

HVEM FÅR HVA OG HVORFOR? UTDANNING, OPPLÆRING OG UNGE NAV-BRUKERE

Av Heidi Nicolaisen og Inger Cathrine Kann¹

Sammendrag

De siste årene, og spesielt siden 2017, har politikerne bedt Nav om å prioritere utdanning for unge brukere som mangler kvalifikasjoner. Bekymringen er særlig knyttet til de som mangler videregående skole. I denne artikkelen undersøker vi hvordan bruk av opplæringstiltak er, og har utviklet seg siden 2010, for unge Nav-brukere under 30 år. For å forstå hvordan og hvorfor kvalifiseringspolitikken virker som den gjør, har vi studert hvordan den praktiseres av dem som har ansvar for å iverksette den. Dette er primært Navs veiledere, men også Navs Fylkesledd.

Vi finner at opplæringstiltakene er relativt lite brukt og at det er nedgang i bruken de siste årene, også etter 2017. Vi finner at målet om bruk av mer langvarige opplæringstiltak ofte ikke iverksettes, selv når Nav-veilederne mener det kan være hensiktsmessig. En viktig årsak til dette er at Nav-veilederne prioriterer kortvarige tiltak og at målet om «arbeid først» preger veilederne sine prioriteringer og arbeidsvaner. Målet om «arbeid først» er rotfestet i styring, organisatoriske strukturer, regelverk for ytelser, finansiering av tiltak og i måten Navs suksess måles på. En viktig barriere mot at utdanning brukes mer er også frontlinjens mangelfulle kompetanse om utdanningssystemet og at mange unge brukere mangler motivasjon og forutsetninger for å gå løs på utdanning.

.....
¹ Takk til Ola Thune, Christian Ruff og Åshild Male Kalstø for tilrettelegging av statistikk. Takk til Rune Lund Jensen, Kristin Kvanvig, Gunnar Rømuld, Marie Refseth, Solveig Tesdal, Torunn Bragstad og redaksjonen i Arbeid og velferd for kommentarer. Takk til alle som stilte opp til intervju.

Innledning

Siden 2017 har politikerne gitt Nav beskjed om å prioritere utdanning for brukere¹ under 30 år med manglende kvalifikasjoner. Det er ikke nytt at unge er prioritert, eller at opplæringstiltak ønskes brukt på denne gruppen, men 2017 var første året «overgang til utdanning» ble formulert som et selvstendig mål i Mål- og disponeringsbrevet fra Arbeids- og sosialdepartementet til Arbeids- og velferdsdirektoratet. Tidligere har «overgang til arbeid» vært mer enerådende som målformulering for alle grupper, også unge (Mål- og disponeringsbrevene til Nav Fylke i perioden 2013–2019). Statistikken viser imidlertid at bruken av opplæringstiltak generelt synker, både i antall personer som deltar på slike tiltak og som andel av alle tiltak, også blant de unge. Bruk av tiltaket «ordinær utdanning» er nær halvert det siste tiåret.

Bakgrunnen for de politiske signalene om å prioritere utdanning, er forskning som viser at utdanning er stadig viktigere for å lykkes i arbeidsmarkedet. Unge som ikke har fullført videregående opplæring kan møte betydelige problemer med å få stabil og god jobbtilknytning, og denne tendensen vil trolig øke fremover (se for eksempel NOU 2019:2:11). Framskrivninger tyder på at det vil bli enda vanskeligere å få jobb for de med lavest utdanning noen få tiår frem i tid (Dapi m.fl. 2016). I sin siste rapport om unge i Norge påpeker OECD (2018) at 19 prosent av nordmenn i aldersgruppen 25–34 ikke har fullført videregående opplæring, og det samme gjelder over halvparten av såkalte NEETs². OECD anbefaler Norge å prioritere oppkvalifisering av unge.

Én ting er politiske ambisjoner og styringssignaler, noe annet er den praktiske virkeligheten. Det er Navs veilederkorps som i siste instans har ansvar for å iverksette politikken knyttet til utdanning i møte med unge brukere som trenger hjelp til å komme inn på arbeidsmarkedet. Det er de som må vurdere om opplæringstiltak kan og bør brukes i det enkelte tilfelle.

Finansiering er ett av dilemmaene i disse vurderingene. Det er en ambisjon at ungdom som hovedregel skal finansiere sin egen utdanning gjennom lån og stipend gitt av Statens Lånekasse, men Nav kan finansiere det under bestemte vilkår. Det kan også være dilemma knyttet til å vurdere langsiktige investering i human kapital opp mot raskere veier til å få en jobb (Proba 2015, Grue og Finvold 2014). Derfor er det viktig å undersøke veiledernes vurderinger, og deres muligheter til å omsette politiske mål i praksis.

Det er tre typer opplæringstiltak i Nav: a) kortvarige arbeidsrettede kurs (AMO-kurs) på inntil 1 år, b) yrkesrettet opplæring (YO) med vekt på formell kompetanse på inntil 2 år og c) ordinær utdanning på inntil 3 år. I faglitteraturen skilles det mellom formell og uformell opplæring. Formell opplæring og utdanning er mest gunstig fordi det øker sjansen for å få jobb, og gir større mobilitet på arbeidsmarkedet (Wiborg m.fl. 2013, NOU 2018:2). Alle de tre opplæringstiltakene til Nav *kan* brukes til å gi formell kompetanse, for eksempel deler av videregående opplæring, men bare ordinær utdanning brukes til høyere utdanning.

I denne artikkelen er problemstillingen hvorfor bruk av opplæringstiltak ikke er større og hvorfor det har gått ned over tid for unge under 30 år. Vi undersøker hvilke tiltak som benyttes av ulike grupper blant de unge. I undersøkelsen av praksis ved Nav Fylker og Nav-kontorer er det flere viktige spørsmål vi har sett nærmere på: (1) Styrer fylkesleddene kontorene i restriktiv retning, eller forklares den begrensede bruken snarere av regelverk for ytelser, måten tiltak er finansiert på, eller organisatoriske rammer i Nav? (2) Mener Nav-veilederne de har tilstrekkelig kompetanse om utdanningssystemet og om Navs egne regler for å kunne veilede om utdanning? (3) Hvordan påvirkes bruk av opplæringstiltakene av brukernes motivasjon og muligheter?

Praktisering av politikken i velferdsstatens frontlinje – hva vet vi?

En måte å forstå hvordan og hvorfor politikken knyttet til kvalifisering av unge Nav-brukere virker som den gjør, er å studere hvordan denne politikken faktisk iverksettes av velferdsstatens frontlinje. Nav-veilederne er sentral i så måte. Det er de som omsetter

¹ Vi anvender begrepet «bruker» om alle som får bistand fra Nav. Det er en sammensatt gruppe der noen mottar langvarige ytelser og/eller tjenester, mens andre gjør dette for kortere periode.

² NEETs er forkortelse for «Not in Employment, Education or Training».

den generelle politikken til konkrete løsninger i møte med borgernes individuelle og sammensatte behov (Lipsky 2010). Handlingsrommet til velferdsstatens frontlinje, eller såkalte bakkebyråkrater, er omgitt av føringer i form av normativt og rettslig forankrede standarder. De må ofte bruke skjønn for å avgjøre hvilke borgere som får de ulike tjenester og ytelser (Molander og Terum 2008).

Van Berkel m.fl. (2017) har studert bakkebyråkrater i en rekke europeiske land og foreslår at deres praksis kan studeres ut fra rammer som politikk, styring, organisasjon og kompetanse.

De politiske rammene angir hva som er målet, hvem som er i målgruppen og regulerer virkemidler. Iverksetting kan hemmes dersom bakkebyråkratene oppfatter det politiske målet som omstridt, i konflikt med andre mål, eller som vanskelig å «selge inn» til brukerne. En undersøkelse av høyere utdanning for ungdom med nedsatt funksjonsevne, viser at mange veiledere mener at signalet fra «systemet» er at de skal gå for kortere utdanninger og korteste vei til arbeid når de gir «utdanning gitt som arbeidsavklaringspenger»³, og at noe annet blir å «trosse systemet» (Grue og Finnfold 2014:86–87).

Rammene for styring handler om hvordan administrative styringsnivåer påvirker frontlinjens måte å levere tjenester til brukerne (van Berkel m.fl. 2017:5, 18). Departementet styrer via sitt årlige mål- og disponeringsbrev til Nav og har her bedt Nav prioritere utdanning for unge Nav-brukere som mangler videregående opplæring. Fylkesleddet påvirker ved at de anskaffer AMO-kurs (Meltevik m.fl. 2017:14), styrer tiltakspenger og gir råd til NAV-kontorene. Dessuten er regelverket for ytelser og tiltak sentrale styringsinstrumenter, men vi vet lite om hvorvidt Navs frontlinje anvender regelverk på en restriktiv eller liberal måte. En fem år gammel undersøkelse fant at det var sterke

signaler fra direktoratet og Navs fylkesledelse som lå til grunn for en restriktiv tolkning knyttet til å innvilge ordinær utdanning til unge mottakere av arbeidsavklaringspenger (Grue og Finnfold 2014:85–86).

Organisatoriske rammer dreier seg om hvordan betingelser og ressurser i arbeidshverdagen påvirker levering av tjenester til brukerne (van Berkel m.fl. 2017:6). Nok tid til å veilede den enkelte bruker, veiledernes tilgang til relevante virkemidler og hensiktsmessige systemer for saksbehandling er eksempler. De fleste Nav-kontorer har egne ungdomsspesialister, og disse har relativt bedre tid til å veilede hver bruker (Nicolaisen 2017, Strand m.fl. 2015) og skal være spesialister på ungdomsrelaterte tema, herunder utdanning.

Bakkebyråkratenes *yrke og kompetanse* vil også påvirke hvordan de leverer tjenester (Van Berkel m.fl. 2017). Velferdsstatens bakkebyråkrater er kalt «professionals without a profession» (van Berkel m.fl. 2010) fordi de i mange land ikke har felles utdanningsbakgrunn, eller utgjør noen profesjon. Dette gjelder også i Norge. I Norge er kollegalæring sentralt i frontlinjens kompetanseutvikling, noe som sannsynliggjør variasjon mellom kontorer og fylker i hvordan tjenester leveres (Bay m.fl. 2015). Teori om bakkebyråkratenes arbeidsmåter sannsynliggjør at de finner et sett av løsninger de vanemessig anvender i ulike saker. Slike sett av løsninger lages fordi det ikke er rom for optimal individuell tilpasning i alle saker (Lipsky 2010, van Berkel m.fl. 2017). Dette kan være med på å påvirke hvordan veiledere utnytter opplæringstiltakene.

Brukernes motivasjon og egenskaper er også viktig når det gjelder utdanning. Brukere som står langt fra arbeidsmarkedet på grunn av helseproblemer og mangel på arbeidserfaring og utdanning er blant de vanskeligste å aktivere til å ta fatt på arbeid eller utdanning. Velferdsstatens bakkebyråkrater må derfor legge ned stor innsats i å påvirke brukers motivasjon og preferanser (van Berkel 2017:11–17) og dette er avgjørende for å lykkes med utdanning (Grue og Finnfold 2018:100). Utdanning av unge brukere er krevende, og en betydelig investering for velferdsstaten, men det ser ut til å være effektivt. En

³ «Utdanning som AAP» betyr at en bruker får opplæringstiltaket «ordinær utdanning» mens hun/han mottar AAP. Hovedregel er at ungdom i vanlig utdanningsalder skal finansiere alminnelige utdanningskostnader selv, unntatt for særlig svake grupper (Grue og Finnfold 2014:9). De som er under 22 år og skal ta videregående opplæring er imidlertid fylkeskommunens ansvarsområde (Tiltaksforskriften).

kunnskapsoppsummering om tiltaksbruk viser at opplæringstiltak er den typen arbeidsmarkedstiltak som har størst effekt på overgang til jobb (von Simpson, 2018). Til tross for større innlåsningseffekter mens opplæringstiltak pågår, har unge større positive etter-tiltakseffekter. Andre studier (Aakvik, 2003 og Cools m.fl., 2018) finner små eller ingen effekter av deltakelse på opplæringstiltak på overgang til jobb for unge med nedsatt arbeidsevne. I disse studiene skilles det imidlertid ikke mellom AMO-kurs og ordinær utdanning, noe som kan være med på å forklare de mindre effektene.

Data og metode

Undersøkelsen bygger på statistikk og kvalitative intervjuer og gjennomgang av dokumenter (regelverk for tiltak og ytelser, mål og disponeringsbrev).

Vi bruker statistikk over personer registrert med nedsatt arbeidsevne og arbeidssøkere for perioden 2010 til 2018 for å analysere bruk av de tre opplæringstiltakene (ordinær utdanning, AMO-kurs og YO) og andre arbeidsrettede tiltak over tid. Videre har vi koblet på informasjon om hvilke Nav-ytelser tiltaksdeltakerne mottar. Vi ser da kun på gjennomsnittlig tiltaksbruk i perioden 2016 og til november 2017.

Den kvalitative intervjuundersøkelsen består av telefonintervjuer som varte i rundt 40 minutter med ansvarlig for opplæringstiltak i samtlige Nav Fylke. Dessuten har vi gjort ansikt-til-ansikt intervjuer ved 4 Nav-kontor. På Nord-Vestlandet besøkte vi et stort sentralt og et mellomstort usentralt kontor. Dette er en arbeidsmarkedsregion preget av industri og fiske. Likeledes besøkte vi et stort sentralt samt et lite usentralt kontor på Østlandet. Valg av kontorer er basert på mål om å fange opp variasjon i arbeidsmarked og organisatoriske forhold i Nav. Ved kontorene intervjuet vi samlet 4 ledere, 15 ungdomsveiledere og 7 brukere. Begge kjønn og ulike aldre mellom 18 og 29 var representert i brukerintervjuene, de fleste mottok arbeidsavklaringspenger. Beskrivelser av de unge og utdanning bygger på intervjuer med de unge selv, men også med de andre aktørene. Hensikten med å intervju flere typer aktører i samme case, som i dette tilfellet er kontor/fylke, er å fange opp perspektivene til

alle involverte aktører knyttet til samme problemstilling. Med en slik casemetodikk kan vi få et helhetlig bilde av hvordan resultater springer ut av bestemte forhold i organisasjonens kontekst og av aktørers handlingsrom innen denne konteksten (se for eksempel Mjøset 2009). Litteraturgjennomgang og pilotintervju var basis for å lage halvstrukturerte intervjuguider. Intervjuene tok en time, bortsett fra brukerintervjuene som tok en halvtime. Informantene har samtykket i å delta og er lovet anonymitet. Data er behandlet i tråd med rutiner for personvern. Alle intervjuer er tatt opp på lydbånd, transkribert og kodet og analysert ved hjelp av tekstanalyseprogrammet NVivo.

Resultater

Arbeidspraksis er det vanligste tiltaket blant unge

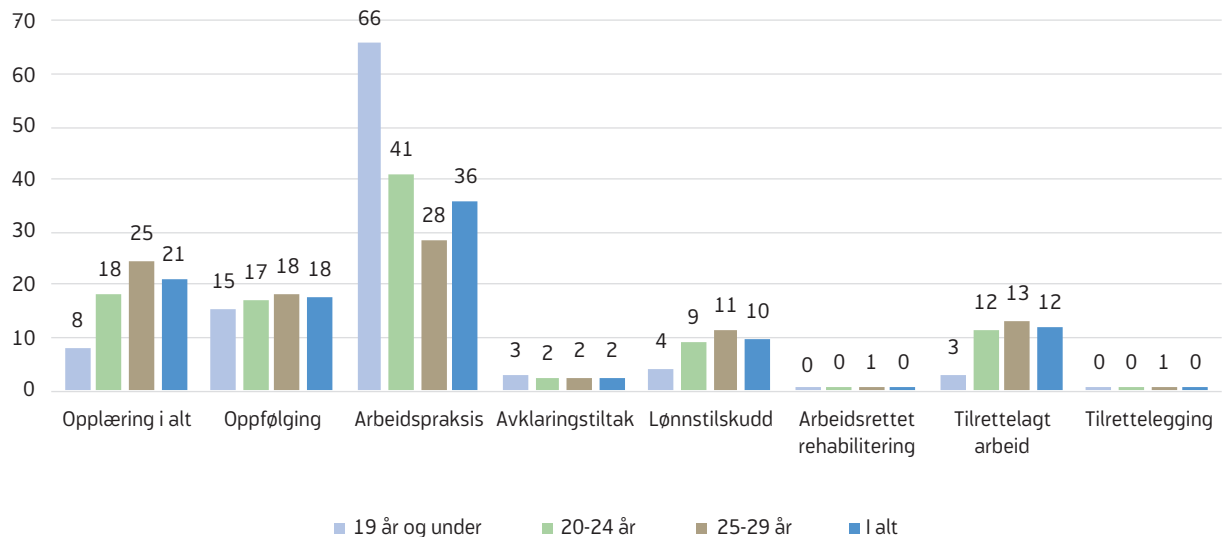
Opplæring er et av flere arbeidsrettede tiltak i Nav. Figur 1 viser hvor stor andel av de på arbeidsrettede tiltak som deltar på opplæringstiltak i ulike aldersgrupper. Opplæringstiltak er vanligere for de eldste unge enn de yngste. Mens opplæringstiltak utgjør 8 prosent av alle på tiltak for de under 20, så utgjør det 25 prosent for de mellom 25 og 29 år. Arbeidspraksis er det vanligste arbeidsrettede tiltaket blant unge, særlig for de under 20 år, der 66 prosent har arbeidspraksis som arbeidsrettede tiltak (figur 1).

Opplæringstiltak utgjør en stadig mindre andel av de arbeidsrettede tiltakene

Av de med nedsatt arbeidsevne⁴ deltok 40 prosent på et arbeidsrettet tiltak de siste årene (figur 2). Av disse igjen var det om lag en fjerdedel som deltok i opplæringstiltak i 2018 (figur 3). Andelen som deltar på opplæringstiltak blant de med nedsatt arbeidsevne falt kraftig fra 2010 til 2014. Etter en svak økning fra 2014 til 2016, har andelen falt igjen (figur 3). Blant ordinære arbeidssøkere har andelen på arbeidsrettede tiltak samlet sett ligget på mellom 18 og 22 prosent,

⁴ Antall med nedsatt arbeidsevne per måned i aldersgruppen under 30 år i 2018 er 41 900, av disse er 4 333 på opplæringstiltak, hvorav 990 deltar på AMO-kurs og 3343 på andre opplæringstiltak. Antall ordinære arbeidssøkere per måned under 30 år er 36 200, av disse er 1670 på opplæringstiltak, hvorav 1637 deltar på AMO-kurs, kun 2 prosent (33 per måned), deltar på andre opplæringstiltak.

Figur 1 Deltakere i arbeidsrettede tiltak for de under 30 år. Etter tiltaksgruppe og alder, prosent. 2018



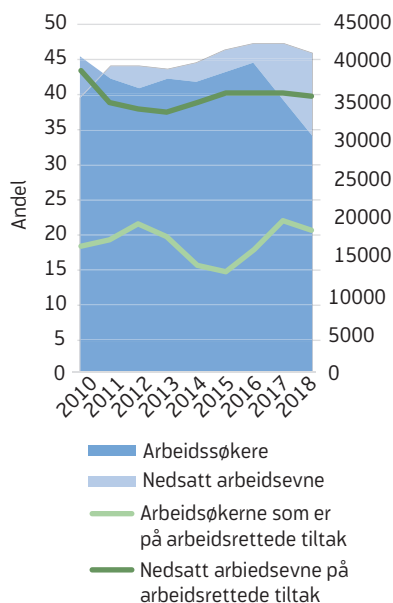
(N=277 450, 12 måneder i 2018. Om lag 23 000 unge under 30 år deltar per måned i arbeidsrettede tiltak).

Kilde: Nav

med topper i 2012 og 2017 (figur 2). Andelen av ordinære arbeidssøkere som deltok på opplæringstiltak ble redusert fra 2010 til 2015, og økte deretter noe. Opplæringstiltak for denne gruppen er i all hovedsaks

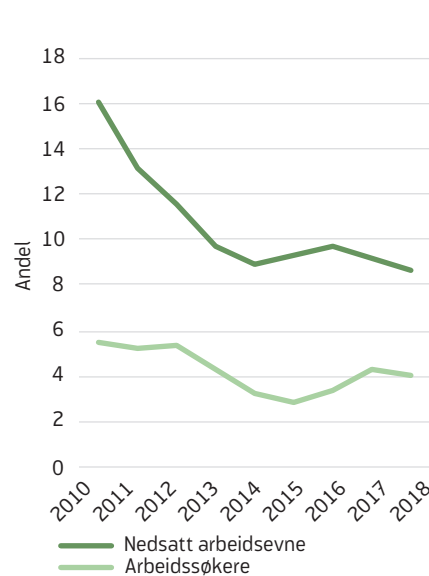
AMO-kurs. Både for de med nedsatt arbeidsevne, og for arbeidssøkere utgjør opplæringstiltak en avtappende andel av de arbeidsrettede tiltakene (figur 4).

Figur 2 Antall arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne (areal). Andel av disse med arbeidsrettede tiltak (linjer) (prosent). 2010–2018, 18–30 åringer

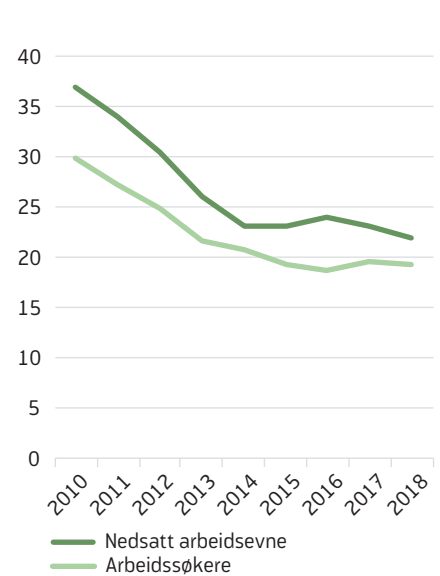


Kilde: Nav

Figur 3 Andel arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne på opplæringstiltak (prosent), 2010–2018, 18–30 åringer



Figur 4 Andel arbeidsrettede tiltak som er opplæringstiltak (prosent). 2010–2018, 18–30 åringer



Tabell 1 Navs opplæringstiltak

	Arbeidsmarkeds kurs (AMO)	2-årig Yrkesrettet Opplæring (YO)	Ordinær utdanning (U)
Aldersgrense	Over 18 år	Over 19 år	Over 22 år
Innsatsbehov	Situasjonsbestemt, tilpasset og varig tilpasset	Situasjonsbestemt, tilpasset og varig tilpasset	Tilpasset og varig tilpasset
Målgruppe	Arbeidssøkere med behov for kvalifiserende tiltak	Personer med svake formelle kvalifikasjoner, eller svake grunnleggende ferdigheter som gir betydelige vansker med å komme inn på arbeidsmarkedet Videregående opplæring til personer uten rett etter opplæringsloven eller introduksjonsloven	Personer med som har fått sin arbeidsevne nedsatt slik at de hindres i å skaffe seg eller beholde arbeid
Varighet	Inntil ett år	Inntil to år	Inntil tre år + forlengelse for ett år (unntak)
Innhold	Kortvarige arbeidsrettede kurs, gjerne kurs som gir formell kompetanse	Yrkesrettet opplæring med vekt på formell kompetanse på nivå med videregående opplæring	Ordinær utdanning
Eksempler	Sertifikat, kursbevis, del av fagopplæring, eller grunnleggende ferdigheter (lese, skrive, regne, digitalt, muntlig)	Fagbrev, svennebrev, kompetansebevis, praksisbrev, eller fagbrev gjennom praksiskandidatordningen, opplæring i fagskole, opplæring i grunnleggende ferdigheter med sikte på yrkesbestemte kvalifikasjoner, eller i kombinasjon med yrkesopplæring som gir formell kvalifikasjon	Videregående opplæring, eller fagskole, eller høyere utdanning akkreditert av NOKUT, eller opplæring i norsk og samfunnsfag for de uten rett etter introduksjonsloven

Kilde: Nav

At andelen på opplæringstiltak varierer skyldes dels hvilke grupper som til enhver tid er arbeidsledige eller har nedsatt arbeidsevne, noe som påvirkes av konjunktorene. Men det ser også ut til å være en trend der de med nedsatt arbeidsevne over tid får mindre opplæringstiltak (figur 3). Opplæringstiltak utgjør også en stadig mindre andel av alle arbeidsrettede tiltak (figur 4).

Regler for opplæringstiltakene

Formålet med de tre opplæringstiltakene Nav forvalter er ifølge tiltaksforskriften at «arbeidssøkere kvalifiseres til ledige jobber» (§7-1, tiltaksforskriften). Regler for opplæringstiltakene presenteres i tabell 1.

Hvilke opplæringstiltak er vanligst for hvem?

Ordinær utdanning kan innvilges for inntil tre år, er det mest omfattende blant opplæringstiltakene og er bare tilgjengelig for dem med nedsatt arbeidsevne. AMO og YO er stort sett rettet inn mot yrkesfag innen videregående opplæring, mens ordinær utdanning også kan brukes til studiespesialisering, eller til høyere utdanning.

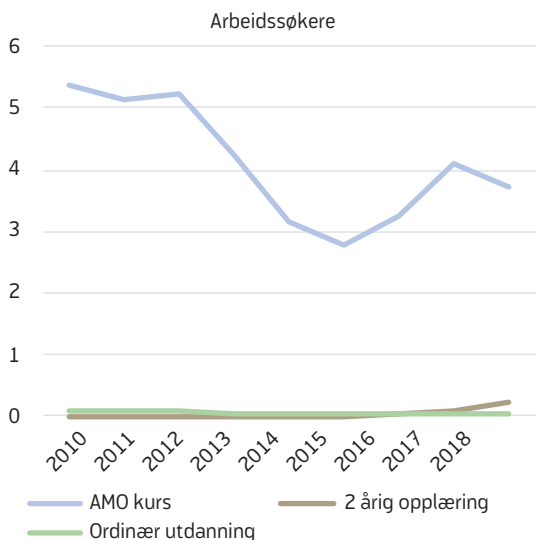
evne og andelen av ordinære arbeidssøkere som mottar de ulike opplæringstiltakene i perioden 2010–2018. Vi ser at ordinær utdanning er mest vanlig blant de med nedsatt arbeidsevne, mens AMO er mest vanlig blant arbeidssøkere. Dette er ikke overraskende og i tråd med regelverket. Både antall og andel av de med nedsatt arbeidsevne som får ordinær utdanning, er mer enn halvert fra 2010 til 2018, og har også gått ned fra 2017 til 2018 (figur 6).

Det toårige yrkesrettede opplæringstiltaket (YO) ble innført i 2015/2016 og brukes lite⁵ og det er forslag om å slå det sammen med AMO. De intervjuede i Nav Fylke forklarer den lave bruken med at regler gjør det vanskelig å anvende. Noen få fylker bruker likevel YO. I Oslo brukes det til norskopplæring og et par andre fylker bruker det til å gi fagbrev for grupper med behov for tilrettelagt og praksisnær undervisning. Vi har ikke tall som viser fordeling mellom yrkesfag og studiespesialisering blant dem som deltar i Navs tiltak «ordinær

Figur 5 og 6 viser andelen av de med nedsatt arbeids-

⁵ Det er imidlertid en del feilregistreringer der YO registreres som AMO.

Figur 5 Bruk av opplæringstiltakene 2010–2018 for ordinære arbeidssøkere



Kilde: Nav

utdanning», men intervjuene med veilederne gir grunn til å tro at yrkesfag brukes mest. Studiespesialisering ses som mindre aktuelt fordi flertallet av brukerne selv ikke ønsker det, og fordi studiespesialisering ikke vurderes som en utdanning som i seg selv gir overgang til arbeid. Veilederne sa imidlertid at de i noen få tilfeller bruker studiespesialisering dersom brukeren har et konkret og realistisk ønske om et yrke som krever dette. Men da skal veileder være «veldig sikker» og må sy sammen et lengre løp for brukeren.

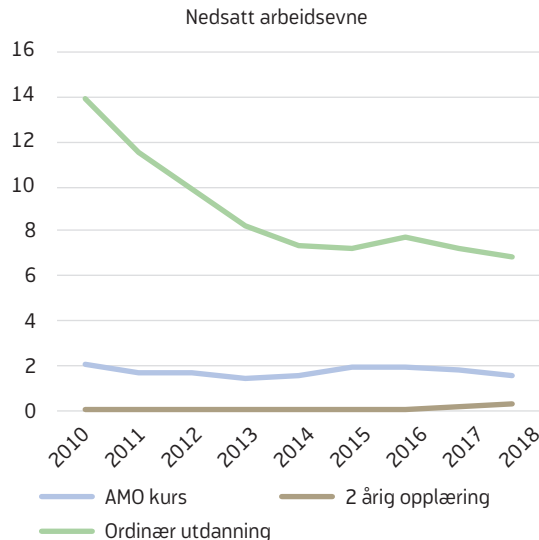
Bruk av ordinær utdanning som opplæringstiltak øker jo eldre brukerne er, når vi ser på de mellom 18 og 29 år (figur 7).

De med langvarig ytelse får i størst grad opplæringstiltak

I NAV er det arbeidsevnevurdering og innsatsbehov (se tabell 1) som skal styre hva slags oppfølging og tiltak en bruker får. Det er to hovedinnsatsgrupper; de med nedsatt arbeidsevne og ordinære arbeidssøkere. En Nav-ytelse skal gi livsopphold, men skal i prinsippet ikke styre hva slags tiltak en bruker får.

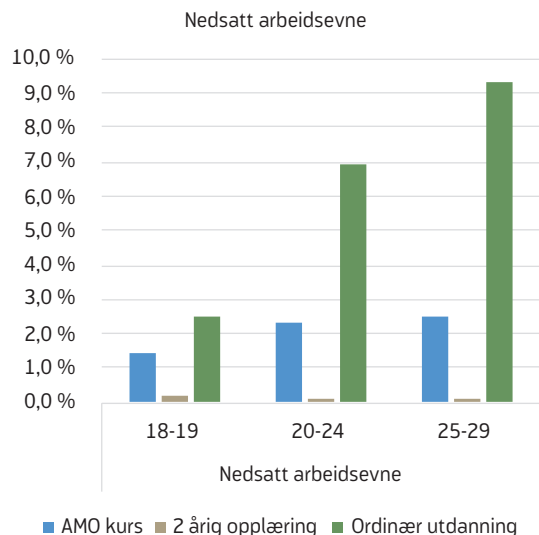
Av de med overgangsstønning og arbeidsavklaringspenger er det rundt 11 prosent som får «opplæringstiltaket» ordinær utdanning. Blant alle grupper som har nedsatt arbeidsevne, er det altså mottakere av disse to ytelsene

Figur 6 Bruk av opplæringstiltakene 2010–2018 for personer med nedsatt arbeidsevne



Kilde: Nav

Figur 7 Andel av de med nedsatt arbeidsevne på ulike opplæringstiltak, etter alder. Gjennomsnitt for perioden januar 2016–oktober 2017. Prosent



Kilde: Nav

som oftest får ordinær utdanning (tabell 2). Deretter kommer mottakere av uføretrygd med 8 prosent (tabell 2). Dette er alle ytelsene med lang varighet. De med nedsatt arbeidsevne uten disse ytelsene mottar i liten grad opplæringstiltaket «ordinær utdanning» (mellom 0,3 prosent og 3 prosent). Disse mottar sosialhjelp, tiltakspenger eller ingen ytelse fra Nav. De som er regis-

terret med nedsatt arbeidsevne er en sammensatt gruppe (Sutterud og Sørbo 2018), og sannsynligvis kan kjennetegn ved disse være med på å forklare om de får opplæringstiltak. De som mottar overgangsstønad, uføretrygd eller arbeidsavklaringspenger er trolig også ulike. Et fellestrekk er likevel at de som har langvarige ytelser får ordinær utdanning som opplæringstiltak i langt større grad enn de uten disse ytelsene.

Deltakere i kvalifiseringsprogrammet mottar kvalifiseringsstønad, normalt i 2 år, og har dermed også en ganske langvarig livsoppholdsytelse. Disse får imidlertid opplæringstiltak relativt sjeldent selv om de fyller kriteriene for alle de tre typene opplæringstiltak. Tiltakspenger styres av årlige budsjetter fra fylke, noe som kan bidra til at disse får ordinær opplæring i mindre grad enn andre mottakere på langvarige ytelser.

AMO-kurs brukes mest av de som mottar tiltakspenger, kvalifiseringsstønad, og av ordinære arbeidssøkere med og uten dagpenger.

Kun 0,02 prosent av dagpengemottakerne er i et ordinært utdanningstiltak i 2017, det betyr omtrent 2–3 personer per måned i snitt (tabell 2). For de som mottar dagpenger eller permitteringslønn har regelverket vært til hinder for å ta utdanning, men fra 1.mai 2016 ble reglene endret slik at dagpenger og utdanning kan kombineres under gitte forutsetninger. Eksempelvis må utdanningen legges opp slik at dagpengemottakeren også kan jobbe heltid på dagtid (med unntak av 10 dager per halvår), studieprogresjonen kan maksimalt være 50 prosent og utdanningen må avsluttes dersom den er til hinder for å takke ja til tilbud om fulltidsarbeid. Livsoppholdsutvalget (NOU 2018:13) foreslår å utvide utdanningsmuligheter for dag-

Tabell 2. Andel arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne mellom 18 og 29 år på opplæringstiltak, i alt og etter ytelse¹. Prosent (gjennomsnitt jan 2016 – oktober 2017)

		AMO-kurs	2-årig opplæring	Ordinær utdanning	N (månedsobservasjoner jan 2016-okt 2017)	gj.sn antall per måned
NEDSATT ARBEIDSEVNE:	Nedsatt arbeidsevne i alt	2,4	0,1	7,9	922 075	41 913
	-arbeidsavklaringspenger	1,8	0,1	10,9	627 971	28 544
	-uføretrygd	2,4	0,1	7,9	72 248	3 284
	-overgangsstønad	2,6	0,1	11,5	15 812	719
	-kun sosialhjelp	2,0	0,0	0,4	58 589	2 663
	-med tiltakspenger	11,1	0,4	2,9	32 289	1 468
	-med kvalifiseringsstønad	11,8	0,3	2,7	31 033	1 411
	- uten arbeidsavklaringspenger/uføretrygd	4,7	0,2	2,1	308 260	14 012
	-sosialhjelp i alt*	3,4	0,1	2,1	107 438	4 884
ARBEIDSSØKERE:	Ordinære arbeidssøkere i alt	4,5	0,1	0,0	796 738	36 215
	-dagpengemottakere	3,1	0,0	0,0	329 249	14 966
	-uten dagpengerett ¹	5,5	0,1	0,1	472 664	21 485
	-med overgangsstønad ¹	3,2	0,1	0,0	34 057	1 548
	-med uføretrygd	1,9	0,0	0,4	686	31
	-med sosialhjelp	5,8	0,1	0,0	120 972	5 499
	-med tiltakspenger	19,6	0,3	0,0	32 289	1 468

¹ Noen kan ha flere ytelser samme måned, og det kan således være overlapp mellom personer på ytelsene. Bortsett fra for sosialhjelp er overlapp så uvanlig at det ikke påvirker resultatene. Men for sosialhjelp er det stor overlapp. Vi har derfor en kategori med de som kun mottar sosialhjelp.

pengemottakere slik at de kan motta dagpenger med redusert sats og samtidig ta utdanning på heltid. Videre er forslaget at de skal kunne fullføre grunnskole og/eller videregående opplæring uten krav om at de skal være disponible for arbeidsmarkedet

Praksis i Nav Fylker og Nav-kontor

Her vil vi beskrive hvordan regelverk, strukturer samt praksis og holdninger blant de som jobber i Nav fylke og Nav-kontor kan være med på å forklare hvorfor bruken av opplæringstiltakene er relativt lav.

Restriktive fylkesledd?

Samtlige fylkesledd har oppfattet styringssignalet om å prioritere utdanning for unge uten kvalifikasjoner og at dette har vært spesielt viktig fra og med 2017. I Nav fylke har de flere forklaringer på hvorfor opplæringstiltakene likevel ikke brukes mer. Den vanligste oppfatningen er at Navs veilederkorps har en restriktiv holdning til bruk av opplæringstiltakene, og da særlig ordinær utdanning. De tenker «arbeid først» og «korteste vei til arbeid». Flere mener denne holdningen oppsto, eller ble forsterket, i forbindelse med Nav-reformen og innføring av arbeidsavklaringspenger:

«Spesielt tilbake til 2009, 2010 ikke sant, da var det jo sånn det var, at da skulle man søke mindre mot utdanning og mer mot arbeidsrelaterte arbeidsmarkedstiltak. Og den henger nok fortsatt litt igjen» (Nav Fylke, Østlandet).

«En av årsakene var jo en sånn misforstått oppfatning av dette med «arbeid først», der man ble helt hysterisk på at folk skulle rett inn i arbeid. Man klarte ikke å se at «arbeid først» vil være en sving innom en kvalifisering som gir en sterkere tilknytning til arbeidsmarkedet» (Nav Fylke, Nord-Norge).

Nesten alle fylkesleddene sier de jobber med å øke bruk av opplæringstiltakene. Virkemidlene er stort sett informasjon i ukentlige e-poster og på fagsamlinger. To har også reist ut til alle sine kontorer og snakket om hvordan bruken kan økes. Det virker ikke som om fylkesleddet direkte pålegger kontorene noe når det gjelder opplæringstiltakene. En informant fra Nord-Norge ønsker mer utdanning i sitt fylke, men får

det ikke til. Hun sier: «Men det er klart det å instruere det har ikke vi historie på».

I noen intervjuer pekes det på at fylkesleddet også kan påvirke i begrensende retning når de råder veiledere i enkeltsaker:

«det var mye økonomer, som er litt sånn, hva skal jeg si... Det har vært mye innskrenkende tolkning av tiltaksregelverket. Man har vært redd for å bruke penger. Når man er i tvil om det er i tråd med forskriften så gir man heller regelverket en innskrenkende tolkning for å være på den sikre siden» (Nav Fylke, Vestlandet).

Undersøkelsene er imidlertid ikke entydige når det gjelder fylkesleddenes styring. En av veilederne vi intervjuet på Østlandet omtalte rådene fra Nav fylke som fleksible og viste til et eksempel der Controller i fylket hadde godkjent «kreativ» bruk av YO. De brukte det for å kunne innvilge fagbrev for en bruker med arbeidsavklaringspenger som var under 22 år og dermed ikke har rett til «ordinær utdanning» ifølge tiltaksforskriften.

Finansiering av tiltak er et annet viktig tema. Noen informanter i Nav fylke mener kontorene lettere bruker dyre arbeidsrettede tiltak som er sentralt anskaffet fremfor ordinær utdanning. Årsaken er at førstnevnte belastes sentrale budsjetter, mens tiltakspenger tas av kontorets budsjetter.

Undersøkelsen av både fylkesleddet og Nav-kontorene tyder dessuten på at det er stor kontorvariasjon når det gjelder bruk av tiltakspenger. Noen sliter med å bruke opp tiltaksmidler, mens andre bruker opp sitt budsjett og gjerne også nabokontorenes dersom de har underforbruk. Det er også vanlig at kontorene får beskjed om å bruke tiltakspenger mot slutten av året fra Controller i Nav Fylke.

Mer restriktivt regelverk?

Sitatene over tyder på at regelverksendringer i 2010 kan bidra til å forklare at bruk av ordinær utdanning sank og at frontlinjens prioriteringer og tenkemåter ble mer dreid mot «arbeid først». Arbeidsavklaringspenger ble innført i 2010 og erstattet tre ytelser; yrkesrettet attføring, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad. Det ser ut til at regler og praksis knyttet

til yrkesrettet attføring ga større rom for utdanning enn regelverket for arbeidsavklaringspenger. §11–5 i regelverket om arbeidsavklaringspenger sier at brukers arbeidsevne skal vurderes opp mot «*ethvert arbeid*» mens det i yrkesrettet attføring het «*høvelig arbeid*» (§11.6). Mottakere av arbeidsavklaringspenger må være villige til å ta arbeid som han eller hun er fysisk og/eller psykisk skikket til å ta, også innen yrker vedkommende ikke er utdannet til eller har arbeidserfaring fra. «Ethvert arbeid» innebærer dessuten at bruker må være villig til å ta både heltids- og deltidsarbeid. I regelverket for yrkesrettet attføring var utdanning mer tilgjengelig. «Tidligere utdanning og praksis» og «utsikter til en varig arbeidslivstilknytning» var blant kriteriene for å vurdere hvilken type utdanning bruker skulle få (se §11.6) og formuleringene var videre at tiltak som var «nødvendige og hensiktsmessige» skulle gis for å sette bruker i stand til å skaffe eller beholde «høvelig arbeid». En dom fra Trygderetten (30.9.2011) beskriver forskjellen mellom gammelt og nytt lovverk. I regelverket om arbeidsavklaringspenger vektlegges begrepet «arbeidsevne», mens «inntektsevne» også var viktig i det gamle. For de som ikke lenger kunne utøve sitt yrke gjaldt «kompensasjonsprinsippet». Inntektsbortfallet ble kompensert ved at det ble gitt mulighet til å etablere seg på tilsvarende nivå i et nytt yrke og i praksis ble det gitt langvarige utdanninger. Både arbeidsavklaringspenger og yrkesrettet attføring er (var) tilgjengelig for ungdom som ikke har yrkeserfaring, men nedsatt arbeidsevne og behov for bistand til å skaffe eller beholde arbeid.

Kan Nav-kontorenes praksis forklare lav bruk av opplæringstiltakene?

I denne bolken rapporterer vi fra undersøkelsen ved fire Nav-kontor.

«Utdanning først» eller «arbeid først»? Nav-kontorenes erfaringer og praksis

Signalet om at utdanning bør prioriteres for unge Nav-brukere, er tydelig oppfattet av alle Nav-veilederne og kontorlederne vi intervjuet og de viser til mål og disponeringsbrevet. Informantene sier dessuten at arbeidsmarkedet gir samme signal. Arbeidsgivernes krav til utdanning øker og veilederne erfarer at det blir stadig vanskeligere å hjelpe brukere ut i

jobb hvis de ikke har fullført videregående skole. Dette gjelder også jobber som tidligere var lett tilgjengelige for dem uten utdanning. Et sitat illustrerer dette godt:

«Vi ser jo at de ufaglærte brukerne våre, de sliter veldig. De kommer så innmari langt bak i arbeidsmarkedet. Vi hadde en butikkeier nå som søkte etter deltid hvor det var 170 søkere. Det er så mange om beinet, og når du da ikke har vitnemål fra videregående, er du ikke «top notch». Det er stigma knyttet til å ikke har fullført videregående. Det er det arbeidsgivere som reagerer på» (Veileder, sentralt kontor Østlandet).

Nav-veilederne opplever at bransjer, som er viktige inkluderingsarenaer for Navs brukere, har økt kravene til utdanning i løpet av de siste fem årene. Tidligere var det mulig å få fast jobb i barnehage og pleie- og omsorgssektoren uten formell utdanning, mens nå krever flere kommuner fagbrev (Bråten og Hagen 2015). Et av kontorene på Møre-kysten erfarte at mulighetene for ufaglærte er mindre også i verftsindustrien. Verftene bruker heller innleie fra bemanningsselskaper for å løse oppgaver som ikke krever formelle kvalifikasjoner.

I intervjuene løftet veilederne frem at unge uten formelle kvalifikasjoner ikke bare sliter med å få jobb, men også med å få et stabilt fotfeste i arbeidsmarkedet. Det å *beholde* jobb er en utfordring for denne gruppen. I situasjoner der arbeidsgiver må redusere, eller justere staben, er det erfaringsmessig de med bare grunnskole som ryker ut, og det kan være demotiverende å oppleve for de unge.

Intervjuene på Nav-kontorene, i likhet med fylkesintervjuene, tyder på at vektleggingen av «raskeste mulig vei til ethvert arbeid» preger veiledernes prioriteringer.

«Vi skal prioritere korteste veien til jobb og det overskygger ofte andre vurderinger. Vi er nødt til å prøve dem mot ethvert arbeid, så vi kan ikke bare si at du kan få slippe butikk fordi du ikke vil, eller fordi vi tror at helsen din gjør at du aldri kan få noen stabil jobb der» (Nav-veileder, usentralt kontor Østlandet).

Mange ungdomsveiledere peker dessuten på at en del unge brukere trenger «jobbsmak» i flere yrker for å finne ut hva de vil utdanne seg innen, eller for å bli motivert til utdanning. Brukere med komplekse problemer kan trenge lengre løp med kombinasjon av ulike typer arbeidsrettede tiltak for å bli tilstrekkelig friske og kvalifiserte til å få en stabil jobb. Måten Nav måler suksess på ser ut til å forsterke prioritering av korte tiltak og raskeste vei til arbeid. Man måler kun overgang til arbeid i Navs statistikker og flere veiledere mener at «overgang til utdanning» burde være et selvstendig mål for flere av tiltakene og at man ville få et bedre bilde av et tiltaks reelle suksess hvis man også målte om arbeidet brukerne får er heltid eller deltid, og hvor lenge arbeidsforholdet varer.

Økonomiske vurderinger: finansiering av lange og korte løp

Brukernes ytelse ser ut til å være med på å forklare hvem som får ulike opplæringstiltak (se delen om opplæringstiltak og ytelse). Personer med nedsatt arbeidsevne med arbeidsavklaringspenger får det mest langvarige tiltaket, «ordinær utdanning», tre ganger så ofte som dem som ikke mottar arbeidsavklaringspenger. Alle disse har såkalt «tilpasset innsatsbehov» og fyller kriteriet for «ordinær utdanning». Dette kan tyde på at praksis ikke helt harmonerer med regelverket. Intervjuundersøkelsen bekrefter at det er brukere med langvarige livsoppholdsytelser som i størst grad får ordinær utdanning, men to av kontorlederne ønsket å utfordre dette mer, og sier de også gjør dette i noen få saker. Ut fra intervjuene forventet vi derfor å finne mer bruk av ordinær utdanning blant dem på tiltakspenger. Flere sa de brukte tiltakspenger i kombinasjon med supplerende sosialhjelp for å sy sammen noe lengre løp. Mange sosialhjelpsmottakere vil også være registrert med «situasjonsbestemt innsatsbehov»⁶ og fyller dermed vilkår for alle opplæringstiltak. Tallene viser imidlertid at bare et fåtall av de på ordinær utdanning mottar tiltakspenger. (tabell 2). Sitatet under illustrerer forholdet mellom ytelser og opplæringstiltak:

«Man kan i teorien, lovverket sier at vi kan innvilge til alle typer klienter som har et visst innsatsbehov, men hvis du skal gå på tiltakspenger, så er du veldig avhengig av kontorets budsjett på tiltakspenger over tid. Så vi får jo veldig sterke signaler om at hvis noen ikke har langvarige ytelser, så er det heller ikke så veldig ønskelig [med ordinær utdanning]. Men nå med de nye reglene på AAP, så vil det bli flere som kanskje må delfinansieres med tiltakspenger fordi AAP er et år kortere» (veileder, usentralt kontor Nord-Vestlandet)

Langvarige opplæringstiltak finansiert over tiltaksbudsjettet ses altså som en risiko fordi det binder opp kontorets tiltakspenger over lang tid, kanskje også for kommende år der man ikke ennå vet hvor mye tiltakspenger kontoret får. Ytelsen en person har betyr derfor mye ved vurdering av langvarige opplæringstiltak. Kontorene ser helst at det ligger en langvarig ytelse i bunn som sikrer bruker stabil dekning av livsopphold og ikke belaster kontorets tiltaksbudsjett for tungt. I lys av dette er det et paradoks at mange kontorer ikke greier å bruke opp tiltakspengene sine, og at det mot slutten av budsjettåret kan være relativt lett å få innvilget dyre tiltak, som for eksempel sertifikater som koster rundt 100 000 kroner (registreres som individuell AMO).

AMO-kurs er det opplæringstiltaket som brukes mest. Den viktigste grunnen er at AMO er tilgjengelig for alle typer Nav-brukere. En annen grunn er trolig at det er lett å bruke for veilederne, avlaster veileder for oppfølgingsoppgaver samt at det ikke binder opp tiltakspenger over lang tid. De fleste AMO-kurs varer i 3 måneder. AMO er anskaffet gjennom rammeavtaler av Nav fylke (Se Oxford Research og BDO 2017 for utfyllende informasjon). Brukere som får innvilget tiltak har rett til tiltakspenger dersom de ikke har annen livsoppholdsyttelse. Veilederne velger ofte å bruke kontorets tiltakspenger på AMO-kurs, eller til andre kortvarige tiltak, istedet for til mer langvarige opplæringstiltak.

«Vi kan bruke de [tiltakspengene] til å kjøpe de tiltakene vi vil. Kanskje ender vi ofte opp med å bruke de ferdigbestilte tiltakene for vi vet at det er en oppfølgingsbit knyttet til det. Den er så verdifull, fordi vi klarer ikke å være på alle steder på en gang» (Veileder, usentralt kontor Østlandet).

⁶ Disse vil i så fall være registrert med tiltakspenger i figur 6 og eventuelt motta supplerende sosialhjelp dersom de deltar i opplæringstiltak.

Nav-veiledernes kompetanse og arbeidsbetingelser

Vår undersøkelse tyder på at veiledernes kompetanse om utdanningssystemet er for dårlig til å kunne veilede unge mot utdanning på en effektiv måte. Det er sannsynlig at denne kompetansemangelen bidrar til underutnyttelse av opplæringstiltaket «ordinær utdanning». Nav-veilederne mener de har god oversikt over Navs regelverk, men at det er komplisert å få oversikt over utdanningssystemets regelverk. Stilt overfor en konkret bruker må veilederne finne ut av tema som voksenrett, ungdomsrett, fullføringsrett, tidsfrister for å melde seg på videregående opplæring, og for å melde seg av uten å miste rettigheter, muligheter for tilrettelagt undervisning for brukere med nedsatt arbeidsevne og yrkesmuligheter knyttet til ulike fag- og studieretninger. Noen brukere mangler hele videregående, mens andre bare mangler enkelte fag og veilederne synes det er vanskelig å ha oversikt over hvilke muligheter som finnes for å fullføre. Møtet mellom Navs regler og utdanningssystemets regler kan også skape usikkerhet. Et eksempel er at veilederne må vurdere om den unge har nedsatt arbeidsevne opp mot en konkret utdanning som den unge ikke har noen erfaring fra og som veilederne selv har begrenset kunnskap om. Et sitat illustrerer kompetanseutfordringene knyttet til å veilede til ordinær utdanning:

«Så vet jeg at mange kolleger sier at de vet så lite om utdanning og derfor er det vanskelig. Avklaringstiltak skal jo hjelpe oss, men innimellom har jeg på følelsen av at de kan ikke så mye de heller. Så prøver vi å sende folk til karriereveiledningssenteret og voksenopplæringen som kan være aktuelt for noen. Men igjen så er brukerne på veldig ulikt modenhetsnivå og det er ikke alltid jeg stoler på hva bruker har fått med seg av informasjonen de fikk» (Veileder, sentralt kontor Østlandet).

I sitatet nevnes noen av de systemene som veiledere støtter seg til. Intervjuundersøkelsen tyder på at det finnes stor variasjon i hvordan veilederne skaffer seg kompetanse om utdanningssystemet. Fylkeskommunens karrieresenter nevnes ofte. Fylkeskommunens oppfølgingstjeneste (OT) brukes også. OT har hovedansvar for å bistå ungdom som har rett til videregående opplæring frem til de er 21 år. I noen fylker er

forsøket med «Nav i videregående» videreført, og veilederne som jobber der har mer kompetanse om utdanningssystemet. Flere steder har Nav, videregående og høyere utdanningsinstitusjoner etablert egne samarbeidsformer.

Veiledernes arbeidsbetingelser ser bare i noen grad ut til å forklare den relativt lave bruken av opplæringstiltakene. Med arbeidsbetingelser mener vi forhold som tidsressurser og trekk ved hvordan Nav-kontoret er organisert. Alle kontorene vi undersøkte hadde spesialisert seg med såkalte ungdomsteam. Bare ved ett av de fire kontorene opplevde veilederne at de ikke hadde nok tid til å følge opp brukerne mot utdanning. Dette kontoret var akkurat omorganisert slik at ungdomsteamet fikk ansvar for alle under 30 år, mens de tidligere hadde hatt alle under 25 år. Dermed fikk hver ungdomsveileder nær dobbelt så mange brukere (fra cirka 30 til 60). Dessuten har dette kontoret hatt såkalt «dato-organisering», noe som betyr at brukerne fordeles etter fødselsdato. Det innebærer at veilederne betjener brukere med alle typer ytelser. Veilederne opplevde derfor at de ble utfordret både på tid og kompetanse, og at det gikk utover brukere som trenger mye oppfølging knyttet til utdanning. Ved ett av de store kontorene pekte ledelsen på at lav bruk av ordinær utdanning også kan skyldes at det har vært lite muligheter for å styre arbeidet strategisk inn mot utdanning på grunn av høyt sykefravær og stor gjennomtrekk av ansatte.

Brukernes motivasjon og muligheter for utdanning

Noe av forklaringen på den lave bruken av opplæringstiltak er knyttet til trekk ved de unge brukerne selv. En del unge trenger lang tid og oppfølging av flere slag for å bli i stand til, og motivert for, skolebenken. Mange har lav motivasjon for utdanning fordi de har hatt dårlige skoleopplevelser og lav mestringsfølelse gjennom mange år. Disse sier gjerne at de helst vil jobbe når de kommer til Nav. Blant de som mottar arbeidsavklaringspenger har over halvparten psykiske lidelser og har droppet ut fra videregående skole. I tillegg kommer en betydelig andel fra ressurssvake familier og/eller har opplevd mobbing. En del sliter med gjeld og rus. Intervjuundersøkelsen tyder på at dette kjennetegner en del unge mottakere av arbeidsavklaringspenger og dette støttes også av annen

forskning (Strand m.fl. 2015, OECD 2018). Sosialhjelpsmottakerne har liknende kjennetegn. I statistikkene ser vi at de de unge bruker opplæringstiltakene mer jo eldre de blir. Vi gjenfinner denne forskjellen mellom de «yngste unge» og de «eldre unge» i veilederintervjuene. Sitatet illustrerer noe av årsaken til forskjellen:

«Mange av de unge er psykisk syke, de starter kanskje med medisiner når de er 18–19. Så tar det litt tid å finne riktige medisiner og behandling. Også har vi masse 18–19-åringer som har ruset seg for å døyve problemer og som bruker lang tid på å forstå at de må gjennom en behandling. Det er stor forskjell på de yngste og når de er i midten av 20-årene. Da har de ofte blitt friskere og har vært inn og ut av dårlige jobber og skjønner at de trenger utdanning.» (Veileder, sentralt kontor Nord-Vestlandet).

I 2016 kom en forskriftsendring som medførte at brukere må være over 22 år for å ha rett til opplæringstiltaket «ordinær utdanning» mens de mottar arbeidsavklaringspenger. Vi finner at de under 22 år fikk videregående opplæring i litt mindre grad i 2017, mens det ikke er noen endring for høyere utdanning fra 2016 til 2017 (ikke vist). Hensikten med regelendringen var å lage klarere grenser mellom ansvaret til fylkeskommunene og Nav. Noen veiledere mener regelendringen ryddet opp i ansvarsforhold, mens andre peker på dilemmaer. En del unge har ikke foreldre som kan forsørge dem, eller bør flytte for seg selv av andre grunner. Disse trenger hjelp til livsopphold. Hvis de skal gå på videregående, er studielån eneste mulighet og vår undersøkelse tyder på at brukerne har lav motivasjon for å ta opp studielån i løpet av videregående opplæring, mens de har høyere motivasjon for å lånefinansiere høyere utdanning.

Oppsummering og diskusjon

Politikerne har bedt Nav prioritere kvalifisering av unge under 30 år, og da særlig de som mangler videregående skole. Statistikken viser imidlertid at bruken av Navs opplæringstiltak har sunket siste tiår. Bruken av tiltaket «ordinær utdanning» er nær halvert de siste ti årene. Målet med denne artikkelen har vært å beskrive hvilke brukere som får ulike opplæringstil-

tak, samt å komme nærmere en forklaring på hvorfor disse tiltakene ikke brukes mer. I denne avslutningen oppsummerer vi og diskuterer mulige forklaringer. En viktig forklaring er at målet om «arbeid først» står sterkt og er rotfestet i styring, organisatoriske strukturer, regelverk for ytelser, finansiering av tiltak og i måten Navs suksess måles på. Andre forklaringer er frontlinjens mangelfulle kompetanse om utdannings-systemet og at det blant unge brukere er mange som mangler motivasjon og forutsetninger for å gå løs på utdanning.

Arbeid først, eller utdanning først? Doble politiske signaler

En viktig forklaring på den relativt lave bruken av opplæringstiltakene, og da særlig de langvarige, ser ut til å være organisasjonens fokus på «arbeid først» og «korteste vei til ethvert arbeid». Intervjuer med alle Nav Fylker og fire Nav-kontor sannsynliggjør dette. Begge nivåer sier de har prioritert utdanning og opplæring mer de siste årene, og at de ønsker å gjøre det enda mer. Dette reflekteres imidlertid ikke i faktisk praksis. Nav Fylker oppfordrer til økt bruk av utdanning, men ser ikke ut til å styre kontorene direkte på dette området. Undersøkelsen av kontorene viser at det er flere barrierer mot å bruke utdanning. Prioritering av «arbeid først» er en av dem. Dette har vært et sentralt politisk signal i velferdspolitikken, og det ble forsterket med Nav-reformen i 2010. «Overgang til arbeid» er den viktigste målformulering i Arbeids- og sosialdepartementets mål- og disponeringsbrev til Nav. Men kvalifisering har også vært et prioritert område, og fra 2017 ble «overgang til utdanning» formulert som et selvstendig mål for unge som mangler kvalifikasjoner. Signalene fra politikere og ledere er altså flertydige, noe som også er påpekt tidligere (St. meld.nr. nr 16 (2015–2016), Grue og Finvold (2014).

Finansiering av livsopphold og tiltak påvirker hvilke opplæringstiltak brukerne får

Det ser ut til at brukernes ytelser påvirker hvilke opplæringstiltak som blir brukt. I tråd med regler og forventninger finner vi at det mest langvarige, og potensielt mest kvalifiserende tiltaket, «ordinær utdanning», brukes mest av de som har langvarige livsoppholdsyttelsene som arbeidsavklaringspenger, overgangsstønad, og uføretrygd. De som kun mottar sosialhjelp

mottar i svært liten grad opplæringstiltak. Reglene sier at det er såkalt «innsatsbehov», og ikke ytelse, som skal styre hvem som får ordinær utdanning. Vi finner imidlertid at det er en relativt stor forskjell innad i gruppen som har nedsatt arbeidsevne og dermed relativt likt innsatsbehov. Ordinær utdanning brukes for eksempel over 3 ganger så ofte av de som mottar arbeidsavklaringspenger enn av de som mottar tiltakspenger. Intervjuundersøkelsen bekrefter at det er brukere med langvarige livsoppholdsytelser som i størst grad får ordinær utdanning. Det ses som risikabelt å innvilge langvarige opplæringstiltak over kontorets tiltaksbudsjett, særlig hvis de går over flere budsjettår. Veilederne tyr lettere til sentralt finansierte, og kortvarige AMO-tiltak, som også ses som gunstige fordi de avlaster Nav-veilederne for oppfølgingsoppgaver. Foreliggende forskning tyder imidlertid på at AMO-kurs i mindre grad enn ordinær utdanning resulterer i at brukere kommer i jobb. Alle vi intervjuet erfarer at det å fullføre videregående opplæring blir stadig viktigere. Arbeidsmarkedet lukker seg mer og mer for unge som ikke har det, også i bransjer som for kort tid siden ansatte folk uten videregående. På bakgrunn av det argumenterer flere kontorledere og veiledere for at Nav fremover bør løsrive seg mer fra hvilke livsoppholdsytelser brukerne har og innvilge utdanning også for dem som ikke har langvarige ytelser. De nevner særlig sosialhjelpsmottakere. Livsoppholdsutvalget (NOU 2018:13) foreslår dessuten å utvide muligheten til å ta utdanning for dagpengemottakere.

For restriktivt regelverk?

Dreiningen mot «korteste vei til arbeid» knyttet til innføring av arbeidsavklaringspenger i 2010. Arbeidsavklaringspenger erstattet blant annet «yrkesrettet attføring» og her var det større rom for, og praksis for, å innvilge lengre utdanningsløp, også til unge. Mens prinsippet i regelverket om arbeidsavklaringspenger er at brukere må takke ja til «ethvert arbeid» (alle yrker, heltid/deltid) som hun er i stand til å utføre, var «høvelig arbeid» målet for yrkesrettet attføring. I intervjuene peker flere på den gamle praksisen var for liberal og at det oppstår et dilemma knyttet til rettferdighet når velferdsstaten finansierer langvarige utdanninger for noen som andre må lånefinansiere. Et annet

dilemma er at lange utdanningsløp kan betraktes som «innlåsing» ettersom det tar mye tid før brukere kommer i arbeid samt at det er usikkerhet knyttet til om velferdsstatens investering i utdanning fører til jobb. Det kan se ut til at tidligere tiders praksis ble sett på som for «slepphendt» og at pendelen svingte ganske langt ut i restriktiv retning da arbeidsavklaringspenger ble innført.

Nav-veiledernes kunnskap om utdanningssystemet

Nav-veiledernes kunnskap om utdanningssystemet er også en forklaring på at opplæringstiltakene ikke brukes mer. De synes det er vanskelig å ha oversikt over hvilke yrkesmuligheter som er knyttet til de mange fag- og studieretninger som finnes, hvordan man kan sy sammen et opplegg for brukere som mangler deler av videregående, samt muligheter for tilrettelegging av undervisning, noe flere unge Nav-brukere har behov for. I tillegg er det vanskelig å holde oversikt over ulike frister og hvem som rett til videregående opplæring. Kompetanse om dette finnes, dels i fylkeskommunale enheter, dels i Nav. Samarbeidet dem imellom er lite utviklet mange steder og det er heller ingen enhetlige eller klare retningslinjer for hva, og hvor mye, Nav-veilederne skal kunne om utdanningssystemet.

Brukernes motivasjon og muligheter

Sist men ikke minst skyldes relativt lav bruk av opplæringstiltakene at brukerne selv ofte har lav motivasjon for utdanning og også helsemessige og sosiale utfordringer som gjør det vanskelig å gå på skole. Lav motivasjon er gjerne knyttet til dårlige skoleopplevelser. Vi finner imidlertid en tydelig aldersforskjell i både det kvantitative og kvalitative materialet. Tallene viser at de «eldste unge» over 25 år bruker opplæringstiltakene mer enn de «yngste unge». Intervju-materialet tyder på at de «eldste unge» er mer motivert til å ta fatt på utdanning fordi de har blitt bedre av sykdommen sin (dels fordi den er behandlet), har prøvd ulike jobber og funnet mer ut av hva de vil. Mange av dem har også erfart at de trenger utdanning for å få en stabil og god jobb.

Referanser

- Bay, Ann-Helén, Breit, Eric, Fossetøl, Knut, Grødem, Anne Skevik Terum, Lars Inge (2015) *NAV som lærende organisasjon*. Oslo: Institutt for Samfunnsforskning.
- Bråten, Mona og Hagen, Anna Tønder (2015) Kompetanse og kvalitet i arbeid med barn og unge. Arbeidsgivernes vurdering av barne- og ungdomsarbeiderfaget. Fafo-rapport 2015:51.
- Cools, Sara, Hardoy, Inés og Simson, Kristine von (2018) Sosial bakgrunn, utdanning, arbeid og stønader til personer under 30 år med nedsatt arbeidsevne. ISF-rapport (under utgivelse).
- Dapi, Bjorn, Gefsen, Hege Marie, Sparrman, Victoria og Stølen, Nils Martin (2016) Education-specific labour force and demand in Norway in times of transition. Reports 2016/31, Statistics Norway.
- Forskrift om arbeidsmarkedstiltak (tiltaksforskriften). F11.12.2015 nr 1598.
- Grue, Lars og Finnvold, Jon Erik (2014) Hjelp eller barrierer? En undersøkelse av betingelser for høyere utdanning for ungdom med nedsatt funksjonsevne. NOVA-rapport nr 8, 2014.
- Mathiesen, Ida Holth, Buland, Trond, Mordal, Siri og Solberg, Astrid (2017) Samarbeid mellom NAV og fylkeskommunen om å hindre frafall fra vgo. Utfordringer og gode grep. Stavanger: IRIS, Rapport 2017/06.
- Lipsky, Michael (2010) *Street-Level Bureaucracy. Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russel Sage Foundation.
- Meltevik, Stine, Eigel, Bernard, Harsem, Øistein, Amundsen, Tima-Irene og Weidel, Inger-Johanne (2017) AMO i syv norske fylker. Oxford research og BDO.
- Mjøset, Lars (2009) The Contextualist Approach to Social Science Methodology, In David Byrne & Charles C. Ragin (ed.), *The Sage handbook of case-based methods*. Sage Publications.
- Mål og disponeringsbrev til Fylkene fra Navs Tjenestedirektør 21.2.2013, 24.2.2014, 27.3.2015, 22.2.2016, 16.2.2017, 23.2.2018.
- Nicolaisen, Heidi (2017) Inkludering av unge på AAP – et arbeidsgiverperspektiv. Arbeid og velferd nr. 2/2017.
- NOU 2018:2 Fremtidige kompetansebehov I. Kunnskapsgrunnlaget. Avgitt til Kunnskapsdepartementet 31.januar 2017.
- NOU 2018:13 Voksne i grunnskole- og videregående opplæring – Finansiering av livsopphold. Avgitt til Kunnskapsdepartementet 20. november 2018.
- NOU 2019:2 Fremtidige kompetansebehov II. Utfordringer for kompetansepolitikken.. Avgitt til Kunnskapsdepartementet 1. februar 2019.
- Proba samfunnsanalyse (2015) Samarbeid mellom fylkeskommunen og NAV om videregående opplærings for voksne arbeidssøkere. Proba-rapport 2015–08.
- Tidelingsbrev til Arbeids- og velferdsdirektoratet fra Det kongelige Arbeids- og Sosialdepartement. 21.1.2019.
- OECD (2018) *Investing in Youth: Norway*, *OECS Publishing, Paris*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264283671-en>, Accessed 30.4.2018
- St.meld nr16 (2015–2016) Fra utenforskap til ny sjanse – Samordnet innsats for voksnes læring.
- Strand, Ann Hege, Bråthen, Magne og Grønningsæter Arne Backer (2015) *NAV-kontorenes oppfølging av unge brukere*. Oslo: Fafo.
- Sutterud, Lars og Johannes Sørbø, «Hvem har nedsatt arbeidsevne, men ikke rett til arbeidsavklaringspenger?», Arbeid og velferd nr.2–2018, s 19–31

van Berkel, Rik, van der Aa, Paul og van Gestel, Nicolette (2010) «Professionals without a profession? Redesigning case management in Dutch local welfare agencies», *European Journal of Social Work*, Vol. 13 No 4, 447–463.

Van Berkel, Rik, Caswell, Dorte, Kupka, Peter og Larsen, Flemming (2017) *Frontline Delivery of Welfare-to-Work Policies in Europe*. New York: Routledge.

von Simson, Kristine (2018) «Kunnskapsoversikt: Effekter av arbeidsmarkedstiltak mv på arbeidstilbud og sysselsetting, norske erfaringer». *Rapport på oppdrag for Sysselsettingsutvalgets ekspertgruppe 2018*.

Wiborg, Øyvind, Børing, Pål. & Skule, Sveinung. (2013) *Livslang læring og mobilitet i arbeidsmarkedet. En studie av formell videreutdanning blant norske arbeidstakere basert på Lærevilkårsmonitoren og registerdata*. NIFU-rapport 2013–8. Oslo: NIFU.

Aakvik, Arild (2003) «Estimating the employment effects of education for disabled workers in Norway». *Empirical Economics* 28.

Kilder: figurer

Figur 1: Navs statistikk over tiltaksdeltagere. Nav skiller i statistikken mellom arbeidssøkere på tiltak, og personer med nedsatt arbeidsevne. <https://www.Nav.no/no/NAV+og+samfunn/Statistikk/Arbeidssokere+og+stillinger+-+statistikk/Tiltaksdeltakere>