

MULIGHETER OG BARRIERER I BRUKEN AV OPPLÆRINGSTILTAK I NAV

Av Line Fossum Skogstad, Lars Christian Engebretsen og Christian S. Hillestad¹

Sammendrag

For at flere av de som står utenfor skal oppnå varig tilknytning til arbeidslivet, har det siden 2017 vært et politisk mål at bruken av utdannings- og opplæringstiltak i NAV skal øke. Veilederne er de som iverksetter denne politikken i møte med NAVs brukere. Dette har vist seg å være utfordrende. I denne artikkelen ser vi på veilederes erfaringer med å vurdere, og innvilge, opplæringstiltak i takt med den stadig større satsningen på slike tiltak i NAV.

Veilederne mener det er større oppmerksomhet rundt opplæringstiltak, og at terskelen for å innvilge det er lavere. Samtidig opplever de noen barrierer. For det første er utdanningssystemet, samt tiltaks- og ytelsesregelverkene til tider motstridende og komplisert. For det andre opplever veilederne å stå i vanskelige skjønnsvurderinger når de skal innvilge opplæringstiltak, spesielt langvarige utdanninger, sett opp mot den enkelte brukers individuelle og sammensatte behov. Flere av veilederne savner også noen å støtte seg på i disse skjønnsvurderingene. Det å ha noen å spørre om hjelp i enkeltsaker, fremheves som viktigere enn generell kompetanseheving om utdanningssystem og regelverk.

¹ Takk til alle som har bidratt til innsiktsarbeidet artikkelen er basert på: Torbjørg Mosland Raen for hjelp til planlegging og gjennomføring, og opplæringskoordinatorer, veiledere og ledere for deltakelse. Takk til Kristin Kåsin Hellevik for tilrettelegging av statistikk og Hege Elisabeth Wigren for språkhjelp. Takk til Tjenesteutviklingsavdelingen, Samfunnsavdelingen og direktørgruppa ved NAV Vest-Viken for innspill. Takk til Mia Danielsen, Åshild Male Kalstø, Heidi Nicolaisen og redaksjonen i Arbeid og velferd for kommentarer.

Innledning

Arbeidsmarkedet preges av stadig større krav til kompetanse og kvalifikasjoner. For å lykkes med å få flere i arbeid har NAV derfor satset mer på utdanning og kvalifisering, spesielt siden 2017 (Arbeids- og sosialdepartementet 2017). Dette året innførte NAV forsterket ungdomsinnsats for personer under 30 år. Innsatsen skulle øke overgang til arbeid eller utdanning for denne gruppen (Arbeids- og sosialdepartementet 2017: 2). To år senere kom en endring i NAVs tiltaksforskrift som åpnet for at flere av NAVs brukere² kunne få tilgang til opplæringstiltak³. Videre ble det i 2021 etablert *opplæringskoordinatorer* i alle fylker, som blant annet skulle «... legge til rette for at flere av etatens brukere får hensiktsmessige kvalifiseringstilbud» (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2021: 5). Opplæring vektlegges også i NAVs nye virksomhetsstrategi gjeldende fra 2022, der det står at «Vi prioriterer stabil tilknytning til arbeid fremfor raskeste vei til jobb». I denne sammenhengen trekkes opplæring og utdanning frem som viktige virkemiddel.

Bruken av opplæringstiltak har holdt seg stabilt, til tross for den økte satsningen på slike tiltak. Dette kan virke overraskende. Til sammenligning økte for eksempel bruken av lønnstilskudd betydelig i takt med større satsning på tiltaket⁴. Bruken av opplæringstiltak har holdt seg relativt stabil over tid etter at forsterket ungdomsinnsats ble innført i 2017, ifølge tall fra NAV. Bruken gikk noe ned i 2020 for så å gå litt opp igjen i 2021 og 2022. 26 prosent av NAVs tiltaksdeltakere deltok på et opplæringstiltak i 2017, mot 27 prosent i 2022. For Vest-Viken var andelen 22 prosent i 2017 mot 21 prosent i 2022 (tabell 1). Mulige årsaker til at bruken er stabil kan være at brukerne

Tabell 1. Årsgjennomsnittet av antall tiltaksplasser som er benyttet til opplæringstiltak, for henholdsvis Vest-Viken og Norge. «Andel plasser» viser hvor stor andel av alle tiltak som gjennomføres på kap. 634 post 76 i tiltaksforskriften, som er opplæringstiltak.*

	Antall plasser		Andel plasser	
	Vest-Viken	Landet	Vest-Viken	Landet
2017	1 211	16 570	22%	26%
2018	1 046	14 503	21%	25%
2019	919	13 197	21%	25%
2020	709	11 837	17%	24%
2021	892	13 895	19%	25%
2022	948	14 319	21%	27%

* Andel gir et bedre bilde på tiltaksbruken enn antall, fordi antallet plasser svinger fra år til år ut fra budsjett, endringer i de ulike tiltakene og hva den enkelte tiltaksplassen koster.

Kilde: NAV

mangler motivasjon, eller forutsetninger, til å gjennomføre opplæring, og/eller at det er noe med veilederens praksis, kompetanse og holdninger (Nicolaisen og Kann 2019).

Denne artikkelen springer ut fra det som startet som et internt «innsiktsarbeid» i NAV Vest-Viken⁵, der vi intervjuet ledere og veiledere ved tre NAV-kontor i regionen. Som resten av landet, har Vest-Viken hatt et stabilt nivå på bruken av opplæringstiltak i årene etter 2017. Kontorene i Vest-Viken benyttet (samlet sett) like mye av tiltaksbudsjettet til opplæringstiltak i 2022 som i 2019, med en liten nedgang i 2020 og 2021 (tabell 1). Andelen brukt på opplæringstiltak er imidlertid noe lavere for Vest-Viken enn for landet ellers, og har vært det i hele perioden. Vi diskuterer ikke andelen brukt på opplæringstiltak i seg selv, eller hvorfor Vest-Viken ligger noe lavere enn landet ellers, men mulige årsaker til at bruken *er stabil*, til tross for den økte satsningen på opplæring og utdanning i NAV.

² Med «brukere» mener vi alle som får bistand og tjenester fra NAV, både sykmeldte, arbeidssøkere og personer som er registrert med nedsatt arbeidsevne. Arbeidssøkere får som regel lite oppfølging over en kortere periode, mens personer med nedsatt arbeidsevne ofte mottar langvarige ytelser og/eller tjenester og får tett oppfølging fra NAV.

³ Tidligere kunne bare personer med nedsatt arbeidsevne få opplæringstiltak, men endringen i tiltaksforskriften åpnet for at også arbeidssøkere skulle få tilgang til opplæringstiltak i regi av NAV.

⁴ «Aldri før har Nav spleiset på lønnen til så mange» (Aftenposten, 03.07.2022). Tilgjengelig fra: <https://www.aftenposten.no/norge/politikk/i/0G1kxM/oeekt-bruk-av-loennstilskudd-aldri-foer-har-nav-spleiset-paa-loennen-til-saa-mange>

⁵ NAV-regionen Vest-Viken består av det som tidligere var Buskerud fylke, i tillegg til kommunene Asker, Bærum og Jevnaker.

Faktaboks om opplæringstiltakene

Tabell 2. De ulike opplæringstiltakene i NAV, kapittel 7 i tiltaksforskriften

Arbeidsmarkedsopplæring, §7-2 a)	Fag- og yrkesopplæring på v.g.s. nivå eller høyere yrkesfaglig utdanning, §7-2 b)	Høyere utdanning, §7-2 c)
Kan gis det året personen fyller 19 år	Kan gis det året personen fyller 19 år	Kan gis det året personen fyller 22 år. Person må ha nedsatt arbeidsevne.
Korte arbeidsrettede kurs ut fra de lokale behovene i arbeidsmarkedet. Innholdet kan være teoretisk opplæring eller en kombinasjon av teoretisk og praktisk opplæring som gir formell kompetanse.	-Videregående nivå: Følger læreplanene på videregående skoles nivå. -Høyere yrkesfaglig utdanning er det man kjenner som fagskole.	Høyere utdanning på et universitet eller en høyskole.
Opplæring kan være aktuelt for de som søker arbeid, men har utfordringer med å få jobb på grunn av manglende formelle kvalifikasjoner eller svake grunnleggende ferdigheter. Opplæringen eller utdanningen skal tilpasses personens behov og muligheter på arbeidsmarkedet. Opplæringstiltak i NAV kan ha en varighet på inntil 3 år.		
Dersom man får økonomisk støtte fra NAV, for eksempel dagpenger eller arbeidsavklaringspenger, beholder man støtten under deltakelse i tiltaket. Man må fylle vilkårene for ytelsen. Dersom man ikke mottar pengestøtte, kan tiltakspenger være aktuelt.		

I NAV bruker man opplæringstiltak som et paraplybegrep for de tre tiltaksvariantene (bokstav a, b og c). De ulike variantene er beskrevet kort i tabellen, med sine forskjeller og likheter.

Kilde: NAV.no og lovdata.no

Med innsiktsarbeidet ønsket vi å få mer kunnskap om hvilke vurderinger veilederne gjør rundt bruken av opplæringstiltak, om hvordan de politiske signalene oppleves og praktiseres, om eventuelle hindringer og hvordan de mener disse kan overkommes. I denne artikkelen presenterer vi de viktigste funnene fra dette innsiktsarbeidet. På bakgrunn av funnene diskuterer vi mulige årsaker til at bruken av opplæringstiltak har holdt seg stabil, og hvilken rolle praksisen ved NAV-kontorene spiller i dette bildet. Problemstillingen vi besvarer er: *Hvilke barrierer opplever NAV-veilederne når de skal vurdere eller innvilge opplæringstiltak, og hva mener veilederne kan bidra til å øke bruken av slike tiltak?*

Bruken av opplæringstiltak i NAV

Nicolaisen og Kann (2019) fant at det hadde vært en nedgang i bruken av opplæring og utdanning for unge under 30 år etter 2010, til tross for økte signaler om å prioritere slike tiltak. Nedgangen i bruken av opplæringstiltak kunne delvis forklares med at tanken om «raskeste vei til arbeid» fortsatt hang igjen i organisasjonen, selv om informantene mente at de prioriterte utdanning og opplæring høyere enn før. Veilederne opplevde også andre barrierer, som at mange brukere

hadde lav motivasjon for å ta fatt på et lengre utdanningsløp, at veilederne opplevde regelverket som for restriktivt og at de hadde begrenset kunnskap om utdanningssystemet. Hva slags ytelser brukerne mottok, kunne også påvirke hva slags tiltak de fikk (Nicolaisen og Kann 2019).

Sohlman og Kann (2021) undersøkte om endringer i tiltaksforskriften om opplæringstiltak førte til endringer i praksis. Endringen åpnet for at arbeidssøkere, i tillegg til de med nedsatt arbeidsevne, fikk tilgang på opplæringstiltak i regi av NAV. For arbeidssøkere gikk spesielt bruken av fag- og yrkesopplæring og tiltak for å fullføre videregående skole opp, mens AMO-kurs gikk ned. Samlet sett gikk imidlertid bruken av opplæringstiltak for arbeidssøkere ned. Bruken gikk også ned for de med nedsatt arbeidsevne, også for de gruppene som ifølge inkluderingsdugnaden⁶ skulle prioriteres for utdanning, eksempelvis unge under 30 år og personer med innvandrerbakgrunn som har behov for å komme i jobb.

⁶ <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/asd/Tema-og-redaksjonelt-innhold/inkluderingsdugnaden/id2599965/>

Funnene i de to analysene nevnt over, kan tyde på at man i NAVs førstelinje ikke får brukt utdannings- og opplæringstiltakene i like stor grad som velferdspolitikken legger opp til. Veilederne er «bakkebyråkrater» som omgjør politikk til konkret praksis i møte med brukernes sammensatte og individuelle behov (Lipsky 2010), og derfor er det viktig å studere veiledernes praksis for å forstå hvordan politiske føringer iverksettes. Bakkebyråkrater kjennetegnes ved at de utøver skjønn for å avgjøre hvem som skal få ytelser og tjenester, og fungerer slik som portvoktere til velferdsstatens tjenester (Grimen og Molander 2008). Vi snakker som regel ikke om *profesjonelt skjønn* i NAV, som utøves på bakgrunn av profesjonell ekspertise, men snarere et *forvaltningsskjønn* – som kjennetegnes av at beslutninger tas innenfor noen gitte rammer. Rammene er definert av lover og regler, uten at regelverket angir eksakt hvilken løsning som bør velges (Heum 2010). Samtidig er kollegalæring sentralt i NAV, noe som sannsynliggjør at veilederne læres opp i et sett lokale praksiser som preger måten de utøver skjønn på, og at praksis dermed kan variere fra kontor til kontor selv om de forholder seg til samme politiske signaler og regelverk (Bay mfl. 2015).

NAV-veilederne er gitt skjønnsmessig rom til å finne individuelle løsninger tilpasset den enkelte brukers behov og forutsetninger. En ulempe med skjønn kan imidlertid være at det fører til forskjellsbehandling og mindre pålitelig forvaltning. For eksempel kan to lignende saker behandles ulikt av en og samme veileder, og to veiledere kan komme til ulike beslutninger i en og samme sak (Grimen og Molander 2008). Når det gjelder opplæringstiltak kan det bety at veiledernes praksis og kompetanse kan påvirke hvem som får hvilke tiltak, slik som Nicolaisen og Kann (2019) fant.

En av årsakene til at utdanning av lengre varighet har blitt brukt relativt sjelden, er at det, av ulike grunner, ikke passer for mange av brukerne. Det gjelder særlig for de yngste, de under 25 år. Helseproblemer eller manglende motivasjon kan føre til at brukere ikke ønsker å ta fatt på et lengre utdanningsløp. Evne og motivasjon til utdanning ser imidlertid ut til å øke noe med alderen (Nicolaisen og Kann 2019). I denne artikkelen har vi intervjuet veiledere som jobber med brukere i alle aldersgrupper, ikke bare unge under 30

år. I likhet med Nicolaisen og Kann (2019) ser vi på hvilke hindringer veilederne opplever, og vi diskuterer bruk av opplæringstiltak opp mot brukernes ønsker og veiledernes praksis. Undersøkelsen gir indikasjoner på hva veilederne navigerer etter i sine vurderinger, og hva de mener kan gjøre det lettere å bruke opplæringstiltak oftere enn det de gjør i dag. Dette er viktig kunnskap for videre satsning på opplæringstiltak, og hvordan NAV skal lykkes med å oppnå «varig tilknytning» til arbeid fremfor «raskeste vei» for flere av brukerne.

Data og metode

Studiens kontekst

NAV-kontorene

Region Vest-Viken består av 12 NAV-kontor. Vi plukket ut veiledere og ledere fra tre ulike NAV-kontor i regionen. De skilte seg ut ved at de budsjetterte med opplæringstiltak i spesielt stor eller liten grad, sammenlignet med de andre kontorene. Vi valgte også kontor med ulik størrelse og geografisk beliggenhet, og med ulik grad av nærhet til utdanningsinstitusjoner.

Det ene kontoret er blant de største, både i Vest-Viken og landet, med rundt 200 ansatte og med beliggenhet sentralt på Østlandet. NAV-kontoret er blant kontorene i Vest-Viken som bruker den høyeste andelen av tiltaksbudsjettet på opplæringstiltak.

Det andre kontoret regnes som et mellomstort kontor, både i Vest-Viken og landssammenheng, med rundt 70 ansatte. Kommunen kontoret tilhører ligger relativt sentralt til i pendleravstand til de største byene på Østlandet. NAV-kontoret er også blant de kontorene som bruker en lav andel av tiltaksbudsjettet på opplæringstiltak.

Det siste kontoret plukket vi ut fordi opplæringstiltakene utgjør den laveste andelen av kontorets tiltaksbudsjett sammenlignet med Vest-Viken ellers. Kontoret leverer tjenester til flere kommuner. Disse kommunene ligger relativt usentralt, og med forholdsvis lange reiseveier til utdanningsinstitusjoner.

Informantene

NAV-kontorene er organisert forskjellig, og derfor representerer utvalget flere måter å jobbe med brukere

på. En rød tråd er at veilederne jobber med arbeidsrettet oppfølging og har muligheten til å søke inn brukere til opplæringstiltak. Vi intervjuet til sammen 19 veiledere, tre NAV-ledere og to avdelingsledere. Noen av veilederne vi intervjuet jobber med både arbeidssøkere og personer som er registrert med nedsatt arbeids-evne. Andre jobber kun med for eksempel sykmeldte eller mottakere av arbeidsavklaringspenger (AAP). Åtte av veilederne jobber med personer under 30 år og har tilknytning til dedikerte ungdomsteam. I utvalget er det både veiledere med over 20 års erfaring og veiledere med under ett års fartstid i NAV.

Vi snakket også med tre opplæringskoordinatorer tilknyttet region Vest-Viken. Hensikten med å innføre opplæringskoordinatorer var å sikre et bedre opplæringstilbud til flere, gjennom økt samarbeid mellom NAV og fylkeskommunene (St. meld. 1 2020 – 2021). Opplæringskoordinatorene ble ansatt i fylkene i 2021, og rollen har blitt organisert noe ulikt fra region til region. På NAV Vest-Vikens interne nettsider omtales rollen som «koordinator og fagressurs på området opplæring og utdanning i NAV Vest-Viken», med et tredelt oppdrag: 1) være ressurspersoner for NAV-veiledere, ha god oversikt over kvalifiseringstilbudet og bidra med kompetanseutvikling, 2) bidra til utvikling av gode opplæringstiltak som treffer behovene til NAVs prioriterte målgrupper og behovene i arbeidsmarkedet, og 3) følge opp og styrke samarbeid mellom NAV og fylkeskommune. Dette er oppgaver som ser ut til å gå igjen i rollebeskrivelser fra andre fylker, men det er lokale variasjoner i hvordan tiden fordeles mellom de ulike oppgavene og hva som gis høyest prioritet. For eksempel varierer det i hvilken grad opplæringskoordinatorene gir veiledning i brukersaker. I Vest-Viken er opplæringskoordinatorene tilknyttet lokale NAV-kontor og benyttes som sparringspartnere for veiledere, samtidig som de har en koordinatorfunksjon på regionalt nivå.

Metodisk tilnærming

Vi gjennomførte først intervjuer med NAV-leder (avdelingsleder var også med i to av intervjuene) ved de tre kontorene, og deretter gruppeintervjuer med veilederne. Intervjuene ble gjennomført på Teams høsten 2022. Vi tok ikke opptak av intervjuene, men vi var alltid minst to intervjuere; hvorav én styrte sam-

talen og de andre noterte hva som ble sagt. Notatene ble renskrevet umiddelbart etter intervjuet. Vi valgte å ikke ta opptak av intervjuene, ettersom vi var usikre på om informantene ville være like åpne med oss dersom det ble tatt opptak. Vi ville i størst mulig grad få frem deres faktiske erfaringer og ikke det de trodde var «riktig» å svare. Vi som intervjuet er ansatt på regionleddet, som ellers har en støtte- og styringsrolle overfor NAV-kontorene. Noen av intervjuene er gjengitt nokså ordrett, mens andre er bearbeidet kort tid etterpå for å gjengi meningsinnholdet i størst mulig grad. Sitatene som presenteres i funndelen er derfor ikke nødvendigvis ordrett det som ble sagt, men de er våre gjengivelser. Siden vi var to (noen ganger tre) intervjuere, føler vi oss likevel rimelig sikre på at hovedpoenget i utsagnene er bevart.

Det er noen svakheter med denne fremgangsmåten som er viktig å reflektere over. Transkripsjonene av intervjuene ble ikke like nøyaktig som de ville blitt dersom vi hadde tatt opptak. Hvor mye vi fikk notert fra intervjuene kom an på hvor mange som deltok og hvor mye og hvor fort de snakket. Vi kan ha gått glipp av nyanser i uttalelsene, eller vi kan ubevisst ha lagt bedre merke til uttalelser som bekreftet våre forhåndsantakelser. Vi har reflektert over dette underveis. For eksempel snakket vi sammen og skrev korte oppsummeringer umiddelbart etter intervjuene, for å senere gå tilbake til intervjureferatet og se om det var noe vi ikke hadde fått med oss i løpet av intervjuet, eller noe vi ikke hadde oppfattet som viktig der og da.

Vi hadde til sammen tre møter med opplæringskoordinatorene. Til disse samtalene hadde vi forberedt noen temaer vi ville snakke om, uten at vi fulgte en strukturert spørsmålsguide. For eksempel ville vi vite hva slags oppgaver koordinatorene hadde og hvordan de utformet rollen, og hva de eventuelt ønsket å gjøre mer av. Hensikten med å snakke med opplæringskoordinatorene var å få deres perspektiver på bruken av opplæringstiltak og hvilke muligheter og utfordringer de møtte i sitt arbeid. Siden rollen ikke var så tydelig definert ønsket vi å utforske hva koordinatorene oppfattet som viktig fra sitt ståsted. Samtidig var det interessant å se på i hvilken grad disse oppfatningene sammenfalt med, eller skilte seg fra det veilederne mente de trengte støtte til, og dermed om rollen traff

veilederne behov. Tanken var også at kunnskapen fra innsiktsarbeidet kunne brukes i utformingen av rollen og være til hjelp for koordinatorene. Vi hadde ett møte med opplæringskoordinatorene før vi gikk i gang med intervjuer, ett i løpet av prosessen og ett på slutten hvor vi presenterte foreløpige analyser. På samme måte som i veilederintervjuene, tok vi grundige notater underveis i disse møtene som vi renskrev umiddelbart etterpå. Det første møtet ble gjennomført på Teams og de to siste ble gjennomført fysisk ved NAV Vest-Viken. Vi var tre personer med i alle møtene hvorav to av oss noterte og skrev referat. Opplæringskoordinatorene fikk anledning til å komme med innspill til hva vi skulle se etter i innsiktsarbeidet, og til å komme med sine perspektiver på det vi fant i veileder- og lederintervjuene.

Spørsmålene i veilederintervjuene omhandlet hvilke opplærings- og utdanningstiltak veilederne bruker og i hvilke saker de bruker det, hvorvidt de opplever økte forventninger om å bruke det, i hvilken grad veilederne opplever slike tiltak som hensiktsmessige, hvor initiativet til opplæringstiltak kommer fra, hvilke barrierer veilederne opplever for å bruke slike tiltak, hva som kan gjøre det lettere for dem å bruke det mer og i hvilken grad veilederne kjenner til og benytter seg av opplæringskoordinatorene. Spørsmålene til lederne handlet om hvilke forventninger de har til veilederne og hvor høyt prioritert utdannings- og opplæringstiltak er i kontoret. Disse lederintervjuene ble gjennomført for å få et inntrykk av konteksten veilederne jobber innenfor, og i hvilken grad veilederne og lederne opplever samsvarer.

Da vi var ferdig med intervjuene, leste vi gjennom intervjuutskriftene hver for oss og gjennomgikk deretter intervju spørsmålene systematisk i arbeidsgruppa i en halvdags workshop. I forkant av workshopen kategoriserte vi materialet hver for oss for å finne gjennomgangstemaer, som vi så løftet frem og diskuterte betydningen av. Vi tok utgangspunkt i spørsmålene i intervjuguiden og gikk gjennom det vi oppfattet som viktige funn under hvert spørsmål. Vi var stort sett enige om hva som var hovedfunnene, selv om vi hadde vektet betydningen av funnene litt ulikt. På bakgrunn av disse diskusjonene skrev vi en innsiktsrapport som vi presenterte og diskuterte i ulike avdelinger og fag-

nettverk internt i Vest-Viken. Både rapporten og diskusjonene som fulgte ble lagt til grunn for arbeidet med denne artikkelen. Analysene som presenteres her er derfor ikke kun basert på våre egne tolkninger av funnene, men trekker også på innspill fra ulike fagnettverk og team i NAV i Vest-Viken. I forkant av at vi skulle skrive denne artikkelen sendte vi også ut innsiktsrapporten til informantene og ga anledning til å komme med innspill. Det kom ingen innspill til rapporten utover to informanter som sa seg enige i innholdet.

Funn

Her presenterer vi veilederne erfaringer med opplæringstiltak og hva de mener kan hindre, eller fremme, bruken av slike tiltak. Erfaringene som vi presenterer her, går igjen blant veiledere ved alle de tre kontorene, uavhengig av organisering, kontorstørrelse eller demografi. Det er imidlertid noen utfordringer som er relatert til enkeltkontor, og det er i disse tilfellene spesifisert hvilket kontor det gjelder. Etter som veilederne jobber med ulike brukergrupper, omhandler funnene NAV-brukere generelt og er ikke knyttet til en bestemt målgruppe.

Barrierer for å vurdere eller innvilge utdanningstiltak

Siden vi i intervjuene spurte om opplæringstiltak generelt, vil funnene omhandle alle slike tiltak (se faktaboks). Imidlertid opplever veilederne størst utfordringer med høyere utdanning på universitet og høyskole. Dette er tiltaket veilederne bruker minst, og som de opplever at det er vanskeligst å sette seg inn i. De fleste veilederne har erfaring med å bruke målrettede AMO-kurs, og noen har også erfaring med å bruke fag- og yrkesopplæring. Særlig de som jobber med unge under 30 år bruker tiltak for å fullføre videregående skole. Barrierene som kom frem kan gjelde for alle typer opplæringstiltak, men ble oftest satt i sammenheng med høyere utdanning, og til dels studiespesialisering og fag- og yrkesopplæring – som gjerne er av lenger varighet enn AMO-kurs.

Barrierer knyttet til utdanningssystem og regelverk

En barriere som går igjen blant veilederne handler om at de opplever utdanningssystemet som en «jungel» av muligheter. Veilederne forteller at de i hver enkelt sak

prøver å gjøre en grundig kartlegging basert på den enkeltes ønsker og behov, men at dette oppleves som både vanskelig og tidkrevende når det er snakk om utdanningstiltak. For noen skyldes det blant annet at de gjør det så sjelden. To av veilederne sa for eksempel:

«Det er en jungel å orientere seg i alle mulige utdanningsmuligheter, og å finne fram til mulighetene som finnes. Det er sjeldnere du gjør det – det er ikke noe du sitter med hver uke akkurat.»

«Jeg tror nok vi mangler markedskompetanse. Jeg strever med å vurdere det i en samtale der og da. Jeg må liksom snakke med mange andre kolleger for å finne ut av bransjen brukeren ønsker å få jobb i etter utdanning.»

Som disse veilederne snakket om, handler kompleksiteten om at det finnes så mange ulike valgmuligheter og at man trenger mer «markedskompetanse» på utdanningsfeltet, på samme måte som veiledere i NAV må ha oversikt over mulighetene på arbeidsmarkedet. Samtidig er det vanskelig å vurdere hvor gode jobbmulighetene vil være etter endt utdanning. Dette gjelder spesielt for høyere utdanning med varighet over noen år, og i mindre grad for kortere opplæringsløp, som AMO-kurs. Ved kortere kurs er det lettere å se hva det kan føre til etterpå fordi veilederne har anledning til å følge opp brukeren gjennom hele løpet, og selv observere hva som blir resultatet i andre enden – noe som ikke alltid er tilfellet med en utdanning av lengre varighet. En av veilederne sa for eksempel:

«Jeg synes generelt at de sakene der det har vært et klart jobbmål, der har det vært gode historier og de går det som regel greit med. Men de lange utdanningsløpene, som for eksempel en bachelor. Der er det litt mer utfordrende å se at det fører til noe.»

I tillegg til denne usikkerheten rundt jobbmuligheter i enden, synes veilederne også det kan være vanskelig å vurdere om brukeren vil klare å gjennomføre en lengre utdanning:

«Jeg innvilger aldri en hel bachelor med en gang. Jeg setter gjerne noen stoppunkter, hvor jeg innvilger ett semester og følger opp karakterer for å se hvordan det går.»

«For har man nedsatt arbeidsevne har man jo også nedsatt studieevne, kanskje.»

Det er altså summen av flere faktorer som gjør det vanskeligere for veilederne å vurdere og innvilge opplæring, spesielt høyere utdanning, enn andre typer arbeidsmarkedstiltak. De skjønnsmessige vurderingene veilederne gjør i saker der utdanning er et tema, oppleves som ekstra komplekse. Det skyldes både at de opplever å ha for liten kunnskap om utdanningssystemet og jobbmuligheter etterpå, at de er usikre på hvilken vei som er den beste i den enkelte brukers situasjon og at de ikke nødvendigvis får anledning til å se hva resultatet blir. Det kan også handle om at veilederne tidligere har erfart at brukere har avbrutt utdanningsløpet sitt, og at de tror at noen av brukerne de jobber med ikke vil klare å gjennomføre et langt løp. Derfor kan de velge å innvilge litt om gangen, som veilederen over forklarer. Slik kan de sikre oppfølging underveis, samt ta løpende stilling til hensiktsmessigheten av tiltaket. Veilederne opplever at de, sammenlignet med oppfølging på arbeidsplass, mangler metodiske verktøy å støtte seg på for å sikre oppfølging i høyere utdanning⁷. For å bøte på noe av denne usikkerheten kan veilederne også registrere tiltak på kreative måter i fagsystemene. For eksempel sier noen at de registrerer opplæring som «egenaktivitet» fordi de på den måten ikke bruker opp tilmålt tiltakstid:

«Skal vi avvente med å registrere det, la vedkommende sette i gang med det som egenaktivitet og dermed lure systemet litt? Det blir jo sånne løsninger.»

Veilederne opplever at regelen om maksimalt ett år med studiespesialisering som opplæringstiltak er en konkret barriere. Flere mener at ett år ofte ikke er nok, og kan prøve å omgå tiltaksregelverket for å finne de beste løsningene for brukerne. Terskelen for å innvilge utdanning kan bli enda høyere dersom tiltaket ikke kan gjennomføres innenfor den perioden brukeren har fått innvilget livsoppholdsytelser for, eller dersom veilederen er usikker på om utdanningen faktisk

⁷ Et eksempel på tiltak for å sikre oppfølging underveis er «Studier med støtte», som tilbys ved noen studiesteder, men ikke alle.

vil føre til bedre muligheter på arbeidsmarkedet. Noen peker på at selve registreringen i fagsystemene også kan oppleves som vanskelig. Det kan føre til at enkelte veiledere kvier seg for å sette i gang en prosess med å innvilge utdanning. Noen av veilederne sa for eksempel:

«Det er jo mye greier og mye famling rundt tiltaket. Hvem dekker hva, og hvordan søke inn og lignende. Ser ikke bort fra at noen som er usikre på utdanning ikke pusher det så hardt. Du må ha en viss mengde for å lære det. Det kan hende en velger andre ting fordi en ikke kjenner det.»

«Det er jo en ganske komplisert prosess å få på plass høyere utdanning. Jeg skjønner at vi må, det er jo en forvaltningssak. Men det er unødvendig komplisert, det er mye dokumentasjon som må på plass. Jeg så i den saken jeg innvilget, så var det en veileder tidligere som hadde vegret seg for dette. Jeg tror noen synes det virker så uoverkommelig, selve registreringen.»

«Noen sier jo at de faktisk ikke orker å gå inn og gjøre det. Det er mye som skal hukkes av for, skjemaer som må være på plass.»

Veilederne over mistenker, eller erfarer, at andre veiledere kan vegre seg for å gå i gang med å innvilge utdanning som tiltak fordi prosessen er komplisert og krever mye dokumentasjon. Ingen av veilederne sier imidlertid at de har unnlatt å vurdere utdanning på grunn av dette selv. En veileder mener at det handler om mengdetrening, og at det kan være fint å få hjelp av en kollega de første gangene man skal gjøre det:

«Når du har gjort det noen ganger så er det jo ikke så komplisert. Det krever jo mye dokumentasjon og beskrivelser, så jeg hører jo om mange som trenger å ha en ved siden av seg når man skal registrere det.»

Tiltaks- og ytelsesregelverket er noe flertallet opplever som et mulig hinder for å innvilge opplæringstiltak. Det gjelder spesielt i saker der det aktuelle opplæringsløpet er av lengre varighet enn den ytelsen brukeren mottar på vurderingstidspunktet. Spesielt fremtredende er dette hos veilederne som følger opp

sykmeldte. Sykepengeperioden varer maks ett år, og veilederne påpeker at de ikke vet om brukeren i etterkant kommer til å få arbeidsavklaringspenger eller ikke. Få av veilederne som jobber med å følge opp sykmeldte, har erfaring med å søke inn brukere til lengre opplæringsløp. Grunnen til det er, ifølge veilederne, at de sykmeldte ofte skal returnere til jobben de allerede har. I noen tilfeller kan det også være at veilederne opplever regelverket på sykepenger som begrensende. Veilederne er stort sett klar over at tiltaket ikke skal avhenge av ytelsen og at disse vurderingene i utgangspunktet skal gjøres hver for seg. I praksis opplever de likevel at det er vanskelig å behandle tiltak og ytelser uavhengig av hverandre:

«Når vi følger opp ett år, så er det begrenset hva vi kan gjøre det året, da må de i tilfelle ta det med over i AAP. (...) Men vi kan jo ikke forskuttere at de får AAP.»

«Det er vanskelig å søke utdanning i to år, hvis det er ett år igjen av AAP. Det tas med i vurderingen. Ytelsen kan begrense.»

Denne utfordringen er NAV-lederne oppmerksomme på, og en av dem opplever at ytelsene i stor grad kan påvirke vurderingene veilederne gjør rundt tiltak. En av de andre lederne mener imidlertid at dette ikke er en stor utfordring ved kontoret. Et utsagn fra en veileder ved det samme kontoret kan indikere at problematikken forekommer også der, men at det har blitt bedre:

«Loven er utfordrende – når lovene går over i hverandre. Ikke direkte tiltaksregelverket, men kombinasjonen av ytelse og tiltak er vanskelig og komplisert. Det har gjort at noen ikke har fått tiltak, men det er bedre nå. Noen har ikke fått fordi vi ikke har vært gode nok på å vurdere tiltak.»

Det denne veilederen peker på kan tolkes dithen at regelverkene på tiltak og ytelser er kompliserte og at de trekker i ulike retninger. Informanten tror det kan ha forhindret noen fra å få utdanningstiltak, selv om de burde ha fått det. Veilederne forteller om utfordringer med å forholde seg til to ulike regelverk: et regelverk for tiltaket, og et annet for ytelse. Kunnskapen

om regelverkene fremstår som fragmentert ved at ressurspersoner som veilederne forholder seg til enten er spesialister på ytelsesregelverk eller på tiltaksregelverk, og ikke på begge deler samtidig. Veiledere forteller at de har opplevd å få et svar fra en ressursperson på tiltaksregelverket, som senere viste seg å være i konflikt med ytelsesregelverket.

Barrierer knyttet til veilederens holdninger

En utbredt barriere for å benytte utdanningstiltak ser ut til å henge sammen med holdninger blant veilederne. En av veilederne påpekte for eksempel at:

«Vi henger litt igjen i «raskeste vei». Den sitter hardt fast i oss som har jobbet ei stund. Det er mangel på arbeidskraft i kommunen. Vanskelig å innvilge langt studie når de kunne jobbet.»

Veilederen argumenterte for at de som har jobbet lenge i NAV er vant til å tenke raskeste vei til jobb, og at det kan påvirke vurderingene deres. Samtidig trenger kommunen arbeidskraft. Dette kan gjøre at det er vanskelig å innvilge utdanning, som i sin tur kan gjøre at kommunen mister verdifull arbeidskraft. Denne veilederen jobber ved kontoret som i minst grad hadde budsjettet med opplæringstiltak, men en av veilederne ved kontoret som hadde budsjettet med slike tiltak mest, sier noe av det samme:

«Vi har jo snakket litt om det på kontoret, at man burde tenke 'omskolering' og nye muligheter tidligere i et oppfølgingsløp. Det er nok fortsatt litt sånn at det henger igjen gamle føringer og tankesett, at brukeren må kunne nyttiggjøre seg av den kompetansen vedkommende har.»

Noen snakker også om at det kan være uheldig å «bruke opp» oppfølgingstiden i NAV på kompetanseheving som Lånekassen kunne dekket:

«De bruker opp oppfølgingstiden sin hos NAV, men egentlig kunne mange tatt lån og stipend hos Lånekassen og heller komme til oss når utdanningen var fullført. Man får jo liksom ikke avklart en person som tar en utdanning – de får kompetanseheving, men ikke nødvendigvis avklart arbeidsevnen.»

Veilederen forklarer at tid brukt på kompetanseheving kan bety mindre tid til å «avklare arbeidsevne», som veilederen anser som viktig å få tid til. Samtidig ser dette ut til å være noe veilederne er bevisste på og aktivt prøver å tenke annerledes om, i tråd med nye forventninger om å dreie tiltaksbruken for å sikre varig tilknytning til arbeid. En av veilederne som hadde jobbet syv år i NAV mente at hun har observert en endring:

«Jeg husker da jeg begynte, da var det veldig sånn at dersom du ønsket utdanning så måtte du snakke med Lånekassen. Det var ikke noe vi tok i. Vi var veldig avvisende på det, men det har snudd og det er bra.»

Både veilederne og opplæringskoordinatorene opplever at terskelen for å bruke opplæringstiltak er lavere enn før. Samtidig kan det henge igjen en oppfatning om at høyere utdanning er noe man må søke Lånekassen om, og at langvarige utdanningstiltak spiser verdifull tid som kunne vært brukt på avklaring. En slik oppfatning kan innebære at noen brukere får avslag på et ønske om utdanning.

Hvilken rolle spiller brukernes egne ønsker og behov?

På spørsmålet om hvem som tar initiativet til opplæringstiltak, svarer flertallet at dette som regel er brukerne selv, men at veileder også kan være den første til å foreslå det. En av veilederne forteller:

«Det er mange som ønsker kortere kurs som i stor grad gir jobb, men jeg tror nok at mange også vil og skulle ønske seg høyere utdanning. Men så er det kanskje vanskelig å ta det steget å gå inn i en lang utdanning på flere år. Igjen så synes jeg det er vanskelig å ta den vurderingen – om det er den rette utdanningen.»

Kortere opplæringstiltak ser ut til å være mer fremme i bevisstheden hos både veiledere og brukere, mens utdanning er mer sjeldent. Det kan være vanskelig både for brukeren og veilederen å «ta sjansen» på et lengre utdanningsløp. Veilederne er delt i sine uttalelser om hva som begrenser mest; om det er at brukerne ikke ønsker utdanning, at de ikke tror de vil

klare det, eller om det skyldes at de ikke kan av helsemessige årsaker:

«Det er begrenset hvor mange det er aktuelt for, på grunn av alder og helse. Det er få som er aktuelle og det er ikke mange som selv ønsker utdanning. De tror ikke selv de vil klare utdanning.»

Noen veiledere forsøker på sin side å så en tanke om utdanning når ikke brukerne selv tar initiativet til det:

«Det er ikke mange som har spurt meg om utdanning. Det er stort sett jeg som snakker om det i samtalen. Jeg stiller en del spørsmål for å så en tanke om utdanning.»

Veilederens utsagn tyder på at initiativet kan komme fra begge sider av bordet, men at både brukerne og veilederne av ulike grunner er usikre på når utdanning er det rette å innvilge. Samtidig sier en veileder at brukernes ønsker og motivasjon i stor grad er styrende for hva de innvilger:

«Hva vi innvilger styres ofte av hva de er motivert for, fremfor hva arbeidsmarkedet ønsker.»

Hvem kan veilederne spørre om hva?

Veilederne forteller at de tror de vil bruke utdannings tiltak mer dersom de kjenner bedre til hvilke muligheter som finnes. Økt kompetanse på dette området mener de kan gi større trygghet i vurderingene. Samtidig blir det å få hjelp ved behov trukket frem som viktigere enn generell kompetanseheving. Veilederne ønsker seg en person med gode kunnskaper om regelverkene på både tiltak og ytelser til å drøfte enkeltsaker med, som kan gi støtte i vurderingene de gjør:

«Man har for lite kunnskap til å mene noe om det valget man skal ta tror jeg. Man skal sikre bruk av penger og reglene på en måte. Jeg mener det må settes i et bedre system. Men som jeg har sagt så handler det om erfaring, jeg føler jeg har det, men jeg vet jo at mange på teamet mitt ikke har det.»

Noen av veilederne forteller at de bruker karrieresentre, avklarings tiltaket, opplæringskoordinator eller til-

takskoordinator til disse tingene, men at det mangler noen som har kompetanse på «alt på en gang»:

«Jeg kan jo si av egen erfaring; dette med ytelser og utdanning, at vi har noen som er gode på det. At vi har noen vi kan spørre om det. Opplæringskoordinatoren er jo god på opplæringstiltak, men hun kan ikke like mye om ytelsene.»

Det går igjen blant veilederne at de ønsker seg mer og lettere tilgjengelig informasjon om opplæringstiltak, og om hvem de kan henvende seg til for å få hjelp i enkeltsaker. To av veilederne oppsummerer det slik:

«Beste måten å lære på er å få god hjelp når en trenger det. Vi bruker opplæringskoordinatorene. Dialog med dem i enkeltsaker er mer nyttig enn mer opplæring, så lenge en har oversikt over tiltakene i grove trekk. Detaljene må en finne ut i hver sak. Vi må vite hvem vi skal spørre.»

«Tenker litt på henne [opplæringskoordinatoren] som en slags ROL⁸, bare med utdanning som tema. En vi kan tenke høyt med. Jeg merker jo at jeg er litt stuck i flere saker og derfor trenger å drodle litt.»

Noen veiledere benytter altså opplæringskoordinator til å bistå med det de trenger hjelp til i enkeltsaker, enten det gjelder å finne gode løsninger for brukeren eller til å registrere tiltak i fagsystemet. Det ser ut til å gjelde i størst grad ved kontoret som har en opplæringskoordinator tilknyttet seg, men rollen er ikke like godt kjent overalt. Noen veiledere oppfatter koordinatorene som å jobbe på et mer overordnet nivå. En av dem var usikker på hvorvidt opplæringskoordinatorene kan bistå i enkeltsaker:

«Det er vanskelig å si. Den er vel litt på fylkesnivå den rollen der? Hvor mye lokalt kan jeg bruke henne? Hun skal vel ha oversikt over tiltaksbruken, så det begrenser seg vel hvor mye oversikt hun kan ha på lokalnivå.»

⁸ ROL er en forkortelse for «Rådgivende legetjeneste» i NAV. Rådgivende lege gir medisinsk og trygdemedisinsk veiledning og rådgivning til veilederne i brukersaker.

Opplæringskoordinatorene selv fortalte at de opplevde en forventning om å være tilgjengelige for alle veiledere i Vest-Viken. Samtidig mente de at det var en utfordring å gjøre rollen godt nok kjent overalt, og at det kan ta veldig mye tid dersom de får mange slike enkelthenvendelser. En av dem sa for eksempel:

«Forventningen er at man skal være en støtte i saker som omhandler opplæring. Det kan potensielt være en stor stilling bare det, hvis man får mange henvendelser. Det oppleves som vi står i en skvis. Vi er tilknyttet de tre største kontorene i Vest-Viken, mens resten av kontorene er det mer utfordrende å nå ut til. Det er fint å være tilknyttet de største kontorene, men tilbudet skal jo være likt uansett hvor man bor.»

Samtidig som de forstod veilederens behov for støtte i enkeltsaker, uttrykket opplæringskoordinatorene at de ønsket å jobbe mer som koordinatører i et lengre utviklingsarbeid over tid, og mindre som rådgivere i konkrete saker fra dag til dag:

«Skulle ønske vi var mer koordinatører. Det er en drakamp mellom hvordan vi skal involvere oss i alle prosessene vi er med i. Koordinatorbiten har ikke vært så mye fremme foreløpig.»

Opplæringskoordinatorene solgte ikke inn overalt at de kunne brukes i saksdrøftinger, fordi de opplevde at de ikke hadde kapasitet til å ta unna arbeidsmengden som mulig ville følge av det. Samtidig hadde de et ønske om å jobbe mer overordnet med å utvikle og koordinere kompetanseutviklingen ved kontorene når det gjelder opplæringstiltak. I løpet av perioden fra første til siste møte med opplæringskoordinatorene (januar 2022-januar 2023) hadde de innført ukentlige «spørretimer» på Teams der veiledere kunne stille spørsmål om opplæringstiltak. De fortalte at i snitt 35 veiledere deltok i spørretimen og at de fikk samlet opp en del henvendelser om enkeltsaker i disse møtene. De hadde også reist rundt til kontorene i Vest-Viken og opplevde at henvendelser fra disse kontorene hadde tatt seg opp etterpå.

Diskusjon

Problemstillingen vi har undersøkt i denne artikkelen er: Hvilke barrierer opplever NAV-veiledere når de skal vurdere eller innvilge opplæringstiltak, og hva mener veilederne kan bidra til å øke bruken av slike tiltak? Vi har forsøkt å fange opp noen veilederes erfaringer, i lys av at det etter 2017 har vært tydelige forventninger om, og økt satsning på, å få opp bruken av opplæringstiltak i NAV. Vi har også utforsket mulige løsninger på opplevde hindringer.

For det første er det grunn til å diskutere årsakene til at bruken av opplæringstiltak, spesielt høyere utdanning, har holdt seg relativt stabil. I hvilken grad spiller brukernes motivasjon og forutsetninger inn på dette? Nicolaisen og Kann (2019) fant at mange unge brukere manglet motivasjon til å ta fatt på lengre utdanningsløp, eller at helsemessige utfordringer stod i veien. Det gjaldt spesielt for brukere under 25 år, mens motivasjon og evne til å gjennomføre utdanning så ut til å stige med alderen. Vi har snakket med veiledere som møter brukere i alle aldersgrupper, men finner mye av det samme: selv om brukerne kan ta initiativ til opplæring, er det relativt sjelden at høyere utdanning står øverst på ønskelista. Det kan henge sammen med helseproblemer, manglende motivasjon eller gjennomføringstro, eller usikkerhet rundt muligheter etter endt utdanning. Veilederne understreker at brukernes motivasjon, i større grad enn arbeidsmarkedets behov, styrer hva de ender opp med å innvilge.

Funnene antyder at selv om det satses mer på utdanning for å sikre varig tilknytning til arbeid, er det fremdeles mange av NAVs brukere som ikke vil, eller kan, gjennomføre slike tiltak – spesielt høyere utdanning på universitet eller høyskole. Med tanke på at arbeidsmarkedet kjennetegnes av et stadig større behov for formell kompetanse, representerer dette helt klart en utfordring for NAV som skal «mobilisere arbeidskraft i et arbeidsliv i omstilling» (NAV 2022). Men det betyr ikke uten videre at veilederne eller kontorene *mislykkes* i å sette den politiske satsningen om mer utdanning ut i praksis. Det kan også bety at veilederne møter brukerne på deres premisser, og at bruken av opplæringstiltak gjenspeiler brukernes faktiske ønsker og behov. Dette trengs det imidlertid mer kunnskap om.

Samtidig antyder funnene våre at det eksisterer noen barrierer som kan hindre veiledere i å innvilge opplæringstiltak der det er hensiktsmessig. De fleste forteller at de tenker mer på utdanning nå, enn de gjorde før, og at de opplever at terskelen for å innvilge det er lavere. På tross av dette, og at veilederne følger opp brukere i ulike aldersgrupper og med ulike behov for støtte, opplever de mange av de samme hindringene som veilederne i studien til Nicolaisen og Kann (2019). Veilederne forteller at det kan være vanskelig å ha oversikt over utdanningssystemet og at kompliserte, tidvis motstridende, tiltaks- og ytelsesregelverk kan være et hinder. I skjæringspunktet mellom to ulike regelverk for tiltak og ytelser, et komplisert utdanningssystem, og den enkelte brukers individuelle og sammensatte behov, opplever veilederne at det er vanskelig å komme frem til en «riktig» løsning. Veiledernes fortellinger indikerer at denne kompleksiteten kan gjøre at de velger å veilede brukerne i retning av tiltak som de anser kan føre til rask arbeidsinkludering, fremfor å gå inn på en komplisert vurdering av et utdanningsløp. For noen av veilederne er det, i en travel hverdag, mer nærliggende å velge tiltak som de kjenner godt og har mer erfaring med. For flere av veilederne representerer dessuten varigheten på ytelsene en barriere, og de kan la være å innvilge tiltak som varer lenger enn ytelsen.

Tanken om at NAV skal finne «raskeste vei til jobb» henger igjen hos noen av veilederne. Spesielt tydelig er dette i kontoret som benytter den laveste andelen av tiltaksbudsjettet på opplæringstiltak, men her var det også et argument at det, for mange, var mulig å oppnå tilknytning til arbeid i nærområdet — uten at opplæringstiltak var nødvendig. Det ble ikke prioritert å få opp bruken av opplæringstiltak så lenge varig tilknytning til arbeid kunne oppnås på annet vis. Veilederne og lederne forholder seg til ulike politiske signaler, og det er mye annet også som skal gis høy prioritet. I tillegg skal de imøtekomme det lokale behovet for arbeidskraft, avklare arbeidsevne og hensynta brukernes individuelle ønsker og forutsetninger. Denne balansegangen mellom ulike hensyn, kombinert med manglende kunnskaper om utdanningsmuligheter, liten erfaring med å søke inn til opplæringstiltak og at brukerne sjelden ber om utdanning, kan gjøre at veilederne heller bruker andre typer tiltak.

En annen oppfatning som henger igjen hos enkelte veiledere er at høyere utdanning i hovedsak skal dekkes av Lånekassen, og at det skal spesielt gode grunner til for å innvilge den typen opplæringstiltak i regi av NAV. Noen av utsagnene viser at veiledere kan være redde for å «bruke opp avklaringsstid» på opplæring. Det indikerer en forståelse av at NAVs oppgaver og ansvar er knyttet til avklaring mot arbeid, og ikke kompetanseheving. Funnene våre viser at det kan være en vanskelig øvelse for veilederne å vurdere hvor grensen går for hva NAV kan dekke av høyere utdanning, og når det heller bør søkes om vanlig studielån.

Det er vanskelig å konkludere med hvorvidt den stabile bruken av opplæringstiltak skyldes at det faktisk ikke er flere brukere som ønsker, eller kan nyttiggjøre seg av, slike tiltak, eller om det henger sammen med at veilederne vegrer seg for å innvilge det grunnet komplisert regelverk, usikkerhet rundt hva utdanningen kan føre til, tungvinte fagsystemer og holdninger. Funnene indikerer at det kan være begge deler. NAV-veilederne kan, gjennom utstrakt bruk av skjønn, bidra til å påvirke hvem som får hvilke velferdstjenester og ytelser, herunder opplæringstiltak. Som vi har sett, kan disse skjønnsmessige vurderingene oppleves ekstra vanskelige når det er snakk om opplæring, og da spesielt høyere utdanning. Veilederne balanserer mange ulike hensyn som springer ut fra politiske signaler om hva de skal prioritere, brukernes individuelle og sammensatte behov og situasjonen på arbeidsmarkedet. Regelverkene tilknyttet tiltak og ytelser oppleves komplisert og noen ganger motstridende. Dette kan gjøre rammene for veiledernes forvaltningsskjønn uklare, og føre til at veiledere handler på ulike måter i ellers like saker. Det kan føre til at noen brukere ikke får det tiltaket de har best nytte av. Samtidig har vi sett at veilederne benytter skjønnsrommet til å finne kreative løsninger når rammene hindrer dem i å ta beslutninger de anser er til beste for brukerne. På denne måten kan uklare rammer for skjønnsutøvelse være en fordel og noe som kommer brukerne til gode.

Vi finner at veilederne støtter seg på de ressursene de har tilgjengelig i vanskelige skjønnsvurderinger, det være seg opplærings- eller tiltakskoordinator, kolle-

gaer eller karrieresentre. Samtidig opplever veilederne at det mangler noen som har kompetanse på «alt på en gang», og de ønsker seg dedikerte personer med god kunnskap om regelverkene på både tiltak og ytelser, som kan gi råd i enkeltsaker. Kanskje kan en slik dedikert rolle bidra til å få opp bruken av opplæringstiltak, sikre en mer entydig praksis og pålitelig forvaltning. Det er imidlertid ikke noe entydig svar på hvem dette bør være. Opplæringskoordinatorene var tiltenkt å skulle støtte veilederne i enkeltsaker (Arbeids- og velferdsdirektoratet 2021, St. meld. 1 2020 – 2021. Mandatet er imidlertid uklart og rollen utøves på ulike måter i ulike regioner. Opplæringskoordinatorene i Vest-Viken bidrar allerede i enkeltsaker, men de har også mange andre oppgaver å sjonglere. Kompleksiteten i vurderingene veilederne gjør, gir også grunn til å diskutere hvor mye dedikerte «eksperter» vil kunne bistå med, all den tid de også vil måtte sette seg grundig inn i hver enkelt sak. Funnene antyder også at det handler om mengdetrening, og at veilederne får mer kunnskap om opplæringstiltak etter hvert som de får mer erfaring med det. Slik sett kan det være mer å vinne på å heve kompetansen hos den enkelte veileder om opplæringstiltak enn å konsentrere kunnskapen hos noen få. Heller enn generell kompetanseheving om opplæringstiltak, kan det å ha noen ved siden av seg til å bistå i enkeltsaker være en måte å heve kompetansen hos veilederne på. Det kan også være noe å hente på å gjøre informasjon lettere tilgjengelig, slik at veilederne vet hvor de kan henvende seg når de er usikre på hva de skal gjøre og hvordan de skal gjøre det.

Referanser

Arbeids- og sosialdepartementet (2017). Tildelingsbrev til Arbeids- og velferdsdirektoratet.

Arbeids- og velferdsdirektoratet (2017). Mål- og disponeringsbrev 2017 til NAV Fylke/Region.

Arbeids- og velferdsdirektoratet (2021). Mål- og disponeringsbrev 2021 til NAV Fylke/Region.

Bay, Ann-Helén, Eric Breit, Knut Fossetøl, Anne Skevik Grødem og Lars Inge Terum (2015). *NAV som lærende organisasjon*. AFI-rapport 6/2015. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet

Grimen, Harald og Anders Molander (2008). «Profesjon og skjønn», i Molander, Anders og Lars Inge Terum (red.) *Profesjonsstudier*. Oslo: Universitetsforlaget, 179-196.

Heum, Ingar (2010). «Fordeling av velferdstjenester», Hernes, Thorgeir, Ingar Heum og Paal Haavorsen (red.) *Arbeidsinkludering. Om det nye politikk- og praksisfeltet i velferds-Norge*. Oslo: Gyldendal Akademisk, 148-193

Lipsky, Michael (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*. New York: Russell Sage Foundation.

NAV (2022). Virksomhetsstrategi for NAV frem mot 2030. Tilgjengelig fra: <https://www.NAV.no/strategi>

Nicolaisen, Heidi og Inger Cathrine Kann (2019). «Hvem får hva og hvorfor? Utdanning, opplæring og unge NAV-brukere.» *Arbeid og velferd* 1/2019, 3-18.

Sohlman, Mia og Inger Cathrine Kann (2021). «Færre får opplæringstiltak, men mer til prioriterte grupper av arbeidssøkere og mer formell kompetanse.» *Arbeid og velferd* 2/2021, 3-25.

St.meld. nr. 1 (2020-2021) *Nasjonalbudsjettet 2021*. Oslo: Finansdepartementet