

**Nadiya Fedoryshyn, Hedda Flatø, Jørgen Ingerød, Rebekka Ravn
Lysvik og Jørgen Svalund**

Utenforskap blant unge i Oslo: Hvem er de, og hvilke oppfølgingsbehov har de?

En studie av unge i og nær oppfølgingstjenestens målgruppe





Utenforskap blant unge i Oslo: Hvem er de, og hvilke oppfølgingsbehov har de?

Arbeidet med å forebygge ungt utenforskap vies stor oppmerksomhet i politikk og offentlig debatt, og oppfølgingstjenesten spiller en sentral rolle i å bringe unge tilbake til utdanning, kompetanseheving eller arbeid. Formålet med denne rapporten er å gi et samlet og oppdatert kunnskapsgrunnlag om unge i målgruppen for oppfølgingstjenesten i Oslo, samt flere tilgrensende grupper – hvem de er, hvilke oppfølgingsbehov de har, og hvilke økonomiske konsekvenser utenforskap kan ha. Rapporten bygger på analyser av statistikk og registerdata, kvalitative intervjuer med ungdom, samt intervjuer og arbeidsverksteder med ansatte i tjenestene. I rapporten identifiserer vi seks undergrupper med forhøyet risiko for å være i oppfølgingstjenestens målgruppe, samt fem gjennomgående oppfølgingsbehov knyttet til overganger, fleksible tiltak, relasjonsbasert oppfølging, bedre samhandling og sterke universelle tjenester.

Innhold

Forord	3
Sammendrag	4
1 Innledning	8
1.1 Forskningsprosjektets formål og problemstillinger	8
1.2 Oppfølgingstjenestens målgruppe og oppgaver	10
1.3 Oppfølgingstjenesten i Oslo kommune	11
1.4 Tidligere studier av oppfølgingstjenesten.....	12
1.5 Rapportens struktur.....	13
2 Data og metode	14
2.1 Registerdata	14
2.2 Kvalitative data.....	17
2.3 Arbeidsverksteder med tjenestene	20
2.4 Identifikasjon av undergrupper innad i målgruppen for OT	22
2.5 Utforming av ungdomsprofiler.....	22
2.6 Beregning av økonomiske konsekvenser av utenforskap i offentlige budsjetter	23
3 Unge i OT-målgruppen i Oslo – hvem og hvor mange?	29
3.1 Hovedfunn	30
3.2 Unge i OTs målgruppe – omfang og sammensetning	31
3.3 Undergruppe 1: Unge med lave grunnskolepoeng.....	37
3.4 Undergruppe 2: Unge som ikke kommer inn i et vgo-løp som passer for dem.....	45
3.5 Undergruppe 3: Unge fra familier med lav sosioøkonomisk status	51
3.6 Undergruppe 4: Unge med innvandrerbakgrunn	58
3.7 Undergruppe 5: Unge med helseutfordringer	71
3.8 Undergruppe 6: Unge i kriminalitet	76
3.9 En gruppe med sammensatte utfordringer.....	84
4 Unge som grenser til OTs målgruppe	87
4.1 Hovedfunn	87
4.2 Unge 16–24 år uten fullført videregående opplæring, som er i arbeid	88
4.3 Unge i alderen 19–24 år som har fullført videregående opplæring, og er utenfor arbeid, utdanning og arbeidsrettede tiltak	91
4.4 Personer i alderen 25–30 år som står utenfor arbeid og utdanning	93
4.5 Unge uten vitnemål fra grunnskolen	95
4.6 Unge med kort botid som ikke kan følge ordinær videregående opplæring	99
5 Ungdommenes behov	103
5.1 Hovedfunn.....	103
5.2 Støtte til å manøvrere i systemet og i overganger mellom skoler	104
5.3 Fleksible, tilpassede lavterskel-aktiviteter	107
5.4 Relasjonsbygging og kontinuitet.....	115
5.5 Samarbeid, samordning og informasjon.....	119
5.6 Sterke universelle tjenester	126
5.7 Implikasjoner for videre kunnskapsarbeid.....	129

6 Økonomiske konsekvenser av utenforskap i offentlige budsjetter	131
6.1 Hovedfunn	131
6.2 Aktivitetsstatusene i beregningen av referansebanene.....	132
6.3 Aktivitetsstatusene i beregningene av alternativbanene	133
6.4 Beregninger av økonomiske konsekvenser i ungdomsprofilenes livsløp.....	134
6.5 Andre virkninger som ikke er tatt med i beregningene	141
6.6 Fordeling av kostnader og inntekter mellom Oslo kommune og staten.....	142
Referanser.....	144

Forord

Formålet med rapporten er å gi samlet og detaljert kunnskapsgrunnlag om målgruppen til oppfølgingstjenesten i Oslo kommune og en rekke tilgrensende grupper. Rapporten belyser omfang og sammensetning av unge i målgruppen og tilgrensende grupper, og hva som kjennetegner deres utfordringer. Rapporten gir også innsikt i hva de trenger av oppfølging og tilbud.

Rapporten er utarbeidet på oppdrag fra Utdanningsetaten i Oslo kommune, og inngår som en del av kunnskapsgrunnlaget i prosjektet «Kvalitetsutvikling i oppfølgingstjenesten i Oslo», som er en del av byrådets satsing på å forebygge og redusere unges utenforskap.

Prosjektet er gjennomført i perioden august 2025–juni 2026. Terje Wold og Ingrid Evju har vært kontaktpersoner fra oppdragsgiver, og vi ønsker å takke for tett dialog underveis samt grundige og verdifulle kommentarer til rapportutkast. Vi vil også rette en stor takk til alle informanter og deltakere i arbeidsverkstedene som har delt sine erfaringer og refleksjoner.

På Fafo vil vi takke Kaja Reegård for kvalitetssikring og Sofie Steensnæs Engedal som har ordnet formatering og siste ferdigstilling.

Juni 2026

Nadiya Fedoryshyn, Hedda Flatø, Jørgen Ingerød, Rebekka Ravn Lysvik og Jørgen Svalund

Sammendrag

Arbeidet med å forebygge ungt utenforskap vies stor oppmerksomhet i politikken og offentlige debatter, både nasjonalt og lokalt. Oppfølgingstjenesten spiller en sentral rolle i dette arbeidet. Tjenestens oppgaver er å sikre at unge i målgruppen får koordinert oppfølging og tilbud som kan bringe dem tilbake i utdanning, kompetanseheving eller arbeid. Dette kan skje gjennom tilpassede opplæringstilbud i videregående skole og gjennom ulike aktiviteter og arbeidsrettede tiltak i bydelene.

I denne rapporten gir vi et samlet og oppdatert kunnskapsgrunnlag om unge i målgruppen for oppfølgingstjenesten (OT) i Oslo samt flere tilgrensende grupper som kan ha sammenfallende utfordringer (for eksempel unge uten godkjent vitnemål fra grunnskolen, unge uten fullført videregående opplæring som er i arbeid, eller unge som har fullført og bestått videregående opplæring, men som er utenfor arbeid og utdanning).

Målgruppen for OT er unge i alderen 16–24 år som har fullført grunnskolen, men ikke videregående opplæring, og som ikke er i arbeid eller opplæring. I 2023 gjaldt dette om lag 3340 unge, noe som tilsvarte elleve prosent i den aktuelle aldersgruppen som har fullført grunnskole. I målgruppen er seks av ti gutter. En omtrent like stor andel, 62 prosent, har innvandrerbakgrunn. Det vil si at de enten selv er født i utlandet eller i Norge med to utenlandsfødte foreldre. Risikoen for utenforskap øker med alder, og eldre ungdommer har også høyere sannsynlighet for å forbli i utenforskap over tid.

I rapporten utforsker vi hvem disse ungdommene er, hvilke barrierer de møter som kan begrense deres deltakelse i arbeid og utdanning, samt hvilke behov de har for oppfølging og tilrettelegging. Vi undersøker i tillegg hvilke økonomiske konsekvenser økt deltakelse i arbeid, utdanning eller annen aktivitet kan ha for staten og kommunen, og hvordan relevante tjenester kan videreutvikles. Funnene i rapporten er basert på analyser av statistikk og registerdata, kvalitative intervjuer med ungdom i målgruppen og i tilgrensende grupper, samt intervjuer og arbeidsverksteder med ansatte i tjenestene som arbeider med ungdommene.

Ungdommene det er snakk om har samtidig svært ulike bakgrunner og livssituasjoner. De møter gjerne sammensatte utfordringer, som kan forsterke hverandre og øke avstanden til aktivitet. Enkelte mangler motivasjon, sliter faglig på skolen, opplever sosiale vansker eller kjenner på usikkerhet rundt fremtidsvalg. Det kan også handle om fysiske eller psykiske helseutfordringer. Andre barrierer kan være lite nettverk, svake språkferdigheter eller lite kjennskap til utdanningssystemet og egne rettigheter. Noen ungdommer mangler støtte hjemmefra. Dette kan skyldes at foreldre selv står i krevende livssituasjoner, eller ikke kjenner til hvordan skolesystemet fungerer. Enkelte unge søker mestring og tilhørighet gjennom rus eller kriminalitet. For de fleste er det ikke én enkelt årsak som forklarer utenforskapet, men en kombinasjon av flere forhold.

På bakgrunn av registerdata og kvalitative funn identifiserer vi seks undergrupper av målgruppen med forhøyet risiko for utenforskap.

1. Unge med manglende eller lave grunnskolekarakterer: Over halvparten av ungdommene i målgruppen har lave karakterer fra grunnskolen eller mangler karakterer. Manglende karakterer er særlig noe vi finner blant unge innvandrere med kort botid i Norge, der karakterer fra tidligere skolegang i utlandet ofte ikke er registrert. Andre unge er fritatt fra vurdering eller mangler vurderingsgrunnlag, for eksempel på grunn av høyt fravær eller helseutfordringer. Gutter i målgruppen har lavere karakterer sammenlignete med jenter. 21 prosent av jentene i målgruppen hadde høye grunnskolepoeng (40 eller høyere) mot tolv prosent av gutter.
2. Unge som ikke kommer inn i et videregående løp som passer for dem: Flere ungdommer beskriver søknadsprosessen til videregående opplæring som uoversiktlig og lite tilpasset deres situasjon. Små feil, som feil prioritering i søknaden, misforståelser om inntaksregler eller glemte frister, kan føre til at ungdom havner i utdanningsprogrammer og/eller skoler de ikke ønsker. Muligheten til å bytte program eller skole etter oppstart oppleves som svært begrenset. Flere opplever usikkerhet og mangel på tilrettelagt informasjon i denne situasjonen. Overgangene mellom skoleslag og trinn ser ut til å være spesielt sårbare faser, der både rigid søkesystem og skifte av miljø kan bidra til at elever faller ut.
3. Unge fra familier med lav sosioøkonomisk status: Ungdom fra husholdninger med lav inntekt har høy risiko for å være i utenforskap, og for at utenforskapet er mer langvarig. Sannsynligheten for å være i målgruppen er nær fire ganger høyere blant unge som har foreldre med lav utdanning, sammenlignet med dem som har foreldre med fullført videregående eller høyere utdanning. Våre funn understreker derfor betydningen av å se ungdommens situasjon i sammenheng med familiens ressurser og forutsetninger, og å ta høyde for muligheter til støtte hjemmefra når oppfølging og tiltak utformes. Samtidig peker vi på at dette ikke bare handler om økonomi, men også om mangel på erfaringer og arenaer som støtter læring og utvikling.
4. Unge med innvandrerbakgrunn: Unge med innvandrerbakgrunn er overrepresentert blant dem med risiko for å havne utenfor utdanning og arbeid. Risikoen varierer imidlertid med kjønn, fødeland og botid i Norge. Blant norskfødte med innvandrerforeldre hadde gutter nesten dobbelt så høy risiko for å være i målgruppen sammenlignet med jenter. Vi finner også at særlig innvandrere med kort botid i Norge har høy sannsynlighet for å være registrert i utenforskap. Dette kan skyldes utfordringer rundt norskferdigheter og systemforståelse.
5. Unge med helseutfordringer: Fysisk og psykisk helse har vært et gjennomgående tema både blant ansatte i tjenestene og i intervjuene med ungdommene. Vi finner at det som ofte omtales som «psykiske plager», rommer komplekse livserfaringer som rus, relasjoner, tilhørighet og familiesituasjon, og at utenforskap for mange ungdommer utvikler seg gradvis basert på en kombinasjon av disse forholdene. Dette peker på at ungdom med psykisk uhelse ikke utelukkende vil ha behov for helsehjelp for å komme i aktivitet, men at de også har behov for støtte til å håndtere andre vanskelige livssituasjoner og risikofaktorer.
6. Unge i kriminalitet: Unge i målgruppen har tre ganger høyere sannsynlighet for å være siktet, enn unge utenfor målgruppen i tilsvarende alder og med tilsvarende utdanningsnivå. Dette gjelder særlig unge menn – elleve prosent av menn i målgruppen var siktet i løpet av 2023. Risikoen for å være involvert i kriminalitet varierer

også med alder og bosted, ved at unge over 18 år og unge i østlige og sørlige bydel-
er er overrepresentert.

Gruppene beskrevet over er ikke gjensidig utelukkende, og det vil ofte være overlapp mellom flere av risikofaktorene. Våre data peker i samme retning – unge i målgruppen har typisk sammensatte livssituasjoner og utfordringer, der flere risikofaktorer er til stede samtidig. Oppfølgingsbehovene deres lar seg derfor sjelden avgrense basert på undergruppene beskrevet ovenfor. På bakgrunn av dette har vi identifisert fem gjennomgående behov, som er universelle, men som kommer særlig til uttrykk i møte med ungdom som erfarer utenforskap eller har høy risiko for å falle utenfor.

For det første forteller flere av våre informanter at det er et stort behov for **støtte i overgang**, særlig i overgangen fra ungdomsskole til videregående opplæring, men også mellom ulike utdanningsløp og i overgangen tilbake til aktivitet etter perioder med utenforskap. Utfordringene knyttes ofte til manglende veiledning, lite tilpasset informasjon og svake koblinger mellom tjenester. Særlig ungdom med kort botid, lave grunnskolepoeng, de som ikke kommer inn i et løp i videregående opplæring som passer for dem og/eller de med foreldre med svak systemforståelse, kan ha behov for ekstra støtte for å orientere seg i skolesystemet og hvilke muligheter som finnes for dem.

For det andre finner vi at selv når tilbud er tilgjengelige, er de noen ganger for lite fleksible til at ungdom i målgruppen faktisk kan ta dem i bruk. En del har negative skoleerfaringer eller helseutfordringer som gjør det vanskelig å delta i ordinære løp. Ungdom og ansatte i tjenester som bistår dem beskriver behov for tiltak som er **fleksible, tilpassede og lett tilgjengelige**, slik at de kan iverksettes raskt, uten lang ventetid, eller trappes opp gradvis. Dette kan for eksempel innebære en gradvis overgang til arbeid for ungdom som trenger tid til å bygge opp rutiner og struktur i hverdagen. Behovet for lavterskel og rask tilgang til psykisk helsehjelp fremheves som et viktig supplement til øvrige tiltak.

For det tredje fremstår **tett og relasjonsbasert oppfølging**, gjennom én-til-én-relasjoner over tid, som et viktig behov. Ungdommene selv og tjenestene snakker om at denne gruppen trenger noen som ser dem, som har tid til dem, noen som «maser på dem» og «ikke gir dem opp». Regelmessig innsjekk og oppfølging fremheves som viktig, ikke bare frem til ungdommen kommer i aktivitet, men også i en periode etter oppstart. Spesielt unge med kort botid i Norge, og de med helseutfordringer, har behov for trygge relasjoner og kontinuitet gjennom kompliserte prosesser og møter med ulike tjenester.

For det fjerde beskriver ansatte i tjenestene at mange ungdommer de jobber med, har behov for et system som samhandler bedre. De forteller om store utfordringer med **samarbeid, samordning og informasjonsutveksling** mellom ulike tjenester og bydeler. Særlig ungdom med helseutfordringer, innvandrerbakgrunn og/eller kort botid i Norge, ble trukket frem som særlig sårbare i møte med slik manglende sammenheng. Disse ungdommene har ofte mindre støtte hjemme til å forstå systemet, stille krav og følge opp avtaler, og er derfor i større grad avhengige av at systemet er godt koordinert. Når det gjelder informasjon til unge og foreldre, bør dette være tilpasset målgruppen, og ta høyde for at mange har lite kjennskap til utdanningssystemet og velferdstjenester de har rett på.

For det femte understreker ansatte i førstelinjen behovet for **sterke universelle tjenester** for å kunne sikre varig og bærekraftig oppfølging, ikke bare midlertidig ekstra hjelp i overgangene. Flere informanter mener i tillegg at støtten bør være mer proaktiv og oppsøkende, det vil si at tjenestene i større grad tilpasser oppfølgingen og møter ungdommene der de befinner seg.

Flere OT-kontakter og andre tjenester som jobber med ungdommene, beskriver presset kapasitet og begrensede ressurser for å kunne gi tettere oppfølging til ungdommene, selv om det også her er variasjoner mellom ulike deler av Oslo. De er klar over at mange av tiltakene de etterlyser, er ressurskrevende og innebærer betydelige utgifter fra kommunen. Samtidig, det at personer står utenfor arbeid og utdanning har betydelige konsekvenser, både for den enkelte og for samfunnet, gjennom reduserte inntekter og økte utgifter i offentlige budsjetter. I rapporten har vi beregnet utenforregnskap for ungdomsprofiler som representerer ulike undergrupper av OTs målgruppe med forhøyet risiko for utenforskap. Disse beregningene anslår direkte økonomiske konsekvenser for offentlige finanser over en periode på 20 år, avgrenset til utdanningskostnader, arbeidsrelaterte Nav-ytelser, statlig bostøtte, økonomisk sosialhjelp og skatteinntekter. Øvrige virkninger, for eksempel endrede ressursbehov i helsetjenestene og kriminalomsorg, samt betydningen for individenes livskvalitet er ikke tallfestet. Beregningene viser en potensiell gevinst på mellom 1,1 og 5,7 millioner kroner per person dersom ungdommene i stedet for livsløp preget av ulike former for utenforskap oppnår livsløp med mer stabil tilknytning til utdanning og arbeid. Størrelsen på de økonomiske konsekvensene vil imidlertid variere med individuelle kjennetegn og tilknytning til arbeidsmarkedet, og resultatene er heftet med usikkerhet, blant annet knyttet til enkeltindividenes fremtidige sysselsetting, utdanningsløp og rettigheter til og behov for ytelser.

1 Innledning

At unge kommer i utdanning og deretter i arbeid er en viktig forutsetning for bærekraftig finansiering av velferdsordningene over tid, og for å dekke samfunnets behov for arbeidskraft (Nav, 2025). Dersom unge blir stående utenfor utdanning eller arbeid har det dessuten alvorlige negative konsekvenser for den enkelte. Gjennomført videregående opplæring øker sjansen for sysselsetting senere (se for eksempel Falch & Nyhus, 2011; OECD, 2018; Fedoryshyn & Segiet, 2020). Arbeid gir ikke bare tilgang til inntekt og økonomisk trygghet, men bidrar også til sosial tilhørighet, mestring og personlig utvikling (Engelstad et al., 2003, kapittel 1).

Denne forskningsrapporten handler om unge som står utenfor arbeid og utdanning, nærmere bestemt de som befinner seg i og nær målgruppen for oppfølgingstjenesten (OT) i Oslo. OT har ansvar for å følge opp ungdom som ikke har søkt eller tatt imot elev- eller læreplass i videregående opplæring, som har avbrutt opplæringen før fullføring, og som heller ikke er i arbeid. Rapporten gir et helhetlig og oppdatert kunnskapsgrunnlag om hvem ungdommer i OTs målgruppe er, og identifiserer kjennetegn ved grupper med særlig risiko for utenforskap. Vi ser også nærmere på noen tilgrensende grupper til OTs målgruppe. Vi beskriver hvilke utfordringer unge i målgruppen og tilgrensende grupper møter, og hva slags behov de har. Endelig drøfter vi også mulige økonomiske konsekvenser av utenforskap.

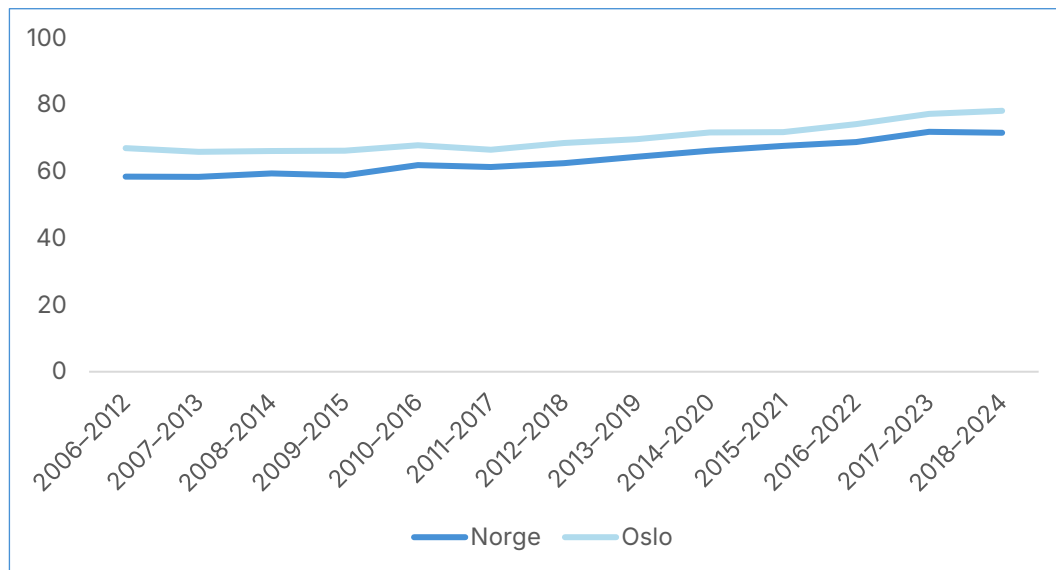
1.1 Forskningsprosjektets formål og problemstillinger

Utdanning og kompetanse er sentralt for å sikre at flere unge får fotfeste i arbeidsmarkedet (Hansen & Ljunggren, 2021). De siste tiårene har andelen unge som i liten grad kommer seg i arbeid og som ender opp på varige uføreytelser, økt (NOU 2019: 7). Dette har bidratt til at andelen uføre totalt har stabilisert seg på et høyt nivå (Nav, 2025). Samtidig, sammenlignet med øvrige europeiske land, er det lavere ledighet blant unge i Norge, og en lavere andel står utenfor utdanning, opplæring og arbeid, såkalte NEET (Not in Education, Employment or Training) (OECD, 2025). Dette reflekterer både at Norge over tid har hatt et arbeidsmarked med lav ledighet, og at det settes inn en rekke tiltak knyttet til utdanning og arbeid for å kvalifisere personer som står utenfor (Holte et al., 2019). Samtidig viser studier at mange som står utenfor arbeid og utdanning i Norge er lenger unna det ordinære arbeidsmarkedet enn tilsvarende grupper i andre land, blant annet grunnet dårligere helse (Øydgard et al., 2024).

Fullført videregående opplæring er i økende grad en forutsetning for jobb og stabil tilknytning til arbeidsmarkedet. Andelen unge som fullfører videregående på normert tid¹ har økt jevnt i løpet av de siste ti årene (se figur 1.1), og andelen som fullfører, er høyere i Oslo enn gjennomsnittet i resten av landet.

¹ Normert tid tilsvarer normalt tre år i skole for elever og fire år for lærlinger (to år i skole og to år i bedrift).

Figur 1.1. Andel elever som har fullført videregående opplæring på normert tid, 2006–2024 (SSB, 2025).



På tross av høy fullføringsgrad var det i 2024 om lag 22 prosent unge i Oslo som ikke hadde fullført videregående opplæring på normert tid. Siden det er høyere sannsynlighet for at de som faller ut av videregående utdanning, og heller ikke er i arbeid, kan havne i utenforskap (se for eksempel Vogt et al., 2020), er det lovbestemt at alle fylkeskommuner skal ha en oppfølgingstjeneste (OT).

OT ble opprettet i forbindelse med Reform 94, og er til for unge som har lovfestet rett til videregående opplæring (etter § 5-1 i opplæringsloven), men som verken er i arbeid eller opplæring (se boks under). Formålet med tjenesten er å sikre at ungdom i OTs målgruppe får tilbud om opplæring eller arbeid, og at de får nødvendig veiledning og oppfølging for å kunne fullføre videregående opplæring eller komme inn i arbeidslivet. Tjenesten skal formidle tilbud om opplæring, arbeid eller kompetansefremmende tiltak.

Byrådet i Oslo har igangsatt prosjektet «Ungt utenforskap», hvor målsettingen er at unge som står i fare for å falle utenfor eller som faktisk står uten utdanning, jobb eller annen aktivitet skal få den hjelpen de trenger. Som en del av dette er det etablert et delprosjekt, «Kvalitetsutvikling i oppfølgingstjenesten». Formålet med delprosjektet er å redusere variasjoner i organisering og ressursbruk, slik at tilbudet blir mer enhetlig og treffsikkert på tvers av bydeler. Videre skal delprosjektet bidra til bedre styring, koordinering og samhandling i OT-arbeidet. Dette skal skje gjennom styrket samarbeid mellom skoler, bydeler og Nav, samt bedre samsvar mellom rutiner beskrevet i Oslostandarden for oppfølgingstjenesten (Oslo kommune, 2025d) og praksis. I tillegg er målet å forbedre kvaliteten på styringsdata og øke treffsikkerheten i OT-tilbudene, blant annet gjennom bedre oversikt over målgruppen og deres behov.

Formålet med forskningsprosjektet vi i det følgende rapporterer fra, er å bidra til delprosjektet om kvalitetsutvikling i OT. Dette skal gjøres ved å frembringe kunnskap om hvem de unge i målgruppen for OT i Oslo er, hvilke utfordringer de møter og hva slags behov de har. Videre undersøker vi tilgrensende grupper av unge som ikke er en del av målgruppen til oppfølgingstjenesten, men som kan ha sammenfallende utfordringer og behov.

Disse tilgrensende gruppene er avgrenset til unge som ikke har godkjent vitnemål fra grunnskolen; unge med kort botid som ikke kan følge ordinær videregående opplæring; unge i alderen 16–24 år som ikke har vitnemål, fagbrev eller tilsvarende videregående opplæring, men som er i arbeid; unge mellom 19–24 år som ikke er i jobb eller utdanning, men som har fullført og bestått videregående opplæring; og personer mellom 25–30 år som står utenfor arbeid og utdanning.

Rapporten besvarer følgende problemstillinger:

1. Hvem er ungdommene i målgruppen for OT og tilgrensende grupper? Hvordan er målgruppen sammensatt med hensyn til kjønn, alder, sosioøkonomisk bakgrunn, innvandrerbakgrunn og bosted?
2. Hva kjennetegner utfordringene til disse ungdommene, ifølge dem selv og tjenesteapparatet?
3. Hvilke behov har disse ungdommene, hva slags oppfølging trenger de?
4. Hva kan være økonomiske konsekvenser for kommunen av å få flere unge i målgruppen inn i arbeid, utdanning eller annen aktivitet?

1.2 Oppfølgingstjenestens målgruppe og oppgaver

Oppfølgingstjenestens målgruppe, oppgaver og ansvar avgrenses i opplæringslovens § 9-4 (se boks under).

Opplæringsloven § 9-4: «Fylkeskommunen skal ha ei oppfølgingsteneste. Oppfølgingstenesta skal sørge for at dei som har rett til opplæring etter § 5-1 og ikkje er i opplæring eller arbeid, får tilbod om vidaregåande opplæring, andre kompetansefremjande tiltak eller arbeid. Ein er omfatta av tenesta fram til utgangen av det året ein fyller 24 år.

Oppfølgingstenesta skal sikre tverretatleg samarbeid mellom kommunale, fylkeskommunale og statlege instansar som har ansvar for målgruppa. Oppfølgingstenesta skal formidle og samordne dei ulike tilboda.

Departementet kan gi forskrift om oppgåvene til oppfølgingstenesta.»

Den nye opplæringsloven trådte i kraft 1. august 2024. Frem til da omfattet målgruppen til oppfølgingstjenesten unge i alderen opp til 21 år som hadde rett til videregående opplæring, men som verken var i arbeid eller utdanning. Etter endringer i opplæringsloven er målgruppen til OT utvidet. Oppfølgingstjenesten skal nå følge opp ungdom i målgruppen ut året de fyller 24 år.

Formålet med oppfølgingstjenesten er altså å sikre at ungdom i målgruppen får tilbud om opplæring eller arbeid, og at de får nødvendig veiledning og oppfølging for å kunne fullføre videregående opplæring eller komme inn i arbeidslivet. Tjenesten formidler tilbud om opplæring, arbeid eller kompetansefremmende tiltak. Som det fremgår av opplæringslovens § 9-4, tredje ledd, kan departementet gi forskrift knyttet til OTs oppgaver. Det har de gjort i § 8-3 i «Forskrift om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande

opplæringa (opplæringsforskrifta)». Her spesifiseres oppgavene til oppfølgingstjenesten. Ifølge forskriften skal fylkeskommunen gjennom OT gi skriftlig informasjon til alle i målgruppen om hvilke rettigheter de har, etablere kontakt med hver enkel ungdom med sikte på veiledning og oppfølging, og etter behov følge opp ungdom som har tatt imot tilbud gjennom veiledningssamtaler (Kunnskapsdepartementet, 2024).

Til tross for oppfølgingstjenestens lovpålagte ansvar, «forsvinner» en betydelig andel ungdom fra oppfølgingen. I juni 2024 (før utvidelsen av målgruppen) var 1656 ungdommer registrert med status «ukjent aktivitet» hos oppfølgingstjenestene i landet. Det vil si at tjenestene ikke hadde lyktes i å komme i kontakt med dem (Utdanningsdirektoratet, 2025).

Dette utgjorde på landsbasis 27 prosent av alle ungdommer i målgruppen. I Oslo var 46 prosent av ungdommene i målgruppen registrert med ukjent aktivitet ved slutten av skoleåret 2024–2025 (Utdanningsdirektoratet, 2025). Det kan skyldes at en del er bosatt i utlandet. Det kan også være andre årsaker, noen flytter uten å melde ny adresse, noen unnlater bevisst å svare på henvendelser, og andre kan slite med forhold som gjør det vanskelig å oppsøke hjelp (Kaspersen et al., 2024, s. 57). Resultatet er uansett at en gruppe unge blir «usynlige» for hjelpeapparatet. Dette stiller store krav til oppsøkende arbeid og riktige metoder for å etablere kontakt.

1.3 Oppfølgingstjenesten i Oslo kommune

Oppfølgingstjenesten i Oslo kommune skal, i tillegg til de lovpålagte oppgavene omtalt over, bidra til å forhindre frafall fra videregående opplæring. Dette kommer frem via Oslostandard for oppfølgingstjenesten (Oslo kommune, 2025d). Tjenesten er organisert som et trepartssamarbeid mellom skolene, bydelene og Nav.

- Skolene har ansvar for elever som står i fare for å avbryte opplæringen, samt å gjennomføre avklaringsmøter før en elev slutter. De skal bistå med søknader til OT-skoletilbud eller andre løsninger, og samarbeide med bydel og Nav i enkeltsaker. De videregående skolene har ansvar for å følge opp sine tidligere elever.
- Bydelene skal ha en navngitt OT-kontakt. Det er bydelen der den unge er folkere registrert eller oppholder seg som har ansvaret. OT-kontakten skal kalle inn til samarbeidsmøter, delta i avklaringsmøter på skolen ved behov, og følge opp ungdom som står utenfor opplæring og arbeid. De skal også invitere til nettverksmøter lokalt minimum to ganger i året.
- Hvert Nav-kontor i Oslo skal også ha en navngitt OT-ansvarlig. Denne personen fungerer som bindeledd mot OT-kontakten i bydelen og rådgivere i skolen. Nav skal gi råd om arbeidsrettede tiltak, delta i nettverksmøter og samarbeide om ungdom uten elevstatus som ønsker å fullføre utdanning.

Det overordnede ansvaret for OT i Oslo ligger hos Utdanningsetaten (UDE). UDE forvalter Oslostandard som styrer samarbeidet mellom partene. Utdanningsadministrasjonen (UDA) i UDE har det overordnede ansvaret for koordinering av oppfølgingstjenesten, forvaltning av det digitale verktøyet VIGO-OT som brukes til å holde oversikt over ungdommer i målgruppen, og rapportering. Ifølge Oslostandarden er de tre partene hovedaktørene, men det skal kartlegges om andre instanser bør kobles på. Det kan for

eksempel være lærere og rådgivere i skolen, foresatte, pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT), barnevernet, politi, uteseksjon, Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP), virksomheter og ledere for lokale tiltak. Oslo har et særskilt OT-tilbud om plasser i den videregående skolen ved Kuben, Hellerud, Etterstad, Bjørnholt, Persbråten og Valle Hovin. Elever kan også bli utplassert i bedrifter gjennom OT-skoletilbudet. Oslo kommune har også tilbud om et ellevte grunnskoleår, kalt Fundament, på Nydalen og Kuben videregående skole.

Samarbeidet og organiseringen er formalisert i styringsdokumentet Oslostandard for Oppfølgingstjenesten (Oslo kommune, 2025d). Formålet med Oslostandarden er å sikre at tjenesten holder god kvalitet uavhengig av hvilken skole eller bydel ungdommen tilhører samt å motvirke ungt utenforskap.

1.4 Tidligere studier av oppfølgingstjenesten

Det foreligger en omfattende forskningslitteratur både fra Norge og andre land om utenforskap blant unge, fra fall fra utdanning og arbeid, samt hva som kjennetegner ulike grupper ungdommer utenfor arbeid og utdanning. Vi trekker i det følgende inn relevant tidligere forskning der det er aktuelt i beskrivelsen av ulike undergrupper og deres behov. I denne delen oppsummerer vi kort studier av oppfølgingstjenesten og hvordan den fungerer. Dette gir et viktig bakteppe for å forstå og tolke våre funn.

I forbindelse med evalueringen av Oppfølgingsprosjektet i Ny GIV (Sletten et al., 2015) viste Sletten og medforfattere at OTs arbeid hadde stor betydning for samarbeidet mellom aktuelle aktører, særlig mellom OT og Nav. Senere forskning har samtidig vist at OT-rådgiverne står i ulike typer dilemmaer i sitt arbeid. For det første, avveininger mellom å gi ungdom omfattende hjelp og samtidig unngå hjelpeavhengighet. For det andre, oppsøkningsaktiviteter samtidig som de skal ivareta individets selvbestemmelse og autonomi. For det tredje, prioritering av egen innsats i en profesjonspraksis underlagt styring og kontroll fra utdanningsmyndighetene, med begrensede stillingsressurser og ungdom med komplekse hjelpebehov (Reegård, 2021).

Forskning peker på flere gjennomgående utfordringer i arbeidet med ungdommene. Hansen og medforfattere (2020) belyser hvordan mangel på helhetlig innsats og svikt i samarbeidet mellom tjenester fører til at utsatte barn og unge «faller mellom stolene». Ansvarsområder kan skyves på, informasjon kan glippe, og ingen aktør tar ansvar for helheten i oppfølgingen. Slikt «trøbbel i velferdsstatens grenseflater» illustrerer behovet for tverrsektorielt samarbeid for å fange opp behovene tidlig og sikre at ungdom får den hjelpen de trenger. Også Nordlandsforskning sin ferske kartlegging av OT i Oslo (Kaspersen et al., 2024) avdekker strukturelle utfordringer. Et overordnet funn er at det mangler et godt system for å sikre en enhetlig og oversiktlig organisering av OT-arbeidet, og at dagens tverretatlige samarbeidsstruktur har betydelige svakheter. Organiseringen av OT varierer mellom bydeler og skoler, noe som fører til sprik i hvordan tiltak iverksettes og hvilken oppfølging som gis.

Forskningen dokumenterer altså betydelige forskjeller i hvordan oppfølgingstjenesten er organisert og fungerer i ulike deler av Oslo. Noen bydeler har dedikerte OT-team som oppnår høy kontakt- og aktivitetsrate, andre steder er OT-ansvaret mer spredt og resultatene svakere. Kaspersen og medforfattere (2024) fant at resultatoppnåelsen for OT-

ungdommen kan variere. Noen steder kommer en høy andel tilbake i opplæring eller arbeid, mens andre steder forblir mange passive eller registrert med «ukjent status».

1.5 Rapportens struktur

I dette **innledningskapittelet** har vi redegjort for bakgrunn, formål og problemstillinger i prosjektet, og plassert rapporten i en bredere kontekst knyttet til utenforskap blant unge. I **kapittel 2** beskriver vi det metodiske designet og hvilke datakilder rapporten bygger på – herunder registerdata, intervjuer og arbeidsverksteder – samt hvilke forutsetninger som ligger til grunn for beregninger av økonomiske konsekvenser for offentlige budsjetter av utenforskap.

Kapittel 3 gir en oversikt over omfanget av OTs målgruppe i Oslo. Vi identifiserer seks undergrupper med særlig risiko for utenforskap. Dette er unge med lave grunnskolepoeng; unge som ikke kommer inn i videregående som passer dem; unge fra familier med lav sosioøkonomisk status; unge med innvandrerbakgrunn; unge med helseutfordringer; og unge i kriminalitet. Hver av undergruppene illustreres med en ungdomsprofil. Ungdomsprofilene er forenklinger som peker på typiske utfordringer og behov som vi har identifisert i prosjektet. Profilene kan brukes som analytiske innganger til å diskutere variasjon i livssituasjoner, barrierer, behov og mulige tiltak.

Kapittel 4 gir en oversikt over en rekke tilgrensende grupper unge som kan ha behov for oppfølging, men som ikke inngår i OTs formelle ansvar. Dette inkluderer unge som har fullført videregående, men som likevel står uten arbeid eller høyere utdanning; unge i alderen 16–24 år uten fullført videregående, som er i arbeid; personer i alderen 25–30 år som er utenfor arbeid og utdanning; unge med kort botid som ikke kan følge ordinær videregående opplæring; og unge uten vitnemål fra grunnskolen. I kapittelet beskriver vi omfanget av gruppene og ulike kjennetegn ved dem. Videre peker vi på hvilke utfordringer og behov de har.

Basert på kvalitative intervjuer med ungdom og arbeidsverksteder med relevante tjenester, belyser vi i **kapittel 5** hvilke behov unge i OTs målgruppe har for oppfølging. Vi har gruppert disse behovene i fem kategorier: støtte i overganger; behov for mestring og lavterskelaktiviteter; tett, relasjonsbasert oppfølging; tilgjengeliggjøring og samarbeid på tvers av tjenester; og sterke universelle tjenester.

Utenforskap påvirker hvilke offentlige ytelser og tjenester personer har rett på. I **kapittel 6** presenterer vi en rekke beregninger som illustrerer hvordan et utvalg kostnader og inntekter i offentlige budsjetter over en 20-års periode kan påvirkes dersom en ungdom i målgruppen lykkes med komme seg inn i utdanning og/eller arbeid.

2 Data og metode

For å kunne besvare problemstillingene presentert i kapittel 1, benytter vi et sammensatt forskningsdesign med forskjellige metoder og en rekke ulike datakilder. Vi har analysert registerdata, gjennomført og analysert kvalitative intervjuer med ungdom i målgruppen og i tilgrensende grupper, intervjuet nøkkelinformanter og avholdt arbeidsverksteder med ansatte i førstelinjetjenester som arbeider med ungdommene.

De kvantitative analysene er egnet til å belyse omfang, fordelinger og statistiske sammenhenger. De brukes blant annet til å identifisere grupper av utsatt ungdom basert på kjennetegn det finnes registeropplysninger om. Samtidig er det viktige sider ved ungdommenes situasjoner som ikke lar seg fange opp i registre. Registerdata kan derfor si noe om hvordan bestemte kjennetegn samvarierer med risiko for utenforskap, men ikke hva utfordringene konkret består i, hvordan de oppleves eller hvilke behov for støtte og oppfølging ungdom i ulike situasjoner beskriver. Kvalitative data er bedre egnet til å svare på spørsmål om innhold og meningssammenhenger (Skilbrei, 2023).

De kvalitative intervjuene og arbeidsverkstedene brukes derfor til å utforske dette: ungdommers egne erfaringer med utenforskap og veier tilbake i aktivitet, og hvordan førstelinjetjenester som jobber med unge i eller nær utenforskap forstår ungdommenes situasjon, beskriver utfordringer og behov. Dette er et datamateriale der hensikten ikke er å etablere et statistisk bilde av målgruppen, men å utvikle kunnskap om hvordan utenforskap og oppfølgingsbehov faktisk oppleves og håndteres. I tillegg belyser disse intervjuene sider ved ungdommenes situasjon som ikke lar seg avlese i administrative registre.

I dette kapittelet redegjør vi nærmere for de ulike datakildene og metodene som er benyttet i prosjektet. Vi beskriver metodene som ligger til grunn for beregningene av økonomiske konsekvenser av utenforskap som presenteres i kapittel 6.

2.1 Registerdata

Individdata fra SSBs registre (microdata.no)

Analysene av målgruppens størrelse, sammensetning og ulike undergrupper bygger på data fra SSBs plattform microdata.no. Microdata.no muliggjør analyse av detaljerte opplysninger på personnivå uten tilgang til direkte identifiserbare data, og egner seg godt til å kartlegge både sammensetning og utvikling i målgruppen over tid. Plattformen gir tilgang til individbaserte registerdata fra en rekke administrative registre, blant annet Nasjonal utdanningsdatabase (NUDB), a-ordningen og FD-Trygd². Gjennom dette verktøyet har vi hatt tilgang til opplysninger om befolkningens demografi (som kjønn, alder, innvandrerbakgrunn), utdanningsforløp, tilknytning til arbeid og opplæring, inntekt og

² Nasjonal utdanningsdatabase (NUDB) inneholder registeropplysninger om befolkningens fullførte og pågående utdanning, basert på rapportering fra utdanningsinstitusjoner. A-ordningen gir løpende informasjon om arbeidsforhold, inntekt og ytelser og rapportert av arbeidsgivere til offentlige myndigheter. FD-Trygd er et forløpsregister som samler individbaserte opplysninger om mottak av trygder, stønader og andre velferdsytelser over tid.

mottak av ulike økonomiske ytelser. I dette forskningsprosjektet er registerdata en godt egnet kilde til å gi et bredt og samtidig nyansert bilde av kjennetegn og situasjon til ulike grupper ungdommer, både i målgruppen for OT og i de tilgrensende gruppene. Samtidig er det viktig å være oppmerksom på metodiske begrensninger ved denne typen data. For det første fanges ikke alle relevante aktiviteter og ytelser opp i registerdataene. Dette gjelder blant annet barnetrygd, grunnskoleopplæring for voksne, norskopplæring for voksne innvandrere og kvalifiseringsprogrammet. Noen ytelser, som sosialhjelp, gis til hele husholdningen og kan derfor være registrert på andre familiemedlemmer enn ungdommen selv (Pettersen & Røv, 2024). Slike forhold kan bidra til at enkelte ungdommer fremstår med «ukjent status» i registerdataene, selv om de i praksis mottar oppfølging eller deltar i aktiviteter som ikke lar seg identifisere gjennom tilgjengelige registre. Videre er flere av datakildene vi benytter basert på et fast referansetidspunkt, som er tredje uke i november. Det innebærer at status i forhold til arbeid og utdanning måles som et øyeblikksbilde; ungdom som står utenfor aktivitet i referanseuka, registreres med «ukjent status», selv om de kan ha vært i arbeid, utdanning eller tiltak store deler av året.

I tillegg kan det forekomme små avvik i antallet personer i figurene i denne rapporten, dette skyldes støylegging i microdata.no av hensyn til konfidensialitet.³

Avgrensning av målgruppen og mulige årsaker til avvik mellom ulike registerbaserte datakilder

Som nevnt over, benytter vi i denne rapporten individdata fra flere av SSBs registre, der hoveddatakilden er registerdatabasen System for persondata. Denne databasen inneholder informasjon om deltakelse i arbeid, utdanning og mottak av velferdsytelser i befolkningen. I dette systemet beregnes det én aktivitetsstatus for den enkelte persons forhold til arbeidsmarkedet, utdanning og ytelser. Denne variabelen er velegnet til å gi en enkel og fokusert beskrivelse av befolkningsgruppers situasjon. Personer som er aktive i flere statuser samtidig (for eksempel unge som kombinerer utdanning med arbeid), blir da plassert på én status ut ifra en bestemt prioritering.⁴

I våre analyser benytter vi data for 2023, som er den siste tilgjengelige årgangen i datagrunnlaget (microdata.no). Øvre alder for å bli inkludert i målgruppen for OT ble utvidet fra 19 til 24 år i august 2024. I våre analyser anvender vi dagens målgruppedefinisjon (16–24 år), og bruker den på dataene for 2023 og tidligere.

Vi avgrenser målgruppen for analysene i kapittel 3 til å omfatte unge i alderen 16–24 år som: 1) er registrert bosatt i Oslo, 2) har fullført grunnskole, men ikke fullført videregående utdanning og 3) verken er i arbeid, ordinær utdanning⁵ eller annen opplæring/arbeidsrettede tiltak. Personer regnes som i arbeid dersom de utførte inntektsgivende arbeid av minst én times varighet i referanseuken, eller har et slikt arbeid, men var

³ Les mer om dette her: <https://microdata.no/manual/konfidensialitet>

⁴ Les mer om hvordan aktivitetsstatusen beregnes i dette notatet: <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/system-for-persondata>.

⁵ Personer i ordinær utdanning omfatter, i tråd med SSBs definisjoner, elever og studenter som er registrert ved utdanningsinstitusjoner som videregående skoler (inkluderer også lærlinger/lærekandidater), fagskoler, universiteter og høyskoler i Norge samt studenter som tar hele utdanningen sin i utlandet (gradsstudenter).

midlertidig fraværende på grunn av sykdom, ferie, lønnet permisjon eller lignende. Personer som er inne til førstegangs militær- eller sivilteneste regnes som sysselsatte. Denne definisjonen er i tråd med definisjoner i SSBs registerbaserte sysselsettingsstatistikk samt anbefalingene fra den internasjonale arbeidsorganisasjonen ILO.

Formålet med avgrensningen beskrevet over er å få så godt samsvar som mulig med målgruppen for OT slik den er definert i opplæringsloven. Det er noen mindre avvik i hvordan populasjonen avgrenses i kapittel 3, sammenlignet med hvordan populasjonen som danner grunnlag for Utdanningsdirektoratets statistikk om unge i oppfølgingstjenesten avgrenses:

- Populasjonen i kapittel 3 inkluderer ikke unge på arbeidsrettede tiltak (som introduksjonsprogram, kurs eller arbeidstrening). I datagrunnlaget vi benytter var det om lag 170 personer som var registrert på arbeidsrettede tiltak, og blant disse kombinerte om lag 40 personer arbeidsrettede tiltak og ordinær utdanning. Det vil si at om lag 130 personer på arbeidsrettede tiltak, som er en del av målgruppen etter loven, er tatt ut av populasjonen som studeres i kapittel 3. I og med at dette utgjør en liten andel av populasjonen, mener vi at denne differansen i liten grad påvirker funn om målgruppen for OT i kapittel 3.
- Det er noen få personer som inngår i målgruppen selv om de er registrert under utdanning. Dette gjelder unge som er registrert som arbeidsledig og under utdanning samtidig per november 2023. Det er til sammen 60 personer. Med andre ord – det er en svært liten andel av populasjonen. Vi vurderer derfor at dette har liten betydning for resultatene som presenteres i kapittel 3.
- Det er noen få personer (cirka 15) som er inkludert i populasjonen selv om de mottar sykepenges. De aller fleste unge som mottar sykepenges, er ikke inkludert i målpopulasjonen. De fleste sykepengemottakerne blir klassifisert som sysselsatte, men det er også noen få personer utenfor arbeidsstyrken som er registrert med sykepenges uten å være sysselsatt. Det kan dreie seg om spesielle grupper av ikke-sysselsatte som likevel har rett på sykepenges. Et eksempel er personer med opptjent rett på sykepenges som midlertidig har vært ute av inntektsgivende arbeid i mindre enn én måned, eller personer som egentlig skulle vært klassifisert som sysselsatte i datagrunnlaget (målefeil). Til tross for differansene beskrevet over mener vi at populasjonen i våre analyser gir et godt og representativt bilde av oppfølgingstjenestens målgruppe.

Basert på avgrensningen beskrevet over finner vi at det var rundt 3340 personer i målgruppen til OT i Oslo i 2023. I tallene som er basert på VIGO-OT, et webbasert system som brukes til å registrere og følge opp ungdom i oppfølgingstjenesten, var det i alt 4147 personer som ble tilmeldt som målgruppen til oppfølgingstjenesten i 2024. Etter at tjenestene har tatt en gjennomgang og kontroll av listene opp mot andre registre, sto det igjen 2257 unge i alderen 16–24 i målgruppen til oppfølgingstjenesten (Utdanningsdirektoratet, 2025). Det innebærer at det er færre som defineres innenfor oppfølgings-tjenestens ansvar per november 2024 enn det var i SSBs registre per november 2023. Det kan være flere mulige årsaker til dette.

For det første kan ulike **referanseperioder og målemetoder** bidra til avvik i tallene. Som nevnt benytter vi tall for 2023 i våre analyser, mens siste tilgjengelige tall i

Utdanningsdirektoratets statistikk er for 2024. Samtidig er det relativt små endringer i tallene fra år til år, noe som tilsier at dette alene neppe forklarer forskjellene omtalt over. En viktig forklaring kan ligge i forskjellene i metodene som benyttes for å avgrense målgruppen (for eksempel «vaske ut» personer som er i arbeid). Ungdom faller ut av videregående opplæring på ulike tidspunkt gjennom skoleåret, og kan samtidig gå inn og ut av sysselsetting, ulike tiltak og aktiviteter som OT tilbyr. OT arbeider derfor kontinuerlig med målgruppen og med å kontakte nye ungdommer på listene gjennom hele året. OT-listene er dermed mer dynamiske mens registerdata vi benytter i større grad gir et øyeblikksbilde av situasjonen på et gitt tidspunkt, vanligvis per tredje uke i november.

Forskjellene kan også skyldes ulike **datakilder**. Utdanningsdirektoratets statistikk over unge i oppfølgingstjenesten er basert på registerbaserte tall fra inntakssystemet for videregående skoler, VIGO. I analysene i denne rapporten har vi ikke hatt tilgang til datagrunnlaget fra VIGO, men benytter i stedet registerdata fra flere administrative registre som Fafo har tilgang til gjennom microdata.no.

Som omtalt ovenfor fanger ikke registerdata opp all aktivitet og utdanning blant unge. For eksempel viser Arbeidskraftundersøkelsen (som er en spørreundersøkelse) at flere unge er under utdanning enn det som fremgår av registerdata. Dette skyldes at spørreundersøkelser baserer seg på selvrapportering og dermed også kan fange opp uformell opplæring, korte kurs og andre utdanningsaktiviteter som ikke inngår i administrative registre. Noen av ungdommene som inngår i målgruppen, kan av ulike årsaker oppholde seg i utlandet, eller ha flyttet ut av Oslo uten å ha meldt flytting, og dermed fortsatt stå folkeregistrert som bosatt i byen. Slike tilfeller fanges opp og «vaskes ut» av OT-listene når oppfølgingstjenesten kommer i kontakt med ungdommene det gjelder. Samtidig vil de fortsatt fremstå som unge i utenforskap i administrative registre, noe som kan bidra til forskjeller mellom SSBs tall og OT sine løpende oversikter.

2.2 Kvalitative data

Den kvalitative datainnsamlingen i prosjektet består av dybdeintervju og gruppediskusjoner. Utvalget til de kvalitative intervjuene er gjort med utgangspunkt i kvalitativ relevans, ikke representativitet. Det innebærer at valg av informanter har vært styrt av hvilke erfaringer, posisjoner og perspektiver som kunne belyse problemstillingene i prosjektet på en mest mulig innsiktsfull måte. Målet har vært å få frem et bredt spekter av relevante erfaringer og forståelser, snarere enn å speile fordelingen i populasjonen.

I prosjektet har vi derfor intervjuet nøkkelinformanter med god kjennskap til OT-arbeidet og målgruppene, ungdommer som er eller har vært i målgruppen for OT og tilgrensende grupper samt gjennomført arbeidsverksteder med personer i tjenesteapparatet som jobber med ungdom i eller nær utenforskap i tre ulike bydeler. Intervjuer med nøkkelinformanter ga oss i starten av prosjektet innsikt i både OT-arbeidet og målgrupper. Intervjuer med ungdommer har gitt oss mulighet til å utforske brukerperspektivet – deres egne erfaringer med utenforskap, hva som kjennetegner utfordringer de har kjent eller kjenner på, hvordan de har forstått disse og hva de eventuelt mener hadde vært en bistand som hjalp. Arbeidsverkstedene tok utgangspunkt i erfaringene til OT-kontaktene og andre personer i førstelinjetjenesten som arbeider med ungdom i, på vei inn i eller ut av utenforskap. De ga innsikt i hvordan personer som jobber tett på ungdom i

målgruppen og tilgrensende grupper forstår ungdommenes situasjon, og hvilke utfordringer og behov de møter i praksis.

Spørsmålene vi stilte i både de kvalitative intervjuene og i arbeidsverkstedene, var åpne og utforskende. For å sikre datakvalitet og unngå at svarene ble påvirket av forskerens antakelser, er det avgjørende å unngå ledende spørsmål og å åpne for at deltakerne selv kan introdusere relevante temaer (Tjora, 2017). Spørsmålene vi benyttet i de individuelle intervjuene og i arbeidsverkstedene var derfor utformet slik at de tilrettela for at deltakerne kunne komme inn på problemområder og hypoteser som oppdragsgiver ønsket belyst, men uten å være ledende. Vi la opp til at deltakerne selv skulle beskrive erfaringer, vurderinger og kontekster med egne ord, og at datamaterialet skulle reflektere bredden og variasjonen i tjenestenes perspektiver.

Ungdommenes individuelle fortellinger og erfaringer fra førstelinjetjenester og nøkkelinformanter kan, som tidligere nevnt, ikke generaliseres på samme måte som representative kvantitative data kan. Den forskningsmessige verdien i de kvalitative dataene er at de skal utfylle, nyansere og gi kontekst til de kvantitative funnene (Creswell & Creswell, 2018; Thagaard, 2018). De kvalitative intervjuene gir også innsikt i forhold som ikke lar seg belyse gjennom de kvantitative datakildene vi benytter i prosjektet. Dette gjelder særlig ungdommenes behov, forståelser og opplevelser av egen situasjon (Kvale & Brinkmann, 2015).

Registerbaserte data gir viktig kunnskap om hvordan utenforskap og risiko for utenforskap varierer med ulike sosiodemografiske kjennetegn, men de gir i begrenset grad informasjon om hva mønstrene faktisk innebærer for ungdommene selv, eller hvilke utfordringer og behov som ligger bak tallene. Ungdommenes behov kan derfor ikke utledes direkte av de kvantitative analysene. For å få innsikt i hva utenforskap handler om i praksis – hvilke typer utfordringer ungdommene står i, hvordan de opplever møte med tjenester, og hva de selv oppfatter som relevant og meningsfull støtte – er det nødvendig å gå kvalitativt til verks.

På denne måten gir kombinasjonen av kvantitative og kvalitative data et mer helhetlig kunnskapsgrunnlag, mens de kvantitative analysene synliggjør omfang, mønstre og variasjon i risiko for utenforskap, bidrar de kvalitative dataene til forståelse av innholdet i disse mønstrene, herunder hvordan utfordringer oppleves og forstås av ungdom selv og av tjenestene som arbeider tett på dem.

Intervjuer med nøkkelinformanter i tjenestene

Vi intervjuet fem utvalgte nøkkelpersoner med god kjennskap til ulike sider ved OT-arbeidet og målgruppene. Intervjuene ble foretatt for å etablere grunnleggende kunnskap om felt og tematikk i dette forskningsprosjektets innledende fase. Kunnskapsgrunnlaget skulle danne basis for resten av datainnsamlingen. Det var derfor viktig å komme i kontakt med informanter med lang og noe variert erfaring med OT. Vi stilte spørsmål om hvordan tjenestene er organisert, samt hvordan tilbud og samhandling mellom ulike aktører i bydelene varierer. Vi intervjuet OT-kontakter i fylkeskommunen, bydel og skole, og ulike typer fagpersoner med ansvar for oppfølging i skolene.

Intervjuene varte i hovedsak mellom 50 minutter og 1,5 time, og alle intervjuene ble gjennomført ansikt til ansikt i lokalene der informantene arbeidet. Temaer for intervjuene varierte, men vi konsentrerte oss altså om a) organisering og samhandling i tjenesten, b) sosiodemografiske kjennetegn ved målgruppen og tilgrensende grupper – både blant de som mottar et tilbud og de som faller utenfor, samt de som er vanskelige å nå, og c) utfordringer og behov i målgruppen, tilgrensende grupper og undergrupper.

Intervjuer med ungdommer i målgruppen og tilgrenset målgruppe

For å få frem erfaringer og behov slik de oppleves av de unge, har vi inkludert brukerstemmer fra ungdom som er i utenforskap, står i fare for å havne i utenforskap, eller har vært i utenforskap tidligere, men nå er kommet i aktivitet. Dette omfatter unge med ulike utfordringer med å nyttiggjøre seg videregående opplæring eller andre kvalifiserende tiltak. Ved å snakke direkte med ungdom har vi fått innsikt i deres vurderinger av hvilke utfordringer de møter eller har møtt, hva slags støtte eller oppfølging de har (hatt) behov for, og hva de mener skal til for å kunne nyttiggjøre seg av videregående opplæring eller andre kvalifiserende tiltak. Dette perspektivet utgjør en viktig del av det samlede kunnskapsgrunnlaget i prosjektet.

Det er gjennomført intervjuer med 22 ungdommer i alderen 15 til 21 år. Ni av dem var jenter. Syv av ungdommene hadde innvandrerbakgrunn. Deltakerne var bosatt i syv ulike bydeler (Nordstrand, Grünerløkka, Gamle Oslo, Alna, Østensjø, Søndre Nordstrand, Bjerke). De intervjuede hadde ulik familiesituasjon, ulik botid i Norge, og erfaring både med opplæring i skole og læretid i bedrift.

Ungdommene vi intervjuet utgjorde altså en bred sammensatt gruppe. Til sammen har de erfaringer med å komme inn i og ut igjen av utenforskap, og med å være i målgruppen for oppfølgingstjenesten og i tilgrensende grupper. Ungdommene hadde til felles at de hadde eller hadde hatt utfordringer som gjorde at de trengte ekstra oppfølging, droppe ut eller vurderte å droppe ut av videregående skole.

Intervjuene varte fra 15 minutter til godt over en time. Alle ble gjennomført i et fysisk møte. I to tilfeller besøkte forskeren skoler og gjorde intervju med elever fra OT-skoletilbud og ellefte skoleår. I de andre tilfellene ble intervjuene gjennomført på Fafo, ved ungdommens arbeidsplasser eller lokasjoner i nærheten av der de bodde.

Intervjuene har dreid seg om deres erfaringer med å gå på skolen, om det var noe de likte spesielt godt, hva som gjorde skole vanskelig, og hva som var grunnlaget for at de sluttet på skolen. Vi stilte spørsmål om lærere og om det sosiale miljøet. For ungdommer som hadde vært i kontakt med oppfølgingstjenesten stilte vi spørsmål om hvordan de opplevde denne kontakten, hva som var bra og hva som kunne vært bedre med hjelpen de fikk. Vi hadde også noen mer åpne spørsmål avslutningsvis som dreide seg om ungdommens behov, hva de tenkte var viktig for at de kom tilbake i opplæring eller arbeid, eller hva de kunne trengt hjelp med for å komme tilbake.

Vi var forberedt på at disse ungdommene kunne være vanskelig å få rekruttert til intervju. Vi hadde derfor en bred rekrutteringsstrategi.

- Vi kontaktet fritidsklubber og lignende, for å nå ut til dem som verken deltok i opplæring eller utdanning. Henvendelsen ga få resultater.
- Vi kontaktet Fundament, skoler med et OT-skoletilbud og med ansatte i oppfølgingstjenesten. Lærere la til rette for at vi kunne komme på besøk, og rekruttering skjedde i klasserommet ved at en forsker fortalte om prosjektet og inviterte de som ønsket til å delta i intervju.
- Ansatte i oppfølgingstjenesten i ulike bydeler ga oss også kontaktinformasjon til ungdommer de kjente til og som var villige til å la seg intervju.
- Vi postet informasjon om prosjektet på en Instagram-kanal. Dette gjorde at vi ble kontaktet av ungdom som på eget initiativ tok kontakt fordi de ønsket å fortelle om sine opplevelser og erfaringer.

Ungdommene som er intervjuet, er altså rekruttert dels gjennom skolebesøk og ansatte i bydelen og dels gjennom sosiale media.

Rekrutteringsmetodene har hatt betydning for hvem vi har nådd. Det har gjort at de fleste som er intervjuet, har eller har hatt, en form for tilknytning til oppfølgingstjenesten eller andre kommunale tjenester. Vi har likevel intervjuet ungdom med svært ulike erfaringer med tjenestene og med bistanden de har fått. Ungdommene hadde ulik tilknytning til arbeid og utdanning på intervjutidspunktet. Enkelte sto helt utenfor, andre hadde en svak tilknytning til enten utdanning eller arbeid, og noen hadde nylig kommet inn igjen etter å ha vært utenfor.

Alle ungdommene vi intervjuet fikk et universal gavekort på 400 kr. Ansatte på skoler og i oppfølgingstjenesten mente dette bidro positivt for å få dem til å stille på intervju, da det var et tegn på at tiden og erfaringene deres var verdifulle for oss forskere. Ungdommene ga også uttrykk for at de var veldig fornøyde med å motta en kompensasjon for tiden de hadde brukt.

2.3 Arbeidsverksteder med tjenestene

For å få ytterligere innsikter om unge i målgruppen for OT og tilgrensende grupper – særlig hva som kjennetegner deres utfordringer og hva de trenger av tiltak, tilbud og/eller oppfølging – innhentet vi erfaringer fra relevante tjenester. Det gjorde vi gjennom å arrangere arbeidsverksteder med representanter fra ulike deler av det lokale tjenesteapparatet – som Nav-kontor, ungdomskontakter og helsestasjoner – i tillegg til bydelenes OT-kontakter.

Hvert arbeidsverksted startet med en felles innledning der vi kort presenterte oppfølgingstjenesten og forskningsprosjektet arbeidsverkstedet er del av. Deretter tilrettela vi for åpen diskusjon med utgangspunkt i tre hovedtema: Hva kjennetegner ungdommene deltakerne jobber med som er i eller står i fare for å falle i utenforskap? Hva slags utfordringer opplever de? Hvilke oppfølgingsbehov har de? Hvem er det særlig vanskelig å nå, og hvorfor? Vi benyttet ordskyer for å få frem hvordan deltakerne beskrev ungdommene de møter, og hvilke behov de vurderer at målgruppen har.

I andre del av arbeidsverkstedet gikk deltakerne over i mindre grupper der diskusjonene fortsatte med utgangspunkt i hypotetiske case. Dette skapte en felles, konkret inngang

til å diskutere hva slags risiko, utfordringer og behov som særlig kjennetegner ulike typer ungdom i målgruppen.

Casene var utviklet spesielt for prosjektet, basert på funn fra analysene av registerdata og eksisterende forskningslitteratur. De representerte ulike typer ungdom som sto helt utenfor skole, arbeid eller arbeidsrettede tiltak, men med betydelig variasjon i alder, bakgrunn, skoleprestasjoner og familiesituasjon. De omfattet både yngre og eldre ungdom, både de med svært svake skoleløp og de som hadde gjort det godt på skolen, både ungdom med innvandrerbakgrunn og ungdom født og oppvokst i Norge, og ungdom fra ressurssterke hjem og fra hjem med mer begrensede ressurser. For hver case varierte vi halvveis i diskusjonen én betingelse, som grunnskolepoeng, botid eller familiens utdanningsnivå. Dette ble brukt som inngang til diskusjon om hvordan forskjellige kombinasjoner av forutsetninger kan gi ulike behov og barrierer i målgruppen, og hvordan tjenestene møter ulike undergrupper i praksis.

Casene som representerte ulike typer ungdommer gjorde det mulig for deltakerne å drøfte mer spesifikke utfordringer og behov som gjelder særskilt for ulike mulige undergrupper. I tillegg tilrettela gruppesammensetningen, med deltakere fra ulike bydeler og tjenester, for diskusjoner om hvordan de samme utfordringsbildene vurderes og håndteres under ulike rammebetingelser.

Vi gjennomførte tre arbeidsverksteder med ansatte i førstelinjetjenester som har å gjøre med ungdom i eller nær utenforskap i tre bydeler, Alna, Nordre Aker og Gamle Oslo. Bydelene ble valgt ut i dialog med oppdragsgiver. De representerer en variert og analytisk relevant bredde i organisatoriske løsninger, praksiser og rammebetingelser. De tre bydelene har svært ulik sosiodemografisk profil, tilbud til den aktuelle gruppen ungdommer og ressurstilgang, noe som skaper ulike forutsetninger i oppfølgingsarbeidet. I tillegg har de ulik institusjonell plassering av OT-funksjonen (enten i Nav eller i bydelstjenesten). Bydelene har også ulik sammensetning av unge i målgruppen og tilgrensende grupper.

Til sammen deltok 24 personer i arbeidsverkstedene. Vi rekrutterte deltakere fra et bredt spekter av tjenester som har å gjøre med ungdom i eller nær utenforskap i de tre bydelene, for å sikre at arbeidsverkstedene representerte bredden av aktører som jobber tett på ungdommene. Noen av deltakerne var ansatt i bydelene, andre jobbet i etater som bistår ungdommer fra disse bydelene og/eller samarbeider med OT-kontakter i bydelene. For eksempel jobbet de av arbeidsverksted-deltakerne som var ansatt i den statlige etaten BUP blant annet med ungdommer bosatt i de tre bydelene og samarbeidet med bydelstjenester om oppfølging av ungdommene.

Deltakerne i arbeidsverkstedene hadde erfaringer som: OT-funksjoner, Nav (veiledere og ungdomskontakter), skolehelsetjenesten, BUP, barnevernstjenesten, utekontakten, Salto-koordinatorer, rådgivningstjenester ved videregående skoler, forebyggende ungdomsteam, opplæring for unge nyankomne, mangfoldsrådgivere, rådgivere ved ungdomsskoler, miljøarbeidere samt ulike fritids-, arbeidstrenings- og aktivitetstilbud i bydelene. Disse tjenestene er alle dokumentert som sentrale aktører i arbeidet med ungdom i målgruppen og tilstøtende grupper (Kaspersen et al., 2024).

De tre arbeidsverkstedene hadde deltakere med tilknytning til de tre bydeler. Dermed utgjorde de en arena for dialogbasert refleksjon på tvers av bydelsgrenser og lokale forskjeller. Ved å samle ansatte som arbeider under ulike strukturelle og ressursmessige vilkår, ønsket vi å få frem hvordan de ansatte i førstelinjetjenesten forstår utfordringene og behovene til ungdom, samt hvilke muligheter og begrensninger de ansatte opplever når det gjelder å møte disse behovene og utfordringene.

Ved å gjennomføre arbeidsverksteder med utgangspunkt i tre bydeler med svært ulike rammebetingelser, organiseringer og tilbud, fikk vi tilgang til et bredt spekter av erfaringer fra førstelinjetjenestene. Dette ga et grunnlag for å identifisere både individuelle og strukturelle behov. At arbeidsverkstedene samlet personer med erfaringer fra bydeler og skoler med svært ulike sammensetninger av unge i målgruppen og tilgrensende grupper, gjorde det mulig å fange opp både felles utfordringer og behov på tvers av grupper og bydeler, og utfordringer og behov som særskilt preger enkelte undergrupper.

2.4 Identifikasjon av undergrupper innad i målgruppen for OT

Det var sentralt i dette forskningsprosjektet å identifisere noen undergrupper innenfor målgruppen for OT som har særlig stor risiko for utenforskap. I definisjonen av disse undergruppene har vi basert oss på registerbaserte individdata, kombinert med informasjon fra kvalitative datakilder.

Vi har sammenstilt ulike grupper ungdommer i målgruppen og tilgrensende grupper basert på en rekke kjennetegn, som alder, kjønn, utdanningsnivå, innvandrerbakgrunn, bostid i Norge og bosted på bydelsnivå i Oslo. Videre har vi inkludert en rekke opplysninger om familiesituasjon og foreldrenes bakgrunn i analysene. Analysene omfatter også opplysninger om ungdommenes tilknytning til arbeid, utdanning, annen opplæring eller arbeidsrettede tiltak. I tillegg har vi analysert husholdningens inntekt og mottak av økonomiske ytelser.

Basert på disse analysene, og erfaringene fra førstelinjeansatte og ungdommene vi har intervjuet, har vi identifisert en rekke faktorer som peker seg ut som sentrale risikofaktorer for frafall og utenforskap. Videre har vi utformet seks ulike undergrupper innenfor målgruppen for OT. Dette er 1) unge med lave grunnskolepoeng, 2) unge som ikke kommer inn i et vgo-løp som passer for dem, 3) unge fra familier med lav sosioøkonomisk status, 4) unge med innvandrerbakgrunn, 5) unge med helseutfordringer, og (6) unge i kriminalitet. Disse gruppene presenteres i kapittel 3.

Analysene av undergruppene i kapittel 3 belyser både risikoen for å befinne seg i utenforskap – definert som sannsynligheten for å tilhøre målgruppen for OT gitt ulike kjennetegn nevnt over – og risikoen for mer varig utenforskap. Sistnevnte måles ved å undersøke i hvor stor grad ulike grupper som var utenfor arbeid, utdanning eller opplæring i 2018 fortsatt befant seg i utenforskap fem år senere.

2.5 Utforming av ungdomsprofiler

Som en del av oppdraget har vi utarbeidet såkalte ungdomsprofiler. Ungdomsprofilene er utviklet som et analytisk grep for å sammenfatte og synliggjøre mønstre på tvers av

datamaterialet. I tråd med perspektiver på analytisk generalisering i kvalitativ forskning (Halkier, 2011), innebærer dette å konstruere typiske, men ikke representative, beskrivelser basert på identifiserte likheter og forskjeller i materialet. Ungdomsprofilene er altså fiktive, men realistiske beskrivelser av ulike typer brukere eller målgrupper, som brukes som analytiske idealtyper for å illustrere variasjon i utfordringer, behov, erfaringer og forutsetninger. Profilene i denne rapporten er altså ikke ment å representere enkeltpersoner i målgruppen, men å gi et forenklet bilde av livssituasjonene til ungdom som befinner seg i utenforskap, samt hvilke behov de kan ha.

Ifølge Jansen og medforfattere (2022) finnes det tre metodiske tilnærminger for å utvikle personas i forskningssammenheng: kvalitativ, kvantitativ og kombinert (mixed-methods) tilnærming. Den kvalitative tilnærmingen bygger på intervjuer og observasjon, og gir dybdekunnskap om brukernes behov og erfaringer. Den kvantitative metoden bruker strukturert data og statistiske analyser for å identifisere mønstre i store brukergrupper. Kombinert metode bygger på styrkene ved både kvalitativ og kvantitativ metode, og anbefales ofte i forskningslitteraturen. Denne tilnærmingen gir både bredde og dybde, og dermed mer nyanserte og treffsikre personas.

Ungdomsprofilene som presenteres i kapittel 3 er basert på en kombinasjon av kvantitative og kvalitative data. I utformingen av profiler har vi tatt utgangspunkt i gruppene som presenteres i kapittel 3 og 4. Som nevnt tidligere, vil disse undergruppene skille seg fra hverandre langs en rekke dimensjoner, med tanke på individuelle kjennetegn (for eksempel alder, bakgrunn, livssituasjon, motivasjon) og behov for oppfølging i ulike livssituasjoner og faser av utenforskapet. Videre har vi utdypet og nyansert profilene basert på innsikter fra kvalitative datakilder (arbeidsverksteder og intervjuer med ungdommer i målgruppen og tilgrensende grupper).

2.6 Beregning av økonomiske konsekvenser av utenforskap i offentlige budsjetter

Som en del av prosjektet har Oslo kommune etterspurt beregninger som illustrerer hvordan utenforskap kan påvirke offentlige myndigheters budsjetter på kort og lang sikt. Beregningene omfatter budsjetter på alle forvaltningsnivåer, og er supplert med en kvalitativ drøfting av hvordan inntekter og utgifter er fordelt mellom henholdsvis Oslo kommune og staten. I beregningene vektlegger vi relevante utfall knyttet til personenes deltakelse i utdanning og arbeid.⁶

Formålet med beregningene er å illustrere de budsjettøkonomiske konsekvensene dersom personer i målgruppen lykkes med å komme i utdanning og/eller arbeid. Beregningene viser ikke en spesifikk effektanalyse eller nytte-kostnadsanalyse av OT.

Vi skiller mellom to antatt mulige livsløp for personene i målgruppen:

- **Referansebane:** Livsforløp der personen befinner seg i ulike former for utenforskap i beregningsperioden.

⁶ Metodisk har beregningene flere likheter med KS Utenforregnskap, som kan brukes til å gjøre beregninger for grupper av personer som hører til NEET-gruppen. Fra oppdragsbeskrivelsen til denne analysen har det vært ønske om beregninger på individnivå for hver ungdomsprofil som er utformet i prosjektet, og det detaljeringsnivået er ikke i KS Utenforregnskap.

- **Alternativbane:** Livsforløp som er antatt å oppnås når ungdommens behov for oppfølging og støtte i større grad blir møtt, og personen dermed deltar i utdanning og/eller arbeid i store deler av beregningsperioden.

I prosjektet har vi gjort beregninger av konsekvenser for et antall typetilfeller. Vi legger til grunn en referansebane og en alternativbane i hver beregning. I realiteten har hver enkeltperson innenfor de ulike typetilfellene ulike livsløp. To personer som i utgangspunktet har identiske kjennetegn ved alder 18 år, kan av mange ulike årsaker ende med helt forskjellige livsløp. Vi beregner konsekvenser av ett mulig livsløp, ikke av alle mulige livsløp.

Endringer i en persons livsforløp vil påvirke offentlige budsjetter på mange og sammensatte måter. Det kan handle om alt fra mottak av ulike typer ytelser, til bruk av helsetjenester, innbetaling av skatter, barnevernstjenester, kriminalomsorg og mange andre poster i offentlige budsjetter. I beregningene har vi valgt å ikke fordele dem mellom kommunale og statlige budsjetter. For å gjøre beregningene håndterbare innenfor prosjektets rammer har vi også valgt å avgrense budsjettpostene som hovedsakelig er knyttet til deltakelse i utdanning og arbeidsmarkedet:

- kostnader til utdanning, fordelt på videregående opplæring, høyere yrkesfaglig utdanning og høyere utdanning
- arbeidsrelaterte Nav-ytelser, herunder dagpenger, arbeidsavklaringspenger og uføretrygd.
- skatte- og avgiftsinntekter fra lønnsinntekter
- statlig bostøtte
- økonomisk sosialhjelp

Beregningene av de budsjettøkonomiske konsekvensene er videre avhengige av en rekke forutsetninger om utviklingen i enkeltpersonenes livssituasjon.

Valg av tidshorisont for beregningene påvirker både krav til forutsetninger og resultater av beregningene. Kort tidshorisont reduserer usikkerheten i beregningene. For eksempel tar det et antall år å gjennomføre videregående utdanning. Med lengre tidshorisont kan beregningene favne flere faser i livsløpet. Samtidig øker lengre tidshorisont usikkerheten knyttet til forutsetningene om tilknytning til utdanning og arbeid i livsløpet. En lengre tidshorisont vil også, isolert sett, øke de offentlige inntektene ettersom nytten (fra arbeidsdeltakelse) først kommer etter en periode med offentlige utgifter (kostnader til utdannelse). Vi har valgt å gjøre beregninger for en tidshorisont på 20 år.

Når det gjelder verdsetting av konsekvensene i kroner, har vi brukt relevant statistikk og aktuelle satser for siste tilgjengelige år i beregningene. Vi har valgt å forenkle ved å gjøre alle beregninger i faste priser.⁷ For å supplere beregningene har vi gjennomført et begrenset litteratursøk, for å identifisere litteratur som omhandler konsekvenser av

⁷ I en samfunnsøkonomisk analyse brukes nåverdiberegninger, som innebærer at fremtidige kostnader og inntekter skal neddiskonteres over tid, blant annet for å gjenspeile en antakelse om at konsum i dag foretrekkes foran konsum på et senere tidspunkt, jmfør veileder for samfunnsøkonomiske analyser (DFØ, 2025). Vi mener at beregningene får frem relevante poenger knyttet til utenforskap, uten at vi gjør nåverdiberegninger.

utenforskap for samfunnet og den enkelte. Under beskriver vi de tekniske forutsetningene for verdsetting av kostnader og inntekter i de fire punktene nevnt over.

I analysen beregner vi budsjettøkonomiske analyser av ulike utfall der personer henholdsvis faller utenfor eller inkluderes i utdanning og arbeid. Vi har ikke sett nærmere på det offentlige utgifter til oppfølgingstjenesten eller andre tiltak rettet mot målgruppen og formålet. Beregningene kan derfor illustrere nyttevirksomheter av suksessfulle tiltak som fører til mindre utenforskap, men tar ikke inn over seg hvor store ressurser samfunnet bruker på å gjennomføre tiltakene.

Kostnader av deltakelse i utdanning

Et av målene med OT er at personer i målgruppen minst skal fullføre videregående utdanning. Hvis personene i målgruppen deltar i utdanning, blir det på kort sikt økte kostnader for utdanningstilbydere som må finansiere flere skole- eller studieplasser. På en side kan det være at elever som fanges opp av OT trenger mer oppfølging, og derfor har en relativt høy kostnad for en skoleplass. På en annen side kan det være terskler, der én ekstra elev i en eksisterende klasse ikke påvirker utdanningskostnadene i særlig grad. I beregningene har vi lagt til grunn en gjennomsnittskostnad per elev/student på de ulike utdanningsnivåene.

Vi har brukt data fra KOSTRA⁸ for å beregne gjennomsnittlige driftsutgifter per elev i videregående opplæring, fordelt på utdanningsprogram i Oslo kommune.

For høyere yrkesfaglig utdanning har vi brukt siste tilgjengelige data om statlige og fylkeskommunale tilskudd til drift av fagskolene, men ikke studentenes egenbetaling, fra tilstandsrapporten for 2025 (HK-dir, 2025). Totalt utgjorde den offentlige finansieringen 1,9 milliarder kroner og det var registrert 21 200 studenter, målt i heltidsekvivalenter (ibid.).⁹

For høyere utdanning (universitets- og høyskolesektoren) har vi lagt til grunn utgifter i kapittel 260 fra statsregnskapet for 2024 (Prop 1S (2025–2026)). Den offentlige finansieringen var på 45,4 milliarder kroner, og det var registrert 216 000 studenter, målt i heltidsekvivalenter.

Tabellen under oppsummerer forutsetningene vi bruker for å beregne det offentlige kostnader til utdanning.

⁸ KOSTRA er en forkortelse for kommune-stat-rapportering, og er en database med tall om kommunenes tjenester og regnskap.

⁹ Heltidsekvivalenter er en omregning som beregner hvor mange studenter aktiviteten tilsvarer, dersom alle studentene studerte på fulltid.

Tabell 1. Forutsetninger for beregning av offentlige myndigheters kostnader til finansiering av utdanningstilbud (SSB-tabell 12399, Kunnskapsdepartementet (2025) og HK-dir (2025)).

Utdanningsnivå og utdanningsprogram	Gjennomsnittlig driftsutgift per elev/student
Videregående opplæring	
– gjennomsnitt for alle utdanningsprogram	– 182 000
– studiespesialisering	– 175 000
– yrkesfag	– 209 000
Høyere yrkesfaglig utdanning (fagskole)	90 000
Universitets- og høyskoleutdanning	210 356

I beregningene av kostnader til utdanning har vi valgt å se bort fra lån og stipend enkeltpersoner får under studiene. Beløp som betales ut som lån må i utgangspunktet tilbakebetales på et senere tidspunkt, også med renter.

Skatte- og avgiftsinntekter fra lønnsinntekter

I beregningene legger vi til grunn at alle som kommer i arbeid, blir ansatt som lønnsmotakere i en virksomhet.¹⁰ Offentlige myndigheter får inntekter i form av skatter og avgifter fra arbeidsforholdene. Nivået på inntektene varierer med enkeltpersonenes inntektsnivå. I beregningene legger vi til grunn at personen har det samme lønnsnivået gjennom hele beregningsperioden, men lønnsnivået varierer med hvor lang formell utdanning personen har fullført. Forutsetningen overdriver sannsynligvis skatteinntektene på kort sikt, men underdriver inntektene på lengre sikt i beregningene, fordi reallønnen for de fleste øker i takt med lengre arbeidserfaring.

Tallgrunnlag for lønnsnivå er hentet fra SSB. Videre har vi brukt Skatteetatens kalkulator for å beregne inntektsskatt, og arbeidsgiveravgift er beregnet med Lønnskalkulatoren fra Altinn.

Tabell 2. Forutsetninger for beregning av skatte- og avgiftsinntekter, fordelt på personenes utdanningsnivå (SØAs beregninger basert på SSB-tabell 14378, Skatteetaten og Altinn).

Utdanningsnivå	Antatt årslønn	Beregnet personskatt	Arbeidsgiveravgift
Grunnskole	461 520	100 677	67 177
Videregående skole	587 040	142 976	85 447
Fagskole	623 580	155 290	90 765
Kort høyere utdanning	660 120	167 605	96 084
Lang høyere utdanning	796 200	223 071	115 891

Note: Vi har beregnet antatt årslønn med tolv ganger median månedslønn per utdanningsnivå, for personer fem–ti år etter fullført utdanning. For fagskolenivå har vi antatt at lønnen er gjennomsnittet av videregående skole og kort høyere utdanning, fordi fagskole ikke er skilt ut som eget nivå i statistikken fra SSB.

¹⁰ Vi ser bort fra arbeid som selvstendig næringsdrivende for å forenkle beregningene, fordi ansettelsesform også påvirker hvilke ytelser personer har rett på fra Nav.

Arbeidsrelaterte Nav-ytelser

I beregningene har vi inkludert fire arbeidsrelaterte Nav-ytelser: dagpenger, sykepenger, arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. Alle ytelsene avhenger av om personen har hatt inntekt, og hvor høy eventuell inntekt har vært. Alle ytelsene har en maksimumsgrense på seks ganger grunnbeløpet (G), som i 2025 tilsvarte 780 960 kroner. I tillegg er det for noen av ytelsene ulike satser avhengig av alder og livssituasjon. Beregningen av ytelsens størrelse er gjennomført med kalkulatorer på Nav sine nettsider, tilgjengelig for hver av de ulike ytelsene. Under beskriver vi hver ytelse overordnet, men beskriver ikke alle detaljerte vilkår.

Tabell 3. Forutsetninger for beregning av arbeidsrelaterte Nav-ytelser (Nav).

Ytelse	Andel av tidligere inntekt (prosent)	Maks varighet	Minstebeløp
Dagpenger	62,4	2 år	Ingen
Sykepenger	100	1 år	Ingen
Arbeidsavklaringspenger	66	3 år (kan forlenges inntil 2 år)	25 år og eldre: 265 657 Under 25 år: 177 104
Uføretrygd	66	Ubegrenset til alderspensjon	Ordinær: 303 143 – Enslig: 329 175 Ung ufør: 352 603 – Enslig: 385 143

Statlig bostøtte

Bostøtte er en støtteordning for personer som har lave inntekter og høye boligutgifter. Bostøtte kan gis til personer over 18 år, og bostøtten kan kombineres med andre ytelser som dagpenger, arbeidsavklaringspenger eller økonomisk sosialhjelp. For beregning av bostøtte har vi brukt Husbankens bostøttekalkulator på nett. Forutsetningene vi har lagt inn i kalkulatoren er at personen bor i leid bolig med en husleie på 10 090 kroner, basert på gjennomsnittlig månedlig leie i Oslo og Bærum kommune for ett rom i SSBs leiemarkedsundersøkelse (SSB, 2025).

Ifølge kalkulatoren blir den beregnede bostøtten for mai 2026 på 5544 kroner, etter avgrensning til godkjente boligutgifter, fratrekk fra egenandel og dekningsprosenten som støtten utgjør av boligutgiftene. I beregningene legger vi derfor til grunn at en person som mottar bostøtte i et helt år får 66 533 kroner utbetalt det året.

Økonomisk sosialhjelp

Personer som ikke har, eller kan skaffe, tilstrekkelige inntekter til å betale for mat, husleie eller strøm kan søke om økonomisk sosialhjelp. Nav behandler søknadene, men bystyret har vedtatt veiledende sosialhjelpssatser i Oslo. I KOSTRA publiserer SSB data om sosialhjelpstilfeller i Oslo, som vi bruker som grunnlag for våre forutsetninger om størrelsen på stønaden i beregningene (se tabell 13995 og 08856 i statistikkbanken). Videre

viser Nyhus og kollegaer (2025) at mottakere av bostøtte som også mottok økonomisk sosialhjelp fikk i gjennomsnitt 11 749 kroner i 2023.

I beregningene legger vi til grunn at individene som mottar økonomisk sosialhjelp, er langtidsmottakere og får utbetalt sosialhjelp hele kalenderåret. Basert på statistikk fra SSB har vi lagt til grunn at gjennomsnittlig månedlig utbetaling er på 12 304 kroner, som er gjennomsnittlig månedlig stønadssum for sosialhjelpsmottakere i Oslo mellom 18 og 24 år (se SSB-tabell 13995). Over et helt år utgjør det 147 648 kroner.

3 Unge i OT-målgruppen i Oslo – hvem og hvor mange?

Unge som står utenfor arbeid og utdanning er en mangfoldig gruppe som står overfor ulike og ofte sammensatte utfordringer. For at tjenestene skal kunne prioritere innsatsen og tilpasse oppfølgingen til denne gruppens behov, er det viktig med detaljert kunnskap om hva som kjennetegner unge som faller fra videregående og står utenfor arbeid og utdanning. Formålet med dette kapittelet er å beskrive denne gruppen i Oslo.

I dette kapittelet presenterer vi først en oversikt over målgruppens omfang og sammensetning, etter kjønn, alder og innvandrerkategori. Vi beskriver også hvordan gruppen er fordelt mellom ulike bydeler. Deretter belyser vi kjennetegn som kan bidra til å forklare hvorfor enkelte undergrupper har høyere sannsynlighet for frafall og varig utenforskap enn andre. Vi ser først på skolerelaterte forhold, før vi analyserer en rekke indikatorer for familiens sosioøkonomiske bakgrunn og situasjon. Videre beskriver vi individuelle kjennetegn ved ungdommene som kan påvirke både risiko for fravær og behovet for oppfølging, inkludert utfordringer knyttet til helse, rus og kriminalitet. På bakgrunn av dette har vi identifisert seks undergrupper som vurderes å ha særlig høy risiko for å havne utenfor ordinær utdanning, opplæring eller arbeid og dermed havne i OT sin målgruppe: 1) unge med lave grunnskolepoeng, 2) unge som ikke kommer inn i et videregående løp som passer dem, 3) unge fra familier med lav inntekt og utdanning, 4) unge med innvandrerbakgrunn, 5) unge med helseutfordringer og 6) unge involvert i kriminalitet.

For hver av undergruppene har vi utformet en ungdomsprofil. Profilene illustrerer mangfoldet i målgruppen for oppfølgingstjenesten og hvordan ulike undergrupper kan overlappe. Gjennom profilene skisserer vi et forenklet analytisk utgangspunkt for å diskutere mulige risikofaktorer og behov. Profilene bygger på risiko slik dette fremgår i registerdataene og i tydelige tendenser i de kvalitative intervjuene.

Samtidig er det viktig å understreke, slik vi gjør i delkapittel 3.9, at ungdom i utenforskap kan ha svært ulike utgangspunkt og sårbarheter, og dermed ulik risiko for å befinne seg i målgruppen. Situasjonene til disse ungdommene er ofte sammensatte, og flere forhold kan virke sammen og forsterke sannsynligheten for frafall og langvarig utenforskap. Ungdomsprofilene er derfor forenklinger som peker på tendenser vi har identifisert i prosjektet. Formålet med profilene er ikke å plassere alle ungdommene i målgruppen i entydige kategorier, men å bruke profilene som analytiske innganger til å diskutere tendenser og variasjoner i livssituasjoner, barrierer, behov og mulige tiltak.

Avslutningsvis i kapittelet drøfter vi overlapp og samspillet mellom de ulike risikofaktorene og hvordan de samlet sett påvirker sannsynligheten for å tilhøre OT-målgruppen.

3.1 Hovedfunn

I dette kapittelet ser vi nærmere på unge i alderen 16–24 år i Oslo som var i målgruppen for oppfølgingstjenesten i 2023, og hva som kjennetegner denne gruppen. Analysene belyser en rekke forhold som har sammenheng med sannsynligheten for å stå utenfor arbeid og utdanning, som skole- og familierelaterte forhold, innvandrerbakgrunn, helse og involvering i kriminalitet.

- Analysene viser tydelige aldersforskjeller. Andelen unge i målgruppen øker med alder, og risikoen for langvarig utenforskap er høyere blant eldre ungdommer.
- Når det gjelder kjønn, er gutter noe overrepresentert, men om lag 40 prosent av ungdommene i målgruppen er jenter.
- Unge med innvandrerbakgrunn er overrepresentert. Basert på registerdata finner vi at 62 prosent av målgruppen har innvandrerbakgrunn, enten som utenlandsfødte eller som norskfødte med utenlandsfødte foreldre. Risikoen for utenforskap henger sammen med flere forhold, blant annet kort botid, svake norskkunnskaper, lave eller manglende grunnskolekarakterer og begrenset systemforståelse. Både våre funn og tidligere forskning viser at manglende informasjon om utdanningssystemet, usikker oppholdsstatus og svake nettverk kan redusere motivasjon og deltakelse, noe som understreker behovet for tett, tilpasset oppfølging – særlig i overgangsfaser.
- Når det gjelder skolerelaterte forhold, finner vi at over halvparten av unge i målgruppen er registrert med manglende eller lave grunnskolepoeng (under 30 poeng). Samtidig har en ikke ubetydelig andel av målgruppen, 16 prosent, 40 eller flere studiepoeng. Vi finner også at de i målgruppen som har manglende eller lave grunnskolepoeng har særlig høy risiko for langvarig utenforskap. Et stort flertall nyankomne innvandrere mangler karakterer. Våre informanter forteller at unge med lave og manglende karakterer har behov for tettere oppfølging, både faglig og psykososialt.
- Overgangen til videregående opplæring fremstår som en sårbar fase, der feilvalg, begrenset veiledning og rigide inntaks- og byttemuligheter kan føre til lav motivasjon og økt frafallsrisiko. Ungdom som ikke kommer inn eller finner seg til rette i et passende VGO-løp har særlig høy risiko for å falle utenfor utdanning og arbeid, og også denne gruppen trenger mer tilpasset oppfølging, veiledning og støtte i overgangene.
- Ungdom fra familier med lav inntekt og lav utdanning har betydelig høyere risiko for å være i målgruppen for oppfølgingstjenesten, noe som henger sammen med levekår, skoleprestasjoner og tilgang til støtte og ressurser. Vi finner med andre ord at det ikke bare er manglende økonomiske ressurser i seg selv som former livssjansene, men mangel på erfaringer og arenaer som støtter læring og utvikling.
- Helseplager, og særlig når det gjelder psykisk helse, fremstår som en annen sentral utfordring. Ifølge SSB går unge utenfor relativt oftere til fastlegen grunnet psykisk sykdom eller lidelse. Samtidig tyder våre funn på at det som omtales som «psykiske plager», ofte rommer sammensatte livserfaringer, som utfordringer knyttet til sosiale relasjoner, rus og tilhørighet. Dette peker på at ungdom med psykisk uhelse ikke utelukkende vil ha behov for helsehjelp for å komme i aktivitet, men at behovet heller kan handle om støtte til å håndtere vanskelige livssituasjoner og risikofaktorer.
- Selv om kriminalitet kun berører en mindre andel av ungdommen, er det en tydelig sammenheng mellom risiko for å bli siktet og utenforskap. Ni prosent av unge i

målgruppen var siktet i løpet av 2023, mot tre prosent blant jevnaldrende i aktivitet, og risikoen var særlig høy blant unge menn.

Oppsummert viser analysene i dette kapittelet at sannsynligheten for å være i målgruppen for oppfølgingstjenesten har sammenheng med flere forhold, både på og utenfor skolen. Alle våre data peker i samme retning – det handler svært sjeldent om en enkeltfaktor som fører til at ungdommene befinner seg i utenforskap. Tvert om er som regel flere risikofaktorer til stede i ungdommenes liv, og et komplekst samspill mellom disse.

3.2 Unge i OTs målgruppe – omfang og sammensetning

I denne delen av rapporten benytter vi registerdata fra SSBs plattform microdata.no for å gi mer detaljerte beskrivelser av målgruppen. Det siste tilgjengelige året i denne datakilden er 2023, og de deskriptive analysene er derfor stort sett basert på tall for 2023.

Analysene omfatter unge som:

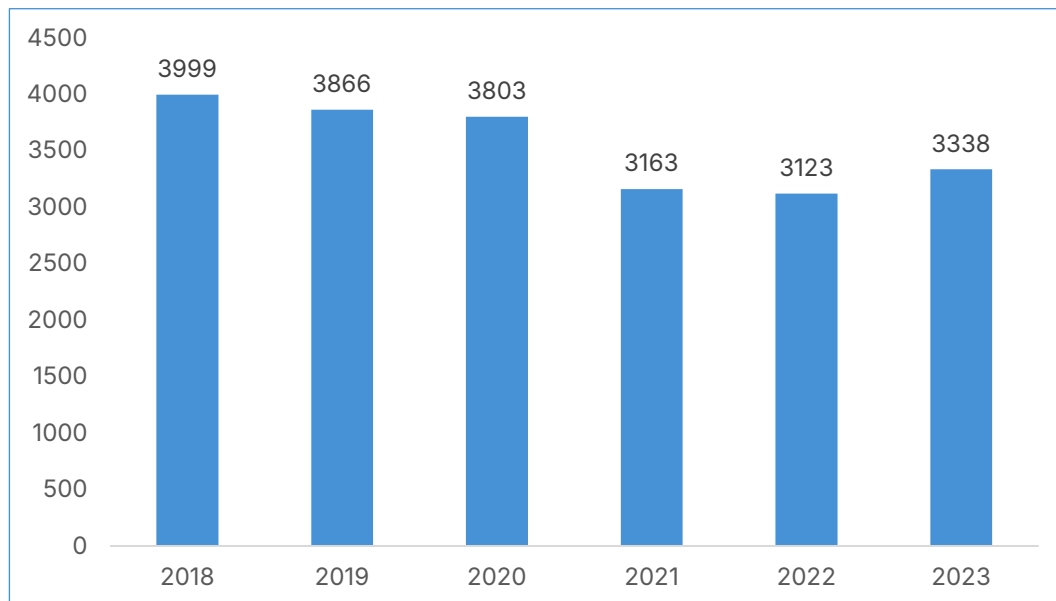
- er i alderen mellom 16 og 24 år
- er registrert bosatt i Oslo
- har fullført grunnskolen, men ikke fullført videregående (avgrenset i tråd med SSBs standard for utdanningsgruppering)
- ikke er i arbeid
- ikke er i videregående opplæring, annen utdanning eller arbeidsrettede tiltak

Disse avgrensningene er gjort for best mulig sammenfall med målgruppen for OT slik den er definert i opplæringsloven, det vil si unge i alderen 16–24 år som har rett til videregående opplæring, men som ikke er i ordinær utdanning, opplæring eller arbeid. Det er noen små avvik i avgrensningen mellom populasjonen som benyttes i analyser i dette kapittelet og målgruppen for OT etter loven, og disse er nærmere beskrevet i kapittel 2. Samtidig vurderer vi at differansen er relativt liten, og har liten betydning for konklusjonene. Videre i rapporten omtaler vi derfor populasjonen beskrevet over som *unge i målgruppen for OT*.

Som sammenligningsgruppe ser vi på innbyggerne i Oslo som er i samme aldersgruppe, har fullført grunnskolen men ikke VGO, og som er i arbeid, utdanning eller deltar i arbeidsrettede tiltak. På denne måten kan vi belyse hvordan situasjonen til unge i målgruppen for OT skiller seg fra jevnaldrende som er i aktivitet, samt hvilke undergrupper som har høyere risiko for å være i målgruppen for OT.

I 2023 var det til sammen registrert om lag 3340 unge i målgruppen for oppfølgingstjenesten i Oslo, ifølge SSB. Det har vært en liten nedgang fra rundt 4000 i målgruppen siden 2018, som vist i figur 1.

Figur 3.1. Antall unge i målgruppen for OT i Oslo 2018–2023 (microdata.no).



Tabell 5 viser aktiviteter og mottak av ytelser blant alle unge mellom 16 og 24 år med grunnskole som høyeste fullførte utdanning i Oslo i 2023. Som tabellen viser, utgjorde unge i målgruppen for OT om lag elleve prosent av alle unge i Oslo i alderen 16–24 år som har fullført grunnskolen og ikke fullført VGO.

Når det gjelder aktivitetsstatus og mottak av ytelser denne gruppen var registrert med, finner vi at om lag en av ti var registrert som arbeidsledig, og en cirka like stor andel mottok økonomiske ytelser som sosialhjelp, kontantstøtte eller lignende. Om lag en av fem i målgruppen for OT mottok helserelaterte ytelser som arbeidsavklaringspenger (AAP) og uføretrygd, og dette gjaldt først og fremst 20–24-åringene. Om lag 30 prosent i aldersgruppen 20–24 år mottok helserelaterte ytelser, mens nesten ingen blant 16–19-åringene ble registrert med disse ytelsene. Dette gjenspeiler alders- og rettighetsbestemte forskjeller i tilgangen til Nav-ytelser, der flere ytelser først blir aktuelle etter fylte 18 år og ofte forutsetter dokumentert og varig nedsatt arbeidsevne.

Flertallet av de unge i målgruppen (59 prosent) hadde ukjent status i SSBs registre. Dette innebærer at de var registrert som bosatt i Oslo, men uten spor i registrene over deltakelse i arbeid, utdanning, annen opplæring eller mottak av velferdsytelser. Dette er en sammensatt gruppe som er særlig krevende å få kunnskap om. Det å ha ukjent status kan tyde på at ungdommen står langt unna arbeid, utdanning og hjelpeapparatet. Det er grunn til å anta at noen av de mest sårbare ungdommene, som mangler kontakt med offentlige tjenester og har sammensatte livssituasjoner, befinner seg i denne gruppen. Det kan for eksempel dreie seg om unge med rusproblemer, ustabile boforhold, tilknytning til kriminalitet, svart arbeid eller omsorgsansvar for familiemedlemmer. Samtidig kan det være flere forklaringer på at ungdom havner i kategorien «ukjent status», og dette innebærer ikke nødvendigvis at personene står helt utenfor samfunnsdeltakelse (Pettersen & Røy, 2024). De kan ha kortvarige pauser i forbindelse med overgang fra utdanning til arbeid, eller mellom jobber. Det kan også være at personen er hjemmeværende og det er et annet medlem i familien/husholdningen som er forsørger. En tredje årsak kan være at personen oppholder seg midlertidig i utlandet eller har utvandret uten

å melde fra om dette til Folkeregisteret. Det er vanskelig å anslå omfanget av slik utvandring, men en tidligere studie i hele befolkningen konkluderte med at nesten 20 000 personer i alderen 15 år eller eldre var antatt utvandret, men fortsatt sto registrert som bosatte i Norge i 2022. Av disse oppga om lag 5000 Oslo som sin siste bostedskommune (Krokedal et al., 2024).

Tabell 4. Aktivitet og mottak av velferdsytelser blant unge 16–24 år, med fullført grunnskole, men ikke fullført VGO. Oslo. 2023 (microdata.no).

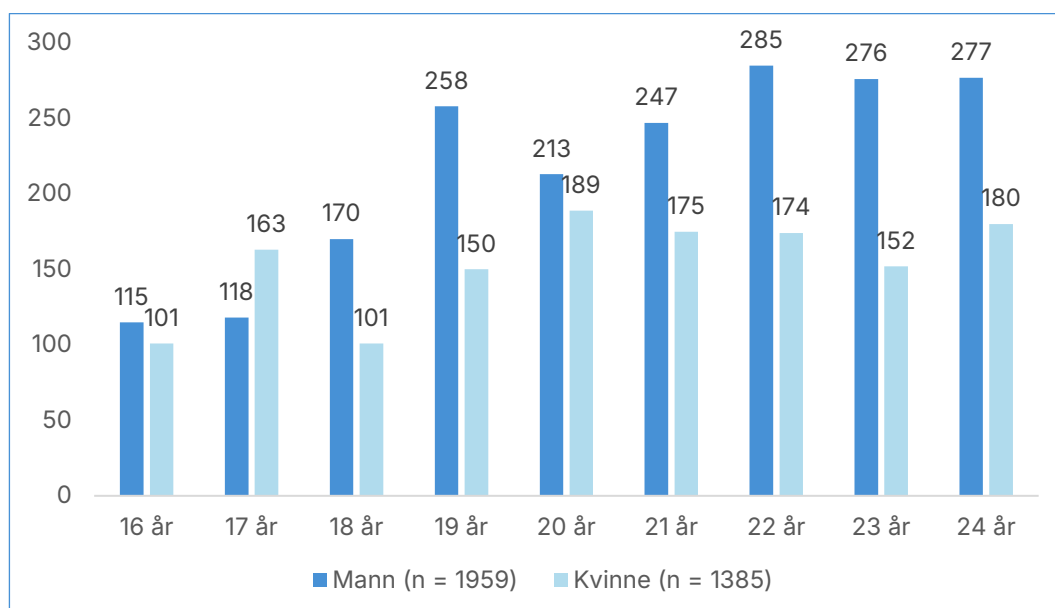
Arbeidsmarkedsstatus	16–24 år	16–19 år	20–24 år
Registrert arbeidsledig	319	67	261
Sosialhjelp, kontantstøtte, overgangsstønad m.m.	345	86	259
Helserelaterte ytelser (AAP, uføretrygd)	710	71	639
Ukjent status	1957	952	1005
Til sammen i målgruppen for OT i Oslo*	3338	1179	2155
Andel i målgruppen blant alle i samme alder med fullført grunnskole, men uten fullført VGO	11 %	5 %	31 %

*Det kan forekomme små avvik i antallet personer fordelt etter aktivitetsstatus, og det totale antallet personer i målgruppen, dette skyldes støylegging i microdata.no av hensyn til konfidensialitet. Les mer om dette her: <https://microdata.no/manual/konfidensialitet>.

Kjønn

Figur 3.2 gir en fremstilling av unge i OTs målgruppe etter alder og kjønn. Den viser at det er flere gutter i de fleste alderskullene – bortsett fra blant 17-åringer, der er det flere jenter enn gutter.

Figur 3.2. Antall personer i målgruppen for OT i Oslo i 2023 (n = 3 338), etter alder og kjønn (microdata.no).



Flere tidligere studier viser at kjønnsforskjellene i ungt utenforskap i Norge samlet sett er relativt små, i motsetning til i flere andre europeiske land der unge kvinner er

overrepresentert (OECD, 2025; OECD, 2018; Fyhn et al., 2021). Våre analyser for unge i målgruppen i Oslo viser at gutter var noe overrepresentert i 2023, og at om lag 41 prosent av målgruppen for OT i 2023 var jenter.

Selv om kjønnsforskjellene, slik de kommer frem av statistikken, er relativt små, innebærer ikke dette nødvendigvis at kjønn har liten betydning. Tidligere forskning har pekt på at jenter og gutter til dels har ulike utfordringer med innvirkning på frafall fra videregående opplæring og dermed ulike behov. Gutters risiko er oftere knyttet til svake skoleprestasjoner, høyt fravær og manglende tilknytning til opplæringen. Jenters risiko er i større grad relatert til psykiske helseplager, press, omsorgsbelastninger og andre forhold utenfor skolen (Wendelborg et al., 2024). Dette blir også løftet som et viktig tema av våre informanter i tjenesteapparatet. Flere av deltakerne på arbeidsverkstedene pekte på at gutter og jenter kan ha utfordringer som påvirker risikoen for utenforskap på ulike måter. En deltaker fra Ungjobb uttrykte det slik:

Vi har faktisk nesten ikke hatt noen jenter. Men de jeg har hatt, har vært veldig ressursterke på mange måter. De har selv hatt en plan for hvilke fag de skal ta opp og har ordna det og ringt selv til skolen. Jeg blir helt sånn «wow! I alle dager». Så akkurat fra min posisjon med de jeg har møtt, så er det kjempeforskjell på kjønn på den delen.

Der flere i arbeidsverkstedene beskrev jentene de hadde vært i kontakt med som ressursterke og initiativrike, oppfattet de guttene som mer passive.

Det er nok en del gutter som bare sitter hjemme. Og ikke vil ha eller tar imot den hjelpen de kan få.

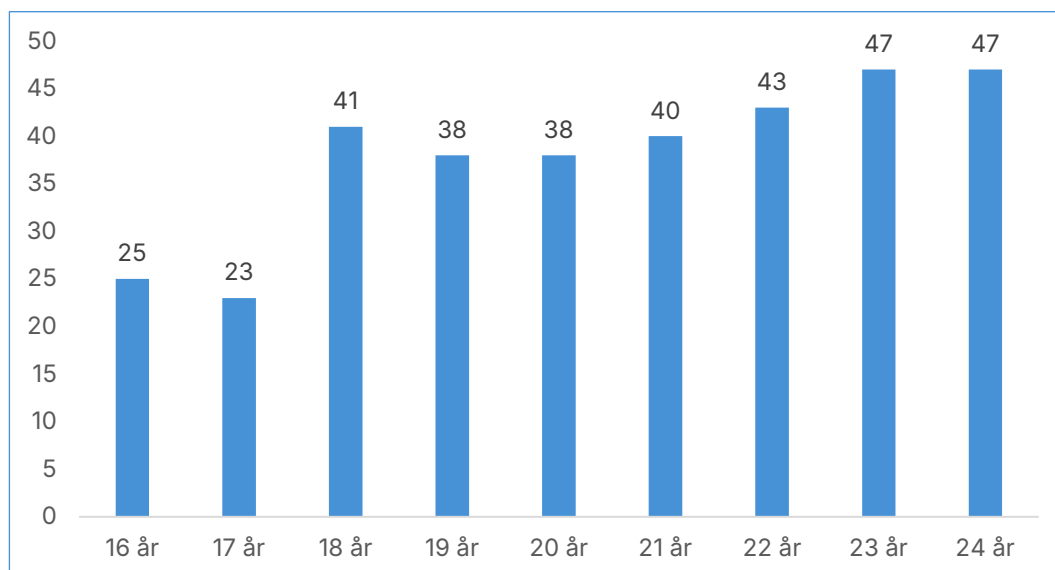
I tillegg finner vi større kjønnsforskjeller innenfor noen undergrupper, for eksempel når vi ser på unge med ulik innvandrerbakgrunn, bydelstilknytning og karakterer fra grunnskolen. Vi finner også i de kvalitative intervjuene forskjeller i måten gutter og jenter snakker om sine helseutfordringer på, der jenter er mer åpne, mens gutter ikke klarer å sette ord på dette i samme grad. Vi går nærmere inn på disse forskjellene senere i dette kapittelet, når vi analyserer de ulike undergruppene.

Alder

Figur 3.2 viser at antallet unge som står utenfor arbeid, utdanning og arbeidsmarkedstiltak øker med alder, og er klart høyest i de eldste alderskullene. Relativt mange ungdommer er i den «nye» utvidede aldersgruppen 22–24 år, som ble inkludert i målgruppen for OT som følge av endringer i opplæringsloven. 40 prosent av målgruppen var i denne alderen, dette tilsvarer om lag 1340 personer. Med andre ord ble målgruppen for OT nesten doblet så stor som følge av utvidelser i aldersavgrensning i loven.

Jo eldre unge i målgruppen er, desto høyere risiko har de for langvarig utenforskap. Figur 3.3 viser andelen unge som var i målgruppen for OT i Oslo i 2018, og som fortsatt sto utenfor arbeid, utdanning eller arbeidsrettede tiltak fem år senere (2023). Blant 16–17-åringene var om lag syv av ti i arbeid eller under utdanning fem år senere, mens blant 22–24 åringene var tilsvarende andel, fire av ti. Resultatene tyder på at risikoen for langvarig utenforskap er klart størst for de eldste i OT-målgruppen.

Figur 3.3. Andel unge i målgruppen for OT i 2018, som var utenfor arbeid, utdanning eller på arbeidsrettede tiltak fem år senere (i 2023) (n = 3998), etter alder (microdata.no). Prosent.



Det kvalitative materialet og tidligere forskning tyder på at utfordringene for de eldre ungdommene i målgruppen arter seg noe annerledes enn blant de yngre. Blant de eldste ungdommene vi intervjuet, som var i begynnelsen av 20-årene, hadde noen kommet tilbake i arbeid eller utdanning etter perioder utenfor, mens andre fortsatt sto utenfor aktivitet. Flere i denne gruppen hadde prøvd ulike retninger over tid, og mens noen fant et tilbud som passet dem, hadde andre fortsatt ikke funnet en stabil løsning. Et par av de eldste ungdommene pekte på at det ble stadig vanskeligere å komme inn igjen i aktivitet dersom en ble stående lenge utenfor, spesielt uten tett oppfølging – noe som samsvarer med både det registerdataene viser (se figur 3.3) og tidligere forskning som finner at langvarig utenforskap forsterker risikoen for varig marginalisering (Nilsen & Reiso, 2014; Raaum et al., 2009).

Bydelstilknytning

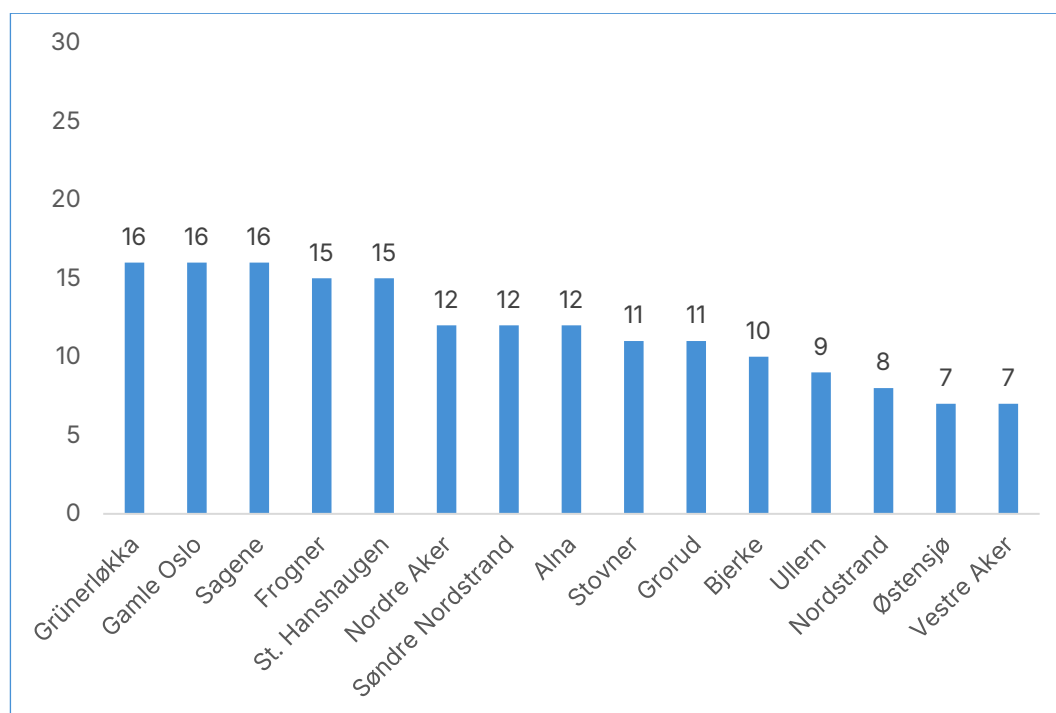
Bydelene i Oslo har sammen med Nav og skolen ansvaret for å følge opp OT-målgruppen i Oslo. Levekår og levekårsutfordringer varierer en del mellom bydeler i Oslo, samtidig er det stor variasjon i oppfølgingstilbudet mellom bydeler (Bråthen et al., 2007; Hagen et al., 1994; Ljunggren, 2017; Kaspersen et al., 2024). Hvor i Oslo ungdommene bor, er derfor viktig bakgrunnsinformasjon når vi studerer sannsynligheter for utenforskap. Nedenfor viser vi hvordan unge i målgruppen for OT er fordelt mellom bydeler i Oslo. Dette kan synliggjøre forskjeller i omfang og utfordringer på bydelsnivå. Resultatene på bydelsnivå bør imidlertid tolkes med ekstra forsiktighet på grunn av små tall som gir større usikkerhetsmarginer.

Figur 3.4 viser hvor andelen som verken er i arbeid, opplæring eller arbeidsrettede tiltak blant unge i aldersgruppen 16–24 år, men som har gjennomført grunnskolen bor. Vi finner tydelige forskjeller mellom indre og ytre by, men ikke like tydelige skiller mellom bydeler i øst og vest.¹¹ Andelen unge i målgruppen er høyest i bydelene som ligger i indre

¹¹ Oslo kommune deler bydelene i fem grupper. Indre by øst omfatter bydelene Gamle Oslo, Grünerløkka og Sagene. Indre by vest omfatter bydelene St. Hanshaugen og Frogner. Ytre by vest omfatter bydelene Ullern,

by, med henholdsvis 16 prosent i indre by øst (Grünerløkka, Gamle Oslo og Sagene) og 15 prosent i indre by vest (Frogner og St. Hanshaugen). I de ytre bydelene er andelen unge i målgruppen lavere, Nordre Aker i vest har like høy andel unge i målgruppen som Søndre Nordstrand i sør og Alna i øst, fulgt av de andre bydelene i ytre by øst – Stovner, Grorud og Bjerke, med ti-elleve prosent unge i målgruppen. Blant de med lavest andel unge i målgruppen finner vi Ullern (ni prosent) og Vestre Aker (syv prosent) i vest, og Nordstrand (åtte prosent) og Østensjø (syv prosent) i ytre by sør.

Figur 3.4. Andel av 16–24-åringer som er i målgruppen for OT (n = 3 338), etter bydel*, 2023 (microdata.no). Prosent.

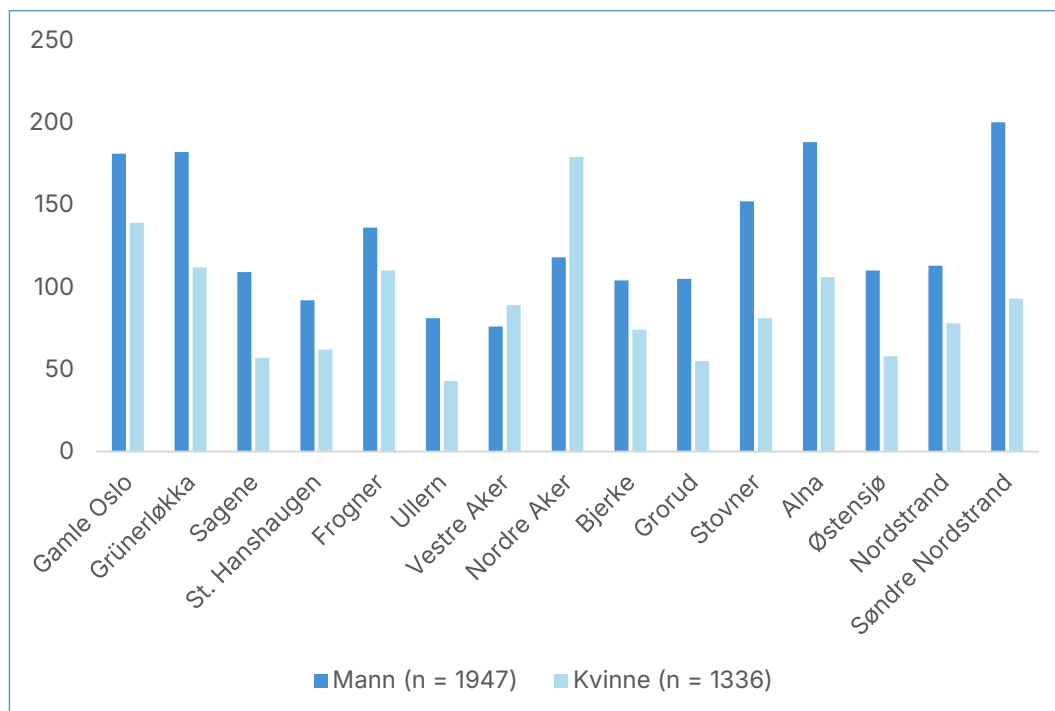


*Bydelene Sentrum og Marka er tatt ut på grunn av små tall. Det er større usikkerhet i resultatene fordelt på bydelsnivå, på grunn av små tall. Tallene bør derfor tolkes med ekstra stor forsiktighet.

Figur 3.5 viser antall unge i målgruppen for oppfølgingstjenesten i Oslo fordelt etter bydel og kjønn. Et gjennomgående trekk er at menn utgjør en større del av målgruppen enn kvinner i alle bydelene unntatt Nordre Aker og Vestre Aker. Kjønnsskjellene fremstår som større i flere av bydelene i øst og sør; i Søndre Nordstrand og Stovner er det over dobbelt så mange menn som kvinner i OT-målgruppen.

Vestre Aker og Nordre Aker. Ytre by øst omfatter bydelene Bjerke, Grorud, Stovner og Alna. Ytre by sør omfatter bydelene Østensjø, Nordstrand og Søndre Nordstrand. <https://www.oslo.kommune.no/statistikk/geografiske-inndelinger/>

Figur 3.5. Antall unge i målgruppen for OT, etter bydel og kjønn*, 2023 (microdata.no).



*Bydelene Sentrum og Marka er tatt ut på grunn av små tall. Det er større usikkerhet i resultatene fordelt på bydelsnivå, på grunn av små tall. Tallene bør derfor tolkes med ekstra stor forsiktighet.

Alle de tre bydelene med høyest andel jenter i målgruppen i 2023 ligger i vest: Nordre Aker, der 62 prosent av målgruppen var jenter, Vestre Aker med 54 prosent jenter og Frogner med 46 prosent jenter. I ytre øst og sør var det derimot en sterk overvekt av gutter i målgruppen. I bydelene Grorud, Stovner, Alna og Søndre Nordstrand var over 60 prosent av målgruppen gutter.

Når det gjelder alderssammensetning, finner vi at det er relativt flere yngre ungdommer i alderen 16–19 år i noen av de vestlige bydelene. I Frogner utgjorde denne aldersgruppen 44 prosent av målgruppen, Ullern 46 prosent og i Vestre Aker 48 prosent. Også på Nordstrand var denne andelen relativt høy og lå på 49 prosent. I bydelene i ytre øst var om lag en tredjedel av målgruppen i alderen mellom 16 og 19 år.

3.3 Undergruppe 1: Unge med lave grunnskolepoeng

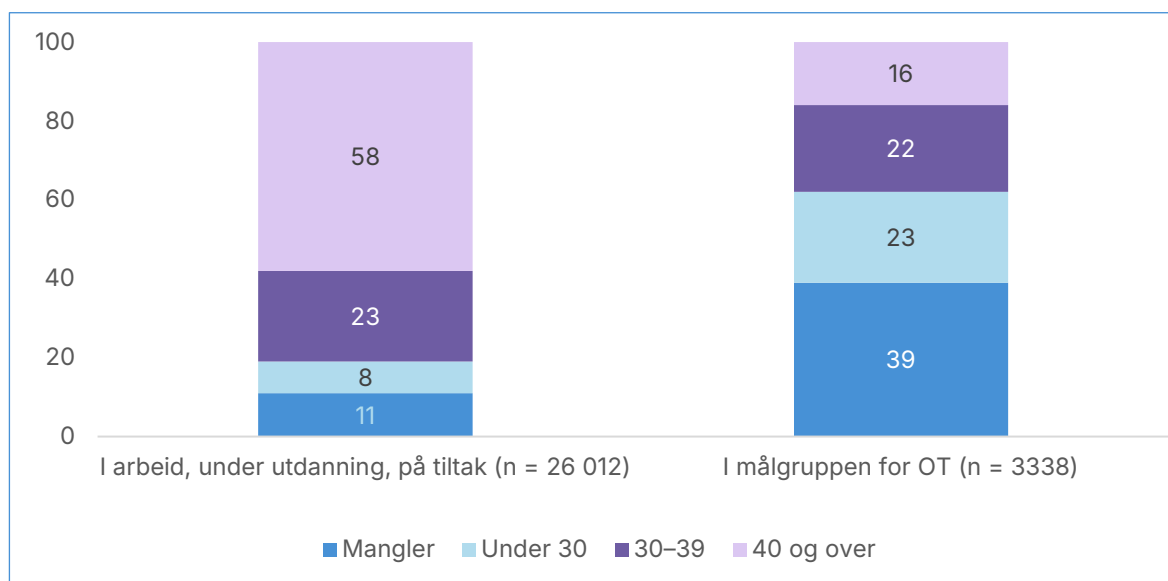
I våre analyser har vi benyttet oss av registerdataopplysninger om grunnskolepoeng ved avsluttet grunnskole som en indikasjon på skoleprestasjoner på ungdomsskolen. Blant ungdommene i målgruppen for OT i Oslo finner vi at en stor andel mangler karakterer eller har lave karakterer fra grunnskolen (figur 3.6). Vi vet blant annet at karakterer fra grunnskolen har sammenheng med gjennomføring av videregående opplæring samt deltakelse i arbeid og utdanning senere i livet (Perlic et al., 2020; OECD, 2018). Våre kvalitative funn og tidligere forskning viser at dette kan handle om utfordringer som faglige vansker, negative holdninger til skolen, lav motivasjon, psykososiale forhold, skolefravær eller lærevansker (Gubbels et al., 2019).

Kategorien «mangler» gjelder elever som mangler karakter i mer enn halvparten av fagene. De får ikke utregnet sine grunnskolepoeng. Det vil si at de ikke vurderes i åtte fag

eller flere. I tråd med forskrift til opplæringsloven (Kunnskapsdepartementet, 2024) har disse elevene rett til videregående opplæring og er derfor også med i målgruppen for oppfølgingstjenesten.

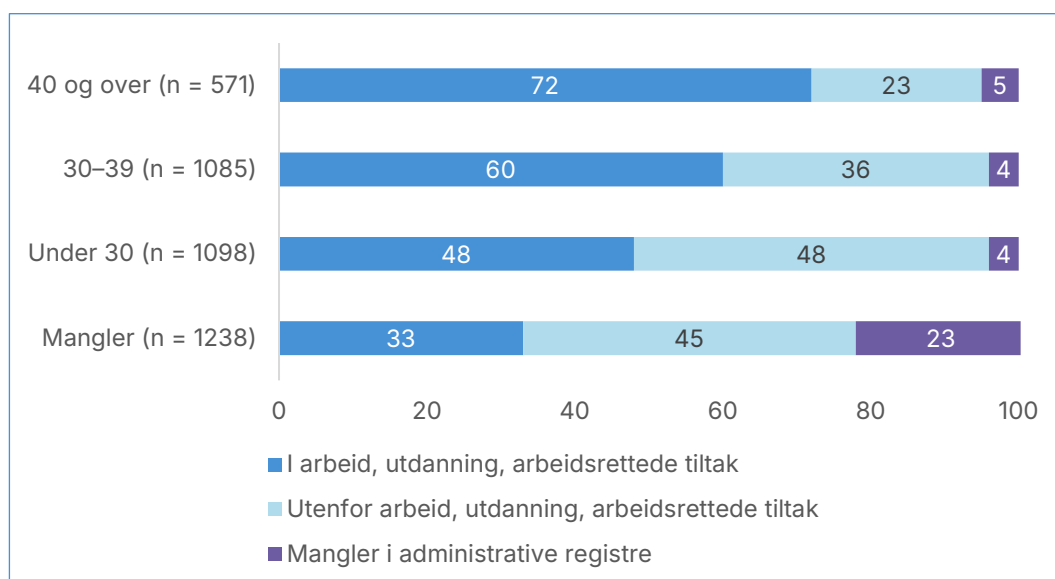
Elevgruppen som har gjennomført grunnskolen, men mangler grunnskolepoeng er sammensatt, og det kan være ulike årsaker til at hver elev ikke vurderes. I noen tilfeller kan eleven være fritatt fra vurdering basert på sakkyndig vurdering, i andre tilfeller kan det mangle vurderingsgrunnlag (for eksempel som følge av høyt fravær). Manglende karaktersetting kan være knyttet til spesielle forhold og utfordringer, som langvarig sykdom eller at eleven nylig har kommet til Norge og ennå ikke har kunnet delta i ordinær undervisning (Bjugstad, 2016).

Figur 3.6. Fordeling etter grunnskolepoeng blant unge 16–24 år i Oslo med fullført grunnskole, 2023 (micro-data.no). Prosent.



Vi finner også at de i målgruppen som har manglende eller lave grunnskolepoeng har særlig høy risiko for langvarig utenforskap. Figur 3.7 viser at blant de som var i målgruppen i 2018 hadde unge med lave og manglende karakterer langt lavere sannsynlighet for å være i arbeid eller under utdanning fem år senere, enn de som hadde bedre karakterer. Blant de som var i OT-målgruppen i 2018 og manglet grunnskolepoeng var bare en tredel i jobb fem år senere. 23 prosent av denne gruppen manglet i administrative registre, noe som kan tyde på at de har utvandret fra Norge. Blant de som hadde over 40 grunnskolepoeng da de var i OT-målgruppen derimot, hadde to tredjedeler kommet i aktivitet etter fem år.

Figur 3.7. Unge i målgruppen for OT i 2018 (n = 3 998), etter grunnskolekarakterer i 2018 og aktivitetsstatus i 2023 (microdata.no). Prosent.



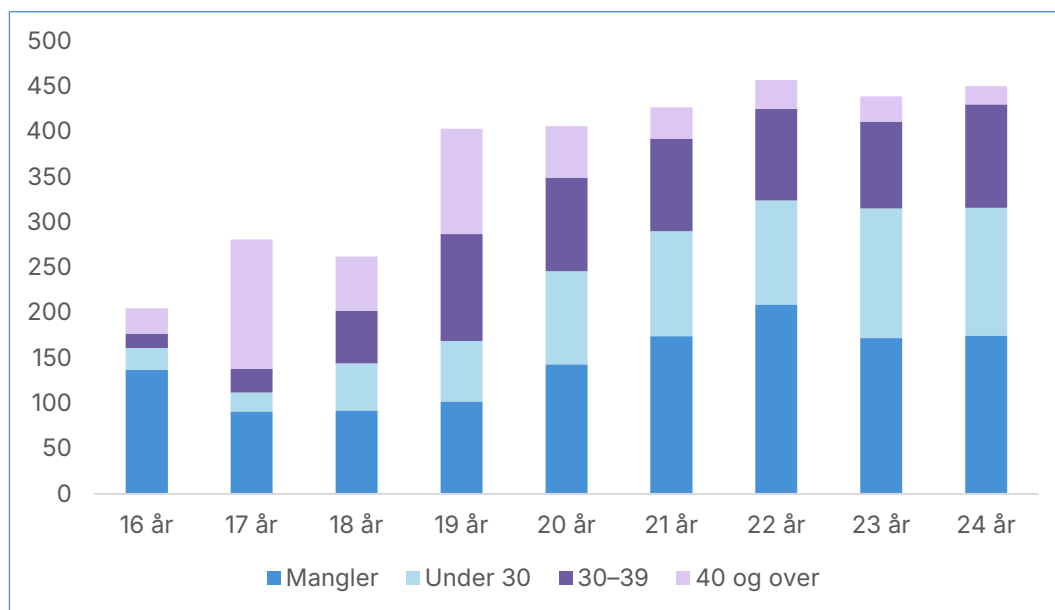
Ettersom ungdommer med manglende eller lave grunnskolepoeng har høyere risiko enn andre både for å ha vært i målgruppen det siste året vi har tilgjengelige data for, og har høyere risiko for at utenforskapet varer i flere år, identifiserer vi dette som en gruppe med særlig behov for oppfølging. I de videre analysene i denne delen ser vi nærmere på hvilke kjennetegn ungdommer med manglende og lave karakterer har, når det gjelder alder, kjønn og innvandringsbakgrunn.

Alder, kjønn og bydelstilknytning

For det første finner vi at fordelingen etter grunnskolepoeng i målgruppen varierer etter alder, som vist i figur 3.8. Blant unge i utenforskap øker andelen som har lave karakterer (0–29 poeng) med alderen. Dette tyder på at flere av de med lave eller manglende grunnskolepoeng er i utenforskap også når de blir eldre, noe som er i tråd med funnene vist i figur 3.7. Imidlertid indikerer resultatene ett unntak. Blant 16-åringene i utenforskap har et stort flertall manglende eller lave karakterer. Dette tyder på at for de med lave eller manglende grunnskolepoeng som er i alderen når de fleste går over fra ungdomsskole til videregående, er risikoen for å komme i målgruppen til OT særlig mye høyere enn for dem med gode karakterer. Vi kommer tilbake til utfordringer og behov knyttet til overganger mellom skoler i seksjon 3.5 og 5.3.

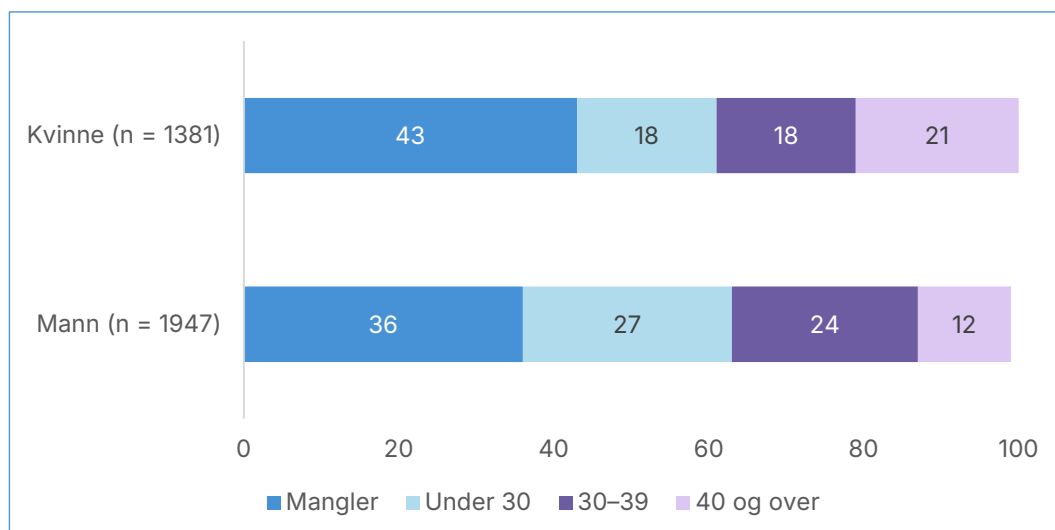
De med høye karakterer (40 poeng og over) er relativt sterkere representert blant 17- og 19-åringene i målgruppen. Dette tyder på at de med gode karakterer har forhøyet risiko for å være i utenforskap i en alder hvor det er vanlig å gå over til Vg2 og videre ut av Vg3. Dette kan peke mot at også de med gode karakterer kan ha betydelig behov for støtte etter at de først er kommet inn i VGO. Også dette kommer vi tilbake til i seksjon 3.5 og 5.3.

Figur 3.8. Fordeling etter grunnskolepoeng og alder blant unge i målgruppen for OT i Oslo (n = 3 338), 2023 (microdata.no).



Vi finner en statistisk signifikant sammenheng mellom kjønn og grunnskolepoeng innenfor målgruppen for OT i Oslo. Blant de unge mennene i målgruppen hadde en relativt stor andel svake skoleprestasjoner: 27 prosent gikk ut av grunnskolen med under 30 grunnskolepoeng, mot 18 prosent blant de unge kvinnene. Fordelingen i figur 3.9 viser samtidig at jentene oftere enn guttene manglet grunnskolepoeng. En større andel jenter enn gutter hadde også høye grunnskolepoeng (40 poeng eller mer), 21 mot tolv prosent. Dette tyder på at jenter i målgruppen i mindre grad har utfordringer som gjelder svake skoleprestasjoner alene, og i større grad kan antas å ha andre utfordringer.

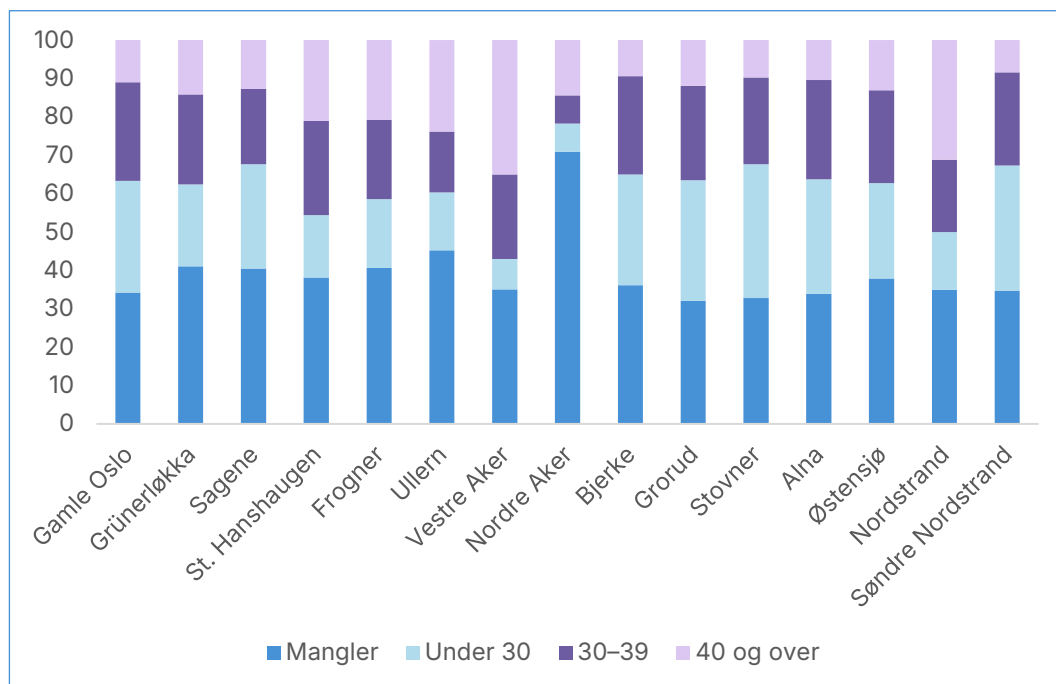
Figur 3.9. Fordeling etter grunnskolepoeng og kjønn blant unge i målgruppen for OT i Oslo (n = 3 338), 2023 (microdata.no). Prosent.



Det er i tillegg variasjoner i karakterer fra grunnskolen etter bydel. Nordre Aker i ytre vest skiller seg ut som bydelen der den klart høyeste andelen i målgruppen mangler karakterer fra grunnskolen – hele 71 prosent av unge i målgruppen i Nordre Aker mangler karakterer fra grunnskolen, mens 21 prosent har middels eller høye karakterer.

Nabobydelen Vestre Aker, som også ligger i ytre vest, skiller seg derimot ut som bydelen med *høyest* grunnskolepoeng blant unge i målgruppen. I Vestre Aker hadde 57 prosent av unge i målgruppen middels eller høye karakterer fra grunnskolen, mens 35 prosent av unge i målgruppen manglet karakterer. Andelen med lave grunnskolepoeng (under 30) er høyest i ytre øst og Søndre Nordstrand, mens andelen med høye karakterer er høyest på Nordstrand og Vestre Aker.

Figur 3.10. Fordeling etter grunnskolepoeng og bydel blant unge i målgruppen for OT i Oslo (n = 3 338), 2023 (microdata.no)*. Prosent.

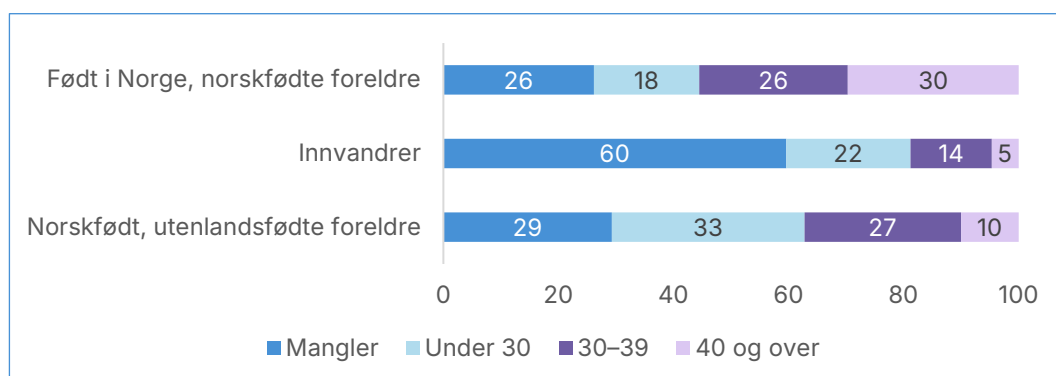


*Bydelene Sentrum og Marka er tatt ut på grunn av lave tall. Det er større usikkerhet i resultatene fordelt på bydelsnivå, på grunn av små tall. Tallene bør derfor tolkes med ekstra stor forsiktighet.

Grunnskolepoeng og innvandrerbakgrunn

Figuren under viser fordelingen av unge i OTs målgruppe i Oslo etter grunnskolekarakterer og innvandrerbakgrunn i 2023. Blant innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre i målgruppen har under halvparten grunnskolekarakterer på 30 poeng eller høyere. Blant de som selv har innvandret er andelen med manglende grunnskolekarakterer særlig høy sammenlignet med de øvrige gruppene.

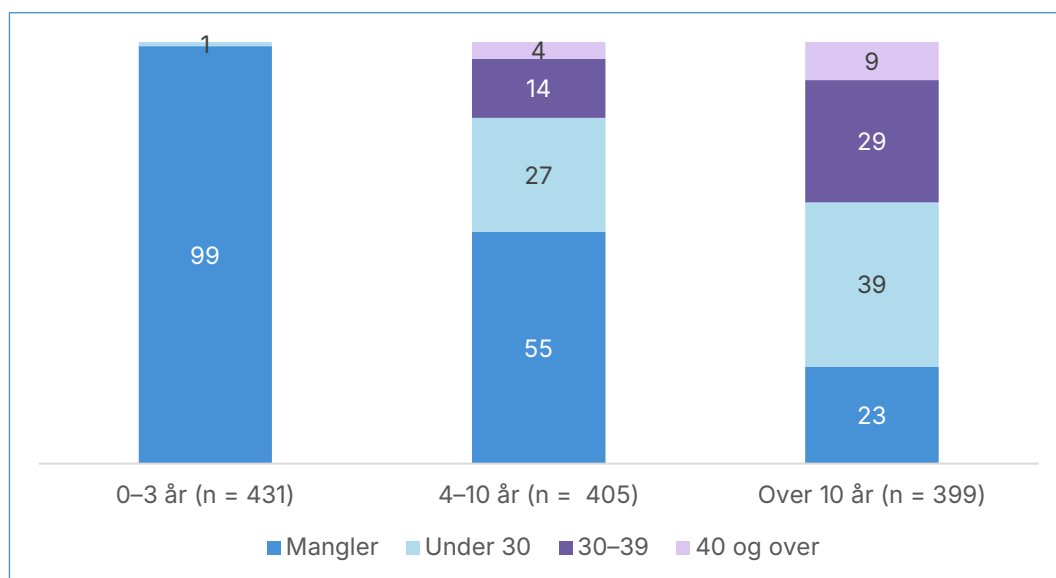
Figur 3.11. Fordelinge etter grunnskolepoeng og innvandrerkategori blant unge i målgruppen for OT i Oslo (n = 3 338), 2023 (microdata.no). Prosent.



Når vi i tillegg fordeler innvandreres karakterer etter botid, er andelen uten registrerte grunnskolepoeng klart høyest blant dem med kort botid. Blant unge som har bodd inntil tre år i Norge, mangler nesten alle registrerte grunnskolepoeng. Dette kan henge sammen med at karakterer fra tidligere skolegang i utlandet ikke er registrert i administrative registre. Blant de som har gått på grunnskole i Norge, kan manglende poeng skyldes fritak fra vurdering, høyt fravær eller manglende vurderingsgrunnlag av andre årsaker.

Blant innvandrere i målgruppen med botid over ti år mangler om lag hver fjerde ungdom grunnskolepoeng, noe som er omtrent på samme nivå som unge i målgruppen uten innvandrerbakgrunn. Samtidig er andelen med høye grunnskolepoeng lavere blant innvandrere i målgruppen med lang botid, sammenlignet med unge i majoriteten. Ni prosent av utenlandsfødte med botid på over ti år hadde høye grunnskolepoeng, mot 30 prosent av unge uten innvandrerbakgrunn.

Figur 3.12. Fordeling etter grunnskolepoeng og botid i Norge blant innvandrere i målgruppen til OT (n = 1 246), 2023 (microdata.no). Prosent.



Registerdataene viser altså at en større andel innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre enten mangler eller har lavere grunnskolekarakter enn elever med to norskfødte foreldre. I delkapittel 3.6 går vi nærmere inn på hva slags utfordringer dette kan være knyttet til og hva slags behov undergruppen innvandrere og særlig innvandrere med kort botid har.

Utfordringer og behov

Mange av ungdommene vi har intervjuet beskrev selv problematikk knyttet til faglige prestasjoner. De snakket imidlertid ikke kun om lave karakterer, men om en vedvarende opplevelse av å ikke henge med på det som foregikk i klasserommet, ikke få utbytte av undervisningen eller lav progresjon sammenlignet med andre på alderstrinnet. Noen knyttet dette til egne lese- og skrivevansker, det å være ny i Norge, svake norskferdigheter, konsentrasjonsutfordringer, høyt fravær, diagnoser som ADHD og angst eller bare generelt lav motivasjon og tro på egne evner. Andre knyttet det i større grad til forhold ved skolen, som manglende oppfølging, at skolen ikke la godt nok til rette for deres

behov, hyppig skifte av lærere eller mangel på forutsigbarhet. For enkelte var det vanskelig å peke på en konkret årsak til hvorfor skolefagene og oppmøte på skolen var vanskelig.

Felles for dem som opplevde skolen som utfordrende, var imidlertid at de hadde behov for **tettere oppfølging og undervisning som var bedre tilpasset deres nivå**. For noen handlet dette om særskilt språkopplæring, mens andre etterlyste mer tid til gjennomgang av fagstoff, eller flere tilgjengelige lærere i klasserommet. Vi beskriver dette nærmere i kapittel 5.

Selv om det er de med manglende eller lave karakterer som er overrepresenterte blant ungdom i målgruppen og derfor identifisert som en undergruppe med særlig risiko, vil vi påpeke at det også er noen med høyere karakterer som opplever utenforskap (Figur 3.6). Blant de med høyest grunnskolepoeng som var i utenforskap i 2023 var det flest jenter (Figur 3.9). Blant de med middels eller høye grunnskolepoeng som er i målgruppen for OT var det særlig mange norskfødte med norske foreldre (Figur 3.11). Det var også spesielt mange i OT-målgruppen som hadde middels eller høye karakterer i bydelene Vestre Aker, Nordstrand og St. Hanshaugen (Figur 3.10). Noen av ungdommene vi intervjuet hadde middels eller høye poeng fra grunnskolen. Både ungdom og ansatte i tjenesteapparatet fortalte om press og stress som utviklet seg under videregående opplæring, og som kunne bli så belastende at det påvirket både trivsel og prestasjoner. Enten fordi de stilte svært høye krav til seg selv, eller fordi det ble forventet hjemmefra. Både disse og andre ungdommer kan ha behov for ikke bare faglig støtte, **men også hjelp til stressmestring, struktur, motivasjon og realistiske forventninger** for å hindre utenforskap og frafall.

Illustrasjonen under viser ungdomsprofilen «Adrian» som er et eksempel på hvordan utfordringsbildet for unge i målgruppen med lave grunnskolekarakterer kan se ut, og hvilke oppfølgingsbehov som kan være aktuelle i denne gruppen.

«Adrian», 22 år

«Adrian» illustrerer unge med lave grunnskolepoeng. Han gikk ut av grunnskolen med lave grunnskolepoeng og manglet vurdering i flere fag. Skoleløpet hans var preget av perioder med høyt fravær og lavt læringsutbytte, og han opplevde over tid at han «hang etter» i flere fag. Etter ungdomsskolen gjorde han forsøk på videregående opplæring, men fikk ikke til å holde kontinuitet i oppmøte og progresjon, og har hatt avbrudd med lengre perioder hjemme. Erfaringene har svekket mestringstroen, og terskelen for å komme i gang igjen har blitt høyere jo lengre han har vært uten aktivitet.

«På ungdomsskolen hadde jeg ca. 80 prosent fravær. Gikk ut av ungdomsskolen med 2,7 i snitt, men det var bare flaks. Og så søkte jeg på skole, men det var langt å dra, og ikke en skole jeg ville gå på. Så der var jeg aldri. Men så var det ledig plass på Helse og oppvekst. Men det var ikke noe for meg det heller. Og så da, utover det året, gjorde jeg vel egentlig ingenting. Bare kjøpt og ... Neste år startet jeg på en skole som var sånn jobb fire dager i uka, og skole én dag i uka. Men jeg slet med å gå på skolen den ene dagen i uka, så jeg sluttet der også.»

Hvilke oppfølgingsbehov kan «Adrian» ha?

Tilpassede opplæringstilbud

- undervisning som er tilpasset tempo og forutsetninger
- voksne som har tid til å følge opp – små enheter, høy voksentetthet
- bygge opp faglig forståelse på nytt, fylle faglige «hull»
- mulighet for å arbeide med grunnleggende ferdigheter over tid, uten press om rask progresjon

Fleksible, tilpassede lavterskeltilbud

- lav terskel for oppmøte og mulighet til å starte i det små, uten store formelle krav
- gradvis oppstart og fleksible rammer som støtter motivasjon og mestring
- ev. praksisnære eller kombinerte opplærings- og aktivitetstilbud

Støtte i overganger, koordinerte tjenester

- tett og forutsigbar støtte i overganger mellom opplæring, tiltak og eventuelt arbeid
- oppfølging også etter oppstart i nytt løp, i perioder der motivasjon og mestring svinger
- klare avtaler og avklarte videre løp, for å redusere risiko for nye avbrudd
- koordinert innsats mellom skole, OT og eventuelt Nav, med tydelig rolle- og ansvarsdeling

Relasjonsbasert oppfølging

- én stabil voksenkontakt som følger ungdommen over tid
- støtte til å opprettholde struktur i hverdagen og møte opp, også når det er krevende
- senke terskelen for kontakt, for eksempel ved oppsøkende eller fleksible møteformer

3.4 Undergruppe 2: Unge som ikke kommer inn i et vgo-løp som passer for dem

Skolerelaterte utfordringer kan omhandle selve søknadsprosessen til videregående opplæring, både for elever med høye og lave grunnskolepoeng. For å få plass i videregående opplæring må søknaden sendes innen fristen 1. mars. Noen grupper må søke tidligere, med frist 1. februar. Dette er regulert i opplæringsforskriften § 4-9. Ifølge opplæringsloven § 5-1 har søkere med rett til videregående opplæring krav på inntak til ett av tre utdanningsprogram de har søkt på. Retten gjelder for utdanningsprogram, men ikke for spesifikke skoler (opplæringslova, 2023 § 5-1).

Feil i prioriteringer, misforståelser om skolenes lokalisering og glemte frister eller lave karakterer gjør at noen ender på utdanningsprogrammer eller skoler de ikke ønsker. Mange forteller at de mister motivasjonen når de ikke kommer inn på førstevalget sitt, mens andre opplever at selv et opptak i tråd med ønskene ikke fører til trivsel. Dette er fordi valget var preget av venners valg, dårlig rådgivning eller tilgjengelige plasser snarere enn egne interesser. Muligheten for å bytte skole eller program etter oppstart beskrives som svært begrenset. Samlet fremstår overgangene mellom skoleslag og trinn som sårbare punkter, der både søkesystem, inntaksregler og skifte av miljø kan bidra til at elever faller ut. Basert på de kvalitative dataene finner vi en tendens til at unge som ikke kommer inn i et vgo-løp som passer for dem er en undergruppe med høy risiko for å havne utenfor ordinær utdanning, opplæring eller arbeid.

Registerdata-analysene gir indikasjoner på hvem det kan være som er utsatt for slik risiko. Figur 3.13 viser hvor mange av de unge i målgruppen fra 2023 som var registrert med deltakelse i VGO året før. Ettersom de som er i målgruppen ikke har fullført VGO, betyr det at de må ha droppet ut året før. Resultatene viser at risikoen for å falle fra i løpet av det siste året er spesielt høy for 19-åringer, det vil si for de som er i alderen når de fleste går ut av VGO. Det kan handle om at noen ungdommer fullfører året uten å bestå. De kan for eksempel ha hatt med seg ikke-beståtte fag fra Vg1 og Vg2, men likevel fått fortsette med ordinær progresjon, eller de kan ha strøket på eksamen i Vg3.

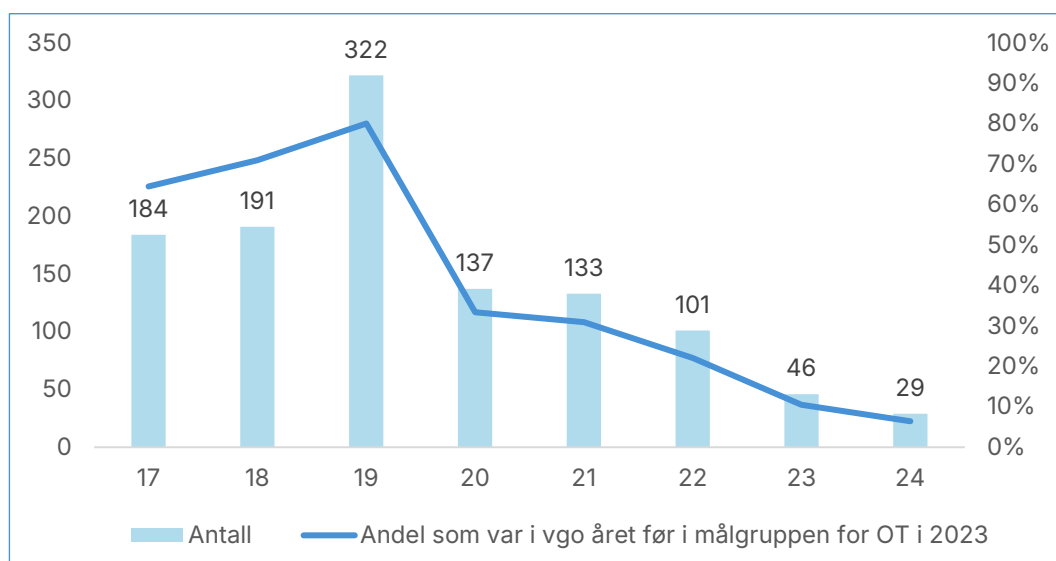
Dette kan også tyde på at en del unge som er i VGO som 18-åringer opplever utfordringer og slutter i løpet av det følgende året. En av ungdommene vi intervjuet opplevde akkurat dette.

Eksamen nå er så mye tidligere enn det har pleid å være, og det er så mye stress at jeg har vurdert å slutte. Jeg har vurdert det fordi det er noen elever i klassen som er rundt 20 år, og som droppet ut når de var ca. min alder. Og de som er litt eldre, de takler presset mye bedre fordi de har tatt pause. Og de har mer kunnskap og fått bedre læringsstrategier. Så det er en av grunnene til at jeg vurderer å slutte, for jeg ser hvordan de håndterer både stress og motgang, men jeg føler at jeg ikke gjør det.

Det at andelen som har falt fra det siste året er lavere for de eldste i målgruppen, kan ha å gjøre med at de eldste i målgruppen enten ikke har vært i VGO i det hele tatt, eller har falt fra VGO mer enn ett år tidligere. Med ny opplæringslov har også denne gruppen fått utvidede rettigheter, slik at de blant annet ikke «bruker opp» retten til opplæring. På sikt

kan vi derfor vente oss at det i denne delen av målgruppen vil være flere som nylig har vært i videregående opplæring.

Figur 3.13. Antall og andel unge i målgruppen for OT i Oslo i 2023 som var registrert med VGO året før, etter alder (microdata.no).



Ansatte i tjenestene peker på at høye karakterkrav til populære skoler er en utfordring som gjør det vanskelig for mange unge å komme inn på en skole de opplever at passer for dem. Dette gjelder selv for elever med relativt gode karakterer, dersom ambisjonen er å komme inn på en av skolene med høyest karakterkrav. Hvis en ungdom ikke kommer inn på en skole som ligger nært hjemmet, kan lange reiseveier svekke motivasjonen.

Det ble også trukket frem i arbeidsverkstedene at hvilken videregående skole en havner på, hva slags sosialt miljø man møter, kan ha store konsekvenser for trivsel, fravær og eventuelt frafall. Dette kan være særlig utfordrende hvis elevene ikke kommer inn på de skolene de ønsker.

Det er en overgang fra ungdomsskole til videregående skole som kan være ganske brutal for enkelte. Mest sannsynlig så bytter du hele ditt nettverk av ungdommer. Og det skal bare et lite feilskjær eller mistilpasning i det nettverket du går fra, til det du kommer, for at du kan få en eller annen slags psykisk uhelsereaksjon. Der du føler på at dette er en gruppe mennesker, et skolemiljø, en skole, en klasse som jeg ikke passer inn i. Og at du da på en måte isolerer deg sjøl eller du føler at dette blir kjempevanskelig.

For elever med lave grunnskolepoeng begrenser karaktersnittet mulighetene for å komme inn på et VGO-løp som passer for dem, grunnet karakterbasert opptak. Risikoen for ikke å komme inn i videregående opplæring som oppleves som passende virker å være spesielt utfordrende for de som ikke får god veiledning og heller ikke har en tydelig plan for hva de vil bli.

Da jeg søkte på videregående fra ungdomsskolen, var jeg litt usikker på hva jeg ville bli. Så fikk jeg bare den veiledningen fra rådgiverne at 'du bør gå yrkesfag'. Så det var derfor jeg mener at jeg ikke fikk så veldig bra veiledning. Jeg var ikke den beste faglig, så derfor burde jeg bare gå yrkesfag istedenfor studie. Så søkte jeg det, men jeg visste med en gang at det her ikke var noe for meg. Først så prøvde jeg å bytte til studiespesialisering på andre skoler. Men det var veldig vanskelig. Jeg fikk hjelp fra rådgiver, men det funka ikke, og så var OT-klassen den siste veien, eller siste muligheten jeg hadde, til å bytte.

Samtidig viste figur 3.8 at andelen som var i utenforskap til tross for at de hadde høye grunnskolepoeng, var spesielt høy blant 17-åringer. Dette kan tyde på at de høye karakterpoengene gir mindre beskyttelse mot utenforskap blant 17-åringer enn for øvrige undersøkte aldersgrupper.

Muligheten for å bytte skole etter at semesteret er påbegynt virker å være svært begrenset. De ansvarlige i kommunen opplyser at det fra skolestart til 1. september er en god del elevforflytninger mellom skoler, men at det er mer krevende å bytte senere i skoleåret. Andre skoler og utdanningsprogram er gjerne fulle og lar seg derfor ikke bytte til. En av ungdommene vi intervjuet fortalte om trøbbel i søkeprosessen i overgangen til Vg2, og hvor vanskelig det var å rette opp feilen når den først var skjedd.

Jeg tenkte at jeg ville starte på [anonymisert skole] igjen etter neste år, men så klarte jeg å søke den andre skolen over den jeg gikk på. Det skulle vært motsatt. Og da mista jeg plassen der. Jeg prøvde å komme meg tilbake, og så bare sier de nei, det er ikke mulig. Og så fortsatte jeg sånn, så prøvde jeg nesten to måneder å komme meg tilbake igjen, men det gikk ikke.

Samtidig som det er utfordrende å bytte for ungdom som opplever at VGO-løpet de er kommet inn på ikke passer for dem, opplever andre at de må bytte selv om de kanskje ikke ønsker det.

Mange, særlig blant de som tar yrkesfag, må bytte skole etter Vg1 fordi de ikke får tilstrekkelige karakterer til å fortsette på samme skole på Vg2 eller fordi noen programområder på Vg2 ikke tilbys på alle skoler. Ansatte peker på at noen ungdommer kan ha vært innom flere videregående skoler i løpet av kort tid, noe som gjør det vanskelig å bygge tilhørighet, identitet og stabile relasjoner. Også dette kan vi anta at er en risiko for ungdom som fikk lave grunnskolepoeng på ungdomsskolen. For ungdom som allerede står i en sårbar situasjon, kan slike gjentatte brudd gjøre det enda vanskeligere å finne ro, oversikt og retning videre.

I overgangen fra ungdomsskole til videregående skole, eller når elever bytter mellom skoler, kan manglende informasjonsoverføring hindre god oppfølging. Flere i førstelinjetjenesten fremhevet at OT-kontakter på skolen eller andre tjenestepersoner som kjenner ungdommen godt, ikke alltid får følge ungdom mellom skoler. I stedet må de henvise dem videre og be ungdom eller familie om selv å ta kontakt. Dette skaper brudd i

relasjoner som ungdommene ofte er avhengige av, og blir oppfattet som en barriere som gjør tjenesten mindre effektiv.

Da må jeg lose deg over til en annen person, som du må gjenfortelle din historie ... og så forsvinner en person og sånn ... 'Å, jeg kan ikke hjelpe deg videre.'

Både ungdommer og ansatte i tjenestene peker på at når en elev er kommet inn på en skole kan skolens geografiske beliggenhet, sosiale profil eller andre sider ved elevmassen gjøre det utfordrende å fortsette skoleløpet. En 18 år gammel gutt fortalte om vansker med å komme seg inn i et nytt miljø i overgangen til Vg2.

Når man ikke starter på starten, er det vanskelig å komme inn i et miljø, fordi ofte danner jo folk på sånne skoler gjenger i løpet av barne- eller ungdomsskolen. Og så var det litt vanskelig å komme inn der, da. Så da gadd jeg ikke gå der.

Hvis ungdommen ikke finner sin plass i det nye miljøet, kan det føre til en følelse av sosialt utenforskap og bidra til å minske motivasjonen for å møte opp på skolen. Mange av ungdommene beskrev at mangel på venner eller mobbing bidro til å gjøre det utfordrende å henge med på det faglige, som igjen førte til at de mistet motivasjonen til å møte opp på enten ungdomsskolen eller videregående.

Andre fortalte at konflikter med medelever utgjorde alvorlige utfordringer for skolegangen. I intervjuene beskrev de konflikter knyttet til flere forhold, mange av historiene handlet om dårlige skolemiljø og relasjoner med medelever og/eller lærere som påvirket både tryggheten og trivselen på skolen. En ungdom fortalte hvordan det dårlige skolemiljøet gjorde at han sluttet på skolen.

Rådgiveren sa jeg skulle starte på [anonymisert skole], bare fordi det var nærme [...] Men det var helt ræva. Vg3-folka så veldig ned på deg. Vi hadde klasserom øverst og hver gang vi skulle gå opp den trappa så var det Vg3 elever som sto i trappa. Og hvis en kompis bare så på han et middels sekund, så ble det bråk. Jeg ble kjent med noen på den skolen, og så gikk det bare halvannen uke så sluttet de. Alle som jeg ble kjent med, slutta jo fordi det var dårlig.

Ungdommene fortalte først og fremst om konflikter knyttet til dårlige miljøer på enkelte skoler. De beskrev hvordan rykter om at skoler var «dårlige», «sossete» eller hadde et vanskelig miljø, kunne forme hvilke skoler de ønsket å gå på, og til tider skape avstand eller konflikter med andre elever.

Noen ansatte i OT og andre tjenester som følger opp unge i eller nær utenforskap hadde erfaring med at konflikter ikke alltid handlet om skolemiljøet i seg selv, det kunne også være geografisk betinget. For eksempel reflekterte en informant i OT:

Jeg tror ikke [anonymisert skole] har så mye fra [anonymisert del av byen]. Det handler om konfliktlinjene. De søker seg ikke på tvers av konfliktlinjene, men holder seg på

sitt 'revir'. Jeg ser at noen sånne ting kanskje hindrer ungdommene i å søke seg til skoler. De fra [anonymisert bydel] er på [anonymisert skole].

Den ansatte fortalte at tjenesteapparatet i noen slike tilfeller innhenter risikovurdering fra politiet med tanke på om ungdommen kan være utsatt på reiseveien til skolen, og at de da kan innvilge taxitransport – men at ungdommen ofte takker nei fordi de ikke ønsker å være «annerledes». Også en rådgiver ved den videregående skolen informanten fra OT snakket om i sitatet over, fortalte at skolen ofte må gjøre sikkerhetsvurderinger relatert til forholdet mellom ungdom fra ulike bydeler.

Når vi kontakter politiet for å ta inn elever, er det også en faktor ... Er det noe vi må vite om denne eleven i forhold til trygghet for den eller for andre?

Den skoleansatte fortalte at konflikter noen ganger hindrer ungdommer fra å kunne gå på denne skolen. Hen hadde også erfaring med at ungdommer i slike situasjoner «tar jo heller ikke kontakt med OT eller vil inn i OT.»

Ansatte ved videregående skoler, OT-kontakter og andre i tjenesteapparatet bekreftet at geografiske faktorer kan gjøre det utfordrende for unge å finne seg til rette i et VGO-løp. I tillegg til konfliktlinjer som nevnt ovenfor kan lang reisevei, og manglende kjennskap til andre elever, i seg selv utgjøre utfordringer for unge som kommer inn på en skole langt fra hjemstedet.

Mange påpekte at også klaseskiller kan være til hinder for å nyttiggjøre seg skoleplass langt fra hjemstedet. For eksempel fortalte en ansatt ved en videregående skole på østkanten at noen foreldre fra vestkanten motsatte seg at barnet dere skulle gå på denne skolen, mens deltakerne i arbeidsverkstedene fortalte at elever fra østkanten kan oppleve det å komme inn på en skole vest i byen som en «kulturkollisjon». De føler at de ikke passer inn fordi de ser annerledes ut.

Utfordringer og behov

Våre funn tyder på at ungdom ofte opplever det som utfordrende å orientere seg i søknadsprosessen til videregående opplæring. I vårt datamateriale finner vi at dette særlig gjelder overgang fra ungdomsskolen til videregående, og at det spesielt gjelder ungdom med svake skoleerfaringer, høyt fravær eller begrenset systemforståelse. Selv små misforståelser eller feilvalg kan føre til at de står uten skoleplass – også når motivasjonen for videre opplæring er til stede. Konflikter mellom elever kan også være en utfordring når det gjelder å finne et skoletilbud som oppleves attraktivt eller trygt for eleven. Manglende veiledning om de ulike tilbudene kan gjøre at elever eller læringer ikke finner frem til et tilbud som passer for dem. På bakgrunn av dette ser vi at mange ungdommer i OT-målgruppen har behov for mer **tydelig, konkret og tilpasset veiledning** samt **opsøkende og relasjonsbasert støtte** både i overgangen fra ungdomsskole til videregående, og mellom ulike trinn i videregående opplæring. Når de først har en skoleplass, trenger de et miljø der de opplever å ha en plass i fellesskapet. For mange handler det om at det blir lagt til rette for **relasjonsbygging og trygge rammer**, som gjør det lettere å delta i faglige og sosiale sammenhenger.

Ungdomsprofilen til «Marius» viser en typisk situasjon for ungdommer som havner på utdanningsprogrammer eller skoler de ikke ønsker å gå på. Her oppsummerer vi også kort hvilke behov som ofte gjør seg gjeldende i denne gruppen. I kapittel 5 gir vi en nærmere beskrivelse av behovene.

«Marius», 18 år

«Marius» illustrerer unge som ikke kommer inn i et vgo-løp som passer for dem. Han opplevde overgangen fra ungdomsskolen til videregående opplæring som krevende. Han var usikker på hvilket utdanningsprogram han skulle velge, og kom inn på et løp han raskt opplevde som lite motiverende og der han ikke fikk venner. Han har gjort flere forsøk på å finne et studieløp som passet, men det har endt med gjentatte omvalg og avbrudd.

«Jeg tenkte at jeg ville starte på [anonymisert skole] igjen etter neste år, men så klarte jeg å søke den andre skolen over den jeg gikk på. Det skulle vært motsatt. Og da mista jeg plassen der. Jeg prøvde å komme meg tilbake, og så bare sier de nei, det er ikke mulig. Og så fortsatte jeg sånn, så prøvde jeg nesten to måneder å komme meg tilbake igjen, men det gikk ikke.»

Hvilke oppfølgingsbehov kan «Marius» ha?

Velledning for å finne retning

- støtte til å finne realistiske alternativer og velge utdanning eller jobb som passer
- behov for at aktivitetene oppleves som relevante og meningsfulle
- fleksible og lavterskel jobbtillbud kan være en mer passende inngang til aktivitet enn skole

Støtte i overganger

- støtte og oppfølging også etter overgang til utdanning eller jobb, f.eks. når motivasjonen svinger eller når ungdommen tviler på egne valg
- behov for å oppleve kontinuitet i oppfølgingen, og en støtteperson som «ikke gir seg»

Koordinering av fragmentert tjenesteapparat

- i risiko for å falle mellom tjenester (f.eks. mellom OT og Nav). Behov for tydelig rolle- og ansvarsdeling mellom instansene.
- behov for at tjenestene som møter ungdommen er koordinert og samarbeider godt

3.5 Undergruppe 3: Unge fra familier med lav sosioøkonomisk status

Tidligere forskning har vist at familieforhold og foreldrenes sosioøkonomiske status har sammenheng med deltakelse i arbeid og utdanning blant unge. Flere studier, både i Norge og internasjonalt, har dokumentert at lavere utdannings- og inntektsnivå blant foreldre øker risikoen for tidlig frafall fra utdanning og svakere tilknytning til arbeidslivet blant barna (Rahmani et al., 2024; OECD, 2021; Fyhn et al., 2021).

Husholdningens levekår

Vi finner tydelige forskjeller i foreldrenes inntekt mellom ungdom som står utenfor arbeid og utdanning og øvrige ungdommer. I 2023 var gjennomsnittlig husholdningsinntekt etter skatt per forbruksenhet i Oslo 535 000 kroner (Oslo kommunes statistikkbank, 2025a). Dette nivået ligger klart høyere enn inntektsnivået i familiene til unge med lav utdanning. Blant alle 16–24-åringer i Oslo med grunnskole som høyeste fullførte utdanning (det vil si inkludert dem som deltok i VGO eller arbeid) var den gjennomsnittlige husholdningsinntekten 477 000 kroner samme år. Forskjellene blir ytterligere forsterket når vi ser spesifikt på unge som står utenfor arbeid, utdanning og arbeidsmarkedstiltak. I målgruppen for OT var den gjennomsnittlige husholdningsinntekten 322 600 kroner i 2023. Dette er i tråd med funn i tidligere forskning på nasjonalt nivå som vi har omtalt over, og peker mot at ungdom i målgruppen for OT i Oslo i større grad enn andre opplever økonomiske utfordringer.

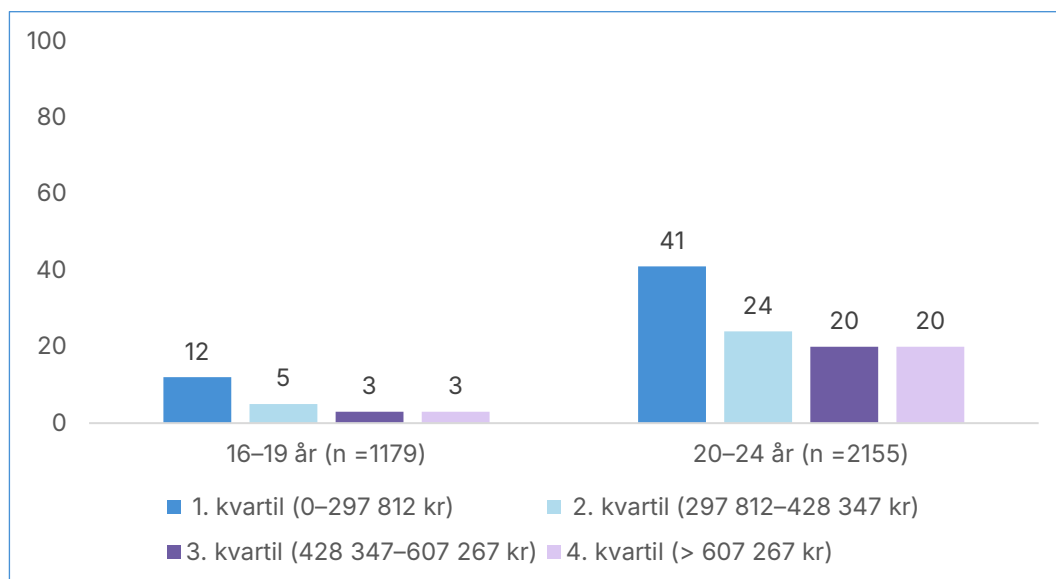
En annen relevant indikator for levekår er hvorvidt ungdommene og deres familier bor trangt eller ikke. I datagrunnlaget vi benytter regnes husholdninger som trangbodde dersom antall rom i boligen er mindre enn antall personer (eller én person bor på ett rom), og dersom antall kvadratmeter (p-areal) er under 25 kvadratmeter per person. Om lag 19 prosent av Oslos befolkning bodde trangt i 2023 (Oslo kommune statistikkbank, 2025b). Blant unge i målgruppen for OT lå andelen på et betydelig høyere nivå, 32 prosent.

Våre analyser tyder også på at lav inntekt i husholdningen er knyttet til høyere risiko for å være utenfor arbeid og utdanning over lengre tid. Blant unge i målgruppen for OT i 2018 var 64 prosent av dem i øverste inntektskvartil tilbake i aktivitet (arbeid, utdanning eller arbeidsrettede tiltak) fem år senere. Blant dem som bodde i husholdninger i laveste inntektskvartil, utgjorde tilsvarende andel 49 prosent.

Dette tyder på at ungdom fra husholdninger med lav inntekt har høy risiko for å være i utenforskap, og for at utenforskapet oftere er langvarig. Nedenfor analyserer vi hvordan husholdningsinntekt og utenforskap varierer med alder, bydel og innvandrerbakgrunn.

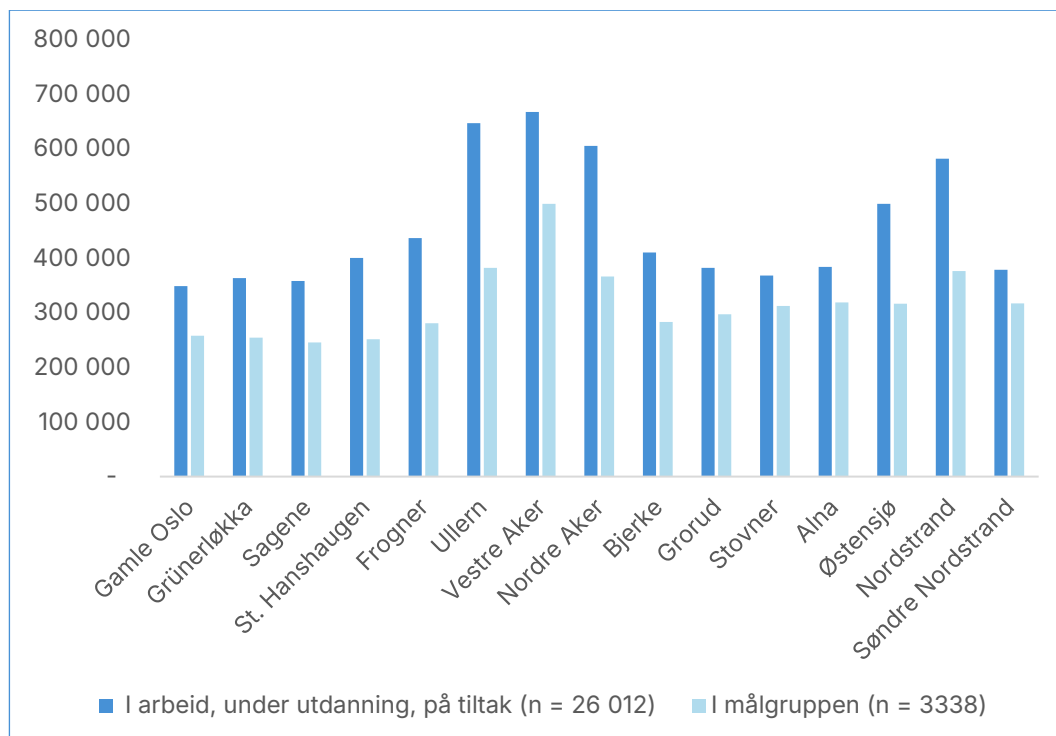
Vi finner en tydelig overrepresentasjon av lavinntekt blant ungdom i alle aldersgrupper. Dette gjelder særlig de yngste i målgruppen. Blant 16–19-åringer var risikoen for å være i OTs målgruppe tre ganger så høy blant dem fra husholdninger i laveste inntektskvartil, sammenlignet med dem som befant seg i øverste inntektskvartil. For unge i alderen 20–24 år var risikoen for å være i OTs målgruppe dobbelt så høy blant de fra husholdninger med lavest inntekt, sammenlignet med unge i husholdninger med høyest inntekt.

Figur 3.14. Andel i målgruppen for OT blant unge 16–24 år med grunnskole som høyeste fullførte utdanning, etter husholdningens medianinntekt per forbruksenhet (kvartil) og alder, 2023 (microdata.no). Prosent.



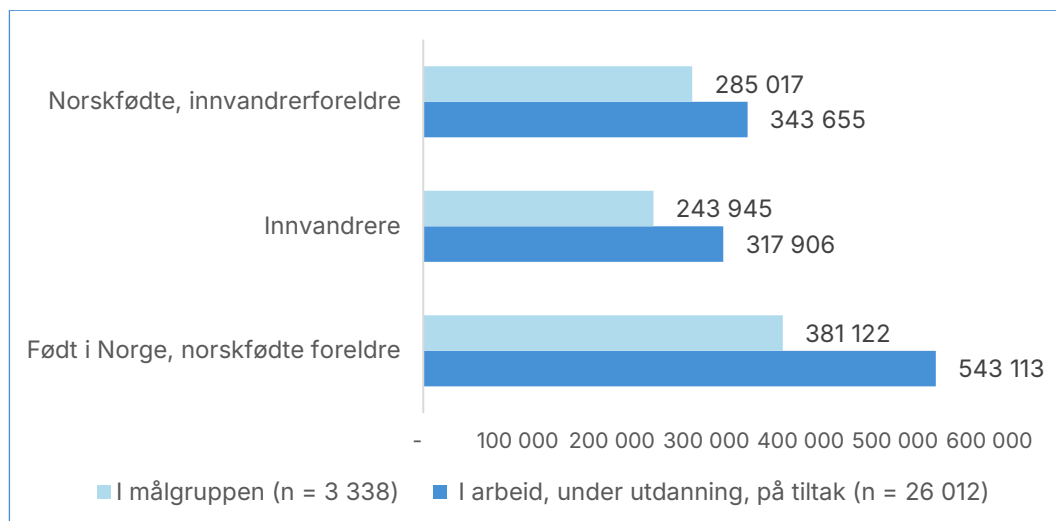
Vi ser det samme mønsteret i alle bydeler. Unge i OTs målgruppe kommer fra husholdninger med lavere gjennomsnittsinntekt enn unge som er i aktivitet. Figuren under viser samtidig at inntektsforskjellene mellom unge i og utenfor utdanning og arbeid, er noe større i bydelene i vest og sør (med unntak av Søndre Nordstrand). Dette innebærer at unge som står utenfor i vestlige bydeler har større avstand til jevnaldrende som er i aktivitet, med tanke på husholdningens økonomi. Forskjellene er mindre i bydeler med gjennomgående lavere inntektsnivå.

Figur 3.15. Husholdningens medianinntekt per forbruksenhet blant unge i målgruppen og unge utenfor målgruppen, etter bydel, 2023 (microdata.no).



Husholdningens inntekt henger tett sammen med innvandrerbakgrunn (figur 3.16). Unge i målgruppen for OT fra innvandrerhusholdninger har lavest inntektsnivå sammenlignet med øvrige grupper. Inntektsnivået er lavest blant nyankomne ungdommer med botid på inntil to år. Unge uten innvandrerbakgrunn, både i og utenfor målgruppen, hadde høyere median husholdningsinntekt enn dem med innvandrerbakgrunn.

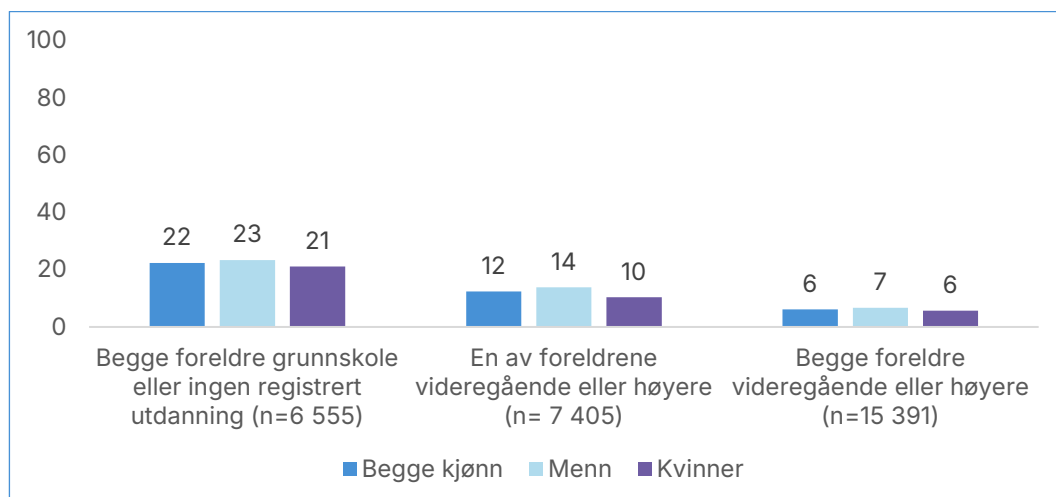
Figur 3.16. Median husholdningsinntekt per forbruksenhet blant unge i målgruppen og unge utenfor målgruppen, etter innvandrerkategori, 2023 (microdata.no).



Foreldres utdanning

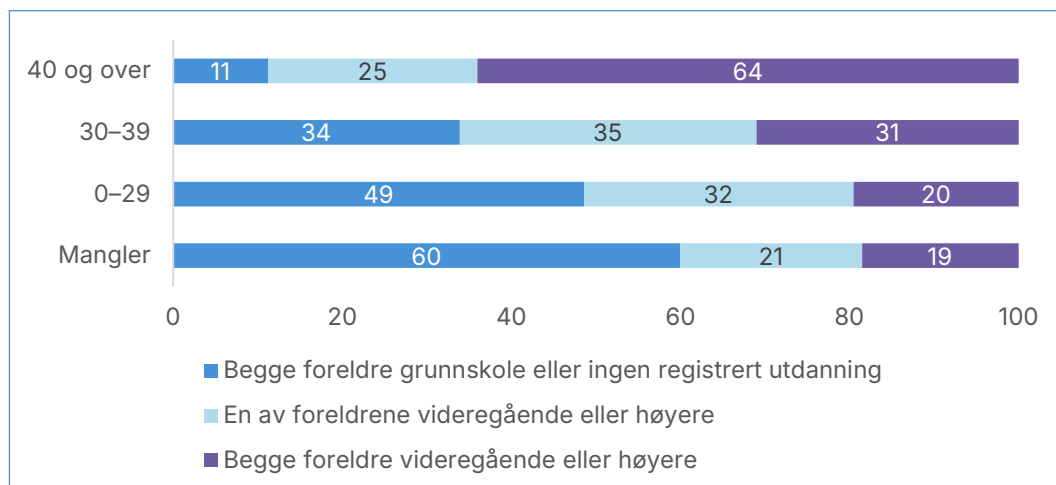
Når det gjelder foreldrenes utdanningsnivå, finner vi i vårt kvantitative datamateriale signifikante sammenhenger mellom foreldrenes utdanningsnivå og sannsynligheten for at ungdom i målgruppen for OT i Oslo: ungdommer som har foreldre med lavt utdanningsnivå, er overrepresentert. Figuren under viser at blant unge i alderen 16–24 år med fullført grunnskole, lå andelen i målgruppen for OT på 22 prosent blant dem som hadde to foreldre med lav utdanning, mens tilsvarende andel utgjorde kun seks prosent når begge foreldre hadde fullført videregående skole. Med andre ord er sannsynligheten for å være i målgruppen for OT nesten fire ganger høyere blant unge med lavt utdannede foreldre.

Figur 3.17. Andel i målgruppen for OT blant unge 16–24 år med grunnskole som høyeste fullførte utdanning, etter foreldrenes utdanningsnivå, 2023 (microdata.no). Prosent.



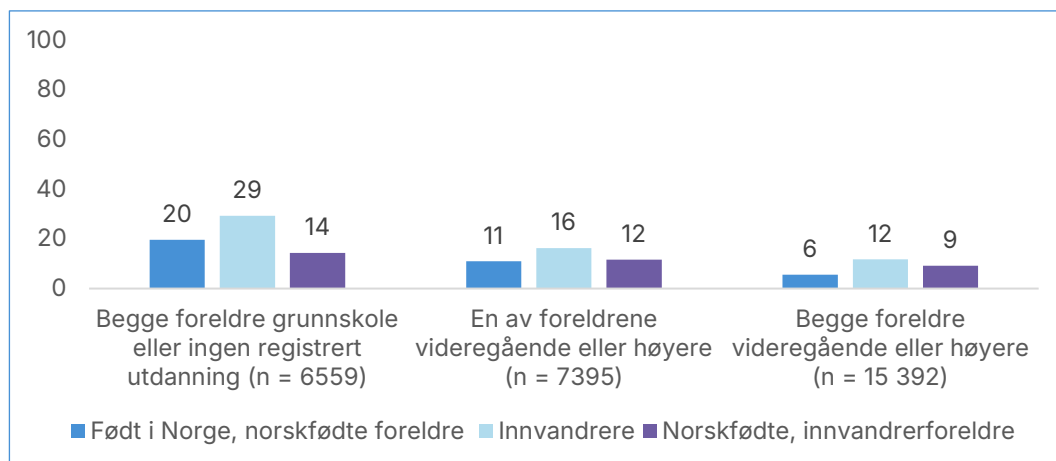
Det er flere mekanismer som kan være med på å forklare dette. For det første er det sammenheng mellom foreldrenes utdanning og barnas skoleprestasjoner. Dette finner vi også i registerdataanalysene av unge i målgruppen for OT, som vist i figuren under. Blant seks av ti unge med høye grunnskolepoeng (40 eller over) har begge foreldrene fullført videregående utdanning, mens dette gjaldt kun to av ti med lave karakterer (under 30 poeng). Dette indikerer en tydelig sammenheng mellom foreldres utdanningsnivå og unges skoleprestasjoner, og peker på betydningen av sosial bakgrunn for utdanningsutfall.

Figur 3.18. Unge i målgruppen for OT i Oslo (n = 3 338), etter grunnskolepoeng og foreldrenes utdanning, 2023 (microdata.no). Prosent.



Figur 3.19 viser andelen unge i målgruppen fordelt etter innvandrerkategori og foreldrenes utdanningsbakgrunn. Sannsynligheten for å være i målgruppen er lavest blant ungdom med foreldre som har fullført videregående skole, og dette gjelder både for unge med og uten innvandrerbakgrunn. Samtidig hadde innvandrere høyest andel i målgruppen for OT på tvers av foreldrenes utdanningsnivå. Å være i målgruppen fremstår dermed som en særlig risiko for unge fra familier med svak utdannings- og innvandrerbakgrunn. I det kvalitative materialet ble det også pekt på noen ekstra utfordringer for denne gruppen – både knyttet til systemforståelse og til forventninger hjemmefra.

Figur 3.19. Andel i målgruppen for OT blant 16–24-åringer med grunnskole som høyeste fullførte utdanning, fordelt etter innvandrerkategori og foreldrenes utdanning*, 2023 (microdata.no). Prosent.



*Det mangler informasjon om utdanningsbakgrunn for en del innvandrere i administrative registre.

Utfordringer og behov

Tidligere forskning og vårt kvalitative materiale peker på flere faktorer som kan gjøre det ekstra utfordrende for unge fra familier med lav sosioøkonomisk status å være i aktivitet. Foreldre med høyere utdanning har i snitt høyere inntekt og mer stabile arbeidsforhold. Dette bidrar til bedre levekår, helse og boforhold for hele familien, og kan ha positiv innvirkning på barnas oppvekst og læring (Cooper & Stewart, 2021). Forskning viser at barns tilgang til utviklingsfremmende muligheter, som hjemmemiljø av høy kvalitet, gode barnehage- og skolemiljøer, organiserte fritidsaktiviteter, ressurssterke nabolag og stabile familieøkonomiske rammer, påvirker deres senere utdanningsnivå og inntekt. Dearing og kollegaer (2024) finner at barn fra lavinntektsfamilier har tilgang til færre slike muligheter, og at disse mulighetsgapene forklarer forskjeller i utdanning og inntekt bedre enn familiens inntektsnivå alene. Det er dermed ikke bare fattigdom i seg selv som former livssjansene, men mangel på erfaringer og arenaer som støtter læring og utvikling.

Barn og unge med lavt utdannede foreldre har i snitt lavere karakterer fra grunnskolen, fullfører sjeldnere videregående opplæring og deltar i mindre grad i høyere utdanning (Grendal, 2022). Foreldre med høy utdanning har gjerne bedre kjennskap til utdannings-systemet, mer erfaring med akademiske krav og bedre forutsetninger for å støtte barna i skolearbeidet. De kan for eksempel i større grad hjelpe med lekser og veilede barna i valg av utdanning. Foreldrenes utdanningsnivå påvirker også ungdommenes motivasjon og aspirasjoner knyttet til deltakelse og gjennomføring av utdanning (Rahmani et al., 2024).

Foreldrenes bakgrunn var også et sentralt tema i flere av arbeidsverkstedene. De ansatte i bydelene hadde erfart at foreldrenes utdanningsnivå og involvering kunne spille en viktig rolle både underveis i barnas opplæringsløp, men også hvis de først falt utenfor utdanning og jobb.

Utdanning [til foreldrene] har veldig mye å si sammenlignet med noen som sliter med å forstå viktigheten med utdanning for å fungere i samfunnet. Høy utdanning vil jo gjøre at de har noen forventninger, og da har vi erfart at de tar initiativet på vegne av deres barn, hvis de sitter hjemme. For der er det sikkert noen forståelser om viktigheten av rutiner, utdanning, arbeid og inntekt.

På den andre siden trekkes det også frem hvordan foreldrenes egne utfordringer kan påvirke ungdommenes skoleløp. Flere ansatte beskriver at vansker i foreldrenes liv eller begrenset kjennskap til skolesystemet kan få konsekvenser for barna. Det kvalitative materialet viser videre at både familier med innvandrerbakgrunn og familier født og oppvokst i Norge kan streve med å orientere seg i et komplekst skolesystem. Innspillene fra arbeidsverkstedene tyder på at dette særlig gjelder familier der foreldrene har lite formell utdanning.

Disse forholdene peker på at ungdom med familier med lav inntekt og utdanning kan ha ekstra behov for **tilpasset informasjon om skolesystemet** og **ekstra støtte i overgang**, for å forhindre risiko for frafall. Vi ser nærmere på behovene for denne gruppen i kapittel 5.

Avslutningsvis vil vi peke på noen refleksjoner fra ungdommene om hvilken rolle familien spiller. De omtaler ikke nødvendigvis foreldrenes utdanning eller økonomi, men understreker at det har stor betydning om familien er til stede, engasjert og involvert i livet deres – eller ikke.

Et eksempel på hvordan foreldre kan spille en avgjørende positiv rolle, var en jente som begynte å streve med fravær allerede på ungdomsskolen. Hun var sykmeldt gjennom hele første året på videregående og falt helt ut av skolen i Vg2, men kom senere inn i et stabilt løp som fulltidslærling i en barnehage. Da hun ble spurt om hva hun mente var den viktigste årsaken til at hun klarte å komme tilbake og arbeide som lærling, forklarte hun:

Mamma vet jo sånn alt. Og så kan jeg gjerne prate med pappa og sånt, da. Men for meg å bare kunne få prate med mamma har nok gjort sånn at jeg har kommet meg mye lettere inn i jobb. For det er jo ikke alle som har det sånn. Jeg har alltid hatt god støtte rundt meg, så jeg er ganske heldig med det, vil jeg jo si.

På motsatt side finner vi ungdommer som forteller om vanskelige forhold til foreldrene. En jente som hadde vært utenfor både arbeid og utdanning, men som nå gikk på en tilrettelagt videregående opplæring, fortalte at forholdet til foreldrene bidro til utenforskap.

Situasjonen med foreldrene mine var kompleks. Jeg hadde ikke sett moren min på to år, jeg bodde på en fæl hybel og slet både fysisk og psykisk. Det gjorde det veldig vanskelig å gå på skolen. Og systemet kan være veldig urettferdig, så jeg føler ofte at de som faller ut, det er de som egentlig har hatt de dårligste forutsetningene. Og jeg hadde liksom ingen i familien til å hjelpe meg. Men jeg har heldigvis hatt mange andre bra folk rundt meg.

Selv om det her beskrives et komplekst forhold til foreldrene, er det også tydelig at det er flere faktorer som gjorde det vanskelig for denne jenta å gå på skole. For ungdommer som hadde lite støtte hjemmefra, peker våre funn på et særlig stort behov for å ha en **kontinuerlig og trygg relasjon** til en person i oppfølgingstjenesten. Samtidig fortalte også ungdom som hadde gode og nære relasjoner til foreldrene sine, at det var nyttig å kunne snakke med noen utenfor familien. De opplevde det som verdifullt å ha en nøytral samtalepartner om spørsmål rundt utdanningsvalg, fremtidsplaner og vanskelige situasjoner de sto i her og nå.

Ungdomsprofilen «Nora» som presenteres nedenfor, illustrerer et eksempel på hvordan utfordringer og behov for oppfølging kan arte seg blant unge fra familier med lav sosio-økonomisk status. I kapittel 5 gir vi en mer detaljert beskrivelse av behov som har å gjøre med familien til ungdommer i målgruppen og tilgrensende grupper.

«Nora», 16 år

«Nora» illustrerer unge fra familier med lav sosioøkonomisk status. Hun vokste opp i en familie med vedvarende lav inntekt og foreldre med begrenset utdanning. Familien har hatt lite erfaring med det norske utdanningssystemet, og «Nora» har i stor grad måtte håndtere skolevalg, søknader og frister på egen hånd. Hun begynte i videregående opplæring, men opplevde opplæringen som lite tilpasset egen situasjon. Samtidig var økonomien i familien krevende, og behovet for å bidra økonomisk ble tidlig viktig.

«Utdanning [til foreldrene] har veldig mye å si sammenlignet med noen som sliter med å forstå viktigheten med utdanning for å fungere i samfunnet. Høy utdanning vil jo gjøre at de har noen forventninger, og da har vi erfart at de tar initiativet på vegne av deres barn, hvis de sitter hjemme. For der er det sikkert noen forståelser om viktigheten av rutiner, utdanning, arbeid og inntekt» (Ansatt i tjenestene)

Hvilke oppfølgingsbehov kan «Nora» ha?

Tydelig veiledning og støtte til å navigere systemet

- konkret, tilpasset informasjon om utdanningssystemet, rettigheter og muligheter til både «Nora» og familien
- støtte til å forstå frister, søknadsprosesser og konsekvenser av ulike valg, der foreldre ofte ikke kan bidra med veiledning
- ekstra behov for støtte i overganger mellom ungdomsskole, videregående opplæring og tiltak, fordi manglende systemforståelse hjemme øker risikoen for feilvalg og brudd
- behov for at informasjon gis i riktig tempo og flere ganger, og at noen tar ansvar for å følge opp videre løp

Relasjonsbasert og koordinert oppfølging

- behov for én stabil voksenkontakt utenfor familien, som kan fungere som samtalepartner og støtte i valg og vanskelige situasjoner
- behov for koordinering mellom skole, OT og eventuelt Nav, for å hindre at ungdommen faller mellom instanser

Mulighet til å kombinere aktivitet, opplæring og inntekt

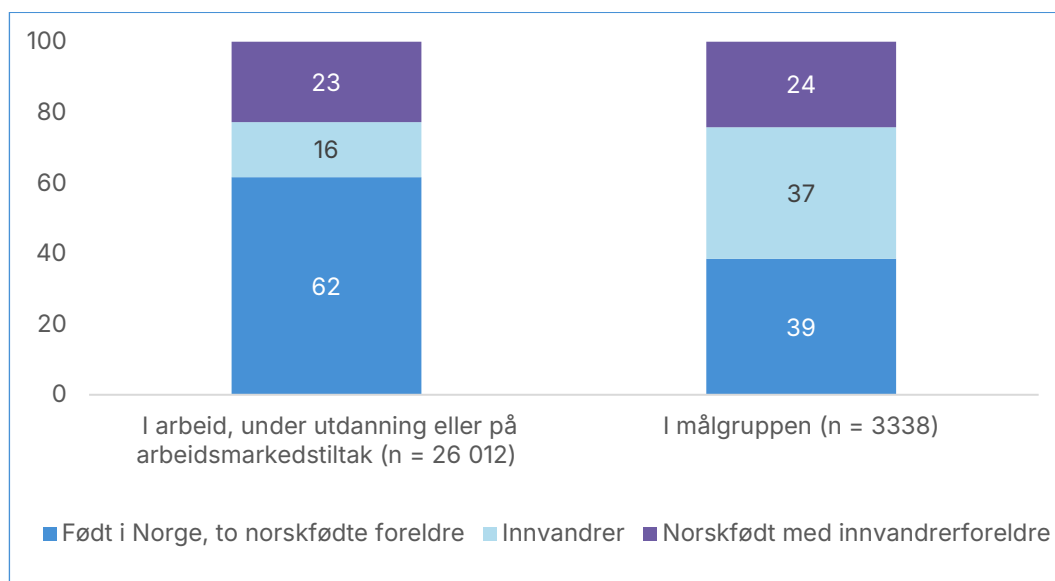
- behov for løsninger som tar høyde for økonomisk press i familien, og som gjør det mulig å kombinere aktivitet eller opplæring med inntekt

3.6 Undergruppe 4: Unge med innvandrerbakgrunn

Forskning viser at unge med innvandrerbakgrunn oftere vokser opp i familier med økonomiske utfordringer, mer belastede boforhold og svakere tilknytning til arbeidslivet (Helsedirektoratet, 2025). Sammen med kort botid, lavere grunnskolepoeng og svake norskspråklige ferdigheter er dette sentrale risikofaktorer for å falle utenfor videregående opplæring, og dermed bli stående utenfor opplæring og arbeid. Forskning viser også at unge med innvandrerbakgrunn kan møte segregerte læringsmiljøer og begrenset tilgang til inkluderende fellesskap, noe som kan påvirke både trivsel og tilhørighet negativt (Lødding et al., 2024). Det er altså ikke innvandrerbakgrunn i seg selv som bidrar til utenforskap, men et samspill av strukturelle, sosiale og økonomiske forhold som påvirker unges muligheter til å lykkes innen utdanning og arbeidsliv (Helsedirektoratet, 2025; IMDi, 2025).

Basert på registerdataanalyser finner vi at personer med innvandrerbakgrunn¹² er overrepresentert i målgruppen for oppfølgingstjenesten. Når vi ser på alle 16–24-åringer med lav utdanning i Oslo samlet, finner vi at i 2023 hadde 40 prosent innvandrerbakgrunn. Andelen var betydelig høyere blant unge som var i målgruppen for OT, hvor 62 prosent av unge i målgruppen hadde innvandrerbakgrunn. Det er hovedsakelig unge som selv har innvandret som er overrepresentert i målgruppen til OT.

Figur 3.20. Unge i målgruppen for OT i Oslo og unge utenfor målgruppen, etter innvandrerkategori. 2023 (microdata.no) Prosent.

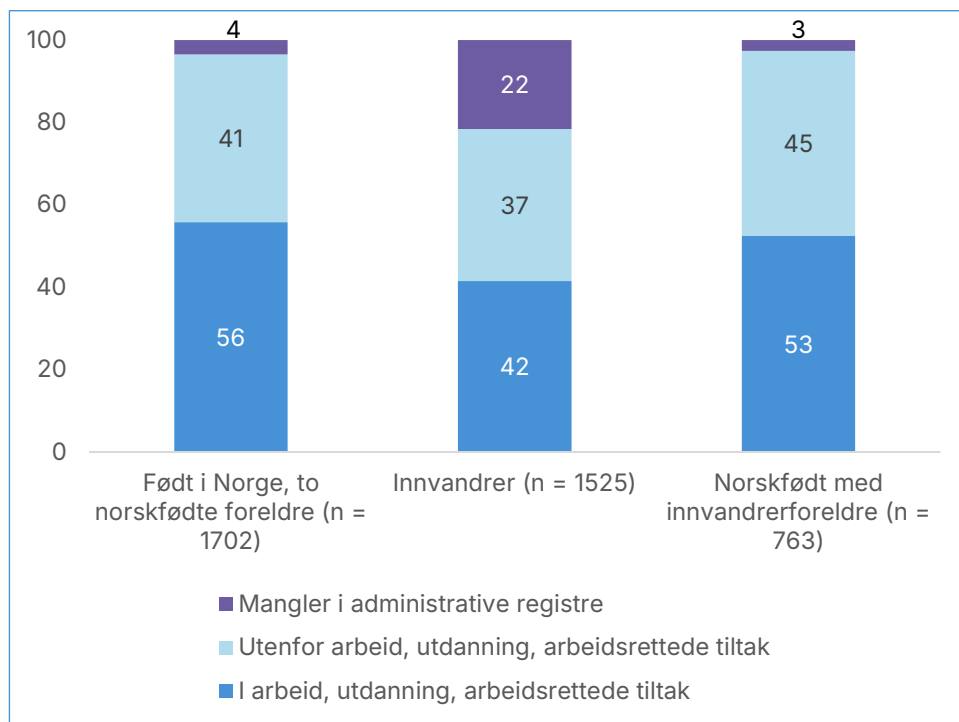


Vi har også sett nærmere på sannsynligheten for å være i varig utenforskap blant unge i målgruppen med ulik innvandrerbakgrunn. Analysen omfatter unge som var i målgruppen for OT i 2018, og deres aktivitetsstatus i 2023, inkludert hvor mange som har kommet tilbake til arbeid, utdanning eller tiltak. Resultatene viser at det er forskjeller mellom ulike grupper i graden av tilbakeføring til aktivitet.

¹² Med innvandrerbakgrunn menes her personer som enten selv er født i utlandet og har innvandret til Norge, eller personer som er født i Norge av to utenlandsfødte foreldre, i tråd med SSBs definisjoner.

Blant norskfødte som var i utenforskap i 2018, var henholdsvis 56 prosent av de med norskfødte foreldre og 53 prosent av de med innvandrede foreldre i arbeid fem år senere. Derimot var bare 42 prosent av unge innvandrere, som var i målgruppen i 2018, i aktivitet fem år senere. Funnene tyder også på at unge innvandrere som befinner seg utenfor arbeid og utdanning har høyere sannsynlighet for å forlate landet. Hver femte mangler i registre fem år senere, noe som tyder på at de har forlatt landet.

Figur 3.211. Unge i målgruppen for OT i 2018, etter innvandrerkategori og aktivitetsstatus i 2023 (microdata.no). Prosent.

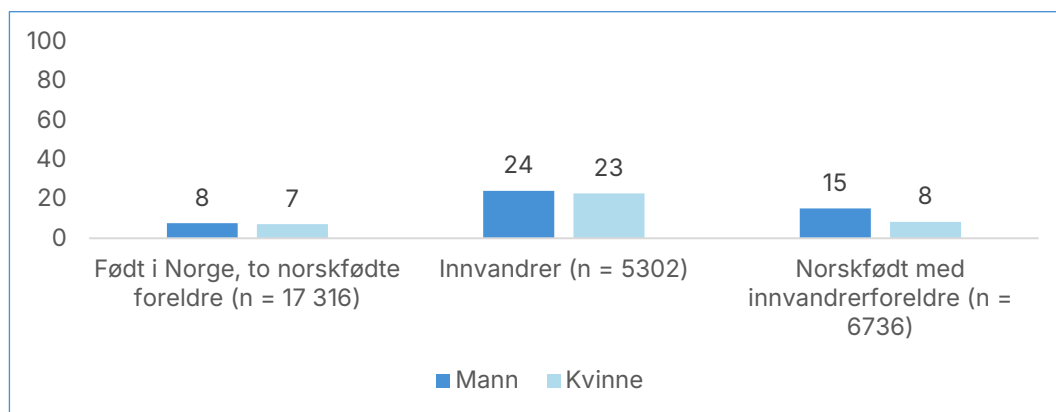


Analysene ovenfor viser altså at unge innvandrere har særlig høy risiko for å være i utenforskap og i langvarig utenforskap. Derfor identifiserer vi dette som en undergruppe av særlig relevans for oppfølgingstjenesten.

Kjønn, alder og bydelstilknytning

Vi finner ikke betydelige kjønnsforskjeller når det gjelder risiko for utenforskap i undergruppen innvandrere. I 2023 var 23 prosent av innvandrerjentene uten fullført VGO i alderen 16–24 år i målgruppen for OT, sammenlignet med 24 prosent av guttene. I majoritetsbefolkningen, og blant unge som selv har innvandret til Norge, var det små kjønnsforskjeller i sannsynligheten for å være i målgruppen for oppfølgingstjenesten. Blant norskfødte med innvandrerforeldre derimot, hadde gutter nesten dobbelt så høy risiko for å være i målgruppen som jenter (figur 3.22).

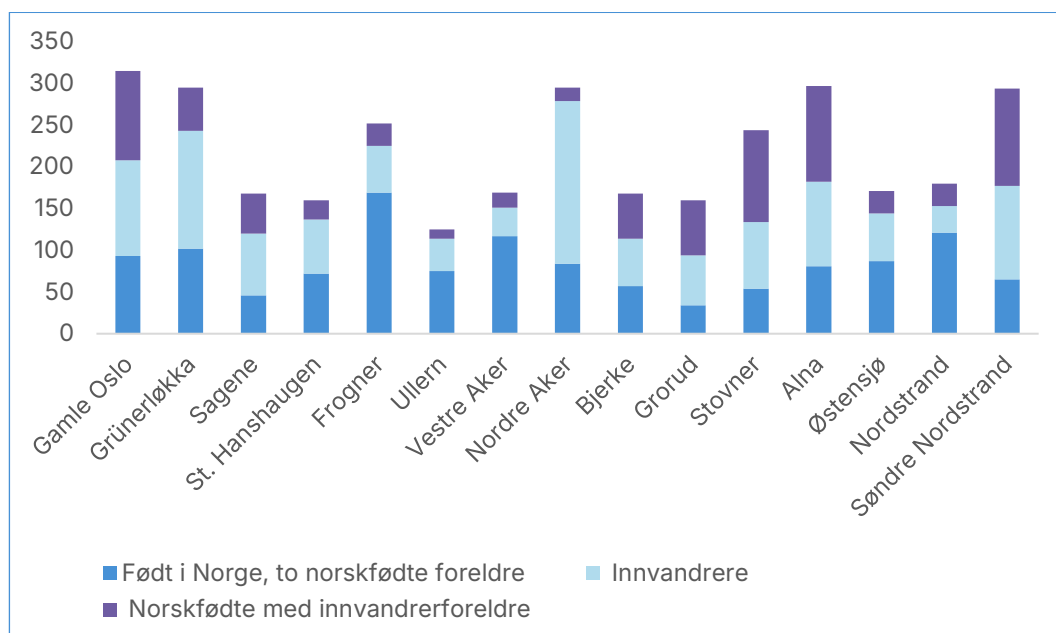
Figur 3.22. Andel i målgruppen for OT blant 16–24 åringer med grunnskole som høyeste fullførte utdanning, etter kjønn og innvandrerkategori, 2023 (microdata.no). Prosent.



Andelen innvandrere i målgruppen varierer med alder, og det er en høyere andel innvandrere blant unge i alderen 20–24 år enn blant de yngre. I 2023 utgjorde innvandrere fire av ti blant 20–24-åringene i målgruppen, mot tre av ti blant 16–19-åringene. Dette tyder på at unge innvandrere i større grad forblir eller kommer inn i målgruppen med økende alder, noe som kan indikere lengre eller mer sammensatte overgangsprosesser til arbeid og utdanning sammenlignet med øvrige unge.

Figur 3.23 viser hvor mange i OT-målgruppen som har innvandrerbakgrunn i hver bydel. I noen av bydelene har flertallet i målgruppen ikke innvandrerbakgrunn. Dette gjelder de vestlige bydelene Frogner, Ullern og Vestre Aker, og Nordstrand og Østensjø i ytre sør. I de fleste bydelene i ytre øst er det flest norskfødte med innvandrerbakgrunn blant de unge i målgruppen. Det gjelder for Alna, Stovner og Grorud i tillegg til Søndre Nordstrand i sør. Antallet som selv har innvandret er særlig høyt sammenlignet med de andre kategoriene i en vestlig bydel, nemlig Nordre Aker – i tillegg utgjør innvandrere et større antall i målgruppen enn noen av de norskfødte gruppene i indre øst (Gamle Oslo, Grünerløkka og Sagene).

Figur 3.23. Antall unge i målgruppen for OT (n = 3 338), etter innvandrerkategori og bydel, 2023 (microdata.no).



Utfordringer blant unge med innvandrerbakgrunn

Denne undergruppen kan, som vi har sett i tidligere forskning, oppleve flere ulike typer utfordringer. Ungdommenes fortellinger og erfaringene til ansatte i tjenesteapparatet viser det samme. Her går det blant annet frem hvordan manglende kjennskap til utdanningssystemet og arbeidsmarkedet, svake norskspråklige ferdigheter, begrensede nettverk og tilhørighet, og forventninger fra familien knyttet til utdanningsvalg eller andre livsvalg kan bidra til økt risiko for utenforskap for innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre.

I delkapittel 3.3 viste vi at unge innvandrere – og særlig de med kort botid – har langt høyere risiko enn andre for å mangle eller ha lave grunnskolepoeng. Dette tyder på at noen av utfordringene til undergruppen innvandrere kan handle om systematiske forskjeller i faglige prestasjoner.

I arbeidsverkstedene ble språk nevnt som en særlig utfordring for mange med innvandrerbakgrunn, særlig for de med kort botid. Elever som har et annet morsmål enn norsk og samisk, har rett til særskilt språkopplæring frem til de kan følge ordinær undervisning. Særskilt språkopplæring skal bestå av forsterket opplæring i norsk (Utdanningsdirektoratet, 2025), og om nødvendig også morsmålsopplæring og/eller tospråklig opplæring i fag. I dag mottar om lag 14 000 elever i Oslo særskilt språkopplæring i grunnskolen, og det tilsvarer 21 prosent av alle elever i grunnskolen i Oslo (tall fra Oslo kommune, 2026). Det er store forskjeller mellom skolene i andelen elever som får forsterket opplæring i norsk, med en tydelig geografisk konsentrasjon i østlige bydeler. I bydelene Alna, Stovner og Grorud (med skoler som Haugerud, Furuset og Stovner) mottok over halvparten av elevmassen særskilt språkopplæring, mens i bydeler i vest som Ullern, Vestre Aker og Nordre Aker var det tilnærmet ingen elever som hadde denne opplæringen (tall fra Oslo kommune, 2026). Samtidig får 7,3 prosent (ca. 4720) elever i Oslo individuelt tilrettelagt opplæring. Individuelt tilrettelagt opplæring (ITO) er en lovfestet rettighet for alle elever i Norge som ikke har tilfredsstillende utbytte av det ordinære opplæringstilbudet, og krever sakkyndig vurdering. Begge ordningene kan gjelde samtidig for elever som både har læreversker og svake norskferdigheter. Vi har ikke registerdata på hvor mange av elevene i OT sin målgruppe som mottar særskilt språkopplæring eller ITO, om de har innvandrerbakgrunn, eller hvor mange som får både særskilt språkopplæring og ITO.

En systematisk kunnskapsoversikt om inkludering av elever med innvandrerbakgrunn og spesialpedagogiske behov i Norden viser at elever med innvandrerbakgrunn som samtidig har særskilte opplæringsbehov, ofte faller mellom to systemer: tiltak rettet mot språkutvikling og tiltak rettet mot spesialpedagogiske behov. Forskningen peker på at dette kan føre til overlappende ansvar, uklar rollefordeling og mangler i oppfølgingen. Flere studier beskriver også at lærere er usikre på hvordan språklige og kulturelle faktorer skal vurderes i spesialpedagogiske prosesser, noe som kan føre til både overidentifikasjon (at elever feilaktig får særskilt-behov-status) og underidentifikasjon (at reelle behov ikke fanges opp) (Mohamad et al., 2024).

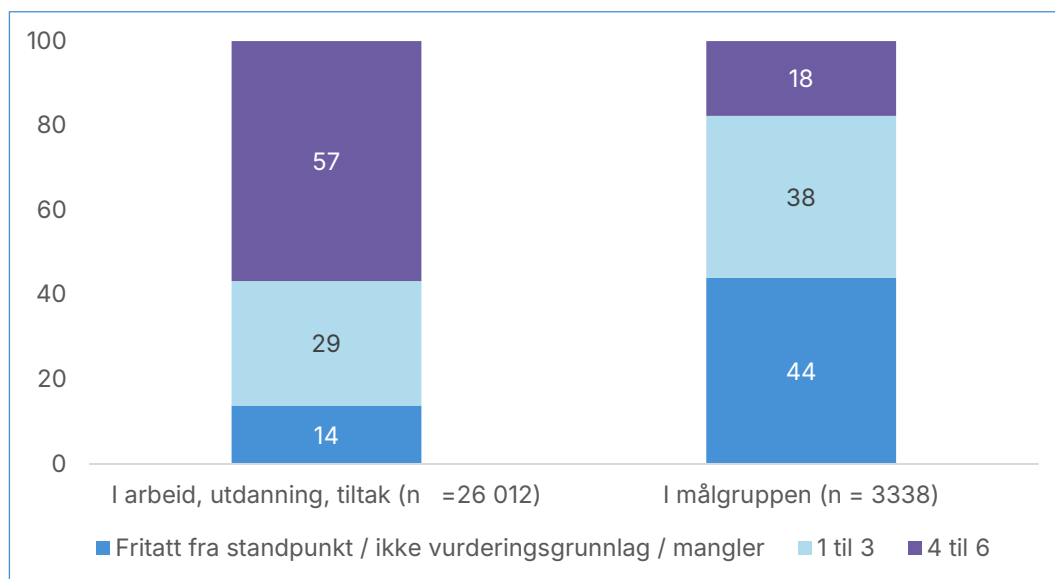
Flere av ungdommene som vi intervjuet med kort botid, trakk frem svake norskferdigheter som noe av det som gjorde skolehverdagen mest krevende. Svake norskferdigheter

kan tenkes å påvirke både forståelsen av fagstoff, muligheten til å delta i undervisningen og trygghet i sosiale situasjoner.

I våre analyser har vi sett nærmere på standpunktkarakterer i norsk skriftlig blant unge i alderen 16–24 år med grunnskole som høyeste fullførte utdanning. Vi benytter disse tallene som en indikasjon på mulige språkutfordringer i norsk, og hvordan standpunktkarakterer i norsk henger sammen med sannsynligheten for å være i målgruppen for OT. Standpunktkarakterer i norsk skriftlig er et ufullstendig mål for språkferdigheter, da de også påvirkes av innsats og vurderingspraksis, og i liten grad fanger opp muntlige ferdigheter. Likevel gir de en nyttig, om enn indirekte, indikasjon innenfor rammene av daggrunnet som har vært tilgjengelig i arbeidet med rapporten.

Figuren under viser at det er betydelig flere i målgruppen til oppfølgingstjenesten som enten har lav standpunktkarakter i norsk skriftlig, er fritatt fra vurdering, eller ikke har fått karakter, sammenlignet med elever utenfor målgruppen. Dette kan forstås som at mange av ungdommene i oppfølgingstjenesten allerede underveis i grunnskoleopplæringen har hatt utfordringer med norsk språk, eller et uavklart vurderingsgrunnlag. Funnet peker mot en sammenheng mellom tidlige språkutfordringer og risiko for å havne utenfor arbeid og utdanning.

Figur 3.24. Fordeling etter standpunktkarakter i norsk skriftlig blant unge i og utenfor målgruppen for OT, 2023 (microdata.no). Prosent.

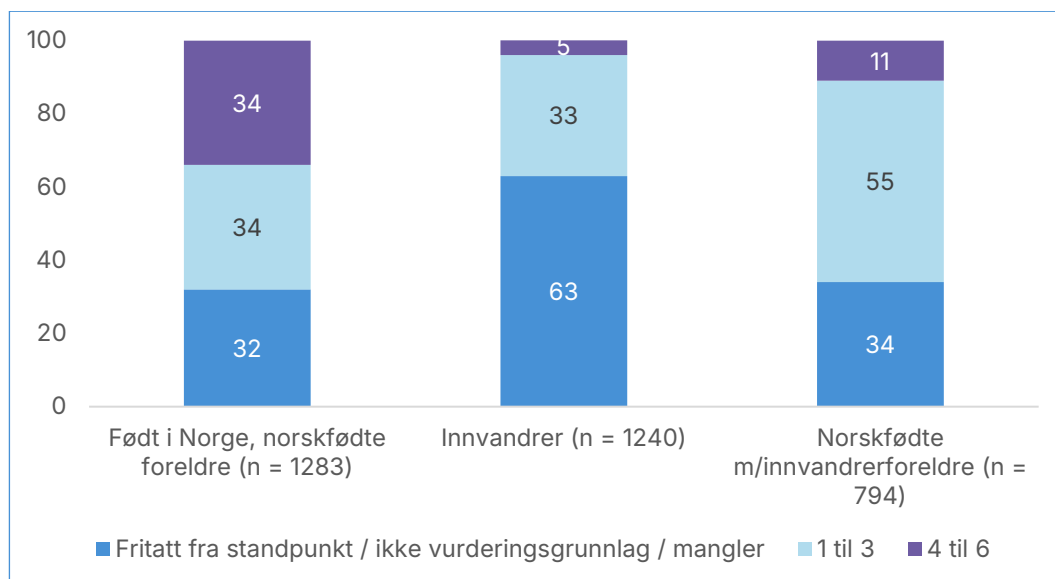


Figuren nedenfor viser hvordan norskkarakterer samvarierer med innvandrerbakgrunn. Her ser vi at en særlig stor andel av innvandrerungdommer i målgruppen mangler karakter i norsk. Blant norskfødte med innvandrerforeldre er det mange som har lave karakterer. Dette ser vi også i det kvalitative materialet, der mange peker på begrensede norskkunnskaper som en betydelig utfordring for unge med innvandrerbakgrunn.

Samtidig ser vi at en betydelig andel unge i målgruppen som ikke har innvandrerbakgrunn (født i Norge av norskfødte foreldre) også mangler eller har lave norskkarakterer. Manglende norskspråklige ferdigheter er altså ikke nødvendigvis forbeholdt elever med innvandrerbakgrunn, også mange elever uten innvandrerbakgrunn kan streve med

norskfaget og ha dårlige norskkunnskaper. Strand og Schwippert (2019) har undersøkt leseresultater til norske femteklassinger. De finner at elever med foreldre med høy utdanning og som vokser opp i et hjem med mange bøker, har et fortrinn når det gjelder leseferdigheter, mens hvilket språk elevene snakket hjemme har mindre betydning. Studien peker på at et ensidig fokus på språklig bakgrunn kan gjøre at skolen overser elever som trenger ekstra støtte i språkopplæringen, selv om de har norsk som førstespråk (Strand & Schwippert, 2019).

Figur 3.252. Standpunktkarakter i norsk skriftlig blant unge i målgruppen for OT i Oslo (n = 3 338), etter innvandrerbakgrunn, 2023 (microdata.no). Prosent.



Systemforståelsen til foreldre som har innvandret til Norge ble diskutert i flere av arbeidsverkstedene. Ansatte i de ulike tjenestene hadde erfaring med at foreldre med kort botid ofte hadde begrenset kjennskap til hvordan skolesystemet fungerte og hvilke forventninger som ble stilt. Mange av de ansatte i tjenesteapparatet hadde erfaring med at utfordringer knyttet til systemforståelse kunne begrense ungdommers utdanningsmuligheter. Flere påpekte at dette også stiller krav til skolens ansatte om å være tydelige i kommunikasjonen rundt regler, vurderinger og rettigheter. En av dem forklarte det på følgende vis:

Det er vanskelig å skjønne systemet, å skjønne programfag, og du kan velge å ha to fag over to år. Det er kjempekrevenende å forstå, og det orker de ikke å være med på ikke sant, det er krevende å sitte der og føle seg dum. Så de som lykkes på skolen, er jo de som har foreldre som klarer å henge med å (...) men likevel så er det noen sånn løvetannbarn som er flinke og får det til, og biter det i seg og forstår dette her. Men det er kanskje litt vanskelig at det er en kategori, de er jo veldig ulike mange av de minoritetsspråklige også.

Dette og andre erfaringer, som tyder på at mangel på tilhørighet i nærmiljøet eller stor-samfunnet kan hemme deltakelse i arbeid eller opplæring for unge med innvandrerbakgrunn, var utbredt blant de ansatte fra ulike deler av tjenesteapparatet. Flere pekte også på at hyppig flytting og reising kan gi manglende tilhørighet og faglige hull som hindrer

deltakelse, både blant unge med og uten innvandrerbakgrunn. Erfaringene stemmer overens med funn fra en spørreundersøkelse Fafo har gjennomført blant innvandrerbefolkningen i Norge (Dalen et al., 2024). Studien fant at blant personer med innvandrerbakgrunn er arbeid og utdanning forbundet med økt sosial deltakelse, tillit og tilhørighet samt mindre opplevd diskriminering. I tillegg fant studien en positiv sammenheng mellom kontakt med personer uten innvandrerbakgrunn på arbeidsplassen, og økt sannsynlighet for å føle seg integrert og akseptert. Personer som ikke står i arbeid, har derimot lavere sannsynlighet for å føle seg akseptert, og dette gjelder både personer med og uten innvandrerbakgrunn.

Ansatte i førstelinjetjenesten pekte ut enslige mindreårige asylsøkere som en gruppe der mangel på tilknytning ikke bare til storsamfunn og nærmiljø, men også til sine nærmeste, ofte er til hinder for deltakelse. Som en ansatt i OT påpekte: «Dette er jo ungdommer som i stor grad heller ikke har sine foresatte med seg (...) grunnlaget for å flytte på et nettverk, det er jo ikke eksisterende».

Tidligere forskning har vist at unge med innvandrerbakgrunn oftere enn andre blir utsatt for negativ sosial kontroll, og det gjelder særlig jenter (Proba, 2021; Friberg & Bjørnset, 2019). Samtidig er det svært utfordrende å «sette en tydelig grense mellom negativ sosial kontroll og andre former for akseptabel – og i noen tilfeller ønskelig – sosial kontroll» (Proba, 2021, s. 1), og å måle omfanget av dette.

I de kvalitative intervjuene med ungdom og førstelinjetjenesten ble ikke negativ sosial kontroll spesifikt fremhevet som en utfordring som hindrer deltakelse i arbeid eller utdanning. Imidlertid pekte flere i førstelinjetjenesten på at forventninger og krav i innvandrerfamilier kan hindre ungdommenes deltakelse i opplæring eller tiltak.

Noen ungdommer blir forventet å bruke mye tid på å hjelpe til hjemme eller bidra økonomisk – i enkelte tilfeller også for å støtte familie i hjemlandet. Forskning underbygger disse erfaringene. Norsk forskning viser at enslige mindreårige som har fått familiegjenforening ofte tar et større ansvar hjemme enn jevnaldrende uten innvandrerbakgrunn (Johansen & Tørrisplass, 2024). Internasjonale studier peker på at økonomisk press og familiære forpliktelser er vanlige barrierer for skole- og aktivitetsdeltakelse blant barn og unge med innvandrer- og flyktningbakgrunn (Evans et al., 2025).

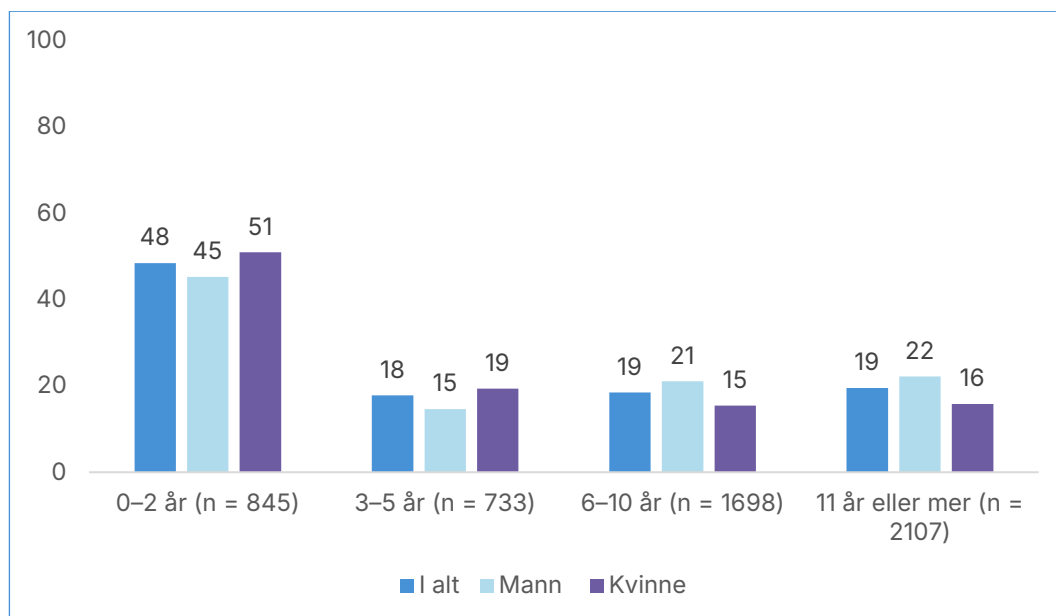
Det ble også fremhevet i arbeidsverkstedene at i enkelte innvandremiljøer kan foreldre ha svært høye krav og forventninger når det gjelder skoleprestasjoner. Forskning viser at ungdom med innvandrerbakgrunn ofte møter sterke utdanningsambisjoner og et betydelig prestasjonspress hjemmefra, blant annet at foreldre i enkelte miljøer er opptatt av at barna skal gå prestisjefylte studier som medisin eller juss (Friberg, 2016; Kindt, 2022). Dette omtales noen ganger som «innvandrerdriv» i faglitteraturen – en følelse av å måtte bevise noe, knyttet til erfaringer med diskriminering, nedadgående sosial mobilitet etter migrasjon og foreldres ønske om å sikre barnas fremtidsmuligheter (Friberg, 2019). Kindt (2022) fant at innvandrerdriv bidrar til oppvekstpraksiser som fremmer skoleinnsats og akademisk målretting. Imidlertid påpekte våre informanter om at det også kan være en betydelig utfordring for dem som føler at de ikke klarer å leve opp til forventningene.

Kort botid

Blant unge med innvandrerbakgrunn, er risikoen for å være utenfor arbeid, utdanning eller tiltak ekstra høy for dem med kort botid i Norge. En omfattende forskningslitteratur viser at botid er en av de mest sentrale faktorene for å forstå variasjoner i integrering mellom ulike innvandrergrupper (OECD, 2018; Hernes et al., 2019; Dalen et al., 2024). Botid henger tett sammen med innvandreres deltakelse i arbeid og utdanning, men også annen samfunnsdeltakelse, som tilknytning til institusjoner, sosiale nettverk og bruk av velferdsordninger (IMDi, 2025). Lengre botid gir som regel bedre forutsetninger for å tillegne seg språkkompetanse, opparbeide formell og uformell kompetanse, bygge nettverk og få stabil tilknytning til arbeidslivet.

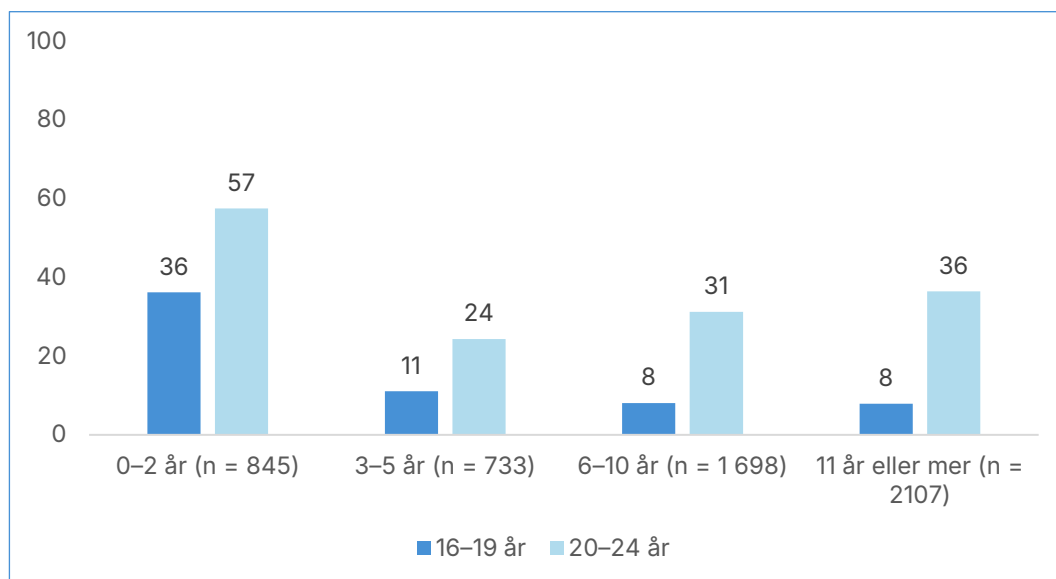
En betydelig andel av utenlandsfødte i målgruppen for oppfølgingstjenesten hadde relativt kort botid i Norge. Om lag en tredjedel, 35 prosent, hadde en botid på under tre år. Dette tilsvarer om lag 410 personer. Med andre ord tyder tallene på at mange av ungdommene som sto utenfor i 2023 befant seg i en tidlig fase av integreringsprosessen. Blant de med kort botid som var i OT-målgruppen var det litt flere kvinner enn menn (figur 3.26).

Figur 3.26. Andel i målgruppen for OT i Oslo blant utenlandsfødte med ulik botid, etter kjønn, 2023 (micro-data.no). Prosent.



Figur 3.27 viser at personer i alderen 20–24 år er overrepresentert i målgruppen for OT sammenlignet med 16–19-åringene, blant alle innvandrere. Som vi har vist tidligere er de eldste overrepresentert også i OT-målgruppen som helhet. Imidlertid er de noe mindre overrepresentert blant innvandrere med kort botid enn blant innvandrere med lengre botid (figur 3.27). Altså er det relativt sett flere yngre personer blant innvandrere i målgruppen med kort botid, enn blant de i målgruppen med lengre botid.

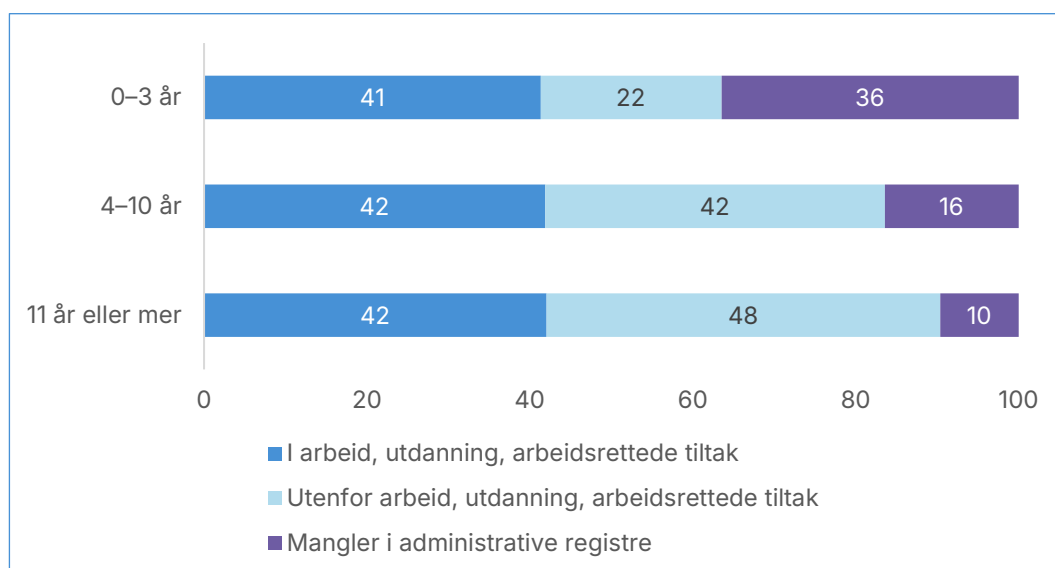
Figur 3.27. Andel i målgruppen for OT i Oslo blant utenlandsfødte, etter botid og alder, 2023 (microdata.no). Prosent.



Det kan være flere årsaker til at de med kort botid er sterkt overrepresentert blant unge i utenforskap i Oslo. Det befinner seg svært mange med kort botid i Oslo etter de store flyktningankomstene fra Ukraina, som startet våren 2022. Også blant arbeidsinnvandrere og personer som kom for å ta utdanning var det en høy andel med kort botid blant dem som sto utenfor arbeid, utdanning eller arbeidsrettede tiltak. Det er viktig å påpeke at dette er grupper med høy mobilitet. For eksempel kan det blant disse være noen som står registrert bosatt i Oslo, men i realiteten har flyttet til andre deler av landet, eller utvandret uten å melde fra til folkeregisteret. Tidligere studier viser at sannsynligheten for å utvandre er høyere blant unge og innvandrere med kort botid (Fedoryshyn & Aamodt, 2019). Våre analyser bekrefter dette.

Figur 3.28 viser at om lag en tredjedel av utenlandsfødte i målgruppen for OT som hadde kort botid i 2018, var borte fra administrative registre fem år senere. Det tyder på at de har forlatt Norge. Sannsynligheten for å være i arbeid eller under utdanning fem år senere var omtrent lik for innvandrere med ulik botid, og lå på om lag 42 prosent. Samtidig er det viktig å presisere at mobiliteten på tvers av landegrenser varierer mellom ulike innvandrergupper. Mens innvandrere som kommer til Norge for å jobbe eller studere er mer tilbøyelige til å utvandre etter noen år, blir flyktninger og familieinnvandrere i større grad boende i landet.

Figur 3.28. Utenlandsfødte unge som var i målgruppen i 2018 (n = 1530), fordelt etter botid i 2018 og aktivtetsstatus i 2023 (microdata.no). Prosent.



Utfordringer og behov

Resultatene fra delkapittel 3.3 viser at spesielt mange med kort botid mangler grunnskolepoeng. Dette tyder på at mange unge med kort botid i målgruppen ikke har vært elever i norsk grunnskole lenge nok til å få grunnskolepoeng, og/eller har utfordringer knyttet til faglige prestasjoner og manglende kunnskapsgrunnlag fra grunnskolen.

Ungdom med kort botid kan ha særlig stort behov for å styrke språkkunnskaper og systemforståelse for å unngå å havne i utenforskap. Manglende språkkunnskaper gjør det vanskelig å følge med på skolen og kan bidra til lave eller manglende karakterer, hvilket, som beskrevet ovenfor, gir betydelig økt risiko for utenforskap. I tillegg opplever denne gruppen særlig store utfordringer knyttet til systemforståelse. En 16-åring som nå gikk et forberedende år før videregående, hadde fått kjenne på dette. Han hadde gått fire måneder i mottaksklasse før han begynte rett i 10. klasse:

Det var litt vanskelig [å begynne i 10. klasse], for jeg klarte ikke å snakke engelsk, norsk, ingenting. Så det var vanskelig for meg. Jeg fikk dårlig snitt på grunn av det. Og jeg visste ikke sånn, hva fagsamtale, hva presentasjon, hva karakterinnhold var egentlig.

Sitatet illustrerer altså hvordan forhold i skolesystemet som ungdom som er født og oppvokst i Norge kjenner godt, kan være fremmed for ungdom med kort botid. Det tydeliggjør behovet for å undersøke nærmere hvilke tilbud ungdom i denne situasjonen får, hvor lenge de er i særtilbud og hvilken progresjon de har. Ungdommene kan også ha behov for **gode overgangsrutiner, og mer tilpasset språklig og faglig opplæring i ordinær opplæring.**

Utfordringer knyttet til systemforståelse var et tema som gikk igjen i intervjuene med ungdommene med kort botid i Norge. Dette kom blant annet frem i møtet med en 18 år gammel jente som hadde fullført grunnskolen og bodd i Norge de siste seks årene. Da vi traff henne, sto hun utenfor både arbeid og opplæring. Hun beskrev overgangsperioden

fra ungdomsskole til videregående som vanskelig, og fortalte at hun savnet mer informasjon om hva den videregående opplæringen faktisk innebar – både når det gjaldt innhold og hvilke muligheter som fantes.

De ga oss et ark hvor det sto om videregående skole. Og jeg leste det om og om igjen. Men jeg vet ikke. Hva var de helsegreiene, hva er elektriker? Det var masse ting som foregikk, men jeg visste ikke hva jeg ville bli. Jeg var confused. Jeg har ikke vokst opp her og familien min skjønner ikke systemet. Jeg skulle ønske de hadde forklart litt bedre, med ikke så vanskelige norske ord. For jeg skjønte det ikke.

I intervjuet kom det frem at mangel på informasjon, kombinert med usikkerhet om hva hun ønsket å gjøre videre, gjorde at hun gradvis mistet motivasjonen for å gå på skolen. Dette førte til at hun aldri startet på videregående opplæring. Hun fortalte at hun etter hvert kom i kontakt med oppfølgingstjenesten, noe som ga henne et nytt håp om å komme i gang igjen. Men da vi spurte mer konkret om når en oppstart skulle skje, virket det som dette ikke var diskutert eller avklart.

Det ble også pekt på at manglende systemforståelse ofte er et resultat av flere sammenfallende forhold. Foreldre med innvandrerbakgrunn kan ha begrensede språkkunnskaper og lite kjennskap til utdanningssystemet, noe som gjør det vanskelig å støtte ungdommene i overgangene. Dette kan forsterkes av krevende livssituasjoner, som skiftarbeid, økonomisk press og ansvar for flere barn, som gir begrenset tid og overskudd til å følge opp skolevalg og søknadsprosesser. I tillegg kan ulike forventninger til ungdommens selvstendighet spille inn, der enkelte foreldre oppfatter ungdommen som tilstrekkelig voksen til å klare seg selv i møte med systemene. Samlet kan slike praktiske, språklige og kulturelle forhold gjøre det vanskelig både for ungdom og foreldre å orientere seg i regelverket og navigere overgangen til videregående opplæring.

Innvandringen til Norge de siste årene har vært preget av høye flyktningankomster fra Ukraina. Ukrainske flyktninger har kun midlertidig oppholdstillatelse i Norge, og usikkerheten rundt fremtidig oppholdsstatus preger denne gruppens integrering (Hernes et al., 2025). Ansatte i tjenestene vi har snakket med forteller at dette også gjelder de ukrainske ungdommene de møter.

I arbeidsverkstedene stilte tjenestene spørsmål ved hvordan de kan få motivert ungdom til aktivitet, når det er så mye usikkerhet knyttet til om de får bli i Norge eller ikke.

Stadig flere unge ukrainere kommer på OT-listene. Naturligvis gjør de det. Fordi at en større andel av disse ungdommene som nå kommer, har mindre motivasjon for å skape seg en fremtid i Norge. Fordi at de reiser litt sånn hurten og styrten, fordi at foreldre ønsker dem ut av landet. Fordi at de står i fare for å bli mobilisert. Og igjen så er det sånn at i det norske samfunnet så begynner debatten å øke om hvorvidt og når på hvilket tidspunkt skal disse fra Ukraina sendes tilbake. Så når de da kommer til Norge, så har de ikke samme motivasjon for å la seg integrere. De har ikke lyst til å lære seg

norsk, for de ser ikke noen hensikt i det. For det skal være en måned eller tre måneder eller et år eller to. Så skal de tilbake. Hva er da vitsen?

Midlertidig oppholdsstatus er en problematikk på systemnivå, og behovet for forutsigbarhet for flyktninger med midlertidig tillatelse er vanskelig for skolen eller oppfølgings-tjenesten å gjøre noe med. En fare er at ungdom med kort botid (både med midlertidig og permanent oppholdstillatelse) blir gående lenge utenfor ordinær opplæring. Både forskning og ungdommen selv peker på et behov for å delta i undervisning i et alders-adekvat miljø (Nilsson & Axelsson, 2013; Aarsæther, 2021; Tyldum et al. 2024). Dette handler om at ungdom lærer språk raskere og får større motivasjon når de går sammen med norske jevnaldrende – forutsatt at det legges til rette for det. Slik tilrettelegging kan for eksempel skje gjennom språkutviklende undervisning, forsterket opplæring i norsk, morsmålsopplæring og/eller tospråklig opplæring i fag.

Til sammen finner vi altså at både ungdommer med innvandrerbakgrunn og ansatte med erfaring fra å arbeide med unge i eller nær utenforskap i Oslo fremhevet at denne gruppen ungdommer og deres foreldre ofte har et særskilt behov **for informasjon om skole-systemet og unges rettigheter**. Det gjelder særlig informasjon som er tilrettelagt for personer med begrenset kjennskap til hvordan systemet fungerer. Dette kan gjelde alt fra hvordan skolesystemet er bygd opp med trinn, fag, vurderingsformer og fraværsregler, til hvilke tilbud som finnes og hvem man kan kontakte for ulike typer støtte. Vi finner et særlig behov for hjelp i overgangssituasjoner, for eksempel gjennom faste voksne som kan gi forklaringer, skape trygghet og følge dem opp over tid. Dette beskriver vi nærmere i kapittel 5.

I tillegg kan det ta noe tid før unge nyankomne blir fanget opp av utdanningssystemet og får tilbud om plass på opplæringstilbud, enten ordinære eller forberedende (Tyldum et al., 2024). De kan falle utenfor målgruppen for oppfølgingstjenesten fordi de ikke har rett på videregående opplæring etter opplæringsloven. Tyldum (et Al., 2024) finner at det ikke eksisterer noen systematisk kartlegging av tilbudet 16- og 17-åringer med ungdomsrett til videregående opplæring faktisk får, frem til de kommer inn på VGO gjennom ordinært inntak. Tyldum og kollegaer var i kontakt med oppfølgingstjenesten i flere fylkeskommuner, for å høre hvordan de jobbet med denne gruppen. De fant at tjenesten i stor grad var avhengig av at andre instanser varslet dem om situasjonen til nyankomne 16- og 17-åringer som sto uten et undervisningstilbud, for at de skulle ha oversikt over denne gruppen. En informant fra oppfølgingstjenesten fra en distriktskommune opplyste at de ikke hadde vært i kontakt med ukrainske ungdommer gjennom oppfølgings-tjenesten i det hele tatt. Hen kjente heller ikke til utfordringene knyttet til 16- og 17-åringer som etter ny lov ikke har rett til norskopplæring i kommunene, og visste derfor ikke om noen i denne gruppen som står uten tilbud. Mange i denne gruppen kan med andre ord befinne seg i tilgrensende grupper og fanges da ikke opp av tjenestene. Vi diskuterer denne gruppen nærmere i kapittel 4.

Ungdomsprofilen «Amina» er illustrert under, og gir et eksempel på hvilke utfordringer unge i denne undergruppen kan møte på, og oppsummerer sentrale behov for støtte og oppfølging.

«Amina», 17 år

«Amina» illustrerer unge med innvandrerbakgrunn og kort botid i Norge. Hun flyktet fra krig til Norge sammen med sin mor og to søsken for to år siden. Hun har gått på ungdomsskolen i Norge, men manglet forutsetninger for å delta i ordinær videregående opplæring. Hun har hatt begrenset tid til å lære seg norsk og bli kjent med det norske utdanningssystemet.

«Det var litt vanskelig [å begynne i 10. klasse], for jeg klarte ikke å snakke engelsk, norsk, ingenting. Så det var vanskelig for meg. Jeg fikk dårlig snitt på grunn av det. Og jeg visste ikke sånn, hva fagsamtale, hva presentasjon, hva karakterinnhold var egentlig.»

Hvilke oppfølgingsbehov kan «Amina» ha?

Tilpasset opplæring

- Behov for opplæring som er tilpasset ungdommens språklige og faglige ferdigheter. Kan trenge mer tid til å lære seg norsk og å styrke faglig grunnkompetanse.
- Behov for medvirkning og motivasjon. Har behov for å være med på å utforme sitt eget opplæringsløp. Hvis hun opplever at forberedende klasser gjør at hun «taper tid», kan motivasjonen svekkes.
- Behov for informasjon og veiledning som bidrar til å forstå egne muligheter og ta informerte valg.

Støtte i overganger

- Behov for kontinuitet og relasjonsbasert oppfølging: overganger mellom ulike typer opplæring og tiltak kan være spesielt sårbare for nyankomne ungdommer.
- Behov for forutsigbarhet, hjelp til å forstå ulike faser i opplæringsløpet.
- Behov for praktisk bistand til å navigere systemet (forstå rettigheter, søknadsprosesser og frister).

Oppfølging av foreldre

- Nyankomne foreldre kan ha behov for hjelp til å for eksempel håndtere økonomiske problemer, bygge systemforståelse og forstå fremtidsmuligheter.

3.7 Undergruppe 5: Unge med helseutfordringer

Helse utgjør en grunnleggende forutsetning for deltakelse i utdanning, arbeid og samfunnsliv. En systematisk litteraturgjennomgang fra 2024 viser at psykiske lidelser øker risikoen for å falle ut av skole og arbeid, inkludert å slutte på skolen i ung alder. Depresjon, sosial angst, ADHD, autisme og alvorlige psykiske lidelser trekkes frem som spesielt risikofremmende (Lindblad et al., 2024). For ungdom kan psykisk og fysisk uhelse enten være en direkte barriere for deltakelse, eller fungere som en medvirkende faktor i allerede sårbare livssituasjoner. Samtidig kan sammenhengen gå begge veier; helseutfordringer kan bidra til fravær og marginalisering, men fravær, stress og utenforskap kan også forsterke helseplager. Vi har ikke grunnlag for å si hvor ofte det skjer i den ene eller andre retningen, bare at gjensidige påvirkningsforhold er sannsynlige.

Psykisk uhelse kan romme et bredt spekter av utfordringer, fra symptomer som nedstemthet og engstelse til alvorlig psykisk sykdom samt nevroutviklingsdiagnoser som ADHD og autisme. Forskning skiller mellom psykiske plager, psykiske lidelser og nevroutviklingsdiagnoser, men i praksis kan disse overlappe og gi lignende funksjonsutfordringer i hverdagen (FHI, 2025). I noen tilfeller er det usikkerhet rundt hva som ligger til grunn for vanskene ungdommene strever med, mens det i andre tilfeller ikke nødvendigvis er fanget opp at de unge har psykiske utfordringer i det hele tatt. Flere av de som arbeidet med ungdom i utenforskap, peker på at dette kan føre til at behov for støtte ikke blir tilstrekkelig sett eller fulgt opp. Samtidig viser forskning at utfordringer og støttebehov ikke er avhengig av om det foreligger en formell diagnose, men av hvordan den psykiske helsen påvirker fungering og mestring (FHI, 2025).

Registerdataene vi har tilgang på inneholder ikke helsedata og gir oss derfor ikke mulighet til å analysere utbredelse av helseutfordringer blant unge i målgruppen for OT i Oslo. Imidlertid er innsikt fra eksisterende forskning på helseutfordringer blant ungdom som står utenfor arbeid, utdanning og opplæring (NEET) relevant for å forstå dette som en utfordring som hindrer aktivitet. Pettersen og Texmon (2024) fant at denne gruppen generelt går mer til legen enn dem som er i jobb, under utdanning eller på arbeidsmarkedstiltak. 22,3 prosent i NEET-gruppen hadde fem eller flere konsultasjoner i løpet av 2022, sammenlignet med 19,6 blant ungdom med samme utdanningsnivå som var i aktivitet (Pettersen & Texmon, 2024). Konsultasjoner grunnet psykisk sykdom eller lidelser i 2022 utgjorde 25,3 prosent av alle konsultasjoner hos fastlege og legevakt for NEET-gruppen. For de som er i jobb, under utdanning eller på arbeidsmarkedstiltak var tilsvarende tall 12,7 prosent.

En annen indikator på unges helse og tilknytning til arbeidslivet er utviklingen i andelen unge som mottar uføretrygd. Denne andelen har økt siden 2015, både i Oslo og nasjonalt. I Oslo var 1,3 prosent unge i alderen 18–24 uføretrygdete, sammenlignet med 0,7 prosent i 2015. Dersom vi ser på tilsvarende tall for hele landet, finner vi at andelen unge uføre i alderen 18–24 økte fra 1,2 til 1,8 prosent i samme periode. Med andre ord ligger andelen unge uføre i Oslo under landsgjennomsnittet (SSB tabell 11714, 2024).

Selv om vi ikke kan bruke registerdata til å identifisere unge med helseutfordringer som en undergruppe med særlig behov for oppfølging, gir det kvalitative materialet solid grunnlag for å gjøre dette. Helse har vært et gjennomgående tema både i

arbeidsverkstedene og i intervjuene med ungdommene. De vi har intervjuet beskriver at psykisk uhelse, ofte i kombinasjon med andre faktorer, er en sentral årsak til at mange unge havner utenfor. De peker på hvordan utfordringer i hverdagen kan forsterke hverandre, og hvordan fravær, skolepress, usikkerhet hjemme og uavklarte helseplager kan bidra til at ungdom mister fotfestet før noen rekker å gripe inn.

Mange ungdommer beskriver at ulike helseplager oppsto allerede på ungdomsskolen og gradvis forverret seg gjennom ungdomsårene. For flere utviklet utfordringene seg i en slik retning at de til slutt falt fra videregående opplæring. Dette gjaldt blant annet for en 17 år gammel jente, som hadde vært utenfor arbeid og utdanning en periode, men som nå kombinerte opplæring i skole og bedrift. Hun fortalte hvordan psykisk uhelse hadde satt henne ut av spill på ungdomsskolen.

Og så sleit jeg også med mentale ting. Men på ungdomsskolen hadde jeg en lærer som var veldig flink. Så jeg pratet med henne også jeg fikk starta med psykolog og sånt.

Men ja, altså hele ungdomsskolen så var det veldig vanskelig å komme på skolen uansett. Så det var perioder der jeg hadde masse fravær.

Videre forteller hun mer konkret om problemene som også gjorde det utfordrende da hun begynte på videregående.

Til slutt fikk jeg påvist OCD og angst, men jeg fikk diagnosen veldig seint. Så jeg sluttet på videregående også, fordi det utvikla seg til at jeg slet veldig med skole. Ja, som egentlig henger sammen med at jeg ikke hadde fått behandlinga for det. Så ting kunne blitt gjort annerledes hvis man hadde funnet ut av det tidligere og da kunne jeg kanskje også gått mer på skolen.

Sitatet viser hvordan sen diagnostisering og manglende eller forsinket behandling kan få avgjørende konsekvenser for skolegangen. Denne ungdommen peker selv på at tidligere avklaring og oppfølging kunne ha endret forløpet.

En annen ung jente forteller om hvordan både psykisk og fysisk sykdom hindret henne i å møte opp på skolen.

På videregående ble det trøbbel av både psykiske og medisinske årsaker, og jeg falt ut skikkelig i vår. Det ble for mye stress. Jeg hadde så mye fravær at jeg ikke lærte noe.

Og når jeg var på skolen, så var det sånn «jeg skjønner ingenting». Jeg falt helt ut på grunn av ting som var helt ute av min kontroll når det gjelder psykiske og medisinske årsaker.

Samlet sett belyser sitatene over hvordan helseutfordringer, særlig når de oppstår tidlig og forblir uavklarte over tid, kan utløse en kjede av hendelser som leder til fravær, opplevelse av å miste oversikt, svekket mestring og frafall.

Psykisk helse og kjønn

I intervjuer med ungdommene var det tydelige forskjeller mellom guttene og jentene i hvordan de snakket om psykisk helse. Når temaet kom opp, var jentene i langt større grad åpne. De fortalte om diagnoser de hadde fått, samtaler hos psykolog og hva som hadde forverret eller bedret situasjonen deres. I enkelte samtaler med noen av guttene kom det frem at psykisk helse hadde påvirket utdanningsløpet deres, men de var ofte mer tilbakeholdne og vage i beskrivelsene. Et eksempel var en gutt som fortalte om sine erfaringer med et 11. skoletrinn, der det var klart at helsesituasjonen hadde spilt en rolle for at han hadde hatt mye fravær og falt fra på ungdomsskolen, men han satte ikke ord på det i samme grad som jentene.

Det begynte på ungdomsskolen. Så begynte jeg å tenke litt dårlig på meg selv. Så jeg måtte tenke, jeg måtte fokusere mer på meg selv. Når jeg hadde karakterer, ble det verre på en måte, for da var det for mye å fokusere på og sånn. Og når jeg kunne lik-som bare være hjemme, så følte jeg meg litt bedre, tror jeg.

I et annet arbeidsverksted med ansatte fra tjenesteapparatet pekte flere fagpersoner på at gutter sjelden setter ord på hvordan de har det, selv når de strever: «Ikke alle gutter har ordene for å si hvordan de har det». Tjenestepersonen mente dette særlig gjaldt når guttene var unge. I tillegg påpekte flere som jobbet i tjenestene at gutter ofte skjuler hvordan de har det. Mens jenter ofte ble omtalt som mer åpne om egne utfordringer nevnte flere i tjenesteapparatet at det virker som at jenter er overrepresentert når det gjelder problematikk knyttet til sosial angst. Til sammen kan dette tyde på at **behovene for psykisk helsehjelp og oppfølging hos gutter og jenter kanskje er likere enn man ofte antar**, men at utfordringene kan arte seg og komme til uttrykk, ulikt.

I arbeidsverkstedene trekker deltakerne frem hvordan ulike forhold, særlig knyttet til helse, påvirker hverandre gjensidig. Både erfaringene fra førstelinjetjenesten og ungdommene selv reflekterer over at psykisk uhelse sjelden oppstår isolert, men ofte henger sammen med andre belastninger, som skolepress, vanskelige hjemmesituasjoner, mobbing, økonomiske utfordringer eller tidligere negative erfaringer. I flere arbeidsverksteder ble det pekt på at utenforskapet ikke nødvendigvis handlet om én enkelt faktor, men om et samspill av forhold som over tid forsterker hverandre. En deltaker som jobbet i et ungdomsteam i en av bydelene fortalte om sine tanker knyttet til hvordan psykisk helse kan henge sammen med andre risikofaktorer.

Det kan for eksempel henge sammen med at ungdommen kanskje fra tidlig alder begynner å eksperimentere med rus, og kanskje det har begynt å ta større plass i livet. Og så kan rusen ha påvirket psykisk helse, at det går en vei mellom de to. Eller kanskje man rett og slett ikke har funnet plassen sin i sitt skolemiljø, vært utsatt for mobbing og utestenging, ikke funnet en definert vennekrets fra tidlig av. Kanskje står man som en «loner» og har ikke så mange støttespillere.

En annen forteller hvordan både familierelasjoner og foreldrenes helse også kan være med på å påvirke ungdommens helse.

Vi møter jo de ungdommene, og vi ser at de sliter. Mange har helseproblemer, så får vi legeerklæringer og da får vi bakgrunnshistorie. Da ser jeg at veldig mange av dem har ustabilitet i familie, forhold og relasjoner mellom foreldrene og hvordan det påvirker dem senere. Og veldig ofte så har jo foreldrene også psykiske uhelser eller helseproblemer som påvirker dem. De ser jo at foreldrene deres er syke.

Disse fortellingene peker på at det som ofte omtales som «psykiske plager», rommer komplekse livserfaringer knyttet til rus, relasjoner, tilhørighet og familiesituasjon, og at utenforskap for mange ungdommer utvikler seg gradvis i skjæringspunktet mellom disse forholdene. Dette stemmer overens med annen forskning. I en systematisk litteraturgjennomgang om psykiske lidelser hos unge i NEET-gruppen, kommer det frem at psykiske vansker ofte opptrer sammen med en rekke andre sårbarhetsfaktorer. Dette inkluderer psykososiale utfordringer, vanskelige livssituasjoner, utviklingsmessige vansker, personlighetstrekk samt belastninger i hjemmet og sosiale problemer. Studien viser at depresjon, sosial angst og andre psykiske lidelser som oftest inngår i et mer sammensatt bilde der flere belastninger virker samtidig, blant annet dårlig trivsel i skolen og et svakt sosialt nettverk (Lindblad et al., 2024).

For mange ungdommer kan det som blir omtalt som «helseutfordringer» altså være et uttrykk for flere belastninger som virker samtidig, som ungdomsprofilen til «Ingvill» nedenfor illustrerer. Dette peker på at ungdom med psykisk uhelse ikke utelukkende vil ha behov for helsehjelp for å komme i aktivitet, men at behovet heller kan handle om støtte til å håndtere andre vanskelige livssituasjoner og risikofaktorer. Det betyr imidlertid ikke at psykisk helsehjelp er irrelevant. Hva som er riktig form for hjelp og om utfordringene primært bør forstås som helseproblemer eller som reaksjoner på livsbelastninger, vil i mange tilfeller kreve faglige vurderinger på individuelt grunnlag.

«Ingvill», 21 år

«Ingvill» illustrerer unge med helseutfordringer. Hun har fullført grunnskole med middels gode karakterer, og fikk plass på skolen som var hennes førstevalg. Overgangen til videregående har likevel vist seg å være krevende både faglig og sosialt. Hun opplevde høye krav, sterkt press og etter hvert økende stress knyttet til skolearbeid, framtidsvalg og det å henge med sosialt. «Ingvill» utviklet etter hvert sterk angst og søvnvansker, som gjør det utfordrende å gå på skole eller være i arbeid.

«På videregående ble det trøbbel av både psykiske og medisinske årsaker og jeg falt ut skikkelig i vår. Det ble for mye stress. Jeg hadde så mye fravær at jeg ikke lærte noe. Og når jeg var på skolen, så var det sånn «jeg skjønner ingenting». Jeg falt helt ut på grunn av ting som var helt ute av min kontroll når det gjelder psykiske og medisinske årsaker.»

Hvilke oppfølgingsbehov kan «Ingvill» ha?

Tidlig oppfølging før frafall

- tidlig støtte og styrket veiledning for å fremme livsmestring
- fange opp stress, press og begynnende psykisk uhelse før det utvikler seg til omfattende fravær og frafall
- tilpasset studieløp som gir rom for læring selv med fravær (tilpasning av lekser, informasjon om alternative løp, muligheter for saktere progresjon)

Lavterskel psykisk helsehjelp

- tilbud med enkel tilgang og uten krav om henvisning (f.eks. på skolen eller i bydelen)
- sette ord på bekymringer knyttet til prestasjon, framtidsvalg og tilhørighet
- gi støtte før problemene blir så omfattende at de påvirker hverdagsliv og skolegang

Tett og relasjonsbasert oppfølging

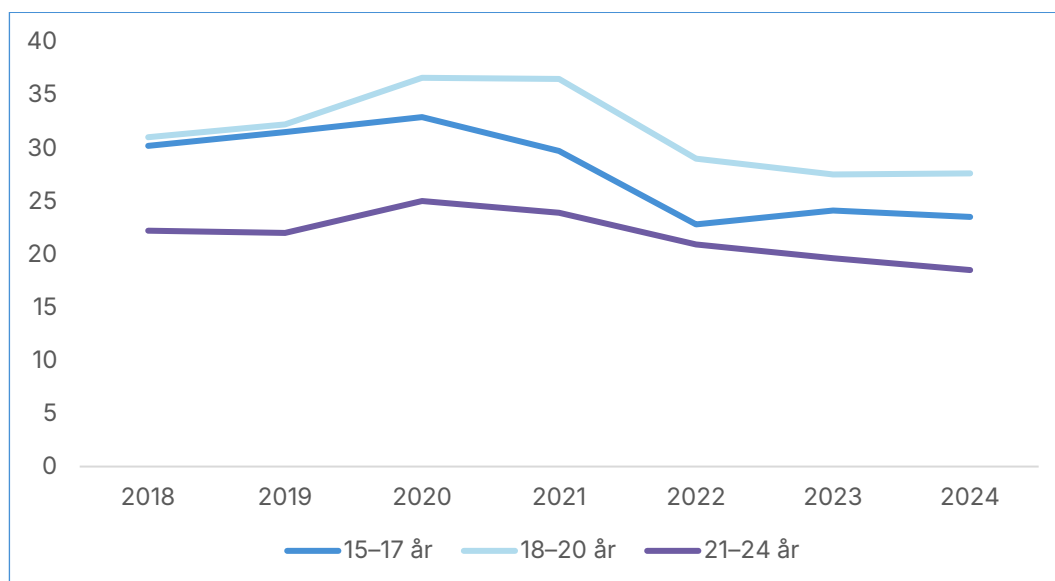
- forutsigbar oppfølging, gjerne gjennom én fast kontaktperson som ungdommen har tillit til
- støtte til praktiske forhold (avtale møter, bestille timer, fylle ut søknader m.m.)
- senke terskelen for å møte opp, for eksempel ved å møte ungdommen på en arena som oppleves trygg
- tett oppfølging ved brudd eller tilbakefall

3.8 Undergruppe 6: Unge i kriminalitet

For noen unge kan utenforskap også henge sammen med kontakt med rus og kriminalitet. Selv om de fleste unge ikke begår lovbrudd, viser våre analyser at kriminalitet berører en avgrenset, men viktig del av ungdomsbefolkningen, og kan både være en konsekvens av og en medvirkende faktor til svakt fotfeste i skole og arbeid.

Tall fra Oslo kommune viser at til sammen 1940 unge i alderen 15–24 år ble siktet for lovbrudd i løpet av 2024. Antallet siktelser per tusen i denne alderen har gått ned siden 2020, som vist i figuren under.

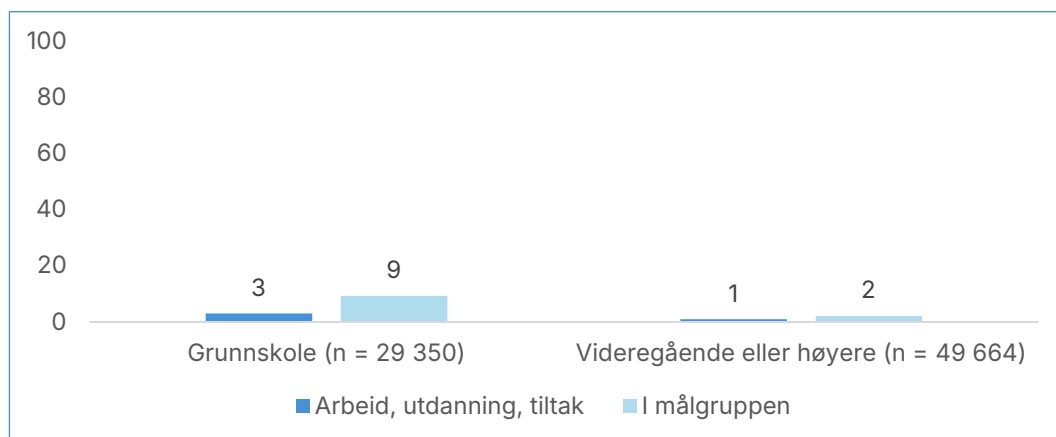
Figur 3.29. Siktete i alderen 15–24 år med bosted i Oslo, antall per 1000 innbyggere (Oslo kommune statistikkbanken, 2024).



Med andre ord var om lag to til tre prosent av alle 15–24 åringer i Oslo siktet for kriminalitet i 2024. Gjennomsnittstallet skjuler en del forskjeller mellom ulike bydeler. Ytre østlige bydeler (Alna, Grorud, Stovner, Bjerke) samt Søndre Nordstrand, skiller seg ut med høyere rater enn resten av byen, mens flere vestlige og nordlige bydeler ligger klart lavere (Oslo kommune statistikkbanken, 2024).

Vi finner at unge i målgruppen til OT hadde tre ganger høyere sannsynlighet for å være siktet, enn unge utenfor målgruppen i tilsvarende alder og med tilsvarende utdanningsnivå (figur 3.30). Ni prosent av 16–24-åringer som har fullført grunnskole, men ikke videregående skole, er siktet for lovbrudd og står utenfor arbeid, utdanning eller arbeidsrettede tiltak. Mens tre prosent er siktet blant unge i samme alder og med samme utdanningsnivå som er i aktivitet. Andelen siktete er lavere blant unge i samme aldersgruppe som har fullført VGO, men også for de med fullført VGO er det en dobbelt så høy andel siktete i utenforskap (to prosent) sammenlignet med siktete i aktivitet (én prosent). I tråd med tidligere forskning viser tallene våre at gjennomført videregående opplæring er sterkt forbundet med redusert risiko for siktelse, og denne sammenhengen er særlig tydelig blant gutter og unge menn (Oslo Economics, 2022; FHI, 2025).

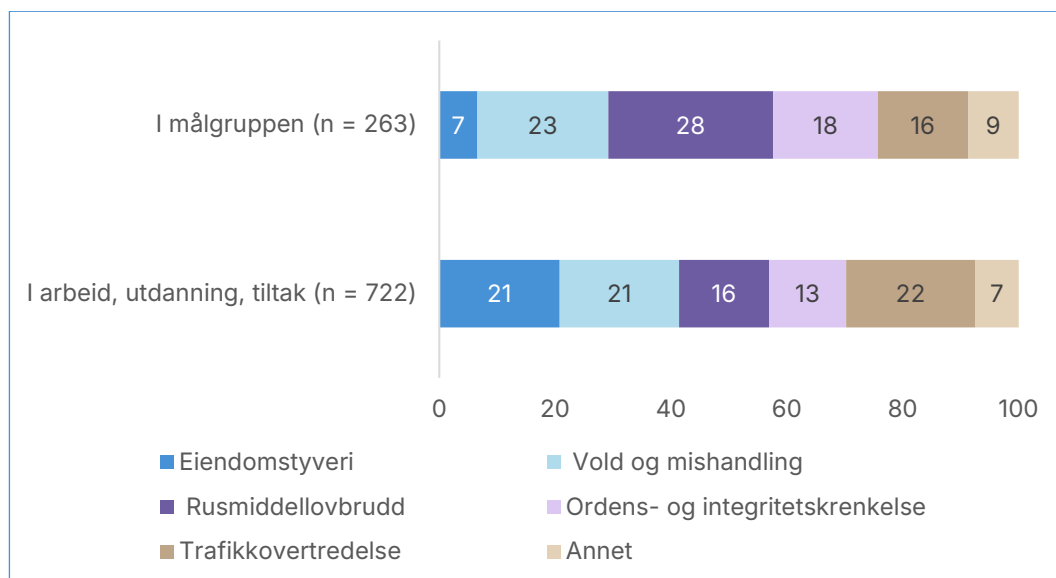
Figur 3.30. Andel siktede blant unge 16–24 år i Oslo, etter høyeste fullførte utdanning og aktivitetsstatus, 2023 (microdata.no). Prosent.



I våre analyser har vi også undersøkt i hvor stor grad siktelse øker sannsynligheten for langvarig utenforskap blant unge i målgruppen for OT. Vi har tatt utgangspunkt i unge i OTs målgruppe i 2018 som ble siktet for lovbrudd, og sett på deres aktivitetsstatus fem år senere, i 2023. Over halvparten av denne gruppen, 55 prosent, var fortsatt utenfor arbeid, utdanning eller tiltak. Til sammenligning var 39 prosent av øvrige unge i målgruppen utenfor arbeid, utdanning eller tiltak i 2023. Resultatene peker dermed på at siktelse kan være en indikator på økt risiko for vedvarende utenforskap.

Når det gjelder hvilke typer lovbrudd som begås, finner vi noen forskjeller blant de i og utenfor OT sin målgruppe. Blant unge i målgruppen utgjør rusmiddellovbrudd en betydelig større andel av siktelsene enn i gruppen som er i aktivitet. Også ordens- og integritetskrenkelser (dette kan blant annet være dokumentforfalskning, uberettiget adgang til bolig eller hatefulle ytringer), utgjør en større del av siktelsene i målgruppen. For unge som er i arbeid, utdanning eller tiltak, er siktelsene i større grad knyttet til eiendomsstyveri og trafikkovertrедelser. Andelen siktelse for vold og mishandling ser ut til å være relativt lik blant unge i målgruppen og blant dem som er i arbeid, utdanning eller tiltak.

Figur 3.31. Unge i og utenfor målgruppen for OT i Oslo, etter type lovbrudd de ble siktet for i løpet av året, 2023. (microdata.no). Prosent.

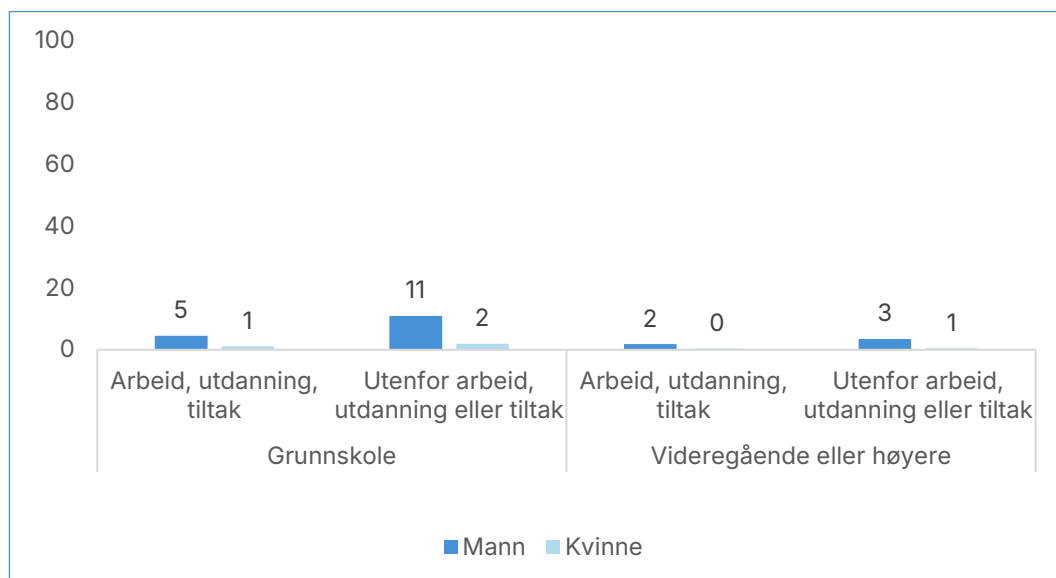


At unge i målgruppen er relativt oftere involvert i ruskriminalitet, er noe som ble bekref-
tet under arbeidsverkstedene. Deltakerne understreket at kriminalitet og rus ofte henger
sammen – og at det å være involvert i dette både kan følge av og bidra til ytterligere
utenforskap. En utekontakt beskrev det slik:

Når det handler om rus så er det oftest rus-salg. Da kan man si at det er kriminalitet
eller rekruttering som stjeler tida deres, så de får ikke mulighet eller tid til å både
drive med salgsvirksomhet og gå på skolen samtidig. Og selvfølgelig, når man driver
med kriminelle aktiviteter, så blir man jo en samfunnsfiende, kan man si. Så kan man
plutselig havne på politiets radar, og så kan man da havne i mer ekstreme situasjoner
som kan føre til flere konsekvenser. Som også gjør at folk kan falle utenfor vanlig A4-
livet.

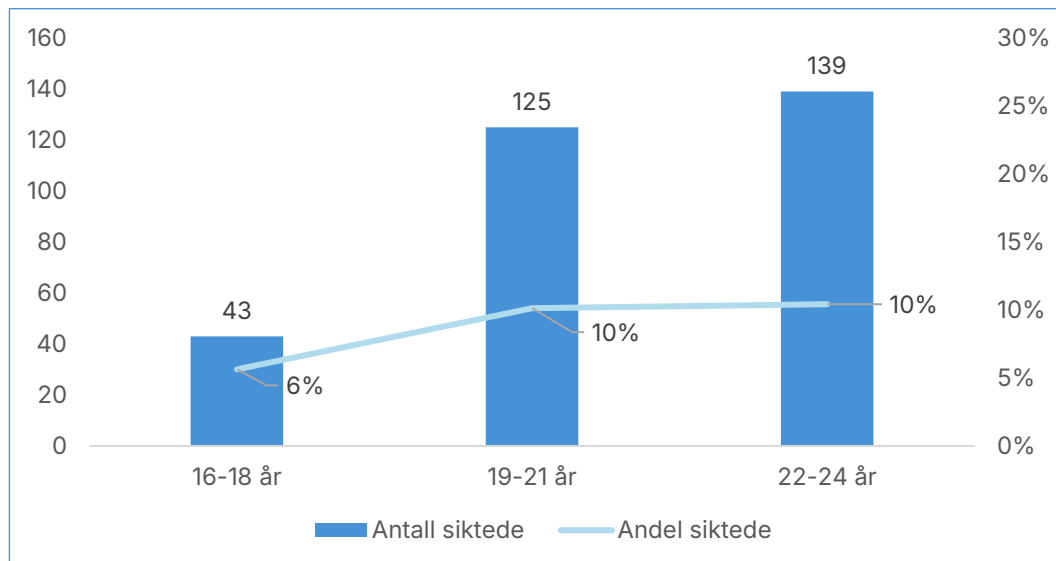
Vi finner tydelige kjønnsforskjeller når det gjelder siktelsler og utenforskap, og også
disse er særlig tydelige i målgruppen. Menn i alderen 16–24 år som har fullført grunn-
skole, men ikke VGO, har langt høyere sannsynlighet for å være siktet for lovbrudd enn
kvinner med tilsvarende alder og utdanning (figur 3.32). Andelen siktede er høyest blant
unge menn i målgruppen, det vil si at de står utenfor arbeid, utdanning og tiltak, med
fullført grunnskole, men ikke VGO. Hele elleve prosent av unge menn i målgruppen var
siktet i løpet av 2023, noe som peker på en tydelig akkumulering av risikofaktorer knyt-
tet til kjønn, lav utdanning og utenforskap.

Figur 3.32. Andel unge 16–24 år i Oslo siktet for lovbrudd, etter kjønn, utdanningsnivå og aktivitetsstatus, 2023 (microdata.no). Prosent.



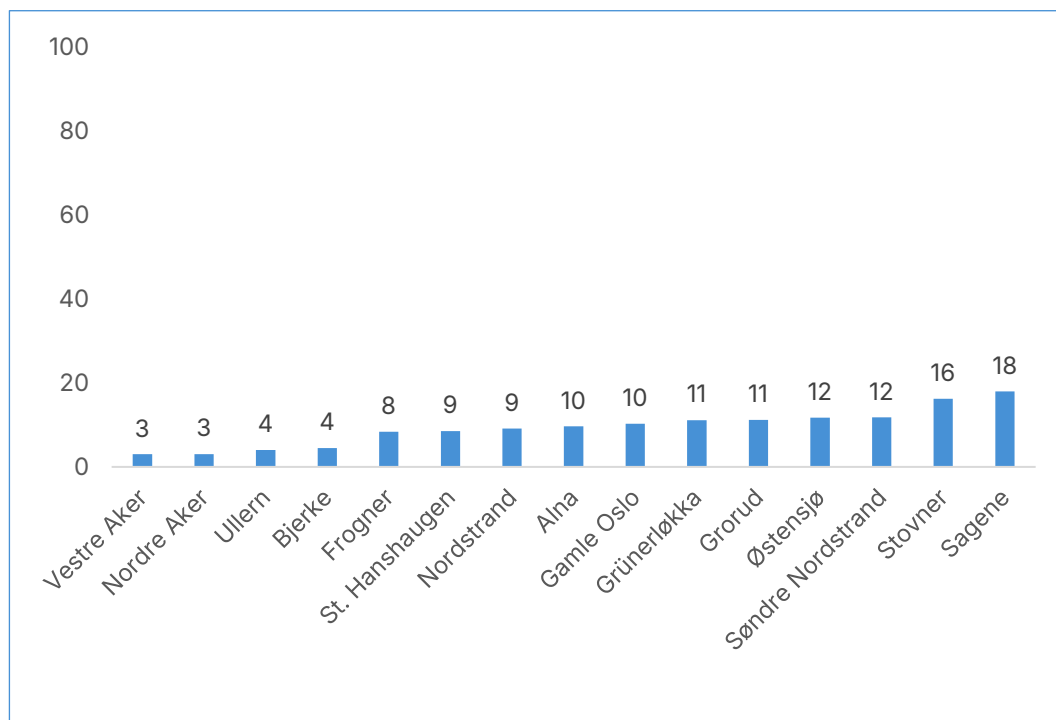
Figur 3.33 viser antall og andel siktede i målgruppen for OT i Oslo etter alder. Tallene ty-
der på at risikoen for siktelse ikke er jevnt fordelt gjennom ungdomsårene, men varierer
med alder. Figuren viser at både antallet og andelen siktede øker med alder innenfor
målgruppen. Om lag seks prosent av målgruppen i alderen 16–18 år ble siktet for lov-
brudd i 2023, mens i aldersgruppene over 18 år lå tilsvarende andel på elleve prosent.

Figur 3.33. Antall og andel siktede i målgruppen for OT i Oslo, etter alder, 2023 (microdata.no).



Det er betydelige forskjeller i andelen siktede i målgruppen mellom ulike bydeler, men dette har ikke en entydig øst-vest-dimensjon. Andelen er lavest i bydelene i ytre Vest (Ullern, Vestre og Nordre Aker) samt Bjerke i ytre øst – der lå andelen siktede i målgruppen på mellom tre og fire prosent i 2023. Andelen var omtrent dobbelt så høy (åtte-ni prosent) i indre by vest og Nordstrand i ytre sør, og ti-tolv prosent i de fleste bydelene i indre by øst, ytre øst og ytre sør. I bydel Stovner var andelen nest høyest, 16 prosent. Sagene i indre by øst hadde den høyeste andelen siktede; 18 prosent av unge i OT-målgruppen i Sagene var siktet for lovbrudd.

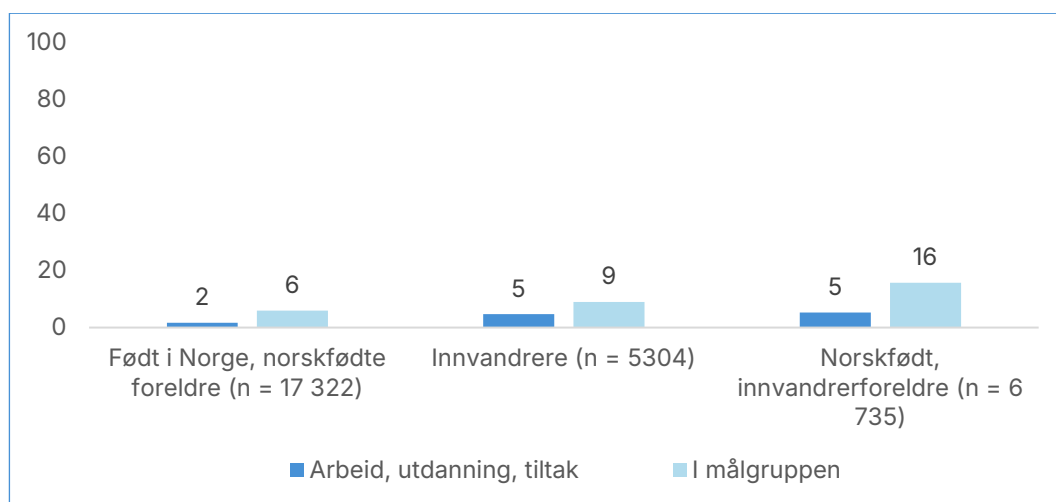
Figur 3.34. Andel siktede i målgruppen for OT i Oslo, etter bydel, 2023. (microdata.no)*. Prosent.



*Bydelene Sentrum og Marka er tatt ut på grunn av små tall. Det er større usikkerhet i resultatene fordelt på bydelsnivå, på grunn av små tall. Tallene bør derfor tolkes med ekstra stor forsiktighet.

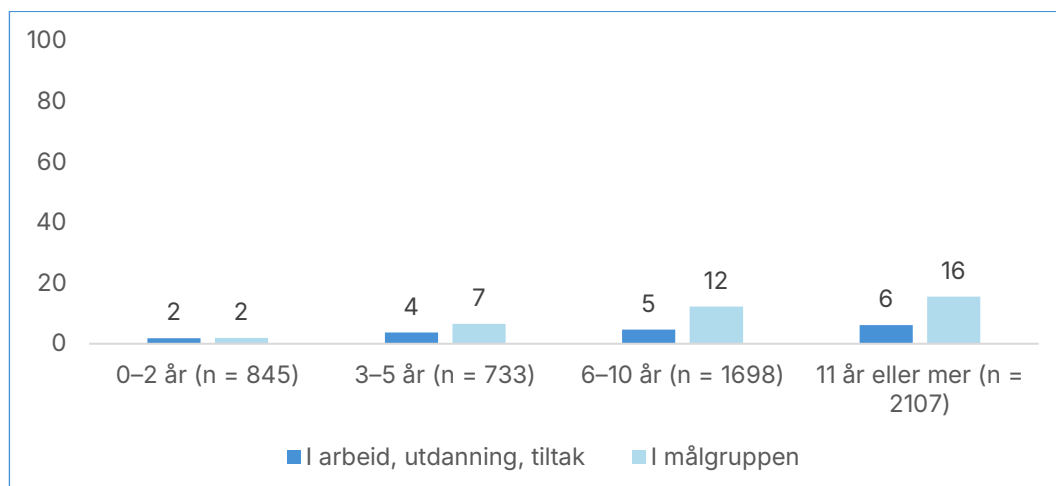
Videre undersøkte vi nærmere innvandrerbakgrunn blant siktede i og utenfor målgruppen. Figur 3.35 viser andelen siktede blant unge 16–24 år i Oslo med fullført grunnskole, men uten fullført VGO, fordelt etter innvandrerbakgrunn. Tallene viser tydelige forskjeller mellom gruppene. Både blant unge med og uten innvandrerbakgrunn er det langt flere siktede som er i målgruppen enn som ikke er det. Blant unge født i Norge av norskfødte foreldre er andelen siktede i og utenfor målgruppen lavest. Andelen er høyere blant innvandrere, og høyest blant norskfødte med innvandrerforeldre. Dette indikerer at både innvandrerbakgrunn og det å stå utenfor aktivitet gir økt risiko for å være siktet i straffesaker.

Figur 3.35. Andel siktede blant unge i og utenfor målgruppen for OT i Oslo, etter innvandrerkategori, 2023 (microdata.no). Prosent.



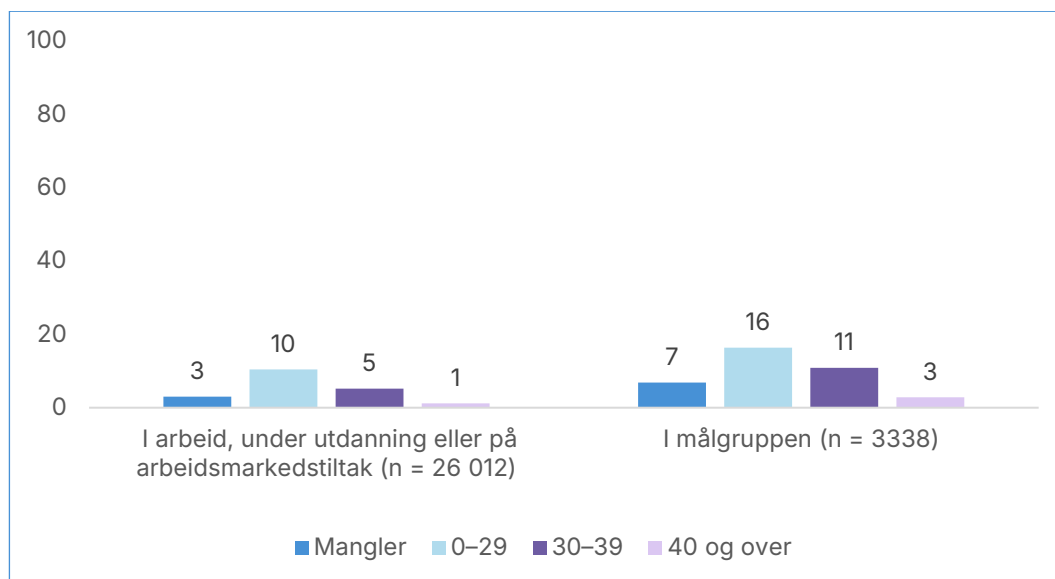
Risikoen for å være siktet for lovbrudd øker med botid i Norge. Figur 3.36 viser at blant nyankomne er andelen siktede cirka to prosent blant unge i og utenfor målgruppen – altså ser vi ikke noen tydelig sammenheng mellom siktelse og aktivitet blant nyankomne innvandrere. Imidlertid øker andelen siktede med lengre botid, og mens forskjellene i andel siktede er relativt beskjeden blant de som er i arbeid, utdanning eller tiltak er den langt større for unge i målgruppen. Blant unge i målgruppen var andelen siktede blant de med to eller færre års botid cirka to prosent, mens 16 prosent var siktet blant unge i målgruppen som hadde bodd i Norge i elleve år eller mer.

Figur 3.36. Andel siktede blant innvandrere i målgruppen for OT, etter botid, 2023 (microdata.no). Prosent.



For alle kategorier av grunnskolepoeng har unge i målgruppen langt høyere risiko for å være siktet enn unge utenfor målgruppen. Det er flest siktede blant unge med lave grunnskolepoeng, 16 prosent av unge i målgruppen som har 0–29 grunnskolepoeng er siktet for lovbrudd, mot elleve prosent blant de med middels grunnskolepoeng, tre prosent blant de med høye grunnskolepoeng, og syv prosent siktede blant de i målgruppen som mangler grunnskolepoeng. Dette indikerer at mange siktede i utenforskap har opplevd utfordringer i grunnskoleopplæringen.

Figur 3.37. Andel siktede blant unge i og utenfor målgruppen for OT i Oslo, etter aktivitetsstatus og grunnskolepoeng, 2023 (microdata.no). Prosent.



Utfordringer og behov

Erfaringene til ansatte i tjenesteapparatet er at sammenhenger mellom utenforskap og kriminalitet kan gå begge veier og virke gjensidig forsterkende. Når skolen oppleves som stedet der man stadig mislykkes, kan ungdom søke seg til andre miljøer der de får status, tilhørighet eller «kortsiktig gevinst». Dette kan øke risikoen for å bli trukket inn i kriminelle miljøer. En informant i tjenestene setter dette på spissen.

Jeg tenker at hovedoppskriften for ikke å havne utenfor eller å komme tilbake handler om dette med mestring, å finne en arena som vedkommende mestrer og få gode erfaringer med mestring er derfor veldig viktig. Jeg fulgte opp en som holdt på med kriminalitet, og når jeg snakket med han om hvorfor han holdt på med dette, ble det liksom tydelig at dette var en arena han mestret. Han opplevde lite mestring både hjemme og på skolen, også kom han inn i et miljø hvor han fikk masse gode tilbakemeldinger. Så jeg tenker dette kan være noe mange ungdommer savner og har behov for.

På den annen side indikerte en av ungdommene som hadde erfart å være i målgruppen at kriminalitet blant andre elever bidro til at hen endte i utenforskap.

Jeg kom i en klasse med folk som var fire år eldre og hele pakka. Og de var jo i et litt annet miljø enn meg, da. Jeg vil ikke akkurat si hva miljøet de var med, det er ikke min

business. Men det var iallfall ikke et miljø jeg ville være i. Jeg tror du kanskje kan tenke deg hva jeg snakker om. Så det gadd jeg ikke.

Til tross for de tydelige sammenhengene mellom kriminalitet og utenforskap understreket mange i førstelinjetjenesten at det fortsatt kun er et fåtall som er involvert i rus eller kriminalitet. Likevel brukes det spesielt mye ressurser på denne gruppen.

Vi pleier å si at 97 prosent av alle ungdommene i Oslo har aldri vært registrert for kriminalitet. Det er bare tre prosent. Det blir ganske mange ungdommer likevel. Det blir flere tusen ungdommer likevel. Og noen av disse noen tusen representerer de harde kjernene. Og de står igjen for 80–90 prosent av ressursbruken i det offentlige.

Ungdom som er i kontakt med kriminalitet og rus, kan ha svært ulike behov. Registerdata viser likevel at unge menn som ikke fullfører videregående skole, er særlig utsatt for å bli involvert i kriminelle miljøer. Dette kan omfatte alt fra mindre alvorlige hendelser til mer omfattende og alvorlig kriminalitet, og behovene vil variere deretter. I arbeidsverkstedene ble det trukket frem at disse ungdommene ofte står i en økonomisk situasjon som gjør at de søker raske inntekter. Å møte deres **behov for økonomisk stabilitet** er krevende. En praksisplass eller ordinær jobb vil sjelden kunne konkurrere med inntektene fra for eksempel salg av narkotika. Samtidig understreket tjenestene hvor viktig det er at ungdommene får **oppleve mestring og tilhørighet i positive fellesskap**, slik at de ikke trekkes tilbake inn i kriminelle miljøer.

Ungdomsprofilen «Jonas», som presenteres under, oppsummerer våre funn knyttet til mulige oppfølgingsbehov i denne undergruppen. Ungdommene kan ha behov for både økonomisk forutsigbarhet, alternative mestringsarenaer og sterke, inkluderende relasjoner. Vi skriver mer om dette i kapittel 5.

«Jonas», 19 år

«Jonas» illustrerer unge som er involvert i kriminalitet. På ungdomsskolen strevde han med å henge med i fagene, og han gikk ut av ungdomsskolen med lave grunnskolepoeng. Etter endt grunnskole begynte han ikke i videregående opplæring, og han deltar heller ikke i arbeid eller andre tiltak. Jonas blir etter hvert involvert i salg av rus og får seg venner som er tilknyttet kriminelle nettverk.

Hvilke oppfølgingsbehov kan «Jonas» ha?

Meningsfulle aktiviteter utenfor skolen

- mer skole er ikke alltid løsningen. Behov for å delta i mer praksisnære og arbeidsrettede aktiviteter, med konkrete og oppnåelige krav (jobb, arbeidstrening, praksisplass e.l.)
- bygge opp hverdagsstruktur og få erfaringer med mestring på andre arenaer enn skolen og kriminelle miljø
- behov for å få en stabil, lovtlig inntekt - salg av rusmidler er ofte knyttet til dårlig økonomi og gjeld

«Dagaktivitet med mening. For meg er det litt suksessoppskrift. Da får de litt tak i sine egne ressurser selv, endelig får noe mestring, blir sett av noen, får positive tilbakemeldinger på seg selv. Ett eksempel, er en ungdom som ikke får det til i skolen, men får prøve seg i arbeidslivet.

Og så får de den mestringen og erfaringen fra fantastiske arbeidsgivere. Hvis skole ikke er aktuelt, så er det noe med å finne noe på dagtid som gir den mestringen som [ungdommen] trenger.»

(Ansatt i tjenestene)

Relasjonell oppfølging

- tett oppfølging og sterke, inkluderende relasjoner
- noen kan ha behov for en sosialdemografisk «match». For å bygge gode relasjoner med ungdommen kan det være en fordel at noen av de ansatte har bakgrunn og erfaringer som ungdommene kan kjenne seg igjen i

3.9 En gruppe med sammensatte utfordringer

Analysene vi har presentert i dette kapittelet peker tydelig i retning av at risikoen for å stå utenfor arbeid og utdanning sjelden kan forklares med én enkelt faktor. For de fleste ungdommene er det flere ulike utfordringer som virker sammen og forsterker hverandre, og som samlet gir risiko for å befinne seg i målgruppen for oppfølgingstjenesten. Flere informanter fra tjenestene setter ord på dette.

Vi ser jo psykisk angst og depresjonssymptomer. Men det er sammensatt, for det er kanskje i kombinasjon med at det er vanskeligheter i hjemmet, man har kanskje opplevd vanskelige ting tidligere i livet. Så det er ofte veldig mange ting på en gang.

Vi har gjennomført multivariate analyser som gjør det mulig å se hvilke kjennetegn som har en selvstendig sammenheng med det å være utenfor arbeid og utdanning når flere forhold vurderes samtidig.

Tabellen under viser resultater fra tre logistiske regresjonsmodeller som analyserer sammenhengen mellom ulike bakgrunnskjennetegn og sannsynlighet for å befinne seg i OTs målgruppe i Oslo. Modellene bygges trinnvis opp, der modell 1 kun inkluderer individuelle kjennetegn, modell 2 i tillegg inkluderer noen indikatorer på familieforhold og sosioøkonomisk bakgrunn, og modell 3 også kontrollerer for grunnskolepoeng.

Modellene kontrollerer for kjønn, alder, innvandrerkategori, familieform, trangboddhet, husholdningsinntekt, foreldres utdanning samt faste effekter for bydel i Oslo.

Tabell 5. Funn fra logistisk regresjon (marginaleffekter) med tilhørighet til målgruppen for OT som avhengig variabel.

Variabel		Model 1	Modell 2	Modell 3
Individuelle kjennetegn				
Kvinne	– 0.067978*	– 0.123465***		– 0.031819
Alder	0.35248***	0.341993***		0.266293***
Innvandrer (ref. uten innvandrerbakgrunn)	0.879139***	0.363294***		0.074514
Norskfødt m/innvandrerforeldre (ref. uten innvandrerbakgrunn)	0.522818***	0.21873***		0.12793**
Familieforhold				
Tilhører en familie med aleneforelder		0.423897***		0.364621***
Bor trangt		0.151462***		0.115354**
Husholdningsinntekt etter skatt per forbruksenhet		– 0.000087***		– 0.000053
Mor høy utdanning		– 0.238505***		– 0.046382
Far høy utdanning		–0.234951***		–0.097763**

Grunnskolepoeng			
0–29 (ref. mangler)			–0.139471**
30–39 (ref. mangler)			–0.930295***
40 eller mer (ref. mangler)			–1.618693***
Antall observasjoner	29 509	29 190	29 190
Pseudo R2	0.160164	0.151342	0.188601

(***) – $p < 0,001$; (**) – $p < 0,05$; (*) – $p < 0,01$

I modell 1 ser vi at alder har en tydelig og positiv sammenheng med utenforskap, jo eldre ungdommene er, desto høyere er sannsynligheten for å stå utenfor. Både innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre har signifikant høyere sannsynlighet for utenforskap sammenlignet med unge uten innvandrerbakgrunn. Det å være i OTs målgruppe har svakere samvariasjon med kjønn når vi kontrollerer for alder og innvandrerbakgrunn.

Når sosioøkonomiske forhold inkluderes i modell 2, reduseres sammenhengen med innvandrerbakgrunn betydelig, men forblir statistisk signifikant. Å vokse opp i en familie med en aleneforelder og/eller bo trangt øker sannsynligheten for utenforskap, mens høyere husholdningsinntekt og foreldre med høy utdanning reduserer risikoen. Dette indikerer at deler av sammenhengen mellom innvandrerbakgrunn og utenforskap kan forklares av familiens økonomiske og sosiale ressurser.

I modell 3 inkluderes grunnskolepoeng, og resultatene viser en tydelig sammenheng; høyere karakterer fra ungdomsskolen er sterkt forbundet med lavere sannsynlighet for utenforskap, særlig blant dem med 30 poeng eller mer. Når skoleprestasjoner tas med i analysen, svekkes den statistiske sammenhengen med både kjønn og innvandringsbakgrunn. Det betyr at forskjellene vi observerer mellom gutter og jenter, og mellom innvandrere og majoritetsungdom, i stor grad kan forklares av ulikheter i skoleprestasjoner. Med andre ord ser det ikke ut til at kjønn eller det å ha innvandret til Norge i seg selv øker risikoen for utenforskap, men at disse kjennetegnene henger sammen med faktorer tidligere i utdanningsløpet – her målt gjennom grunnskolekarakterer.

Samtidig finner vi at alder og det å være født i Norge med utenlandsfødte foreldre har signifikant positiv sammenheng med sannsynligheten for å være i målgruppen for OT, selv når vi kontrollerer for ulikheter i skoleprestasjoner. Det samme gjelder flere kjennetegn ved familien. Det å bo trangt samt det å vokse opp med aleneforsørger henger sammen med høyere sannsynlighet for å være i målgruppen for OT. Samlet sett viser analysene at risiko for utenforskap henger sammen med et samspill mellom flere ulike faktorer, som alder, familieforhold og særlig grunnskoleresultater.

Registerdataanalysene gir viktig kunnskap om mønstre i ungdommenes tilknytning til utdanning og arbeid, men fanger ikke hele bredden av forholdene som preger livene deres. Grunnet begrensninger i datamaterialet har vi ikke mulighet for å kontrollere for alle relevante forhold beskrevet tidligere, som helseutfordringer, svake norskspråklige

ferdigheter eller rus. Registerdata gir også begrenset innsikt i ungdommenes egne erfaringer med skole, møte med ulike tjenester, relasjoner til familie og nettverk, eller hvordan de selv opplever og forstår sin livssituasjon. Intervjuene understøtter imidlertid det kvantitative analyser peker på, at dette er en gruppe med sammensatte og ofte gjensidig forsterkende utfordringer. Ungdommene har ulike livshistorier og forutsetninger, og dermed også ulike grunner til at de ikke deltar i undervisning eller annen aktivitet.

En forutsetning for å forstå hvilke behov den enkelte ungdom har, er å få bedre innsikt i hva som ligger bak utfordringene. Det kan imidlertid være krevende å avdekke bakenforliggende faktorer. Hva kom først, og hva påvirker hva? Dårlig psykisk helse kan påvirke skoleprestasjoner, samtidig som faglig strev kan forsterke psykiske belastninger. Sosialt utenforskap kan oppstå som følge av språkutfordringer, men kan også i seg selv bidra til lav motivasjon og svak mestringstro. Bildet er sjelden entydig.

Dette innebærer at det ikke alltid er mulig å kategorisere ungdommenes utfordringer basert på alder, botid, karakterer eller helseutfordringer og så trekke direkte slutninger om hvilke behov de har. Mens noen behov kan være felles for alle ungdommer innenfor samme gruppe, kan behov også variere betydelig selv innenfor tilsynelatende like grupper, nettopp fordi utfordringene har ulike årsaker og uttrykk. Individuell kartlegging og ungdommenes medvirkning er viktig. De må forstå hvilke muligheter som finnes, og være med på å vurdere hva som passer for dem. I kapittel 5 analyserer vi behov som kan utledes basert på funn i dette kapittelet, og som kommer til uttrykk i intervjuer med ungdommer og i arbeidsverksteder med ansatte i bydelene, OT og skolene.

4 Unge som grenser til OTs målgruppe

I tillegg til målgruppen for OT som vi har beskrevet i kapittel 3, finnes det flere grupper unge som står utenfor utdanning og/eller arbeid, eller som har høy risiko for utenfor-skap, men som ikke omfattes av oppfølgingstjenestens formelle ansvar. Dette gjelder for eksempel unge som har fullført og bestått videregående opplæring, men som likevel står uten arbeid og heller ikke deltar i høyere utdanning; unge i alderen 16–24 år uten fullført videregående opplæring, men som er i arbeid; personer i alderen 25–30 år som er utenfor arbeid og utdanning; unge uten vitnemål fra grunnskolen, som dermed ikke har rett til videregående opplæring; og unge med kort botid som ikke kan nyttiggjøre seg ordinær undervisning.

For disse ungdommene er Nav i praksis den sentrale inngangsporten til tjenesteapparatet og tilbud om oppfølging, blant annet gjennom Ungdomsgarantien. Samtidig peker både Oslostandarden og tidligere forskning (Kaspersen et al., 2024) på en viktig utfordring – mange unge i disse situasjonene er ikke kjent med sine rettigheter eller faller mellom ulike tjenester fordi ansvarsforholdene er uklare.

I dette kapittelet undersøker vi omfanget av disse gruppene, hva som kjennetegner dem, og hvilke utfordringer og behov de har. Det er flere gode grunner til å se disse gruppene i sammenheng med målgruppen til oppfølgingstjenesten. For det første bidrar de til å gi et mer helhetlig bilde av ungt utenforskap i Oslo, på tvers av formelle alders- og rettighetsgrenser. For det andre kan slike analyser synliggjøre mulige risikofaktorer for å falle utenfor, hva som kjennetegner dem som er ekstra utsatt, samt hvilke behov for oppfølging de kan ha. Basert på disse gruppene kan man også identifisere hvor overgangene mellom ulike tilbud og tjenester fungerer godt, og hvor ungdom «faller mellom to stoler».

4.1 Hovedfunn

Analysene i kapittelet viser systematiske sammenhenger mellom utdanningsnivå, innvandrerbakgrunn, botid i Norge og risiko for å stå utenfor arbeid og utdanning.

- Unge som har fullført videregående opplæring, har betydelig lavere risiko for å havne i varig utenforskap. Likevel står også en mindre gruppe unge i alderen 19–24 år utenfor arbeid, utdanning og tiltak etter fullført videregående. Blant disse er innvandrere med kort botid overrepresentert. Dette tyder på at formell kompetanse alene ikke er tilstrekkelig for å sikre deltakelse i arbeid eller utdanning, særlig blant ungdom med svake norskferdigheter og/eller dårlig systemforståelse.
- Blant unge uten fullført videregående opplæring som er i jobb (uten å kombinere jobben med utdanning), er arbeidstilknytningen preget av midlertidige kontrakter, deltidarbeid og lav jobbsikkerhet. Analysene viser for eksempel at nær halvparten av 16–19-åringene uten fullført videregående som er i arbeid, men ikke i utdanning, er midlertidig ansatt.
- Blant personer i alderen 25–30 år blir forskjellene mellom dem som har fullført og ikke fullført videregående enda tydeligere, og manglende fullføring av videregående

opplæring synliggjøres som en sentral risikofaktor for mer varig utenforskap. Andelen i utenforskap var 30 prosent blant unge uten fullført videregående opplæring, mot syv prosent blant dem som har fullført. Sannsynligheten for utenforskap i alderen 25–30 år var høyere blant kvinner enn menn.

- Våre funn viser at enkelte grupper møter særskilte strukturelle barrierer som kan begrense tilgang til oppfølging og øke risikoen for utenforskap. Dette gjelder særlig unge uten vitnemål fra grunnskolen og unge med kort botid som ikke kan følge ordinær opplæring. For disse gruppene kan manglende norskferdigheter, faglige hull etter avbrutt skolegang og begrenset kjennskap til norsk utdanningssystem føre til frafall og varig utenforskap.

4.2 Unge 16–24 år uten fullført videregående opplæring, som er i arbeid

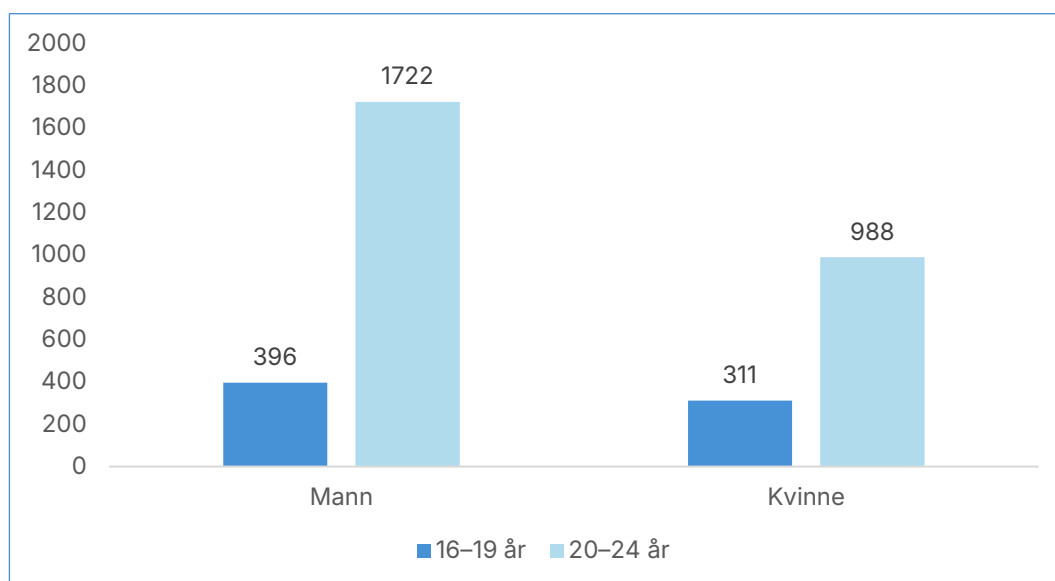
I kapittel 3 viste vi at elleve prosent av alle 16–24-åringene i Oslo med fullført grunnskole, men uten fullført VGO, var utenfor arbeid, utdanning og tiltak (tabell 5). Omtrent 40 prosent i samme gruppe var registrert sysselsatte i 2023. Dette tilsvarer omtrent 11 700 personer, herunder ca. 7900 i alderen 16–19 år og ca. 3800 i alderen 20–24 år. Denne gruppen er jevnt fordelt mellom kjønn – unge kvinner utgjorde 48 prosent av gruppen, menn 52 prosent.

I det følgende ser vi nærmere på unge som ikke har fullført videregående opplæring, men som er i arbeid. Vi er særlig interessert i å kartlegge deres tilknytning til arbeidslivet, herunder hvilken type arbeid de har, og i hvilken grad arbeidet kombineres med utdanning. Ved å se nærmere på dette får vi noen indikasjoner på hvor stabil arbeidstilknytningen er, og hvilke grupper som kan være mest utsatt for senere frafall og utenforskap.

Det er viktig å påpeke at en betydelig andel av dem som jobber i denne gruppen, gjør det ved siden av utdanning. Dette gjaldt om lag syv av ti 16–24-åringene uten fullført videregående som var registrert i arbeid i 2023 (ca. 8300 personer). Dette indikerer at mange unge i denne aldersgruppen har en aktiv tilknytning til både skole og arbeidsliv, snarere enn å stå utenfor. Kombinasjonen av utdanning og arbeid kan for mange fungere som en strategi for å sikre inntekt, opparbeide arbeidserfaring og samtidig opprettholde progresjon i utdanningsløpet.

Det var om lag 3400 unge mellom 16 og 24 år uten fullført videregående opplæring som var i arbeid i 2023 uten å kombinere dette med utdanning. Unge menn i alderen 20–24 år var overrepresentert i denne gruppen (se figur 4.1).

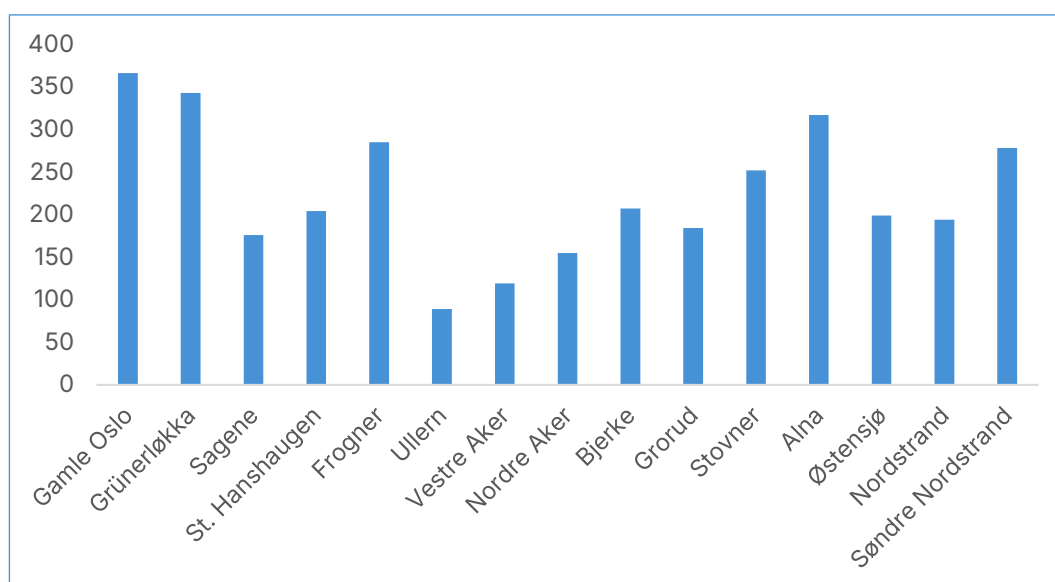
Figur 4.1. 16–24-åringene med grunnskole som høyeste fullførte utdanning som var i arbeid, men ikke under utdanning. Fordelt på alder og kjønn, Oslo, 2023 (microdata.no).



Om lag halvparten av 16–24-åringene med fullført grunnskole som var i arbeid, hadde innvandrerbakgrunn, det vil si enten er innvandrere (27 prosent av gruppen) eller er født i Norge med utenlandsfødte foreldre (24 prosent). Med andre ord utgjorde unge med innvandrerbakgrunn en mindre andel av denne gruppen, sammenlignet med målgruppen for oppfølgingstjenesten. Som vi nevnte i delkapittel 3.7, hadde 62 prosent av unge i OTs målgruppe innvandrerbakgrunn.

Videre viser figuren under hvordan denne gruppen var fordelt mellom ulike bydeler i 2023.

Figur 4.2. Antall unge 16–24 år med grunnskole som høyeste fullførte utdanning som var i arbeid, men ikke under utdanning, etter bydel*, 2023 (microdata.no).

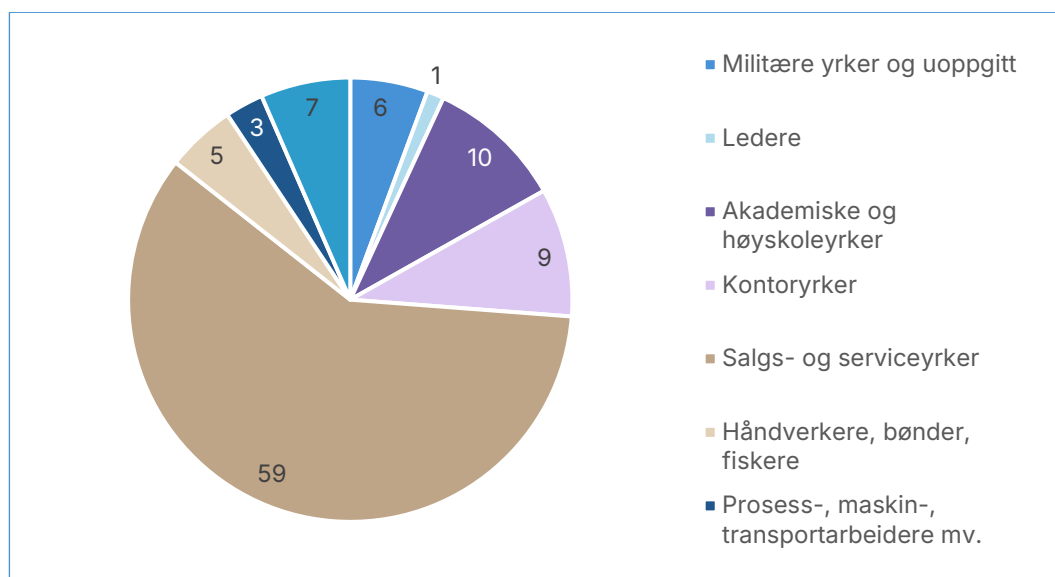


*Bydelene Sentrum og Marka er tatt ut på grunn av lave tall. Det er større usikkerhet i resultatene fordelt på bydelsnivå, på grunn av små tall. Tallene bør derfor tolkes med ekstra stor forsiktighet.

Våre analyser av denne gruppens arbeidsforhold viser at arbeidstilknytningen er relativt løs og midlertidig, særlig blant de yngste. Blant 16–19-åringer i denne gruppen var 47 prosent ansatt i midlertidige stillinger, og tilsvarende gjald 33 prosent av dem i alderen 20–24 år.

Figuren under viser fordeling etter yrke blant unge med fullført grunnskole, men uten fullført videregående skole, som var i jobb i 2023 uten å kombinere denne jobben med studier. Flertallet var sysselsatt i salgs- og serviceyrker. Denne yrkesgruppen alene sto for over halvparten av jobbene i denne gruppen. En mindre andel arbeidet innen akademiske/høyskoleyrker (ti prosent), kontoryrker (ni prosent) og renhold/hjelpearbeid (syv prosent). Fordelingen i figuren tyder på at unge med lav utdanning er konsentrert i yrker med lave formelle kompetansekrav. Tidligere studier av arbeidsmarkedet har vist at denne typen yrker sammenlignet med andre yrker, i større grad preges av midlertidighet, deltidsarbeid samt dårligere arbeidsforhold (Bore et al., 2013; With, 2019).

Figur 4.3. Sysselsatte 16–24-åringer i Oslo med grunnskole som høyeste fullførte utdanning som var i arbeid og ikke under utdanning (n = 3 400), etter yrke, 2023 (microdata.no). Prosent.



To av ungdommene vi intervjuet befant seg i denne tilgrensede gruppen. De hadde ikke fullført videregående opplæring, men var i jobb. Vi snakket også med flere som tidligere hadde vært i denne situasjonen, men som nå hadde kommet tilbake til videregående opplæring. Disse ungdommene hadde ulike historier og ulike veier inn i utenforskapet.

Et fellestrekk handlet likevel om behovet for veiledning. Selv om de ikke lenger deltok i opplæring, ønsket de å ha noen å snakke med og å få oversikt over hvilke muligheter som fantes videre. En av ungdommene som hadde vendt tilbake til opplæring, beskrev hvordan det var avgjørende at oppfølgingstjenesten ikke ga seg, men fortsatte å motivere ham til å forsøke videregående på nytt. For andre, som hadde tatt et bevisst valg om å slutte fordi skolen ikke opplevdes riktig for dem, handlet behovet om støtte til å orientere seg i et arbeidsmarked der de visste at mulighetene var begrensede uten fullført videregående. Flere uttrykte også at de satte pris på bare det å ha en trygg voksen å henvende seg til. Behovene ligner dermed på de vi også ser blant unge med lave

grunnskolepoeng – behov for ekstra støtte, oppfølging og arenaer der de kan oppleve mestring.

4.3 Unge i alderen 19–24 år som har fullført videregående opplæring, og er utenfor arbeid, utdanning og arbeidsrettede tiltak

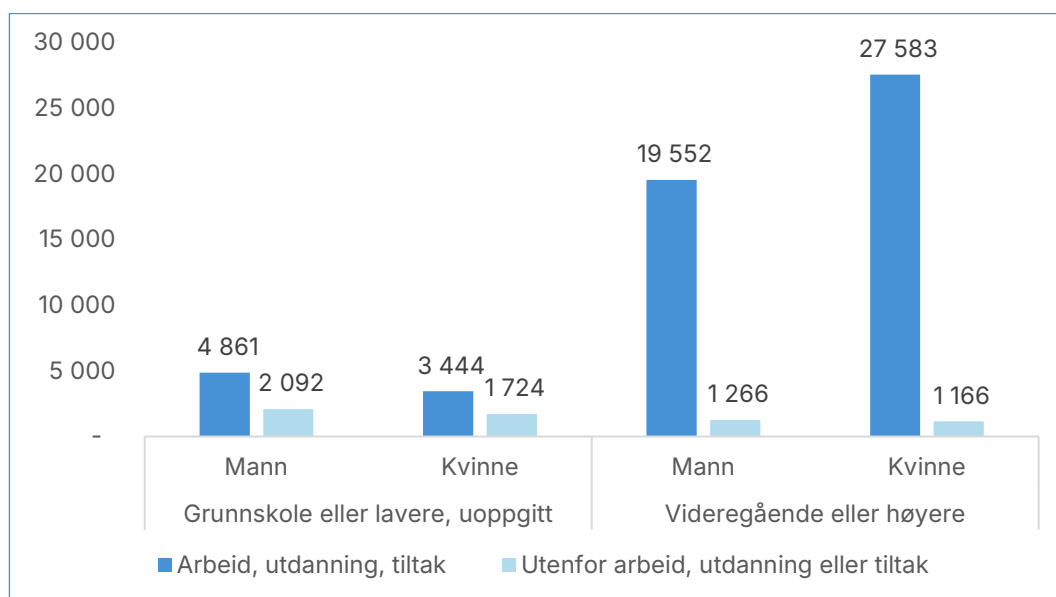
I denne delen ser vi nærmere på unge som fullfører videregående opplæring, men likevel står utenfor arbeid, opplæring eller arbeidsrettede tiltak. Det vil si unge i utenforskap som har vitnemål, fagbrev eller tilsvarende, men som ikke går videre til høyere utdanning eller arbeid.

I 2023 gjaldt dette om lag 2430 personer i alderen 19–24 år. Det tilsvarte fem prosent av alle personer i samme aldersgruppe og med tilsvarende utdanning. Til sammenligning var sannsynligheten for å stå utenfor 31 prosent for unge i alderen 19–24 år *uten* fullført videregående opplæring. Med andre ord har unge i denne aldersgruppen med fullført videregående skole en betydelig lavere risiko for å være i utenforskap.

Analyser av risiko for varig utenforskap i denne gruppen tyder på at det i betydelig mindre grad er langvarig sammenlignet med unge i tilsvarende alder og situasjon som ikke har fullført videregående opplæring. Vi finner at to av tre 19–24-åringar med fullført videregående i utenforskap i 2018 var tilbake i arbeid, utdanning eller arbeidsrettede tiltak i 2023. Blant dem uten fullført videregående var under halvparten (47 prosent) registrert i arbeid, utdanning eller på tiltak.

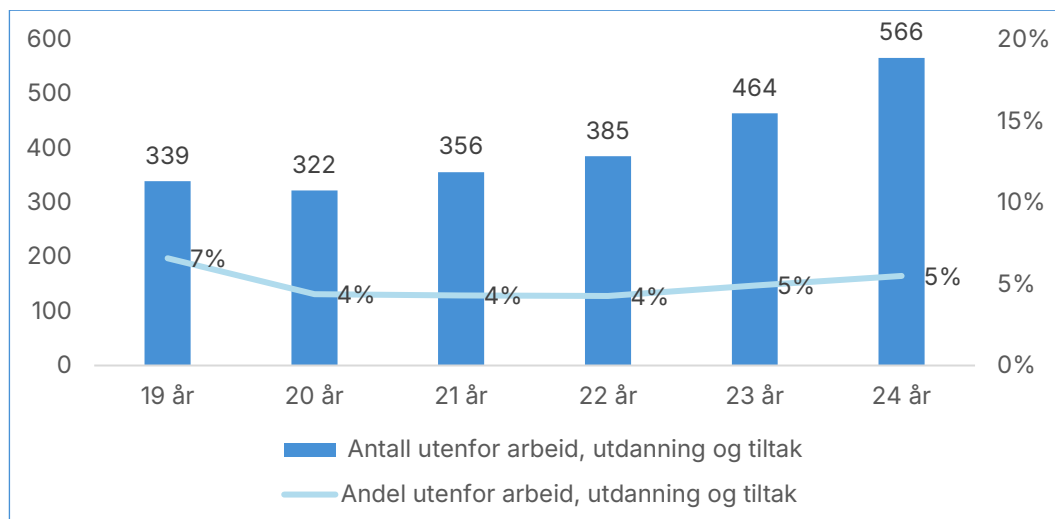
Figuren under viser antall unge menn og kvinner i alderen 19–24 år i 2023, fordelt etter om de var i utenforskap eller ikke. I figuren ser vi tydelige forskjeller i sannsynligheten for å være i arbeid, utdanning eller på tiltak avhengig av utdanningsnivå. Det er færre unge menn enn kvinner i gruppen som har fullført videregående utdanning og er i aktivitet, men knapt noen kjønnsforskjell når det gjelder volum på gruppen som har fullført VGO, men står utenfor aktivitet – i denne gruppen var det 1266 menn og 1166 kvinner.

Figur 4.4. Antall personer i alderen 19–24 år i Oslo etter kjønn, høyeste fullførte utdanningsnivå og aktivitetsstatus, 2023 (microdata.no).



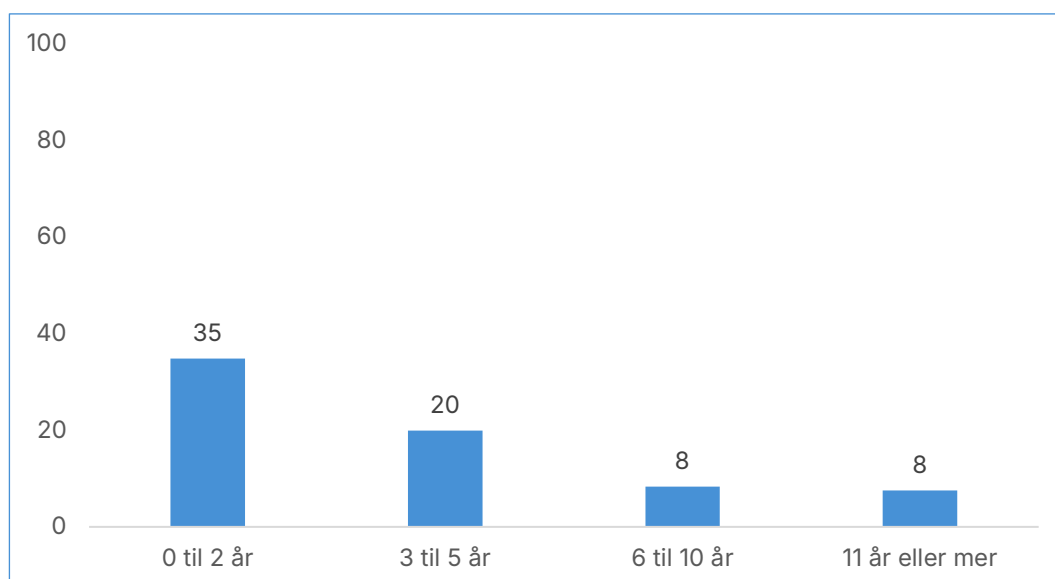
Inndeling etter alder viser at det er små forskjeller i andelen som er utenfor arbeid, utdanning og tiltak mellom de ulike alderskohortene i denne gruppen. Samtidig øker antallet gradvis med alder, som vist i figuren under.

Figur 4.53. Antall og andel unge 19–24 år med fullført videregående utdanning, som er utenfor arbeid, utdanning eller tiltak, 2023 (microdata.no).



Om lag 43 prosent av denne tilgrensede gruppen hadde innvandrerbakgrunn, det vil si at de enten har innvandret til Norge selv (om lag 620 personer) eller er født i Norge og har utenlandsfødte foreldre (om lag 440 personer). Innvandrere i denne gruppen har høyere risiko for å være utenfor sammenlignet med øvrige unge. Dette gjelder i størst grad innvandrere med kort botid. Dette er vist i figuren under. Blant dem med kortest botid (inntil to år) var om lag hver tredje i utenforskap, mot under ti prosent blant dem med botid på seks år eller mer.

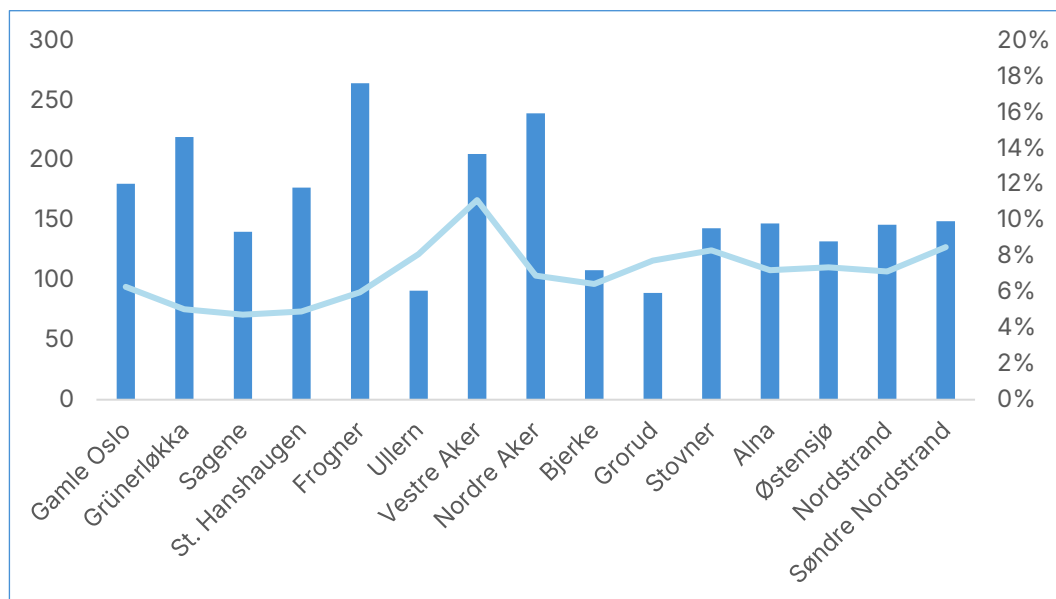
Figur 4.6. Andel utenfor arbeid, utdanning og tiltak blant innvandrere i alderen 19–24 år med fullført videregående utdanning (n = 620), etter botid, 2023 (microdata.no). Prosent.



Dette kan henge sammen med at innvandrere relativt oftere mangler registrerte karakterer fra grunnskolen. Som i flere andre grupper vi har analysert i denne rapporten, finner vi at det å mangle eller ha lave karakterer fra grunnskolen er forbundet med høyere

sannsynlighet for utenforskap også blant 19–24-åringer med fullført videregående opplæring.

Figur 4.7. Antall og andel 19–24 med fullført videregående utdanning, som er utenfor arbeid, utdanning eller tiltak (n = 2 430), etter bydel*, 2023 (microdata.no).



*Bydelene Sentrum og Marka er tatt ut på grunn av lave tall. Det er større usikkerhet i resultatene fordelt på bydelsnivå, på grunn av små tall. Tallene bør derfor tolkes med ekstra stor forsiktighet.

Oppsummert har unge i alderen 19–24 år som har fullført videregående opplæring, lavere risiko for å være utenfor, sammenlignet med dem uten fullført VGO i samme alder. De har også lavere risiko for varig utenforskap sammenlignet med unge uten fullført videregående opplæring. Likevel er det noen i denne gruppen som er utenfor arbeid, utdanning eller arbeidsrettede tiltak, og blant dem er særlig innvandrere med kort botid overrepresentert. De kan ha lignende oppfølgingsbehov som innvandrere i målgruppen til OT med kort botid. Dette diskuterer vi nærmere i kapittel 5.

4.4 Personer i alderen 25–30 år som står utenfor arbeid og utdanning

I det følgende ser vi nærmere på sammenhengen mellom utdanningsnivå og tilknytning til arbeid og utdanning blant unge i alderen 25–30 år. Denne aldersgruppen ligger over målgruppen for oppfølgingstjenesten, men er likevel relevant å inkludere i analysen. Behovene i denne gruppen kan være sammenfallende med OTs målgruppe, særlig blant de eldste i målgruppen.

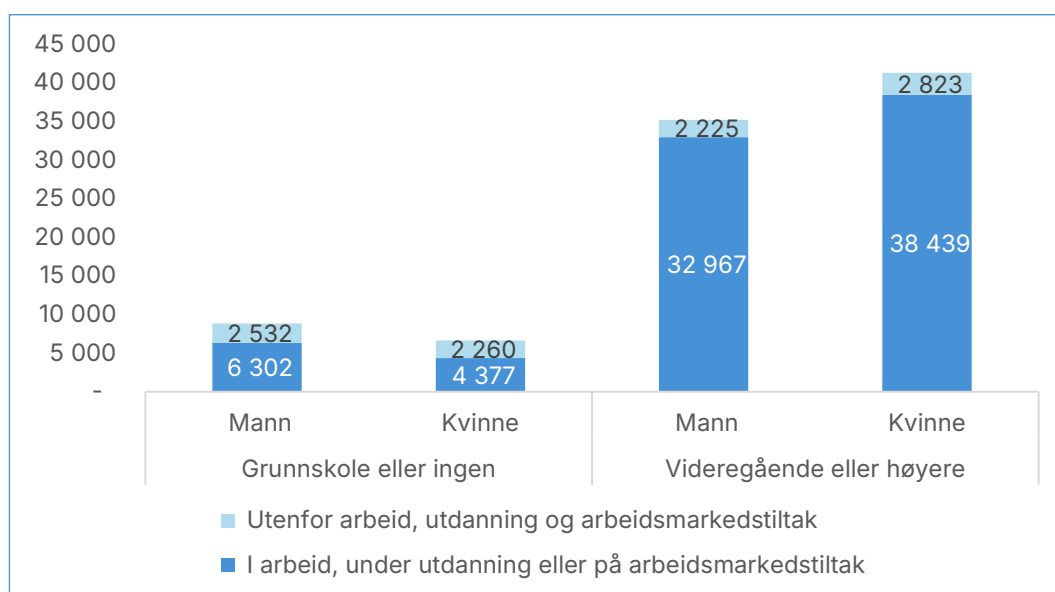
Blant yngre ungdom kan fravær, midlertidige pauser og omvalg være en del av studieforløpet, og en del vil fortsatt være i utdanning eller i ferd med å komme tilbake til studier. I alderen 25–30 år har de fleste avsluttet sitt videregående utdanningsløp, og forskjeller mellom de som har fullført og ikke fullført videregående trer tydeligere frem.

I 2023 var om lag 9840 25–30-åringer i Oslo utenfor arbeid, utdanning eller tiltak. Dette tilsvarer om lag elleve prosent av alle unge i tilsvarende alder. Som figuren under viser, har flertallet i denne aldersgruppen fullført videregående opplæring. Blant de som har grunnskole som høyeste utdanningsnivå og dermed fortsatt står uten fullført VGO, er

sannsynligheten for å være utenfor arbeid, utdanning og arbeidsrettede tiltak betydelig høyere enn blant unge i samme alder.

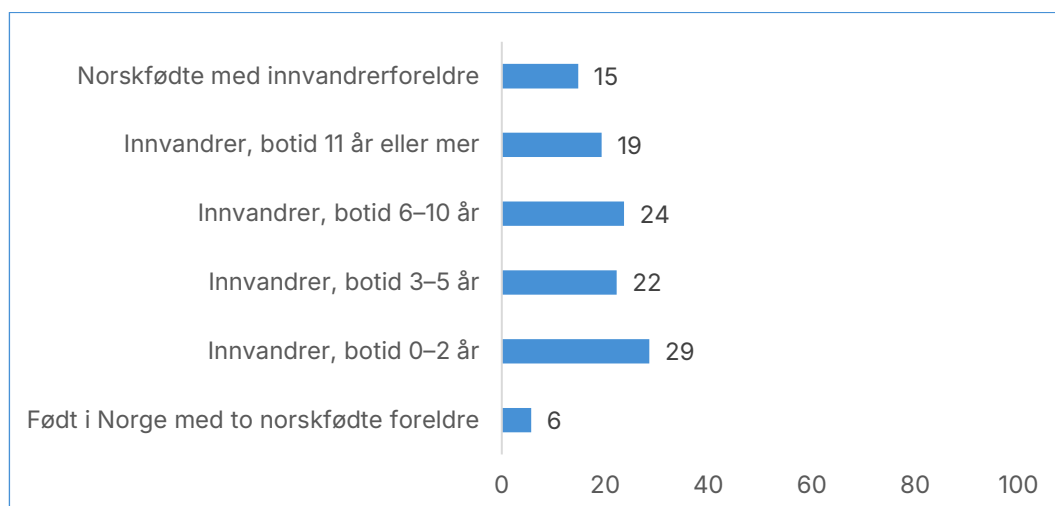
Andelen i utenforskap var 30 prosent blant unge uten fullført videregående opplæring, mens tilsvarende andel er syv prosent blant dem som har fullført. Sannsynligheten for å være utenfor i denne alderen er høyere blant kvinner enn menn, særlig blant dem uten fullført videregående utdanning. Blant de med grunnskole som høyeste fullførte utdanning, var andelen utenfor arbeid, utdanning eller tiltak 34 prosent hos kvinner og 29 prosent blant menn.

Figur 4.8. Arbeidsmarkedsstatus for personer i alderen 25–30 år i Oslo, etter kjønn og høyeste fullførte utdanningsnivå (microdata.no).



Som i de yngre aldersgruppene beskrevet over, finner vi også en sterk overrepresentasjon av innvandrere blant 25–30-åringene som står utenfor arbeid og utdanning. I 2023 utgjorde innvandrere om lag halvparten av 25–30-åringene i utenforskap i Oslo uten fullført videregående opplæring, dette tilsvarte om lag 5100 personer. Sannsynligheten for å være i utenforskap var høyest blant innvandrere med kort botid, som vist i figur 4.9.

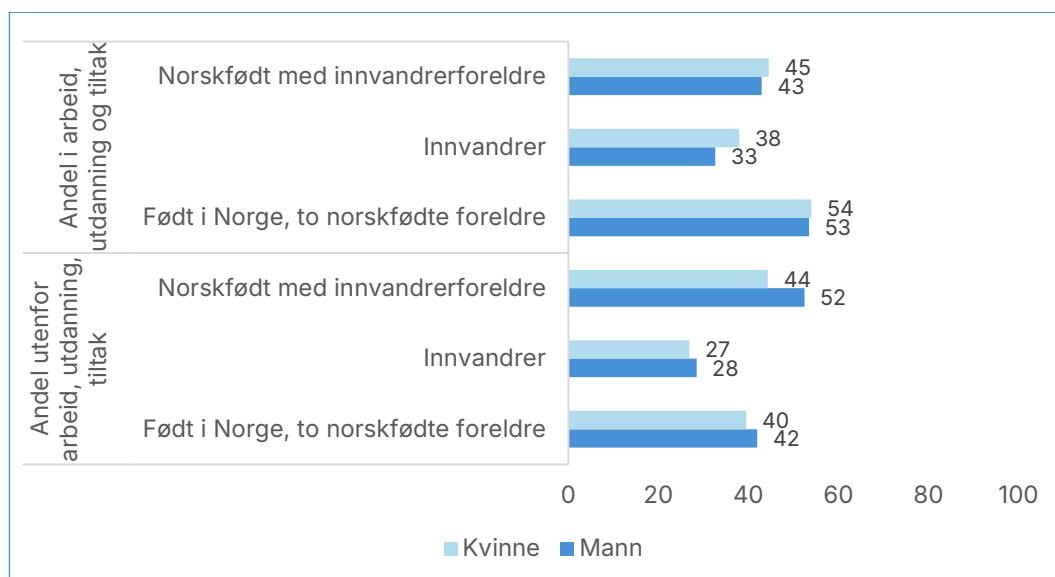
Figur 4.9. Andel utenfor arbeid, utdanning eller tiltak blant unge 25–30 år (n = 9 840), etter innvandrerkategori og botid, 2023 (microdata.no). Prosent.



Tidligere forskning og analyser på nasjonalt nivå har vist at utenforskap oftere er kortvarig blant unge menn enn unge kvinner (Brekke, 2014; Vogt et al., 2020; Fedoryshyn & Segiet, 2020). I våre analyser av denne gruppen i Oslo finner vi relativt små kjønnsforskjeller i sannsynligheten for å være i varig utenforskap. Derimot finner vi noen forskjeller etter innvandrerbakgrunn. Vi har tatt utgangspunkt i 25–30-åringer som var utenfor arbeid, utdanning eller tiltak i 2018 og sett på deres aktivitetsstatus fem år senere, i 2023. Figur 4.10 viser andelen som fortsatt befant seg i utenforskap i denne gruppen, fordelt etter kjønn og innvandrerkategori.

Figuren viser at norskfødte med innvandrerforeldre har høyest risiko for varig utenforskap, og det gjelder i størst grad gutter. Innvandrere utgjorde den laveste andelen både i og utenfor aktivitet fem år senere. Det kan forklares med at om lag en tredjedel av innvandrere var borte fra administrative registre i 2023, hvilket tyder på at de har utvandret fra Norge en gang mellom 2019 og 2023.

Figur 4.10. Andel i utenforskap i 2023 blant 25–30 åringer som også var i utenforskap i 2018 (n = 10 870), etter innvandrerbakgrunn og kjønn (microdata.no). Prosent.



Registerdataene viser at mange i denne gruppen mangler formell kompetanse, noe som skaper behov for tilpasset opplæring og praksisnære kvalifiseringsløp som kan styrke mulighetene deres i arbeidsmarkedet. Nav (2025) understreker samtidig at mange unge voksne utenfor arbeidslivet både evner og ønsker å jobbe dersom forholdene legges til rette, noe som gjør tilrettelegging og støtte avgjørende. At innvandrere er sterkt overrepresentert i denne gruppen, peker også på et behov for tidlig og målrettet støtte, særlig når det kommer til språk. I tillegg viser forskning at utenforskap ofte henger sammen med svake nettverk og lav sosial tilknytning, noe som gjør behovet for sterkere tilhørighet og sosial inkludering viktig for å sikre bedre overgang til både skole og arbeidsliv (Wollscheid, 2025).

4.5 Unge uten vitnemål fra grunnskolen

Målgruppen for oppfølgingstjenesten omfatter unge som har rett til videregående opplæring. Dette betyr at ungdom som ikke har registrert fullført grunnskoleutdanning ikke er i målgruppen.

Ifølge opplæringslovens § 5-1 har ungdom som har fullført norsk grunnskole eller tilsvarende rett til videregående opplæring etter søknad (Utdanningsdirektoratet, 2025). Kravet for tilsvarende opplæring er oppfylt for dem som:

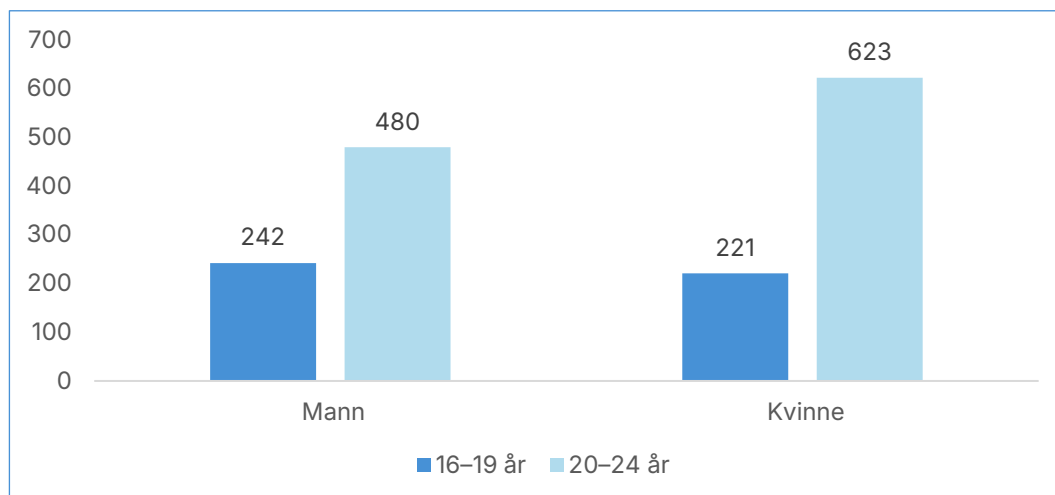
- er skrevet ut av grunnskolen
- har gjennomført minst ni års allmenn grunnopplæring i utlandet
- gjennom realkompetanse kan dokumentere et opplæringsnivå tilsvarende fullført grunnskole
- har fullført grunnskoleopplæring gjennom privat opplæring i hjemmet (Forskrift til opplæringsloven, paragraf 4-1)

I forskriften står det også at ungdom som har fått grunnopplæring i utlandet, selv må dokumentere eller sannsynliggjøre at opplæringen tilsvarer norsk grunnskole. Dersom fylkeskommunen vurderer at det ikke er tilfellet, skal det undersøkes om ungdommen likevel oppfyller kravene gjennom realkompetanse. I slike tilfeller sendes saken videre til kommunen for avklaring.

I 2023 var det om lag 3600 unge i alderen 16–24 år som ikke var registrert med fullført grunnskoleutdanning. Av disse sto 1570 utenfor arbeid, utdanning eller arbeidsrettede tiltak. Med andre ord er det høy sannsynlighet for å være i utenforskap blant unge uten vitnemål fra grunnskolen.

Figur 4.11 viser kjønns- og aldersfordelingen blant unge i samme aldersgruppe som OT-målgruppen, men uten vitnemål fra grunnskolen. Figuren tyder på at de eldste, fra 20–24 år, har høyest risiko for å være i denne tilgrensende gruppen – og at det var flere kvinner enn menn blant de eldste uten grunnskolevitnemål.

Figur 4.11. Unge 16–24 år uten registrert utdanning som i tillegg var registrert utenfor arbeid og utdanning, etter kjønn og alder. Oslo, 2023 (microdata.no).



Ved nærmere analyser finner vi at tre av fire i denne gruppen var innvandrere, og blant disse er det en klar overvekt av nyankomne, 80 prosent av de utenlandsfødte hadde bodd i Norge inntil tre år. En viktig forklaring på manglende vitnemål blant disse ungdommene, er at tidligere utdanning fra hjemlandet ikke er registrert i norske systemer. Dette innebærer at gruppen kan fremstå som svakere kvalifisert enn de faktisk er.

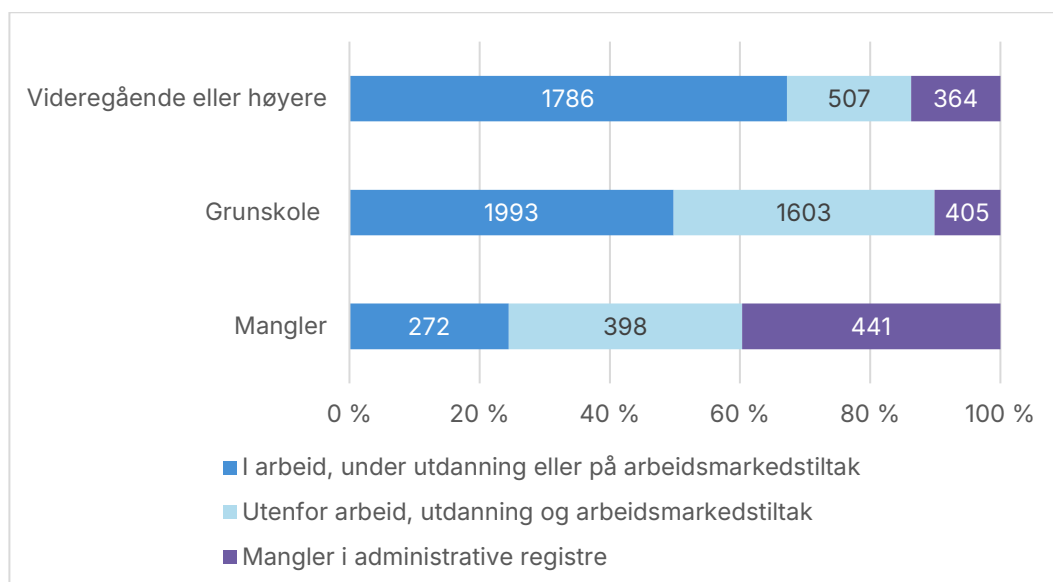
Hvilke tyder på behov for bedre tilgang til vurdering av realkompetanse blant nyankomne ungdommer.

Samtidig har vi tidligere vist at unge innvandrere med kort botid er en mer mobil gruppe enn andre, både geografisk og i tilknytning til arbeid og utdanning. Det er derfor særlig relevant å undersøke denne gruppens situasjon over tid, herunder hvor mange som kommer i aktivitet eller forblir utenfor fem år senere. Dette gir et bedre grunnlag for å vurdere om utenforskapet er midlertidig knyttet til etableringsfasen, eller om det representerer en mer varig risiko for marginalisering.

Vi undersøker derfor unge i alderen 16–24 år uten registrert fullført grunnskole i 2018, og deres aktivitetsstatus i 2023. Figur 4.12 viser arbeidsdeltakelse i 2023 blant de som fem år tidligere (2018) var registrert med fullført VGO eller grunnskole, eller manglet fullført grunnskoleutdanning. Resultatene viser at 36 prosent av de som ikke hadde registrert grunnskoleutdanning i 2018 var registrert i aktivitet fem år senere – langt færre enn blant de som hadde fullført grunnskole eller VGO. En svært stor andel av de som ikke hadde fullført grunnskole i 2018 manglet i offentlige registre fem år senere. Fire av ti finner vi ikke igjen i administrative registre i 2023. Dette tyder på at en betydelig andel forlot Norge innenfor femårsperioden.

Ulike innvandrergupper har ulik grad av mobilitet inn og ut av Norge. Mens arbeidsinnvandrere og innvandrere som kommer for å studere utvandrer oftere, er det naturlig nok flere flyktninger og familieinnvandrere som forblir i landet. I våre analyser finner vi at ingen flyktninger i gruppen omtalt over har forlatt landet etter fem år, mens åtte av ti innvandrere som kom for å jobbe eller studere, men var i utenforskap i 2018, har utvandret innen 2023.

Figur 4.12. Fordeling etter aktivitetsstatus i 2023 blant 16–24 åringer i Oslo, etter utdanningsnivå i 2018 (microdata.no). Antall og andel.



Resultatene viser at flyktninger og innvandrere med kort botid har særlig stor risiko for å oppleve at utfordringer knyttet til å stå uten fullført grunnskole hindrer aktivitet. Slik regelverket er utformet, kan det ta ekstra tid før denne gruppen får avklart rettighetene

sine og kan begynne i ordinær videregående opplæring. Samtidig kan det være krevende for dem å få oversikt over hva de har rett på, og hvor de kan henvende seg for å få hjelp i avklaringsprosessen.

Selv om innvandrere utgjorde majoriteten av ungdom uten registrert fullført grunnskole i vårt datamateriale, finner vi også om lag 230 norskfødte ungdommer med innvandrerforeldre og cirka 150 ungdommer uten innvandrerbakgrunn i alderen 16–24 år, som manglet grunnskole og var utenfor arbeid, utdanning eller tiltak i 2023.

Det kan være flere mulige årsaker til at både innvandrere og ungdommer født i Norge mangler registrert fullført grunnskole og derfor faller ut av målgruppen for OT. En slik årsak kan være at de befinner seg i utlandet når de skulle delta i siste året på ungdomsskolen. En nøkkelinformant i Utdanningsetaten påpeker at dette betyr at ungdom som ikke går 10. klasse i Norge havner utenfor OTs målgruppe.

De som ikke er en del av målgruppa, er jo de som er i utlandet når 10. trinn blir avslutta. For de står uten grunnskolekompetanse, for de har ikke vært i Norge når 10. trinn er fullført. Og de kan komme hjem igjen året etter, litt på høsten. De står da uten fullført 10. trinn. De har da ikke rett til videregående, og da har de heller ikke rett til hjelp fra oppfølgingstjenesten.

Informanten nevner også flere mulige grunner til at ungdom ikke er i Norge i 10. klasse, blant annet personer i familier som har oppholdt seg midlertidig i utlandet og ikke har vært bevisste at de selv må sørge for å registrere at barna har vitnemål fra grunnskolen. Ofte vet ikke myndighetene en gang om disse ungdommene oppholder seg i Norge eller ikke.

Og så vet vi jo heller ikke at de kommer tilbake. Hvis de ikke oppsøker det offentlige. Så vet jo ikke vi at de havna på Gardermoen i går. Nå setter jeg veldig på spissen, men det er det egentlig ingen som vet. Så de er jo en gråsone som detter mellom de to stolene. Men jeg vet heller ikke hvordan vi skal få tak i dem, fordi ... Det er ikke ulovlig at foresatte tar med seg et barn ut av Norge. Men det får så store konsekvenser når man ikke går på norsk skole eller har gått på en internasjonal skole uten vitnemål.

Andre i tjenestene påpekte at langvarige opphold i utlandet ikke bare kan gi seg utslag i utfordringer med å bli registrert i systemet, men at det også kan gi betydelige faglige og sosiale utfordringer. De fremhevet dette særlig for norskfødte med innvandrerforeldre.

De har vært et år eller to i foreldrenes hjemland, og så kommer de tilbake. Og så har de kjempestore faglige hull språklig sett og faglig på skolen, som det er nesten umulig å hente inn igjen.

Noen ansatte i tjenesteapparatet hadde møtt unge gutter som ble sendt til utlandet fordi de hadde utfordringer på skolen eller foreldrene mente de hadde kommet inn i dårlige miljøer i Norge, og mente opplevelsene disse hadde i utlandet kunne øke risikoen for

utenforskap ikke bare av faglige årsaker, men også på grunn av den emosjonelle belastningen.

Mest gutter, er det vi har hatt, som har vært sendt ut. Det har startet i litt sånne problemer, og som har vært sendt hjem for å enten gå på koranskole eller ... Og kommer tilbake igjen som både ganske traumatiserte og det som medfølger. Men også et helt annet skolesystem. De har ikke sjanse til å komme inn her på vanlig skole, som man blir skrevet inn på, da. Så da glipper det ofte.

Når det gjelder jenter, fremmet enkelte tjenestepersoner bekymring for at de kunne bli giftet bort i forbindelse med utenlandsopphold, og at dette kunne gi utenforskap selv om de kanskje gjorde det godt på skolen.

Det er utfordrende å anslå basert på registerdata hvor mange unge som mangler registrert grunnskoleutdanning på grunn av utenlandsopphold. Vi har tatt utgangspunkt i 16–17-åringer i målgruppen for OT i Oslo i 2023, og sett på hvor mange av disse som var registrert utvandret året før. Vi finner i underkant av ti personer i denne gruppen. Samtidig vet vi at en betydelig andel av dem som har utenlandsopphold ikke melder fra om dette til Folkeregisteret (Krokedal et al., 2024). Derfor er det vanskelig å si med sikkerhet i hvor stor grad det lave antallet skyldes mangelfulle registreringer eller faktiske forhold.

Opplæringsplikten i Norge gjelder til og med det året man fyller 16, etter dette har en ikke lenger rett til ordinær ungdomsskoleopplæring i grunnskolen. Når ungdom kommer til Norge etter fylte 16 år og mangler godkjent grunnskoleutdanning, faller de derfor utenfor det ordinære løpet og henvises ofte til forberedende opplæring for voksne. Dette tilbudet gir mulighet til å fullføre og få godkjent grunnskole, slik at de senere kan kvalifisere seg til videregående opplæring (Udir, 2024). Selv om ordningen formelt sett sikrer retten til nødvendig opplæring, innebærer den i praksis at mange unge nyankomne, blir gående lenge utenfor et ordinært og aldersadekvat læremiljø. Våre data viser imidlertid at de som ikke får plass i ordinær ungdomsskole, har behov for og ønsker seg opplæringstilbud som er faglig tilrettelagt, men sosialt og utviklingsmessig tilpasset ungdom på egen alder. Vi skriver mer om dette i delkapittel 4.6.

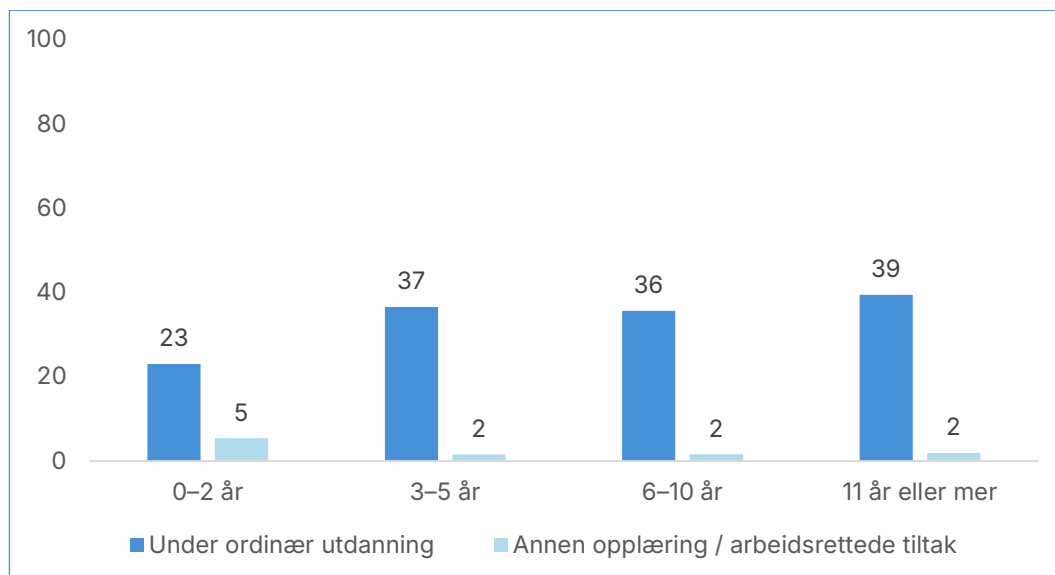
Utfordringene vi har beskrevet tidligere i rapporten knyttet til kort botid, er altså også gjeldende for de i den tilgrensede gruppen som ikke har godkjent grunnskoleutdanning og kort botid. Både for ungdommene og foreldrene kan det være krevende å forstå hva som plasserer dem innenfor eller utenfor OTs målgruppe, eller innenfor og utenfor videregående opplæring. Vi beskriver deres behov nærmere i kapittel 5.

4.6 Unge med kort botid som ikke kan følge ordinær videregående opplæring

I 2023 var det ifølge registerdata om lag 830 innvandrere med botid på under tre år i alderen 16–24 år, og cirka 730 med botid mellom tre og fem år, som hadde fullført grunnskoleutdanning, men ikke VGO. Figur 4.13 viser hvor stor andel av innvandrere i denne alders- og utdanningsgruppen med ulik botid som var i ordinær utdanning eller annen opplæringsaktivitet. Som det går frem av figuren var de aller fleste under ordinær

utdanning. En noe høyere andel av de nyankomne ungdommene med botid på under tre år var i andre typer opplæring eller arbeidsrettede tiltak, fem prosent mot to prosent blant dem med botid på over to år.

Figur 4.13. Andel under utdanning og opplæring blant innvandrere 16–24 år med grunnskole som høyeste fullførte utdanningsnivå (n = 5 290), etter botid og type utdanning. 2023 (microdata.no). Prosent.



I den tidligere introduksjonsloven hadde 16- og 17-åringer rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, i tillegg til at de hadde rett og plikt til opplæring etter opplæringsloven. Den nye integreringsloven (Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid LOV-2020-11-06-127) omfatter imidlertid ikke 16- og 17-åringer. Det betyr at denne gruppen ikke lenger har rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap.

Selv om unge med kort botid har fått godkjent vitnemålet sitt og har rett til videregående opplæring, kan de likevel stå overfor utfordringer med å følge ordinær opplæring i Norge. For eksempel kan manglende norskferdigheter, ulik faglig bakgrunn og begrenset kjennskap til det norske utdanningssystemet gjøre overgangen til ordinær opplæring krevende. Informanter ved skolene beskriver at elever med kort botid også ofte har store faglige hull etter å ha gått på skole i andre land med andre læreplaner, og er ukjent med den norske skolekulturen. Dette gjør tilpasning til norsk ordinær opplæring ekstra vanskelig, både faglig og sosialt.

Vi snakket med ungdommer som har opplevd å være i denne situasjonen. De beskriver at språkutfordringer gjorde det vanskelig å forstå undervisningen og uttrykke seg i faglige sammenhenger, noe som påvirket både faglig og sosial deltakelse. Også flere tjenstepersoner fremhevet at nyankomne kan oppleve utfordringer fordi de ikke klarer å følge ordinær undervisning. Fagspråket som brukes på videregående kan være ekstra utfordrende. For eksempel sa en som jobbet med undervisning for unge nyankomne følgende:

Det vi ser som kjennetegner den ungdommen [med kort botid] er at man begynte på mottaksklassen, så før du er klar, før du klarer å skrive og snakke språket godt nok, så

blir du kastet videre. Når man da havner på videregående skjønner de ikke hva som skjer rundt deg. Da blir det vanskelig å holde ut i skoleløpet. Vi ser at språket kan være et hinder for ganske mange. Ikke motivasjon eller interesse, men de forstår virkelig ikke.

Denne gruppen kan altså i likhet med unge uten fullført grunnskoleopplæring ha behov for ytterligere språkopplæring og støtte til å håndtere hull i tidligere skolegang. I tillegg kan ungdom med kort botid ha flyttet mellom flere land, fått avbrutt skolegangen eller vært i konfliktsoner, og av den grunn ha en utfordrende familie- eller traumehistorikk. Dette forsterker behovet for tett oppfølging og tverrfaglig samarbeid.

Det finnes noen egne tiltak for elever med kort botid, for eksempel egne klasser med forsterket norskopplæring, og studiespesialisering for minoritetsspråklige ved enkelte skoler. Imidlertid hadde flere tjenestepersoner erfaring med at minoritetsspråklige klasser ofte utgjør parallelle fellesskap på skolen, og elevene «holder seg til sin egen gruppe», noe som gjør det vanskeligere å bli integrert i ordinære klasser.

Ungdommer og tjenestepersoner vi snakket med uttrykte at elevene ofte selv ønsker ordinær opplæring og å være i et vanlig, aldersadekvat miljø, og at plassering i særtilbud kan oppleves umotiverende. Vi intervjuet blant annet en 19 år gammel jente som hadde bodd i Norge i underkant av to år. Hun behersket norsk godt, og hadde nesten fullført videregående i hjemlandet før hun flyttet til Norge. I Norge begynte hun på norskopplæring, hvor hun beskrev at hun hadde mye fravær, men at lærerne hjalp henne med å søke opptak til videregående. Likevel fikk hun plutselig beskjed om at hun måtte ta et år med forberedende studieforberedende først. Hun forsto ikke hvorfor, og opplevde at hun allerede hadde tapt tid da hun måtte starte videregående på nytt. Hun beskrev at hun verken forsto eller var involvert i beslutningen som var tatt om å gå et år i en forberedende klasse, og at hun hadde trodd hun kunne begynne på vanlig videregående.

Også ansatte som jobbet i særtilbud for nyankomne beskrev lignende historier.

Vi har jo elever hos oss nå som opplever at de er på veldig feil sted, og som selv tenker at de er gode i norsk og har lyst til å gå på elektro, men de har blitt plassert hos oss.

Disse historiene viser at unge med kort botid i stor grad er prisgitt systemet rundt seg og den hjelpen de får til å forstå og navigere det. Situasjonene illustrerer hvor viktig det er at alle nyankomne ungdommer får ekstra tett og systematisk oppfølging samt tydelig informasjon om hvilke valg og rettigheter de har.

Det kvalitative materialet viser imidlertid at ungdom med kort botid ikke er en enhetlig gruppe. Forskjellene i bakgrunn og erfaring er store, og disse variasjonene påvirker hva slags støtte de trenger. Det ble uttrykt slik i et av arbeidsverkstedene:

Det er vanskelig å si noe generelt om denne gruppen, fordi det er jo så ulik bakgrunn. Kanskje kommer de fra familier med analfabetisme eller kanskje har de store traumer? Vi møter ungdom som har vært ansvarlig for familien sin eller hatt omsorgsoppgaver i hjemlandet sitt. Også kommer de til Norge og skal begynne inn i skolen, men

har aldri gått på skolen selv. De har på en måte veldig annet utgangspunkt enn noen som kommer og kanskje har gått i skole i hjemlandet sitt og vært i en stabil familieinstitusjon. (...) Vi snakker hele tiden om én gruppe, men de er jo egentlig så forskjellige og har så ulike behov.

Fafo-rapport *Fokus på formell kvalifisering* (Tyldum et al., 2024:58) viser til en spørreundersøkelse gjennomført av IMDi om hvordan ansatte i norske kommuner mener man bør legge til rette for at flere nyankomne under 25 år deltar i videregående opplæring. Dette var et åpent spørsmål der de kommuneansatte kunne gi korte eller lange svar. Nær halvparten av svarene fremhevet behovet for bedre tilpasning ikke bare i norsk, men i engelskfaget. Mange peker også på at ordninger med fortløpende inntak kunne gjøre overgangen til videregående enklere for unge som deltar i introduksjonsprogrammet. I tillegg trekkes det frem at en betydelig andel unge nyankomne er unge kvinner med innvandrerbakgrunn som har flere barn og store omsorgsoppgaver. Ifølge kommunene kan denne gruppen ha utfordringer med å følge undervisning på fulltid, og fraværsreglene gjør situasjonen ekstra krevende. Informantene understreket samtidig at disse kvinnene har gode forutsetninger for å gjennomføre videregående opplæring hvis de får mer fleksibel og målrettet støtte.

Til tross for betydelig variasjon i livssituasjon og ønsker peker tidligere forskning og våre kvalitative data mot noen gjennomgående behov blant ungdom med kort botid som ikke kan følge ordinær undervisning. Uansett om de ønsker å gå i ordinær opplæring, forberedende tilbud eller i voksenopplæringen, har de behov for sosial tilhørighet, relevante norske språkarenaer, og tilpasset støtte (for eksempel tettere individuell veiledning) på tvers av skoleløp. Slike behov kan sammenfalle med behovene til andre ungdommer som strever med norsk eller andre fag. Dette diskuterer vi nærmere i kapittel 5, hvor vi ser på både generelle og spesifikke behov for ulike grupper i og nærliggende målgruppen for OT.

5 Ungdommenes behov

I kapittel 3 og 4 har vi vist at enkelte grupper unge har økt risiko for utenforskap fra arbeid og utdanning. Vi har pekt på hvordan dette kan gi indikasjoner på hvilke typer oppfølgingsbehov ungdommene kan ha. I dette kapittelet går vi nærmere inn på hva slags behov for oppfølging personer i utenforskap, eller med høy risiko for å havne i utenforskap, kan ha.

Vi bygger på funnene fra kapittel 3 og 4 samt tilleggsfunn fra det kvalitative datamaterialet i studien, det vil si intervjuer med ungdom og erfaringer fra ansatte som arbeider tett på unge i eller nær utenforskap. De kvalitative dataene er, som redegjort for i kapittel 2, ikke statistisk representative for hele målgruppen, men gir dybdekunnskap og innsikt i behov slik de erfares og forstås av ungdommene selv og av førstelinjetjenestene. Utvalget av informanter er gjort på bakgrunn av deres særlige kunnskap og erfaring.

5.1 Hovedfunn

Analysene i dette kapittelet viser at ulike typer ungdom kan ha flere av de samme hjelpebehovene. Samtidig viser materialet at behov kan variere betydelig mellom enkeltpersoner innenfor samme undergruppe. En streng kategorisering av behov etter undergruppe vil derfor i liten grad fange opp denne variasjonen, og kan bidra til å overskygge både felles behov og individuelle forskjeller.

I dette kapittelet tar vi derfor utgangspunkt i de viktigste oppfølgingsbehovene som trer frem i materialet samlet sett. Der det er relevant, peker vi på hvordan disse behovene kommer til uttrykk mer konkret i særskilte undergrupper.

- Et gjennomgående funn er behovet for **støtte i overganger**. Ungdom i og nær utenforskap har behov for forutsigbar og praktisk støtte i overganger mellom ulike skoler og tjenester, med tydelig ansvar for oppfølging og avklarte videre løp. For unge med svak systemforståelse, svake språkferdigheter, kort botid eller usikker oppholdsstatus er behovet særlig knyttet til tilrettelagt informasjon og rammer som gjør deltakelse i opplæring mulig.
- Videre peker funnene på et tydelig behov for **fleksible og tilpassede lavterskeltilbud**. Flere av våre informanter peker på behov for fleksibel oppfølging og tilbud med få formelle krav og mulighet for gradvis oppstart. Dette kan for eksempel innebære opplæring i små enheter, med høy voksentetthet og som gir muligheter til å tette faglige hull. Ungdom med manglende mestring og svakt utbytte av ordinær opplæring kan ha behov for alternative eller praksisnære innganger til opplæring. Ungdom med psykiske helseutfordringer kan ha særlig behov for inngang til aktivitet gjennom små og håndterbare steg, for eksempel sjeldne og korte undervisningsøkter. Ungdom fra familier med lav inntekt (hvor vi også finner overrepresentasjon av innvandrere) og eldre ungdom i tilgrensende grupper, har behov for oppfølging som kan kombineres med inntekt eller økonomisk støtte samt fleksible, arbeidsrettede tilbud.
- **Relasjonsbygging og kontinuitet** fremstår som en sentral forutsetning for å lykkes med oppfølgingen. Ungdommene har behov for stabile voksne som kan følge dem

over tid, og som har fleksibilitet til å støtte dem i møte med ulike tjenester og tiltak. Mange ungdommer med ukjent aktivitet antas å ha særlig behov for oppsøkende oppfølging, da de i liten grad selv tar kontakt med hjelpeapparatet.

- Våre funn peker også på betydelige utfordringer knyttet til **samarbeid, samordning og informasjonsdeling mellom de ulike tjenestene og bydelene**. Særlig ungdommer med sammensatte utfordringer er avhengige av at oppfølgingen rundt dem er koordinert og sammenhengende. Disse ungdommene trenger tydelige kontaktflater og fungerende samhandling mellom tjenester, både innad og på tvers av bydeler. Det er særlig behov for strukturer og rutiner som kan bidra til bedre samhandling mellom Nav og øvrige tjenester.
- Flere av informantene i tjenestene som arbeider med målgruppen i OT peker på at **sterke universelle tjenester** er en viktig suksessfaktor for å få flere ungdommer inn i aktivitet. Dette forutsetter samtidig at tjenestene er fleksible og tilgjengelige, og ivaretar støtte i overganger, lavterskeltilnærminger og relasjonsarbeid. For ungdom med kort botid og svake norskferdigheter er det behov for universelle opplæringstilbud som er tilstrekkelig tilrettelagt for deltakelse i aldersadekvate læringsmiljøer. Ungdommene kan også ha behov for gode overgangsrutiner, og mer tilpasset språklig og faglig opplæring i ordinær opplæring.

Funnene peker også mot flere kunnskapsbehov, blant annet bedre kunnskap om hvilke tilbud og oppfølgingsformer som faktisk treffer ulike deler av målgruppen, mer systematisk kunnskap om overganger og utstøtingsmekanismer i utdanningsløpene, mer kunnskap om datagrunnlag, kontaktarbeid og samhandlingsrutiner sikket mot å fange opp ungdom med ukjent status, og bedre kunnskap om samarbeidsbarrierer på systemnivå.

5.2 Støtte til å manøvrere i systemet og i overganger mellom skoler

Flere av undergruppene vi har identifisert, særlig de med **kort botid, lave grunnskolepoeng, de som ikke kommer inn i et VGO-løp som passer for dem og/eller de med foreldre med lav utdanning eller svak systemforståelse**, har behov for ekstra støtte for å orientere seg i systemet og hvilke muligheter som faktisk finnes. Samtidig kan ungdom som ikke tilhører disse undergruppene ha behov for hjelp med å navigere systemet og gjøre gode valg.

Overgangen fra ungdomsskole til videregående opplæring fremheves som en kritisk fase av både ungdom og ansatte i tjenestene. Det samme gjelder ungdom som har hatt et avbrekk fra VGO og vil inn igjen, eller som ønsker å endre VGO-løp. Utfordringene kan omfatte alt fra å gå glipp av frister, gjøre uheldige prioriteringer i søknaden, eller søke på skoler med så høyt inntakssnitt at sannsynligheten for å komme inn er svært liten. Dette kan igjen føre til at ungdom ender opp på skoler langt unna hjemmet.

Tjenestene beskriver at de gir omfattende veiledning i disse prosessene, men mye tyder på at søknadssystemet likevel utgjør en betydelig barriere for mange. Det handler ikke nødvendigvis om manglende motivasjon, men om at man glemmer å søke eller svare på opptak innen fristen, eller utilsiktet havner på en skole på den andre siden av byen. Slik kan ungdom plutselig stå utenfor videregående opplæring, uten at det var et bevisst valg.

Ungdom med lave grunnskolepoeng kan ha særlig behov for støtte i disse overgangene. I intervjuene beskriver flere ungdommer at usikkerhet rundt egne faglige muligheter gjør det vanskelig å vurdere hvilke utdanningsprogram som faktisk passer, og små feil i søknadsprosessen kan få store konsekvenser dersom det ikke finnes fleksible muligheter for å rette opp i etterkant. Som diskutert i kapittel 3 strever mange som har lave eller null grunnskolepoeng med faglige, sosiale eller helsemessige utfordringer. For dem kan det også være særlig vanskelig å håndtere søknadsprosesser, frister og valg av utdanningsprogram. Beskjeder om opptak og frister sendes kun til ungdommen, ikke foreldrene deres. Informanter i tjenesteapparatet pekte imidlertid på at svært mange ungdommer har behov for hjelp fra foreldre eller andre voksne i slike prosesser.

Ungdom som ikke får plass på den skolen eller utdanningsprogrammet de ønsket seg, eller som ikke får lære plass, er en gruppe som kan ha særlig behov for støtte. Når det sosiale miljøet brytes opp ved bytte av skole, linje eller lære plass, kan det være ekstra viktig å ha en trygg person å støtte seg på. Dersom en ungdom ikke kommer inn på en skole som ligger nært hjemmet kan lange reiseveier også svekke motivasjonen og bidra til frafall. Vi finner flere eksempler blant ungdommene vi har pratet med, som har beskrevet den lange reiseveien som en avgjørende faktor for hvorfor de droppet ut.

For **ungdom som ønsker å bytte skole eller utdanningsprogram**, er det heller ikke alltid praktisk mulig å få til. Fulle klasser og faste frister kan føre til at enkelte blir stående lenge uten tilbud, noe som igjen gjør terskelen høyere for å komme inn i et nytt løp. Derfor er det viktig at ungdommene har en trygg kontaktperson, får god informasjon om rettighetene sine og oversikt over mulige alternativer. Dette handler både om tilgjengelig informasjon og tilgjengelige voksne som kan gi støtte gjennom hele prosessen.

I den tilgrensede gruppen **personer i alderen 25–30 år som står utenfor arbeid og utdanning** er det mange innvandrere og mange som mangler formell kompetanse. Disse kan ha særlig behov for hjelp med å finne ut av hvordan de kan søke seg til opplæring som gir kvalifisering og formell kompetanse, og dermed få oppfylt rett til videregående opplæring for voksne (§ 4A-3 i opplæringsloven) og, om nødvendig, spesialundervisning (§ 4A-2).

I intervjuene kommer det også frem at **ungdom som strever med psykisk helse**, kan oppleve overganger som særlig belastende. Overgangen til nye skoler, nye lærere og nye forventninger kan forsterke stress og usikkerhet, noe flere unge beskriver som en årsak til at de mister oversikten eller gir opp underveis. Nye miljøer og økte krav kan forsterke stress og uro, og derfor er det viktig med tydelig informasjon, samarbeid mellom tjenester og en person som følger dem tett gjennom overgangen. Dette kan bidra til å skape trygghet og gjøre det lettere å mestre både det sosiale og det faglige i en sårbar fase. Også her kan lange og tidkrevende reiser gjøre skolehverdagen mer belastende, både praktisk og mentalt, og føre til økt fravær over tid. For noen kan dette også forsterke andre utfordringer, som lav motivasjon, søvnproblemer eller opplevelse av manglende tilhørighet til skolemiljøet. Når avstanden til skolen oppleves som stor, kan terskelen for å møte opp bli høyere, særlig i perioder der ungdommene allerede strever. Unge med psykiske helseutfordringer kan altså ha et særlige behov for tydelig informasjon,

hjelp med systemorientering og støtte i forbindelse med overganger, uavhengig om eller hvordan utfordringene er diagnostisert.

Vi har nevnt tidligere at **ungdom som nylig har kommet tilbake fra utenlandsopphold** og **unge med kort botid** kan oppleve utfordringer fordi de ikke har fått registrert fullført grunnskole i det hele tatt, eller at de kan være registrert med fullført grunnskole, men uten å ha fått grunnskolepoeng. Ungdom i slike situasjoner har særlig behov for rask avklaring av kompetanse og rask oppstart i videre opplæring, så de unngår å bli stående utenfor og vente på å komme inn i det norske systemet.

Ungdom med kort botid har i tillegg ofte særlig behov for mer, eller annerledes, bistand i forbindelse med overgang fra en skole til en annen enn det som vanligvis gis. For dem gjør dette behovet seg gjeldende ikke bare i skiftet fra ungdomsskole til videregående, men også overgangen fra innføringstilbud til ordinær klasse. I både intervjuene og statusmøtene beskrives språk og faglige hull som sentrale barrierer for å følge tempoet fra mottaksklasse til ordinær undervisning, og at overgangen ofte skjer før ungdommene opplever seg klare.

Tjenestene peker på at foresattes systemforståelse ofte tas for gitt, men at ungdom i noen familier – særlig med innvandrerbakgrunn og der foreldrene har lite utdanning – ofte mangler støtte hjemme til å forstå frister, søknadssystemer eller muligheter for omvalg. Dette kan gjøre det vanskelig å få oversikt og ta gode valg i søkeprosessen. I arbeidsverkstedene beskrives det at foreldrene i slike familier i mindre grad kjenner til videregående opplæring, og at dette gjør ungdommene ekstra avhengige av at informasjonen er tydelig og tilgjengelig. Funnene indikerer et behov for at kommunen i større grad sikrer at informasjon om utdanningsløp og valg inngår systematisk i karriereveiledningen i grunnskolen. Videre peker de på betydningen av gode og tilpassede informasjonsrutiner som også når foresatte og elever med begrensede norskferdigheter, for eksempel gjennom bruk av tolk, flerspråklig materiell og mer dialogbaserte former for veiledning. Ungdommene vi snakket med høsten 2025 etterlyser tydeligere og mer tilgjengelig støtte i overgangen mellom ungdomsskole og videregående. En ungdom vi pratet med uttrykte et eksplisitt ønske om at informasjonen som ble gitt om videregående skole skulle være lett å forstå, også for de som ikke hadde norsk som morsmål. Hun ønsket også mer informasjon om hva den videregående opplæringen egentlig innebar.

Ungdommenes erfaringer understøtter funnene fra både intervju, arbeidsverksted og tidligere forskning om at overgangen mellom ungdomsskole og videregående er en kritisk fase, der det er behov for både tydelig informasjon og mer oppsøkende, relasjonsbasert støtte. Ansatte i bydelene fremhever for eksempel at ungdom som allerede har svake skoleprestasjoner, høyt fravær eller begrenset systemforståelse, kan ha vansker med å orientere seg i søknadsprosessen til videregående, og at små feilvalg eller misforståelser kan gjøre at de står uten plass selv om de har motivasjon for videre opplæring.

Hva slags støtte i overgangsfasene finnes i dag?

Det finnes allerede noen tilbud i kommunen som kan hjelpe ungdom som faller ut i overgangsfasene eller står i fare for å gjøre det. Tilgangen til disse tilbudene er begrenset. Samtidig gir ungdom og tjenestepersoners refleksjoner rundt hvordan og på hvilke måter disse tilbudene er til hjelp mot utenforskap ytterligere innsikt i konkrete tiltak ungdom i eller nær utenforskap har behov for.

OT-skoletilbud og 11. skoleår ser for eksempel ut til å fungere som et alternativ for ungdom som faller ut ved overgangen fra ungdomsskole til videregående opplæring eller ikke finner seg til rette i ordinære VGO-klasser. Disse klassene er ikke nødvendigvis fulle ved oppstart og har et løpende opptak, derfor kan ungdom som ikke kommer inn i et fungerende utdanningsløp ved ordinært opptak få en ny sjanse gjennom OT-klasse.

Det var en stund jeg var litt syk, og jeg er ikke så flink på sanne ting, også fikk jeg heller ikke hjelp fra skolen. Og fristen var ute. Så jeg tenkte at siden jeg ikke fikk søkt videregående dette året, så fikk jeg bare ta fri. Men så tenkte jeg at det kan bli kjedelig, og jeg kanskje vil angre og sånt. Så jeg snakka med rådgiveren på [anonymisert skole], og hun kom med det forslaget her. Jeg hadde aldri hørt om det, men hun forklarte meg om det og jeg synes det hørt veldig bra ut.

Sitatet illustrer at ungdommen ikke falt ut av skolen på grunn av faglige eller sosiale utfordringer, men gikk glipp av fristen for å søke videregående skole på grunn av sykdom. I dette tilfellet trengte ungdommen en skoleplass, og OT-tilbudet fungerte som en inngangsport tilbake til utdanning – men ikke nødvendigvis fordi hun hadde behov for den særskilte oppfølgingen ordningen er ment å gi.

Oslostandarden for oppfølgingstjenesten tydeliggjør rutiner og ansvar i overgangen fra ungdomsskolen, blant annet ved å spesifisere hvordan skolene skal følge opp elever som står i fare for å slutte, og hvordan bydel og Nav skal kobles på før og etter et eventuelt avbrudd. Likevel har tidligere forskning pekt på at praksis varierer betydelig mellom bydeler og skoler, og at det er utfordrende å sikre en reell «rød tråd» i oppfølgingen når ungdom bytter arena (Hansen et al., 2020). Vårt materiale tyder på at dette fortsatt er tilfellet. Til tross for at overganger er gitt særlig oppmerksomhet i den nye Oslostandarden for oppfølgingstjenesten, tyder materialet på at nettopp disse fasene fremdeles er blant de mest sårbare delene av oppfølgingskjeden. Mange av forslagene fra ungdom og førstelinjetjenesten handler om å gjøre støtten i overgangene mer tydelig, mer oppsøkende og mer sammenhengende over tid.

5.3 Fleksible, tilpassede lavterskel-aktiviteter

Ungdom har ulike behov for tilbud og tiltak for å komme tilbake i opplæring, kompetansehevende tiltak eller arbeid, avhengig av hvilke utfordringer de opplever og hvor lenge de har vært borte fra skole eller arbeid. Samtidig forteller flere av ungdommene vi har snakket med at det å være i aktivitet i seg selv er viktig, fordi terskelen for å komme seg ut blir høyere jo lengre man er hjemme. Behovet for fleksible og lett tilgjengelige løsninger gjelder for alle ungdommer i utenforskap. Både ungdom og ansatte fortalte at det

å starte i det små, ha lav terskel for oppmøte og kunne prøve ut aktiviteter uten store forpliktelser, er avgjørende for å komme i gang.

Behovet for tilpassede lavterskel-løsninger henger tett sammen med ungdommens behov for å oppleve mestring. Intervjuene med ungdom og ansatte i førstelinjetjenesten viser at mange i utenforskap har opplevd at negative skoleerfaringer, gjentatte nederlag eller lange perioder uten aktivitet svekket troen på egne evner. For flere av ungdommene handler mestring derfor om å få mulighet til å bygge opp faglig forståelse på nytt – ofte i et annet tempo og med større individuell støtte enn de har opplevd tidligere.

Tilpassede opplæringstilbud

Både ungdommer og ansatte i førstelinjetjenesten beskriver at de som ikke har lært det de trenger i grunnskolen har behov for at voksne har tid til å se dem, og at undervisningen er tilpasset deres tempo og forutsetninger. Dette behovet er særlig tydelig blant **ungdom med lave eller manglende grunnskolepoeng**, som delkapittel 3.1 viste at utgjør en betydelig undergruppe i målgruppen. Behovet er også særlig gjeldende i den **tilgrensende gruppen som består av ungdom som ikke er registrert med fullført grunnskoleopplæring**. I disse gruppene finner vi blant annet ungdom som har hatt begrenset læringsutbytte fra grunnskolen. I intervjuene forteller flere at de over tid «hang etter» i flere fag, eller at fraværperioder gjorde at de gikk glipp av sentralt fagstoff.

Flere av ungdommene vi intervjuet hadde **middels til høye karakterer fra grunnskolen**. Både disse ungdommene og ansatte i tjenesteapparatet beskrev likevel at skolegangen kunne være forbundet med betydelig press og stress. For noen utviklet dette seg til en belastning som påvirket både trivsel og prestasjoner. Presset kunne være selvpålagt, knyttet til egne høye ambisjoner, eller forventninger fra foresatte. Funnene tyder på at denne gruppen, i likhet med andre ungdommer i sårbare situasjoner, ikke bare kan ha behov for faglig støtte, men også for oppfølging knyttet til stressmestring, struktur i hverdagen, motivasjon og utvikling av realistiske forventninger. Slik støtte kan være viktig for å forebygge marginalisering og frafall fra opplæring.

I intervjuene med OT-kontakter/ansvarlige ved Kuben og Valle Hovin kommer det frem at **elever med kort botid** og **elever i alderen 21–24 år** – som først ble innlemmet i målgruppen for OT i 2024 – skiller seg ut når det gjelder behov for tilpassede tilbud for å oppleve mestring i skolen.

For **ungdom med kort botid** kan dette også innebære behov for adekvat og tilstrekkelig språkopplæring, og støtte til å håndtere hull i tidligere skolegang. For elever med dårlige norskskferdigheter er behovet for særskilt språkopplæring ofte helt avgjørende for at de skal kunne delta meningsfullt i både skole og arbeidsrettede løp. Samtidig peker funnene på betydningen av kvaliteten i den særskilte språkopplæringen, og at innretningen av tilbudet har stor betydning for elevenes læringsutbytte. Dette kan også sees i sammenheng med behovet for økt bruk av morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring (TOF), særlig i tilfeller der dette kan styrke faglig forståelse parallelt med norskopplæringen.

Flere av ungdommene med kort botid beskriver at språkutfordringer gjorde det vanskelig å forstå undervisningen og uttrykke seg i faglige sammenhenger, noe som påvirket

både faglig og sosial deltakelse. For denne undergruppen ser mestring derfor ut til å forutsette kombinasjoner av norskopplæring og faglig påbygging, samt gradvise overgang inn i ordinære klasser når det er mulig.

Ungdom **med kort botid som ikke kan følge ordinær undervisning** eller **ikke har vitnemål fra grunnskolen**, kan risikere å bli gående lenge uten å komme inn i ordinær undervisning. Funnene peker på at ventetid, særlig for nyankomne, kan bidra til å forsinke både språkutvikling og progresjon i utdanningsløpet. I likhet med tidligere forskning tyder våre funn på at ungdom i denne situasjonen særlig trenger et opplæringstilbud som ikke isolerer dem fra norskspråklige jevnaldrende. Selv om behovet for språkstøtte og tilrettelagt undervisning er stort, beskriver flere at det å være i et miljø hvor de får høre og bruke norsk i naturlige sosiale situasjoner er avgjørende for både språkutvikling og trivsel.

Unge voksne (21–24 år), som nylig har kommet inn i målgruppen, beskrives av ansatte i OTs skoletilbud som en undergruppe som trenger mye tilpasning og tilrettelegging for å oppleve mestring i skolen. Nøkkelinformanter ved videregående skoler viser til at mange av disse har hatt et mer broket og fragmentert skoleløp enn de yngre elevene. Flere har byttet skole gjentatte ganger, hatt lange avbrudd og står med betydelige faglige og/eller språklige gap. De kan ha behov for spesialpedagogiske tilbud med særskilt mye individuell tilrettelegging, lavere tempo og mindre krav til oppmøte. Det samme kan gjelde mange i den tilgrensende gruppen **unge 25–30 år som står utenfor arbeid og utdanning**.

Mange i undergruppene, ungdom med kort botid og unge voksne har altså behov som det er særlig vanskelig å dekke gjennom eksisterende tilbud. Dermed kan de «falle mellom flere stoler». En av informantene ved en av skolene som har et OT-skoletilbud fortalte at han var spesielt bekymret for de unge voksne og de med kort botid.

De jeg blir bekymra for, er de som er unge voksne, som har veldig broket skolebakgrunn, og som kanskje har bytta skole mye, har stort behov for tilrettelegging, men som har falt litt ut, og hvor det er vanskelig å tenke etter det ideelle tilbudet. Fordi OT-skoletilbudene er i utgangspunktet ikke spesialpedagogiske. Eller elever med veldig kort botid som har svake norskspråklige ferdigheter.

Videre fremhever han at et tilbud med en noe lavere terskel, vil kunne være viktig for å få denne gruppen i aktivitet.

Jeg synes det er veldig bra det tilbudet vi har. Men jeg savner et mer kreativt skoletilbud. Og jeg savner et som er enda mer lavterskel. Kanskje også enda mer lavterskel på jobb. For det som finnes nå ... Hvis du skal gå på en praksisbrevordning, må du møte opp på den arbeidsplassen du har fått tildelt fire dager i uken. Og hva med de som ikke greier det? Eller som må ha en redusert type praksisbrevordning. Så det savner jeg litt, sånne, kall det light-versjoner og litt mer alternative tilbud. Det ser jeg er en utfordring. Fordi vi stiller krav til at ungdommene skal møte opp og være motiverte. Og så kan det være vanskelig for noen. Og jeg tenker særlig de litt eldre unge voksne. Som

har dårlige skoleerfaringer og som har mislyktes mye. Jeg skjønner jo på OT-kontakten i bydelen at når de først får tak i ungdommene, så er det ikke alltid så lett å vite hva man skal tilby dem, da.

Behovet for fleksible lavterskeltilbud kommer også særlig tydelig frem blant **ungdom med psykiske helseutfordringer**. I intervjuene beskriver flere at omfattende og faste krav gjør det vanskelig å møte opp, mens små og håndterbare steg – som én dag i uken eller kortere økter – gjør inngangen til aktivitet mer overkommelig.

En 17 år gammel jente, som hadde vært utenfor arbeid og utdanning en periode, men som nå kombinerte opplæring i skole og bedrift, fortalte om negative innvirkninger av det å ikke ha noe å gå til:

Jeg tror det er veldig ... kanskje ikke farlig akkurat, men at det er veldig dumt å bli sittende hjemme. Fordi jeg merka at jeg ble veldig mye mer «angstete» av å gjøre det. At det ble mye vanskeligere å faktisk skulle gjøre noe.

I forlengelse av dette fremhevet denne jenta hvor viktig det var å ha realistiske og håndterbare planer for å komme tilbake i aktivitet når hun først hadde falt utenfor. Flere av ungdommene vi pratet med beskrev nettopp denne overgangen som krevende, og opplevde at det å starte i det små gjorde terskelen lavere.

I enkelte av intervjuene kom det frem at ungdommene, sammen med noen i tjenesteapparatet, hadde laget trinnvise og konkrete oppfølgingsplaner. Dette kunne innebære å begynne med et par timer praksis i uken, før timetallet gradvis ble økt til noen timer hver dag. I flere tilfeller førte denne gradvise opptrappingen til at ungdommene etter hvert enten kom tilbake i full opplæring eller endte opp i full jobb. For eksempel beskrev en ungdom som gikk et kombinert lærling- og skoleløp det slik:

Når jeg ikke gikk på skole og ikke jobba, så var jeg veldig vant til å gå i ... på rommet mitt, egentlig. Og man havner kanskje i litt sånn dårlig rutine og aldri fått ork, og terskelen blir så høy, liksom. Men så begynte jeg med det én dag i uka. Og så trappet jeg opp til to, og så tre. Og så fikk jeg sommerjobb her. Så da fikk jeg litt smaken på å jobbe og jeg likte det veldig godt og så at jeg klarte det.

Når en først kommer tilbake i aktivitet etter å ha stått utenfor, virker det videre å være avgjørende med tett og stabil oppfølging i starten, gjerne i form av en fast person som kontakter ungdommen jevnlig. Behovet gjelder særlig ungdom som strever med **psykisk helse**, som kan trenge hjelp til å håndtere stress, uforutsigbarhet og oppmøte, og ungdom med **faglige utfordringer**, som kan ha behov for konkret støtte i skolehverdagen, tilpassede oppgaver eller redusert progresjon.

Et gjennomgående funn fra ungdom på tvers av gruppekjennetegn er at innholdet i aktiviteten må oppleves relevant. Interesse og trivsel ser ut til å bety mye for motivasjonen, og for om ungdommen klarer å holde seg i aktivitet over tid. En av jentene som gikk et kombinert opplæringsløp i en bedrift hun trivdes godt i, fortalte hvordan hun måtte prøve ulike ting før hun fant noe som passet.

Da kom de med et forslag om at jeg kunne jobbe på en båt. At de drar ut og reiser i noen uker, og så jobber de på en båt. Det er jo en sånn annen ting du kan gjøre i skoletiden, men det var ikke noe for meg ... Så var jeg innom for å jobbe i en matbutikk, og der gikk jeg én gang, og så aldri igjen. Det fikk jeg ikke til. Det ble litt for mye innelåst, liksom.

En annen ungdom forteller også om hvor viktig det var å finne et sted hun trivdes og mestret.

Jeg var livredd for å falle ut igjen. Men når man finner en plass man liker, og har en god veileder og kolleger som forstår deg, så gjør det utrolig mye. I hvert fall for meg.

Et gjennomgående funn er dermed at unge i eller nær utenforskap har behov for fleksible og lavterskeltilbud som tar utgangspunkt i ungdommenes egne forutsetninger.

Behov for alternativer til skole

Ungdom og ansatte i bydelene understreker at de som har vanskelig for å følge videregående opplæring har behov for å oppleve mestring på andre arenaer, som ikke er knyttet til skolen. Praktiske aktiviteter og meningsfulle dagtilbud trekkes frem som konkrete behov i denne sammenhengen. Dette kan være arbeidserfaring, små prosjekter eller faste samlingssteder. Flere beskriver at det å få prøve seg i praksis, jobb eller små, tilpassede opplegg utenfor skolen, gjerne med gradvis opptrapping fra én til flere dager i uken, har vært avgjørende for å gradvis bygge mestringstro og -evne.

Det med å ha møtesteder og liksom komme i gang med noe, møte mennesker, kanskje aller helst oppleve at man kan gjøre noe som andre setter pris på. Det er motiverende, man trenger det for å komme i gang og klare å se litt fremover ... Det er ikke så lett å få [fremtidshåp] helt uten videre hvis det ikke skjer noe.

De som jobber i bydelstjenestene understreket at tilbud for unge i eller nær utenforskap bør være svært lett tilgjengelige. Mange unge i målgruppen strever med å møte opp til faste tider, håndtere søknadsprosesser eller forholde seg til ordinære åpningstider. Det pekes også på behov for lavterskel og rask tilgang til psykisk helsehjelp, særlig for ungdom med begynnende eller moderate psykiske helseutfordringer. Lange ventetider eller krav om omfattende dokumentasjon kan føre til at ungdom faller fra før hjelpen settes inn. En av OT-kontaktene vi intervjuet uttalte seg om dette.

Egentlig må alt være lavterskel, og alt må skje fort. Man må, når man har det mulighetsrommet så er det ofte veldig lite hos disse ungdommene. De er utålmodige, det er fint for dem å se at noe skjer raskt. Nummer én er lavterskel, rask psykisk helsehjelp. Nesten sånn at når man har dem i samtalen kan tusle bort med dem til kontoret. Og så er det egentlig det samme med ulike tilbud. 'Å ja, du vil begynne på skole?' Da skal ikke jeg sitte og si 'du må vente til mars neste år og så kan du begynne i august'. Jeg har lyst til å si 'da møtes vi utenfor skolen på mandag'. Men det er et drømmescenario.

For noen ungdommer fremheves økonomiske insentiver som en viktig motivasjonsfaktor; ansatte peker på at ungdom som strever med å møte opp på skole, likevel kan klare å delta i arbeid noen timer i uken når det gir inntekt.

Lavterskeltilbud som gir mulighet for litt inntekt, virker særlig viktige for **ungdom som vokser opp i familier med lav inntekt**. For disse ungdommene beskrives selv små inntekter som en konkret og nødvendig døråpner for å komme i gang. Også for eldre ungdommer som er i oppfølgingstjenestens tilgrensede målgruppe, for eksempel **personer i alderen 25–30 år som står utenfor arbeid og utdanning**, fremheves økonomiske insentiver som en viktig motivasjonsfaktor. Denne aldersgruppen kan også ha større økonomisk ansvar i hverdagen, som egen bolig eller forsørgeransvar, noe som gjør at de i mindre grad har mulighet til å satse på tiltak som ikke samtidig gir økonomisk utbytte. Deres behov kan knyttes til fleksible og arbeidsrettede tilbud som gir mening og som oppleves som direkte relevante for muligheten til å komme inn i arbeidslivet.

For **ungdom med kort botid** fremstår enkel, rask og lite byråkratisk tilgang til aktivitets-tilbud som særlig viktige. Både ungdom og ansatte beskriver at språk og systemforståelse gjør søknadsprosesser og ventetid krevende, og at lavterskeltilbud plassert på arenaer de allerede kjenner senker terskelen for å komme i gang. I tillegg lever svært mange unge med kort botid i husstander med lav inntekt, med de tidligere nevnte utfordringene og behovene som følger med det.

Noen av ungdommene **med lave grunnskolepoeng og/eller som strever med dårlig psykisk helse** forteller at de opplever det som lettere å håndtere og møte opp på en arbeidsplass enn i et klasserom. Enkelte opplever at arbeidsplassen har mer forutsigbare rammer og klarere oppgaver enn et klasserom, og at de trives bedre i et sosialt miljø som består av voksne snarere enn jevnaldrende.

De som jobbet med **unge som befinner seg i eller tett på kriminalitet** påpekte at denne undergruppen ofte står i en ustabil livssituasjon og har behov for å oppleve mestring utenfor skolen. I arbeidsverkstedene understreket deltakere at mangel på mestringsopplevelser kan bidra til å trekke ungdom inn i miljøer der de opplever å lykkes, men hvor aktiviteten samtidig kan forsterke utenforskapet – for eksempel i kriminelle miljøer. Flere i gruppen med kriminelle erfaringer har også ustabil økonomi eller gjeld, og for dem blir økonomiske rammer og forutsigbarhet avgjørende for å kunne møte opp og holde seg til et tiltak over tid. For unge som er involvert i kriminalitet, kan slike alternativer utenfor ordinær skole, som også er inntektsbringende, bidra til å skape nye rutiner, tilhørighet og opplevelser av mestring som ikke er knyttet til det kriminelle miljøet.

Praktiske barrierer

På tvers av arbeidsverkstedene beskrives et ideal om å senke terskelen ved å samle tjenester på arenaer der ungdom allerede oppholder seg for å forebygge fravær og frafall. Dette gjelder særlig skolen, men også fritidsklubber og andre møteplasser. De ansatte så for seg at Nav, psykisk helse og bydelstjenester kan være til stede der på faste tidspunkter – også utenfor ordinær arbeidstid.

Både ungdom og ansatte uttrykker at det er krevende når ungdom må forlate skolen for å dra til Nav-kontoret eller andre kontorer på dagtid, fordi dette både øker fraværet og

skaper praktiske barrierer. Flere ungdommer tok opp at særlig **psykisk helsehjelp** utenfor skolen ofte er vanskelig tilgjengelig, dyrt og har lang ventetid.

Ansatte i førstelinjetjenestene peker på at mange ungdommer i OT-målgruppen finner det vanskelig å møte opp på kontorer innenfor ordinær arbeidstid, og at de strever med å holde avtaler som krever planlegging i god tid.

De fleste ungdommer sliter med å stå opp så tidlig. Så å ha tilbud som strekker seg litt over dagtid, og som kan være tilgjengelig på kveldstid, kan også øke sjansen for at man faktisk kan nå de som trenger det aller mest.

Flere peker også på behov for oppsøkende arbeid og «brobygging» mellom tjenester og ungdom. Et gjennomgående poeng er at mange ungdommer ikke oppsøker hjelp på egen hånd.

Ungdom går ikke og oppsøker og er ressurssterke og tenker: 'Hvem skal jeg ta kontakt med?' De trenger å bli fulgt fra det ene stedet til det andre.

Ungdommene og de som jobber med dem beskriver altså at mange i ulike undergrupper har behov for rask, fleksibel og lavterskel hjelp, på steder de faktisk oppholder seg, og med minst mulig krav til planlegging, henvisninger og formelle oppmøtetidspunkter.

Hva slags fleksible lavterskeltilbud finnes i dag?

Det finnes allerede en rekke ulike tilbud, prosjekter eller piloter i Oslo som er fleksible, har lav terskel og/eller tilpasset individuelle behov. Tilbudene er imidlertid begrenset, og tilgangen til dem er svært varierende. Likevel kan ungdommenes og tjenestepersonenes erfaringer med disse tilbudene gi mer nyansert og konkret innsikt i ungdommenes behov. Hvilke elementer som vektlegges som viktige for ungdommene, og hvordan informantene beskriver at disse kan bidra til å forebygge eller hjelpe unge ut av utenforskap, gir innsikt i konkrete faktorer som inngår i ungdommenes behov. Dette kan fungere som et grunnlag for å utvikle, oppskalere eller standardisere oppfølgingstiltak.

OT-skoletilbudene i Oslo er utformet nettopp for å gi et mer fleksibelt og tilpasset løp for ungdom som ikke har kommet inn i, eller som har falt ut av, ordinær videregående opplæring. Mange ungdommer som går i OT-skoletilbud mente at dette bidro til å møte behovet for mestring og motivasjon. Vi intervjuet flere ansatte i OT-skoletilbudet som fortalte at mange elever tok VG1 på nytt etter et år i en OT-klasse, slik at dette også ofte i praksis fungerte som et påbyggingsår som bidro til å tette faglige hull. Noen av elevene legger vekt på at skolen bidrar ikke bare til faglig, men også sosial mestring. Utdanningsetatens egen kartlegging viser at OT-skoletilbudene har mer fleksible rammer rundt opplæringen, med løpende inntak gjennom året og mulighet for å kombinere opplæring med praksis i bedrift (Heim, 2024). Samtidig beholder elevene elevstatus og følger de samme læreplanene som ordinære elever. Tilbudene er organisert i små enheter, ofte med 10–20 elever, og med høy voksnetthet. Dette gir rom for tett oppfølging og individuell tilpasning av tempo, innhold og vurderingsform. Samtidig finnes det også andre tilbud med noen av de samme kjennetegnene.

Samtidig finner vi at overgangen inn i skoletilbudene, oppfølgingen av dem som ikke ønsker eller klarer å følge dem, og overgangen fra OT-skoletilbud til ordinær videregående opplæring, fremstår dermed som særlig krevende deler av oppfølgingskjeden. Også Heim (2024) finner at OT-skole-tilbudene fungerer godt for de som går i dem, men at det er en utfordring at mange i OTs målgruppe ikke tar del i disse skoletilbudene. Hun peker på flere grunner til det, som at de ikke får med seg informasjon om tilbudene, at tilbudene ikke er riktige for dem, og at det kun er plass til et lite antall elever. Studien peker også på at mange unge opplever overgangen til et ordinært/annet skoletilbud etter OT-tilbudet som vanskelig.

En ungdom beskrev hvordan OT-tilbudet ga mer individuelt tilpasset opplæring og støtte enn hun hadde erfart tidligere.

Lærerne her er veldig snille. De elsker å være der for å hjelpe deg. De vil at du skal komme til målet du vil ha. Og når du ikke orker noe, de kommer og heier på deg. Fordi de tilpasser seg veldig hver enkelt elev, og lytter til eleven og ser deres behov.

Imidlertid er det kun plass til et lite antall ungdommer i OT-skoletilbudene. Flere av de ansatte i førstelinjetjenesten etterlyste flere muligheter til å gi ungdom et skoletilbud raskt, utenom ordinære opptakstidspunkt.

Det med å kunne gi skoletilbud så fort som mulig, der synes jeg det er et hull. Vi har de OT-skoletilbudene som det er blitt ganske mange av etter hvert, det er superpositivt. Men jeg har opplevd de siste årene at de blir fort fulle. Selv med løpende inntak så er det ... Hvis en ungdom i februar har lyst til å begynne på skole, er det lenge å vente til august. (...) Mange sier jo at de vil tilbake på skolen.

Ordninger som Fundament, der unge tar et ekstra skoleår for å forberede seg til videregående opplæring, kan styrke ungdommenes faglige mestring. På den andre siden fortalte noen av ungdommene som tok ett eller flere år mellom ungdomsskole og videregående, at de helst ønsket å følge det ordinære løpet. Dette hang sammen at de ville følge samme tempo som jevnaldrende. Flere ungdommer fortalte at de mistet motivasjonen da de skjønnte at de ikke kunne fullføre videregående samtidig med dem de tidligere har gått på skole med. Det var frustrerende at de måtte gå i klasse med personer som var mye yngre eller eldre enn seg selv, og de opplevde stigma rundt det å bli hengende bak.

Det er litt flaut å si at man går på 10. trinn på nytt. Så at venninnene mine spør meg hvilken linje jeg kom i ... Det er litt flaut å si til dem at jeg begynte på 10. trinn på nytt. Det er egentlig min feil at jeg tok ikke ting seriøst [på ungdomsskolen].

Ungjobb og lignende ordninger representerer typiske lavterskeltilbud; ungdom kan få ferie- og deltidsjobber, ofte koblet med veiledning i søknadsskriving, intervju trening og arbeidslivsforventninger, uten omfattende søknadsprosedyrer. Slike tilbud gir ungdom mulighet til å prøve seg i arbeid på en relativt uforpliktende måte. I flere bydeler er det også etablert lavterskel psykisk helsehjelp. Ung Arena Oslo vest er et eksempel på dette. Det er et gratis lavterskeltilbud for unge mellom 13 og 25 år, der ungdom kan få

støttesamtaler, behandling for milde til moderate psykiske plager og hjelp til å etablere kontakt med andre tjenester – uten henvisning. Slike lokale eksempler viser hva slags mestringsopplevelser som kan skapes når bydelene har ressurser til å utvikle egne tiltak.

Samtidig er det betydelig variasjon mellom bydelene når det gjelder ungdommenes muligheter til å oppleve mestring utenfor skolen (Kaspersen et al., 2024). Deltakerne i arbeidsverksteder understreket at muligheter for å få oppfylt behovet for å oppleve mestring utenfor skolen ikke er like godt utviklet i alle bydeler, og at ungdom i andre deler av byen derfor kan ha langt færre muligheter til å få tilsvarende erfaringer.

Vi er jo, i bydelen min, så er vi veldig privilegerte på at vi har veldig mye midler til dette her. (...) Jeg sitter og jobber litt med disse kollegaene mine som sitter i de forskjellige bydelene. Senest i går var jeg i møte med vår nabobydel. Der er det helt andre forutsetninger. Vi har ungdom som kanskje går på samme skole, bor rett ved hverandre bare på andre siden av gata, og tilbudet er helt ulikt. Det er urettferdig, det håper jeg noen kan gjøre litt med.

Nav er også en sentral aktør når det gjelder å tilby arbeidsrettede tiltak til unge som står utenfor arbeid og opplæring. En lang rekke Nav-tiltak – som arbeidsforberedende trening og ulike avklarings- og oppfølgingstiltak, spillbasert kvalifisering, jobbsjansen, arbeidstrening – kombinerer arbeidserfaring med tett veiledning, og kan dermed fungere som alternative mestringsarenaer for ungdom som ikke klarer å nyttiggjøre seg ordinær skolegang. Samtidig peker deltakerne i våre arbeidsverksteder – både de som jobber i og utenfor Nav – på viktige hull i dagens tilbud. Nav mangler gode tiltak for unge med svak fungering og store oppmøteutfordringer, som heller ikke møter opp ved Nav-kontoret eller klarer å forholde seg til krav om for eksempel meldekort og digitale søknader.

Altså finnes det en del fleksible og lavterskeltilbud i bydelene som kan bidra til å møte ungdommenes behov, både når det gjelder psykisk helse, arbeidserfaring og sosial tilhørighet. Samtidig peker både OT-kontakter og deltakere i arbeidsverkstedene på at tilbudsbredden og tilgjengeligheten varierer betydelig mellom bydeler også når det gjelder denne typen tilbud. I arbeidsverkstedene er deltakerne tydelige på at det ikke er tilstrekkelig at tilbudene «finnes» – de må også være lett tilgjengelige i praksis.

5.4 Relasjonsbygging og kontinuitet

Tett og relasjonsbasert oppfølging fremstår som helt sentralt for å lykkes med å bygge mestring, motivasjon og håp blant både undergrupper i målgruppen og blant tilgrensede grupper. Mange av ungdommene vi pratet med har vært i kontakt med en rekke ulike tjenester og kontaktpersoner. Både ungdom og ansatte beskriver at det å bygge én-til-én-relasjoner over tid kan være avgjørende for å nå frem og gi god støtte.

Et eksempel på en som ikke syntes hun fikk oppfylt sitt behov for tett individuell oppfølging, var en jente som tilhører den tilgrensede gruppen av **ungdom som er mellom 16–24, som står uten fullført utdanning, men som er i jobb**. På eget initiativ hadde hun meldt seg ut av videregående opplæring. Hun ble fulgt opp av Nav, og skulle få støtte til å finne en mer langsiktig jobbløsning. Samtidig var hun usikker på hva tjenestene faktisk

kunne hjelpe henne med, blant annet når det gjaldt muligheten til å kombinere jobb og fagbrev. Hun etterspurte tydeligere informasjon og tettere oppfølging, og beskrev en opplevelse av å vente mye og savnet relevant informasjon:

Jeg skulle ønske de kunne finne en veileder som ikke var så opptatt som henne. Jeg skjønner at hun ikke bare har meg å fokusere på, men det hadde vært fint med noen som hadde litt mer tid. Fordi jeg bare sitter her og venter daglig, og lurere på om noe har skjedd eller om noe har forandret seg. Så bare sitter jeg med de tankene dag og kveld, liksom. Så det eneste jeg får nå, er liksom spørsmål om jeg fortsatt vil stå her som arbeidssøker. Så det hadde vært veldig fint og blitt litt mer oppdatert.

Ungdommer med helseutfordringer som var i kontakt med tjenestepersoner fra OT, OT-skoletilbud, bydelen eller Nav fortalte at relasjonsbygging og kontinuitet hadde vært spesielt viktig for dem. De ansatte ble beskrevet som personer ungdommene kunne prate med om «alt mulig», noe som opplevdes både trygt og viktig. Flere understreket betydningen av at de ansatte faktisk satte av tid til dem, at de ble møtt uten hastverk og med oppriktig interesse. En ungdom som slet med psykisk uhelse trakk frem hvor godt det var å ha noen å snakke med, ikke bare om arbeid og utdanning, men om livet generelt:

Jeg setter veldig pris på at for [OT-kontakten] kan jeg bare prate, si alt som skjer, og sånt. Og hun forstår jo mye. Og hun kommer og henter meg hjemme, og så drar vi et sted og ... jeg tenkte jo etter sommeren at det kom til å fade vekk. For nå gikk det fint på skolen, men hun holder fortsatt oppe kontakten, liksom. Så jeg synes det er veldig fint, i hvert fall.

Andre ungdommer trakk også frem betydningen av at kontaktpersoner ikke ga dem opp. Dersom de for eksempel ikke begynte på videregående opplæring etter sommeren, fortsatte kontakten å følge dem opp og hjelpe dem, slik at de kanskje startet i opplæring året etter. Og selv etter ungdommene hadde begynt i en aktivitet eller var tilbake på skolen, fortsetter OT-kontaktene å sjekke inn. Ungdommene beskriver at de var opptatt av hvordan det gikk med dem og at de ønsket å være tilgjengelig dersom det skulle oppstå noen utfordringer. En av ungdommene vi pratet med begynte å slite med fravær på ungdomsskolen, og beskrev at OT-tjenesten koblet seg på allerede da. Etter noen feilvalg i overgangen til videregående opplæring og en lengre periode hvor han ikke hadde vært i utdanning, men i arbeid, fortalte han om hvordan det at de ansatte i OT ikke ga opp var avgjørende for at han kom tilbake til utdanning.

Informant: Ja, for de har fortsatt å prøve og fortsatt å prøve en million ganger. Så da har jeg liksom ikke gitt opp.

Forsker: Tror du at du kanskje hadde funnet ... I og med at du fant restaurantjobben sjøl og gjorde det helt på egen hånd, tror du kanskje at du hadde liksom endt opp på videregående i høst uansett?

Informant: Nei. Det hjalp at de liksom, ja, at de masa.

Oppfølgingstjenestens muligheter til å bygge og vedlikeholde relasjonsbasert oppfølging varierer mye og preges av strukturelle begrensninger. Som nevnt ringer OT-kontaktene i bydelene alle på OTUK-listen. De fleste av disse kjenner de ikke fra før. Flere i førstelinjetjenesten påpekte at de selv ville ha vært skeptiske til å gå i dialog med en fremmed som plutselig tar kontakt på telefon. De forklarte at bare det å kunne bruke mer tid på den innledende kontakten – og å treffe ungdommen fysisk – ville ha gitt langt bedre mulighet til å få klarhet i hva slags behov ungdommen egentlig har og få dem inn i et passende oppfølgingsløp.

I en drømmeverden så skulle man jo kanskje hatt det sånn at en ringte og avtalte møte ... Og sånn at ... 'Hei, kan jeg få lov å fortelle deg litt om dette? Jeg kan ha med tolk hvis det er behov for det. Vi kan ha med foreldrene dine. Vi setter av en tid, og så skal jeg forklare deg hva som skjer når man detter ut av å ikke ha noe opplegg, og hva vi kan hjelpe deg med. Er det et møte du hadde vært interessert i?' Da inviterer du til noe annet enn det at man tar en telefon og bare er sånn ... Hei. Trenger du hjelp, hva kunne du tenkt deg. (...) Men så skjønner jeg at det ville vært ressurskrevende.

Noen OT-kontakter reflekterte rundt at deres egen bakgrunn og hvordan de fremstår kan gjøre det vanskelig for noen ungdommer å relatere seg til dem. En OT-kontakt indikerte at muligheten for å få til tillits- og relasjonsbasert oppfølging ville styrkes dersom det var flere ulike personer med ulike bakgrunner som hadde mulighet til å følge opp ungdommen. Hun erkjente at «det er mange som jeg ikke appellerer til», og påpekte at mens det er noen typer ungdommer hun har relativt lett for å nå frem til, ville noen med en annen bakgrunn enn henne kanskje få bedre kontakt med andre typer ungdommer.

Det er lite å spille på når det bare er en OT-kontakt i hver bydel til å få en match med disse ungdommene. Med kriminalitet og sånt, når de ser mitt ansikt tenker de 'hun har ikke levd en vinternatt'! Det blir vanskelig fra start med mange, som jeg også tenker er viktig inn i dette arbeidet for å få en god match til hver enkelt ungdom.

OT-kontaktene beskriver at arbeidsmengden og tilstrømningen av nye ungdommer gjør tett oppfølging vanskelig – «Det kommer nye hele tiden, det stopper på en måte aldri.» Dette fører også til at selv når man får til god oppfølging for én ungdom, er det vanskelig å fortsette over tid, fordi nye henvendelser stadig tar kapasiteten. Flere peker på at ungdommene med størst behov for oppfølging, ofte er de man trenger å bruke mest tid på, for eksempel fordi de ofte ikke møter opp til avtaler. Dermed blir det ekstra vanskelig å følge dem opp tilstrekkelig.

Jeg savner jo litt å kunne jobbe tettere. Tettere oppfølging over lengre tid med et knippe ungdom. Jeg føler at jeg får til de som har litt enklere problemer. Men ungdom som man har satt opp seks avtaler med, som ikke har møtt på noen av de avtalene ... Hva skal man gjøre? Det tar veldig mye lengre tid, en tid jeg føler man ikke har, fordi det kommer nye lister og nye ungdom hele tiden.

Selv om OT-kontakter i bydelene i enkelte tilfeller følger opp enkeltungdom, har de altså ikke mulighet til å ha en slik rolle for mange. Derfor mente mange av de vi snakket med at en vel så viktig rolle for oppfølgingstjenesten er å sørge for at ungdommen kan følges opp videre av noen de har en relasjon til fra før.

Det er en utfordring med OT-opplegget at det er så mange det gjelder. Du sitter der som en kontaktperson for ... Men du har ikke jobbet med ungdommene (...) Hvis du har lav tillit til systemet som veldig mange ungdommer som er i utenforskap har, hvorfor skal du begynne å åpne deg til en vilt fremmed person som ringer? Så en styrke i det systemet ville vært hvis man hadde klart å koble på, hvem er det som kjenner [ungdommen det gjelder]? Men da kommer jo taushetsplikt og en del sånne utfordringer. Ved skole kan man jo for så vidt gjøre det, men med en gang man kommer over i helse, så er jo det veldig vanskelig å koble på. Fordi da begynner man å snakke om ting som kanskje ikke ... Ja, som går på taushetsplikt, da. Men jeg tror jo ... at man ville kommet mye lenger hvis man hadde klart å finne de enkeltpersonene som kjenner dem.

På hvilke måter møtes behovet for relasjonsbygging og kontinuitet i dag?

Som vi har vist ovenfor opplever enkelte ungdommer og tjenestepersoner at OT bidrar til å fylle behovet for relasjoner og kontinuitet, men OT har bare mulighet til å gi tett oppfølging til et lite antall ungdommer. Andre deler av tjenesteapparatet kan ha bedre muligheter til å fylle dette behovet, men her er det stor variasjon mellom bydeler og ordninger. Likevel viser erfaringene til både ungdom og tjenestepersoner hvilke sider ved ulike eksisterende ordninger som oppleves som nyttige, og hvilke komponenter som ser ut til å bidra til økt tilhørighet, stabilitet og videre deltakelse i skole eller arbeid. Slik kunnskap gir et bedre grunnlag for å forstå hva ungdom med ulike typer utfordringer trenger, og peker samtidig på konkrete elementer som kan videreutvikles, styrkes eller systematiseres.

Noen av ungdommene vi snakket med fortalte at OT-kontakten deres fylte et behov for relasjonsbasert oppfølging og kontinuitet. En jente som hadde stått utenfor både arbeid og opplæring en lengre periode, beskrev hvordan en OT-kontakt i bydelen hadde vært spesielt viktig for henne.

Jeg har ikke hatt så god støtte av mamma og pappa, liksom. Så det har vært veldig fint å ha en sånn «irriterende på siden» [peker på OT-kontakten som er med på intervjuet]. Det var veldig fint at hun kom inn i livet mitt, for da fikk jeg noen å snakke med. Altså, det er jo hun som er kontaktpersonen min hvis det er noe som skjer på skolen.

Med «irriterende» mente denne ungdommen at denne ansatte hadde maset på henne, i form av å sende meldinger og å ikke gi seg dersom hun ikke fikk svar eller møtte opp til avtaler. Kontinuiteten og den gode relasjonen til den ansatte hadde ført til at hun nå i høst hadde startet i videregående opplæring, etter å ha stått utenfor både opplæring og arbeid i en lengre periode.

Noen av deltakerne påpekte at andre tjenester – for eksempel miljøarbeidere i samarbeid med barnevernet – kan fange opp og følge ungdom tettere enn OT selv har kapasitet til. Av denne grunn prøver noen OT-kontakter å organisere arbeidet med OTUK-listene på en måte som øker sannsynligheten for at noen som kjenner ungdommen fra før kan fange dem opp. OT-kontaktene forsøker å koble på personer i førstelinjetjenestene som allerede har en relasjon til ungdommen, for å kunne bygge videre på den.

Noen roller i førstelinjen, som miljøarbeidere og utekontakter, har rammer som gjør det mulig med mer kontinuerlig og relasjonsbasert oppfølging. En utekontakt trekker frem konkrete elementer som kan bidra til å oppfylle ungdommenes behov for dette.

Det som har fungert, er å være tilgjengelig, være fleksibel. Får litt relasjon til dem. Vi i utekontakten har fleksibilitet, vi jobber som potet. Du er en fast person som følger med uansett om ungdommen er i jobb eller annen aktivitet. Du ansvarliggjør ungdommen, hvis du må ringe fem ganger for å få dem til å møte opp, minner på avtaler, ringer konstant – du er veldig på, og er der når de trenger deg. Jeg har sett at den tilgjengeligheten ofte gjør en stor forskjell. (...) Man må gi, ta, våge å være fleksibel, tenke litt utenfor boksen. Løsningen trenger ikke ligge hos oss. Vi er ikke redde for å si 'du skal dit', men i stedet for å si det dytter vi deg dit, vi følger deg. Vi følger deg til døra, og venter til du er trygg før vi trekker oss ut.

Samtidig fremheves det at om en ungdom i utenforskap faktisk får kontakt med noen i bydelens tjenesteapparat som de kjenner fra før, skjer det ofte tilfeldig og ikke som en del av en strukturert arbeidsform.

5.5 Samarbeid, samordning og informasjon

Som vi har beskrevet i kapittel 3, har ungdommene i OTs målgruppe ofte sammensatte utfordringer og behov. Erfaringene fra våre informanter peker mot at ungdom i utenforskap har behov for et system som gir forutsigbar og koordinert støtte – både på tvers av tjenester og i samspill med familien.

En fragmentert tjenesteyting der hver sektor kun ser «sin del» vil i mange tilfeller gjøre det vanskelig å gi en helhetlig og tilpasset oppfølging. Fafo har i en tidligere studie beskrevet at manglende samarbeid fører til at behov ikke fanges opp tidlig nok, og at barn og unge dermed ikke får den oppfølgingen de trenger (Hansen et al., 2020). Utfordringer knyttet til samarbeid går igjen også blant våre informanter. Ansatte i førstelinjetjenestene peker på manglende oversikt, uklare ansvarsforhold og utydelig rollefordeling som sentrale strukturelle utfordringer i oppfølgingen av ungdom i utenforskap, i likhet med funnene fra Kaspersen et al., (2024). Flere beskriver også at samarbeidet mellom etater ikke fungerer slik det er ment. Et eksempel kommer fra en OT-kontakt.

Jeg tror nok at selv om Oslostandarden er ganske tydelig på ansvarsfordelingen, så blir det litt sånn 'mitt ansvar, ditt ansvar, hvem sitt ansvar'. (...) Jeg savner litt det samarbeidet. (...) Jeg kunne ønske at skolen var for eksempel litt mer fleksibel til å koble på

andre. Si at skoleløpet kan tas, men det trenger ikke å være at man sitter på skolebenken. (...) Fordi jeg mener at det er så avgjørende å få det fagbrevet at det er viktig at ungdommer kanskje fortsatt har en tilknytning til eller et forhold til skole, men i samarbeid med andre instanser. (...) Så en relasjon til skolen, men et samarbeid med andre instanser som da kan hjelpe deg til å komme i mål.

Disse utfordringene forsterkes i tilfeller der det er behov for samarbeid på tvers av bydeler. Kaspersen og kollegaer (2024) peker på at OT er organisert relativt forskjellig i ulike bydeler. Noen har en tjeneste som er Nav-sentrert, hvor OT-kontakten arbeider i Nav, andre har en OT-kontakt som er bydelssentrert og ansatt der. Flere førstelinjeansatte vi har snakket med var opptatt av at dette kan ha betydning for hva slags oppfølging ungdommene får. De beskriver et hjelpeapparat der ansvar og oppfølging lett glipper når ungdom flytter mellom bydeler eller når ansvaret flyttes over i nye bydeler eller tjenester. Et tydelig eksempel kom fra en rådgiver i videregående skole, som fortalte hvordan oppfølgingen ble brutt da en ungdom som bodde i en annen bydel enn der skolen ligger, sluttet på skolen.

Så da ble det smuldra opp. Og så ringer mora fortvila over at ... 'Nei, det funka ikke det tilbudet som ble satt der ute. Og nå vet jeg ikke, hun sitter bare hjemme'. Så er det litt sånn ... 'Ja, da kan jeg gi deg telefonnummer til en i den bydelen'. Men det er liksom det. Så det er jo det der med at vi ikke kan ta hverandres ungdommer på tvers. Det er jo også en begrensning.

Slike situasjoner illustrerer hvordan dagens organisering kan skape fragmentering og hull i oppfølgingen. Tjenestene må forholde seg til prinsipper om bostedstilknytning og skoletilhørighet, og når ungdom beveger seg på tvers av disse strukturene, oppstår det ofte brudd i kjeden.

Når ungdommene flytter, innebærer det ofte flere overganger, som ny skole, nye tjenester og nye kontaktpersoner. For tjenestene kan flytting føre til at ansvar flyttes, informasjon går tapt, og oppfølgingen blir fragmentert. Dette kan igjen gi forsinkelser i oppfølgingen og øke risikoen for at ungdom faller mellom ulike tjenester. En informant fra førstelinjetjenesten forteller at bare det å finne og komme i kontakt med riktige kontaktpersoner i en annen bydel kan være utfordrende. En annen påpeker at det kan være utfordrende å avklare hvem som har ansvaret for en ungdom som flytter.

Noen ganger krangler bydelene om hvem som skal ha ungdommen, da klarer jeg ikke slippe før det er blitt avklart. (...) Det er naturlig å prøve å sørge for en kontaktflate i en ny bydel, få til noe smidig så ikke alt bare stopper opp.

Flere fremhevet altså at ungdom «forsvinner i mellomrommene» ved flytting mellom skoler og/eller mellom bydeler. Ansvaret for å sikre kontinuitet flyttes ofte mellom skolen, bydelen og Nav. Det ble også løftet at tjenestene i praksis ikke alltid vet hvem som følger ungdommen videre, og at uklare ansvarslinjer gjør at ingen aktør har fullt grep om oppfølgingsløpet i overgangsperioden.

Mangelen på tydelig og vedvarende koordinering henger også tett sammen med utfordringer knyttet til informasjonsflyt. En informant fra tjenestene gir en detaljert beskrivelse av hvordan begrenset og fragmentert tilgang til informasjon i praksis hindrer samarbeid.

Så er det både psykiatri, det er barnevern, det er skole. Altså, det er så mange. Og det å på en måte klare å samkjøre. Som er vanskelig også når man da møter på taushetsplikt.

OT-kontaktene vi snakket med understreket at de egentlig skal ha en koordinerende rolle for ungdom som ønsker oppfølging, men identifiserer en rekke hindringer for at de kan få rollen til å fungere fullt ut etter hensikten. En OT-kontakt beskrev utfordringer knyttet til både tjenestekoordinering, oppmøte og ansvarspulverisering.

Det er alle lag av koordinering som mislykkes. Et eksempel er at man har møter i et stort koordinerende fora. Hovedpersonen, ungdommen, bestemmer seg for at det er hyggeligere å holde senga i dag. (...) Jo, vi bestemmer hva ungdommen skal gjøre. Men når ungdom blir presentert med 'vår lure løsning', er han ikke med. Et annet eksempel. Ungdommen dukker opp i møtet. Det er åtte tjenester som er innkalt. Bare tre av tjenestene dukker opp. Ferie, egenmelding, syke barn. You name it. De har konkurrerende avtaler, som er mye viktigere. Så møtet blir amputert. Du klarer ikke å koordinere. Samhandle det som egentlig skulle være den 100 prosent-pakken til ungdom. Så du får en pakke på 17,5 prosent.

Sitatet over illustrerer at vellykket koordinering og oppfølging er avhengig av flere faktorer. For det første er ungdommens motivasjon helt sentralt. Når løsninger oppleves som noe «de voksne har bestemt», uten reell medvirkning, reduseres sannsynligheten for at ungdommen faktisk følger opp tiltakene. For det andre viser sitatet hvordan koordineringen kan svikte på tjenestenivå, særlig når mange ulike aktører er involvert i enkeltsaker. For ungdommen kan dette bety at viktige behov ikke adresseres, eller at tiltak de får tilbud om ikke henger sammen.

I et tilfelle fortalte en ansatt at tjenestepersoner aktivt unngår noen bydeler fordi de opplever det som så vanskelig å samarbeide med dem:

Vi nekter å gi et tilbud til noen bydeler. Fordi det blir for slitsomt for oss å koordinere. Vi mister oversikt, og vi mister muligheten for suksess. Vi anerkjenner rett og slett offisielt at koordinering går ikke. Og det er ganske ... Altså, det er stigmatiserende. Det er rett og slett å avvise ungdommer som faktisk trenger hjelp. Fordi at vi voksne, tjenestene, lykkes ikke.

En deltaker som jobbet i en av bydelenes UngJobb-tilbud fortalte imidlertid at hun synes samarbeidet med andre deler av tjenesteapparatet – inkludert oppfølgingstjenesten – fungerer godt.

Hele premisset for de ungdommene jeg får, er jo samarbeid med noen. Fordi de skal bli henvist. Sånn sett er jo det fint. Det legger til rette for dialog. Og jeg syns egentlig at det funker ganske bra. For da er det jo de som henviser, som følger opp ungdommene i jobb også. Så er jeg på en måte mer sånn koordinator mellom arbeidsplass og ungdom.

Når utfordringer oppstår i overganger mellom tjenester – fra skole til Nav, mellom bydel og skole, eller når ungdom fyller 18 – peker ansatte på at dagens system ikke gir tydelige nok rammer for hvem som faktisk har oppfølgingsansvaret. Dette forsterkes ytterligere av ressursbegrensninger.

I arbeidsverkstedene beskrives det særlig store utfordringer rundt Navs rolle. Nav er både en helt sentral aktør for ungdom som har falt ut, fordi de kan tilby arbeidstrening, arbeidsrettede tiltak, økonomisk bistand og tettere oppfølging, og samtidig er det en av tjenestene mange i andre deler av kommunen opplever som vanskeligst å samarbeide med. Flere beskriver store variasjoner mellom Nav-kontorene, utydelig ansvar, manglende informasjonsflyt, og at det ofte tar tid å få avklart hvem i Nav som faktisk har ansvaret for en ungdom. En deltaker forteller:

Var det en person i Nav vi kunne ringe til for å få vite hvem som er kontaktperson til en ungdom? For nå er det jo alle disse bydelene. Og det er det der 55-nummeret ... Jeg tror jeg aldri har vært så sint på jobben som jeg er for å få tak i en Nav-kontakt. Selv om man vet hvilken bydel ungdommen tilhører, og hva kontaktpersonen heter, så kan ikke en rådgiver fra oss få nummeret til den kontaktpersonen hvis han ikke får det fra ungdommen.

Hvis skole er utelukket for eldre ungdommer, er det hovedsakelig Nav som skal følge dem opp. Navs ungdomsgaranti skal gi tilgang til en fast kontaktperson og individuell oppfølging. Samtidig beskriver ansatte i andre deler av tjenesteapparatet at mange ungdommer er ukomfortable med Nav som system, og at Nav ikke svarer på telefon eller digital post. Flere beskriver at Navs krav om aktivitet, dokumentasjon og oppmøte ikke alltid passer for ungdom som har falt helt ut.

Modellen der OT-kontakten er forankret i bydelens Nav-kontor fremheves som en fordel med tanke på å lette på disse utfordringene. En av OT-kontaktene som var med på arbeidsverkstedene våre var ansatt både som bydelens OT-kontakt og i Nav.

Fordi jeg sitter med begge hattene, har jeg den muligheten til å på en måte gå inn til fastlegen og ta med ... Og jeg får jo også gjerne ungdom fra BUP som er allerede i et løp. Og det å da prøve å kartlegge om det er sånn at en person skal avsluttes eller ikke. Og så blir det det å komme seg videre til DPS-en. Og DPS-en vil jo igjen utløse andre rettigheter. (...) Jeg syns at dette her fungerer veldig greit. Men hvis man bare sitter med én av de tre hattene som Oslostandarden på en måte sier, så er det faktisk veldig vanskelig. Fordi man blir litt sånn avhengig hele tiden. Og hvor mye kan man

diskutere? For eksempel i mitt tilfelle nå, så har jeg da muligheten til å diskutere med BUP. Så lenge det er et samtykke innenfra, og det er jo gjerne noe de innhenter, ikke sant. Jeg kan diskutere med barnevernet, den eneste hindringen er ... I utgangspunktet er det samtykket. (...) Og så har man en løpende dialog. Så man kommer på en måte mye tettere innpå. Tror jeg.

Likevel virker det uklart for så godt som alle informantene i tjenestene hvor ansvars- grensene egentlig går. Navs nye ungdomsgaranti gjør dette enda mer krevende enn tidligere. Ungdomsgarantien er utvidet ned til 16 år, mens oppfølgingstjenestens målgruppe er utvidet opp til 24 år, dermed oppleves det som at det er betydelig overlap i de to tilbudenes målgrupper. Flere deltakere på arbeidsverkstedene påpekte et behov for tydeligere avklaring og arbeidsfordeling mellom oppfølgingstjenesten og Navs ungdomsgaranti.

Oslostandarden og samarbeidsavtalen og alt det der ... Det er jo veldig likt kravene som er i ungdomsgarantien. Ungdomsgarantien er jo i utgangspunktet litt ment for Nav. Nav sine brukere og Nav sin oppfølgingsgruppe. Men ungdomsgarantien legger jo til rette for at hver ungdom i den aldersgruppen skal få en fast kontaktperson. Og den faste kontaktpersonen er det ønskelig skal gi tett individuell oppfølging. Samt at det skal være en fast kontaktperson som også skal fungere i en koordinerende rolle inn til andre nødvendige tjenester. Og det samme skal egentlig også OT-kontakten gjøre. Altså bydels-OT-kontakten skal jo også være en koordinerende funksjon som skal koordinere til enten OT-Nav eller OT-skole. Så det er jo omtrent det samme vi snakker om, men vi bruker bare flere ressurser til å gjøre den samme jobben. Og istedenfor at vi hadde gjort det, så kunne man liksom heller ha innskrenket (...) For hva er det som egentlig skal falle innunder Oslostandarden? Og hva er det som ligger i garantien?

De systemiske utfordringene med samarbeid og koordinering vi har beskrevet over vil kunne ramme alle brukere uavhengig av deres behov og situasjon. Samtidig kan slike utfordringer ha størst konsekvenser for ungdommer med sammensatte utfordringer som er særlig avhengig av koordinert innsats, eller ungdommer uten støttepersoner rundt seg som kan kompensere for systemsvikt.

Beskrivelsene fra informantene i arbeidsverkstedene tyder på at **ungdom med helseutfordringer** er særlig utsatt når samarbeidet på tvers av tjenester ikke fungerer godt nok. Disse er ofte avhengige av samspill mellom helse, skole og Nav, og er samtidig mer sårbare for brudd i oppfølging. Samarbeidsutfordringene blir også forsterket av begrensninger knyttet til informasjonsdeling. Helseopplysninger er i stor grad taushetsbelagt, og tjenestene er avhengige av samtykke fra ungdommen for å kunne dele relevant informasjon med hverandre. Fragmentert informasjon kan føre til at tiltakene ikke tar høyde for den enkelte ungdommens begrensninger og faktiske behov.

Videre vil manglende samordning ha særlig store konsekvenser for ungdom fra familier med **lav sosioøkonomisk bakgrunn**. Disse ungdommene kan ha mindre støtte hjemme

til å følge opp møter, forstå systemet eller etterspørre tjenester. Det samme gjelder ungdom som har innvandret til Norge, særlig de **med kort botid**. Nyankomne ungdommer og deres familier har begrenset kjennskap til hvordan tjenestene fungerer. De er derfor særlig avhengige av at aktørene rundt gir dem samordnet oppfølging.

Involvering og samarbeid med foreldrene var også tema blant informanter fra førstelinjetjenester på arbeidsverkstedene. Flere peker på at samarbeid rundt ungdommene ikke bare handler om koordinering mellom tjenester, men også om hvordan tjenestene forholder seg til ungdommens familie, og at foreldreinvolvering kan være en ressurs.

Jeg kjemper for at barna og de voksne skal være en del av et system. [...] Jeg tror foreldrene kan gi et viktig innblikk i en del av bildet vi ikke har fått med oss, eller annen type kjennskap til sitt barn. De kan bidra med info om hvordan vi kan nå ungdommen mer effektivt.

Men foreldre kan også, i enkelte situasjoner, være et hinder for å gi god oppfølging til ungdommene. Flere deltakere mente den beste formen for foreldreinvolvering er mer generelle tiltak, som foreldreveiledning og lignende – uten at det knyttes direkte til oppfølging av barnet deres.

De kan også ødelegge fordi mamma- og pappahjertet kan blø litt for mye, og dermed heller bli en stopper eller være et hinder, enn at de fasiliteter for hjelp. Da kan man gi foreldrene verktøy de kan bruke uten å bryte taushetsplikten. Skolen og resten av tjenesten må tenke litt annerledes på hvordan man involverer foreldre.

Et beslektet behov som kom tydelig frem i arbeidsverkstedene, er at mange ungdommer i eller nær utenforskap og familiene deres har behov for mer oversiktlig og samordnet informasjon enn det som er tilgjengelig i dag. Det er en utfordring for både tjenestene selv og – ikke minst – for ungdom og familiene deres å orientere seg i alle de ulike tilbudene som finnes i bydelene. Deltakerne i arbeidsverkstedene fremhevet at det ikke bare er for lite informasjon som kan være et problem – noen ganger er det snarere for mye, eller at informasjonen ikke er samlet på et sted.

Dette fører til at ungdommer og familier må forholde seg til mange ulike aktører og tilbud med ulik organisering. Det samsvarer også med funn fra Helsedirektoratets (2019) rapport «Hvor skal man begynne?», som viser at familier med komplekse behov ofte må navigere i «mange tjenester som ikke snakker sammen», og selv blir ansvarlige for å koordinere informasjon som ingen tjeneste har full oversikt over. Flere beskrev derfor at ungdom og familier lett kan bli overveldet.

En ting jeg synes er veldig viktig er at det er veldig mye informasjon som ligger der ute. Men jeg føler det blir for mye informasjon, også blir det uoversiktlig. Veldig mange familier kommer til meg og sier det at de ikke vet om hjelpeapparatet, fordi det blir så mye. Og så spør jeg veldig ofte hvordan dere har fått vite det her. Og så er det alltid som regel via, via, via. Noen har hørt om det, og så har de vært med. Og så forteller de 20 andre. Og det er slik det sprer seg. Og jeg blir jo glad for at den

informasjonen kommer seg ut. Men også har jeg et par ganger gått inn på Oslo kommune sin side eller de ulike tilbudene. Og så skjønner jeg jo at det blir så mye informasjon. Og så blir det så overveldende.

Når informasjonen er omfattende, fragmentert og vanskelig tilgjengelig, vil dette særlig ramme ungdom som i utgangspunktet har begrensede forutsetninger for å orientere seg i systemet. Dette gjelder for det første **nyankomne ungdommer og familiene deres**, som ofte møter språklige barrierer og mangler kjennskap til hvordan tjenesteapparatet er organisert. For dem kan det være krevende å forstå hvilke tilbud som finnes og hvordan de får tilgang til dem – særlig når informasjonen er spredt på ulike plattformer og presentert på ulike måter. Videre vil ungdom med **lite støtte hjemmefra** være spesielt utsatt, for eksempel når foreldre har begrenset systemforståelse eller ressurser til å hjelpe med å navigere i informasjonen og finne frem til relevante tilbud.

Uoversiktlig informasjon, i kombinasjon med at tilbudene varierer mellom bydeler, blir spesielt vanskelig for ungdom i utfordrende livssituasjoner **med mye flytting**. En ansatt i en bydelstjeneste fortalte om en ungdom som hadde flyttet svært mange ganger, og illustrerte hvordan mengden informasjon og variasjonen mellom bydeler kan bli u håndterlig.

Jeg tenkte på ungdommen min, da, som hadde flytta 30 ulike steder ... Da kan jeg tenke meg hvor mange bydeler som har vært inne i bildet, og tilbudene inn i ulike byer. Hvor mye informasjon. Hos de ulike bydelene. Det er jo helt håpløst.

Utfordringer med å få oversikt over eksisterende tilbud gjelder også internt i tjenesteapparatet. Ansatte påpeker at selv de som jobber i feltet til daglig ikke nødvendigvis kjenner tilbudene i andre bydeler. De beskriver at informasjonen om de mange ordningene, tiltakene og tjenestene som finnes i ulike bydeler, er uoversiktlig og fragmentert. Når tjenester er organisert ulikt på tvers av bydeler, og skiftende prosjektmidler og tiltak kommer og går, blir det svært vanskelig å danne seg et helhetlig bilde av hva som faktisk finnes for ungdommen i en gitt situasjon. At informasjonen er vanskelig å orientere seg i, henger også sammen med at mange ordninger har midlertidig finansiering, prosjektlogikk eller endres hyppig. Dette gjør at tilbud forsvinner, endres eller bytter navn – og at både ungdom, familier og ansatte mister kontinuitetsfølelsen.

Det er altså ikke bare mangel på informasjon som skaper problemer, men også mengden, kompleksiteten og mangelen på samordning. Når både tjenestene og ungdommene står i et landskap med lite oversikt og mye variasjon, øker risikoen for at noen tilbud aldri nevnes, at feil tiltak kobles på, eller at ungdom blir henvist rundt uten at helheten ivaretas.

Både ungdom og ansatte i tjenesteapparatet peker på behovet for at flere tjenester ideelt sett er samlet på arenaer der ungdommene allerede befinner seg. Skolen trekkes særlig frem som en viktig arena, fordi det kan redusere behovet for å oppsøke ulike kontorer i skoletiden.

Jeg har ofte tenkt at vi burde hatt mer støtte ute på skolen. (...) Ikke dra til Nav på andre enden av byen, når de egentlig skulle vært på skolen. For da svever de, får de store problemer med å klare det de skal klare på skolen. Fordi de er alle andre plasser. Så jeg tror det med å styrke de teamene som er ute på skolen, og få hjelp ut der elevene er, det tror jeg er helt uvurderlig.

På tvers av arbeidsverkstedene fremheves derfor et ideal om at én person, eller i det minste én tjeneste eller felleskommunal instans, bør kunne ha en koordinerende funksjon og følge ungdommen gjennom hele løpet – uavhengig av om ungdommen flytter, bytter skole eller går fra skole til arbeid. Når én person følger ungdommen over tid, kan det også møte behovet for relasjonsbasert oppfølging. Det bygges tillit og trygghet, noe som gjør det enklere å forstå ungdommens faktiske behov og jobbe systematisk med motivasjon.

En person eller i hvert fall én tjeneste. Noe som de er koblet til over tid. Og som ikke slutter eller ender fordi du har blitt 18 eller fordi du har fått deg en liten jobb og skal over dit. Eller bytter skole. (...) Systemet kan jo ikke gjøre det som kjennetegner utenforskap, og bare gå inn og ut og forsvinne og sånne ting.

Samtidig anerkjente deltakerne at slik oppfølging er svært ressurskrevende. Enkelte anslår at oppfølging av én ungdom som har falt helt ut, kan tilsvare en halv stilling.

Erfaringene fra våre informanter peker altså mot at dagens organisering i praksis gjør det krevende å oppfylle behovet for et system som gir forutsigbar og koordinert oppfølging. Tjenestene forsøker å kompensere innenfor sine rammer, men peker samtidig på at kommunen bør styrke koordinering, informasjonsflyt og kapasitet dersom de skal kunne møte ungdommenes behov på en mer helhetlig måte.

5.6 Sterke universelle tjenester

Et gjennomgående funn i dette arbeidet er betydningen av sterke universelle tjenester, særlig skole, rådgivning, helsetjenester og Nav, i arbeidet med å forebygge utenforskap. Mange av aktørene i førstelinjetjenesten fremhever at dette utgjør selve fundamentet for forebyggings- og oppfølgingsarbeidet. Når universelle tjenester fungerer godt, kan ungdom fanges opp tidlig, tillit bygges over tid, og utfordringer håndteres før de vokser seg store. Når disse tjenestene svekkes, øker presset på spesialiserte tiltak, og ungdommene risikerer å møte et fragmentert system som først griper inn når problemene allerede har blitt omfattende.

Samtidig viser både ungdommenes erfaringer og innsikten fra arbeidsverkstedene at mye av den innsatsen som i dag når utsatte unge, skjer i kortvarige og prosjektfinansierte tiltak. Informanter i kartleggingen fra Nordlandsforskning peker på at mange tilbud «tørker opp» når prosjektmidlene tar slutt (Kaspersen et al., 2024). Dette gir lite forutsigbarhet, og gjør det vanskelig å bygge de langsiktige relasjonene som både ungdom og tjenesteaktører understreker behovet for.

I arbeidsverkstedene vektla derfor flere informanter viktigheten av bredt forebyggende arbeid, og det var enighet om at innsatsen bør starte så tidlig som mulig. De understreket at mange tiltak som gjøres for eksempel på utdannings- og integreringsfeltet – særlig rettet mot barn som er langt yngre enn målgruppen for OT – er del av et bredt og viktig forebyggingsarbeid som det er viktig å opprettholde.

Både ungdom og fagpersoner gir uttrykk for at mange av utfordringene som senere fører til frafall og utenforskap, utvikler seg over tid, og at de i mange tilfeller er synlige lenge før ungdommen faller utenfor opplæring. Flere understreker at en del problemer kunne vært fanget opp tidligere dersom universelle tjenester, spesielt skole og skolehelsetjenesten, hadde flere ressurser til å møte behovene til unge som er i risiko for frafall.

Også litt sånn tidlig innsats, både på helse og skole. Hvis de hadde doblet budsjettet til helsesykepleiere i skolene, dobbelt så mange. Så tror jeg vi ville ha spart i andre enden. Fordi ting ville ha blitt fanget opp.

Ungdommene vi har intervjuet beskrev flere konkrete eksempler på hvordan manglende oppfølging fra skolens side kan bidra til økt risiko for frafall. En ungdom fortalte at de kunne unngått utenforskap dersom mobbing eller lærevansker var blitt oppdaget tidligere i skoleløpet – slik den ordinære skolen egentlig skal gjøre.

På ungdomsskolen, hvis kanskje voksne var litt flinkere til å legge merke til sånn mobbing og sånn. For jeg husker jo at jeg gikk forbi sånne plakater hvor det sto sånn «Hvis du ser noe, så må du si noe». Sånne mobbeplakater, da. Men lærerne visste jo om mobbingen, men de gjorde ikke noe med det.

En annen ungdom mente at mange kan unngå å droppe ut dersom skolen i større grad setter inn passende tiltak når de oppdager at elever ikke henger med faglig og trenger ekstra støtte.

Jeg sier jo fra til læreren min hvis jeg blir stresset, og kontaktlæreren min kan ta hensyn til det. Men jeg merker også noen av vennene mine som har lærevansker og konsentrasjonsproblemer. Og når de spør om tiltak for at de skal gjøre det bedre, så er det vanskelig for læreren å møte deres vilkår. Fordi de har ikke tid i timeplanen deres. Og jeg merker også sånn, med andre elever som snakker med meg også, det er ikke sånn at det er mange elever som trenger å droppe ut. Det er bare mange som er så forvirret. Så de vet ingenting om hva de skal gjøre fremover i livet sitt. Fordi det er så dårlig informasjon.

For elever som av ulike årsaker **strever faglig**, kan slik mangel på tilrettelagt opplæring føre til en opplevelse av å ikke bli møtt, noe som over tid kan svekke motivasjon og bidra til frafall. Sitatet over løfter samtidig frem at utenforskap ikke nødvendigvis bare handler om faglige vansker, men også om at en del elever mangler oversikt og retning. Sitatet peker dermed også på hvordan manglende informasjon og karriereveiledning kan ha direkte sammenheng med økt risiko for frafall.

Både denne informanten, og flere andre vi har intervjuet, knytter utilstrekkelig oppfølging til begrenset kapasitet blant skoleansatte. En annen ungdom beskrev dette på en følgende måte:

Det er én rådgiver for over 100 pluss elever. Så hvis jeg har lyst til å spørre om videre utdanning ... Hjelp ... Og kanskje bare noen forte spørsmål. Jeg får aldri svar. Eller det tar lang tid før jeg får svar. Som gir mening, for det er bare én rådgiver.

Erfaringene som ungdommene og førstelinjen har delt med oss, tyder på at en del elever har behov for tettere oppfølging, som kjennetegnes av hyppig kontakt, kontinuitet i relasjonen, tilgjengelighet og fleksibilitet, og der én voksenperson eller tjeneste følger ungdommen over tid. Både ungdom og førstelinjeansatte beskriver dette som avgjørende for å bygge tillit, avdekke sammensatte behov og støtte ungdom i å komme i gang eller bli værende i opplæring eller arbeid. For mange blir ikke dette behovet møtt innenfor de ordinære rammene i skolen. For elever med komplekse eller uavklarte behov kan dette innebære at de ikke får den støtten de trenger på et tidspunkt der den kunne hatt størst effekt.

Dette gjelder særlig flere av undergruppene identifisert tidligere i rapporten. For det første gjelder det ungdom **med lave grunnskolepoeng eller faglige vansker**. De har ofte behov for tilpasninger i undervisningen, mer individuell oppfølging, samt støtte til å forstå hvilke utdanningsløp som er realistiske og hensiktsmessige for dem. For det andre gjelder det ungdom som **ikke finner seg til rette i videregående opplæring**, enten fordi de har valgt feil program, ikke kom inn på ønsket løp, eller opplever lav tilhørighet i skolemiljøet. For denne gruppen er behovet for tett veiledning og fleksibilitet særlig stort, både når det gjelder muligheter for å bytte løp og for å finne alternative opplæringsformer. Manglende tilgang på rådgivning kan føre til at de blir stående i et løp som ikke passer, eller faller ut uten å ha en plan for videre deltakelse i arbeid eller utdanning.

Elever med **svake norskspråklige ferdigheter** kan også ha noen særegne behov som de universelle tjenestene må fange opp og ta hensyn til. Alle tjenester har et ansvar for å kommunisere på en måte som gjør at den unge faktisk forstår og kan nyttiggjøre seg informasjonen – enten det handler om regler og rettigheter, tilbud eller veiledning. God kommunikasjon er samtidig en forutsetning for at den unge skal kunne ta informerte valg og tilegne seg sosial og faglig kompetanse.

En annen gruppe som kan være særlig avhengig av god tilrettelegging på skolen er **unge med helseutfordringer**. Mange av ungdommene som beskriver helseplager som en hovedårsak til at de falt utenfor, understreker at de ikke ønsket å slutte på skolen. Tvert imot forteller flere at de trivdes godt, likte lærerne eller det sosiale miljøet, og i utgangspunktet hadde et sterkt ønske om å fullføre. Likevel ble helseutfordringene så omfattende at de ikke klarte å møte opp jevnlig. Flere av ungdommene etterspurte mer tilrettelagt oppfølging og fleksible løsninger i det ordinære skolesystemet. De mener det kunne gjort det mulig for dem å fortsette etter at de ble syke.

Nesten hele forrige år var jeg syk. Jeg fikk lungebetennelse og problemer med milten. Vi fikk jo absolutt null hjelp fra noen lærere der eller rådgivere på [anonymisert]

videregående]. Jeg spurte om oppgaver jeg kunne gjøre hjemme, fikk aldri noe svar på hva slags oppgaver jeg skulle gjøre. Siden jeg var hjemme og var syk, fikk jeg ikke gjort noe på skolen. Så jeg måtte egentlig ta Vg2 om igjen.

Dette samsvarer med funn i arbeidsverkstedene, der tjenesteaktører beskriver at mange unge som faller utenfor egentlig ønsket å fullføre, men mangler fleksible og tilgjengelige ordinære tjenester som kan gjøre det mulig.

Et annet tydelig tema i arbeidsverkstedene er frustrasjonen blant tjenesteaktører over at den offentlige debatten og ressursbruken i stor grad retter seg mot en liten gruppe ungdom som er involvert i alvorlig kriminalitet, samtidig som de brede, ordinære og forebyggende tjenestene svekkes.

Det er kjempeviktig å jobbe med de ungdommene som er langt ute i kriminalitet. Men man kaller det forebygging, og så sitter man i Oslo kommune og bygger ned de faktisk forebyggende tjenestene og de stabile tjenestene – Nav, skole. Alle de tjenestene som faktisk jobber med at vi prøver å få ungdommene til å ikke havne der. Eller fange de opp før de er så langt ute i kriminalitet at man trenger sånne kjempeheftige tiltak. (...) Hele tiden blir fokuset på de alvorligste sakene.

Tross utfordringene som ble identifisert i ordinær skole finnes også gode eksempler på ungdomsskoler som lykkes med tidlig identifisering, bredt samarbeid og systematisk forebygging. En ungdomsskolemodell med forebyggende møter, tett foreldresamarbeid og god bruk av miljøterapeuter ble trukket frem som en nøkkel til å etablere fellesskap, tilhørighet og tidlig intervensjon.

Selv om vi i de foregående delkapitlene har vist at mange unge faller mellom tjenester eller har behov for mer individuelt tilpasset oppfølging, har vi også sett at det finnes eksisterende tilbud som fungerer godt for flere av ungdommene. Disse tilbudene er riktignok begrensede og ulikt tilgjengelige, men erfaringene viser at det ikke alltid er nødvendig å utvikle helt nye tiltak. Tvert imot peker ungdommene og tjenestene på en rekke konkrete elementer som allerede virker, og som, dersom de videreutvikles, styrkes eller spres, kan møte behovene til flere.

De behovene som kommer tydelig frem tidligere i dette kapittelet – som støtte i overgang, fleksible lavterskelløsninger og kontinuerlig relasjonsbygging – adresseres allerede i deler av dagens tilbud. Å gjøre disse egenskapene til integrerte kjennetegn ved universelle tjenester kan bidra til at flere unge opplever tilhørighet, mestring og stabilitet før situasjonen blir akutt, og reduserer variasjonene i hvem som får tilgang til gode løsninger.

5.7 Implikasjoner for videre kunnskapsarbeid

Dette kapittelet har hatt som hovedformål å belyse ungdommenes behov for oppfølging. Samtidig reiser funnene sentrale spørsmål om kunnskapsgrunnlaget som ligger til grunn for dagens organisering av tjenester og tiltak. Avslutningsvis retter vi derfor

oppmerksomheten mot hvilke kunnskapsbehov funnene i dette kapittelet synliggjør, og som er viktige for videre utvikling av politikk, praksis og tilbud på feltet.

For det første peker materialet mot et tydelig behov for bedre og mer systematisk kunnskap om tiltaksviften som er relevant for ungdom i og nær OTs målgruppe. Dette gjelder kunnskap om hvilke tiltak og tilbud som faktisk finnes, hvordan de er organisert, og hvordan tilgjengelighet, kapasitet og innsøking varierer på tvers av bydeler, alder og undergrupper. I dag fremstår tiltaksviften som fragmentert og lite oversiktlig, både for ungdommene selv og for ansatte i førstelinjen. Manglende oversikt gjør det vanskelig å vurdere om tilbudene samlet sett dekker behovene i målgruppen, og hvilke grupper som eventuelt faller utenfor. Det er derfor behov for mer systematisk kunnskap om hvordan ulike deler av tiltaksviften benyttes, hvem som nyttiggjør seg av hvilke tilbud, og hvordan ulike tiltak virker hver for seg og i kombinasjon.

Videre peker funnene mot behov for økt kunnskap om overganger og utstøtingsmekanismer i utdanningsløpene, og hvordan disse henger sammen med tilgjengeligheten av tiltak og oppfølging. Dette gjelder både overganger mellom grunnskole og videregående opplæring, mellom ulike utdanningsprogram, og mellom skole, læreplass, arbeid og tiltak. Det gjelder også for ungdom med kort botid og svake norskferdigheter eller liten systemforståelse. Vi trenger mer kunnskap om hvilke tilbud ungdom i denne situasjonen får, hvor lenge de blir værende i særtilbud, og hvilken progresjon de har. God opplæring i skolen kan kompensere for svake norskferdigheter, men bare hvis de universelle tjenestene samtidig tilpasser kommunikasjonen sin – slik at målgruppen både forstår og blir forstått.

I tillegg synliggjør materialet et betydelig kunnskapsbehov knyttet til ungdom med ukjent status, herunder hvordan datagrunnlag, kontaktarbeid og samhandlingsrutiner fungerer i praksis, og i hvilken grad dagens systemer er egnet til å fange opp ungdom med de mest sammensatte behovene. Avslutningsvis peker analysene på behovet for bedre kunnskap om samarbeidsbarrierer på systemnivå, og om hvordan ansvar, informasjonsflyt og koordinering mellom tjenester kan styrkes for å sikre at tiltaksviften faktisk fungerer som et helhetlig og tilgjengelig tilbud for ungdom i utenforskap.

6 Økonomiske konsekvenser av utenforskap i offentlige budsjetter

At personer står utenfor utdanning, arbeid og andre aktiviteter har store negative konsekvenser, både for den enkelte og for samfunnet. Hva dette utenforskapet koster i offentlige budsjetter, er avhengig av hvilke offentlige ytelser og tjenester personer har rett på og behov for. I denne analysen har vi gjort beregninger som illustrerer hvordan utenforskap påvirker et utvalg offentlige budsjettposter knyttet til utdanning, arbeidsrelaterte Nav-ytelser (dagpenger, sykepenger, arbeidsavklaringspenger og uføretrygd), økonomisk sosialhjelp, og tapte skatte- og avgiftsinntekter. I beregningene følger vi individuelle forløp over en periode på 20 år. Se delkapittel 2.5 for mer utfyllende teknisk dokumentasjon av beregningene.

Forutsetningene vi bruker om livsløpet er avgjørende for resultatene av beregningene. Konsekvensen av å gjøre beregningene på individnivå er at vi må *velge* et spesifikt livsløp i referanse- og alternativbanen for hver profil. I praksis kan personer med de samme kjennetegnene ha flere mulige utfall. De valgte livsløpene vi beskriver er dermed forenklinger av virkeligheten.¹³

I dette kapittelet presenterer vi først hovedfunn fra kapittelet, deretter forutsetninger for utformingen av de respektive referanse- og alternativbanene, før vi eksplisitt kobler beregningene til undergruppene og ungdomsprofilene i kapittel 3. I siste del av kapittelet drøfter vi betydningen av forhold som ikke er inkludert i regnskapene, før vi kommenterer på hvordan kostnader og inntekter er fordelt mellom henholdsvis Oslo kommune og staten.

6.1 Hovedfunn

- Utenforskap har negative virkninger på både kort og lang sikt, og har stor betydning for inntekter og utgifter på mange poster i offentlige budsjetter for Oslo kommune og staten.
- Våre beregninger er avgrenset til direkte økonomiske konsekvenser for utdanningskostnader, arbeidsrelaterte Nav-ytelser, statlig bostøtte, økonomisk sosialhjelp og skatteinntekter. Utover disse kan utenforskap påvirke kostnader til blant annet helse- tjenester, kriminalomsorg, barnevern og andre tiltak for å forebygge og redusere utenforskap. For den enkelte kan deltakelse i arbeid og utdanning også bidra til økt livskvalitet, som har positive virkninger i den enkeltes liv, men som det er nærmest umulig å tallfeste økonomisk.
- Nøyaktig hvor store de økonomiske konsekvensene av utenforskap er varierer mellom enkeltpersoner. Avhengig av personenes deltakelse i arbeid og utdanning, helse- situasjon og inntekt har enkeltpersonene rett på ulike typer ytelser og stønader, og

¹³ Vi har helt sett bort fra midlertidige fravær, som sykefravær eller foreldrepermisjon. Slike fravær kan oppstå i både referanse- og alternativbanen, men vil gi noe høyere kostnader i alternativbanen fordi personen har et høyere inntektsgrunnlag.

kan i varierende grad antas å ha en arbeidsevne som kan nyttiggjøres til inntektsgivende arbeid som gir skatte- og avgiftsinntekter til offentlige myndigheter.

- I våre beregninger er det en potensiell gevinst på mellom 1,1 og 5,7 millioner kroner, dersom ungdomsprofilene omtalt i kapittel 3, kommer over i utdanning og arbeid. Beregningene representerer situasjoner der en person unngår et livsløp med varig utenforskap og i stedet oppnår stabil tilknytning til arbeidslivet, men med ulike kjennetegn.
- Det er usikkert om de økonomiske gevinstene av økt deltakelse i arbeid og utdanning vil realiseres eller ikke. For eksempel er ikke bestått videregående opplæring en garanti for stabil sysselsetting senere i livet. På motsatt side er det personer som ikke har bestått videregående opplæring, men som likevel oppnår stabil tilknytning til arbeidslivet. Tilgjengelig statistikk og forskning viser at å fullføre videregående opplæring bidrar til å redusere risikoen for varig utenforskap.

6.2 Aktivitetsstatusene i beregningen av referansebanene

Referansebanene i våre beregninger representerer et mulig livsløp der personer som er i målgruppen for oppfølgingstjenesten ikke kommer inn på videregående utdanning eller i arbeid. I kapittel 3 har vi beskrevet seks undergrupper av unge som har forhøyet risiko for å være i målgruppen for oppfølgingstjenesten. Disse gruppene er utformet basert på hva som kjennetegner ungdom med høy risiko for å være i utenforskap, og vi har også beskrevet behov vi identifiserer at unge har. Dette er ulike og sammensatte behov, samtidig som det er tendenser til at unge på tvers av kjennetegn har en god del felles behov. Behovene presenteres og diskuteres i kapittel 3 og 5.

Når vi beregner kostnader og inntekter i offentlige budsjetter, er det ikke ungdommenes individuelle kjennetegn i seg selv som er avgjørende for de økonomiske utslagene. Det er for eksempel verken innvandrerbakgrunn eller lave karakterer alene som bestemmer hva utenforskap koster for stat og kommune. Det som i større grad påvirker budsjettkonsekvensene, er ungdommenes tilgang til, og bruk av, rettigheter og ytelser. I utformingen av referansebanene for de seks profilene tar vi derfor utgangspunkt i ungdommenes tilknytning til aktivitet og mottak av offentlige ytelser. Vi velger ut referansebaner for ungdommene som er i utenforskap basert på registerdata om aktivitetsstatus og mottak av velferdsytelser blant ungdom i målgruppen for oppfølgingstjenesten. Disse opplysningene har vi tidligere omtalt i kapittel 3, og basert på inndelingen i tabell 5 har vi valgt ut tre¹⁴ referansebaner:

- ukjent status
- helserelaterte ytelser
- mottakere av inntektssikrende ytelser

Under beskriver vi kort hvordan de tre referansebanene påvirker inntekter og utgifter i våre beregninger.

¹⁴ I tabell 5 inngår de som er registrert arbeidsledige som en egen gruppe, men de er logiske å gruppere sammen med andre som er mottakere av inntektssikrende ytelser mens de søker etter arbeid.

Ukjent status i beregningene

Rundt 60 prosent av personene i målgruppen for oppfølgingstjenesten har ukjent aktivitetsstatus knyttet til deltakelse i utdanning og arbeid eller mottak av ytelser (se tabell 5). Dette kan være hjemmевærende som forsørges av andre i husholdningen, personer som midlertidig eller permanent oppholder seg i utlandet uten å melde flytting, personer som får økonomisk støtte fra private organisasjoner, eller som finansierer sitt livsopphold gjennom svart arbeid eller annen kriminalitet (se drøfting i delkapittel 3.2).

Konsekvensen av ukjent status i offentlige budsjetter er at det offentlige verken finansierer utdanning, betaler ut ytelser eller får skatte- og avgiftsinntekter fra innrapporterte inntekter. Personene med ukjent status har dermed ingen direkte virkninger på verken inntekter eller utgifter i våre beregninger. Vi har lagt til grunn at denne gruppen forblir med ukjent status over tid. Om individer faktisk kan eller vil ha vedvarende ukjent status er usikkert, men det var samlet sett opp mot 50 000 personer med ukjent status i Norge i 2024. I realiteten kan det være sannsynlig at personer vil bevege seg mellom flere ulike statuser over to tiår.

Helserelaterte ytelser i beregningene

Psykiske og fysiske helseutfordringer er en viktig medvirkende årsak til at enkelte faller utenfor utdanning og arbeid (se undergruppe 5 i delkapittel 3.7). Tabell 5 viser at 21 prosent i målgruppen er registrert som mottakere av arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd. Helseutfordringer som gir varig nedsatt arbeidsevne, påvirker beregningene fordi de gir individet rett på arbeidsavklaringspenger og uføretrygd. Tidligere forskning viser også at relativt få av de som får helserelaterte ytelser, kommer tilbake i ordinært arbeid (Vogt et al., 2020).

Inntektssikrende ytelser i beregningene

Personer som står utenfor utdanning og arbeid av andre årsaker enn nedsatt arbeidsevne trenger også inntekt til sitt livsopphold. Det finnes et stort antall statlige og kommunale ordninger rettet mot denne gruppen, og et individ kan motta flere forskjellige samtidig. I praksis vil de ulike ytelsene da ofte avkortes mot hverandre, slik at det etableres et minimumsnivå for samlet inntekt fra ytelser. I beregningene har vi inkludert bostøtte og økonomisk sosialhjelp. Det er vanlig at kommuner krever at individet har søkt statlig bostøtte før økonomisk sosialhjelp innvilges. I utgangspunktet er både bostøtte og økonomisk sosialhjelp ment å gi midlertidig støtte, men det er mulig å være langvarig mottaker.

6.3 Aktivitetsstatusene i beregningene av alternativbanene

Videre har vi utformet tre alternativbaner i beregningene. Alternativbanene representerer mulige livsforløp med overgang fra utenforskap til deltakelse i utdanning og arbeid i tråd med målene for oppfølgingstjenesten. Forutsetningene om alternativbanene er videre basert på en kombinasjon av de identifiserte behovene beskrevet i kapittel 3 og 5 og tidligere forskning om livsløp for personer som har vært i utenforskap som ungdom og unge voksne. Alternativbanene kombinerer ulike livsløp knyttet til deltakelse i utdanning og arbeidsliv, som påvirker både inntekter og utgifter i offentlige budsjetter.

Økte utgifter til utdanning i beregningene

Personer som har falt ut av videregående opplæring reduserer isolert sett kommunens kostnader til elevplasser. På kort sikt vil derfor økt deltakelse i videregående opplæring føre til økte utdanningskostnader i offentlige budsjetter i alternativbanen, fordi det blir flere elever i skolen. Kostnadene varierer med hvilket utdanningsprogram eleven deltar i. I den grad personer går videre til høyere yrkesfaglig utdanning eller universitets- og høyskoleutdanning vil også kostnadene her øke på lengre sikt.

Skatte- og avgiftsinntekter fra sysselsattes inntekter

På lengre sikt legger beregningene av alternativbanene til grunn at ungdommene unngår eller kommer ut av utenforskap og får et livsløp som i større grad er preget av relativt stabil sysselsetting. Dette følger også dersom flere fullfører videregående eller høyere utdanning, og tilegner seg en kompetanse som er relevant for arbeidslivet. Tidligere forskning finner at det er relativt vanlig, også blant de som i en periode faller ut av VGO, å følge et livsløp som kjennetegnes av sysselsetting (se Vogt et al., 2020; Heglum & Nilsen, 2024). I beregningene av utenforskapet bidrar sysselsetting i alternativbanene til at det offentlige får økte inntekter gjennom skatter og avgifter som innbetales av individenes arbeidsinntekter.

6.4 Beregninger av økonomiske konsekvenser i ungdomsprofilenes livsløp

Det er mange mulige livsløp for personer som faller ut av videregående opplæring og annen aktivitet i ungdomsårene. Noen kan bli stående lenge utenfor, andre finner tilbake til utdanningssystemet, fullfører videregående opplæring og kvalifiserer seg til deltakelse i arbeidslivet. Andre kan finne sine egne veier til deltakelse og inntekter uten å fullføre VGO. Statistisk sett er likevel de med formelle kvalifikasjoner bedre rustet i møte med arbeidslivet.

I denne analysen har vi utarbeidet én referansebane og én alternativbane for de seks ungdomsprofilene som er presentert i kapittel 3. Livsløpene og tilhørende beregninger er utformet med utgangspunkt i kjennetegn og behov beskrevet i hver ungdomsprofil, men representerer nødvendigvis kun ett av de mulige utfallene for den undergruppen profilen tilhører. Videre vil det være mange fellestrekk mellom beregningene for flere av ungdomsprofilene, fordi rettigheter til de ulike ytelsene avhenger av aktivitetsstatus og ikke av kjennetegn ved individet, som vi har beskrevet i delkapittel 6.2.

«Adrian»

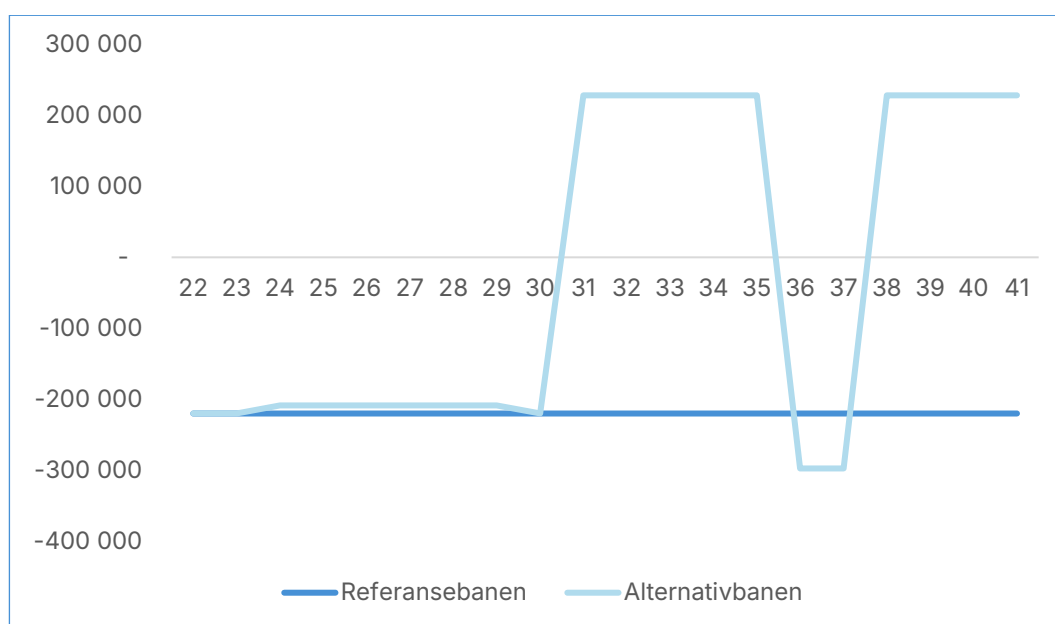
«Adrian» representerer undergruppen med lave eller manglende grunnskolepoeng (se delkapittel 3.3), og kan ha behov for tilpasset og fleksibel opplæring eller andre lavterskeltilbud samt relasjonsbasert og koordinert støtte særlig i forbindelse med overganger i livet. Etter grunnskolen har han vært inn og ut av VGO og andre tiltak. Nå er han 22 år.

I referansebanen legger vi til grunn at Adrian ikke kommer ut av utenforskap. Han har flyttet hjemmefra, og finansierer livsoppholdet med inntektssikrende ytelser i form av bostøtte og økonomisk sosialhjelp i hele beregningsperioden.

I Adrians alternativbane legger vi til grunn at han får oppfylt de behovene han har for å komme tilbake til videregående opplæring. Han bruker flere år, men fullfører til slutt. Livet blir Adrians tilknytning til arbeidslivet noe ustabil.

Figur 51 viser beregnede nettoinntekter for postene i offentlige budsjetter i Adrians referansebane og alternativbane. I referansebanen mottar han bostøtte og økonomisk sosialhjelp gjennom hele beregningsperioden, som resulterer i nettoutgifter for det offentlige. I alternativbanen har det offentlige utgifter til finansieringen av Adrians elevplass. Etter at han har fullført utdanningen, kommer han inn i en periode som hovedsakelig er kjennetegnet av sysselsetting, men han opplever én periode som arbeidsledig, der han mottar dagpenger. For hele den beregnede perioden er det offentlige nettoinntekter i underkant av fire millioner kroner høyere i alternativbanen enn i referansebanen.

Figur 51. Årlige nettoinntekter for de utvalgte postene i offentlige budsjetter i Adrians livsløp.



Note: Den horisontale akse viser personens alder.

«Marius»

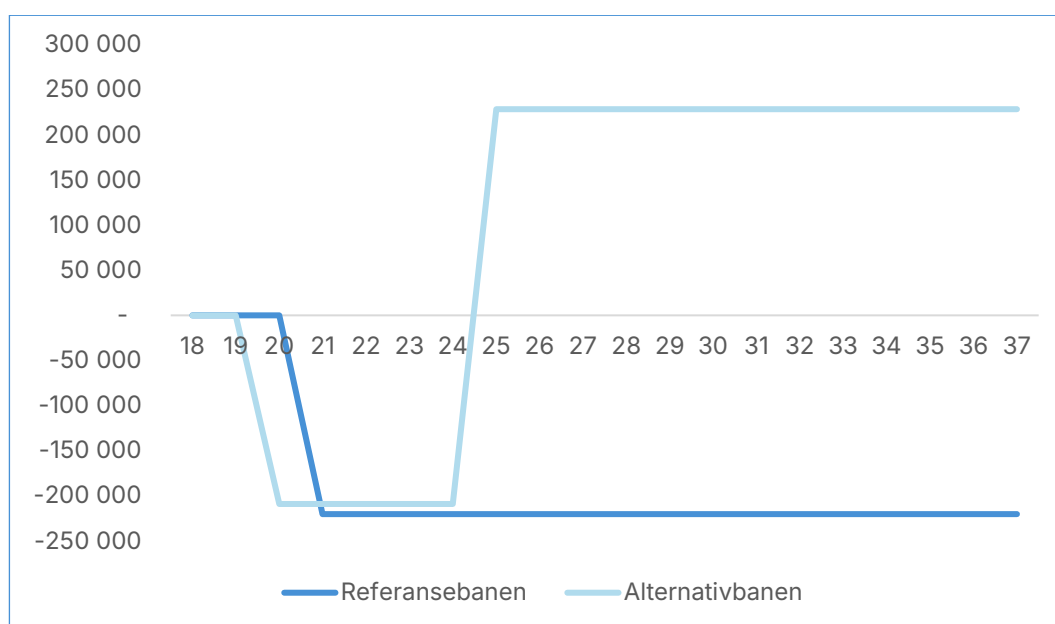
Marius representerer undergruppen som ikke kommer inn i et VGO-løp som passer for dem, og som er beskrevet i delkapittel 3.4. Etter å ha falt ut har han opplevd gjentatte omvalg og avbrudd av videregående opplæring. I referansebanen legger vi til grunn at Marius har falt helt utenfor. Det første året bor han hjemme og har ukjent aktivitetsstatus. Deretter flytter han hjemmefra, og får bostøtte og økonomisk sosialhjelp som inntektssikrende ytelser resten av analyseperioden.

I alternativbanen har vi lagt til grunn at Marius får den støtten han trenger for å forstå mulighetene sine og komme inn på et yrkesfaglig program som oppleves som relevant og motiverende. Han får hjelp til å håndtere overgangene i opplæringsløpet, og oppfølgingen er tilstrekkelig tett og kontinuerlig til at han ikke faller fra når motivasjonen svinger eller nye hindringer oppstår. Dette bidrar til at han fullfører videregående opplæring og består fagprøven. Med fagbrevet har han kvalifikasjoner som er relevante for

arbeidslivet, og oppnår stabil tilknytning til arbeidslivet i den resterende delen av beregningsperioden.

Figur 52 viser beregnede nettoinntekter for de utvalgte postene for Marius sine to alternative livsløp. I referansebanen har vi lagt til grunn at han bor hjemme til han er 20 år, frem til det har han ukjent aktivitetsstatus og mottar ingen stønader. Deretter flytter han ut, men siden han ikke har egen inntekt får han økonomiske stønader i form av bostøtte og økonomisk sosialhjelp. I alternativbanen oppnår Marius et fagbrev etter fem år. Med fagbrevet som kvalifikasjon oppnår han stabil sysselsetting som fagarbeider i resten av beregningsperioden. For hele perioden sett under ett tilsier beregningene at nettoinntekter til det offentlige er rundt 5,7 millioner kroner høyere i alternativbanen enn i referansebanen.

Figur 52. Årlige nettoinntekter for de utvalgte postene i offentlige budsjetter i Marius sine livsløp.



Note: Den horisontale aksen viser personens alder.

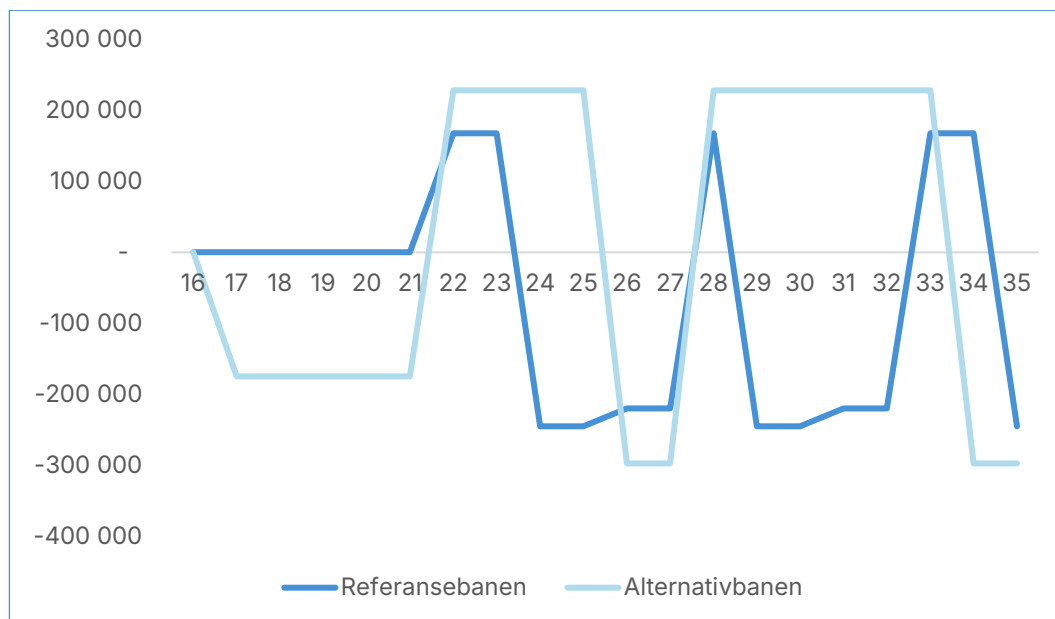
«Nora»

Nora representerer undergruppen av ungdommer som har vokst opp i familier med lav sosioøkonomisk status (se delkapittel 3.5). I referansebanen har hun fått lite veiledning og hjelp fra foreldrene, som har lite erfaring med utdanningssystemet. Foreldrenes manglende innsikt er heller ikke kompensert for gjennom tettere oppfølging i skolen eller andre deler av tjenesteapparatet. Nora fikk tidlig beskjed av foreldrene at hun måtte prøve å bidra økonomisk. I referansebanen legger vi til grunn at hun klarer å skaffe noe lønnet arbeid, men at dette begrenser seg til kortvarige og midlertidige arbeidsforhold.

I alternativbanen legger vi til grunn at Noras behov for veiledning, forutsigbarhet og støtte i utdanningsvalg blir tilstrekkelig ivaretatt og at dette bidrar til at hun fullfører studiespesialiserende videregående opplæring. Etter å ha fullført utdanningen får hun mer stabil tilknytning til arbeidslivet, men opplever fortsatt arbeidssituasjonen sin som usikker over tid, og hun opplever flere perioder med arbeidsledighet.

Figur 53 viser beregnede nettoinntekter for de utvalgte postene i offentlige budsjetter for Noras alternative livsløp. I referansebanen legger vi til grunn at hun bor hjemme hos foreldrene frem til hun får sin første jobb som 21-åring, da hun flytter ut. Videre har hun korte arbeidsforhold, men går ofte arbeidsledig over lengre tid, med en kombinasjon av dagpenger, bostøtte og økonomisk sosialhjelp. I alternativbanen fullfører Nora et studieforberedende program over fem år, men går ikke videre til høyere utdanning. Etter utdanningen får hun mer stabil tilknytning til arbeidslivet, men opplever likevel flere perioder med arbeidsledighet. Samlet sett tilsier beregningene at nettoinntekter til offentlige budsjetter er rundt 1,5 millioner kroner høyere i alternativbanen enn i referansebanen.

Figur 53. Årlige nettoinntekter for de utvalgte postene i offentlige budsjetter i Noras livsløp.



Note: Den horisontale akse viser personens alder.

«Amina»

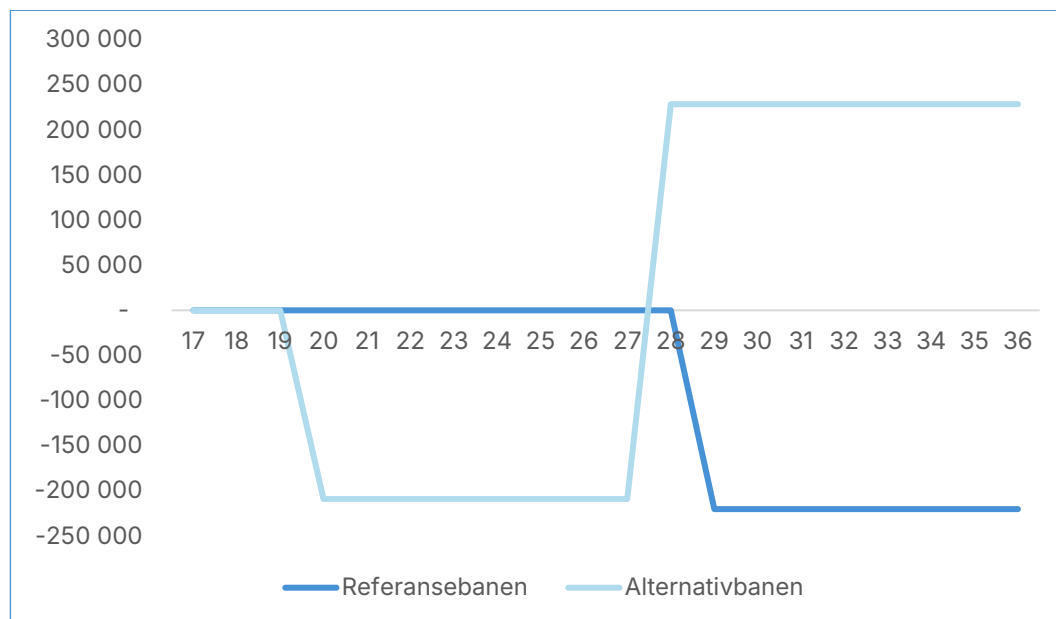
Amina representerer undergruppen av unge med innvandrerbakgrunn, som er nærmere beskrevet i delkapittel 3.6. Hun er 17 år, har flyktet fra krig og har kort botid i Norge. Hun har hatt begrenset tid til å lære norsk og har ikke forutsetninger for å delta i ordinær videregående opplæring ennå. Dette skaper utfordringer for overgang til arbeid.

I referansebanen legger vi til grunn at Amina blir boende hjemme med familien til godt ut i 20-årene og har ukjent status i registrene, fordi hun ikke selv er direkte mottaker av velferdsytelser. Senere flytter hun for seg selv, men livsoppholdet finansieres med bostøtte og økonomisk sosialhjelp.

I alternativbanen bruker Amina noen år på å lære seg norsk og får tilpasset veiledning som gjør at hun bedre forstå sine rettigheter og muligheter i utdanningssystemet. Når hun har bestemt seg for hvilken utdanning hun vil ta, får hun praktisk bistand i søknadsprosessen. Denne hjelpen og veiledningen bidrar til at hun starter på VGO i helsearbeiderfaget. Etter å ha bestått fagprøven får hun en fast stilling som helsefagarbeider i kommunen og er sysselsatt i resten av beregningsperioden.

Figur 54 viser beregnede nettoinntekter for de utvalgte postene for Aminas alternative livsløp. I referansebanen har hun ukjent aktivitetsstatus og mottar ikke selv velferdsytelser før hun flytter ut hjemmefra i en alder av 27 år. Etter det har hun fortsatt ikke egen inntekt, men livsoppholdet finansieres med offentlige stønader fra bostøtte og økonomisk sosialhjelp. I alternativbanen begynner hun på yrkesfaglig VGO som 20-åring og består fagprøven når hun er 27 år. Med fagbrevet får hun stabil tilknytning til arbeidslivet gjennom jobb som helsefagarbeider i kommunen i resten av beregningsperioden. Samlet sett er de beregnede nettoinntektene til offentlige budsjetter 2,1 millioner kroner høyere i alternativbanen enn i referansebanen.

Figur 54. Årlige nettoinntekter for de utvalgte postene i offentlige budsjetter i Aminas livsløp.



Note: Den horisontale aksene viser personens alder.

«Ingvill»

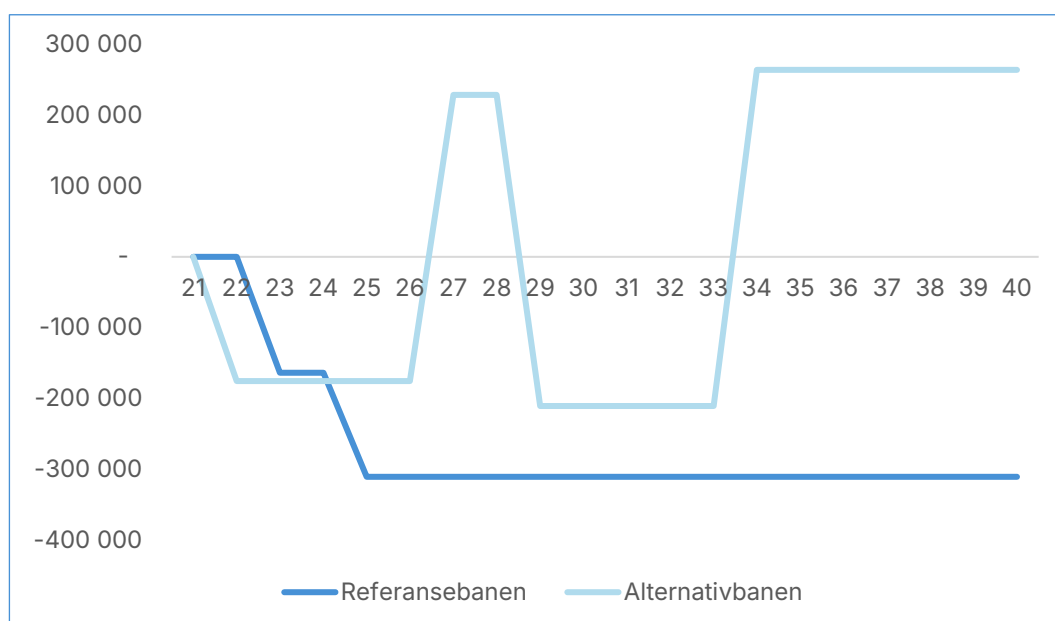
Ingvill representerer undergruppen med helseutfordringer (delkapittel 3.7). Hun er 21 år og sliter med angst og søvnvansker. I referansebanen legger vi til grunn at Ingvill først mottar AAP mens den langsiktige arbeidsevnen hennes avklares. Helseutfordringene vurderes etter hvert å være så alvorlige at hun blir ung ufør, og hun forblir uføretrygdet i resten av beregningsperioden.

I alternativbanen får Ingvill oppfylt behovet for tidlig, relasjonsbasert oppfølging og lavterskel psykisk helsehjelp slik at hun får hjelp med å håndtere sine psykiske plager og styrket livsmestring før hun begynner å motta AAP. Med relativt gode karakterer fra grunnskolen begynner hun på og fullfører et studieforberedende utdanningsprogram. Etter å ha fått vitnemålet jobber hun en kort periode, før hun kommer inn på høyere utdanning. Denne alternativbanen er begrunnet med at Vogt, Lorentzen og Hansen (2020) finner at rundt tolv prosent av kvinner som ikke hadde fullført videregående etter fem år likevel kommer inn i et livsløp som leder til høyere utdanning på et senere tidspunkt i livet.

Figur 55 viser beregnede nettoinntekter for de utvalgte postene i offentlige budsjetter for Ingvills alternative livsløp. I referansebanen følger hun et livsløp preget av helserelaterte ytelser. Først får hun minstesatsen for AAP i to år, etter at det blir avklart at hun har nedsatt arbeidsevne på grunn av sine helseutfordringer går hun over på uføretrygd, og har den statusen i resten av beregningsperioden.

I alternativbanen har vi lagt til grunn at Ingvill får oppfylt sine oppfølgingsbehov før sporet med helserelaterte ytelser innledes. Gitt relativt høye grunnskolepoeng bruker hun fem år på å gjennomføre et studieforberedende utdanningsløp. Etter fullført VGO jobber hun i et par år før hun søker seg videre til og gjennomfører en bachelorgrad over fem nye år. Med en bachelorgrad oppnår hun stabil tilknytning til arbeidslivet mot slutten av beregningsperioden. Samlet sett tilsier beregningene at nettoinntekter for offentlige budsjetter er rundt 5,7 millioner kroner høyere i alternativbanen enn i referansebanen.

Figur 55. Årlige nettoinntekter for de utvalgte postene i offentlige budsjetter i Ingvills livsløp.



Note: Den horisontale aksene viser personens alder.

«Jonas»

Jonas representerer undergruppen av ungdommer som blir involvert i kriminalitet (denne ungdomsprofilen er presentert i delkapittel 3.8). Han hadde lave grunnskolepoeng og begynte aldri i VGO. Men Jonas ble etter hvert involvert i salg av rusmidler og fikk seg venner tilknyttet kriminelle nettverk. I referansebanen legger vi til grunn at Jonas finansierer sitt livsopphold gjennom ulovlige kanaler. I de offentlige registrene har han ukjent status, fordi han ikke er lovlig sysselsatt eller mottaker av velferdsytelser.

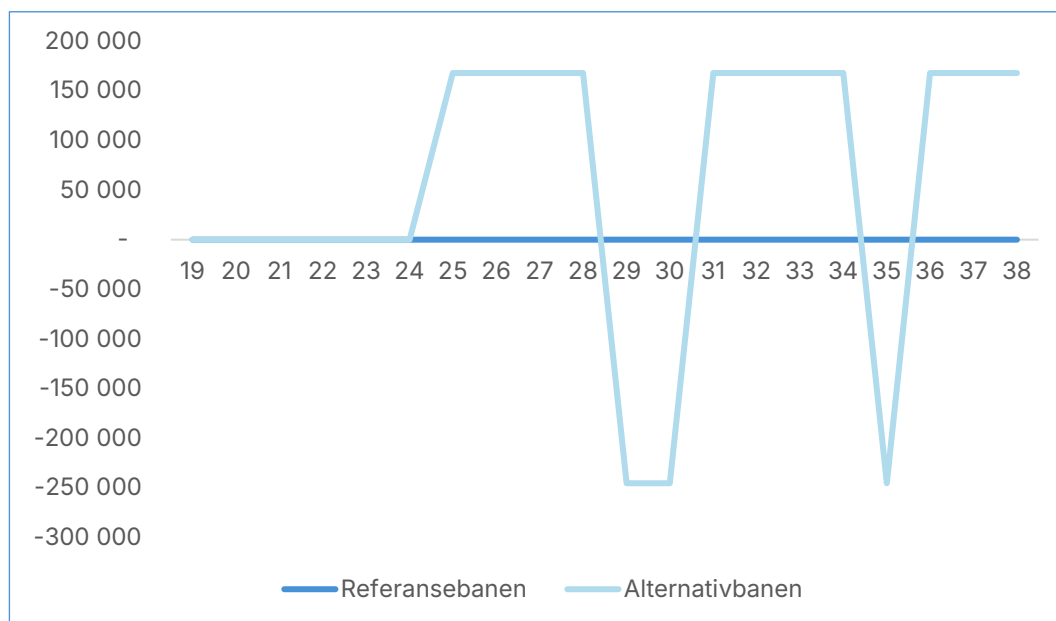
I alternativbanen legger vi til grunn at Jonas ikke er interessert i å komme tilbake på skolebenken, og derfor aldri fullfører VGO. Men han får oppfylt behovet for tett, relasjonell oppfølging som bringer ham inn i inntektsbringende aktivitet gjennom tilpasset arbeidstrening, der han får oppfylt behovet for å oppleve mestring utenfor skolen og miljøet han tilhørte tidligere. På denne måten etablerer han en relativt stabil tilknytning til arbeidslivet over tid. Pooths og Sten-Gahmberg (2024) viste at en gruppe unge

lovbrytere klarte en overgang til voksenlivet omtrent på nivå med gjennomsnittet for befolkningen, og dette er særlig blant unge menn som blir straffet én gang.

Figur 56 viser beregnede nettoinntekter for de utvalgte postene i offentlige budsjetter for de to ulike livsløpene. I referansebanen har vi lagt til grunn at Jonas finansierer hele sitt livsopphold med ulovlige aktiviteter, som ikke registreres i offentlige registre. Det er derfor verken utgifter eller inntekter i offentlige budsjetter i referansebanen. I referansebanen har vi ikke lagt inn kostnader som påløper ved at Jonas blir avslørt og eventuelt dømt for straffbare handlinger. Hvis han blir det, ville kostnadene i referansebanen økt tilsvarende kostnaden av straffegjennomføringen (se drøfting om dette i delkapittel 6.5).

I alternativbanen har vi lagt til grunn at Jonas ikke er interessert i å gå tilbake til skolebenken. Men gjennom tett relasjonsbasert oppfølging og inntektsbringende lavterskelaktiviteter utenfor skolesystemet blir han til slutt engasjert i ordinært arbeid, og han får seg jobb når han fyller 25 år. Tilknytningen til arbeidslivet forblir likevel prekær, og han opplever flere perioder med arbeidsledighet. Samlet sett tilsier beregningene at nettoinntekter i offentlige budsjetter er rundt 1,1 millioner kroner høyere i alternativbanen enn i referansebanen for Jonas.

Figur 56. Årlige nettoinntekter for de utvalgte postene i offentlige budsjetter i Jonas sine livsløp.



Note: Den horisontale aksene viser personens alder.

Oppsummert viser resultatene i beregningene at langsiktige nettoinntekter til offentlige budsjetter kan øke betydelig dersom ungdomsprofilene får en overgang fra livsløp preget av utenforskap til livsløp med økt deltakelse i utdanning og arbeid. I beregningene varierer den økonomiske gevinsten per individ mellom 1,1 og 5,7 millioner kroner over 20 år.

Det er likevel viktig å være klar over at overgangen fra utenforskap til økt deltakelse ikke er garantert. Det kan for eksempel være personer som står utenfor en periode, men til slutt består videregående utdanning. På tross av høyere formelle kvalifikasjoner kan det for eksempel være at individet har helseutfordringer som reduserer arbeidsevnen på

sikt, og personen likevel ender med å motta helserelaterte ytelser i form av AAP og uføretrygd. I en sårn situasjon kan de økonomiske konsekvensene for offentlige budsjetter være negative.

6.5 Andre virkninger som ikke er tatt med i beregningene

Som nevnt innledningsvis påvirker utviklingen i livsløpet til enkeltpersoner offentlige budsjetter på svært mange måter, og vi har gjort beregninger for et utvalg av disse. I dette underkapittelet drøfter vi betydningen av noen flere faktorer som ikke inngår i beregningene over, om helse, kriminalitet og noen mer indirekte faktorer. Felles for disse er at årsakssammenhengene er komplekse, og forsøk på å beregne slike effekter vil kreve mange alternativer. Avslutningsvis drøfter vi betydningen av inkludering i utdanning og arbeid som går ut over virkningen på offentlige budsjetter.

Fysisk og psykisk helse påvirker både arbeidsevne og livskvalitet. Folkehelseinstituttet (FHI) presenterer oppdatert kunnskap og statistikk om helsetilstanden i Norge. Rapporten har et eget kapittel om sammenhengen mellom arbeid og helse (Smith et al., 2022). De som er i arbeid, har i gjennomsnitt bedre helse enn personer som står utenfor arbeidslivet, men årsakssammenhengen går begge veier. God helse gjør det enklere å stå i arbeid, samtidig som det å være i arbeid kan bidra til bedre helse. Smith og medforfattere (2022) påpeker at arbeid først og fremst gir økonomisk trygghet, men at deltakelse i arbeidslivet også kan bidra til helsefremmende tilhørighet, flere sosiale relasjoner og personlig vekst. På den annen side kan arbeid også være årsak til skader, sykdom eller andre helseutfordringer, som blant annet kommer til uttrykk gjennom sykefravær.

Deltakelse i utdanning og arbeidsliv er helsefremmende. Noe som også kan slå ut i mindre bruk av og derfor lavere kostnader til offentlige helsetjenester. Gitt de komplekse sammenhengene mellom arbeid og helse har vi likevel valgt å holde dette utenfor beregningene over. Vår vurdering er likevel at om OT eller andre tiltak lykkes med å få flere til å fullføre utdanningen og å komme inn i arbeid, vil dette samlet bidra til å øke nettoinntekter i offentlige budsjetter.

De siste årene har det vært stor oppmerksomhet om kriminalitet utført av barn og unge, og særlig i hovedstaden (Oslo kommune, 2025). Forebygging, etterforskning, straffefølgelse og gjennomføring av eventuell straff er en viktig post i offentlige budsjetter. En fengselsplass kostet i gjennomsnitt 896 000 kroner i 2023, mens straffegjennomføring i samfunnet kostet 170 000 kroner (Kriminalomsorgen, 2024). Andre typer straffegjennomføring har en lavere kostnad. Ni prosent av 16–24-åringer som har fullført grunnskole, men ikke videregående skole, er siktet for lovbrudd og står utenfor arbeid, utdanning eller arbeidsrettede tiltak (se delkapittel 3.7). At personer er involvert i kriminelle miljøer kan være en av årsakene til at personer faller utenfor utdanning og arbeid. Rege, Skardhamar, Telle og Votruba (2019) finner en signifikant økning i antall siktelser mot personer som mistet arbeidet i forbindelse med en masseoppsigelse. Å inkludere flere i arbeid og utdanning vil sannsynligvis redusere ressursbehov til forebygging og bekjempelse av kriminalitet. Det kan også være viktig for trygghetsfølelsen til både de involverte og for samfunnet.

En annen og mer indirekte virkning av aktivitet og mangel på aktivitet i offentlige budsjetter er knyttet til tapte skatte- og avgiftsinntekter som følge av lavere personinntekter og konsum i økonomien. I gjennomsnitt øker lønnsnivået med hvor lang utdanning personer har. Høyere lønn kan føre til økt konsum av varer og tjenester, som blant annet gir inntekter gjennom merverdiavgift (mva).

Når det gjelder tiltakene for å inkludere personer i målgruppen for OT i utdanning og arbeid, har vi ikke gått inn i det offentliges utgifter i slike sammenhenger. Dette omfatter drift av OT, men også andre tiltak som direkte eller indirekte påvirker målgruppen, for eksempel andre kommunale innsatser, Nav-tiltak eller alternative opplæringstilbud. Våre beregninger handler om økonomiske konsekvenser av alternative livsløp for personene, men vi har ikke gjort en evaluering eller nytte-kostnadsanalyse av OT og andre tiltak i dette prosjektet.

Videre er det viktig å minne om at inkludering i utdanning, arbeid og andre deler av samfunnslivet har bredere samfunnsmessig betydning enn de budsjettøkonomiske konsekvensene vi har analysert i dette prosjektet. Oslo Economics (2021) gjorde en samfunnsøkonomisk vurdering av marginalisering og utenforskap. Resultatene av den analysen er at velferdstap som følge av dårligere helse og livskvalitet utgjør en svært stor negativ konsekvens for samfunnet. Videre ble redusert demokratisk og sosial deltakelse som følge av utenforskap vurdert å ha middels til stor negativ konsekvens for samfunnet.

6.6 Fordeling av kostnader og inntekter mellom Oslo kommune og staten

I et overordnet samfunnsøkonomisk perspektiv er det de samlede kostnadene og inntektene (inkludert faktorer som livskvalitet og andre virkninger som ikke er tallfestet) forbundet med ungdoms livsløp som er av størst betydning. Ulike forvaltningsnivåer i offentlig sektor har ansvar for drift og finansiering av de ulike tjenestene, ytelsene og tiltakene som er rettet mot målgruppen for oppfølgingstjenesten. Fordelingen av kostnader og inntekter knyttet til oppfølgingen av personene i målgruppen kan derfor også være ulik på tvers av forvaltningsnivåene. Fordi Oslo kommune har ansvar for både kommunale og fylkeskommunale funksjoner, drøfter vi her bare fordelingen av kostnader og inntekter mellom henholdsvis Oslo kommune og staten.

På kostnadssiden viser tabellen under at Oslo kommune er ansvarlig for finansieringen av videregående opplæring og økonomisk sosialhjelp. Kostnader til fagskoler er delt mellom statlige og fylkeskommunale innsatser. Ut over dette er kostnader til høyere utdanning og til de Nav-ytelsene som gir inntektssikring finansiert av staten.

Tabell 7. Kostnader og inntekter, fordelt på forvaltningsnivå (Kommunal- og distriktsdepartementet).

Kostnad/inntekt	Forvaltningsnivå
Utdanning	
– Videregående opplæring	Oslo kommune
– Høyere yrkesfaglig utdanning (fagskole)	Finansieres med kombinasjon av studentbetaling, statlige tilskudd og tilskudd fra fylkeskommunenes frie midler.
– Universitet/høyskole	Staten
Økonomisk sosialhjelp	Oslo kommune
Bostøtte	Staten Oslo kommune har også en kommunal ordning for personer som leier kommunal bolig.
Nav-ytelser (dagpenger, arbeidsavklaringspenger og uføretrygd)	Staten
Skatte- og avgiftsinntekter fra lønn	Skatteinntekter er fordelt mellom kommune, fylke og stat. Arbeidsgiveravgift er inntekt til staten.

På inntektssiden deles skatte- og avgiftsinntektene fra personenes lønnsinntekter mellom Oslo kommune og staten. Størsteparten av de direkte inntektene går til statskassen. Men deler av inntekten som går til staten vil fordeles tilbake til kommunen, gjennom inntektssystemet for kommunesektoren. Det er derfor ikke enkelt å gi presise anslag på inntektseffekten fordelt på henholdsvis Oslo kommune og staten.

I analysen er det flere tjenester og ansvarsområder vi ikke har gjort beregninger for. Kostnader til helsetjenester og til eventuell kriminalomsorg er som nevnt to slike temaer.

Personer i målgruppen for oppfølgingstjenesten kan tenkes å ha større behov for helse-tjenester enn gjennomsnittet i befolkningen. Oslo kommune har ansvar for «førstelinjen» i helsetjenestene i primærhelsetjenesten, inkludert fastlege, legevakt, kommunale behandlingstilbud for psykisk helse og rus. For behandling av alvorlige psykiske eller fysiske lidelser vil den i større grad skje i spesialisthelsetjenesten, som er statlig finansiert. Hvordan og i hvilket omfang eventuelle helsetjenester fordeles mellom henholdsvis primær- og spesialisthelsetjenesten, og derfor Oslo kommunes og statens finansiering, har vi ikke informasjon om.

En undergruppe av personene i målgruppen for oppfølgingstjenesten kan allerede være eller ha økt risiko for å bli involvert i ulovlige aktiviteter. Det er staten som har ansvar for finansiering av kriminalomsorgen.

Utover de kostnadene vi har omtalt over, er det kommunale tjenester som i stor grad er første kontaktpunkt og som gir den kontinuerlige oppfølgingen av innbyggerne. Det gjelder eksempelvis barnevernstjenester, bolig tjenester, utekontakter og andre forebyggende tjenester. Dette er eksempler på tjenester personer i OTs målgruppe sannsynligvis har relativt stort behov for, men beregninger for alle disse funksjonene har falt utenfor prosjektets ramme.

Referanser

- Aarsæther, F. (2021). Learning environment and social inclusion for newly arrived migrant children placed in separate programmes in elementary schools in Norway. *Cogent Education*, 8(1), 1932227. <https://doi.org/10.1080/2331186X.2021.1932227>
- Bjugstad, H. (2016). *Stadig flere mangler grunnskolepoeng*. Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/stadig-flere-mangler-grunnskolepoeng>
- Bore, L., Djuve, A. B., & Tronstad, K. R. (2013). Etnisk mangfold og likestilling i arbeidslivet. En kunnskapsstatus (Fafo-rapport 2013:11).
- Brekke, I. (2014). Long-term labour market consequences of dropping out of upper secondary school: Minority disadvantages? *Acta Sociologica* 57(1): 25–39. [10.1177/0001699313495056](https://doi.org/10.1177/0001699313495056)
- Bråthen, M., Djuve, A.B., Dølvik, T., Hagen, K., Hernes, G. & Nielsen, R.A. (2007). *Levekår på vandring: Velstand og marginalisering i Oslo*. (Fafo-rapport 2005:05). Fafo. https://www.fafo.no/media/com_netsukii/20005.pdf
- Cooper, K. & Stewart, K. (2020). Does Household Income Affect children's Outcomes? A Systematic Review of the Evidence. *Child Indicators Research* 14(11): 1–25 <https://doi.org/10.1007/s12187-020-09782-0>
- Creswell, J. W., & Creswell, J. D. (2018). *Research design: Qualitative, quantitative, and mixed methods approaches* (5th ed.). SAGE.
- Dalen, K., Flatø, H., Friberg, J. H., & Sterri, E. B. (2024). *Hverdagsliv og integrering: Deltakelse, tilhørighet og diskriminering blant personer med innvandrerbakgrunn* (Fafo-rapport 2024:24). Fafo.
- Dearing, E., Bustamante, A.S., Zachrisson, H.D. & Vandell, D.L. (2024). Accumulation of Opportunities Predicts the Educational Attainment and Adulthood Earnings of Children Born Into Low- Versus Higher-Income Households. *Educational Researcher*, 53(9), 496–507. <https://doi.org/10.3102/0013189X241283456>
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2025). *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*. <https://www.dfo.no/fagomrader/utredning-og-analyse-av-statlige-tiltak/samfunnsokonomiske-analyser/veileder-i-samfunnsokonomiske-analyser>
- Drange, I. & Ingelsrud, M.H. (2021). *Å miste og finne en jobb. Unge arbeidssøkere og dagpengemottak*. (AFI-rapport 2021:04) Oslo Met. <file:///C:/Users/rrl/OneDrive%20-%20Forskningsstiftelsen%20Fafo/rrl/%C3%85%20miste%20og%20finne%20en%20jobb,%20OsloMet.pdf>
- Engelstad, F., Storvik, A.E., Svalund, J. & Hagen, I.M. (2003). *Makt og demokrati i arbeidslivet*. Oslo: Gylendal Akademisk (Makt- og demokratiutredningen).
- Evans, K., Lee, J., Rodriguez, J. & Gawens, S. (2025). Barriers to Success: How U.S. Newspapers Frame the Challenges of Immigrant Students in Public Education. *Social Sciences*, 14(6), 358. <https://doi.org/10.3390/socsci14060358>
- Falch, T. & O.H. Nyhus. (2011). «Betydningen av fullført videregående opplæring for sysselsetting og inaktivitet blant unge voksne.» *Søkelys på arbeidslivet* 28(4): 285–301.
- Fedoryshyn, N. & Aamodt, I. (2019, 2. september). *Hvordan går det med innvandrere som blir arbeidsledige?* Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/hvordan-gar-det-med-innvandrere-som-blir-arbeidsledige>
- Fedoryshyn, N. & Segiet, K. (2020). *Dårligere start på arbeidslivet for lavt utdannede*. SSB Analyse 2020/01. <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/darligere-start-pa-arbeidslivet-for-lavt-utdannede>
- FHI. (2025). *Temautgave av Folkehelse rapporten 2025: Barn og unges psykiske helse* • Folkehelseinstituttet. Folkehelseinstituttet. [https://www.fhi.no/contentassets-b5b3603ec4794c5cb0c8651589b359f8/temautgave-barn-og-unges-psykiske-helse_2025.pdf](https://www.fhi.no/contentassets/b5b3603ec4794c5cb0c8651589b359f8/temautgave-barn-og-unges-psykiske-helse_2025.pdf)

- Friberg, J. H. (2016). *Assimilering på norsk: Sosial mobilitet og kulturell tilpasning blant ungdom med innvandrerbakgrunn* (Fafo-rapport 2016:43). Fafo. <https://www.fafo.no/images/pub/2016/20605.pdf>
- Friberg, J. H. (2019). Does selective acculturation work? Cultural orientations, educational aspirations and school effort among children of immigrants in Norway. *Journal of Ethnic and Migration Studies*, 45(15), 2844–2863. <https://doi.org/10.1080/1369183X.2019.1602471>
- Friberg, J. H., & Bjørnset, M. (2019). *Migrasjon, foreldreskap og sosial kontroll* (Fafo-rapport 2019:01). Fafo. <https://www.fafo.no/images/pub/2019/20698.pdf>
- Fyhn, T., Radlick, R.L. & Sveinsdottir, V. (2021). *Unge som står utenfor arbeid, opplæring og utdanning (NEET). En analyse av unge i NEET-kategorien*. (Rapport 2-2021). NORCE Helse. <https://www.ks.no/contentassets/25072fbf9d4d4577899c335e43117d7/Unge-utenfor-arbeid-opplering-og-utdanning.pdf>
- Grendal, O.N. (2022). *Slik henger utdanning sammen med foreldrenes utdanningsnivå*. Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/utdanning/utdanningsniva/artikler/slik-henger-utdanning-sammen-med-foreldrenes-utdanningsniva>
- Gubbels, J., van der Put, C.E. & Assink, M. (2019). Risk Factors for School Absenteeism and Dropout: A Meta-Analytic Review. *J Youth Adolescence* 48, 1637–1667. <https://doi.org/10.1007/s10964-019-01072-5>
- Hagen, K., Djuve, A.B. & Vogt, P. (1994). *Oslo: den delte byen?* (Fafo-rapport 161). Fafo. https://www.fafo.no/media/com_netsukii/161.pdf
- Halkier, B. (2011). Methodological practicalities in analytical generalization. *Qualitative Inquiry*, 17(9), 787–797. <https://doi.org/10.1177/1077800411423194>
- Hansen, I. L. S., Jensen, R. S., & Fløtten, T. (2020). *Trøbbel i grenseflatene: Samordnet innsats for utsatte barn og unge* (Fafo-rapport 2020:02). Fafo. <https://fafo.no/images/pub/2020/20737.pdf>
- Hansen, J. & Ljunggren, M.N. (Red.) (2021). *Arbeiderklassen*. Cappelen Damm Akademisk.
- Heglum, M.A. & Nilsen, W. (2024). A life course perspective on the NEET phenomenon: long-term exclusion across cohorts, gender, and social origin among young adults in Norway. *Journal of Youth Studies*, 28(5), 807–827.
- Heim, B. (2024). *Hvordan treffer OT-skoletilbudene utsatte unge?* Utdanningsetaten, Oslo kommune. <https://www.oslo.kommune.no/get-file/1133106/98f0f46ed52398181636cf45528a49fbb330efa93304a9de5f2cfd05d4a75aad/>
- Helsedirektoratet. (2019). *Hvor skal man begynne? Et utfordringsbilde blant familier med barn og unge som behøver sammensatte offentlige tjenester*. Rapport. <https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/hvor-skal-man-begynne-et-utfordringsbilde-blant-familier-med-barn-og-unge-som-behøver-sammensatte-offentlige-tjenester>
- Helsedirektoratet. (2025). *Inkludering av barn og unge med innvandrerbakgrunn*. <https://www.helsedirektoratet.no/forebygging-diagnose-og-behandling/forebygging-og-leve-vaner/folkehelsestatistikk-og-profiler/inkludering-av-barn-og-unge-med-innvandrerbakgrunn>
- Hernes, V., Aasland, A., Deineko, O., Myhre, M. H., Myrvold, T., & Uttersrud Hjelle, M. (2025). *Integration trajectories and future prospects: Experiences and perceptions of Ukrainian refugees and municipal refugee services in Norway (2024–2025)* (NIBR-rapport 2025:11). By- og regionforskningsinstituttet NIBR, OsloMet.
- Hernes, V., Arendt, J. N., Joona, P. A., & Tronstad, K. R. (2019). *Nordic integration and settlement policies for refugees: A comparative analysis of labour market integration outcomes* (TemaNord 2019:529). Nordisk ministerråd. <https://doi.org/10.6027/TN2019-529>
- HK-dir. (2025). *Tilstandsrapport for høgare yrkesfagleg utdanning 2025*. (Rapport nr. 07/2025). Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse.
- Holte, H.B., Swart, I. & Hiilamo, H. (2019). The NEET concept in comparative youth research: the Nordic countries and South Africa. *Journal of Youth Studies*, 22(2), 356–272. <https://doi.org/10.1080/13676261.2018.1496406>

- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. (2025). *Gjennomføring av videregående opplæring blant unge innvandrere*. <https://www.imdi.no/tall-og-fakta/kunnskapsoversikt/gjennomforing-av-videregaende-opplaring-blant-unge-innvandrere/>
- Jansen, B.J., Jung, S-G., Nielsen, L., Guan, K.W. & Salminen, J. (2022). How to Create Personas: Three Persona Creation Methodologies with Implications for Practical Employment. *Pacific Asia Journal of the Association for Information Systems* 14(3), 1. <https://aisel.aisnet.org/pajais/vol14/iss3/1>
- Johansen, K. & Tørrisplass, A.T. (2024). Pain, Obstacles and Care: Unaccompanied Minor and Young Refugees' Challenges Related to Family Separation and Reunification. In Hean, S., Heaslip, V., Parker, J., Tembjerg, P. (eds.) *Rebuilding Family Relations for Children and Youth Separated from Family*. Palgrave Macmillan, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-031-67106-7_14
- Kaspersen, I.S., Langeland, F., Bragtvedt, S. & Holm, I.M. (2024). *Kartlegging av oppfølgingstjenesten. Ni bydeler i Oslo*. Nordlandsforskning. Bodø. <https://nva.sikt.no/registration/0198cc9086db-396add0b-021b-4fda-9485-9233dd50a2bd>
- Kindt, M. T. (2022). How do children of immigrants experience parental involvement in their education? *Nordic Journal of Migration Research*, 12(2), 190–205. <https://doi.org/10.33134/njmr.458>
- Kirkebøen, L. & Rønning, M. (2025). Hva kjennetegner elever som vender tilbake til videregående opplæring etter et opphold? Og hvordan gjør de det i arbeidsmarkedet? *Søkelys på arbeidslivet* 42(2): 1–14. <https://doi.org/10.18261/spa.42.2.2>
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2023). *Finansiering av kommunesektoren*. Regjeringen <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/kommuneekonomi/finansiering-av-kommunesektoren/finansiering-av-sektoren-samlet-herunder/id552048/>
- Kriminalomsorgen. (2024). *Årsrapport 2023*. Regjeringen. https://www.regjeringen.no/content-tassets/b04b5cf8bb32490c990a82fd90fa05a0/arsrapport_2024_kriminalomsorgen.pdf
- Krokedal, L., Nergård, S., & Kvalø, E. (2024). *Uregistrert utvandring fra Norge: Kartlegging av omfanget* (Notater 2024/3). Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/befolkning/flytting/artikler/uregistrert-utvandring-fra-norge>
- Kunnskapsdepartementet. (2024). *Forskrift om grunnskoleopplæringa og den videregående opplæringa (opplæringsforskrifta)* (FOR-2024-06-03-900). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2024-06-03-900>
- Kvale, S., & Brinkmann, S. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju* (3. utg.). Gyldendal Akademisk.
- Lindblad, V., Kragholm, K. H., Gaardsted, P. S., Hansen, L. E. M., Lauritzen, F. F., & Melgaard, D. (2024). From illness to inactivity: Exploring the influence of physical diseases on youth Not in Education, Employment, or Training status in Europe: A systematic literature review. *Journal of Adolescence*, 96, 1695–1712. <https://doi.org/10.1002/jad.12386>
- Ljunggren, J. (red.) (2017). *Oslo – ulikhetenes by*. Cappelen Damm.
- Lødding, B., Kindt, M. T., Vennerød-Diesen, F. F., Randen, G. T., Grøgaard, J. B., Tahir, H., & Samuelsen, Ø. A. (2024). *Vilkår for inkluderende opplæring: Sluttrapport fra prosjektet Forskning på opplæringstilbud til nyankomne elever* (NIFU-rapport 2024:4). NIFU.
- Meld. St. 28 (2024–2025) *Tro på framtida – uansett bakgrunn*. Barne- og familiedepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-28-20242025/id3105151/>
- Mohamad, D., Pesonen, H.V., Keles, S. & Tateo, L. (2025). Inclusion of immigrant students with special educational needs in Nordic countries: a systematic review. *International Journal of Inclusive Education*, 1–18. <https://doi.org/10.1080/13603116.2025.2567417>
- Nav. (2025). *Navs bedriftsundersøkelse 2025: Stor mangel på folk med fagbrev*. Nav. <file:///C:/Users/rrl/OneDrive%20-%20Forskningssiftelsen%20Fafo/rrl/04-25-Nav-rapport-Navs%20bedriftsunders%C3%B8kelse%202025.%20Stor%20mangel%20p%C3%A5%20folk%20med%20fagbrev.pdf>
- Nav. (2025). *Uføretrygd – Statistikknotis: Utviklingen per september 2025*. Oslo, Nav. <https://www.Nav.no/no/Nav-og-samfunn/statistikk/aap-nedsatt-arbeidsevne-og-uforetrygd-statistikk/uforetrygd/statistikknotis-uforetrygd>

- Nilsen, Ø. A., & Reiso, K. H. (2014). Scarring effects of early-career unemployment. *Nordic Economic Policy Review*, 1, 13–45.
- Nilsson, J., & Axelsson, M. (2013). "Welcome to Sweden": Newly arrived students' experiences of pedagogical and social provision in introductory and regular classes. *International Electronic Journal of Elementary Education*, 6(1), 137–164.
- NOU 2019: 7. (2019). *Arbeid og inntektssikring: Tiltak for økt sysselsetting*. Arbeids- og sosialdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-7/id2637967/>
- Nyhus, O.L., Smedsvik, B. & Haraldsvik, M. (2025). *Bostøtten og samspillet med andre ytelser*. SØF-rapport nr. 05/2025. https://samforsk.no/uploads/files/SOF_Rapport-5-2025_Bostotten-og-samspillet-med-andre-ytelser.pdf
- OECD. (2018). *Investing in Youth: Norway*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9789264283671-en>
- OECD. (2021). *Education at a Glance 2021: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/b35a14e5-en>.
- OECD. (2025). Youth not in employment, education or training (NEET) <https://www.oecd.org/en/data/indicators/youth-not-in-employment-education-or-training-neet.html>
- Opplæringslova. (2023). *Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa* (LOV-2023-06-09-30). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2023-06-09-30>
- Oslo Economics. (2021). *Samfunnsøkonomisk vurdering av marginalisering og utenforskap*. (Rapport 2021-42). <https://www.regjeringen.no/contentassets/015adcd9442b462e998821e3ee1b2973/samfunnsokonomisk-vurdering-av-marginalisering-og-utenforskap-oslo-economics.pdf>
- Oslo Economics- (2022). *Kjennetegn ved barn og unge som begår kriminelle handlinger og virkninger av straff*. (Rapport 2022-25). <https://www.regjeringen.no/contentassets/e8f0236bb0784a83911537df3d1fb9f2/rapport-ungdomskriminalitet.pdf>
- Oslo kommune. (2025a). *Forebygging av kriminalitet blant ungdom i Osloskolen*. (Rapport 8/25). <https://www.oslo.kommune.no/get-file/1130235/df87a4a81fcc6117fbb1b939019c5234cf0d7705aae9fd73e656cd880f593817/>
- Oslo kommune. (2025b). *OK-BOF002: Husholdninger og boforhold [Datasett]*. Statistikkbanken. https://statistikkbanken.oslo.kommune.no/statbank/pxweb/no/db1/db1__Husholdninger%20og%20boforhold/OK-BOF002.px/
- Oslo kommune. (2025c). *INN003: Gjennomsnittsinntekt etter husholdningstyper, etter skatt per forbruksenhet (D), 2007–2023*. statistikkbanken https://statistikkbanken.oslo.kommune.no/statbank/pxweb/no/db1/db1__Inntekt/OK-INN003.px/
- Oslo kommune. (2025d). *Oslostandard for oppfølgingstjenesten*. <https://www.oslo.kommune.no/get-file/1122646/349ca759962e7915b81ae0e57aa7079c76113c47cee8c19d4531db541b12c4d6>
- Oslo kommune statistikkbank. (2024). *Siktede personer med bosted i Oslo, etter alder og bostedsbydel (B). Antall og per 1 000 innbyggere* (Tabell KRI009)
- Perlic, B., Stolpe Foss, E., & Moafi, H. (2020). *Grunnskoleresultatets betydning for gjennomføring av videregående opplæring* (Rapporter 2020/33). Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/grunnskoleresultatets-betydning-for-gjennomforing-av-videregaende-opplaering>
- Pettersen, M. & Røv, V. (2024). *Gruppen med ukjent status i System for persondata*. Statistisk sentralbyrå. Statistisk sentralbyrå https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/artikler/gruppen-med-ukjent-status-i-system-for-persondata-sfp/_attachment/inline/2bd7ae68-4a65-4133-958f-f90e424e1c01:fa21a7ff719f7f6bf81d7eff6ee35d8c4d547a07/NOT2024-50.pdf
- Pettersen, M., & Texmon, I. (2024). *Unge utanfor går meir til legen for psykisk sjukdom*. Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/sysselsetting/artikler/unge-utanfor-gar-meir-til-legen-for-psykisk-sjukdom>
- Pooths, C.M. & Sten-Gahmberg, S. (2024). *Unge lovbyrtere og overgangen til voksenlivet. Søkelys på arbeidslivet*, 41(1). <https://doi.org/10.18261/spa.41.1.1>
- Proba samfunnsanalyse. (2021). *Omfang av negativ sosial kontroll* (Proba-rapport 2021:10).

- Prop. 1 S (2025–2026). *Statsbudsjettet 2026* (For budsjettåret 2026. Utgiftskapittel: 200–292 og 2410). Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20252026/id3105471/>
- Raaum, O., Rogstad, J., Røed, K., & Westlie, L. (2009). Young and out: An application of a prospects-based concept of social exclusion. *The Journal of Socio-Economics*, 38(1), 173–187. <https://doi.org/10.1016/j.socec.2008.10.005>
- Rahmani, H. & Groot, W. (2023). Risk Factors of Being a Youth Not in Education, Employment or Training (NEET): A Scoping Review. *International Journal of Educational Research*, 120. <https://doi.org/10.1016/j.ijer.2023.102198>
- Rahmani, H., Groot, W. & Rahmani, A.M. (2024). Unravelling the NEET phenomenon: a systematic literature review and meta-analysis of risk factors for youth not in education, employment, or training. *International Journal of Adolescence and Youth*, 29(1). <https://doi.org/10.1080/02673843.2024.2331576>
- Reegård, K. (2021). Mellom omsorg og kontroll – et velferdsprofesjonsperspektiv på oppfølging av ungdom utenfor opplæring og arbeid. *Nordic Welfare Research*, 6(1), 8–19. <https://doi.org/10.18261/issn.2464-4161-2021-01-02>
- Rege, M., Skardhamar, T., Telle, K. & Votruba, M. (2019) Job displacement and crime: Evidence from Norwegian register data. *Labour Economics* 61. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2019.101761>
- Skilbrei, M.-L. (2023). *Kvalitative metoder: Planlegging, gjennomføring og etisk refleksjon* (2. utg.). Fagbokforlaget.
- Sletten, M. A., Bakken, A., & Andersen, P. L. (2015). *Oppfølgingsprosjektet i Ny GIV: Sluttrapport fra en kartleggingsstudie* (NOVA-rapport 1/2015). NOVA, Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Smith, R., Skogen, J.C., Knapstad, M., Knudsen, A.K.S., Klungsøyr, K. & Vedaa, Ø. (2022). *Arbeid og helse i Noreg*. Hentet 21. januar 2026, fra <https://www.fhi.no/he/fr/folkehelserapporten/samfunn/arbeid-og-helse/>
- Statistisk sentralbyrå. (2023). *Utdanningsløp blant innvanderne og norskfødte med innvandrerforeldre*. <https://www.ssb.no/utdanning/utdanningsniva/artikler/utdanningslop-blant-innvanderne-i-norge>
- Statistisk sentralbyrå (2024). *Uføretrygdene, etter kjønn, alder og utdanningsnivå* (Tabell 11714). Statistikkbanken. <https://www.ssb.no/statbank/table/11714>
- Statistisk sentralbyrå. (2025). *Leiemarkedsundersøkelsen*. Hentet 13. mai 2026, fra <https://www.ssb.no/priser-og-prisindekser/boligpriser-og-boligprisindekser/statistikk/leiemarkedsundersokelsen>
- Strand, O. Schwippert, K. (2019). The impact of Home Language and Home Resources on Reading Achievement in ten-year-olds in Norway, PIRLS 2016. *Nordic Journal of Literacy Research*, 5(1), 2019, pp. 1–17. <https://doi.org/10.23865/njlr.v5.1260>
- Thagaard, T. (2018). *Systematikk og innlevelse: En innføring i kvalitative metoder* (5. utg.). Fagbokforlaget.
- Tyldum, G., Aspøy T.M., Lysvik R.R. & Dapi, B. (2024). *Fokus på formell kvalifisering. En implementeringsstudie av nye områder og grep i integreringsloven*. (Fafo-rapport 2024: 04). Fafo <https://www.fafo.no/publikasjoner/fafo-rapporter/fokus-pa-formell-kvalifisering>
- Utdanningsdirektoratet. (2024). *Hva er kvalitet? Arbeid med kvalitet og kompetanse* <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/hva-er-kvalitet/>
- Utdanningsdirektoratet. (2025). *Ungdom i oppfølgingstjenesten*. <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-videregaende-skole/analyser/ungdom-i-oppfolgingstjenesten/>

- Vogt, K.C., Lorentzen, T. & Hansen, H-T. (2020). Are low-skilled young people increasingly useless, and are men the losers among them? *Journal of education and Work* 33, 392–409.
<https://doi.org/10.1080/13639080.2020.1820965>
- Wendelborg C., Hygen B.W., Mordal S., Tangen S. og Buland T. (2024). *En skolehverdag under press: Jakten på trygghet og tilhørighet Dybdykk om videregående elevers opplevelse av et trygt skolemiljø og tilhørighet i skolen*. NTNU Samfunnsforskning. [https://www.udir.no/content-assets/5c4cd6b114d44498a8cbe886831a7d1d/samforsk_2024_en-skolehverdag-under-press.pdf](https://www.udir.no/contentassets/5c4cd6b114d44498a8cbe886831a7d1d/samforsk_2024_en-skolehverdag-under-press.pdf)
- With, M. L. (2019). Lav lønn og tungt arbeid. SSB Analyse: Arbeidsmiljø blant lavlønte.
<https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/artikler-og-publikasjoner/lav-lonn-og-tungt-arbeid>
- Wittlund, S., Mykletun, A. & Lorentzen, T. (2022). Disability pension dynamics in early adulthood: A two-decade longitudinal study of educational, work and welfare-state trajectories in Norway. *SSM – Population Health*, 17. <https://doi.org/10.1016/j.ssmph.2022.101062>
- Wollscheid S. (2025). Ungt utenforskap og inkludering knyttet til utdanning. En forskningsoversikt (Report No. 8). NIFU Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning.
<https://hdl.handle.net/11250/3197007>
- Øydgard, G., Tørrisplass, A. & Breimo, J.P. (2024). NEETs in Norway: A Scoping Review. *Politics and Governance*, 12 <https://www.cogitatiopress.com/politicsandgovernance/article/view/7477>

Fafo

Institutt for arbeidslivs- og velferdsforskning

Borggata 2B, Oslo

Postboks 2947 Tøyen, 0608 Oslo

Sentralbord: 22 08 85 00

E-post: fafo@fafo.no

fafo.no

