som Markussen m.fl. (2014) skriver at å ha innvandrerbakgrunn har en negativ påvirkning på skolefullføring. Sutterud (2018) finner at innvandrerbakgrunn er en risikofaktor for å motta sosialhjelp, dette på grunn av språkutfordringer og mangel på utdanning. I tillegg finner Støren (2011) at ungdom med minoritetsbakgrunn har mindre sannsynlighet for å være i jobb, sammenlignet med den etniske majoriteten (med samme kompetansenivå og karakterer). Resultatene fra en registerstudie av Widding-Havnerås 2016 viser også at innvandrere har størst risiko for å bli NEET.

Andre studier vi har gjennomgått nyanserer imidlertid dette, og særlig når det gjelder andregenerasjons innvandrere eller de som kom til Norge som barn. Lødding (2003) undersøker frafall fra videregående skole blant ungdom med innvandrerbakgrunn og finner at frafallet er høyere blant de med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn. Men forskjellen blir redusert når man kontrollerer for foreldrenes tilknytning til arbeidslivet, og forskjeller i frafall forsvinner når det kontrolleres for foreldrenes utdanningsnivå. Ungdom som har en mor med høyere utdanning slutter sjeldnere. Videre finner Brekke (2014) at innvandrere som dropper ut ikke er mer utsatte for å være utenfor arbeid eller utdanning på et senere tidspunkt enn etnisk norske. Dæhlen og Rugkåsa (2018) tegner også et mer nyansert bilde. Her er fokuset på utdanningsresultater og frafall basert på registerdata blant barnevernsbarn med innvandrer- eller ikke-innvandrerbakgrunn. Hypotesen var at de med innvandrerbakgrunn ville oppleve en «dobbel ulempe» på grunn av sin barnevernsbakgrunn kombinert med innvandrerbakgrunn (og dårligere språkkunnskaper og opplevelser under flukt). Likevel finner forskerne et mer nyansert bilde. Resultatene indikerer at sammenlignet med innfødte nordmenn er fremgang i utdanning dårligere kun for noen få grupper innvandrere (fra Afghanistan, Irak og Somalia). Dette tyder på at man trenger å erkjenne heterogenitet i innvandrergruppene og ta i betraktning andre variabler relatert til ungdommens familiebakgrunn og andre individuelle kjennetegn (årsak til innvandring, alder da kom til Norge, botid, grunnskolekarakterer, og sosioøkonomiske faktorer).

4.1.3.8 Sosial ulikhet og ungt utenforskap

Til slutt i dette kapitlet ønsker vi å henvise til en grundig kunnskapsoversikt over litteratur som synliggjør hvordan sosial ulikhet i helse gjør seg gjeldende på alle områdene som i dette kapitlet viser seg som risikofaktorer for å bli NEET (Dahl m.fl., 2014). Kunnskapsoversikten viser hvordan unge fra familier med dårlig råd har dårligere selvrapportert helse, og større risiko for rusmisbruk, vold, mobbing og kriminalitet. Forfatterne peker også på at det er funnet en tydelig sosial gradient i unges rapportering av tilfredshet med livet og opplevelse av stress på skolen. Når man ser på barn med tiltak i barnevernet, er sannsynligheten stor for at foreldrene har lav utdanning og inntekt, er utenfor arbeidslivet, flytter hyppig, og har dårlig psykisk og fysisk helse. Basert på litteratur om deltakelse og gjennomføring av skole slår forfatterne fast at grunnskolen i stor grad bidrar til å videreføre forskjeller mellom elevgrupper når det gjelder kjønn, minoritetsbakgrunn og foreldres utdanning.

Sosial ulikhet gjør seg ikke bare gjeldende på domener knyttet til skolegjennomføring og arbeidsdeltakelse, men gir også utslag i en skjevfordeling av helsemessige forhold – som har en selvstendig effekt på skolegjennomføring og arbeidsdeltakelse. Klarer man å jevne ut sosial ulikhet i helse, vil man også jevne ut en del av betingelsene som hemmer eller fremmer prosessen mot utenforskap (BufDir, 2017).

4.1.4. Oppsummering

I dette kapitlet har vi sett at norske NEETs har et annet utfordringsbilde sammenliknet med sine jevnaldrende i samme situasjon i Europa. Blant annet er det en relativt høy andel norske NEETs som mottar helserelaterte ytelser, og som er lavt utdannet. Utdannelse er spesielt viktig for å få innpass i det norske arbeidsmarkedet. Litteraturen forteller oss en god del om risikofaktorer, eller risikofaktorer tidlig i livet som øker sannsynligheten for at man på et senere tidspunkt står utenfor skole og arbeidsliv. Tydelige risikofaktorer for å bli NEET er lav sosioøkonomisk status og familiebakgrunn, avbrutt skolegang, dårlig psykisk helse, og psykososiale problemer. Betydningen av karakterer fra grunnskolen for både gjennomføring av videregående skole og for senere tilknytning til arbeidsmarkedet peker på behovet for å se frafall fra videregående i et bredere perspektiv, og komme tidligere på banen for å hjelpe unge som sliter på skolen. Resultatene som er presentert under problemstilling 1 viser også at unge som har mottatt tiltak fra barnevernet i oppveksten i mindre grad deltar i skole- og arbeidsliv ni år etter endt grunnskole. Dette kan imidlertid henge sammen med sosioøkonomiske faktorer. Vi ser også at innvandrersstatus som en bred klassifisering er en risikofaktor for å bli NEET, men her er det store variasjoner. Barn som har ankommet landet knyttet til alder for ankomst til landet, opprinnelsesland, og spesielt foreldres utdanningsnivå. Til slutt viser kunnskapsoppsummering av Dahl og kolleger hvordan de ulike risikofaktorene som er gjengitt i vår egen kunnskapsoppsummering av NEETs, peker tilbake på et mer grunnleggende samfunnsproblem, nemlig sosial ulikhet i helse. Reduksjon av sosial ulikhet og de helsemessige konsekvensene det fører med seg er et viktig innsatsområde som kan redusere risikoen for senere NEET-status.

4.2. Problemstilling 2: Hvorfor oppstår og hvordan opplever de unge den «frakoblingsprosessen» som de har vært gjennom?

En fremstilling av unges førstehåndsbeskrivelser av prosessen som har gjort at de befinner seg utenfor skole og arbeid—basert på eksisterende forskningslitteratur på spørreskjema-data og intervjuer av de unge selv.

Mens det foregående kapittelet beskrev unge i NEET-kategorien ut fra kvantifiserte kjennetegn, vil dette kapittelet gjengi forskningen hvor de unge selv har fått komme til orde. Kapittelet baserer seg på førstehåndsbeskrivelser fra unge som opplever å stå utenfor skole og arbeidsliv. Studiene som omtales her har samlet inn intervju- eller spørreskjemadata blant unge uføre, unge mottakere av ulike trygdeytelser og former for oppfølging i NAV-systemet, og unge som har falt ut eller er i risiko for å falle ut av skolen. Dette kan være en krevende populasjon å nå for forskere (Fyhn, 2019), og desto mer verdifullt er bidraget fra studiene som har lyktes med dette. Samtidig skal man ha i bakhodet at vi kan regne med at en viss seleksjonseffekt preger resultatene i studiene, på den måten at det er de ungdommene som både har overskudd til og oversikt over sin egen prosess som deler sine fortellinger. Allikevel gir det et verdifullt innblikk i prosesser i livsløp som på mange måter er unike, men allikevel inneholder noen felles trekk med andre unge i samme situasjon.

Vi vil først beskrive resultater knyttet til «frakoblingsprosessen», altså slik de unge selv forstår utviklingen i livsløpet som har ført til at de står utenfor skole og arbeidsliv. Det finnes i midlertid også studier av unge som finner veien tilbake, og disse beskrives i delkapittelet om «Påkoblingsprosessen». I tillegg er det en del litteratur som har undersøkt perspektivet til ulike aktører som er involvert i de unges liv. Dette inkluderer saksbehandlere hos NAV, lærere, helsearbeidere, og andre. Deres forståelse av de unges behov oppsummeres til slutt i kapittelet.

4.2.1. Frakoblingprosessen

Psykososiale problemer dominerer beskrivelsene som de unge selv gir når de forteller om hva som har påvirket prosessen mot å stå utenfor skole og arbeidsliv. Faktorer knyttet til *relasjonelle forhold* står sentralt. Videre er *lav selvfølelse og manglende mestring* gjentakende temaer. Til slutt har flere en opplevelse av at *møtet med systemet*, i form av ulike hjelpetjenester, blir en faktor som bidrar negativt i frakoblingsprosessen. Beskrivelsene sammenfaller i stor grad med trekkene og risikofaktorene som er beskrevet under problemstilling 1, men gir samtidig mer utdypende forklaringer på hva som ligger bak disse variablene.

I en stor intervjustudie blant unge mottakere av uføretrygd finner Olsen og kollegaer (2009) at sosiale og ikke-medisinske faktorer er den viktigste forklaringen til at informantene er blitt uføre i ung alder. Forfatterne identifiserer tre kategorier blant de unge uføre som deltar i studien: 1) De med vanskelig oppvekst, skoletrøbbel, relasjonsvansker og psykiske lidelser; 2) de med uspesifikke lidelser og mestringsproblemer; og 3) de med spesifikke, ofte medfødte lidelser. Forfatterne av studien finner at omsorgssvikt i tidlig oppvekst er fremtredende, og at mange hadde trengt inngripen fra støtteapparatet tidligere i livet. En informant beskriver oppveksten sin slik:

*Helt jævlig. Et mareritt. Fikk juling for ingenting. (...) Jeg har redda mora mi fra overdose to ganger. Piller (...) Mora mi brydde seg ikke. (...) Jeg vurderte å ta livet av foreldrene mine. Men jeg fant ut at det ikke var verdt å sitte inne for. (...) Jeg unner ingen det jeg har opplevd. Det er moren og faren min som har ødelagt meg. Jeg hater dem for det de gjorde og ikke gjorde. De skulle ikke hatt barn.
Olsen m.fl. (2009), s.142*

I en lignende studie utført av Nordrik (2008) trekker flere av de unge uføre frem mobbing som en årsak til at man senere valgte bort utdanning, og i en spørreundersøkelse blant unge som ble fulgt opp av NAV oppgav 17% mobbing som årsak til at man hadde sluttet på skolen (Ose m.fl., 2014). En annen studie av unge på randen av uføretrygd viste at hele 66% rapporterte at de hadde blitt mobbet (Sveinsdottir, 2018). Mobbing ble her definert som flere perioder med mobbing på noen uker hver, eller mer. Mobbing, omsorgssvikt og ensomhet går også igjen i en kvalitativ studie blant unge med psykiske problemer som sliter med sin tilknytning til skole og arbeidsliv (Anvik og Gustavsen, 2012). En av informantene i Nordrik-studien uttrykker seg slik:

*Synshemmingen har preget meg siden jeg begynte på skolen.
Jeg ble mobba fra første klasse til jeg slutta på videregående, på en måte. Også av lærere faktisk. Det fantes ikke noe kunnskap om min funksjonshemming over hodet og lærerne var ikke villige til å gå på noe kurs, ikke villige til å forstå problemet liksom, og de også bare mobba meg.
Nordrik (2008), s.23*

I studien av Sveinsdottir og kollegaer (2018) ble deltakerne som opplevde å ha sykdom spurt om hva som var årsaken til sykdommen. Deltakerne tilskrev i hovedsak sykdommen til relasjonelle faktorer, som ensomhet, isolasjon, og mangel på omsorg. To femtedeler av deltakerne hadde opplevd vold, og en tredel av jentene hadde opplevd seksualisert vold. Vekten av psykososiale problemer hos unge i en sårbar situasjon bekreftes også i andre og mindre case-studier (Stänicke, 2014; Antonsen, 2016).

Flere studier har undersøkt prosessene knyttet til skoleavbrudd, og intervjuet unge i fare for å falle ut, eller som allerede har falt ut. I en studie av frafall fra yrkesfag finner Ernst m.fl. (2013) at overgangen mellom skole og læretid er sårbar, blant annet fordi det er en setting som verken foreldre eller skole har særlig innsikt i. En dårlig match mellom arbeidsplass og lærling kan føre til brudd i læretiden, og man risikerer å ikke bli fanget opp av verken skolen man hørte til, eller Oppfølgingstjenesten som følger opp unge som faller fra videregående opplæring.

Ramsdal og kollegaer har gjennomført flere intervjustudier for å undersøke «push/pull»-faktorer knyttet til deltakelse i skole og arbeidsliv blant personer i ung voksen alder (Ramsdal m.fl. 2013; 2018). I den ene studien ble ti unge mottakere av velferdsytelser intervjuet om sin egen forståelse av hva som påvirket prosessen mot skoleavbrudd og/eller arbeidsløshet (Ramsdal m.fl., 2013). Informantene beskrev lav motivasjon, manglende involvering fra voksenpersoner og opplevelser av å ha blitt forlatt, ensomhet og utfordringer med sosial tilhørighet blant jevnaldrende som årsaker til at de var havnet i en uønsket livssituasjon. I den andre studien intervjuet forskerne syv informanter hadde avbrutt videregående opplæring og var arbeidsløse på intervjudtidspunktet, og syv informanter som var studenter i høyere utdanning (Ramsdal m.fl., 2018). De som hadde avbrutt skolegangen og var arbeidsløse hadde mer alvorlige psykiske problemer, målt ved et

psykiatrisk diagnostiseringsintervju, kombinert med langt mindre tilgang på sosial støtte, sammenlignet med beskrivelsene til de som var studenter.

En annen intervjustudie blant unge som hadde droppet ut av videregående fant at de som var preget av pessimisme og motløshet opplevde at skolen ikke hadde bidratt med omsorg og støtte, noe som de også fikk lite av hjemmefra (Ottosen m.fl., 2019). De unge følte seg som passive deltakere i sitt eget liv. En studie som undersøkte læreres perspektiv på utdanningsbrudd fant at lærerne mente kontaktlærer kunne ha avgjørende betydning for gjennomføring av skolegang, samtidig som de mente at det var for tilfeldig hvor god relasjonell kompetanse lærerne møtte elevene med (Eriksen, 2010). I en spørreundersøkelse om blant annet psykisk helse i skolen finner Holen og Waagene (2014) at et stort flertall av lærerne ønsker at skolen skal arbeide systematisk, både for å forebygge psykiske problemer og for å fremme god psykisk helse i elevgruppen. Samtidig fremheves det at det er et mindretall av lærerne som oppgir at skolen faktisk gjør dette. Lærerne gjør selv en aktiv innsats for å tilrettelegge for elever med psykiske vansker, og opplever å få god støtte fra Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT), skolehelsetjenesten og sosialfaglige rådgivere i skolen. Samtidig ønsker de seg mer kompetanse på noen områder, og bedre tilrettelegging fra skoleledelse og skoleeier.

I tråd med dette mener Moshuus m.fl. (2019), basert på en stor mengde longitudinelle intervjudata, at risikoen for lengre avbrudd fra utdanning kan reduseres ved at unges skoledeltakelse forstås i sammenheng med deres relasjonelle tilhørighet blant venner, familie og lokalsamfunn. De bruker tre kategorier for å klassifisere unges relasjonelle robusthet: *The steady*, de stødige, som har gode og trygge relasjoner; *the shaky*, de vaklende, som har opplevd noen skadede relasjoner, og *the shivering*, de skjelvende, som har flere åpne brudd i relasjonene sine. Forfatterne av studien mener å se en kumulativ effekt av relasjoner, som over tid spinner et sikkerhetsnett for de unge med gode relasjoner – og som tilsvarende er mangelfull for unge med svake relasjoner.

Moshuus og kollegaer (2019) trekker en interessant linje mellom systemsvikt og unges negative selvfølelse i sammenheng med frafall fra yrkesopplæring. Her kan forhold utenfor de unges kontroll, slik som manglende læreplaner, føre til frafall. Samtidig preges de unges beretninger av individualiserte forklaringsmodeller, som legger ansvaret på dem selv, og fører til dårlig selvbilde. Edvardsen m.fl. (2019) peker på noe av det samme i sitt arbeid, hvor de finner at når unge har ustabil tilknytning til skolen, og ikke får tettet «hullene» som dette skaper fordi de ikke fanges opp tidlig av skole eller hjelpetjenester, skyves ansvaret for å komme på rett spor igjen ned til de unge som allerede har store utfordringer. Forfatterne trekker paralleller til Olsen-studien blant unge uføre (2009), hvor slike faktorer ser ut til å brolegge veien til uføretrygd og utenforskap.

De unges møte med aktører i hjelpeapparatet blir for mange en skjør interaksjon mellom individ og system. I de unges beretninger viser systemet – i mange tilfeller NAV – seg som både hemmende og fremmede for frakoblingsprosessen, som de kommende avsnittene vil belyse. I delkapittelet om påkoblingsprosessen skal vi se på hvordan avgjørende møter med systemet og dets aktører har fremmet tilbakeføringsprosessen til deltakelse i skole eller arbeid, men i det følgende skal vi se hva studier viser om tilfellene hvor systemet ser ut til å fremme selve frakoblingsprosessen.

I Nordrik-studien blant unge uføre (2008) forteller informantene om opplevelser med saksbehandlere i NAV hvor de har blitt stemplet som mindre kompetente og kvalifiserte enn det

de opplever seg selv som. De får redusert tro på egne evner og en negativ selvforståelse, som illustrert i dette sitatet:

Attføringstiltakene «klientifiserer» deg. Du fremstilles som en hjelpeløs person som trenger hjelp. Dette blir du tvunget til å være med på, men etter hvert ble det for vanskelig for meg så jeg måtte slutte.
Nordrik (2008), s.53

Nordrik-studien synliggjør hvordan summen av erfaringene knyttet til sin egen sykdom, møtet med NAV, og den sosiale skammen som følger med å ikke kunne forsørge seg selv, fører til en slags omdefinering av sin egen selvoppfattelse.

I evalueringen av aktivitetsplikt for unge sosialhjelpsmottakere ble det gjennomført intervjuer med mottakere av slike ytelser (Lidén, 2019). Plikten innebærer at sosialhjelpsmottakere under 30 år er pliktig å delta i arbeidsrelatert aktivitet for å motta økonomiske ytelser. Intervjuene viste at informantene jevnt over så aktivitet i seg selv som positivt, men opplevde frustrasjon knyttet til at aktivitetene var lite konstruktive, eller bar preg av oppbevaring. Rapporten slår fast at det er en betydelig mangel ved bestemmelsen at få NAV-kontorer evner å tilby meningsfulle og treffsikre aktivitetstilbud til bredden av en sammensatt brukergruppe. Krav om aktivitet som ikke oppleves målrettet kan virke mot sin hensikt, slik flere andre studier indikerer (Nordrik, 2008; Anvik og Gustavsen, 2012).

Moshuus m.fl. (2019) peker på at i møtet med NAV kan kravene som stilles til egeninnsats for å innfri målsetninger virke helt uoverkommelige for dem som befinner seg i de mest sårbare situasjonene. I en kunnskapsoppsummering av Lo m.fl. (2016) fremheves det hvordan unges egne ressurser kan bli avgjørende for hvor god hjelp de får i systemet. Dette kan skape en effekt hvor de som er i mest sårbar situasjon får minst passende hjelp. Dette gjenspeiler den samme dynamikken som nevnes i den tidligere nevnte studien hvor unge med psykiske problemer som får støtte fra lærer har bedre forutsetninger for å fullføre skolegangen, samtidig som det er nettopp elever med psykiske problemer som får mindre støtte fra læreren (Holen, 2018). En slik dynamikk forsterker avstanden mellom den unges behov og systemets evne til å møte disse behovene. Hyggen (2010) påpeker at det er rimelig å anta at unge som møtes med mistillit og mistenksomhet fra system og samfunn, selv utvikler mistillit til systemet og samfunnet.

Det såkalte 0-24-samarbeidet er en satsing fra regjeringen som har til hensikt å gi bedre samordnede tjenester til barn og unge. En delrapport fra evalueringen av satsingen beskriver et arbeidsverksted med brukerorganisasjoner som representerer barn og unge (Proba, 2017). De overordnede innspillene fra brukerorganisasjonene er at barn og unge risikerer å bli kasterballe i systemet fordi det er for skarpe skiller mellom sektorene, og fordi tjenestene ikke kjenner godt nok til hverandre; at tiltak kommer for sent eller ikke følges opp; lite brukermedvirkning og informasjon; og behov for kompetanseheving i tjenestene, spesielt om psykisk helse og mangfold.

4.2.2. Påkoblingsprosessen

På samme måte som relasjonelle forhold, selvfølelse og mestring kan akselerere prosessen mot utenforskap, ser det ut til at de samme faktorene er en viktig del av løsningen for å hjelpe unge til

et deltakende liv. En rekke studier synliggjør hva unge selv mener er nødvendig for å endre en uønsket livssituasjon, og disse omtales i det følgende.

Lo og kollegaer (2016) har gjort en kunnskapsoppsummering om ungdom med sammensatte behov for offentlige velferdstjenester. De finner grunnlag i litteraturen for å si at det ser ut til å være hensiktsmessig hjelp fra enkeltpersoner, og ikke fra system eller tjenester, som unge selv opplever som nyttige. Det betyr ikke at systemet ikke er til hjelp, men at det er de relasjonelle kvalitetene i hjelpen som tilbys, som oppleves som nyttige. I likhet med dette fant Edvardsen m.fl. (2019) at de unge i deres studie ofte foretrakk kjente, trygge hjelperelasjoner fremfor psykiatriske tjenester, og etterlyser derfor mer kunnskap om hva som oppleves som hjelpsomme relasjoner for barn og unge. En tidligere nevnt studie fant at unge som hadde droppet ut av skolen, men som på intervjudispunktet var preget av optimisme og proaktivitet fremfor pessimisme, fortalte at støttende interaksjon med viktige personer hadde gitt dem tro på seg selv og muliggjort alternative fremtidsplaner (Ottosen m.fl., 2019).

Hva menes så med *støttende* interaksjon og relasjoner? Studiene som har undersøkt hva slags hjelp fra det offentlige som oppleves som hjelpsom, tegner et nokså tydelig bilde av voksenpersoner som klarer å opprette en tillitsbasert relasjon til de unge, hvor kvaliteten på relasjonen er viktigere enn hvilken formell rolle helperen har. Det viktige for ungdommen er å føle seg møtt og forstått. En større evaluering av 15 ungdomsprosjekter i NAV (fordelt på Frøyland m.fl. 2016 og Frøyland 2017) gir et svært verdifullt innblikk i perspektivet til både deltakere og aktører i ulike hjelpeinstanser, og gir konkrete råd om hvordan instansene kan sørge for sømløse løp for de unge (se avsnitt 4.3.1.6). De unge som ble intervjuet i prosjektet fremhever viktigheten av en positiv orientering i oppfølgingen, å få skryt, empati, og fokus på å bygge selvtillit (Frøyland, 2017). Den praktiske bistanden var også viktig, og at helperen til tider var villig til å «dra prosessen». I en annen publikasjon basert på samme studiepopulasjon fremheves det som viktig at helperen evner å komme «tett på», og å se hele livet til den unge, ikke bare målsetningen om å for eksempel komme i arbeid (Frøyland m.fl., 2016). To deltakere i ungdomsprosjektene setter ord på det slik:

Jeg tror det har hjulpet at de har tatt meg litt ekstra inn til hjertet. I og med at de har sett den framgangen jeg har hatt, hva jeg har slitt med og hvor jeg kommer fra. Den situasjonen jeg har hatt, hvor mye jeg har ofra. Så tror jeg det har hjulpet at de har tatt meg ekstra inn til seg. Det har vært litt mer enn bare det overflatiske. Jeg har alltid visst at de har vært der og at jeg kunne ringe dem når som helst. Hver gang jeg oppnår noe så er det dem jeg har lyst å ringe for de blir liksom genuint glade. Og de vet liksom godt at de har vært med å pushe meg, sette grenser for meg. De har vært med på både opp og nedturene. Det er mange dager jeg har hatt lyst til bare å slutte der nede og gi fingeren til dem, men da har de vært der da også.
(Kvinne 24 år, i Frøyland m.fl., (2016, s.61)

Prosjektet har vært spesielt viktig. Måten de behandler deg på. De ser ikke ned på deg selv om du har litt problemer. De følger deg opp uansett, er snille og bryr seg. Et eksempel var da jeg skulle ta en blodprøve og var nervøs for det. Da ringte de og spurte hvordan det hadde gått. At de også gjør sånne ting er så viktig, og da er det lettere å oppsøke dem selv senere.
(Mann 22 år, i Frøyland m.fl., 2016)

Funnene støttes av lignende studier, hvor de unge understreker viktigheten av «normale» relasjoner med hjelpere, å kunne ringe utenom arbeidstid, å bli møtt med interesse og en lyttende tilnærming (Proba, 2018), at voksne er «strenge på snille måter», og at de har humor og liker å være sammen med ungdommene (Follesø, 2014).

Det skjer en indre prosess for unge som får hjelp til å gjenfinne motivasjon, og finne løsninger som lar dem realisere ønskene sine for deltakelse i skole og arbeidsliv. Ramsdal og kollegaer (2021) fulgte prosessen tilbake til skolegang for seks unge som har falt ut, og viser at ungdommene tidlig i prosessen uttrykker svak indre motivasjon og utholdenhet, og opplever forvirring rundt fremtiden. De har en følelse av å sitte «fast» i situasjonen sin, men får gradvis en opplevelse av økt motivasjon og å være i bevegelse. Faktorer som bidro til denne bevegelsen var resosialisering, å få hjelp til å komme i kontakt med arbeidsgivere og hjelp med søknader til arbeid og skole. I likhet med dette fant en intervjustudie utført av Steig m.fl. (2019) at viktige elementer for at ungdommen gjenopptok videregående skolegang var det å ta selvbestemte valg, oppleve å føle seg kompetent og å få støtte og tilrettelegging fra betydningsfulle andre. Analysen i den studien tar utgangspunkt i forskningen på menneskets tre grunnleggende psykologiske behov, og deres betydning for velvære og motivasjon: Selvstendighet, kompetanse og tilhørighet. Viktigheten av å få dekket disse behovene gjenspeiles også i den øvrige litteraturen presentert her, om hva som fremmer påkoblingsprosessen.

4.2.3. Drøfting av resultatene med ungdom i målgruppen (internettforum)

Som beskrevet i metodekapittelet presenterte vi funnene fra litteraturgjennomgangen til unge voksne i målgruppen, for å få deres innspill. De var deltakere i et netttforum og omtales i det videre som «skribenter». Når det gjaldt skribentenes bakgrunn hadde enkelte omsider kommet inn i arbeid eller utdanning etter en eller flere perioder utenfor, mens andre fortsatt slet eller hadde valgt å midlertidig stå utenfor. Generelt sett blir resultatene fra problemstilling 1 og 2 bekreftet av skribentene. Særlig uttrykket «å føle seg som en kasteball» i systemet resonnererte med mange, og spesielt når det gjaldt kontakt med NAV. Opplevelser av mobbing (i skole og på arbeidsplassen), uten at ansvarlige voksne grep inn var også en rød tråd gjennom svarene. Opplevelser med NAV og med utdanningssystemet i videregående skole ble diskutert av de fleste.

Skribentene forteller om deres møte med et lite tilpasset offentlig system med strenge regler som de tapte på, og vanskelige relasjoner med veiledere som ikke klarte å veilede dem gjennom systemet. Ett tema her var reglene hos NAV. Flere opplevde stress på grunn av regler for å motta dagpenger, samt kravene for meldekort og beregning av timer. Noen mente at det ikke er lønnsomt å arbeide hvis man er på noen form for trygd, fordi man får lite tilbake eller kanskje taper penger. Dermed blir det lett å velge bort midlertidig/deltidsarbeid, og dårlig betalte og stressende jobber. Enkelte påstod at relasjonen med NAV gjorde det å være arbeidsledig enda mer krevende og stressende enn det ellers hadde vært, og at dette kan gjøre en syk person enda sykere.

Forholdet med saksbehandlerne ble også diskutert. Flere beskrev det som en sjelden tilfeldighet om man får en saksbehandler som kan og vil hjelpe dem. De unge forteller om saksbehandlere som tillot lite rom for at den enkelte skulle ha innflytelse på prosessen. Noen beskriver at de ble tvunget til å søke på uaktuelle jobber (f.eks. på grunn av mangel på kvalifikasjoner) som innebar flytting fra støttenettverket sitt. Lange saksbehandlingstider og lite samarbeid mellom NAV og andre instanser ble også nevnt som problematisk. Det ble også fortalt om følelsen av å bli møtt av mistillit fra saksbehandlere. Disse beskrivelsene støtter våre funn fra litteraturen om blant annet

manglende brukermedvirkning. Samtidig, som en annen unge skrev, er det «populært» å klage på NAV i dette forumet, og man skal ha i bakhodet at dette er kun den ene siden av historien. Hvorvidt opplevelsene speiler gjeldende regelverk er også usikkert.

Skribentene tok også opp sine opplevelser med *utdanningssystemet*. Hovedutfordringene var knyttet til tidspunkt og kostnader ved eksamen, og manglende tilpasning til den enkeltes interesser, behov, og situasjon. Utfordringen med kostnader ved å ta utdanning (og særlig som privatist), ble nevnt flere ganger. Dette var belastende for dem med dårligst økonomi eller som lever på lave trygdesatser. Det var også en barriere med rigide tidspunkt for eksamen og skoleopptak, som kan innebære lang ventetid for å kunne søke seg til høyere utdanning. At realkompetanse ikke blir verdsatt var også et tema. Man kan føle seg presset av både samfunnsinstitusjoner og arbeidsmarkedet om å ta høyere utdanning, men dette passer ikke for alle. Derfor mente flere at arbeidsgivere bør legge mer vekt på realkompetanse, noe som gjelder særlig for fysiske jobber der man kan få opplæring i stillingen.

De unge som svarte kom også med noen forslag til endringer på systemnivå.

Når det gjelder NAV kom det følgende forslag:

1. Det må lønne seg å jobbe: Reglene rundt dagpenger og lønssystemet bør endres. Det bør bli lettere å si «ja» til hvilken som helst jobb uten å måtte beregne eller frykte for at man kommer til å tape penger.
2. Det bør lønne seg å ta utdanning i stedet for å få ytelser fra NAV. Slik det er nå, særlig for de som ikke vet hva de skal studere, er det kanskje bedre å gå til NAV og søke jobb samtidig, enn å få en tilsvarende sum fra Lånekassen (som er delvis lån)
3. NAV bør gi et mer differensiert tilbud, som skiller mellom de som bare trenger litt hjelp for å komme seg videre og de som har vært mange år i systemet.
4. Instanser som NAV og BUP må samarbeide og følge opp bedre, og ta mer på alvor ungdommenes behov.
5. Saksbehandlere må bli flinkere og ta bedre hensyn til brukermedvirkning, og behandlingstid må bli raskere

Når det gjelder utdanning kom det endringsforslag som:

1. Mer fleksibilitet til å kunne ta opp fag; folk bør kunne ta fag/eksamen når de er klare for det. Hyppigere eksamen med kortere påmeldingsfrister.
2. Rimeligere eksamensavgift, gjerne for privatister. Eventuelt støtte til å dekke eksamen.
3. Mer individtilpasset/differensiert utdanningsløp og tilbud. Noen eksempler som ble nevnt var raskere løp, å kunne ta fag som går på tvers av klassetrinn (slik at man får riktig faglig nivå) og flere valgfag. I tillegg var det ønskelig å kunne møte opp digitalt heller enn å være fysisk til stede, for å gjøre det lettere for de som sliter med å komme på skolen, har søvnproblemer, eller skulker på grunn av mobbing.
4. Mer vektlegging av realkompetanse/realkunnskap. Det hadde vært ønskelig å kunne ta kompetanseprøver for å vise at man har nødvendige ferdigheter til å ta studiekompetanse.
5. Forsterket kompetanse og opplæring for lærere, som kan bidra til å identifisere svake elever, dem som opplever mobbing og ellers står i fare for å havne utenfor, samt midler til å gjøre noe med det.

Avslutningsvis understreker flere av skribentene viktigheten av tidlige intervensjoner, og at disse gjerne kan være tiltak som får ungdommer å føle seg «sett», å føle at de hører hjemme, som er tilpasset den enkelte og gir mulighet for å lykkes.

4.2.4. Oppsummering

I dette kapitlet, hvor vi gjengir de unges egne beretninger om frakoblingsprosessen, finner vi at psykososiale problemer er dominerende i rekonstruksjonene av hva som har ført dem inn i en uønsket situasjon i livet. I kjernen av problemene er manglende tilhørighet i viktige relasjoner oppsiktsvekkende fremtredende. Unge forteller om ulike former for brutte eller manglende relasjoner, som har tatt form av omsorgssvikt, trøblete familiebakgrunn, brudd i kontakt med foreldre, mobbing i skoleårene, lite tilhørighet blant jevnaldrende og ensomhet. Mange unge forteller også, i sammenheng med eller uavhengig av disse forholdene, om en negativ spiral av manglende mestring og lav selvfølelse. En del forteller om det de anser som mangelfull oppfølging av skole eller NAV, og at dette kan bidra til å akselerere prosessen mot frafall og utenforskap. Nyere studier synliggjør i midlertid også de historiene om dem som finner tilbake til mestring, tilhørighet og deltakelse i skole eller arbeidsliv. Spesielt fremhever de unge det å få individualisert oppfølging av personer i systemet som gir omsorg, som støtter, og som «pusher» når det trengs. Støttende interaksjoner med voksne ser ut til å være en drivende faktor for at de unge får muliggjort alternative fremtidsplaner.

Resultatene fra problemstilling 1 og 2 ble speilet i et populært og anonymt nettforum. Oppsummeringene av resultatene ble lagt ut som en tråd, og brukere av forumet ble invitert til å komme med tilbakemeldinger. Blant de som svarte var det stor grad av gjenkjennelse, spesielt i møte med det de oppfatter som et rigid velferdssystem og utdanningssystem. Mer fleksibilitet var en fellesnevner i anbefalingene deres til forbedringer i systemet.

4.3. Problemstilling 3: Hvorfor har ikke systemet fanget opp ungdommene og deres behov, og hvordan kan systemet hemme eller fremme frakoblingsprosessen?

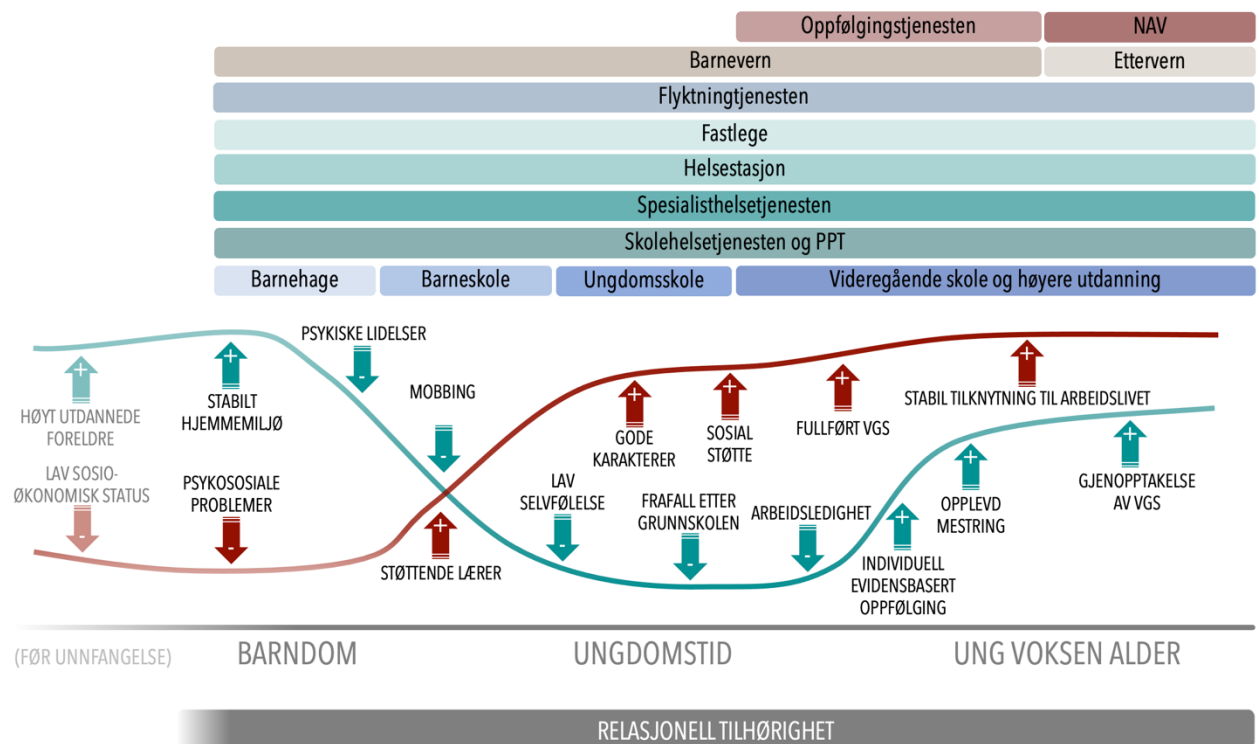
En sammenstilling av det overnevnte kunnskapsgrunnlaget for å identifisere systemsvakheter i oppfølgingen av de unge, og danne grunnlag for utvikling av nye praktiser og tiltak i kommunal sektor.

Kapitlet som besvarer den siste problemstillingen er delt i to. I første del oppsummeres den resterende litteraturen som ble identifisert i søket, som tematisk kretser rundt systemets rolle. I andre del av kapitlet sammenstiller vi resultatene fra hele kunnskapsoppsummeringen, for å identifisere systemsvakheter i oppfølgingen av de unge. Helt til slutt i kapitlet peker vi på kunnskapshull i den eksisterende litteraturen om unge utenfor skole og arbeidsliv.

Litteraturen som er oppsummert i denne rapporten har identifisert en rekke faktorer som henger sammen med det å stå utenfor skole og arbeidsliv i ung og ung voksen alder. Sett i et livsløpsperspektiv går individet gjennom relativt mange viktige overganger med skiftende sosiale omgivelser gjennom barne- ungdomsårene og inn i ung voksen alder. Dette inkluderer blant annet overganger fra barnehage og mellom ulike skolenivå, og fra skole til videre utdanning eller

arbeidsliv. Dette er viktige og sårbare faser som ikke alltid er smidige og strømlinjeformede, og som kan øke risikoen for å havne utenfor. Når det gjelder viktigheten av de første leveårene og barneskolealder for senere utenforskap inkluderer denne rapporten få publikasjoner. Dette er delvis på grunn av mangel på studier av unge NEET som inkluderer data fra tidlig i livsløpet og dermed ikke har et langt nok tilbakeblikk, og delvis fordi søkeordene i rapporten har fokus på frafall fra skole og arbeidsledighet som utfall. Det finnes betydelig forskningslitteratur på temaer som tilknytningsproblematikk, omsorgssvikt, barnevern og mobbing i tidlige stadier i livet, men studier som måler sammenhengen mellom disse forholdene og senere NEET-status er mer fraværende. Opplevelser av omsorgssvikt og mobbing i NEET-populasjoner i den foreliggende litteraturen gjengis i retrospekt, og ikke som en del av longitudinelle studier som følger livsløpet og henter ut data underveis, for så undersøke systematiske sammenhenger med senere NEET-status.

Litteraturen som er gjennomgått i den foreliggende rapporten gir likevel et tydelig bilde av viktige risikofaktorer som gjør seg gjeldende tidlig, i noen tilfeller allerede før barnet kommer til verden, og videre gjennom ulike faser i livsløpet. Figur 5 illustrerer eksempler på to slike livsløp og hvordan ulike faktorer kan ha positiv og negativ påvirkning på den enkelte, samt tjenestene som kan være aktuelle for de ulike aldersgruppene. Eksemplene er hypotetiske, men de ulike faktorene som nevnes er diskutert i de foregående kapitlene. Relasjonell tilhørighet ligger nederst i figuren som en grunnleggende faktor gjennom hele løpet, og illustrerer hvordan dette gjør seg gjeldende i alle faser, på alle arenaer, og i alle treffpunkter mellom system og individ. Dette er lagt til basert på hvor fremtredende relasjonelle aspekter er i den gjennomgåtte litteraturen, både som risiko- og beskyttende faktor. Systemene som den unge kan være i befatning med gjennom barne- og ungdomså er potensielt mange for de som har behov for ekstra oppfølging.



Figur 5: Eksempler på to ulike livsløp—basert på faktorer identifisert i litteraturen, som kan virke inn i ulike livsfaser.

4.3.1. Litteratur som diskuterer systemfaktorer

En god del av litteraturen som ble identifisert i litteratursøket ser på systemfaktorer rundt individet. Dette er publikasjoner som løfter perspektivet fra individuelle forhold, til forhold i de unges lokalsamfunn, ulike systemer de er i befatning med, og til lokale eller nasjonale initiativer for å redusere frafall. I det følgende er publikasjonene kategorisert under temaene *Organisering av oppfølging, kritiske overganger i skolen, tiltak og praksis hos NAV, arbeidsgiverperspektivet, lokale tiltak og reformer for å forebygge frafall og utenforskap, og spesifikke anbefalinger i litteraturen.*

4.3.1.1 Organisering av oppfølging

Publikasjoner som har sett på oppfølgingssystemer rundt de unge indikerer noen svakheter i disse systemene. Flere studier trekker frem kommunikasjon og samhandling på tvers av instanser som avgjørende for god oppfølging (Kvam, 2019; Frøyland m.fl., 2016; Proba 2018). Det påpekes at fragmenterte tilbud kan føre til at unge føler seg som en «kasteball», som pekes i retning av den ene og den andre aktøren, uten at noen evner å gripe helheten i den unges problemstillinger (Proba, 2018). De ulike tilbudene eies av aktører som ikke snakker sammen, som har ulike mål og prioriteringer, og som strukturelt ikke er bygget opp for å samarbeide med andre etater (Helgøy m.fl., 2019; Olsen og Jentoft, 2013). I en evaluering av samarbeidet mellom NAV og barnevernet finner forfatterne ingen nyere forskning som undersøker det praktiske samarbeidet mellom barnevernstjenesten og NAV-kontoret, noe som indikerer at dette har fått lite fokus (Bennwik og Oterholm, 2017). I en evaluering av tidlig innsats og tverretattlig samarbeid om barn og unge, basert på datainnsamling i ti fylker, konkluderer forfatterne med at taushetsplikten er den største barrieren for det tverrfaglige samarbeidet mellom skole og barnevern (Olsen og Jentoft, 2013). Dette bemerkes også i en tidligere studie, som slår fast at samarbeidet mellom instanser når det gjelder unge i barnevernet er for svakt – dette gjelder skole, helsetjenester, og NAV (Kristoffersen, 2009). Sømløs oppfølging av ulike instanser bør være et mål (Kvam 2019).

Skog Hansen og kollegaer (2020) har gjennomført en stor undersøkelse blant 60 kommuner som undersøker organisering og praksis knyttet til å fremme bedre tverrsektorielt samarbeid, og slik gi bedre hjelp til utsatte barn og unge. Den viser at det pågår et innovasjonsarbeid i mange av kommunene for å bedre samarbeid, tidlig identifisering av oppfølgingsbehov, og å tilby helhetlig oppfølging. Dette har ført til nye måter å organisere tjenestene sine på, blant annet ved å opprette tverrfaglige team og etablere faste møtepunkter mellom de ulike tjenestene på oppvekstfeltet. Over halvparten av kommunene hadde også lagt til rette for at aktører fra ulike profesjoner kan være lokalisert på skolen, for å legge til rette for tverrfaglig samhandling. Resultatene i undersøkelsen peker også på det forfatterne kaller «trøbbel i grenseflatene», slik som uklarhet rundt koordineringsansvar, forskyvningsproblematikk, manglende deling av informasjon og manglende innsikt i andre tjenesters kompetanse og fagområde.

Studier fremhever at oppfølgingen som gis bør være fleksibel og ikke være låst til å følge ulike typer ytelser, da dette kan føre til en sykeliggjøring av de unge for å få utløst den mest hensiktsmessige oppfølgingen (Frøyland m.fl., 2016; Proba, 2018). Dette kan i verste fall kamuflere det sosiale aspektet av problemene til de unge, fordi utløsning av bestemte ytelser og oppfølging krever en diagnose (Soggiu, 2020). Frøyland og kolleger (2016) påpeker at det fremstår lite hensiktsmessig å definere en ung person med nedsatt arbeidsevne tidlig i livet, for å få utløst riktig hjelp i systemet – det er systemet som må tilpasses ungdommene, og ikke omvendt. Oppfølgingen

bør være individuelt tilpasset, legge til rette for mestring og gi bistand som istandsetter de unge til å forfølge sine egne mål og drømmer i livet (Bragdø og Spjeltkavik, 2013).

Brukerorganisasjoner etterlyser mer kompetanse i hjelpetjenestene på sammensatte problemer, altså tilfeller der hvor det er vanskelig å helt få grep om hva problemene bunner i og hvordan de kan løses (Proba, 2018). Dette behovet underbygges av studier blant aktører i hjelpesystemet (Ose m.fl., 2014; Olsen m.fl., 2017), i den nevnte undersøkelsen blant 60 kommuner (Skog Hansen m.fl., 2020), og i den nevnte evalueringen om tidlig innsats (Olsen og Jentoft, 2013). Sistnevnte studie peker på at problemkomplekser som ikke lar seg «sortere» inn under etaters ansvarsområder, krever tverretattlig oppfølging. Manglende kompetanse på sammensatte problemstillinger kan i verste fall føre til forskyvningsproblematikk, hvor den unge faller mellom flere stoler fordi den ene tjenesten mener at problematikken bør håndteres av en annen etat, og vice versa.

I tillegg fremheves oppsøkende virksomhet som en lovende tilnærming til målgruppen (Soggiu, 2020; Frøyland m.fl., 2016). Oppsøkende virksomhet går ut på at personer i støtteapparatet oppsøker og bygger relasjoner med ungdommen der de er, i deres hjem eller lokalsamfunn, fremfor at ungdommene skal komme til deres kontor. Kanskje kan samhandling i de unges egne omgivelser legge til rette for mer naturlige relasjoner.

4.3.1.2 Kritiske overganger i skolen

I overgangen mellom grunnskole og videregående er det mangelfull informasjonsoverføring og samarbeid, som kan føre til at overgangen blir ekstra sårbar (Rambøll, 2010). Dette bekreftes i en rapport fra Riksrevisjonen (2016), som slår fast at det er for stor variasjon i kvaliteten på oppfølgingen av ungdom som har avbrutt videregående opplæring, og at samarbeidet mellom aktørene ikke er godt nok i flertallet av tilfellene som er undersøkt. I en evaluering av samhandlingsmodellen Mission Possible, som har til hensikt å forebygge skolefrafall gjennom å styrke samkjørt ledelse på tvers av etater, peker forfatterne på flere lovende grep (Holth Mathiesen & Buland, 2017). Disse inkluderer samarbeidsavtaler, avklarte mandater og ansvarsområder, samarbeidsmøter på operativt og strategisk nivå, målrettet arbeid med å utvikle felles virkelighetsforståelser, og å skape kultur blant medarbeidere for samarbeid. Denne modellen kan med fordel vurderes for videre implementering andre steder. I en studie som undersøkte erfaringer med samarbeid mellom NAV og fylkeskommunen for å hindre frafall fra videregående opplæring, gjorde man lignende funn av hva som hadde vært hensiktsmessige grep (Holth Mathiesen m.fl., 2017).

Når det gjelder veiledning i skolesettingen fremhever Thunberg m.fl. (2017) viktigheten av medbestemmelse, ikke bare medvirkning i valg av aktiviteter, mål, og rådgivere, for å øke elevers kompetanse i å gjøre gode karrierevalg.

4.3.1.3 Tiltak og praksis hos NAV

Norge – og de andre nordiske landene – har tradisjonelt sett møtt utfordringen med utstøting fra arbeidslivet med aktiveringspolitikk, altså at det stilles krav til arbeidsrettet aktivitet til mottakere av velferdsytelser (Hedblom, 2004). I det store og hele er tiltak som tilbys i regi av NAV lite evidens-baserte (Nøkleby m.fl., 2017). Det gjøres imidlertid en del studier av endringer av regelverk, og enkelte studier av bestemte tiltak finnes. Studier av von Simson (2012; 2016) finner at både lønnstilskudd og opplæringstiltak har positive effekter på sannsynligheten for å få jobb, mens arbeidspraksis påvirker sannsynligheten negativt. Dette er i tråd med funnene i europeiske

studier (Caliendo & Schmidl, 2016). I von Simson-studien (2016) så vikarbyråarbeid også ut til å øke sannsynligheten for å komme ut i jobb.

En større registerstudie som undersøker sammenhengen mellom historiske endringer i regelverk og bruk av ytelser finner at økt bruk av krav til aktivitet hadde en sammenheng med redusert mottak av velferdsytelser og høyere gjennomføring av videregående skole, for unge med lav sosioøkonomisk status (Hernæs, 2017).

Kvaliteten på arbeidsavklaringsprosessen som mange unge gjennomgår hos NAV har blitt kritisert av OECD for å mangle standardisering og kvalitetssikring (OECD, 2018). Åsheim (2019) gjennomførte en analyse av hva som ligger til grunn i for beslutninger i arbeidsavklaringsprosessen, basert på intervjuer, observasjon og dokumentgjennomgang. Hun konkluderer med at begrunnelsene er vanskelig å finne, og vurderingene de bygger på i liten grad synliggjøres skriftlig. Åsheim tolker dette slik at begrunnelsene speiler en institusjonell forståelse i NAV om at arbeidspraksis vil føre unge nærmere arbeidslivet, selv om dette er problematisert av forskning de senere årene. Nicolaisen og Kann (2019) finner at til tross for at NAV blir bedt fra politisk hold om å prioritere utdanning for unge som mangler kvalifikasjoner, har det skjedd en nedgang i bruk av opplæringstiltak.

Selv om det finnes lite evidens for tiltakene som brukes i NAV, ble det i 2020 gjort en randomisert kontrollert studie av metoden Individuell Jobbstøtte (IPS) blant unge NEETs i fare for uførhet, på jobbrelaterte utfallsmål (Sveinsdottir, 2020). Resultatene viste at IPS har bedre effekt enn det tiltenkte tiltaket for deltakerne, som var skjermet arbeidspraksis. Tiltaket hadde også effekt på enkelte helserelevante utfall. Dette viser for det første viktigheten av å tilby evidensbaserte tiltak til personer utenfor skole og arbeidsliv, men det peker også på svært varierende treffsikkerhet i tildelingen av tiltak til målgruppen. Studien konkluderer med at IPS bør tilbys denne gruppen for å øke arbeidsdeltakelse, og antyder at tradisjonelle tiltak kan gjøre vondt verre. Studien var relativt liten med kun 96 deltakere, men er relevant sett i lys av den ellers store mangelen på effektstudier av arbeidsrettede tiltak for NEETs, både nasjonalt og internasjonalt.

Ose og Jensen (2017) gjorde intervjuer med veiledere i ungdomssatsingen i NAV Sør-Trøndelag, og en spørreundersøkelse blant unge som ble fulgt opp av denne ungdomssatsingen. Veilederne i NAV anså de største barrierene for de unges deltakelse i utdanning og arbeidsliv å være brukernes manglende motivasjon, mangel på måloppnåelse/opplevelse av nederlag, og urealistiske forventninger om fremtiden. De unge på sin side fremhevet faktorer knyttet til sin helse, lav utdanning og mangel på arbeidserfaringer, lav selvtillit og søvnproblemer – ofte i en kombinasjon. Dette spriket i forståelsen mellom unges og NAV-veilederes oppfattelse av barrierer trenger ikke i seg selv være et problem, men om ikke den relasjonelle kvaliteten, som fremheves i andre studier, er på plass i samhandlingen, kan det tenkes at tiltakene som treffes ikke blir så nyttige som de kunne ha vært.

4.3.1.4 Arbeidsgiverperspektivet

Til slutt er det verdt å merke seg studier som har sett på arbeidsgiverperspektivet i oppfølgingstjenester for unge. Holte m.fl. (2017) fant at vellykket inkludering av unge på arbeidsplassen hang sammen med vilje til dette i organisasjonen, i form av kultur, verdier og strategier knyttet til sosialt ansvar, og at man hadde ressurser til å jobbe systematisk med den unge arbeidstakeren. Det er også viktig å få god bistand fra NAV, i form av god match mellom jobb kandidat og bedrift, å forholde seg til én kontaktperson, og at vedkommende er proaktiv. En

casestudie av 12 arbeidsplasser fant de i likhet med Holte (2017) at det var viktig med relasjon til den NAV-ansatte, at vedkommende er tilgjengelig og har innsikt i arbeidsplassens hverdag, og at arbeidsplassen selv evner å gi tett oppfølging og opplæring.

I likhet med dette finner Frøyland m.fl. (2016) flere eksempler på at kvaliteten i samarbeidet med NAV har vært avgjørende for at arbeidsgiverne har tatt inn ungdommer. Oppfølging av den unge også etter at vedkommende var kommet i jobb var viktig. En arbeidsgiver uttrykker seg slik:

*Jeg forhørte meg litt om prosjektet i forkant etter å ha fått info. Og det som tente meg var den oppfølginga som disse her driver med. Det ble sagt at han til og med drar hjem om morgenen og vekker. Og det forteller meg om et engasjement. Det forteller meg at det er mulig å få til noe. Det er en adskillig tettere oppfølging på folk fra prosjektet enn andre former for arbeidspraksis.
Arbeidsgiver i Frøyland (2016, s.70)*

I en annen publisasjon basert på samme populasjon fremheves ytterligere konkrete kvaliteter som arbeidsgivere ser på som nødvendige i samarbeidet med NAV om de unge (Frøyland, 2017): Kunnskap om hva som bygger et godt inkluderingsmiljø, interesse og kunnskap om arbeidsgivers situasjon og virke, og å være tilgjengelig som dialogpartner.

Olsen (2019) fant i sin case-studie av 12 arbeidsplasser at arbeidsgiverne ikke nødvendigvis var så opptatte av hull i CV-en. En annen og større eksperimentell studie blant arbeidsgivere viser at unge som har arbeidstrening på CV-en blir systematisk nedvurdert av arbeidsgivere i søknadsprosessen, sammenlignet med dem som ikke har deltatt i slike tiltak (Hyggen, 2017). Forfatteren konkluderer med at arbeidstrening har en negativ signal-effekt arbeidsgivere. Studiene som er blitt presentert viser til dels sprikende funn, og tyder på at det trengs mer forskning knyttet til arbeidsgiveres vurderinger når de skal gjøre en ansettelse av unge med hull i CV-en, med eller uten oppfølgingsbehov fra hjelpetjenester.

4.3.1.5 Lokale tiltak og nasjonale reformer for å forebygge frafall og utenforskap

Resultatene fra litteratursøket identifiserte en rekke evalueringer av lokale tiltak og nasjonale reformer som har til hensikt å forebygge og redusere frafall og utenforskap. I tillegg gjøres det jevnlig evalueringer av endringer i regelverket knyttet til velferdsytelser.

Av reformer og nasjonale tiltak er blant annet Kunnskapsløftet, Ny GIV, innføring av fraværgrensen, og håndheving av aktivitetsplikt for unge sosialhjelpsmottakere evaluert. Lokale tiltak er i hovedsak forebyggingsprosjekter på én eller flere videregående skoler, og utviklingsprosjekter i NAV. Enkelte evalueringer viser at tiltakene har best effekt på de som allerede klarer seg bra, og men har mindre effekt på de som er i risikozonen for frafall (Drange, 2020; Bjørnset 2018, Sletten m.fl., 2015). Dette fører i tilfelle til at forskjellene øker mellom de som klarer seg bra på skolen og de som er i risikozonen for frafall. En effektevaluering av Ny GIV, som ble implementert på ungdomsskoler og videregående skoler for å øke gjennomføringsgrad, fant ikke effekt av tiltaket (Huitfeldt m.fl., 2018). En implementeringsstudie av tiltaket pekte på at

det ikke ble tatt avgjørende hensyn til de to skolenivåenes ulike organisering, noe som førte til ulik implementering (Helgøy m.fl., 2019).

Tre randomiserte kontrollerte tiltak ble identifisert blant tiltaksevalueringene. Den ene undersøkte effekten av Drømmeskolen, og av Drømmeskolen i kombinasjon med nærværsteam, sammenlignet med en kontrollgruppe, på videregående skoler (Larsen m.fl., 2020). Evalueringen fant ikke effekt på noen av utfallsmålene, som inkluderte fravær, frafall, fullføring, skoleprestasjoner, psykososialt miljø og psykisk helse. Et interessant funn fra implementeringsstudien av tiltaket (samme publikasjon) var imidlertid at på skoler med høy grad av implementering av tiltaket hadde elevene signifikant bedre utvikling i relasjoner til medelever og til lærere.

Den andre randomiserte studien evaluerer tiltaket IKO-tiltaket, som er en modell for systematisk frafallsforebygging i videregående skole (Malmberg-Heinonen m.fl., 2016; 2017). Underveisrapportene kan ikke påvise effekt ett år etter implementering, men sluttrapport foreligger ikke enda og kan inneholde andre resultater.

Den tredje randomiserte studien er studien av Sveinsdottir og kolleger (2020), beskrevet i avsnittet «Tiltak og praksis hos NAV» i et foregående avsnitt. Tiltaket Individuell Jobbstøtte (IPS) hadde en sterk positiv effekt på arbeidsdeltakelse blant personer i fare for uføretrygd.

De øvrige evalueringene av tiltak som ble identifisert i litteratursøket er av varierende omfang og varighet, metodene for å evaluere dem er svært forskjellige, og få evalueringer kan si noe om effekt. Dette er i seg selv et funn, som vil drøftes nærmere i diskusjonskapittelet 4.3.2.4 på side 52. En oversikt over de ulike evalueringene som ble identifisert i litteratursøket finnes som en adskilt del av litteraturlisten på s.68, og kan benyttes for nærmere lesning.

En del av studiene har identifisert implementeringssvakheter i iverksettingen av tiltakene, som er verdt å merke seg. Flere av evalueringene peker på manglende tid og ressurser til å implementere tiltaket med høy nok kvalitet, noe som kan skyldes mangelfull planlegging eller urealistiske tidsrammer (Holen m.fl., 2020; Malmberg-Heinonen m.fl., 2016; Larsen m.fl., 2020), eller at tiltakets oppbygning ikke har blitt operasjonalisert i for eksempel en programteori (se for eksempel Ghate, 2018). Noen av tiltakene lider under manglende organisering og forankring hos aktørene som skal utføre tiltaket (Rambøll, 2011; Høst 2013; Malmberg-Heinonen, 2016). Det kan resultere i at de som skal utføre eller levere tiltaket ikke har eierfølelse til det, ikke ser hensikten, eller føler at de pålegges flere oppgaver i en allerede hektisk arbeidshverdag. De ulike involverte aktørene, særlig i tverretatlige prosjekter, kan representere ulike profesjoner, organisatoriske kulturer og enheter, noe som kan forvanske implementeringen (Helgøy m.fl., 2019; Larsen m.fl., 2020). Behov for økt implementeringskunnskap blant beslutningstakere og initiativtakere diskuteres i avsnitt 4.3.2.4, under delkapittelet som handler om innovasjon i kommunal sektor.

4.3.1.6 Spesifikke anbefalinger i litteraturen for å forbedre systemets organisering i oppfølgingen av unge i risiko for langvarig utenforskap

Flere rapporter som ble identifisert i litteratursøket gir tydelige anbefalinger til endringer i skole- og velferdssystem. Vi gjengir noen av dem i dette avsnittet.

Hernes (2010) gir i sin rapport «Gull av gråstein» anbefalinger til alle nivå i skolesystemet, fra læreren i klasserommet til departement og politikere, som han argumenterer for at kan bidra til å redusere frafallet og øke gjennomføringen av videregående utdanning.

I en rapport fra Proba Samfunnsanalyse (2017) påpekes det at kommunene i liten grad kan påvirke ytre faktorer, men at de finnes grep man kan ta som sannsynligvis vil øke deltakelsen og redusere sosialhjelpsutgifter. Disse inkluderer bruk av vilkår for å motta økonomisk støtte; tilby tiltak innenfor Supported Employment og Individuell jobbstøtte (IPS-metodikken), samarbeid om helhetlig oppfølging internt i NAV, og aktører innen språkopplæring, bolig, rus, helse og barnevern. Forfatterne anbefaler også etablering av et alternativ til ordinær videregående opplæring.

Bekken og kolleger (2018) presenterer en punktvis anbefaling til kommunale oppfølgingstjenester, blant annet tett oppfølging for de ungdommene som står i fare for å falle utenfor; god informasjon i overgangen mellom skoler; at instansene som eleven trenger støtte fra er spesielt tett på i overgangsfaser (PPT, BUP, skolehelsetjenesten osv.); og at unge i risikozonen får en fast kontaktperson som kan gi tett oppfølging i skole eller jobb. Forfatterne konkluderer med at det er solid grunnlag for å anbefale metoden IPS for målgruppen, slik også andre deler av litteraturen anbefaler.

Frøyland og kolleger (2016) foreslår en oppfølgingsmodell som baserer seg på et trygt og imøtekommende treffpunkt, hvor NAV-veiledere og kommunale og statlige tjenester er tilgjengelige. Her kan unge motta individuell og gruppebasert oppfølging, eller en kombinasjon. Her fasiliteres samarbeid fra ulike aktører, og målet er å inkludere ungdommen i ordinære løp. Ett team av ungdomsarbeidere tilbyr oppfølging. Ungdomsarbeiderne er engasjerte, fleksible og tilgjengelige, og har den nødvendige kulturelle og sosialfaglige kompetansen. Teamet inkluderer jobbspesialister med god kjennskap til det lokale arbeidsmarkedet, og har høy kompetanse på alternativ opplæring og god kontakt med videregående skoler.

I samme publikasjon gis det anbefalinger for vellykket samarbeid mellom instanser, blant annet at en bestemt instans har ansvar for fremgang i saken, fortløpende uformell kontakt mellom aktørene, regelmessige samarbeidsmøter, involvering av den unge selv, minst én hjelper med spesielt god relasjon til den unge, og en NAV-veileder som er tett på i arbeidet for å koordinere tjenester og ytelser fra NAV på en god måte.

4.3.2. Grunnlag for systeminnovasjon i kommunal sektor

I dette avsnittet ønsker vi å fremheve enkelte resultater som har kommet frem i kunnskapsoppsummeringen, og drøfte disse i lys av systemets rolle og muligheter for forbedret oppfølging. Dette kan danne grunnlag for systeminnovasjon i kommunal sektor. Resultatene drøftes under overskriftene *relasjonell kompetanse*, *individualiserte tjenester*, *hensiktsmessig samarbeid* og *treffsikker kompetanse*, og *økt implementeringskunnskap*.

4.3.2.1 Relasjonell kompetanse

Et av de viktigste funnene i den foreliggende kunnskapsoppsummeringen er hvor fremtredende det relasjonelle aspektet er, både som risikofaktor i form av mangel på tilhørighet og støtte, men også i form av å være en beskyttende og reparerende faktor, der hvor de unge for eksempel møter hjelpere i systemet som har et blikk for helheten i livet deres. Den kumulative effekten av

relasjonell tilhørighet, og fokus på kvalitet i hjelperelasjoner, bør vies eksplisitt fokus i fremtidige studier og tiltak. Moshuus og kollegaer (2019) tar til ordet for en ny tilnærming overfor unge: At individer i risikozonen for å falle ut må vurderes ut fra deres relasjonelle robusthet. Et talende eksempel er Sivertsen (2020) sin studie blant unge med epilepsi, hvor alvorlighetsgrad av sykdommen ikke henger sammen med frafall – men det å føle seg ekskludert på grunn av sykdommen, henger sammen med frafall. Relasjonell tilhørighet kan ses på som en grunnstilling i barn og unges liv – alt annet springer ut fra og må forstås i lys av dette. I det følgende gir vi eksempler på hvilke vurderinger som da må følge fra et systemperspektiv.

Intervenering basert på relasjonelle behov

Kunnskapen om at flere risikofaktorer for senere NEET-status gjør seg gjeldende allerede fra barneårene støtter opp om at hjelpeapparatet, slik som PPT, barnevern og helsestasjon bør ha en aktiv rolle tidlig i livet. Relasjonell robusthet bør inkluderes som en del av vurderingen om hvorvidt det skal iverksettes tiltak og da eventuelt hvilke tiltak som skal iverksettes. Barn og unge med ulike risikofaktorer, som *også* sliter med relasjonene sine, bør identifiseres tidlig med påfølgende tidlig hjelp. I tillegg bør selve valget av tiltak ha et livsløpsperspektiv. Man kan for eksempel vurdere følgende spørsmål: På hvilken måte bidrar denne oppfølgingen til å utruste barnet relasjonelt, og ikke bare til å forbedre symptomer eller ha økt skolenærvær? Hvor langsiktige er hjelperelasjonene som er involverte i barnets liv? Både vedtak om hjelpetiltak og utforming av disse kan med fordel inkludere refleksjoner rundt den kumulative effekten av relasjonell tilhørighet i et individs liv, eller i motsatt fall: Effekten av manglende relasjonell tilhørighet. Alle hjelpetiltak må ses i lys av sosiale betingelser i individets liv, og involvere kjernepersoner slik som utvidet familie, lærere eller andre viktige voksne i barn og unges liv. Relasjonene må styrkes på alle arenaer hvor barn og unge møter voksne, eller samhandler med jevnaldrende.

Hjelpernes relasjonelle kompetanse

Forskningen som er gjengitt i denne kunnskapsoppsummeringen synliggjør med all tydelighet hvor viktig det oppleves for unge at voksne hjelpere «skjønner» dem. Uavhengig av den profesjonelle hjelpen som tilbys i støtteapparatet, kan det tyde på at den *subjektive* opplevelsen av å bli møtt og forstått er helt avgjørende for at hjelpen skal oppleves hensiktsmessig (se Lo m.fl., 2016, for en god oppsummering). Objektivt sett kan oppfølgingen av helsetjenester, NAV, barnevern og skole være i henhold til de ulike aktørenes mandat og forpliktelser. En ungdom i risikozonen kan være i sentrum for tverrfaglig utveksling og problemløsning, hvor profesjonelle aktører sitter rundt samme bord og planlegger oppfølgingen for å unngå frafall – men ungdommen kan allikevel føle at oppfølgingen er mangelfull. Når vi ser på hva ungdommer etterlyser av kvaliteter blant helpere, fremheves det å ha «normale» relasjoner til dem, at de føler seg møtt og forstått, at helperne har humor og viser tydelig at de ønsker å være sammen med dem (Frøyland 2017; Kvam 2019). Det betyr ikke at man skal nedvurdere faglig kompetanse og tverrfaglighet – men i seg selv vil ikke dette være nok. Fra ungdommenes synspunkt er det først og fremst *kvaliteten på relasjonen* som ser ut til å være avgjørende. Dette speiler forskning fra terapeutisk behandling, som viser at relasjonen mellom terapeut og deltaker er den viktigste faktoren for å lykkes med terapien.

Her er vi kanskje ved en blindsoner i et hjelpesystem som vektlegger spisskompetanse og høyt faglig nivå i de ulike profesjonene: For de unge ser den formelle rollen og faglige kompetansen ut til å være mindre viktig, så lenge den relasjonelle kvaliteten er høy. Dette kan forklare hvorfor mange unge i de inkluderte studiene føler oppfølgingen er utilstrekkelig, selv om de fra utsiden ser ut til å være ivaretatt av systemet. Hvorvidt de unge opplever oppfølgingen som hensiktsmessig ser ut til å være avhengig av den relasjonelle kvaliteten mellom dem selv og helperen, på den

måten at man i mindre grad nyttiggjør seg hjelpen om ikke kjemien og tilliten er på plass. Dette gjelder ikke bare for barnevern, psykiatriske tjenester eller NAV, men også for lærere, som er de voksenpersonene de unge ser mest jevnlig utenom sin egen familie. Lærerne sier selv i et par av de inkluderte studiene at det er for stor variasjon i relasjonell kompetanse i lærerstanden, noe som kan tyde på et forbedringspotensiale på den arena som er helt sentral for barn og unge. Dette kan handle delvis om seleksjon og delvis om opplæring, men handler sannsynligvis også ganske mye om hva man som fagperson eller ansatt i en bestemt etat forventer å skulle produsere av utfall. En barnevernspedagog måles på andre indikatorer enn en NAV-veileder eller en psykiater i BUP, og en lærer blir målt på andre indikatorer i utførelsen av *sin* profesjon. Samlet sett kan dette skape en blindsoner som gjør at den relasjonelle kvaliteten kommer i bakgrunnen i møte med individer som først og fremst har behov for nettopp relasjoner hvor de blir sett og føler seg trygge. Det betyr ikke at mål- og resultatstyring i prinsippet er feil, men det kan skape utilsiktede konsekvenser for individet som mottar de ulike tjenestene. I det siste årene har det blitt mer vanlig med samarbeid mellom offentlige og ikke-offentlige aktører (som frivillige organisasjoner eller bedrifter) for å løse komplekse utfordringer og levere mer innovative og individuelt tilrettelagte tjenester (Loga, 2018; Aksnes, m.fl., 2020). Et eksempel på dette er mentoring, som legger til rette for et forhold mellom en ung/mer uerfaren person og en eldre/mer erfaren person, som deler sin kunnskap og sine erfaringer. Slike programmer har lenge vært populære i USA, men er relativt nytt i norsk sammenheng. En kunnskapsoppsummering om mentorforskning i Norge forventes publisert i løpet av året³ Flere metaanalyser fra USA viser at mentoring har positive virkninger når det gjelder ungdommers atferd, psykisk helse, psykososiale forhold og mobbing, og deltakelse i skole/arbeidslivet (Raposa, m.fl., 2019).

Anti-mobbearbeid

Det gjøres mye anti-mobbearbeid i skolesettingen, men det er varierende hvor mange av programmene som er evidensbaserte, og mange tilnærminger er ikke forsket på i det hele tatt. I Norge er det kun et par mobbeprogram med godt dokumentert effekt på reduksjon av mobbing og bedring av skolemiljø (PALS og Olweus), men dette er ikke standard-program i norske skoler. Det pågår nå forskning på forekomst og forebygging av mobbing i barnehager⁴, noe som er lovende, og som bør få økt oppmerksomhet. Økt kunnskap og tiltak rettet mot barn allerede i barnehagealder kan avverge at flere blir langvarig mobbet – eller blir langvarige mobbere.

Fokus i forskning

Det er først i sammenstillingen av de ulike publikasjonene som er inkludert i denne studien at det er blitt synlig hvor viktig det relasjonelle aspektet er for barn og unges deltakelse i skole og arbeidsliv. De fleste studier har behandlet dette som én av flere faktorer, men den foreliggende kunnskapsoppsummeringen har vist hvor avgjørende dette aspektet er på ulike arenaer og livsfaser, fra barneårene, via skoleår og i møte med hjelpeapparatet. Det er allikevel mye vi ikke vet om relasjoners rolle som risiko- og beskyttende faktor. Relasjonell tilhørighet og robusthet i sammenheng med utenforskap er et fremvoksende perspektiv som med fordel kan undersøkes i fremtidige studier og tiltak.

En rekke funn i denne kunnskapsoversikten peker i retning av at det relasjonelle aspektet i større grad bør forstås som en multiplikasjonsfaktor i barn og unges liv, på den måten at når dette

³ Radlick, R.L. og Mevatne, M. *Mentoring for inclusion*.

⁴ <https://www.norceresearch.no/tiltak-mot-mobbing-i-barnehagen>

aspektet er lik 0, nulles andre faktorer i regnestykket ut. Man nyttiggjør seg i mindre grad hjelpen man tilbys, og vil over tid mangle et relasjonelt sikkerhetsnett som kan bidra med ressurser i ulike faser av livet.

4.3.2.2 Individualiserte tjenester

Basert på mangfoldet blant unge som står utenfor skole og arbeidsliv, er det behov for å spisse tiltak for å treffe ulike undergrupper med vidt forskjellige kjennetegn og behov. Det er tydelige anbefalinger i den gjennomgåtte litteraturen om å strukturere fleksible, oppsøkende, individualiserte og langvarige støttetjenester for unge i risikozonen for utenforskap. Oppfølgingssystemer med disse kjennetegnene vil i større grad ha mulighet til å ivareta det relasjonelle aspektet som er diskutert over. En løsning kan være å at de unge har én primærkontakt med høy relasjonell kompetanse som er systemets ansikt utad mot ungdommen, og som koordinerer tjenestene innad mot systemet. Dette kan bidra til å sette relasjonell kvalitet i sentrum, samtidig som den profesjonelle oppfølgingen er ivaretatt uten at den unge føler seg overveldet av aktører.

Tiltaket IPS anbefales i flere rapporter, og er også effektevaluert for unge i fare for uføretrygd som beskrevet tidligere i rapporten. Bruken av dette tiltaket bør utvides, og dette kan gjennomføres i kommunal regi. IPS er en evidensbasert metode som fokuserer på nettopp langvarig og individuelt tilpasset oppfølging, og hvor nøkkelpersonen er en *jobbspesialist* som følger deltakeren tett. Metoden har som utgangspunkt at alle har ressurser og evner å bidra med og kan oppnå ordinært lønnet arbeid, gitt at det gis riktig støtte med fokus på å finne en god «jobbmatch» for den enkelte.

Samtidig må man revurdere enkelte sider av dagens praksis. En annen side ved funnene fra effektevalueringen av IPS var at svært få kom i arbeid gjennom det tradisjonelle arbeidspraksistiltaket som kontrollgruppen mottok, og som opprinnelig var tiltenkt alle deltakerne i studien. Funnene antydte at treffsikkerheten i arbeidsevnevurderingene av deltakerne hadde vært lav. Tidligere i rapporten er det vist at NAVs praksis knyttet til arbeidsevnevurderinger er blitt kritisert av OECD for å mangle standardisering og kvalitetskontroll, og norsk forskning ser ut til å bekrefte dette. AAP-ordningen ser også ut til å fungere dårligere for de yngste, ved at forholdsvis mange unge fortsatt har et uavklart utfall mot slutten av perioden. De kvalitative studiene i den foreliggende kunnskapsoppsummeringen synliggjør videre hvordan tildeling av tiltak som ikke oppleves målrettede kan virke mot sin hensikt.

4.3.2.3 Hensiktsmessig samarbeid og treffsikker kompetanse

Resultatene fra enkelte publikasjoner indikerer at det allerede gjøres mye god innsats rettet mot å øke samhandlingen på tvers av etater og aktører. Organisasjoner som representerer ulike sektorer eller ulike eiere, med ulike mål, prioriteringer og profesjonskulturer kan gi et krevende utgangspunkt for samarbeid. Det bør derfor identifiseres – eller utvikles – noen hensiktsmessige modeller for slikt samarbeid, som tegner opp forutsetninger, barrierer og fasilitatorer for samarbeid, og definering av felles mål.

«Kasteball» og «forskyvningsproblematikk» er betegnelser på at ingen av de involverte aktørene

evner å gripe helheten i den unges problemstillinger, og den unge risikerer å ikke få tilstrekkelig oppfølging for utfordringene sine fordi man faller mellom flere stoler. Samarbeid og samhandling mellom aktører kan redusere både kasteball- og forskyvningsproblematikk, men dette vil sannsynligvis ikke være tilstrekkelig. Litteraturgjennomgangen har vist at det også trengs økt kompetanse på sammensatte problemstillinger i de ulike tjenestene, for å unngå at unge med problemstillinger som ikke lar seg kategorisere i det gjeldende systemet vises til neste instans – som kanskje heller ikke anser problemstillingen som «sin». Innsatsen for å øke samarbeid og samhandling mellom aktører bør altså følges av kompetanseheving når det gjelder sammensatte problemstillinger.

4.3.2.4 Økt implementeringskunnskap

En rekke publikasjoner identifisert i litteratursøket har evaluert tiltak og reformer (se egen litteraturoversikt s.68). Disse har noen felles trekk som peker på at kunnskap om iverksetting og implementering er varierende hos beslutningstakere og initiativtakere. Implementeringskunnskap baserer seg på forskning som søker å gi kunnskapsbaserte rammeverk for at et nytt tiltak skal fungere som forventet i en gitt kontekst (Aarons m.fl., 2011).

Implementering, eller iverksetting, er ofte kritisk for om et tiltak lykkes eller mislykkes i å oppnå sine mål (Pressman & Wildavsky, 1984), og dette er særlig relevant når det er en stor grad av skjønn blant de som er ansvarlige for iverksettingen av tiltaket på bakkenivå. Individuelle kjennetegn, faglig bakgrunn, oppfatning av tilstrekkelige ressurser, interaksjoner med individer i målgruppen, personlige meninger om ordningen, og plasseringen i en organisatorisk kontekst (med tilhørende organisatorisk kultur) er alle faktorer som kan påvirke iverksetting (Lipsky, 2010).

Implementeringssvakheter som ble identifisert i de beskrevne studiene handlet blant annet om manglende tid og ressurser til å implementere tiltaket med høy nok kvalitet, og manglende organisering og forankring hos aktørene som skal utføre tiltaket. I tillegg var færreste tiltakene implementert på en måte som muliggjorde effektevaluering av dem ved bruk av et randomisert kontrollert design. Selv om randomiserte studier kan kritiseres for at man treffer konklusjoner av effekt på gruppenivå, som ikke nødvendigvis er treffsikkert for et gitt individ, er det allikevel gullstandarden for å måle ønsket effekt av et gitt tiltak i en gitt populasjon. Tiltak kan også ha ulik effekt for ulike deler av studiepopulasjonen, noe som er mulig å identifisere i randomiserte studier.

Variierende implementeringskvalitet gjør det vanskelig å påvise om den antatte effekten, eller manglende effekten, skyldes programsvikt eller teorisvikt. Mens implementeringssvikt handler om manglende implementering av et program, handler teorisvikt om at rasjonalet og de logiske antakelsene som programmet er bygget opp rundt, ikke stemmer med virkeligheten (Suchman, 1969).

Svakheter i planleggingen og implementeringen av tiltak kan føre til at man på den ene siden risikerer å undervurdere tiden og ressursene som kreves for iverksetting av tiltaket på en tilfredsstillende måte. På den andre siden risikerer man å overforbruke tid og ressurser hvis det blir for mange uforutsette hindringer underveis.

Med tanke på fremtidige innovasjoner i det offentlige, ser det ut til å være et stort behov for økt implementeringskunnskap på alle nivåene som er involvert i å utvikle, finansiere og implementere nye tiltak. For det første bør nye tiltak struktureres rundt en programteori som viser den logiske virkningskjeden, synliggjør hvilke behov hos målgruppen tiltaket skal dekke, hva som kreves av ressurser for å oppnå dette, hvilke konkrete tjenester tiltaket skal bestå av, hva som er endringsmekanismene i tiltaket, og hvordan dette forventes å føre til bestemte utfall hos målgruppen (Ghate, 2018). Dette vil «tvinge» frem operasjonaliseringer av programmet eller tiltakets kjernekomponenter og synliggjøre hvordan man antar at det ene vil føre til det andre. I denne prosessen bør viktige interessenter involveres, slik som de unge i målgruppen samt de som skal utføre tiltaket. Dette vil øke treffsikkerheten i tiltaket, og skape eierskap hos de som skal utføre tiltaket.

Videre bør man velge seg ut et *implementeringsrammeverk* som veileder selve iverksettingen, slik som RE-AIM (Glasgow m.fl., 1999; 2019), EPIS (Aarons m.fl., 2011) eller Fixsens rammeverk for aktiv implementering (Fixsen m.fl., 2009). Slik sikrer man at det gjøres nødvendige vurderinger knyttet til seleksjon av dem som skal iverksette tiltaket, eierskap på alle nivåer, treffsikkerhet mot målgruppen, og bærekraft av tiltaket. På dette steget i prosessen må man også ta valg som handler om hvorvidt og hvordan tiltaket skal følges av forskning. En case-rapport setter mindre krav til implementeringskvalitet, og gir også et svakere kunnskapsgrunnlag hva gjelder effekt. En randomisert kontrollert studie er best egnet til å si noe om effekten av tiltaket for målgruppen, men setter større krav til standardisering av tiltaket, varighet på en eventuell prosjektperiode, og kvaliteten på utførelsen av tiltaket eller programmet.

Et kunnskapsbasert tiltak, som involverer sentrale interessenter i utviklingen, har en tilhørende programteori, og veiledes av et implementeringsrammeverk har større sjanse for å lykkes enn et tiltak som mangler disse elementene. Det vil også være enklere å koble på et forskningsdesign av høy kvalitet som kan si noe om effekt hos målgruppen om disse forutsetningene er til stede.

Det kommunale selvstyret gir frihet i organisering og implementering av tjenester innenfor statlige økonomiske rammer og lover. Dette gir muligheter for kommuner til å fungere som et slags laboratorium for utvikling og testing av nye og innovative tiltak. Samtidig er det også viktig å ta i betraktning den lokale konteksten for design og implementering, som lokale utfordringer (f.eks. høy arbeidsledighet), geografiske kjennetegn (sentralitet av kommunen), politiske prioriteringer, som kan endres med nye valg (noe som kan innebære lite kontinuitet eller for lite tid til å iverksette og evaluere tiltak), og ressurser. Mer ressurser er allikevel ikke ensbetydende med gode resultater – vel så viktig er poengene nevnt over som handler om hvor godt utviklet et tiltak er, og hvor høy kvalitet det er på implementeringen av tiltaket.

4.3.3. Sammendrag

I dette delkapittelet har vi oppsummert forskning som har sett på ulike systemfaktorer, og drøftet resultater som kan danne utgangspunkt for innovasjon i kommunal sektor. Selve forskningslitteraturen om systemfaktorer er kategorisert under temaene *kritiske overganger i skolen, tiltak og praksis hos NAV, arbeidsgiverperspektivet, og tiltak og nasjonale reformer*. I en del av publikasjonene gis det konkrete anbefalinger til endret praksis, og dette er oppsummert i et eget avsnitt. I siste del drøfter vi resultater fra den foregående kunnskapsoppsummeringen, som

kan danne grunnlag for innovasjon i kommunal sektor. Basert på den gjennomgåtte litteraturen diskuterer vi følgende temaer: *Relasjonell kompetanse*, som ser ut til å være av avgjørende betydning i samhandlingen mellom aktører i systemet og de unge. Det skjøre møtet mellom individ og system bæres – eller brister – avhengig av den relasjonelle kvaliteten på samhandlingen. *Individualisert oppfølging* betegner strukturere fleksible, oppsøkende og langvarige støttetjenester for unge, som har en helhetlig tilnærming til oppfølgingen som tilbys. Avsnittet *Hensiktsmessig samarbeid og treffsikker kompetanse* anbefaler at det identifiseres – eller utvikles – hensiktsmessige modeller for tverretattlig og tverrsektorielt samarbeid, som tegner opp forutsetninger, barrierer og fasilitatorer for samarbeid, og definerer av felles mål. Avsnittet *Implementeringskunnskap* baserer seg på litteraturen som har evaluert ulike tiltak og reformer, og gir spesifikke anbefalinger knyttet til å øke implementeringskunnskapen på alle nivåene som er involvert i å utvikle, finansiere og implementere nye tiltak.

4.3.4. Hva sier litteraturen lite om?

Denne kunnskapsoppsummeringen har sammenstilt en stor mengde kunnskap fra publikasjoner og rapporter om unge i fare for å bli værende i langvarig utenforskap fra skole og arbeidsliv. Sammenstillingen av den eksisterende kunnskapen sier mye om kjennetegn ved unge i NEET-kategorien, deres subjektive opplevelse av å havne utenfor, og om ulike tiltak som har til hensikt å forebygge og redusere frafall fra skole og arbeidsliv. Sammenstillingen av resultatene sier imidlertid også noe om hva vi *ikke* vet så mye om, eller hva forskningsfeltet ikke har vært like opptatt av. Følgende faktorer er mangelfullt belyst i litteraturen om unge NEETs, slik vi ser det:

- Undergrupper av personer utenfor skole og arbeidsliv, slik som personer med funksjonsnedsettelse, med barnevernserfaring, eller med samisk etnisitet, er underbelyst. Få rapporter om disse gruppene og risiko for NEET-status har dukket opp i litteratursøket. For unge med funksjonsnedsettelse eksisterer det spørreundersøkelser som tematiserer deres sysselsetting, men få forskningspublikasjoner. Det er på den ene siden ikke vanlig å omtale denne gruppen som NEETs, men på den andre siden vet vi at sysselsettingsandelen blant personer med funksjonsnedsettelse er langt lavere enn i den øvrige befolkningen, og Arbeidskraftundersøkelsen har over tid vist at dette er en undersysselsatt gruppe.
- Utviklingspsykologiske og nevropsykologiske studier, som kan si noe om hvordan tidlige opplevelser i livet som påvirker barn og unges utvikling videre i livet, kan henge sammen med evne til, eller manglende evne til, å mestre utfordringer knyttet til skolegang og relasjonell tilhørighet.
- Arbeidsgiverperspektivet når det gjelder ansettelse av unge med hull i CV-en, med eller uten oppfølgingsbehov fra hjelpetjenester.
- Kumulative risikofaktorer, altså hvordan ulike risikofaktorer påvirker hverandre når en person opplever flere av disse.
- Beskyttende faktorer. Ikke alle unge med vanskelig oppvekst eller dårlig helse faller fra skole og arbeidsliv. Hva er beskyttende faktorer?⁵
- Hensiktsmessig organisering av tverrfaglige, fleksible tjenester, og virkning av ulike tiltak (se diskusjon om evaluering av tiltak over).

⁵ En kommende publikasjon av K.G. Askeland og kollegaer (RKBU Vest/NORCE) undersøker familiesamhold, individuell målorientering og sosial kompetanse som beskyttende faktorer for frafall.

4.3.5. Avsluttende kommentar

Kunnskapsoppsummeringen av publikasjoner om unge i NEET-kategorien har påvist en rekke faktorer som hemmer eller fremmer prosessene som fører til at unge står utenfor skole og arbeidsliv. Disse faktorene bør adresseres fortløpende i livsløpet.

Sett i lys av det vi vet om sosial ulikhet og risikofaktorene det skaper, kan man si at tidlig inngripen ikke kan gjøres for tidlig (Rambøll, 2010; Olsen, 2013; Dahl m.fl., 2014). Vi vet for eksempel at enkelte risikofaktorer er til stede allerede ved fødsel. Andre gjør seg gjeldende i barneår, tidlig ungdomstid, eller i overgangene mellom skole-nivåene. Her er det allikevel viktig å balansere det vi vet om risikofaktorer identifisert på gruppenivå, med en individuell tilnærming. Slett ikke alle som opplever en vanskelig barndom faller fra skole og arbeidsliv. Man kan også ha hatt en god oppvekst, og allikevel havne utenfor. Sosiolog Vogt (2017) påpeker i sin artikkel «Vår utålmodighet med ungdommen» at ulike livsløp i ung voksen alder kan ses på som en del av et naturlig mangfold, på den måten at noen trenger mer tid eller velger andre veier enn majoriteten. Vogt påpeker at forebyggende innsats mot frafall skal prioriteres, men at tematikken må forstås med alle sine nyanser. Målet med all innsats rettet mot barn og unge i risiko for å senere stå utenfor skole og arbeidsliv må i første omgang være å forebygge, men samtidig ha som mål at de utrustes til å finne veien inn på «sitt» spor etter en tid på utsiden av skole og arbeidsliv. Dette krever at de ulike tjenestene evner å gi oppfølging som ikke bare er faglig god, men subjektivt oppleves meningsfull for ungdommene. Først da kan man forvente at de nyttiggjør seg hjelpen og identifiserer meningsfulle steg for veien videre.

5. Referanser

Aksnes, S. Y., Breit, E., Eimhjellen, I., & Reichborn-Kjennerud, K. (2020). *Nye muligheter for sosialt entreprenørskap? Samarbeid om arbeidsinkludering mellom Nav og sosiale entreprenører.*

Antonsen, K. M., Anvik, C. H., & Waldahl, R. H. (2016). *Jeg skulle ikke være en som slutter, liksom! Frafall og tiltak mot frafall i videregående opplæring i Lofoten.*

Anvik, C. H., & Gustavsen, A. (2012). *Ikke slipp meg! Unge, psykiske helseproblemer, utdanning og arbeid.*

Aarons, G. A., et al. (2011). "Advancing a conceptual model of evidence-based practice implementation in public service sectors." *Adm Policy Ment Health* **38**(1): 4-23.

Arskey, H., & O'Malley, L. (2005). Scoping studies: towards a methodological framework. *International Journal of Social Research Methodology: Theory & Practice*, *8*, 19-32. Doi:10.1080/1364557032000119616

Backe-Hansen, E., Madsen, C., Kristofersen, L. B., & Hvinden, B. (2014). *Barnevern i Norge 1990-2010. En longitudinell studie.*

Bania, EV; Eckhoff, C; Kvernmo, S (2019). Not engaged in education, employment or training (NEET) in an Arctic sociocultural context: the NAAHS cohort study. *BMJ Open*. doi:10.1136/bmjopen-2018-023705

Barth, E., Keute, A. L., Schøne, P., Kristine von, S., & Steffensen, K. (2021). NEET Status and Early Versus Later Skills Among Young Adults: Evidence From Linked Register-PIAAC Data. *Scandinavian Journal of Educational Research*, *65*(1), 140-152.

Barth, E., Schøne, P., & Simson, K. V. (2016). Sammenhengen mellom ferdigheter fra ungdomsskolen og ferdigheter i PIAAC-undersøkelsen. *Søkelys på arbeidslivet*, *33*(4), 349-359.

Bekken, W., Dahl, E., & van Der Wel, K. (2018). *Unge i risiko for å bli stående utenfor: Hva kan kommunene gjøre? Noen tilnærminger.*

Bennwik, I-H. B. & Oterholm, I. (2017). *Kunnskapsoppsummering. NAV-kontoret og den kommunale barneverntenesta si oppfølging av unge med barnevernserfaring.*

Birkelund, G. E., Hermansen, A. S., & Evensen, Ø. (2010). *Skolesegregering – et problem? Elevsammensetning, frafall og karakterer i Oslo-skolen.*

Bjørnset, M., Drange, N., Gjefsen, H., Kindt, M. T., & Rogstad, J. (2018). *I fraværsgrensens dødvinkel. Evaluering av fraværsgrensen i videregående opplæring. Delrapport 2.*

Bonneux, L. (2007). From evidence based bioethics to evidence based social policies. *European Journal of Epidemiology*, *22*(8), 483-485.

Borgen, S. T., & Borgen, N. T. (2015). Folk high schools and dropouts from upper secondary school: Effects of non-academic investments in dropouts. *School Effectiveness and School Improvement*, *26*(2), 153-168.

Boysen, K., Brastad, B., Elgersma, I., Fyhn, T., & Sveinsdottir, V. (2021). Kartlegging og evaluering av forskningsprosjektet #syktbrajobb. Sluttrapport fra Oxford Research og NORCE. *Oxford Research*.

Bragdø, A., & Spjelkavik, Ø. (2013). *Individuell oppfølging av unge i ferd med å havne utenfor skole og arbeid.*

Brage, S., & Thune, O. (2015). Ung uførhet og psykisk sykdom. *Arbeid og velferd*, 2015(1), 37-49.

Brekke, I. (2014). Long-term labour market consequences of dropping out of upper secondary school: Minority disadvantages? *Acta Sociologica*, 57(1), 25-39.

Bufdir. (2017). *Oppvekstrapporten 2017. Økte forskjeller – gjør det noe?*

Bäckman, O., & Nilsson, A. (2016). Long-term consequences of being not in employment, education or training as a young adult. Stability and change in three Swedish birth cohorts. *Eur Soc*, 18(2), 136-157. doi:10.1080/14616696.2016.1153699

Bø, TP & Vigran, Å (2015). Ungdom som verken er i arbeid eller utdanning. SSB. Samfunnsspeilet 1/2015.

Caliendo, M., & Schmidl, R. (2016). Youth unemployment and active labor market policies in Europe. *Iza Journal of Labor Policy*, 5(1).

Creswell, J. W. (2014). *Research design. Qualitative, quantitative, & mixed methods approaches* (4th ed.). Los Angeles: Sage.

Dahl, E., Bergsli, H., & van der Wel, K. A. (2014). *Sosial ulikhet i helse: En norsk kunnskapsoversikt.*

de Ridder, K., Pape, K., Krokstad, S., & Bjørngaard, J. H. (2015). Health in adolescence and subsequent receipt of social insurance benefits - The HUNT-study. *Tidsskrift for Den Norske Laegeforening*, 135(10), 942-948.

de Ridder, K. A., Pape, K., Johnsen, R., Westin, S., Holmen, T. L., & Bjørngaard, J. H. (2012). School dropout: a major public health challenge: a 10-year prospective study on medical and non-medical social insurance benefits in young adulthood, the Young-HUNT 1 Study (Norway). *J Epidemiol Community Health*, 66(11), 995-1000. doi:10.1136/jech-2011-200047. Epub 2012 Feb 6.

de Ridder, K. A. A., Pape, K., Cuypers, K., Johnsen, R., Holmen, T. L., Westin, S., & Bjørngaard, J. H. (2013a). High school dropout and long-term sickness and disability in young adulthood: a prospective propensity score stratified cohort study (the Young-HUNT study). *Bmc Public Health*, 13, 9.

de Ridder, K. A. A., Pape, K., Johnsen, R., Holmen, T. L., Westin, S., & Bjørngaard, J. H. (2013b). Adolescent Health and High School Dropout: A Prospective Cohort Study of 9000 Norwegian Adolescents (The Young-HUNT). *PLoS ONE*, 8(9).

Drange, N., Gjefsen, H., Kindt, M. T., & Rogstad, J. (2020). *Suksess og besvær Evaluering av fraværgrensen i videregående skole 2016-2019 Sluttrapport.*

Dæhlen, M. (2018). *Sikrer gode karakterer fullføring? Videregående opplæring blant jenter med hjelp fra barnevernet.*

Dæhlen, M., Løvgren, M., & Madsen, C. (2017). *Med hjelp fra barnevernet. En registerstudie av skolegang, tiltak og meldinger.*

Dæhlen, M., & Rugkåsa, M. (2018). Early school leaving in the care population—Differences by country of origin. *Child & Family Social Work*, 23(4), 717-725.

- Edvardsen, S. E., Hovland, H., & Thorød, A. B. (2019). «Jeg har aldri spurt om å kunne slutte selv». En kvalitativ studie av en gruppe jenters vei mot frafall i videregående skole. *Norsk Epidemiologi*, 28(1).
- Eriksen, O. (2010). *Bortvalg, frafall eller utdanningsbrudd? Hvordan kan vi forhindre at ungdom bryter løpet i videregående skole? Basert på intervjuer med nøkkelpersoner ved 6 videregående skoler i Østfold*.
- Ernst, E. S., Skogseid, M., & Kovac, V. B. (2013). "Jeg vil, jeg vil, men hva skal til?" Kvalitativ studie av frafall på yrkesfag. *Tidsskriftet FoU i praksis*, 7(3), 105-124.
- Eurofound (2012). NEETs – Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe. Luxembourg: Publications Office of the European Union
- Eurofound (2016). Exploring the diversity of NEETs. Luxembourg: Publications Office of the European Union.
- Eurofound (2021). Topic: NEETs. Publisert 2.mars 2021, tilgjengelig fra: <https://www.eurofound.europa.eu/topic/neets>
- Falch, T. (2009). *Frafall fra videregående opplæring og arbeidsmarkedstilknytning for unge voksne*.
- Falch, T., Borge, L.-E., Lujala, P., Nyhus, O. H., & Strøm, B. (2010). *Årsaker til og konsekvenser av manglende fullføring av videregående opplæring*.
- Falch, T., & Strom, B. (2013). Schools, ability, and the socioeconomic gradient in education choices. *The Journal of Socio-Economics*, 43, 49-59.
- Fixsen, D. L., et al. (2009). "Core Implementation Components." *Research on Social Work Practice* 19(5): 531-540.
- Follesø, R. (2014). Ungdom, risiko og anerkjennelse. Hvordan støtte vilje til endring? *Tidsskrift for Ungdomsforskning*, 10(1).
- Fredriksen, M., Dahl, A. A., Martinsen, E. W., Klungsoyr, O., Faraone, S. V., & Peleikis, D. E. (2014). Childhood and persistent ADHD symptoms associated with educational failure and long-term occupational disability in adult ADHD. *ADHD Attention Deficit and Hyperactivity Disorders*, 6(2), 87-99.
- Friborg, O., Emaus, N., Rosenvinge, J. H., Bilden, U., Jan Abel, O., & Pettersen, G. (2015). Violence Affects Physical and Mental Health Differently: The General Population Based Tromsø Study. *PLoS One*, 10(8).
- Frostad, P., Pijl, S. J., & Mjaavatn, P. E. (2015). Losing all interest in school: Social participation as a predictor of the intention to leave upper secondary school early. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 59(1), 110-122.
- Frøyland, K. (2017). Sentrale kvalitetar i arbeidsinkludering av sårbar ungdom, slik ungdom sjølv og arbeidsgivarar opplever det.
- Frøyland, K., Mentzoni, T. M., & Fossestøl, K. (2016). *Sosialt arbeid og oppfølging av utsatt ungdom i NAV*.

Fyhn, T. (2019). *Hvem er de unge uføre? Oppsummering av eksisterende forskning*. Oslo. Stiftelsen Rettferd for Taperne, Tankesmien Skaperkraft og Nordre Land Kommune. Finansierte av NAV.

Ghate, D. (2018). Developing theories of change for social programmes: co-producing evidence-supported quality improvement. *Palgrave Communications*, 4(1), 1-13.

Gjerde, A., Myklatun, K., Sørbo, J., Vidal-Gil, E. (2021). Utviklingen på arbeidsmarkedet. NAVs arbeidsmarkedsprognose. *Arbeid og velferd*, 2021(1), 1-18.

Glasgow, R. E., Vogt, T. M., & Boles, S. M. (1999). Evaluating the public health impact of health promotion interventions: the RE-AIM framework. *American journal of public health*, 89(9), 1322-1327.

Glasgow, R. E., Harden, S. M., Gaglio, B., Rabin, B., Smith, M. L., Porter, G. C., ... & Estabrooks, P. A. (2019). RE-AIM planning and evaluation framework: adapting to new science and practice with a 20-year review. *Frontiers in Public Health*, 7, 64.

Grødem, AS, Nielsen, RA, Strand, AH (2014). Unge mottakere av helserelaterte ytelser. Fordelingen mellom offentlig og familiebasert forsørgelse av unge NEET. FAFO: 2014:37.

Hammer, T. (1997). History dependence in youth unemployment. *European Sociological Review*, 13(1), 17-33.

Hammer, T. (2007). Labour market integration of unemployed youth from a life course perspective: the case of Norway. *International journal of social welfare*, 16(3), 249-257.

Hammer, T. (2009). *Unge sosialklienter fra ungdom til voksen alder*.

Hammer, T., & Hyggen, C. (2010). Lost in transition? Substance abuse and risk of labour market exclusion from youth to adulthood. *Norsk Epidemiologi*, 20(1), 93-100.

Hansen, I. L. S., Jensen, R. S., & Fløtten, T. (2020). *Trøbbel i grenseflatene. Samordnet innsats for utsatte barn og unge*.

Hedblom, A. (2004). Aktiveringspolitikens Janusansikte - en studie av differensiering, inkludering og marginalisering. *School of Social Work, Lund University*.

Helgøy, I., Homme, A., Holen, S., & Lødding, B. (2019). 'One size fits all'? Ensretting av nasjonale tiltak for å hindre frafall i videregående opplæring i Norge. Tilfellet Ny GIV Overgangsprosjektet. *Nordiske organisasjonsstudier*, 21(1), 58-80.

Hernæs, Ø., Markussen, S., & Røed, K. (2017). Can welfare conditionality combat high school dropout? *Labour Economics*, 48, 144-156.

Hernes, G. (2010). *Gull av gråstein Tiltak for å redusere frafall i videregående opplæring*.

Hetlevik, O., Boe, T., & Hysing, M. (2018). GP-diagnosed internalizing and externalizing problems and dropout from secondary school: a cross-sectional study. *European Journal of Public Health*, 28(3), 474-479.

Holen, S., & Waagene, E. (2014). *Psykisk helse i skolen*.

- Holen, S., Waaktaar, T., & Sagatun, Å. (2018). A Chance Lost in the Prevention of School Dropout? Teacher-Student Relationships Mediate the Effect of Mental Health Problems on Noncompletion of Upper-Secondary School. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 62(5), 737-753.
- Holen, S., Lødding, B., Helgøy, I., & Homme, A. D. (2020). Implementing a Targeted, Nationwide Intervention to Promote Upper Secondary School Completion: Does it Have the Potential to Strengthen Students' Achievement? *Scandinavian Journal of Educational Research*, 64(6), 869-885.
- Holte, K. A., Solberg, A., & Mathiesen, I. H. (2017). *Unge -Ressurs eller risiko? Bedrifters syn på unges inntreden i arbeidslivet, handlingsrom for inkludering og NAV sin rolle.*
- Holth Mathiesen, I., & Buland, T. (2017). *Nettverksledelse for bedre samhandling i offentlig sektor. En studie av Mission Possible-nettverket på Sunnmøre.*
- Holth Mathiesen, I., Buland, T., Mordal, S., & Solberg, A. (2017). *Samarbeid mellom NAV og fylkeskommunen om å hindre frafall fra videregående skole – Utfordringer og gode grep.*
- Homlong, L. (2015). *Adolescent health and work marginalization. A longitudinal population-based study.* Universitetet i Oslo
- Homlong, L., Rosvold, E. O., Bruusgaard, D., Lien, L., Sagatun, A., & Haavet, O. R. (2015). A prospective population-based study of health complaints in adolescence and use of social welfare benefits in young adulthood. *Scandinavian Journal of Public Health*, 43(6), 629-637.
- Homlong, L., Rosvold, E. O., & Haavet, O. R. (2013). Can use of healthcare services among 15-16-year-olds predict an increased level of high school dropout? A longitudinal community study. *BMJ Open*, 3(9).
- Huitfeldt, I. M. S., Kirkebøen, L. J., Strømsvåg, S., Eielsen, G., & Rønning, M. (2018). *Sluttrapport fra effektevalueringen av Overgangsprosjektet i Ny GIV Fullføring av videregående opplæring og effekter av tiltak mot frafall.*
- Hyggen, C. (2010). *Livsløp i velferdsstaten.*
- Hyggen, C. (2017). Etterlater arbeidstrening arr hos unge ledige - Et vignett-eksperiment av arbeidsgiveres beslutninger ved ansettelse av unge i Norge. *Søkelys på arbeidslivet*, 30(4), 236-251.
- Høst, H. (2013). Kan arbeidslivet være et bedre alternativ for skoletrøtte 16-åringer? *Søkelys på arbeidslivet*, 30(1), 54-57.
- Im, E.-O., & Chee, W. (2006). An Online Forum As a Qualitative Research Method: Practical Issues. *Nurs Res.*, 55(4), 267-273.
- Jeno, L. M., Danielsen, A. G., & Raaheim, A. (2018). A prospective investigation of students' academic achievement and dropout in higher education: A Self-Determination Theory approach. *Educational Psychology*, 38(9), 1163-1184.
- Kann, I. C., & Sutterud, L. (2017). Utenforskap og trygdeordningenes rolle: Sikkerhetsnett eller hvilepute? *Arbeid og velferd*, 3, 59-79.
- Kristofersen, L. B. (2009). *Barnevern og ettervern.*

- Langeland, S., Dokken, T., & Barstad, A. (2016). *Fattigdom og levekår i Norge. Tilstand og utviklingstrekk – 2015*.
- Langøy, E. E., Kvalsund, R., & Myklebust, J. O. (2016). Tilpasning til voksenlivet – samspillet mellom generelle lærevansker, psykososiale vansker og spesialpedagogiske hjelpetiltak. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 19(3), 221-240.
- Larsen, T., Mathisen, F. K., Urke, H. B., Kristensen, M., Brastad, B., Vik, M., ... & Antonsen, K. Sluttrapport fra COMPLETE-prosjektet.
- Lidén, H & Trætteberg, HS (2019). Aktivitetsplikt for unge mottakere av sosialhjelp. Delrapport 1. ISF.
- Lie, S. A., Tveito, T. H., Reme, S. E., & Eriksen, H. R. (2017). IQ and mental health are vital predictors of work drop out and early mortality. Multi-state analyses of Norwegian male conscripts. *PLoS ONE*, 12(7), e0180737.
- Lipsky, M. (2010). *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Service (30th Anniversary Edition)*. New York: Russell Sage Foundation.
- Lo, C., Olsen, T., & Anvik, C. H. (2016). *Mellom linjene? En kunnskapsstatus om ungdom med sammensatte behov for offentlige velferdstjenester. (Notat)*.
- Loga, J. (2018). Sivilsamfunnets roller i velferdsstatens omstilling. *Norsk sosiologisk tidsskrift*, 2, 58-73. doi:10.18261/issn.2535-2512-2018-01-05
- Lægreid, P., & Rykkja, L. H. (2015). Organizing for “wicked problems” – analyzing coordination arrangements in two policy areas: Internal security and the welfare administration. *International Journal of Public Sector Management*, 28(6), 475-493. doi:10.1108/IJPSM-01-2015-0009
- Lødding, B. (2003). *Frafall blant minoritetsspråklige Om frafall og norsk som andrespråk blant minoritetsspråklige elever i overgangen fra 10. klasse til videregående opplæring*.
- Malmberg-Heimonen, I., Sletten, M. A., Pålshaugen, Ø., Borg, E., Tøge, A. G., & Gyüre, K. (2016). *Systematisk frafallsforebygging i videregående skole – en evaluering med klyngerandomisert design – første underveisrapport*.
- Malmberg-Heimonen, I., Sletten, M. A., Tøge, A. G., Gyüre, K., & Borg, E. (2017). *Systematisk frafallsforebygging i videregående skole – en evaluering med klyngerandomisert design – andre underveisrapport*.
- Markussen, E. (2014). *Utdanning lønner seg. Om kompetanse fra videregående og overgang til utdanning og arbeid ni år etter avsluttet grunnskole 2002*.
- Markussen, E., & Seland, I. (2012). *Å redusere bortvalg - bare skolenes ansvar? En undersøkelse av bortvalg ved de videregående skolene i Akershus fylkeskommune skoleåret 2010-2011*.
- McKee-Ryan, F., Song, Z., Wanberg, C. R., & Kinicki, A. J. (2005). Psychological and physical well-being during unemployment: a meta-analytic study. *The Journal of applied psychology*, 90(1), 53-76. doi:10.1037/0021-9010.90.1.53

Moher, D., Liberati, A., Tetzlaff, J., Altman, D.G. The PRISMA Group (2009). Preferred Reporting Items for Systematic Reviews and Meta-Analyses: The PRISMA Statement. *PLoS Med* 6(6): e1000097. doi:10.1371/journal.pmed1000097

Moshuus, G. H., Ask, T. S., Bordevich, K., Bunting, M., Gulløy, E., Halvorsen, T. A., Svenni, T. W. & Tjelta, T. (2019). Inaktive ungdommer - en av vår tids største utfordringer. Sluttrapport (2015 – 2018). FARVE-Fondet, NAV, Kunnskapsavdelingen.

Myhr, A., Haugan, T., Espnes, G. A., & Lillefjell, M. (2016). Disability Pensions Among Young Adults in Vocational Rehabilitation. *Journal of Occupational Rehabilitation*, 26(1), 95-102.

Myhr, A., Haugan, T., Lillefjell, M., & Halvorsen, T. (2018). Non-completion of secondary education and early disability in Norway: Geographic patterns, individual and community risks. *BMC Public Health*, 18(1).

NAV. Utviklingen i uføretrygd per 31. desember 2019 Oslo: NAV, 2020.

Nicolaisen, H., & Kann, I. C. (2019). Hvem får hva og hvorfor. Utdanning, opplæring og unge NAV-brukere. *Arbeid og velferd*, 1.

Nordrik, B. (2008). Curriculum Vitae: Ung og ufør. Om unge uføres erfarte arvgang fra arbeidslivet og deres fremtidsvurderinger. Oslo: Defacto: kunnskapssenter for fagorganiserte.

Nøkleby, H., Blaasvær, N., & Berg, R. C. (2017). *Supported Employment for arbeidssøkere med bistandsbehov: En systematisk oversikt*. Oslo: Folkehelseinstituttet.

Odberg, M. D., & Elgen, I. B. (2011). Low birth weight young adults: quality of life, academic achievements and social functioning. *Acta Paediatrica*, 100(2), 284-288.

OECD (2018). Investing in Youth: Norway, OECD Publishing, Paris.

OECD (2013). *Mental Health and Work Norway*.

Olsen, T., Anvik, C. H., & Breimo, J. P. (2019). – *De kan ha hull i CV-en for min del...Unge, psykiske helseproblemer og inkludering i arbeidslivet*.

Olsen, T., Gustavsen, A., & Anvik, C. H. (2017). *Vær i skole - Lavterskeltilbud med spesialistkompetanse*.

Olsen, T. S., & Jentoft, N. (2013). *En vanskelig start. Om tidlig innsats og tverretattlig samarbeid for å forebygge ung uførhet*.

Olsen, T. S., Jentoft, N., & Jensen, H. C. (2009). "Et liv jeg ikke valgte" - Om unge uføre i fire fylker. FoU rapport 9/2009. Kristiansand: Agderforskning.

Ose, S. O., & Jensen, C. (2017). Youth outside the labour force—Perceived barriers by service providers and service users: A mixed method approach. *Children and Youth Services Review*, 81, 148-156.

Ose, S.O., Mandal, R., & Mordal, S. (2014). *Utfordringer med ungdomssatsingen i Sør-Trøndelag. Forskningsrapport*. Trondheim: SINTEF.

Ottosen, K. O., Goll, C. B., & Sørli, T. (2019). 'From a sense of failure to a proactive life orientation': First year high school dropout experiences and future life expectations in Norwegian youth. *International Social Work, 62*(2), 684-698.

Ouzzani, M., Hammady, H., Fedorowicz, Z., & Elmagarmid, A. (2016). Rayyan — a web and mobile app for systematic reviews. *Systematic Reviews, 5*(210). doi:10.1186/s13643-016-0384-4

Paul, K. I., & Moser, K. (2009). Unemployment impairs mental health: Meta-analyses. *Journal of Vocational Behavior, 74*(3), 264-282. doi:10.1016/j.jvb.2009.01.001

Pedersen, W., & von Soest, T. (2017). How is low parental socioeconomic status associated with future smoking and nicotine dependence in offspring? A population-based longitudinal 13-year follow-up. *Scandinavian Journal of Public Health, 45*(1), 16-24.

Pijl, S. J., Frostad, P., & Mjaavatn, P. E. (2014). Students with special educational needs in secondary education: are they intending to learn or to leave? *European Journal of Special Needs Education, 29*(1), 16-28.

Pressman, J. L., & Wildavsky, A. (1984). *Implementation. How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland; Or, Why It's Amazing that Federal Programs Work at All, This Being a Saga of the Economic Development Administration as Told by Two Sympathetic Observers Who Seek to Build Morals on a Foundation*. Berkeley: University of California Press.

Proba Samfunnsanalyse. (2017a). *Hva må til for at barn og unge gjennomfører sin opplæring? – Erfaringer og innspill fra brukerorganisasjoner*.

Proba Samfunnsanalyse. (2017b). *Sosialhjelpsutgiftene-drivkrefter og tiltak*.

Proba Samfunnsanalyse. (2018). *Organisering og praktisering av ungdomsarbeid ved seks NAV-kontorer*.

Rambøll. (2010). *Tidlig innsats*.

Rambøll. (2011). *Evaluering av forsøket med bruk av "min utviklingsplan"*.

Ramsdal, G., Gjærum, R. G., & Wynn, R. (2013). Dropout and early unemployment. *International Journal of Educational Research, 62*, 75-86.

Ramsdal, G. H., Bergvik, S., & Wynn, R. (2018). Long-term dropout from school and work and mental health in young adults in Norway: A qualitative interview-based study. *Cogent Psychology, 5*(1), 16.

Ramsdal, G. H., & Wynn, R. (2021). How young people who had dropped out of high school experienced their re-enrolment processes. *International Journal of Educational Research, 106*.

Raposa, E. B., Rhodes, J., Stams, G., Card, N., Burton, S., Schwartz, S., . . . Hussain, S. (2019). The Effects of Youth Mentoring Programs: A Meta-analysis of Outcome Studies. *J Youth Adolesc, 48*(3), 423-443. doi:10.1007/s10964-019-00982-8

Rasalingam, A., Brekke, I., Dahl, E., & Helseth, S. (2021). Impact of growing up with somatic long-term health challenges on school completion, NEET status and disability pension: a population-based longitudinal study *Bmc Public Health, 21*(1).

Riksrevisjonen. (2016). *Riksrevisjonens undersøkelse av oppfølging av ungdom utenfor opplæring og arbeid*.

Rueda S, Chambers L, Wilson M, Mustard C, Rourke SB, Bayoumi A m.fl. Association of returning to work with better health in working-aged adults: a systematic review. *Am J Public Health*. 2012;102(3):541-56.

Røgeberg, O. (2019). *Årsaker til økt tilstrømming til uføretrygd blant unge : Delrapport : Psykiske helseproblemer blant unge - En litteraturgjennomgang*. Frischsenteret, Oslo Economics AS

Raaum, O., Rogstad, J., Røed, K., & Westlie, L. (2009). Young and out: An application of a prospects-based concept of social exclusion. *Journal of Socio-Economics*, 38(1), 173-187.

Sagatun, A., Heyerdahl, S., Wentzel-Larsen, T., & Lien, L. (2014). Mental health problems in the 10th grade and non-completion of upper secondary school: the mediating role of grades in a population-based longitudinal study. *BMC Public Health*, 14(1), 16-16.

Sletten, M. A., Bakken, A., & Andersen, P. L. (2015). Oppfølgingsprosjektet i Ny GIV. Sluttrapport fra en kartleggingsstudie.

Soggiu, A. S. L., Klevan, T. G., Davidson, L., & Karlsson, B. E. (2020). School's out with fever: service provider perspectives of youth with mental health struggles. *International Journal of Adolescence and Youth*, 25(1), 343-354.

Sommer, M. (2016). Jeg er meg – et menneske på vei – ikke et problem som skal fikses - Tanker om hva unge tenker om psykiske helseproblemer og deltakelse i skole og arbeid. *Tidsskrift for psykisk helsearbeid*, 13(1), 140-145.

SSB (2020). Færre unge utenfor i fjor. Publisert 3.september 2020, tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/faerre-unge-utenfor-i-fjor>

SSB (2021). Statistikkbanken. Arbeidskraftundersøkelsen, tabell 09858: Personer i alderen 15-29 år som verken er sysselsatt eller under utdanning, etter alder og kjønn 2006 – 2020. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/statbank/table/09858>

Stänicke, L. I. (2014). "Jeg vil ikke sitte her, jeg vil ut og leve". Utfordringer for ungdom med psykiske vansker i overgang til arbeidsliv.

Stea, TH; Abildsnes, E; Strandheim, A.; Haugland, SH (2019). Do young people who are not in education, employment or training (NEET) have more health problems than their peers? A cross-sectional study among Norwegian adolescents. *Norsk Epidemiologi*. doi: 10.5324/nje.v28i1-2.3055

Stea, TH; de Ridder, K; Haugland, SH (2019). Comparison of risk-behaviors among young people who are not in education, employment or training (NEET) versus high school students. A cross-sectional study. *Norsk Epidemiologi* 28 (1-2). doi: 10.5324/nje.v28i1-2.3049

Steig M.H, Nodeland S.M, Abildsnes E. (2019). Nå har jeg endelig funnet noe jeg liker å gjøre - en fokusgruppetudie av ungdom som har stått utenfor videregående opplæring. *Tidsskrift for ungdomsforskning*.

Støren, L. A. (2011). Key Factors behind Labour Market Marginalization of Young Immigrants: Limited Access to Apprenticeships, 'State Dependence' or Low Qualifications? *Young*, 19(2), 129-158.

Strand, A. H., & Nielsen, R. A. (2015). *Veier inn i, gjennom og ut av arbeidsavklaringspenger. Hvor langt unna arbeidslivet står mottakerne?*

Suchman EA (1969) Evaluating educational programs. *Urban Review* 3(4): 15–17

Sutterud, L., & Sørbo, J. (2018). Hvem har nedsatt arbeidsevne, men ikke rett til arbeidsavklaringspenger? *Arbeid og velferd*, 2, 19-31.

Sveinsdottir, V., Lie, S. A., Bond, G. R., Eriksen, H. R., Tveito, T. H., Grasdahl, A. L., & Reme, S. E. (2020). Individual placement and support for young adults at risk of early work disability (the SEED trial). A randomized controlled trial. *Scand J Work Environ Health*. doi:10.5271/sjweh.3837

Sveinsdottir, V., Eriksen, H. R., Baste, V., Hetland, J., & Reme, S. E. (2018). Young Adults at Risk of Early Work Disability: Who are they? *BMC Public Health*, 18, 1176. doi: 10.1186/s12889-018-6095-0

Syvetsen, M., Vasantharajan, S., Moth, T., Enger, U., & Koht, J. (2020). Predictors of high school dropout, anxiety, and depression in genetic generalized epilepsy. *Epilepsia Open*, 5(4), 611-615.

Thunberg, O. A., & S-E, A. (2017). Elevskap mot frafall i videregående skole. *Scandinavian Journal of Vocations in Development*.

Tominey, E. (2010). The Timing of Parental Income and Child Outcomes: The Role of Permanent and Transitory Shocks. CEE DP 120.

Tønnessen, M., Telle, K., & Syse, A. (2016). Childhood residential mobility and long-term outcomes. *Acta Sociologica*, 59(2), 113-129.

Vogt, K. C. (2008). Er frafall i videregående opplæring et kjønnsproblem? *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 49, 517-535.

Vogt, K. C. (2017). Vår utålmodighet med ungdom. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 58(1), 105-119.

Vogt, K. C. (2018). Svartmaling av gutter. *Norsk sosiologisk tidsskrift*, 2(2), 177-193.

von Simson, K. (2016). Effekten av arbeidsmarkedstiltak og vikarbyråarbeid på overgang til jobb og utdanning for arbeidsledig ungdom uten fullført videregående skole. *Søkelys på arbeidslivet*, 33(3), 247-268.

von Simson, K. (2015). Explaining upper secondary school dropout: new evidence on the role of local labor markets. *Empirical Economics*, 48(4), 1419-1444.

von Simson, K. (2012). Veier til jobb for ungdom uten fullført videregående opplæring: Kan vikarbyråer og arbeidsmarkedstiltak lette overgangen fra utdanning til arbeidsliv? *Søkelys på arbeidslivet*, 29(1), 76-97.

Wichstrøm, L. (1998). Alcohol intoxication and school dropout. *Drug and Alcohol Review*, 17(4), 413-421.

Widding-Havnerås, T. (2016). Unge voksne som verken er i arbeid eller utdanning: En registerbasert studie, 1993–2009. *Søkelys på arbeidslivet*, 33(04), 360-378.

Åsheim, H. (2019). «Du vil ha behov for ytterligere arbeidstrening». En studie av begrunnelser i arbeidsavklaringsprosess. *Norsk sosiologisk tidsskrift*, 3(4), 238-253.

6. Referanser: Øvrige tiltak og evalueringer

- Bertrand, M., Mogstad, M., Mountjoy, J., & National Bureau of Economic, R. (2019). *Improving Educational Pathways to Social Mobility: Evidence from Norway's "Reform 94"*. NBER Working Paper No. 25679.
- Buland, T., Havn, V., Finbak, L., & Dahl, T. (2007a). *INTET MENNESKE ER EN ØY. Rapport fra evalueringen av tiltak i Satsing mot frafall*.
- Buland, T., Havn, V., Finbak, L., & Dahl, T. (2007b). *Tiltak mot frafall i videregående opplæring, 2007*.
- Deloitte. (2018). *Følgeevaluering av 0-24-programmet. Delrapport - våren 2018*.
- Frøseth, M. W., Hovdhaugen, E., Høst, H., & Vibe, N. (2010). *En, to...tre? Den vanskelige overgangen Evaluering av Kunnskapsløftet. Fra andre til tredje år i videregående opplæring*.
- Frøyland, K., Spjelkavik, Ø., Bernstrøm, V. H., Ballo, J. G., & Frangakis, M. (2020). *Lindesneslosen – Sluttrapport*.
- Gundersen, T., Bakke, H. H., & Blytt, B. (2014). Å erobre campus og realisere en drøm. *Tidsskrift for psykisk helsearbeid*, 11(3), 277-280 ER.
- Karlsson, B., & Krane, V. (2016). *Å ta opp uro – en tilnærming for å hindre frafall blant elever i den videregående skole: En studie om opplæring, bruk og veiledning om å ta opp uro for elever ved to videregående skoler*.
- Salvanes, K. V., Reiling, R. B., & Sandsør, A. M. J. (2019). *Tverrsektorielt samarbeid i skolen. Effekt av NAV-veileder i videregående skole på deltakelse i videregående opplæring og inaktivitet*.
- Sletten, M. A., Eriksen, I. M., Pedersen, E., & Seland, I. (2019). Grenser for skolens ansvar? Skolelederens perspektiv på mandat i det frafallsforebyggende arbeidet.
- Sletten, M. A., & Hyggen, C. (2013). *Ungdom, frafall og marginalisering (TemaNotat)*.
- Strand, AH m.fl. (2020). *Tid for aktivering. Evaluering av forsterket ungdomsinnsetning i NAV. FAFO*
- Vibe, N., Frøseth, M. W., Hovdhaugen, E., & Markussen, E. (2012). *Strukturer og konjunkturer: evaluering av Kunnskapsløftet: sluttrapport fra prosjektet Tilbudsstruktur, gjennomføring og kompetanseoppnåelse i videregående opplæring*.
- Wollscheid, S., & Hammerstrøm, K. T. (2012). *Effekt av tiltak for å lette livsoverganger for barn og unge med funksjonsnedsettelse*.