



# Samarbeid mellom fylkeskommunen og NAV om videregående opplæring for voksne arbeidssøkere

---

Rapport 2015 - 04

**NIFU**

Nordic Institute for Studies in  
Innovation, Research and Education



**PROBA**  
samfunnsanalyse



Proba-rapport nr.2015 - 04, Prosjekt nr. 14053

ISSN: 1891-8093

LEB, OBS, SW, BL, SS, 22.05.2015

--

Offentlig

--

# Samarbeid mellom fylkeskommunen og NAV om videregående opplæring for voksne arbeidssøkere

Utarbeidet for Arbeids- og sosialdepartementet  
og Kunnskapsdepartementet

# Forord

Proba samfunnsanalyse og Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU) har på oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet og Kunnskapsdepartementet sett på samarbeid mellom fylkeskommunen og NAV om videregående opplæring for voksne arbeidssøkere. Rapporten skal brukes av myndighetenes i deres arbeid med en ny stortingsmelding om «livslang læring og utenforskap».

Lars-Erik Becken i Proba har vært prosjektleder, mens Øyvind Bugge Solheim i Proba, Sabine Wollscheid i NIFU og Berit Lødding i NIFU har vært prosjektmedarbeidere. Sveinung Skule i NIFU har kommentert og gitt innspill til rapporten.

Prosjektet har hatt en referansegruppe med følgende deltakelse: Snorre Opsahl fra NAV Nedre Eiker, Per Magne Pedersen fra NAV Buskerud, Solveig Tesdal og Ingunn Hagen fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, Anders Anderssen fra VOX, Åge Hanssen fra Utdanningsdirektoratet, Inger-Lise Pettersen fra Nordland fylkeskommune, Elise Dahlslett fra Troms fylkeskommune, Ann Kristin Nilsen fra Kunnskapsdepartementet, samt Åne Osmunddalen, Sverre Try og Lene Rathe fra Arbeids- og sosialdepartementet.

Vi takker referansegruppen og casefylkene for bidragene underveis i oppdraget.

Oslo, mai 2015

Proba samfunnsanalyse

# Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER .....	3
1 INNLEDNING.....	15
1.1 Bakgrunn.....	15
1.2 Oppdragets formål og tilnærming .....	17
1.3 Metode .....	18
1.3.1 Innledende dokumentanalyse.....	18
1.3.2 Intervju med aktører på sentralt nivå .....	18
1.3.3 Casestudie .....	19
1.3.4 Referansegruppen.....	20
1.4 Leserveiledning .....	21
2 REGULERING OG RAMMEBETINGELSER .....	23
2.1 Videregående opplæring for voksne.....	23
2.2 Styring av og rettigheter for videregående opplæring for voksne ..	24
2.2.1 Styring av videregående opplæring.....	24
2.2.2 Rettigheter og ordninger for voksne .....	26
2.3 Arbeids- og velferdsetaten (NAV).....	30
2.3.1 Styring og overordnede føringer overfor NAV .....	30
2.3.2 NAV lokals rolle og brukeroppfølging .....	33
2.3.3 Kurs og utdanning via NAV .....	34
2.3.4 NAVs livsoppholdsytelser .....	35
2.3.5 NAV sine garantiordninger .....	38
2.3.6 Forvaltningsenhetene .....	39
2.4 Kommunens ansvar/forpliktelser for voksne over 21 år.....	41
2.4.1 Kommunens ansvar for innvandrere og flyktninger .....	41
2.5 Lånekassen.....	44
3 CASEFYLKENE.....	46
3.1 Hedmark.....	46
3.2 Nordland.....	48
3.3 Østfold.....	51
3.4 Oppland.....	53
3.5 Rogaland.....	57
3.6 Sogn og Fjordane.....	59
3.7 Troms.....	62
4 DE FYLKESVISE AVTALENE OG SAMHANDLINGEN MELLOM NAV OG FYLKESKOMMUNE .....	64
4.1 Innholdet i avtalene .....	64
4.2 Samhandling basert på avtalene .....	65
4.3 Avtalens betydning for NAV-kontorenes samhandling med fylkeskommunen .....	66
4.4 Konkret samarbeid gir kunnskap.....	67

5	HVEM FÅR TILBUD OM OPPLÆRING? .....	73
5.1	Målgruppen .....	73
5.2	Fylkeskommunen – utvidede rettigheter.....	74
5.3	NAV – prioritering mellom ytelser .....	76
5.4	NAV – individuelle vurderinger .....	78
5.4.1	Karriereveiledning .....	78
5.4.2	Realkompetansevurdering.....	80
5.5	Spesielle grupper og ytelser .....	81
5.6	Hvilke opplæringstiltak og –tilbydere benyttes?.....	82
6	EKSEMPLER PÅ TILTAK/PROSJEKTER/ORDNINGER .....	85
6.1	Menn i helse .....	85
6.2	Mer muskler i helse .....	86
6.3	Andre helseprosjekter .....	86
6.4	Prosjekt 300 .....	87
6.5	Prosjekt for ungdom utenfor opplæring og arbeid .....	88
6.6	Forsøk med videregående opplæring for arbeidssøkere (2010-2013) .....	88
6.7	Fagbrev på jobb (2011-2014) .....	89
6.8	Oppsummering.....	91
7	BEGRENSNINGER OG MULIGHETER I RAMMEVERKET FOR NAV OG FYLKESKOMMUNER .....	94
7.1	Arbeids- og utdanningsmyndighetenes målsetninger .....	94
7.2	Organisering og saksbehandling .....	96
7.3	Finansiering.....	98
7.4	Styring og regulering fra sentralt hold.....	100
	REFERANSELISTE .....	104

# Sammendrag og konklusjoner

## Resymé

Arbeids- og sosialdepartementet, Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet og Kunnskapsdepartementet samarbeider om en stortingsmelding om «livslang læring og utenforskap». Målet er å utvikle en helhetlig politikk rettet mot kompetanseheving blant voksne med lite utdanning, svake grunnleggende ferdigheter eller ikke anerkjent kompetanse.

Proba samfunnsanalyse og Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU) belyser i dette oppdraget hvordan arbeids- og utdanningsmyndigheter i fylkene samarbeider om voksne over 21 år som ikke har fullført videregående opplæring og som har behov for bistand fra begge instanser, henholdsvis NAV og fylkeskommunen. Søkelyset rettes mot det operative samarbeidet.

Et sentralt funn, i samsvar med resultater fra tidligere evalueringer, er at samarbeid på tvers mellom ulike instanser er utfordrende og krevende. Utfordringene skyldes ikke minst ulik styringsstruktur, organisering, regelverk, rutiner og kultur. En bakenforliggende forklaring er blant annet at sektorene har to ulike samfunnsmandat, arbeid vs. utdanning. Videre finner vi at «personlige relasjoner» og «kreative tolkninger» av regelverket, i tillegg til kontekstfaktorer som økonomi og arbeidsmarkedssituasjon i fylkene, er avgjørende for samarbeidet.

Myndighetenes løsning frem til nå har vært å satse på regionale samarbeid gjennom formelle fylkesvise samarbeidsavtaler. Tanken er at dette vil legge grunnlag for å utvikle gode lokale løsninger. Vi ser imidlertid behov for en grundigere gjennomgang av gjeldende regelverk; ikke minst for de gruppene som i dag ser ut til å «falle mellom to stoler». Justeringer av regel-/lovverk må til for å oppnå et tettere og mer fruktbart samarbeid mellom utdanningsmyndighetene og NAV om disse målgruppene.

## Sammendrag

### Bakgrunn

Norge er blant de OECD-landene med lavest andel av arbeidstakere i yrker som bare inneholder enkle rutineoppgaver. Arbeidslivsundersøkelser viser at bedrifter, særlig ekspanderende bedrifter, i økende grad etterspør medarbeidere med middels eller lang utdanning.

Forskning viser at utdanningstiltak kan være effektive for å forebygge «utenforskap». Personer som ikke har fullført videregående opplæring har langt høyere sannsynlighet enn andre for å bli arbeidsledige og marginalisert. Utdanning har positiv påvirkning på arbeidstilknytning. Flere studier indikerer at personer som gjennomfører videregående opplæring som voksne har en mer stabil tilknytning til arbeidslivet enn de med kun grunnskoleutdanning. Samtidig som arbeidsledigheten er høyere i grupper uten fullført videregående opplæring, kan

videregående opplæring for voksne også være en «vei ut» av arbeidsledighet eller dårlige arbeidsforhold.

Et formalisert samarbeid mellom arbeids- og velferdsforvaltningen og utdanningsmyndighetene kan bidra til at flere voksne NAV-brukere uten fullført videregående opplæring kan få utdanning og dermed en lengre og sterkere tilknytting til arbeidslivet. Utfordringene i et slikt samarbeid ligger delvis i motstridende regler og målsettinger, regulert i Opplæringsloven på den ene siden og Arbeids- og velferdsforvaltningsloven på den andre siden.

Utdannings- og arbeidsmarkedsmyndighetene har lenge hatt overlappende eller felles målgrupper med sammensatte behov og rettigheter knyttet til begge sektorer, f.eks. voksne arbeidssøkere med rett til dagpenger og rett til videregående opplæring («voksenrett»). Denne grenseflaten har alltid vært preget av betydelige utfordringer med hensyn til samarbeid og ansvarsavklaring, ikke minst når det gjelder å kombinere ulike livsoppholdsytelser fra NAV med utdanning. Både stortingsmeldinger og rapporter har problematisert dette.

Den sentrale samarbeidsavtalen fra 2007 mellom Arbeids- og inkluderingsdepartementet og KS skulle skape bedre samordning i denne grenseflaten. Målet var at flere skulle komme i arbeid eller utdanning gjennom effektiv samordning av virkemidlene fra de involverte partene. Målgruppen var «arbeidssøkere med behov for hjelp fra begge parter og/eller rettigheter etter opplæringsloven, herunder personer uten fullført videregående opplæring.» Målgruppen omfattet både unge og voksne arbeidssøkere. Fordi etableringen av de fylkesvise samarbeidsavtalene ble ansett som fullført, ble den sentrale avtalen oppløst i 2011. I 2012 inngikk Arbeidsdepartementet og KS en ny og mer generell avtale om partnerskap mellom stat og kommuner om NAV-kontorene.

## **Problemstilling og metode**

Oppdraget fokuserer på det operative, brukerrettede arbeidet ved NAV-kontorene og innen videregående opplæring for voksne, f.eks. ved opplæringskontorer eller videregående skoler. Oppdraget legger særlig vekt på en beskrivelse av den praktiske implementeringen og resultater av de fylkesvise samarbeidsavtalene for lokalt samarbeid.

Målgruppen i studien er voksne arbeidssøkere over 21 år som ikke har fullført videregående opplæring og som faller utenfor den fylkeskommunale oppfølgingstjenesten (OT). Søkelyset rettes dermed på samarbeidet og samhandlingen mellom NAV og landets fylkeskommuner med ansvar for videregående opplæring.

Oppdraget har hatt følgende fem hovedspørsmål:

1. Hvordan organiseres og gjennomføres samarbeidet mellom arbeids- og utdanningsmyndighetene generelt og om den enkelte bruker?
2. Hvem får tilbud om opplæring og utdanning, hvordan blir de valgt ut og varierer tilbudet med hvilke rettigheter brukerne har?
3. Hvilke opplæringstiltak og –tilbydere benyttes?
4. Hvordan fungerer systemet i dag og hva gir gode resultater?
5. Hvilke begrensninger og muligheter ligger i rammeverket aktørene møter i arbeidet med å nå målet om at flere skal få videregående opplæring?



For å belyse problemstillingene har vi kombinert flere datakilder og metoder. Vi har samlet inn og analysert både sentrale dokumenter (samarbeidsavtaler, regelverk) og intervjuet sentrale aktører både i fylkeskommunen og i NAV (NAV fylke og ved enkelte NAV-kontorer) i syv casefylker. Vi har studert samarbeidet mellom NAV og fylkeskommunen både på strategisk og lokalt nivå.

## **Oppsummering av våre viktigste funn**

### **1. Hvordan organiseres og gjennomføres samarbeidet mellom arbeids- og utdanningsmyndighetene generelt og om den enkelte bruker?**

Når det gjelder organisering og gjennomføring av samarbeidet mellom de to sektorene finner vi at det fylkesvise samarbeidet mellom fylkeskommunen og NAV ofte er basert på langvarig «personlig kontakt» og «gode relasjoner», som i mindre grad er direkte knyttet til formelle avtaler. Samarbeidsavtaler var i liten grad kjent for NAV-veiledere, med mindre det dreide seg om spesifikke underavtaler, f.eks. rettet mot OT-ungdom. For samarbeid på overordnet nivå fikk vi inntrykk av at selve prosessen med å utforme samarbeidsavtaler bidro til økt forståelse for hverandres regelverk og hverandres utfordringer.

### **2. Hvem får tilbud om opplæring og utdanning, hvordan blir de valgt ut og varierer tilbudet med hvilke rettigheter brukerne har?**

Det varierer hvilke grupper det fokuseres på i samarbeidet mellom fylkene, f.eks. med hensyn til alder og minoritetsspråklige. Mens noen fylker har et sterkere fokus på yngre grupper blant annet OT-ungdom, har andre et sterkere fokus på eldre grupper. Dette kan være historisk begrunnet eller avhengig av kontekst. Ut over det er det ulikt hvorvidt voksne over 21 år uten rett til videregående opplæring prioriteres. Noen fylkeskommuner har «utvidet ungdomsrett» for ungdom mellom 22 og 24 eller er mer generøse når det gjelder å gi tilbud til voksne uten rett.

### **3. Hvilke opplæringstiltak og –tilbydere benyttes?**

Når det gjelder opplæringstiltak og –tilbydere identifiserte vi ulike modeller. Noen fylkeskommuner bruker primært egne tilbydere i videregående opplæringen av voksne, mens andre bruker både egne og private tilbydere (dvs. anbuds-konkurranser).

Vi finner også ulike mønster i NAVs anskaffelse av opplæring for voksne NAV-brukere gjennom blant annet AMO-kurs. I noen fylker er fylkeskommunen hovedleverandør, mens andre fylker benytter primært private leverandører.

### **4. Hvordan fungerer systemet i dag og hva gir gode resultater?**

De fleste fylkene har etablert enkeltprosjekter rettet mot ulike målgrupper (f.eks. minoritetsspråklige, voksne arbeidssøkere) der fylkeskommunen og NAV samarbeider om å gi flere voksne som mangler videregående opplæring et opplæringstilbud de trenger for å komme i arbeid. Disse forsøkene gir ofte gode resultater, men kan være svært ressurskrevende og er begrenset i tid. Flere av prosjektene som kombinerte virkemidler fra begge sektorer, lå ifølge våre informanter i «gråsonen» av regelverket, og ble derfor ikke forlenget etter prøveperioden.

## **5. Hvilke begrensninger og muligheter ligger i rammeverket aktørene møter i arbeidet med å nå målet om at flere skal få videregående opplæring?**

Begrensningen i arbeidet med å nå målet om at flere skal få videregående opplæring ligger til dels i motstridende regler og målsettinger knyttet til utdanning og arbeid; regulert i Opplæringsloven på den ene siden og i Arbeids- og velferdsforvaltningsloven på den andre siden.

I dagens regelverk og organisering ligger også en grunnleggende ulikhet i samfunnsmandatet. Fra utdanningsperspektiv ønsker man at alle skal ha muligheter til videregående for å sikre en plattform for livslang læring som gir stabil, langvarig tilknytning til arbeidsmarkedet, og dessuten aktiv deltakelse i samfunnet generelt. NAVs mandat er å få folk fortest mulig i arbeid, selv om dette skulle stå i motsetning til å skaffe seg denne plattformen. Utdanning ses dermed kun som et middel til brukernes arbeidstilknytting på kort sikt.

Det er her samfunnsmandatene kolliderer, med påfølgende kollisjon i insentiver og regelverk. Dette spisser seg aller mest til i de tilfellene der regelverket om livsoppholdsytelser i NAV blir et direkte disinsentiv for å ta utdanning, ved at voksne mister ytelsene i NAV hvis de tar utdanning. F.eks. kan mottakere av dagpenger måtte stå til disposisjon for arbeid og bruke dagtiden sin til å søke arbeid istedenfor å utvikle sin kompetanse. Dette er et direkte hinder for utdanning.

Virkemidlene til både arbeids- og utdanningsmyndighetene kan være rettighetsbaserte og av mer skjønnsmessig art. Praksis for de ikke-rettighetsbaserte virkemidlene kan variere betydelige regionalt, over tid og det kan stilles ulike krav. Det gjelder både hos fylkeskommunen og hos NAV.

Utdanningsmyndighetene har stor frihet overfor de som ikke har ungdoms-/voksenrett, men som likevel kan ha behov for slik utdanning for å styrke sin stilling på arbeidsmarkedet. Også i NAV finner vi betydelig variasjon både mellom NAV fylke og mellom NAV-kontor i det enkelte fylke. Siden mange av NAVs ytelser/tiltak er basert på betydelig grad av skjønn vil også den enkelte NAV-veilederes praksis kunne variere, selv om NAV for en del ytelser opererer med en beslutter/kontroller for å bidra til en mer enhetlig praksis på kontoret.

NAV-brukere med voksenrett er en felles målgruppe. Mest relevant for dette oppdraget er allikevel de som «faller mellom to stoler»: ungdom mellom 21 og 24 år uten noen rettigheter, og voksne over 24 år, ofte minoritetsspråklige, uten voksenrett, eller minoritetsspråklige med voksenrett men med dårlige norsk-kunnskaper.

Når det gjelder muligheter i rammeverket har vi identifisert en rekke prosjekter i de ulike fylkene, der aktørene til en viss grad har lyktes i å samarbeide om å få flere i arbeid gjennom utdanning. To hovedstrategier peker seg ut:

Den ene måten å organisere utdanning på er i tråd med hvem som har ansvar for de ulike brukerne. Ser man bort fra brukerne utenfor begge aktørenes målgrupper vil denne organisasjonsformen ta hensyn til de ulike målsetningene til aktørene: «arbeid først» vs. «rett til utdanning». Ved at NAV betaler for brukerne uten rett og fylkeskommunen for de med rett - trenger ingen av de to aktørene å strekke seg utover sitt ansvarsområdet.

Denne måten å organisere utdanningen på kan imidlertid komme i konflikt med regelverket for offentlige anskaffelser hvis fylkeskommunen er leverandør av utdanningen (gjelder i mindre grad i fylker der fylkeskommunen også bruker private aktører til voksenopplæring). Prosjekter der man har brukt en slik løsning kan oppleves som «på kanten av regelverket», og dermed som lite bærekraftige til å bli utvidet til vanlig praksis.

Den andre måten å organisere utdanningen på er i større grad i tråd med regelverket, der én av aktørene finansierer og organiserer utdanningsdelen. Hvis fylkeskommunen betaler for utdanningen, trenger NAV ikke å forholde seg til regelverket for anskaffelser. På den andre siden kan NAV ta ansvar for hele finansieringen og gå via anbudskonkurranse (der fylkeskommunen også kan delta).

Utfordringen med slike prosjekter er imidlertid knyttet til finansiering, ulike regelverk og ikke minst at de, som anses som vellykket, er av mer eller mindre kort varighet.

## Konklusjoner og tilrådinger

Samfunnsmandatene til de to instansene er svært ulike. Som vi drøfter i rapporten er det en utfordring at myndighetene kan styre NAV i linjen via Arbeids- og velferdsdirektoratet, mens de ikke har samme instruksjonsmulighet overfor fylkeskommunene. Det skyldes ikke minst at fylkeskommunene er politisk styrt, hvilket gjør at de blir autonome enheter.

I den grad myndighetene ønsker å regulere opplæringsfeltet må det gjøres gjennom lover/forskrifter og/eller ved føringer/pålegg til fylkesmannen. Inntrykk vi sitter igjen med er at fylkesmannen har fått relativt få konkrete oppgaver knyttet til å følge opp samarbeidet mellom NAV og fylkeskommunen når det gjelder videregående opplæring for voksne.

Det at regelverket om f.eks. livsoppholdsytelser i NAV også er et direkte disinsentiv til å ta utdanning, skaper såkalte «samfunnsfloker». Både ansatte i NAV og i fylkeskommunen uttrykker frustrasjon knyttet til utfordringene i dette regelverket. Å løse disse oppleves som vanskelig lokalt, særlig fordi det ikke finnes noen standardiserte ordninger på nasjonalt nivå. Når nasjonale myndigheter og føringer ikke er koordinerte blir det vanskelig for aktørene på fylkesnivå å løse utfordringene.

Med dette som bakteppe kan samarbeidsavtalene litt forenklet få to ulike uttrykk. På den ene siden har man avtaler der nettopp gruppene som havner utenfor begges ansvar blir vektlagt. I disse avtalene utformes det dermed ulike måter å jobbe med disse gruppene på. Opplands utvidede ungdomsrett er et eksempel på et tiltak som synes å springe ut av et slikt perspektiv.

På den andre siden er det en god del av avtalene som spesifiserer utvalgte målgrupper som er felles for begge sektorer (f.eks. voksne arbeidssøkere, eller OT-ungdom) eller som trekker fram manglende «effektive» tiltak for grupper som bakgrunnen for avtalen. Det er altså ikke nødvendigvis slik at avtalene problematiserer hele målgruppen, dvs. voksne NAV-brukere uten fullført videregående opplæring. Derimot er målsetningen å avklare hvordan man skal jobbe med de som kan tenkes å ha behov fra begge instanser.

I sin ytterste konsekvens virker det som om avtalene i noen tilfeller fungerer som avklaringer av hva som er ansvaret til hver av aktørene. De bygger altså ikke opp under samarbeid, men gir kunnskap om den andre partens ansvar, og skal sikre at "riktig" aktør tar sitt ansvar. Dette kan være hensiktsmessig i den forstand at man utnytter de forpliktelsene og tilbudene hver aktør har, men man står da relativt langt fra ideen om en samarbeidsavtale.

Særlig i NAV er det flere som uttrykker en oppfatning av at man tidligere har gått for langt i å gå inn i saker som er fylkeskommunens ansvar, særlig for ungdom med ungdomsrett. Nå prøver man derfor å sikre at fylkeskommunen uttømmer sine verktøy før man tar i bruk NAVs virkemidler. Avtalene bidrar dermed ikke nødvendigvis til mer samarbeid – snarere mindre når det gjelder operativt nivå.

Fylkesvise samarbeidsavtaler er likevel et gode for samarbeidet. Mye tyder på at samarbeidet i våre casefylker har blitt stadig bedre og at avtalene har hatt betydning for det strategiske samarbeidet mellom NAV fylke og fylkeskommunen. De mer fundamentale utfordringene – som ikke minst har betydning for praksisfeltet – ser imidlertid ikke ut til å ha blitt håndtert i eksisterende samarbeid. Der kommer avtalene «til kort».

Vi anbefaler derfor at arbeids- og utdanningsmyndighetene sentralt må sammen finne nye løsninger som muliggjør samarbeid på bred front. I dette arbeidet må også integreringsperspektivet og kommunens ansvar og rolle inkluderes. Det skyldes ikke minst at innvandrere og flyktninger er sentrale målgrupper for dette samarbeidet.

Departementenes arbeid med stortingsmeldingen er trolig et viktig skritt i riktig retning. Målet må være å utvikle en helhetlig politikk rettet mot kompetanseheving blant voksne med lite utdanning, svake grunnleggende ferdigheter eller ikke anerkjent kompetanse. Vi anser imidlertid at et tettere og mer fruktbart samarbeid mellom utdanningsmyndighetene og NAV ikke er mulig uten endringer av regel-/lovverket.

Vi ser derfor behov for en grundig gjennomgang av gjeldende regelverk – ikke minst for de gruppene som i dag ser ut til å «falle mellom to stoler». Vi tenker her blant annet på ungdom mellom 22 og 24 år som har mistet ungdomsretten, og innvandrere med dårlige norskferdigheter uten mulighet til å kombinere ulike inntektssikringsordninger og utdanning (ikke minst opplæring i norsk).

# Summary and conclusions

## Resymé

Three ministries, i.e., the Ministry of Labor and Social Affairs, the Ministry of Children, Equality and Social Inclusion, and the Ministry of Education and Research, are working together on a white paper on *lifelong learning and social exclusion*. Their overall aim is to develop a comprehensive policy addressing skills development for adults with non-completed secondary education, poor basic skills or non-accredited qualification.

In this project, Proba Research and the Nordic Institute for Studies in Innovation, Research and Education (NIFU) investigate how the Norwegian Labor and Welfare Administration (NAV), and county municipalities (in charge of secondary education) collaborate to help adults (over 21 years) with non-completed secondary education and in need for assistance from both authorities. The primary focus in this project is on cooperation at the operational level between NAV and county municipalities.

First, we find that cooperation between the two authorities, NAV and county municipalities, is challenging and demanding, in line with previous evaluations. These challenges relate to differences between the two authorities in terms of organization, management structure, legislation and regulations, internal procedures and culture. An explanation of these challenges is the difference in the public mandate of the two authorities, "work first" (NAV) vs. education (county municipalities). Second, we find that "personal relationships" and "creative interpretation" of the regulations, as well as contextual factors in the counties such as economy and labor market situation, is crucial for collaboration.

Until now, the solution provided by national authorities, has been the investment in formal contracts for cooperation at the level of counties to stimulate regional cooperation and provide the ground for developing "local solutions". However, we see the need for a thorough revision of the current legislation, in particular with respect to those groups 'sitting on the fence' to achieve a closer and more successful cooperation between NAV and county municipalities in charge of secondary education for these groups.

## Extended Summary

### Background

Among the OECD countries, Norway is among those with the lowest percentage of low-skilled workers. Working Surveys show that companies, especially expanding companies, increasingly demand employees with medium or long education.

There is evidence that education is crucial to prevent long-term unemployment and social exclusion. Those without completed secondary education have a higher probability for (long-term) unemployment and marginalization. Education is positive related to stable employment. Several studies show that adults, who

complete upper secondary education, have a more stable attachment to the labor market than their counterparts who have not completed secondary education. At the same time, unemployment shows to be higher among those without completed secondary education; consequently, a secondary education degree for adults might be a "way out" of unemployment or temporary working contracts.

A formalized collaboration between labor and welfare administration (NAV) and education authorities (county municipalities) might help more adult NAV-users to achieve a secondary education degree leading to a long-term attachment to the labor market. The challenges of such a collaboration partly lies in contradictory regulations and mandates, regulated in the Education Act on the one side and the Labor and Welfare Act on the other side.

Labor and welfare authorities and education authorities have been having overlapping or common target groups for a long time, target groups with complex needs and rights related to both sectors. Examples are adult job seekers with the right to unemployment benefits and the right to upper secondary education ("adult education law"). For these groups, there have always been challenges in terms of cooperation and clarification of responsibilities, in particular in terms of combining NAV-benefits and education; previous policy documents have already discussed this.

The overall aim of The National Cooperation Agreement from 2007 between the Ministry for Labor and Social Affairs and The Norwegian Association of Local and Regional Authorities (KS) was to enhance cooperation between the two authorities. The idea behind the National Cooperation Agreement was to lay the ground for more effective coordination of instruments related to both sectors, to help NAV-users to get into work or education. The target group was "job seekers who need help from both sectors and with individual rights for education, including people without completed secondary education." The target group included both young and adult job seekers. In 2011, the establishment of cooperative agreements at the county level was complete. The result was an annulation of The National Cooperation Agreement. In 2012, the Ministry for Labor and Social Affairs and KS agreed upon a more general cooperation agreement on partnership between the state, municipalities on NAV-offices.

### **Leading questions and methods**

The project focuses on the operational, user-oriented work at NAV-offices and at institutions offering secondary education for adults. In particular, the project puts emphasize on describing the practical implementation and the impact of the cooperation agreements at county municipality level for cooperation at the local level.

The target group consists of adult job seekers over 21 years old without completed upper secondary education. Thus, the emphasis is on cooperation between NAV and county municipalities, the latter in charge for upper secondary education.

There are five leading questions, addressing the following main themes:

1. Organization and implementation of cooperation between NAV and county municipalities, in general and with respect to the individual NAV-user,

2. Target groups: Who are those NAV-users, who receive an offer for secondary education, what are the selection criteria, and are there any differences dependent on individual rights for education?
3. What kind of training programs are used and what kind of suppliers (public, private)?
4. How does cooperation work in practice, today? What are “best-practice” examples?
5. What are the limitations and possibilities in the legislations and regulations, the stakeholders meet to reach their aim to help NAV-users to complete secondary education?

We have combined several data sources and methods (“triangulation”) to address the five leading questions: 1) Document analysis of policy documents such as cooperation agreements, and regulations; 2) Interviews with stakeholders in county municipalities (in charge of upper secondary education) and stakeholders at NAV (county municipality level) and local NAV-offices in seven case counties. We have studied cooperation between NAV and county municipalities at two levels, strategic level and local level.

## **Summary of the core findings related to the five leading questions**

### ***1. Organization and implementation of cooperation between NAV and county municipalities, in general and with respect to the individual NAV-user***

For organization and implementation of cooperation between the two sectors, we find that cooperation between NAV and county municipality often is a result of “long-term personal relations” and “good relationships”, and to a less degree a result of formal cooperation agreements. Few NAV-supervisors knew about general cooperation agreements; an exception were specific sub-agreements addressing particularly youth under 22 that many NAV-supervisors knew about. For the strategic level, however, we got the impression that the process to design cooperation agreements in itself had contributed to an increased understanding of each other's legislation, regulations, and challenges.

### ***2. Who are those NAV-users, who receive an offer for secondary education, what are the selection criteria, and are there any differences dependent on individual rights for education?***

In terms of target groups for cooperation, we found a variation between counties according to age and minority language background. While some counties in particular focus on younger adults (among them young people under 22, who have not completed secondary education), other counties in particular focus on older groups. Both, history and other context factors of might explain such county differences. Further, we found a difference between counties in terms of prioritizing adults without individual right to education. Some county municipalities in charge of secondary education apply an “extended right” for secondary education addressing younger adults between 22 and 24 years of age, or they

are more generous in offering secondary education to adults without right for secondary education.

### **3. *What kind of training programs are used and what kind of providers (public, private)?***

For training programs and suppliers, we identified different models. Some county municipalities primarily use their own providers (public) for secondary education for adults, while others used both, their own and private providers. We also find different patterns for NAV, providing training for adult NAV-users, including labor market training (AMO)-courses. In some counties, the county municipality is the main provider of training programs, while in others NAV primarily uses private providers.

### **4. *How does cooperation work in practice, today? What are “best-practice” examples?***

In most counties there were established single projects targeting different groups, e.g. adults with minority language background or older job seekers. In these cases, county municipalities and NAV cooperate in providing training to adults with non-completed secondary education. These projects, however, are or were limited in time and in funding, despite positive results. Projects that combined elements from both sectors, and targeted adults with minority language background, and often pointed to positive results, were, according to our informants often in the “grey zone” of legislation and, consequently not extended after the project period.

### **5. *What are the limitations and possibilities in the legislations and regulations, the stakeholders meet to reach their aim to help NAV-users to complete upper-secondary education?***

The limitations in achieving the goal to get more adults completing secondary education lies partly in conflicting rules and goals related to different legislations and regulations, in the Education Act on the one side, and the Labor and Welfare Act on the other side. While the former regulates the right for education from a lifelong learning perspective, NAV’s primary mandate is helping job seekers to “get into work” as soon as possible. From this perspective, training and education is only “a means to an end” – work, in the short-run.

The social mandates of both sectors clash at this point, in both, incentives and legislation. An example are NAV-users who lose their unemployment benefits if they decide to take education (during the day) offered by the county municipality.

The instruments of education authorities and NAV might be individual rights-based, and of more discretionary nature (“non-rights based instruments”). How non-rights based instruments are applied may vary significantly according to region and over time, which applies for NAV and county municipality.

The education authorities are relatively flexible in offering secondary education to those without “individual right” by law, but who are in need for a higher qualification to strengthen their position in the labor market. For NAV, we find



considerable variation between NAV-counties, and between individual NAV-offices in individual counties. Since the provision of NAV's instruments is to a certain degree based on discretion, also the practice between individual NAV-supervisors might vary.

NAV-users with individual right ("adult right") are a common target group for NAV and county municipalities. For this project, however, most relevant target groups are those between 22 and 24 years without any right (1), adults over 24, often with minority language background and without "adult right" (2), and adults with minority language background with adult right, but limited Norwegian language skills.

We have identified a couple of projects in our case county municipalities, projects, which we can describe as good examples for cooperation.

In the first case, the organization of training and education is dependent on how is responsible for different user-groups. In accordance to the different mandates of NAV and county municipality, NAV takes responsibility for those without right, providing funding for training and education, while county municipalities provide education for those with individual rights. In this case, neither NAV nor county municipality may accept more responsibility than required. This way of organizing education, however, might come into conflict with public procurement regulations if the county municipality is the provider of education (applies to a lesser extent in the counties where the county also use private providers of adult secondary education). Such projects might be "in the grey zone of legislation", and thus are perceived as unsustainable in the long-term.

In the second case, organization of training and education is to a greater degree in line with legislation; in that case, either NAV or county municipality takes responsibility for education and training. Challenges of such projects, however, lie in funding limitations, conflicting regulations, and limited duration over time.

## **Conclusions and recommendations**

The social mandates of the two sectors are different: "work first" (NAV) vs. "(more) education" (county municipality). Both, NAV-informants and employees in the county municipalities expressed frustration in terms of conflicting national regulations. To find solutions at the local level shows to be difficult, as standardized regulations at the national level are missing.

If national authorities fail to be consistent how to apply regulations, it is difficult for stakeholders at the county level to solve the challenges. Our findings support findings of previous evaluations that these counties are 'most successful' when applying a "flexible interpretation" of regulations, or if one of the sector takes responsibility for the other's target group.

Against this backdrop, cooperation agreements can result into two different practices, to simplify. On the one hand, there are cooperation agreements focusing on groups without individual rights. Oppland county municipality, to give an example, applied and "extended right for upper secondary education" for young adults between 22 and 24 years.

On the other hand, there are cooperation agreements addressing common target groups (e.g., adult jobseekers, or youth between 16 and 21), or which highlights the lack of "effective" instruments for groups as the rationale for the agreement.

Not necessarily, cooperation agreements address the whole target group, adults NAV-users without completed secondary education, even though the purpose is to clarify how to work with those in need of help from both sectors.

At the extreme, it appears as if the cooperation agreements in some cases serve as clarification of the responsibility of each of the two authorities: NAV and county municipality. That means that they rather clarify the responsibility of the others' part than to address cooperation. This may be appropriate in that sense that they make use of the obligations each sector has; but the idea of a partnership is rather missing.

Several informants related to NAV expressed their perception that one had gone too far earlier, taking over responsibilities of county municipalities. Today, NAV tries to ensure that the county municipality has used all their instruments, before NAV might interfere. The cooperation agreements will therefore not necessarily lead to a greater cooperation - rather less when it comes to the operational level.

In general, cooperation agreements at the county level have had a positive impact on cooperation, in particular at the strategic level. Also in line with previous evaluations, our results indicate that cooperation in our case counties have been improving over time, and that cooperation agreements have been important for cooperation at the strategic level between NAV and county municipality. The more fundamental challenges, challenges that in particular are of importance for practice at the operational level, have not been addressed yet. At this point, cooperation agreements fall short.

We therefore recommend that both authorities together search for new solutions that enable cooperation. This effort should also consider the integration perspective and the roles of the municipalities for better integration of immigrants; as immigrants are a key target groups for this cooperation.

Thus, the work on the white paper on lifelong learning is an important step in this direction with the final goal to develop a comprehensive policy addressing training for adults with non-completed secondary education, poor basic skills or not recognized competence. From our point of view, however, a closer and more successful cooperation between NAV and county municipalities is not possible without changes to regulations addressing, in particular two groups: youth between 22 and 24 of age "without right" for secondary education, and immigrants with poor Norwegian language skills and without possibility to combine income assurance and education.

From our point of view, a closer and better cooperation between education authorities and NAV is impossible without changes in legislation and regulations.

.

# 1 Innledning

Arbeids- og sosialdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet har inngått et samarbeid om en stortingsmelding om «livslang læring og utenforskap». Målet med meldingen er å utvikle en ny og helhetlig politikk for å forbedre kunnskap og ferdigheter blant voksne med lav utdanning, svake grunnferdigheter og ikke-ankjent kompetanse.

Det er flere årsaker til myndighetenes satsing. Det å ikke ha fullført videregående opplæring i Norge kan i dag være et større problem enn for et par tiår siden. Arbeidsgivere etterspør også mer utdanning og kompetanse enn før. I tillegg har kompetansekravene til ulike yrkesgrupper økt betydelig de siste årene, slik at dagens ufaglærte ikke kan utøve de samme oppgavene som tidligere. En stadig større andel av befolkningen i arbeidsfør alder står dermed i fare for å fall ut av - eller ikke komme inn i – arbeidslivet.

I 2007 inngikk daværende Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Kommunesektorens organisasjon (KS) en sentral samarbeidsavtale for å skape bedre samordning mellom arbeids- og utdanningsmyndighetene. I 2011 ble den sentrale avtalen oppløst, fordi man anså etableringen av fylkesvise avtaler som fullført. I 2012 inngikk daværende Arbeidsdepartementet og KS en ny og mer generell avtale om partnerskap mellom stat og kommuner om NAV-kontorene.

Det er de fylkesvise samarbeidsavtalene som er utgangspunktet for dette oppdraget. Vi fokuserer særlig på det operative brukerrettede arbeid ved NAV-kontorene og ved videregående opplæring for voksne, f.eks. ved opplæringskontorer eller videregående skoler. Spesifikt ønsket oppdragsgiverne en beskrivelse av den praktiske implementeringen og resultater av de fylkesvise samarbeidsavtalene for lokalt samarbeid.

Målgruppen i dette oppdraget er avgrenset til voksne arbeidssøkere over 21 år, det vil si de som faller utenfor den fylkeskommunale oppfølgingstjenesten (OT). Arbeidssøkere som mangler grunnskole (dvs. kommunens ansvar) vies lite oppmerksomhet. Søkelyset rettes mot samarbeidet og samhandlingen mellom NAV og landets fylkeskommuner.

## 1.1 Bakgrunn

Norge er blant OECD-landene med lavest andel av arbeidsstyrken i yrker som bare inneholder enkle rutineoppgaver; andelen ligger på om lag fem prosent (St. melding nr. 44, 2008-2009). Arbeidslivsundersøkelser viser også at ekspanderende bedrifter i økende grad etterspør medarbeidere med middels eller lang utdanning, mens nedbemannede bedrifter kutter flere arbeidsplasser som krever lite utdanning (Tobiassen & Døving, 2006).

Personer som ikke har fullført videregående opplæring har langt høyere sannsynlighet enn andre for å bli stående utenfor arbeidslivet (Markussen, 2014). Samlet sett viser forskning at for dårlige grunnleggende ferdigheter ved slutten av grunnskolen er blant de viktigste årsakene til frafall og dette gjelder både nasjonalt (Byrhagen, Falch, & Strøm, 2006; Markussen, Wigum Frøseth,

Lødding, & Sandberg, 2008; Sandberg & Markussen, 2009; Støren, Helland, & Grøgaard, 2007) og internasjonalt (Alexander, Entwisle, & Kabbani, 2001). Både internasjonale og nasjonale studier viser at utdanningstiltak kan være effektive til å forebygge "utenforskap".

Andre faktorer som ofte trekkes fram som risikofaktorer for skolefravall er dårlige norskkunnskaper, høyt fravær og lav motivasjon. Samlet sett viser forskning at årsaksmekanismene ofte er sammensatte (Hernes, 2010), og det er derfor behov for ulike tiltak mot ulike grupper i ulike faser av opplæringen.

Utdanning har positiv påvirkning på arbeidstilknytningen. Arbeidsledige som gjennomfører videregående opplæring som voksne har en mer stabil tilknytting til arbeidslivet enn de som kun har grunnskoleutdanning. Vox (2013) finner at 73 prosent av de arbeidsledige fra 1992 som gjennomførte videregående opplæring i perioden 1993-1999 var i arbeid i 2009, sammenlignet med bare 64 prosent av de med kun grunnskoleutdanning.

Samtidig som arbeidsledigheten er høyere i gruppen uten fullført videregående opplæring, enn blant de med fullført videregående, kan videregående opplæring for voksne også være en «vei ut» av arbeidsledighet eller dårlige arbeidsforhold.

Et formalisert samarbeid mellom utdanningsmyndighetene og arbeids- og velferdsforvaltningen kan bidra til å øke andelen med videregående opplæring og dermed både forebygge arbeidsledighet og hjelpe arbeidsledige med lav kompetanse til å få en sterkere tilknytting til arbeidslivet. Utfordringene med et slikt samarbeid ligger i til dels motstridende regler og målsettinger knyttet til utdanning og arbeid; Regulert i Opplæringsloven på den ene siden og i Arbeids- og velferdsforvaltningsloven på den andre siden.

Utdannings- og arbeidsmarkedsmyndighetene har lenge hatt overlappende eller felles målgrupper med sammensatte behov, f.eks. voksne arbeidsledige med lite utdanning. Rettigheter knyttet til begge sektorer gjelder for eksempel for personer med svak arbeidslivstilknytning og behov for mer utdanning for å komme i jobb, eller personer med behov for omskolering pga. sykdom. Denne grenseflaten har alltid vært preget av betydelige samordnings- og ansvarsutfordringer, ikke minst når det gjelder å kombinere ulike livsoppholdsytelser fra NAV med utdanning.

Både tidligere stortingsmeldinger, *St.meld.nr. 14 (2002-2003) Samordning av Aetat, Trygdeetaten og sosialtjenesten* og *St.meld.nr. 9 (2006-2007) Arbeid, velferd og inkludering*, som omhandler virkemidlene i den nye NAV-etaten, har identifisert behovet for samarbeid om felles målgrupper. Også ekspertgruppens<sup>1</sup> sluttrapport fra april 2015 støtter opp om dette.

Den sentrale samarbeidsavtalen mellom daværende Arbeids- og inkluderingsdepartementet og KS fra 2007 kom i stand blant annet etter påtrykk fra Kunnskapsdepartementet for å skape bedre samordning i denne grenseflaten. Målet med avtalen var at flere skulle komme i arbeid eller utdanning gjennom effektiv samordning av virkemidlene fra de involverte partene. Målgruppen i avtalen var «arbeidssøkere med behov for hjelp fra begge parter og/eller rettigheter etter opplæringsloven, herunder personer uten fullført videregående opplæring.» Målgruppen omfattet både unge og voksne arbeidssøkere.

---

<sup>1</sup> Ekstern ekspertgruppe nedsatt av Arbeids- og sosialministeren i 2014 som skulle identifisere og foreslå konkrete tiltak til justering vurdert opp mot hovedmålene for NAV-reformen.

Et stykke på vei ble avtalen et alternativ til å utforme nye virkemidler på sentralt nivå. Avtalen spesifiserte at samarbeidet skulle skje innenfor gjeldende ansvarsdeling og regelverk. I stedet for nye sentrale virkemidler ble fylkesleddet i NAV og fylkeskommunene altså oppfordret til å samordne virkemidlene best mulig innenfor eksisterende rammer.

SINTEF evaluerte samarbeidsavtalene i perioden 2008 til 2009 (Buland m.fl. 2010). De identifiserte noen gode eksempler på vellykkede samarbeid mellom arbeids- og utdanningsmyndighetene. I hvilken grad disse samarbeidene var en konsekvens av samarbeidsavtalene var det imidlertid vanskelig å slå fast. Rapporten konkluderte med at det var store forskjeller i hvor langt fylkene hadde kommet med samarbeidet og at både forankring på ledelsesnivå og reelt samarbeid om konkrete prosjekter er viktig for å lykkes.

Ett av de sentrale funnene i denne evalueringen var at «vellykkede tiltak» ble oppfattet å befinne seg i «gråsonen av regelverket». Dette står i motsetning til en byråkratisk organisasjon og dens arbeidsmåte som omfatter krav til likebehandling, dokumentasjon og regelfølgning for å sikre brukernes individuelle rettigheter. Ett av poengene var at det var vanskelig for de involverte til å realisere intensjonen bak samarbeidsavtalene fordi regelverket og finansieringsordninger opplevdes som en hindring i implementeringen.

I 2011 ble den sentrale avtalen oppløst, fordi man ansa etableringen av fylkesvise avtaler som fullført (Buland m.fl. 2010). I 2012 inngikk imidlertid Arbeidsdepartementet og KS en ny og mer generell avtale om partnerskap mellom stat og kommuner om NAV-kontorene. Denne avtalen ble igjen fornyet/revidert den 13.04.2015. Det er de fylkesvise samarbeidsavtalene som er utgangspunktet for dette oppdraget.

## 1.2 Oppdragets formål og tilnærming

Oppdragsgiver ønsker med dette oppdraget å få belyst hvordan de fylkesvise samarbeidene fungerer. Oppdraget har hatt følgende fem hovedspørsmål:

1. Hvordan organiseres og gjennomføres samarbeidet mellom arbeids- og utdanningsmyndighetene generelt og om den enkelte bruker?
2. Hvem får tilbud om opplæring og utdanning, hvordan blir de valgt ut og varierer tilbudet med hvilke rettigheter brukerne har?
3. Hvilke opplæringstiltak og –tilbydere benyttes?
4. Hvordan fungerer systemet i dag og hva gir gode resultater?
5. Hvilke begrensninger og muligheter ligger i rammeverket aktørene møter i arbeidet med å nå målet om at flere skal få videregående opplæring?

Oppdraget er avgrenset til å gjelde arbeidssøker (dvs. som er bruker av NAV) og er voksne (dvs. over 21 år). I tillegg er oppdraget avgrenset til de som mangler videregående opplæring, hvilket betyr at ev. utfordringer knyttet til manglende grunnskoleutdanning ikke berøres.

Vi har gjennom vår tilnærming studert samarbeidet mellom fylkeskommunene og NAV om vår målgruppe både på strategisk (NAV fylke) og operativt nivå. Sistnevnte vil si samhandlingen mellom det enkelte NAV-kontor og lokale aktører

som tilbyr og/eller finansierer videregående opplæring (ikke minst fylkeskommunens ulike enheter).

## 1.3 Metode

For å belyse problemstillingene i prosjektet har vi kombinert dokumentanalyser, kvalitative intervjuer med aktører sentralt og casestudier i syv fylker. I det følgende presenteres vår datainnsamling nærmere.

### 1.3.1 Innledende dokumentanalyse

I oppstarten av prosjektet hadde vi lagt opp til å gjennomføre en dokumentanalyse av samarbeidsavtalene i alle landets fylker. Gjennomgangen skulle bidra til mer kunnskap om hvordan samarbeidet organiseres, hvilke målsetninger fylkene har, samt bruken av ulike fora og andre samarbeidsorganer. Et sentralt poeng var også å kartlegge variasjoner på fylkesnivå; blant annet som grunnlag for å velge casefylker.

Vi hadde imidlertid betydelig utfordringer knyttet til å innhente aktuelle avtaler. Siden svært få avtaler lå tilgjengelig på internettet, ble vi nødt til å kontakte de fleste fylkeskommuner/NAV fylker via telefon/mail. Vi lyktes etter hvert i å få tak i de fleste avtalene<sup>2</sup>, men erfaringsmessig var det ofte kun noen få nøkkelpersoner som var i stand til oversende oss gjeldende avtale. Riktignok var det en del av de vi snakket med som sa at de «visste at det var en avtale», men de ba oss kontakte andre for å være sikker på at vi fikk «gjeldende avtale».

Flere av avtalene ble inngått i 2013 og for en del er det satt tidspunkter for evalueringer av avtalen i løpet av sommeren 2015. Vi kan dermed ikke se bort fra at avtalene høsten 2015 i en del fylker kan skille seg fra de vi har tatt utgangspunkt i i dette oppdraget.

Vi har inkludert en litteraturstudie i oppdraget. I tillegg til å ha gått igjennom en rekke lover, forskrifter og styringsdokumenter fra myndighetene foreligger en rekke studier av målgruppen, ikke minst innenfor utdanningsfeltet. Disse har blitt systematisk gjennomgått og brukt som grunnlag for våre intervjuguider, analyser og anbefalinger.

### 1.3.2 Intervju med aktører på sentralt nivå

Siden partene sentralt har forventninger om at de inngåtte avtalene skal ha reelle konsekvenser for samarbeidet mellom utdannings- og arbeidsmyndigheter om målgruppen, ønsket vi i startfasen å intervjuer de viktigste sentrale aktørene. Vi hadde derfor separate intervjuer med representanter fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, Vox og Utdanningsdirektoratet. Vi var spesielt opptatt av å få innspill på sentrale føringer på feltet, hva de tre aktørene hadde gjort innenfor tematikken og få innspill til casefylker.

---

<sup>2</sup> Etter at våre casefylker var valgt la vi ikke mer innstas i å innhente avtaler fra de fylkene som vi manglet avtaler fra.

### 1.3.3 Casestudie

Den viktigste delen av datainnsamlingen i dette oppdraget er en casestudie. Metoden er særlig egnet i tilfeller hvor man har begrenset kunnskap i utgangspunktet, hvor det er komplekse sammenhenger, mange aktører er involvert, og det er viktig å forstå konteksten. Ved hjelp av datainnsamling fra flere ulike kilder i ett case, oppnår man dybdekunnskap om mekanismene i det enkelte case. Metoden egner seg videre til å identifisere gode eksempler og til læring.

Vi gjennomførte casestudier i følgende syv fylker; Troms, Nordland, Sogn og Fjordane, Rogaland, Østfold, Oppland og Hedmark. Sistnevnte fylke fungerte som et «pilotfylke» og ble besøkt i en tidlig fase av oppdraget. Vår tilnærming i Hedmark ble dermed mer eksplorative enn i restende seks fylker. Etter besøket i Hedmark ble forslag til intervjuguider og endelig opplegg for datainnsamling i resterende casefylker diskutert i referansegruppen.

#### Utvalg av case

Utvalget av casefylker ble gjennomført etter prinsippet om maksimal variasjon (Flyvbjerg 2004). Valget ble basert på den innledende dokumentanalysen, innspill fra intervjuene med sentrale aktører og prosjektets første referansegruppemøte. Hensikten var å dekke fylker med ulik organisering av samarbeidet. I tillegg la vi vekt på geografisk spredning, variasjon i utfordringer for opplæring for voksne, størrelse på fylket, samt andre faktorer som kan være vesentlig for hvordan samarbeidet fungerer (f.eks. oppstartdato for gjeldende samarbeidsavtale).

#### Gjennomføring av caseintervjuer

Casestudien startet med at vi tok kontakt med fylkeskommunen og NAV fylke for å identifisere relevante avtaler på systemnivå (utover de vi allerede hadde identifisert i innledende dokumentanalyse). Vi ba også om eventuelle avtaler på lokalt nivå, i den grad slike eksisterte. Vi spurte også om innspill om kommuner/NAV-kontor som kunne være aktuelle som informanter.

Vi tilbragte en dag i hvert casefylke. Vi intervjuet de personene fra utdanningsmyndighetene (knyttet til voksenopplæring), NAV fylke og NAV-lokal som best kunne belyse samarbeidet i fylket. Valg av informanter ble tilpasset det enkelte fylket, og informantene ble valgt ut i dialog med fylkeskommunen og NAV fylke.

Vi intervjuet til sammen 24 ansatte i fylkeskommunen (knyttet til voksenopplæring) i de syv casefylkene, derav omtrent halvparten på strategisk nivå og resten på operativt nivå. Informanter på strategisk nivå kunne, f.eks. være avdelingsledere i opplæringsavdeling, spesialrådgivere eller seniorrådgivere innen fylkeskommunen, (assisterende) fylkesopplæringssjef, eller ledere av ett karrieresenter, mens informanter på operativt/lavere nivå, f.eks. var rådgivere, karriereveiledere eller veiledere innen voksenopplæring.

Under hvert besøk deltok én fra NIFU og én fra Proba. For å utnytte dagen maksimalt startet vi med parallelle intervjuer med henholdsvis fylkeskommunen og NAV fylke på strategisk nivå. NIFU intervjuet representanter fra fylkeskommunen, mens Proba intervjuet representanter fra NAV fylke. Fordelen med

en slik tilnærming var at vi først fikk et innblikk i hvordan aktørene oppfatter samarbeidet (uten at den «andre part» hørte på).

Etter de innledende intervjuene samlet vi de samme informantene i et fokusgruppemøte, der vi rettet søkelys på det strategiske og operative samarbeidet mellom de to instansene. Hensikten var ikke minst å rette søkelys på samarbeidsflatene og utfordringer knyttet til disse.

Resten av dagen ble brukt til separate intervjuer/gruppesamtaler med ansatte på NAV-kontor. Vi intervjuet både NAV-ledere, avdelingsledere/fagkoordinatorer og ordinære NAV-veiledere. Omfang intervjuer med ansatte på NAV-kontor under besøket varierte imidlertid en del mellom fylkene, blant annet fordi NAV fylke hadde utfordringer med å rekruttere informanter. Dette ble blant annet forklart med at det for tiden er mange forskere som ber om informanter, og at slike henvendelser dermed oppfattes som en ekstra belastning for NAV-kontorene.

I etterkant av casebesøkene gjennomførte vi derfor ytterligere telefonintervjuer i alle casefylker, primært med ansatte på utvalgte NAV-kontor. Søkelyset ble ikke minst rettet mot det operative nivå – dvs. oppfølgingen av enkeltbrukere innenfor målgruppen. Også disse informantene ble rekruttert via vår kontaktperson i NAV fylke. Noen telefonintervjuer var separate med én NAV-veileder om gangen, mens andre ble gjennomført med informanter fra flere kontor samtidig.

Vi hadde i utgangspunktet lagt opp til å bruke videokonferanseutstyr, men av flere grunner ble dette svært krevende å gjennomføre i praksis. Konferanseoppkobling via telefon fungerte imidlertid bra og vi opplevde en betydelig refleksjon fra informantene også når det gjaldt andres praksis. Flere ga også uttrykk for at det hadde vært interessant å bli intervjuet.

Til sammen har vi under casebesøkene og over telefoni intervjuet 34 NAV ansatte på 20 ulike kontor. De fleste informantene har vært ordinære NAV-veiledere.

Vi brukte semi-strukturerte intervjuguider som ble tilpasset det enkelt fylket. Det ga oss en ramme som var felles for alle intervjuene/møtene, samtidig som vi kunne legge til rette for oppfølgingsspørsmål underveis. Vi var opptatt av å fange opp både egenskaper ved de lokale samarbeidene og betraktninger som kunne gi oss grunnlag for å si noe mer overordnet om hva som kjennetegner slike samarbeid.

Casebeskrivelsene av de syv casefylkene (kapittel 3) ble noen uker senere sendt til nøkkelinformantene i hvert fylke for kvalitetssikring (i hovedsak til våre informanter i fylkeskommunen på strategisk nivå).

### 1.3.4 Referansegruppen

Oppdraget har også hatt en referansegruppe utnevnt av oppdragsgiver. Den har bestått av følgende representanter:



Navn	Arbeidssted
Snorre Opsahl	NAV Nedre Eiker
Per Magne Pedersen	NAV Buskerud
Solveig Tesdal	AV-direktoratet (Tjenesteavdelingen, Tiltaksseksjonen)
Ingunn Hagen	AV-direktoratet (Tjenesteavdelingen, Oppfølgingsseksjonen)
Anders Anderssen	VOX
Åge Hanssen	Utdanningsdirektoratet
Inger-Lise Pettersen	Nordland fylkeskommune (seksjonsleder)
Elise Dahlslett	Troms fylkeskommune (rådgiver vurdering og kvalitetsutvikling)
Ann Kristin Nilsen	Kunnskapsdepartementet
Åne Osmunddalen	Arbeids- og sosialdepartementet
Sverre Try	Arbeids- og sosialdepartementet
Lene Rathe	Arbeids- og sosialdepartementet

Vi hadde et referansegruppemøte i januar 2015, etter at vi hadde gjennomført intervjuer med aktører på sentralt nivå og besøkt vårt pilotfylke. Siste møte var i mai etter at et rapportutkast forelå.

## 1.4 Leserveiledning

I kapittel 2 gjør vi rede for regulering og rammebetingelser for videregående opplæring for voksne arbeidssøkere over 21 år og hvordan dette kan samordnes med bistand og ytelser fra NAV. I 2.1 gis en kort beskrivelse av innhold og organisering av videregående opplæring for voksne, etterfulgt av en beskrivelse av styringen av videregående opplæring for voksne og rettigheter (2.2). Kapittel 2.3 beskriver Arbeids- og velferdsetaten i forhold til vår problemstilling, etterfulgt av en beskrivelse av kommunenes ansvar for voksne over 21 år (2.4) og betydningen av lånekassen for denne målgruppen (2.5).

I kapittel 3 presenteres våre syv casefylker. Casebeskrivelsene omfatter 1) en kort beskrivelse om voksenopplæringenes organisering, karrieresentrenes rolle og finansiering, og realkompetansevurdering, 2) en beskrivelse av de aktuelle samarbeidsavtalene, med hensyn til målgruppene og tidsramme, 3) en beskrivelse om hvordan samarbeidet mellom fylkeskommunen og NAV beskrives i avtalene, 4) en kort beskrivelse av konkrete prosjekter knyttet til målgruppen (voksne over 21 år) og ett avsnitt om hvilke opplæringstiltak og –tilbydere som benyttes.

Kapittel 4 ser vi nærmere på innholdet i de fylkesvise avtalene og hvilke betydning de har for samarbeidet, både på strategisk og på operativt nivå.

I kapittel 5 drøfter vi hvilke grupper som får tilbud om videregående opplæring av NAV eller som kan ta utdanning samtidig som de mottar ytelser fra NAV.

I kapittel 6 løfter vi frem og drøfte konkrete eksempler på tiltak/prosjekter-/ordninger som har hatt til hensikt å håndtere utfordringer som fylkeskommunen og NAV står overfor når det gjelder opplæring av voksne arbeidssøkere.

Siste kapittel (7) ser på begrensninger og muligheter i rammeverket for NAV og fylkeskommunen. Vi ser på målsetninger for de to instansene, samt organisering, saksbehandling, finansiering og styring. Til slutt kommer noen overordnede anbefalinger til myndighetene.

## 2 Regulering og rammebetingelser

Vi skal i dette kapitlet redegjøre for regulering og rammebetingelser for videregående opplæring for voksne arbeidssøkere over 21 år og hvordan dette kan samordnes med bistand og ytelser fra NAV. Vi ser nærmere på myndighetenes styring og organisering, og drøfter hvilke konkrete ordninger som kan benyttes.

### 2.1 Videregående opplæring for voksne

Videregående opplæring bygger på tiårig grunnskole og kvalifiserer enten til ett utdanningsløp på høyere nivå ved høyskole eller universitet gjennom studieforberedende programmer, eller til arbeidsliv gjennom ulike yrkesfaglige programmer.

Videregående opplæring på studieforberedende programmer<sup>3</sup> strekker seg normalt over tre år, med hovedvekt på teoretisk kunnskap. Videregående opplæring på yrkesfaglige programmer strekker seg normalt over fire år, to år i skole og to år i lære, den såkalte lærlingordningen eller 2+2 modellen.<sup>4</sup>

Voksne som har fullført grunnskolen eller tilsvarende, men som ikke har fullført videregående opplæring, har etter søknad rett til videregående opplæring for voksne fra og med det året de fyller 25 år. Opplæringen for voksne skal tilpasses behovet til den enkelte. Det kan i praksis bety kveldsundervisning, fjernundervisning og mulighet til å ta opplæringen på kortere tid. Innen videregående opplæring for voksne dominerer yrkesopplæringen (Høst 2009), mens det for unge er en overvekt på studieforberedende programmer.

Voksne som ikke har fullført 2 år i skole, eller mangler et eller flere fag kan også bli **lærling** ved å inngå lærekontrakt. Vedkommende kan da ta fellesfagene og tverrfaglig eksamen underveis i læretiden. Lengden på læretiden er avhengig av hva vedkommende har av teori og praksis i faget. En realkompetansevurdering før en starter kan bidra til at voksne kan få godkjent et eller flere fag ut fra tidligere skolegang og arbeidserfaring. Voksne lærlinger må selv melde seg opp til privatisteksamen.

Ved siden av lærlingordningen finnes en egen «voksenvei» fram til fagbrev, **praksiskandidatordningen** der voksne på grunnlag av minst fem år allsidig og relevant praksis i et lærefag kan avlegge fagprøve i det respektive faget som praksiskandidat. Praksis i faget må være godt dokumentert med spesifiserte attester, i samsvar med kravene i læreplanene i faget for opplæring i bedrift (se også Høst, 2009). Ifølge Utdanningsdirektoratet er praksiskandidatordningen

---

<sup>3</sup> Elever kan velge mellom tre studieforberedende programmer: studiespesialisering, musikk, dans og drama og idrettsfag

<sup>4</sup> Elever kan velge mellom ni yrkesfaglige programmer: bygg- og anleggsteknikk, design og håndverk, elektrofag, helse- og oppvekstfag, medier og kommunikasjon, naturbruk, restaurant og matfag, service og samferdsel, teknikk og industriell produksjon.

ikke en opplæringsordning, men en rett til å melde seg til fag- eller svenneprøve uten opplæring i skole og læretid i bedrift.<sup>5</sup>

En annen er **lærekandidatordningen**. En lærekandidat har inngått opplæringskontrakt med sikte på en mindre omfattende prøve enn fag- eller svenneprøven, jf. opplæringsloven § 4-1. I motsetning til ordinære lærlinger får lærekandidater individuelle læreplaner med begrensede, og derav individuelle kompetansebevis (Høst 2010). Lærekandidat kan være et alternativ for dem som kan ha vanskeligheter med å fullføre et fag- eller svennebrev. Det er ikke krav om å ha bestått fag på videregående skole og det er heller ingen øvre aldersgrense. Læretiden varierer fra 1-4 år, og planen for opplæringen lages etter hva vedkommende kan og hva vedkommende ønsker å lære.

Opplæringen kan også bestå av mindre kurs/opplegg som kan resultere i et formelt **kompetansebevis**. Det kan f.eks. være opplæring i ulike «moduler» i videregående opplæring/fagbrev, eller opplegg spesialtilpasset konkrete målgrupper. F.eks. kjøper NAV en rekke arbeidsmarkedsopplæringskurs (AMO-kurs) som gir et kompetansebevis, som på et senere tidspunkt kan inngå i et fagbrev. En rekke aktører, både offentlige og private, kan gjennomføre slike kurs/opplæring. Den som utsteder selve kompetansebeviset kan f.eks. være en fylkeskommune, arrangør, bransjeorganisasjon el.l.

## 2.2 Styring av og rettigheter for videregående opplæring for voksne

Nedenfor redegjør vi nærmere for styring og regulering av videregående opplæring for voksne, samt hvilke konkrete rettigheter og ordninger som gjelder for voksne over 21 år.

### 2.2.1 Styring av videregående opplæring

#### **Kunnskapsdepartementet**

Kunnskapsdepartementet baserer seg på et perspektiv om livslang læring og har ansvar for politikktutforming innen opplæring i alt fra barnehage, grunnopplæring, og høyere utdanning til voksenopplæring. Voksnes læring og kompetanse har lenge vært et politisk satsingsområde.

Departementet har de siste tiårene tatt en rekke initiativer rettet mot livslang læring, karriereveiledning og videregående opplæring for voksne. I tillegg til lov- og forskriftsendringer har en rekke prosjekter og forsøk blitt iverksatt, samt større satsinger som for eksempel Ny GIV og stimuleringsordninger som for eksempel støtte til å opprette karrieresentre.

---

<sup>5</sup>Motsatt til lærekandidater trenger praksiskandidater ikke å ha bestått fellesfagene for å få utstedt fag- eller svennebrev. For å melde seg opp til fag- eller svennebrev må vedkommende allikevel ha bestått ett eget eksamen utarbeidet av Utdanningsdirektoratet etter gjeldende læreplan for Vg3 for lærefaget. Eksamenen skal prøve om praksiskandidaten har oppnådd kompetansemålene fastsatt i læreplanen i det faget som kandidaten tar sikte på å ta fag- eller svennebrev i. <http://www.udir.no/Regelverk/Finn-regelverk-for-opplaring/Finn-regelverk-etter-tema/Fag--og-yrkesopplaring/Praksiskandidatordningen/#>

Kunnskapsdepartementet styrer feltet gjennom Utdanningsdirektoratet, Vox og fylkesmannen. I tillegg har departementet direkte kontakt med sentrale aktører innenfor utdannings- og arbeidslivsfeltet.

### **Utdanningsdirektoratet**

Utdanningsdirektoratet er underlagt Kunnskapsdepartementet og er ansvarlig for iverksetting av den nasjonale utdanningspolitikken, som gjelder utdanning for alle uansett alder. Ansvarsområder omfatter tilsyn med landets skoleeiere som fylkeskommuner og private eiere når det gjelder videregående opplæring, og tolking og forvaltning av regelverket (opplæringsloven mv.). I tillegg utvikler Utdanningsdirektoratet læreplaner sammen med de respektive fagmiljøene, samt eksamener og prøver.

### **Fylkesmannen**

Fylkesmannen er statens representant i fylkene og utfører forvaltningsoppgaver på vegne av de fleste departementene. Ifølge opplæringsloven og privatskoleloven med tilhørende forskrifter skal fylkesmannen informere og veilede innbyggere og skoleeiere. Fylkesmannen gjennomfører også tilsyn og behandler klager med utgangspunkt i opplæringsloven.

Kommunikasjonen mellom fylkeskommunene og Utdanningsdirektoratet kanaliseres som hovedregel gjennom fylkesmannens Utdanningsdirektør, som representerer Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet ute i det enkelte fylke. De skal koordinere lovpålagte aktiviteter, samt støtte opp om samhandlingen med de ulike fylkesvise aktørene innen utdanningsfeltet.

### **Vox**

Vox er underlagt Kunnskapsdepartementet og er et nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk. En sentral oppgave for Vox er å arbeide for økt deltakelse i samfunn og arbeidsliv ved å heve voksnes kompetansenivå. Som en del av Vox arbeider *Nasjonal enhet for karriereveiledning* for å fremme tilgang til karriereveiledning fra et livsløpsperspektiv, og å styrke kvaliteten i karriereveiledningsarbeidet. Vox arbeider også med å utvikle et helhetlig tilbud innen realkompetansevurdering.

I tillegg forvalter Vox blant annet satsingen på *Basiskompetanse i arbeidslivet (BKA)*. BKA er en tilskuddsordning som finansierer opplæring for voksne ansatte med lite formell utdanning. Om lag 100 millioner bevilges hvert år til kurs i lesing, skriving, regning, muntlige og digitale ferdigheter. Både private og offentlige virksomheter kan søke om tilskudd. Vox kan bistå i søknadsprosessen og kan også tilby læringsressurser, standardiserte eller skreddersydde kurs til den enkelte virksomhet. Profesjonelle kurstilbydere kan bistå med å arrangere kurs og søke midler på vegne av virksomheten. For å få tilskudd kreves en egenandel/-innsats fra arbeidsgiver/ansatte.

### **Fylkeskommunene**

Fylkestinget er øverste organ i fylkeskommunene. Fylkeskommunene har en rekke forvaltnings- og tjenesteproduiserende oppgaver – blant annet ansvar for videregående opplæring. Fylkeskommunen har også ansvar for at det gjennomføres realkompetansevurdering.

Fylkeskommunen har ansvar for retten til videregående opplæring både til unge og voksne etter opplæringsloven. Ut over det kan fylkeskommunen også velge å gi et tilbud til videregående opplæring til både unge og voksne uten rett til videregående opplæring. Voksne og unge uten rett må søke om inntak til videregående opplæring, og fylkeskommunen fastsetter i enkeltvedtak om søkeren skal få et tilbud og hvordan dette tilbudet skal være.<sup>6</sup> Alle fylkeskommuner er også forpliktet til å lage lokale forskrifter, selv om få av dem (foreløpig) ligger på [www.lovdatab.no](http://www.lovdatab.no).

## 2.2.2 Rettigheter og ordninger for voksne

Fylkeskommunen har plikt til å ha opplæringstilbud på videregående nivå tilrettelagt for voksne. Noen voksne har rett til å få en slikt tilbud tilrettelagt og finansiert av fylkeskommunen, mens andre ikke kan kreve det. Det er fylkestinget som prioriterer ressursbruken og hvem som eventuelt skal få et tilbud om opplæring (utover de lovpålagte gruppene).

Nedenfor går vi nærmere inn på rettigheter og ordninger for voksne med utgangspunkt i krav og føringer i opplæringsloven.

### Ungdomsretten

Med Reform 94 fikk ungdom med fullført grunnskolen eller tilsvarende opplæring etter søknad rett til treårs videregående opplæring på heltid (ifølge *Opplæringsloven § 3-1 Rett til videregående opplæring for ungdom*). I fag der læreplanen forutsetter lengre opplæringstid enn tre år (yrkesfaglige programmer) har unge rett til opplæring i samsvar med den opplæringstiden fastsatt i læreplanen.

Denne retten omtales som «Ungdomsretten», og må normalt tas ut i løpet av en sammenhengende periode på fem år, eller seks år, når opplæringen helt eller til dels foregår i en lærebedrift. Samtidig må ungdomsretten tas ut innen utgangen av det året vedkommende fyller 24 år.

Etter søknad kan Fylkeskommunen gi eleven, lærlingen eller lærekandidaten muligheten til å utsette eller avbryte opplæringen uten at retten tar slutt. Departementet har laget forskrifter om hvilke forhold som kan gi rett til utsetting eller avbryt (§ 3-1). Den som har fullført og bestått fag- og yrkesopplæring som en del av ungdomsretten etter § 3-1 første ledd, har etter søknad rett til ett års påbygging til generell studiekompetanse. Dette gjelder også for de som har fullført og bestått fag- og yrkesopplæring innen utgangen av det året de fyller 24 år (§ 4A-3).

Videre sier opplæringsloven at ungdom med ungdomsrett kan søke om videregående opplæring for voksne etter regler i voksenretten, om de har særlige grunner til dette. Dette kan for eksempel være fordi de er i jobb og derfor ikke kan ta undervisning på dagtid (se § 3-1, tiende ledd og F-14-08, punkt 3). De som gjør dette vil derimot miste visse rettigheter som utelukkende gis til ungdom i videregående opplæring; blant annet rett til skoleskyss og spesialundervisning.

---

<sup>6</sup> Se Forskrift til opplæringsloven, Kapittel 6. Inntak til videregående opplæring, § 6-2.

Elever som har rett til spesialundervisning - har også rett til videregående opplæring i inntil to år ekstra, hvis de trenger det i forhold til å nå opplæringsmålene (se § 3-1, Kapittel 5. Spesialundervisning).

## Voksenrett

Loven om voksenopplæring kom i 1976 og ga voksne lovfestet rett til utvikling og oppdatering av sin kompetanse<sup>7</sup>. Reform 94 og innføringen av fortrinnsrett for ungdom førte til at voksne i løpet av kort tid ble «skjøvet ut av ordinær videregående opplæring» (Høst, 2009: 131). Fylkeskommunene prioriterte etter reformen elevene med lovfestet og individuell rett til videregående opplæring – i praksis unge under 24 år. Før denne reformen fantes det ingen klar avgrensning etter alder for grupper innen videregående opplæring. Historisk var videregående opplæring i Norge lite alderssegregert, og dette gjaldt spesielt yrkesutdanningen. I lange perioder hadde voksne faktisk hatt fortrinnsrett framfor unge.

I 2000 ble den såkalte «voksenretten» innført (Opplæringsloven § 4A-3). Voksenretten gjelder for søkere som har fullført grunnskole eller tilsvarende opplæring, men ikke fullført videregående opplæring ved å ha brukt ungdomsretten. I tillegg må de være minst 25 år eller fyller 25 år året vedkommende søker og ha lovlig opphold i Norge.

I likhet med opplæringen for ungdom skal voksenopplæringen tilpasses behovet til den enkelte. Voksne skiller seg fra ungdom i forhold til livssituasjon, og retten kan blant annet oppfylles ved et fjernundervisningstilbud uavhengig av sted og tid. Voksne i videregående opplæring har i motsetning til unge etter §3-1, derimot ikke den samme retten til spesialundervisning.<sup>8</sup>

Det stilles ingen krav til kompetanse i norsk for å ha voksenrett. Det betyr f.eks. at flyktninger/innvandrere uten norskkunnskaper har rett til å få et tilbud på videregående nivå fra fylkeskommunen. Siden fylkeskommunen ikke har noen plikt til å ha et opplegg tilpasset manglende norskkunnskaper, fungerer imidlertid ikke denne voksenretten spesielt godt ut for å øke utdanningsnivået for de gruppene av innvandrere med dårlige norskkunnskap.

Ifølge forskrift til opplæringsloven, Kapittel 6. Inntak til videregående opplæring, § 6-49 Inntaksrekkefølge, kan voksne søke om inntak til ordinær videregående opplæring (for ungdom). Voksne vil i så fall prioriteres etter ungdom med rett til videregående opplæring etter opplæringsloven § 3-1.

## Fullføringsrett

Voksen som er tatt inn til videregående opplæring, har rett til å fullføre opplæringsløpet (fullføringsrett) (opplæringsloven § 4A–3 annet ledd rett til å fullføre opplæringsløpet). Dette gjelder uansett om vedkommende har voksenrett eller ikke. Fylkeskommunen plikter dermed å gi et tilbud som leder frem til et fullført opplæringsløp for de som har startet opp.

<sup>7</sup> På 1990-tallet ble livslang læring satt på den politiske agendaen med blant annet stortingsmeldingen St.meld.nr. 42, 1997-1998, St.meld.nr. 42, 1997-1998, Handlingsplan for Kompetanse utarbeidet av NHO og LO. Kompetansereformen har styrket voksnes individuelle rettigheter innen utdanning (Hagen & Skule, 2008). Samtidig ble livslang læring og dermed voksnes tilgang til videregående opplæring prioritert både av EU og OECD (Høst, 2009,129).

<sup>8</sup> <http://www.udir.no/Regelverk/tidlig-innsats/Voksenopplaring/Hvem-er-hvem/Den-voksne/>

## Ungdom og voksne uten rett

Ifølge Opplæringsloven (§4A-4) er fylkeskommunen kun lovpålagt å tilby opplæringen til de som har rett til det. Det er fylkeskommunens ansvar å vurdere om retten er brukt opp eller ikke. I de tilfeller det er plass kan imidlertid fylkeskommunen også tilby voksenopplæring til søkere *uten* rett.

Søkere uten voksenrett kan være søkere mellom 21 og 24 år som har brukt opp ungdomsretten, uten å fullføre videregående opplæring, og søkere som allerede har fullført videregående opplæring og som i så fall ikke vil få innvilget voksenrett. "Fullført" betyr her at man har gjennomført undervisning i alle fagene som er nødvendige, men ikke nødvendigvis bestått og dermed fått vitnemål/fagbrev.

Det er ikke nødvendig å ha bestått utdanning som er godkjent i Norge for å miste voksenretten. Voksne som har fullført videregående opplæring i utlandet kan altså mangle rett selv om utdanningen ikke blir godkjent som videregående opplæring i Norge (Dæhlen, Danielsen, Strandbu, & Seippel, 2013, 142).

Både tidligere studier og erfaringene fra denne studien viser at det er store forskjeller mellom fylkene når det gjelder håndteringen av ungdom og voksne uten rett. Det er både variasjon i det enkelte fylke over tid og det er betydelig variasjon mellom fylkene. En del av variasjonen kan forklares med ulik prioritering fra fylkestingets side, men praksis kan også variere fra «sak til sak». I tillegg til skjønnsmessige vurderinger kan f.eks. ledige utdanningsplasser mv. avgjøre om en voksen uten rett får et opplæringstilbud eller ikke.

## Retten til realkompetansevurdering

Realkompetanse er kunnskap og ferdigheter en person har skaffet seg gjennom utdanning, arbeid, ulønnet arbeid, organisasjonsarbeid eller fritidsaktiviteter. Voksne med rett til videregående opplæring har også rett til en vurdering av realkompetansen og rett til å få et kompetansebevis.

Ifølge *Forskrift til opplæringsloven, Kapittel 6, § 6-45* er Fylkeskommunen forpliktet til å sørge for at voksne søkere med rett til videregående opplæring etter *opplæringsloven § 4A-3* skal få kartlagt og vurdert realkompetansen sin, dersom de ønsker det. Resultatet av realkompetansevurderingen danner grunnlaget for opplæringstilbudet til den voksne.

Voksne som ikke har rett til videregående opplæring skal få vurdert realkompetansen sin om de blir vist til dette av en kommune eller Arbeids- og velferdsetaten (opplæringsloven, § 4A-3). I disse tilfellene er det kommunen eller NAV som i utgangspunktet skal dekke kostnadene. Voksne uten rett, eller som hverken er henvist fra kommune eller Arbeids- og velferdsetaten, må selv betale for realkompetansevurderingen (*Forskrift til opplæringsloven, Kapittel 6, § 6-48*).

Satsingen på realkompetansevurdering startet i Norge på slutten av 90-tallet med diverse utviklingsprosjekter (blant annet *Realkompetanseprosjektet 1999 - 2002* av Vox). Realkompetansevurdering ble etter hvert regulert i opplæringsloven. Det er fylkeskommunen som har ansvar for å gjennomføre en realkompetansevurdering på videregående nivå. Som ofte består en vurdering av følgende fire faser:

- 1) Den første fasen består av veiledning og avklaring og starter når den voksne kommer i kontakt med fylkeskommunen, og det blir opprettet en sak knyttet til



den voksne. I denne fasen får den voksne veiledning om hva er formålet med realkompetansevurderingen, og hvilken sluttkompetanse i Læreplanverket for Kunnskapsløftet vurderingen skal gjøres mot. Resultatet i denne fasen er avgjørende for de påfølgende fasene.

2) Deretter følger en kartlegging av vedkommende kompetanse. I løpet av kartleggingen samler man inn dokumentasjon som kan beskrive den enkeltes kompetanse. Dokumentasjonen kan være attester og kursbevis eller andre dokumenter fra ulike former for læringsaktiviteter, samt annen beskrivelse av kompetanse opparbeidet på en arbeidsplass, i form av en egenerklæring og/eller fra en leder.

3) Den kartlagte kompetansen vurderes i den tredje fasen så opp imot gitte kriterier for den/de relevante utdanningene. I det offentlige utdanningssystemet tar vurderingskriteriene utgangspunkt i læringsmålene for den aktuelle utdanningen (f.eks. et konkret fagbrev). En fagperson i fylkeskommunen vurderer så realkompetansen ved bruk av metoder som for eksempel samtale med vedkommende, vurdering av dokumentasjon og/eller vurdering av praktisk arbeid.

4) Dokumentasjon: Til slutt får vedkommende et kompetansebevis fra fylkeskommunen der vurderingen av kompetansen blir dokumentert. Realkompetansevurderingen er et enkeltvedtak med formell klageadgang (Utdanningsdirektoratet 2014).

Fylkeskommunenes praksis rundt realkompetansevurdering har historisk variert en del. Selv om det ble gjort forsøk fra Utdanningsdirektoratet på å få en mer enhetlig praksis på tvers av fylkene, siden satsingen startet opp utviklet det seg et akselererende sprik mellom fylkene etter 2010. Noe ble forklart med uklare føringer fra sentralt hold. Det at fylkeskommunen har betydelig frihet til å forvalte egne oppgaver har imidlertid også vært en del av forklaringen. Av den grunn satte Utdanningsdirektoratet i gang et arbeid med å lage nye nasjonale retningslinjer for realkompetansevurdering, som kom i februar 2014. Formålet med de nye retningslinjene:

*«er å bidra til god kvalitet på realkompetansevurderingene og lik praksis i fylkeskommunene. Dette skal bidra til å øke tilliten og legitimiteten til ordningen med realkompetansevurdering. Retningslinjene skal også bidra til å sikre den voksnes rettssikkerhet. Retningslinjene omhandler realkompetansevurdering av voksne med rett til videregående opplæring. De gjelder også så langt de passer for realkompetansevurdering av voksne uten rett til videregående opplæring» (Udir 2014) .*

Selv om mange hevder at de nye retningslinjene har lagt et bedre grunnlag for en mer enhetlig praksis på tvers av fylkene har vi både i dette prosjektet og i andre prosjekter (Proba-rapport 2014 – 09 og Probas pågående evaluering av forsøk med fagbrev) fått tilbakemelding om at det fortsatt er en del uklarheter. Det er derfor fortsatt til dels ulik praksis mellom fylkene, uten at vi har noen klar formening om hvor omfattende den er eller om variasjonen er mindre i dag enn for et par år siden.

Selv om man kan bli henvist til realkompetansevurdering både gjennom fylkeskommunen og NAV skiller formålet seg litt fra hverandre. For fylkeskommunen vil man ofte først ha søkt en utdanning og realkompetansevurderingen er dermed

en vurdering av hvor mye opplæring som er nødvendig for å kunne få et vitnemål/fagbrev i en konkret utdanning.

Fra NAV sin side vil ønske om en realkompetansevurdering ofte være «mer utforskende». Vedkommende vil kanskje ikke ha en klar formening om hvilke utdanningsløp som kan være aktuelle. Realkompetansevurderingen kan da bidra til å kartlegge hva slags kompetanse brukeren har tilegnet seg, og hvordan man kan få formalisert denne kompetansen i et eller flere ulike utdanningsløp. Siden NAV prioriterer overgang til arbeid, så vil vedkommendes muligheter til å komme raskest mulig i varig arbeid tillegges størst vekt.

Kravene for å få en realkompetansevurdering varierer med hva slags kompetanse man ønsker å dokumentere. Særlig er det alderskrav til realkompetansevurdering for videregående utdanning og fagskoler, og på generell basis må man være gammel nok til å ha hatt muligheten til å gjennomføre den utdanningen som ville vært nødvendig for å få den relevante kompetansen gjennom utdanningssystemet (Utdanningsdirektoratet, 2014).

Det er opp til den enkelte fylkeskommune å avgjøre hvordan de skal finansiere realkompetansevurdering for voksne uten rett. I noen fylker foreligger det egne samarbeidsavtaler mellom NAV og fylkeskommunen eller egne regler om håndtering av realkompetansevurdering. I flere av våre casefylker «slipper» imidlertid NAV å betale for egne brukere som henvises til en realkompetansevurdering, mens det i andre fylker tas betalt. Vi sitter også med et inntrykk av at det ikke nødvendigvis er en enhetlig praksis på tvers av et fylke - i hvert fall har en rekke av våre informant i casefylkene vært usikre på hva som er gjeldende praksis.

## 2.3 Arbeids- og velferdsetaten (NAV)

Arbeids- og velferdsetaten skal bidra til å skape et inkluderende samfunn, et inkluderende arbeidsliv og et velfungerende arbeidsmarked. Etaten skal ivareta vanskeligstilte gruppers behov og bekjempe fattigdom, blant annet ved å stimulere til arbeid og deltakelse.

Alle kommuner har et NAV-kontor som forvalter en rekke statlige tjenester. I tillegg inkluderes en rekke kommunale ytelser innen blant annet sosialtjenesten. I tillegg til økonomisk sosialhjelp (som et minimum) kan kontoret forvalte kommunale tjenester overfor blant annet flyktninger, funksjonshemmede, rus og boligsosialt arbeid. NAV loven gir også partene adgang til delegasjon av myndighet ved at kommune og stat kan overta hverandres oppgaver.

### 2.3.1 Styring og overordnede føringer overfor NAV

#### **Arbeids- og sosialdepartementet**

Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) har det overordnede ansvaret for å utforme en helhetlig politikk for arbeidsmarked, arbeidsliv, levekår, arbeidsrettede ytelser, sosiale stønader og pensjoner. I departementets tildelingsbrev til Arbeids- og velferdsetaten for 2015 heter det følgende:

*Samarbeidet mellom arbeids- og velferdsforvaltningen og fylkeskommunen, samt andre tilgrensende tjenester, om oppfølging av unge som har falt fra, eller står i fare for å falle fra videregående opplæring skal videreføres. Arbeids- og velferdsforvaltningen skal bistå fylkeskommunen med råd og veiledning, og det skal legges til rette for at arbeidsrettede tiltak kan tilbys i kombinasjon med opplæring fra fylkeskommunen der dette er hensiktsmessig.*

*Ved planlegging av opplæringstiltak for arbeidssøkere uten fullført videregående opplæring skal læreplanmål i videregående opplæring og kompetansemål som leder mot fagbrev, vurderes. Vi viser til fylkeskommunens ansvar for å tilby praktisk organisert opplæring gjennom alternative opplæringsmodeller. Arbeidsrettede tiltak kan være et alternativ for unge som ikke er i stand til å nyttiggjøre seg fylkeskommunens egne tilrettelagte tilbud.*

*Innsatsen for økt gjennomføring i videregående opplæring må ses i sammenheng med Oppfølgingsplan for arbeid og psykisk helse og prosjekter for tilgrensende målgrupper, blant annet i regi av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet.*

*Videre ber departementet Arbeids- og velferdsdirektoratet se til at etaten samarbeider med utdanningsmyndighetene om overlappende problemstillinger også knyttet til voksenalderen. Arbeids- og velferdsetaten oppfordres til å samarbeide med fylkeskommunen og VOX om karriereveiledning.*

## **Arbeids- og velferdsdirektoratet**

Arbeids- og velferdsdirektoratet har det overordnede ansvaret for at arbeids- og velferdsforvaltningen oppfyller de forventninger som stilles til etaten og når de mål og resultater som framgår av departementets oppdrag. Det inkluderer overordnet styring, ledelse og utvikling av Arbeids- og velferdsetaten (NAV), herunder:

- Oppfølging i tråd med resultatkrav, styringsmodell, og verdigrunnlag
- Lovpålagte og myndighetspålagte forhold som må sikres ivaretatt
- Strategi- og virksomhetsutvikling
- Utvikling av fag- og arbeidsmetodikk

Direktoratet har, som et virkemiddel for å forbedre kvaliteten i egne tjenester, utarbeidet en ny standard for arbeidsrettet brukeroppfølging for NAV-ansatte. Standarden fra 2013 viser til de lovbestemte stegene i oppfølgingen av bruker og er en tydeliggjøring av etatens brukeroppfølgingsmodell. Det er også utarbeidet en veileder for organisering av tjenester i NAV-kontor og et opplærings- og veiledningsprogram for ansatte som arbeider med oppfølging av brukere.

Direktoratet styrer NAV gjennom blant annet NAV fylke, som har ansvar for fylkets NAV-kontorer, en rekke forvaltningsenheter lokalisert ute i fylkene og enkelte enheter med nasjonalt ansvar. De underliggende enhetene styres via årlige mål og disponeringsbrev.

## **NAV fylke**

NAV har nitten fylkeskontor med hver sin fylkesdirektør som leder. Fylkeskontorene følger opp, koordinerer og støtter lokalkontorene og andre spesialenheter som fylket har ansvaret for, gjennom resultatmåling, opplæring og

kompetansedeling. NAV fylke er autonome enheter som har stor frihet til å organisere og prioritere innenfor de overordnede rammene fra direktoratet.

Det har lenge vært føringer fra myndighetene om at Arbeids- og velferdsetaten (NAV) og utdanningsmyndighetene skal samarbeide. Med Utviklingsavtalen mellom AD og KS for partnerskapet stat-kommune om NAV-kontorene i 2012 ble disse forsterket.

I direktoratets Mål og disponeringsbrev til fylkene i 2013 sto det følgende under; **Samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten og utdanningsmyndighetene**

*NAV fylke skal i 2013 videreutvikle tverrsektorielle samarbeidsformer<sup>9</sup>. Det bør legges opp til samarbeid med Fylkesmannen i dette arbeidet. NAV-kontorene skal prioritere samarbeidstiltak for overlappende målgrupper uten fullført videregående opplæring, herunder voksne som ikke ivaretas av Ny GIV. Den enkeltes behov for grunnleggende ferdigheter, karriereveiledning, tjenester innen psykisk helse og sosiale tjenester skal ivaretas gjennom koordinert virkemiddelbruk fra NAV, fylkeskommune og kommune. Målet er at flere unge og voksne får gjennomført videregående opplæring som grunnlag for bedre tilknytning til arbeidslivet. Dette skal bidra til å bremse langvarige ytelser, arbeidsledighet og uførhet.*

I direktoratets Mål og disponeringsbrev til fylkene i 2014 kom ytterligere presiseringer. Der står det blant annet følgende under; **Videreføre samarbeid mellom NAV fylke og utdanningsmyndighetene:**

*Målet er at flere unge og voksne får gjennomført videregående opplæring som grunnlag for bedre tilknytning til arbeidslivet. Den enkeltes brukers behov for grunnleggende ferdigheter<sup>10</sup>, karriereveiledning, tjenester innen psykisk helse og øvrige kommunale tjenester skal ivaretas gjennom koordinert virkemiddelbruk fra NAV, fylkeskommune og kommune<sup>11</sup>.*

#### Samarbeid med fylkeskommunen om karriereveiledningstjenester

*NAV fylke skal videreutvikle samarbeidet med karrieresentrene om karriereveiledningstjenester for voksne og unge. Samarbeid om kompetanseutveksling mellom ansatte ved sentrene og NAV-kontorene skal videreføres, herunder styrke veiledningskompetanse i NAV og kunnskap om arbeidsmarkedet ved karrieresentrene.*

#### Samarbeid om økt gjennomføring i videregående opplæring videreføres

*Fylkeskommunen har hovedansvaret for økt gjennomføring i videregående opplæring, herunder økonomiske virkemidler til dette formålet. NAV skal videreføre samarbeidet med fylkeskommunens oppfølgingstjeneste (OT) når det gjelder oppfølging av oppfølgingstjenestens målgruppe, ungdom utenfor skole eller arbeid. Overfor ungdom som ikke fortsetter opplæring gjennom fylkeskommunalt tilrettelagt tilbud, og som blir stående uten arbeid eller skole, skal NAV-kontorene i hht ungdomsgarantien for unge under 20 år i samarbeid*

<sup>9</sup> Med basis i samarbeidsavtaler samt Utviklingsavtalen mellom AD og KS for partnerskapet stat-kommune om NAV-kontorene (22.08.12), jf pkt 2.6.

<sup>10</sup> Jfr. opplæringsmodul [www.vox.no/NAV](http://www.vox.no/NAV) om profiler for basisferdigheter på jobben

<sup>11</sup> Med basis i samarbeidsavtaler samt Utviklingsavtalen mellom AD og KS for partnerskapet stat-kommune om NAV-kontorene (22.08.12, jf.pkt. 2.6, Oppfølgingsplan for arbeid og psykisk helse, Jobbstrategien, Tilretteleggingsgaranti, Lov om sosiale tjenester i NAV.

*med OT bidra til at ungdom kommer i arbeid, opplæring eller vurdere mulighet for tilbud om arbeidsrettede tiltak utfra den enkeltes behov.*

## 2.3.2 NAV lokals rolle og brukeroppfølgning

Arbeids- og velferdsetaten forvalter arbeidsmarkedsloven, folketrygdloven, arbeids- og velferdsforvaltningsloven (NAV-loven) og lov om sosiale tjenester i NAV. Lovene regulerer blant annet hvilken bistand, tiltak/ytelser og inntektssikring som brukerne har rett på.

Alle kommuner har et NAV-kontor med ansvar for å bistå personer som står i fare for å falle ut av arbeidslivet, eller personer utenfor arbeidslivet som fortsatt har en restarbeidsevne. NAV skal blant annet tilby formidlingsbistand, veiledning i yrkesvalg og bistand til jobbsøking. I 2010 trådte det i kraft en viktig endring i den såkalte NAV-loven. Brukeres rett til å få vurdert sitt bistandsbehov (og eventuelt rett til arbeidsevnevurdering<sup>12</sup>) ble nedfelt i paragraf 14a. Her heter det blant annet:

*”Alle som henvender seg til kontoret, og som ønsker eller trenger bistand for å komme i arbeid, har rett til å få vurdert sitt bistandsbehov. Brukere som har behov for en mer omfattende vurdering av sitt bistandsbehov, har rett til å få en arbeidsevnevurdering.”*

Behovsvurdering er obligatorisk for alle NAV-brukere som ønsker bistand rettet mot arbeid eller aktivitet. Det gjelder også brukere som er registrert som arbeidssøker eller søker økonomisk sosialhjelp. I behovsvurderingen skal NAV-veileder vurdere hvilke tilbud/oppfølging som skal gis brukeren. Behovsvurderingen skal avdekke om brukeren har behov for standardinnsats, situasjonsbestemt innsats eller behov for en arbeidsevnevurdering. Vurderingen skal sikre at brukere som kun har behov for enklere eller mer kortvarig bistand (dvs. standard innsats) ikke sluses inn i et omfattende bistandsløp, men bistås fra NAV-kontorets mottakssenter.

Implementering av arbeidsevnevurdering var et kjerneelement i NAV-reformen. Det er imidlertid ikke slik at alle NAVs brukere skal gjennom en arbeidsevnevurdering: Det er kun i situasjoner der brukeren selv eller NAV mener at det er grunn til å tro at arbeidsevnen er nedsatt - at det skal gjennomføres en slik formell vurdering.

En del av etatens ytelser er rettighetsbaserte og dermed enkeltvedtak med formell klageadgang (f.eks. dagpenger, AAP, uførepensjon). En del av disse ytelsene er riktignok basert på betydelig grad av skjønn, men det er et omfattende regelverk/retningslinjer som ligger i bunn. En del avgjørelser i NAV er det imidlertid ikke formell klageadgang på, blant annet tildeling av virkemidler/tiltak som er avhengig av midler/plasser (f.eks. arbeidsrettede tiltak).

---

<sup>12</sup> Arbeidsevnevurderingen skal gi en vurdering av personens samlede ressurser og hindringer sett i relasjon til krav og forventninger i arbeids- og hverdagsliv. Den skal bygge på brukerens egen vurdering og en ressursprofil som utarbeides av NAV i samhandling med brukeren. Arbeidsevnevurderingen er en helhetsvurdering basert på den samlede informasjonen om så vel brukeren som arbeidsmarkedet/arbeidslivet. Se Proba 2012.

### 2.3.3 Kurs og utdanning via NAV

Arbeidsrettede tiltak anskaffes av NAV i dag på tre ulike måter; gjennom direkte kjøp av tiltaksplasser fra forhåndsgodkjente leverandører, gjennom anbud etter regelverket for offentlige anskaffelser eller som enkeltplasser fra ordinære arbeidsgivere og utdanningsinstitusjoner.

De arbeidsrettede tiltakene styres gjennom tiltaksforskrift (typer tiltak og økonomisk ramme for disse), måltall på antall tiltak og årlig bevilgning. Det er en viss fleksibilitet knyttet til antall tiltak i snitt for året. Ved kjøp av tiltaksplasser og oppfølging av profesjonelle tiltaksarrangører har særlig NAV fylke, eller en tiltaksenhet i fylket, sentrale roller.

Arbeids- og velferdsdirektoratet utarbeidet et rundskriv<sup>13</sup> om opplæring via NAV. Rundskrivet har et eget punkt om samarbeidet med fylkeskommunen der det står følgende:

*Ved behov for kvalifisering innenfor videregående opplæring bør NAV samarbeide med fylkeskommunen der enten fylkeskommunen dekker utgifter til opplæringen, eller opplæringen samfinansieres av begge parter.*

*For NAVs brukere uten fullført videregående opplæring, har fylkeskommunen ansvar for å vurdere den enkeltes rett til slik opplæring etter søknad fra den enkelte. Retten til videregående opplæring etter opplæringsloven må være avklart før det tilbys ordinær utdanning som arbeidsrettet tiltak etter denne forskriften.*

*Se for øvrig sentral samarbeidsavtale mellom AID og KS på utdanningsområdet.*

*Fylkeskommunen (og kommunen på grunnskolens område) har ansvar for å oppfylle rettighetene i opplæringsloven. Deltakere med yrkeserfaring men uten fagbrev, bør henvises til realkompetansevurdering med sikte på avkortet opplæring. Se håndboka på [www.vox.no/realkompetansevurdering](http://www.vox.no/realkompetansevurdering) for informasjon om fremgangsmåte og ta kontakt med fylkeskommunen.*

*Før NAV iverksetter videregående opplæring som tiltak må det sjekkes om Fylkeskommunen har tilsvarende tilbud til deltakeren. Personer som har rettigheter til fylkeskommunal opplæring skal benytte dette tilbudet framfor tiltak for å oppnå tilsvarende kompetanse som NAVs tiltak gir.*

AMO-kursene anskaffes formelt av NAV fylke, men ofte etter en «bestilling» fra ett eller flere NAV-kontor. De fleste AMO-kurs har gruppeopptak. Noen kurs arrangeres relativt hyppig i fylket, så det kan gå få uker mellom hvert opptak. Andre kurs gjennomføres sjeldnere, med få opptak i året. Det er opp til NAV fylke å avklare hvilke kurs de skal ha og omfanget på disse. Det er dermed betydelig fylkesvise variasjoner.

Fra våre casefylker er vi også blitt fortalt om at det lokalt er utviklet en rekke lokale AMO kurs innen f.eks. helsefag, butikk, service, lager mv. Rammene for disse blir lagt av NAV fylke (ev. i dialog med NAV-kontor) og anskaffes gjennom

---

<sup>13</sup> Hovednr. 76 § 12 - Utfyllende regler til Arbeids- og velferdsetatens anvendelse av forskrift om arbeidsrettede tiltak. Kapittel 7. Opplæring § 7-1 Tiltakets innhold 7.1.1 Samarbeid med fylkeskommunen:

anbudsmarkedet. Leverandører kan være private aktører, fylkeskommunen mv. I tillegg har NAV en del mer standardiserte kurs, som dermed er relativt like på tvers av fylkene. Sistnevnte kan f.eks. være jobbklubb.

AMO kurs gis til personer som på grunn av manglende kvalifikasjoner står i fare for å miste jobben, eller har problemer med å komme i arbeid. Kursene kombinerer ofte praktisk og teoretisk opplæring og man kan i løpet av kurset ha arbeidspraksis i ordinær virksomhet. Kursene kan vare opptil ti måneder, med en eventuell forlengelse på seks måneder. Men mange AMO kurs har ofte en betydelig kortere varighet (1-2 måneder).

En del AMO kurs kan gi kompetansebevis som på et senere tidspunkt kan inngå i en lengre utdanning (f.eks. fagbrev), men det er svært sjeldent at personer på tiltakspenger kan delta på vanlig videregående opplæring.

Skal NAV-brukere ta formell utdanning kan dette gjøres ved at NAV kjøper AMO-enkeltplasser. Som hovedregel må man være fylt 26 år ved semesterstart for å få sin opplæring finansiert av NAV (med visse unntak):

*«AMO-enkeltplass kan tilbys som korte yrkesrettede kurs for personer med behov for kvalifisering og hvor det er stor sannsynlighet for at opplæringen vil bidra til at deltaker beholder eller kommer i arbeid. Det forutsettes at det ikke finnes egnede tilbud i form av AMO-kurs tilgjengelig.» (...)*

*«Ved kjøp av AMO enkeltplass gjelder i utgangspunktet de samme reglene som ved anskaffelse av ordinære AMO-kurs.»*

*Ved kjøp av AMO enkeltplass må det så langt som mulig, og vurdert som formålstjenlig, inngås rammeavtaler. Anskaffelse av AMO enkeltplass utenfor rammeavtale skjer primært gjennom prosedyren Direkte kjøp, jf. Forskrift om Offentlige anskaffelser (FOA) del I.»<sup>14</sup>*

## 2.3.4 NAVs livsoppholdsytelser

NAV har en rekke ytelser som skal dekke livsopphold, fra de kortsiktige som sosialstønad til de varige som f.eks. uførepensjon. Disse ytelsene er regulert i ulike lover/forskrifter og kan i varierende grad kombineres med utdanning. For å ha rett på ytelsene er det lagt ulike begrensninger og/eller krav til bruker. Det kan f.eks. være krav til virkemidler eller tiltak (aktiviteter) som behandling eller arbeidsrettede tiltak. Hvilke aktivitetskrav som stilles til den enkelte bruker, skal fremkomme av vedkommendes aktivitetsplan.

I direktoratets Mål og disponeringsbrev til fylkene i 2014 kom en ytterligere presisering under overskriften: *Samarbeid om økt gjennomføring i videregående opplæring videreføres*

*Det er viktig å sørge for at alle muligheter for tilpasset opplæring blir utnyttet før tiltak fra NAV tilbys. Tiltak fra NAV-kontoret skal først benyttes når alle muligheter innenfor utdanningssektorens handlingsrom er forsøkt. Etablerte rutiner for samarbeid mellom OT og NAV videreutvikles og gjennomføres i linjen.*

---

<sup>14</sup> Se note 13.

Nedenfor følger en oversikt over de viktigste livsoppholdsytelsene som det er aktuelt å se i sammenheng med utdanning. Vi viser ellers til NAV sin hjemmeside som har en mer utførlig redegjørelse for ordningene – blant annet åpner regelverket opp for at enkelte av ytelsene kan utvides i særskilte situasjoner.

## Dagpenger<sup>15</sup>

Ved arbeidsledighet, eller reduksjon i arbeidstid på minst 50 prosent, har man krav på dagpenger. Dette gjelder for personer som har hatt arbeidsinntekt på over 1,5G<sup>16</sup> forrige kalenderår eller eventuelt 3G siste tre år. Man kan få dagpenger i ett eller to år avhengig av størrelsen på inntekt kalenderåret før. Mottakere av dagpenger må levere meldekort hver 14. dag.

For å få dagpenger må man være "reell arbeidssøker". Dette betyr at en må oppholde seg i Norge og aktivt søke arbeid. For å regnes som arbeidssøker skal man derfor benytte vanlig arbeidstid (dagtid) til å søke jobber og en skal være klar for å ta en jobb om man får et tilbud. Dermed er det ikke mulig å gjennomføre for eksempel utdanning på dagtid og samtidig få dagpenger.

Utdanning som foregår på kveldstid, og som er ment å gjennomføres ved siden av arbeid, er derimot mulig. For at dette skal godkjennes må utdanningen gjennomføres med en reduksjon i studieprogresjon på minimum 50 prosent. Alternativt kan man gå på arbeidsmarkedskurs (AMO-kurs) eller andre tiltak i regi av NAV.

## Sykepenger

Sykepenger gir kompensasjon for bortfall av arbeidsinntekt for yrkesaktive som er arbeidsuføre på grunn av sykdom eller skade. Vedkommende må være arbeidsufør på grunn av en funksjonsnedsettelse som klart skyldes egen sykdom/skade og vedkommende må ha vært i jobb i minst fire uker for å ha rett til sykepenger. NAV overtar det økonomiske ansvar etter arbeidsgiverperioden, som er de første 16 dagene av en sykemelding. NAV dekker da inntil 6G av vedkommendes lønn.

Sykdommen/skaden må dokumenteres av fastlegen eller annen sykemeldende instans. For å få rett til sykepenger skal den sykemeldte så tidlig som mulig forsøke seg i arbeidsrelatert aktivitet (Aktivitetskravet). Den sykemeldte og arbeidsgiver skal innen fire uker lage en oppfølgingsplan for hvordan vedkommende kan komme raskest mulig tilbake til arbeid. Hvis den sykemeldte ikke er i arbeidsrelatert aktivitet innen åtte uker, kreves en utvidet legeerklæring som dokumenterer at det er tungtveiende medisinske grunner som hindrer aktivitet.

Ved kortvarig sykmelding vurderes arbeidsuførheten med hensyn til det yrket vedkommende har. Ved langvarig sykmelding vurderer NAV også om den sykemeldte er arbeidsufør når det gjelder ethvert høvelig arbeid. I situasjoner der

---

<sup>15</sup> <https://www.nav.no/no/Person/Arbeid/Dagpenger+ved+arbeidsl%C3%B8shet+og+permittering/Dagpenger>

<https://www.nav.no/no/Person/Arbeid/Dagpenger+ved+arbeidsl%C3%B8shet+og+permittering/Relatert+informasjon/Dagpenger+og+utdanning.345930.cms>

<sup>16</sup> **Grunnbeløpet** i folketrygden (forkortes G) benyttes som grunnlag for å beregne norske trygde- og pensjonsytelser. G oppdateres årlig i mai. 1G vinteren 2015 er på 88 370,- kroner.



NAV anser at det kan være lite sannsynlig at den sykmeldte kommer tilbake i/til eksisterende jobb/arbeidsgiver<sup>17</sup> kan de tilby eller kreve annen aktivitet – inkludert utdanning.

### **Arbeidsavklaringspenger (AAP)<sup>18</sup>**

Arbeidsavklaringspenger (AAP) er en ytelse som blir gitt til personer som har nedsatt arbeidsevne etter sykdom eller skade. Arbeidsevnen må være nedsatt med minst 50 prosent og man kan få AAP mens man er i behandling, gjennomfører arbeidsrettede tiltak, er under arbeidsutprøving eller får oppfølging fra NAV i etterkant av behandling/tiltak. I tillegg kan man få AAP i andre perioder som for eksempel under utarbeiding av aktivitetsplan eller under søknad om uføretrygd. Også når sykepengeperioden er utløpt (dvs. ett år fra første sykemelding) kan AAP bli vedkommendes inntektssikring (så lenge arbeidsevnen fortsatt er nedsatt med minst 50 prosent).

For å få AAP er det en hovedregel at man har hatt arbeidsgivende inntekt året i forkant på minst 1G og at man har vært medlem i folketrygden i tre år. AAP er 66 prosent av den lønnen man hadde i forkant av nedsatt arbeidsevne, opp til 66 prosent av 6G.

Mens man får AAP kan man få arbeidsrettede tiltak. Dette er primært AMO-kurs, men kan også være ordinær utdanning. Det er imidlertid «store variasjoner mellom kontorene i hvor lett/vanskelig det er å få ordinær utdanning som yrkesrettet tiltak» når man har AAP (Proba 2015).

### **Økonomisk stønad (økonomisk sosialhjelp)**

Økonomisk stønad er en midlertidig kommunal ytelse som skal sikre at alle har nok midler til et forsvarlig livsopphold. For å få ytelsen må alle andre muligheter for å forsørge seg være utprøvd. Målet med ytelsen er å gjøre mottaker mer selvhjulpne. Alle søkere har krav på en individuell vurdering av sitt behov for hjelp. Stønaden er en skjønnsmessig ytelse, og loven har ingen bestemmelser om stønadsnivået. Størrelsen blir dermed bestemt av hver enkelt kommune.

### **Kvalifiseringsstønad (KVP)**

Om NAV bruker har levd på økonomisk sosialhjelp over lengre tid kan vedkommende delta i Kvalifiseringsprogrammet. Programmet består av opplæring og arbeidstrening som skal gjøre deltakerne klare for å komme i arbeid. Programmet er på fulltid, og man får en fast lønn som tilsvarer 2G, i tillegg til andre ytelser som bostøtte og barnetillegg. Inntektssikringen er dermed som hovedregel høyere og mer forutsigbar, enn økonomisk sosialhjelp.

Innholdet i kvalifiseringsprogrammet blir bestemt av behovet og ønskene til hver enkelt person og kan blant annet være arbeidsrettede aktiviteter og opplæring. Det er også mulig å få medisinsk oppfølging som del av programmet. Programmet kan i første omgang vare i inntil ett år, men kan forlenges to ganger

---

<sup>17</sup> Sykdommen/skaden kan ha gjort det umulig å fortsette i eksisterende jobb/arbeidsgiver eller arbeidsgiver kan ha gått konkurs/nedbemanne.

<sup>18</sup> <https://www.nav.no/no/Person/Arbeid/Sykmeldt%2C+arbeidsavklaringspenger+og+yrkesskade/Arbeidsavklaringspenger+%28AAP%29.217377.cms>

med seks måneder til. Det er den kommunale delen av NAV som behandler søknader om KVP og som følger opp deltakerne på programmet.

I noen NAV-kontor kan det være til dels tette skott mellom de som håndterer inntektssikringsordningene som følger av den statlig delen av NAV og de som håndterer kvalifiseringsprogrammet og økonomiske stønad. I andre NAV-kontor kan dette være fullt integrert – ikke minst i de mindre NAV-kontorene.

I håndtering av de statlig og kommunale ytelsene benyttes det minst to ulike saksbehandlingssystemer som ikke kommuniserer med hverandre. I kontor med delt ansvar kan det derfor være krevende å se totaliteten for brukere som har eller har hatt ytelser fra begge områder. NAV forvaltning (se neste delkapittel) har heller ikke tilgang til det kommunale saksbehandlingssystemet.

### Overgangsstønad<sup>19</sup>

Overgangsstønad skal sikre inntekt til livsopphold til innbyggere som er enslig mor/far og som er alene om omsorgen for barn. Overgangsstønad gis i en begrenset periode og er avhengig av barnets alder og behovet for stønaden. Dersom barnet er under åtte år, er hovedregelen at overgangsstønad gis i opptil tre år fram til det yngste barnet fyller åtte år. Perioden med overgangsstønad kan utvides med inntil to år fram til det yngste barnet fyller åtte år, dersom vedkommende er i nødvendig utdanning. Perioden kan utvides med opptil tre år fram til det yngste barnet fyller åtte år, dersom vedkommende er i nødvendig utdanning og har omsorg for flere enn to barn, eller hvis vedkommende ble aleneforsørger før fylte 18 år.

### Tiltakspenger

Personer som deltar på arbeidsrettede tiltak gjennom NAV – f.eks. AMO kurs - har krav på tiltakspenger (tidligere kalt individstønad) for de dagene man er i tiltaket. De som får dagpenger kan velge om de vil ha dagpenger eller tiltakspenger. Om man deltar gjennom kvalifiseringsprogrammet får man kvalifiseringsstønaden.

### Andre ordninger

Det eksisterer også andre økonomiske ytelser i NAV som kan ha betydning for hvilken inntektssikring som er aktuelt. Disse drøftes ikke videre i dette oppdraget, da de i tilfelle har svært lite omfang for voksne arbeidssøkere som har behov for videregående opplæring.

## 2.3.5 NAV sine garantiordninger

NAV har tre garantiordninger som gjelder for ungdommer/unge voksne under 30 år.

**Ungdomsgarantien** til NAV gjelder fram til fylte 20 år. Ungdom skal enten ha arbeid eller skoleplass, eller få tilbud om et arbeidsrettet tiltak fra NAV.

For **ungdom mellom 20 og 24 år** garanterer NAV en aktivitetsplan. Når NAV konkluderer med at personer i denne aldersgruppen trenger arbeidsrettet

---

<sup>19</sup> <https://www.nav.no/no/Person/Familie/Enslig+mor+eller+far/Overgangsst%C3%B8nad.1039.cms>

bistand skal de ha fått en godkjent aktivitetsplan innen en måned. Dette skal sikre at flere kommer raskt ut i aktivitet og får nødvendig oppfølging tidlig.

Den siste garantiordningen gjelder for unge med nedsatt arbeidsevne. Denne gjelder **unge voksne under 30 år** og NAV har som mål at 90 prosent av ungdommene i gruppen skal ha godkjent aktivitetsplan til enhver tid.

## 2.3.6 Forvaltningsenhetene

Som en del av NAV-reformen ble det opprettet spesialenheter knyttet til ytelsesforvaltning, for å frigjøre tid til oppfølging av brukerne på NAV-kontoret. Disse har senere blitt sentralisert og spesialisert. NAVs forvaltningsenheter er ikke minst relevant i dette oppdraget fordi det er de som saksbehandler alle søknader om dagpenger og gjør alle vedtak på arbeidsavklaringspenger (AAP).

Hovedinngangsvilkåret for å få **AAP** er et vedtak om nedsatt arbeidsevne fattet av NAV-kontoret. Vedtaket er et enkeltvedtak og dermed med full klageadgang. Et vedtak om nedsatt arbeidsevne kan være basert på arbeidsevnevurderingen, men trenger ikke å være det. NAV-kontoret har videre, i samråd med bruker, ansvaret for å komme frem til hvilken type aktivitet den enkelte AAP-mottaker skal gjennomføre (§11-6). F.eks. knyttet til aktivitet, helsetjenester, tradisjonelle arbeidsmarkedstiltak eller utdanning.

Det er imidlertid NAV Forvaltning i det enkelte fylke som formelt behandler alle krav om AAP som kommer fra NAV-kontorene. De skal vurdere om alle vilkårene for AAP er oppfylt, og fatter et vedtak om å innvilge eller avslå en søknad om AAP. I henhold til grensesnittrutinen skal NAV Forvaltning legge til grunn NAV-kontorets § 11-5-vedtak (nedsatt arbeidsevne), og ikke bruke tid på å se nærmere på begrunnelsen for vedtaket.

Når det gjelder søknader om **dagpenger** må bruker selv skrive og sende den direkte til NAV forvaltning (gjærne elektronisk). NAV-veiledere vil dermed ikke ha kjennskap til slike søknader med mindre bruker forteller om dette, eller ved at NAV-veileder aktivt sjekker i NAV sitt eget saksbehandlingssystem (ARENA). For NAV-brukere som allerede er i et oppfølgingsløp fra NAV kan dette oppfattes som en utfordring (selv om NAV-veileder på eget initiativ kan initiere en dialog med NAV forvaltning (ev. motsatt)).

Saksbehandlerne på forvaltningsenhetene har dermed ikke direkte brukerkontakt. Kommunikasjonen går gjennom det enkelte NAV-kontor. Delrapport 1 til Ekspertgruppen viste at 2/3 av alle henvendelsene til NAV-kontoret handler om økonomiske ytelser; generell informasjon og veiledning, innlevering av søknader, spørsmål om saksbehandling, meldekort og utbetalingsopplysninger. I følge ekspertgruppen

*«indikerer det et behov for samhandling mellom veileder på NAV-kontoret og forvaltningsenhetene for å håndtere de henvendelser som veileder på NAV-kontoret ikke kan besvare direkte. I forbindelse med selve ytelsesbehandling og de grensesnittene som er etablert mellom forvaltning og NAV-kontor når det gjelder saksbehandling og vedtaksmyndighet er det også behov for samhandling.»*

AFI 2014 skriver at det «synes å være lokale forskjeller på hvordan samarbeidet fungerer», blant annet etter kontorets størrelse. De finner også at

*«veilederne på lokalkontorene mener samarbeidet med forvaltningsenhetene i stor grad er preget av dobbeltarbeid. Det dreier seg om at lokalkontoret forbereder vedtak og innstiller, og at dette vurderes på nytt av forvaltning. I tillegg blir saker sendt tilbake til lokalkontoret ved mangler. Saksbehandlere ved lokalkontorene må dessuten ofte veilede brukere i kompliserte regelverkssaker uten den nødvendige kompetansen. Det påpekes i rapporten at diskusjonene mellom lokalkontorene og forvaltningsenhetene i liten grad er satt i system som en del av NAV som lærende organisasjon.»<sup>20</sup>*

Selv om vi ikke har intervjuet noen i forvaltningsenhetene i dette oppdraget finner vi betydelig støtte til AFI og Ekspertgruppens vurderinger blant våre informanter i NAV fylke og NAV-kontor. En del veiledere mener imidlertid også at oppgave- og ansvarsfordelingen mellom NAV-kontor og NAV forvaltning når det f.eks. gjelder dagpenger og AAP fungerer godt. De ser dermed ikke behov for noen endringer på det området.

Andre er imidlertid betydelig mer kritiske til dagens ansvarsfordeling. Enkelte ønsker for eksempel en mer universell inntektssikringsordning, som ville bidra til at NAV-brukere var sikret livsoppholdsytelser, men der NAV-veilederne i større grad kan velge og endre sin oppfølgingsinnsats og tiltaksbruk etter som brukers behov/ønsker endres (uten å måtte endre inntektssikringsordning)<sup>21</sup>.

I dag må veileder først avklare hvilke rettigheter til livsoppholdsytelser som bruker har rett på, før vedkommende i dialog med bruker kan drøfte hvilke tiltak/krav som skal gjelde. Veiledere forteller derfor at de «ofte» må velge blant tiltak/ordninger som ikke er de optimale – gitt brukers behov og ønsker - men hva som er umulig innenfor de rammer og føringer som gjelder for den konkrete ordningen.

Skal bruker over på en ny ordning/tiltak krever derfor i en del tilfeller nye formelle søknader. I tillegg til at dette skaper ekstra byråkrati kan det være en utfordring at vedtaksmyndighet ligger hos NAV forvaltning. Vi har blitt fortalt om flere tilfeller der NAV forvaltning har «overprøvd» NAV-kontorets anbefalinger og/eller forventninger til hva som skulle være mulig å kombinere med et utdanningsløp.

Vi er også blitt fortalt om at NAV veilederne i enkelte tilfeller vedtar at arbeidsnivået er nedsatt med minst 50 prosent, selv om dette ikke er reelt. Årsaken er at vedkommende da kan få innvilget AAP, som i større grad kan kombineres med et utdanningsløp. Konsekvensen er at disse NAV-brukerne får «en diagnose» / sykeliggjøres av NAV før NAV kan gi nødvendig bistand. Dette blir blant annet problematisert i Grødem m. fler. (2014).

---

<sup>20</sup> Tekst hentet fra Ekspertgruppens Delrapport 1.

<sup>21</sup> Selv om informantene ikke var konkrete på hva alternativet skulle være kan argumentasjon gi assosiasjoner til debatten rundt Borgerlønn (også kalt garantert minsteinntekt, samfunnslønn, borgerinntekt el.l.). Dette er betegnelser på en økonomisk ytelse til alle innbyggere i et samfunn og er i teorien en betingelsesløs og universell grunninntekt som utbetales uavhengig av sosial status. Den skal være høy nok til at de som mottar den kan leve et liv i verdighet og ha mulighet for å delta i samfunnet. I Finland er det for tiden en omfattende debatt om en slik ordning. I vår sammenheng kan det være at NAV har færre inntektssikringsordninger - kanskje bare én ordning - når en bruker først har rett til ytelse fra NAV.

## 2.4 Kommunens ansvar/forpliktelser for voksne over 21 år

Kommunen kan ha ansvar og forpliktelser overfor målgruppen i dette oppdraget (arbeidssøkere over 21 år som mangler videregående opplæring). Noe av ansvaret er å følge opp de som av ulike grunner trenger bistand fra det offentlig, men kommunen forvalter også ulike økonomiske støtteordninger som f.eks. bostøtte, startlån, mv. Sistnevnte ordninger kan bidra til sikre livsopphold og kan ha betydning for hvilken inntektssikring man kan få fra NAV.

Kun et fåtall av NAV-kontorene har valgt minimumsløsningen når det gjelder organiseringen av de sosiale tjenestene. De fleste har dermed flere tjenester enn de lovpålagte. En stor andel har f.eks. rusbehandling, boligvirkemidler, flyktningetjenesten og/eller gjeldsrådgivning inkludert i NAV-kontoret (Karlsen 2011). Dette kan ha betydning for hvordan NAV-kontoret samarbeider om enkeltbrukere.

I forhold til målgruppen for dette oppdraget er ikke minst innvandrere og flyktninger en viktig gruppe. Både fordi de ofte mangler videregående opplæring og/eller norskkunnskaper og fordi de allerede følges opp av kommunen og/eller er NAV-bruker. I tillegg kan mange ha en inntektssikring (introduksjonsstønad) fra kommunen og/eller NAV. Vi berører denne gruppen nedenfor.

Et annet kritisk aspekt er målgruppens manglende kunnskaper på grunnskolenivå. For voksne som ikke har fullført grunnskolen har kommunen en forpliktelse til å tilby opplæring og realkompetansevurdering – etter omtrent de samme føringene som fylkeskommunen har for videregående opplæring. Vi har ikke sett nærmere på hvordan kommunene oppfyller disse føringene i dette oppdraget, men både flere av våre informanter og f.eks. Dæhlen m. fler 2013 trekker frem mangelfulle norskkunnskaper som et problem. Dette skaper igjen betydelig utfordringer når de voksne går over på videregående opplæring.

Dæhlen skriver blant annet følgende:

*I tillegg til dårlige norskkunnskaper, trakk lærere fram at det er problemer med å koordinere utdanning og arbeid. Vi ble blant annet fortalt at enkelte deltakere i grunnskoleopplæringen mottar økonomisk støtte fra NAV, og for å opprettholde denne støtten kan NAV kreve at de deltar på kurs, noe som gjør det vanskelig å fullføre grunnskoleopplæringen.*

Det ovennevnte illustrerer dermed at kommunen står ovenfor mange av de samme utfordringene når det gjelder grenseoppgangen mot NAV, som fylkeskommunen (dokumentert i denne rapporten).

### 2.4.1 Kommunens ansvar for innvandrere og flyktninger

Kommunene kan ha en nøkkelrolle i integrering av innvandrere og flyktninger. Kommuner som har sagt ja til å ta imot flyktninger har ansvar for å bosette dem. Med hjemmel i introduksjonsloven<sup>22</sup> har kommunene også ansvar til å tilby

---

<sup>22</sup> Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere

nyankomne innvandrere utenfor EØS-landene opplæring i norsk og samfunnsfag, sammen med forberedende tiltak til videregående opplæring eller overgang til arbeidslivet. For disse får kommunen et integreringstilskudd fra IMDi som blant annet brukes til en introduksjonsstønad til deltakerne.

Det er imidlertid en rekke grupper innvandrere som ikke har særskilte rettigheter, blant annet arbeidsinnvandrere og familieinnvandrere. De har få muligheter til å få bistand utover de ordninger som gjelder for resten av befolkningen. Proba så i 2012 på familieinnvandrere utenfor introduksjonsordningen (Proba-rapport 2012-03): Vi skrev følgende:

*«Det er ikke sikkert at det offentlige bør øke ressursbruken til tiltak vesentlig, eller utvide rettighetsgruppa for introduksjonsordningen. Flere bør imidlertid få introduksjonsordningen etter en individuell vurdering. Vi mener også at flere bør få bistand fra NAV på et tidligere tidspunkt enn i dag, for å få informasjon, kartlegging av ressurser og behov, samt råd og veiledning.»*

*Den måten integreringsarbeidet skjer på, og samarbeidet, koordineringen og informasjonsutvekslingen mellom de ulike aktørene (ulike deler av kommunen, NAV, innvandrersorganisasjoner og andre organisasjoner) kan forbedres en god del. Arbeidsdelingen mellom kommunenes flyktningetjeneste, norskopplæring og NAV bidrar til at mange innvandrere faller mellom to stoler. Det fører også trolig til at en del tiltak ikke blir tilbudt, og/eller at eksisterende kompetanse i integreringsapparatet ikke blir utnyttet godt nok. NAV Intro (som finnes i fire byer i Norge) sitter med mye kompetanse, som burde spres mer i NAV-systemet.*

Nedenfor drøfter vi nærmere *introduksjonsordningen* og ordningen med *Jobbsjansen*, som begge er myntet på innvandrere og skal stimulere til aktivitet, arbeid og/eller utdanning.

### **Introduksjonsordningen**

Målgruppen for introduksjonsprogrammet er personer mellom 18 og 55 år med oppholdstillatelse på humanitært grunnlag med innvilget opphold, flyktninger, samt familiemedlemmer til disse personene. For å ha både rett og plikt kreves det at personen er bosatt i en kommune, og relativt nyankommen (ikke lengre enn to år).

Dersom vedkommende er arbeidsinnvandrer eller familieegjenforent med en norsk eller nordisk statsborger har vedkommende ikke rett til introduksjonsprogrammet. Kommunen kan imidlertid velge å tilby en introduksjonsordning under forutsetning at det foreligger behov for grunnleggende kvalifisering. I tillegg må vedkommende være nyankommen, bosatt i en kommune i mindre enn to år, når vedtak om deltakelse i introduksjonsprogrammet skal treffes. Hva som faller inn under denne kategorien er imidlertid i stor grad basert på skjønn.

Deltakelsesplikt i introduksjonsprogrammet innebærer at de som ikke deltar, ikke har noen krav om finansiell livsoppholdsstøtte i form av introduksjonsstønad på 2G, og heller ikke uten videre har krav på sosialhjelp. Retten innebærer at alle kommuner som bosetter flyktninger er forpliktet til å tilby et toårs heldags introduksjonsprogram, som kan forlenges med ett år til i spesielle tilfeller.

Deltakerne kan slutte i programperioden, men de kan ikke regne med å få tilbake plassen i programmet på et senere tidspunkt. Personer som avbryter programmet

ved å flytte til en annen kommune kan heller ikke regne med å få tilbud om programmet i den kommunen de flytter til.

Samtidig har utdanning, regulert i Opplæringsloven, ikke noen betydning per se, hverken som middel eller mål, i introduksjonsloven. Ifølge § 4, tredje ledd i introduksjonsloven skal både, norsk samfunnsfag og «tiltak som forbereder til videre opplæring eller tilknytning til yrkeslivet» inngå i programmet. Selv om denne formuleringen ikke er veldig spesifikk, og åpen for ulike type tiltak, ble overgang til ordinær skolegang brukt av Barne-, likestillings- og Inkluderingsdepartementet (BLD) som suksesskriterium for å måle effekten av introduksjonsordningen. For å sitere Djuve, Haakestad og Sterri (2014) er introduksjonsloven heller ikke til hinder for å legge [...] videregående opplæring inn som en del av introduksjonsprogrammet» (12).

Innvandrere med ungdoms-/voksenretten vil ha automatisk rett til voksenopplæring, men ikke automatisk som en del av introduksjonsprogrammet. Voksne deltakere i videregående opplæring har imidlertid – i motsetning til voksne i grunnskoleopplæring - ikke noen rett til særskilt norskopplæring om vedkommende har dårlige norskerferdigheter. Innvandrere har dermed med utgangspunkt i voksenretten rett til å ta videregående utdanning gjennom fylkeskommunen selv om de ikke kan et ord norsk.

Mens tilpasset opplæring etter opplæringsloven § 1-3 innebærer fleksibilitet når det gjelder tid og sted i undervisningen, tempo i progresjon og antall fag, utelukke denne tilpasningen mulighet for tospråklig fag-opplæring eller spesialundervisning. Deltakere i videregående opplæring for voksne har i motsetning til ungdom ikke rett på særskilt språkopplæring (Opplæringsloven § 3-12). Innvandrere med voksenrett behandles med andre ord på samme måte som norske voksne med voksenrett.

## **Jobbsjansen**

Jobbsjansen er nå en permanent ordning hvor formålet er å få flere innvandrere over i arbeid eller utdanning og er en videreføring av forsøksprosjektet Ny sjanse. Jobbsjansen retter seg mot alle innvandrere i alderen 18–55 år som ikke har tilknytning til arbeidslivet, som har behov for grunnleggende kvalifisering, og som ikke er omfattet av eksisterende ordninger. Hjemmeværende innvandrerkvinner som ikke er avhengige av sosialhjelp er prioritert målgruppe for Jobbsjansen.

Jobbsjansen skal gjennom individuelt tilpassede programmer gi styrkede kvalifikasjoner for å delta i arbeidslivet, bedre ferdigheter i norsk og bedre innsikt i norsk samfunnsnivå. Programmene skal legge grunnlag for en varig tilknytning til arbeidslivet og økonomisk selvhjulpenhet.

Innholdet i programmet kan bestå av opplæring i norsk og samfunnskunnskap, arbeidspraksis, tiltak og yrkesrettede kurs fra NAV, samt helsefremmende aktiviteter. Metoder som gir gode resultater skal kunne overføres til det ordinære tjenestetilbudet i NAV, voksenopplæringen og andre som arbeider med de aktuelle målgruppene. Jobbsjansen er utarbeidet etter modell av introduksjonsordningen.

Det er Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) som forvalter ordningen på vegne av staten. Alle kommuner med minst 750 innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre kan søke om å få gjennomføre prosjekter med en varighet på

inntil tre år. Det forutsettes imidlertid at kommunen bidrar med egenfinansiering av prosjektet, herunder bruk av kommunens faste stillingsressurser. NAV-kontoret er i utgangspunktet ikke involvert med mindre kommunen har lagt prosjektansvaret til NAV-kontoret og/eller at det er etablert kontakt lokalt.

Minimumsnivå på stønaden til deltakerne i Jobbsjansen er 1G, uavhengig av alder. Om kommunen ser behov for å øke stønaden, må dette dekkes over kommunens eget budsjett. Utbetaling og beregning av stønad til deltakere i Jobbsjansen gjøres etter modell av introduksjonsordningen. Beregningen av stønaden følger mønsteret fra hovedtariffavtalen, se introduksjonsloven § 9.

## 2.5 Lånekassen

Statens lånekasse er den ordinære måten å finansiere utdanning på. Lånekassen gir støtte både til grunnopplæring (grunnskole og videregående) og til høyere utdanning. Regelverket for støtte til å gjennomføre ordinær videregående opplæring er knyttet til ungdomsretten. Har man ungdomsrett kan man få stipend og lån til videregående utdanning. Beløpet er avhengig av hvor mye foreldre (forsørgere) tjener, og det skal dekke familier som har svak økonomi. Om man må bo borte fra foreldrene kan man også få et bostipend som borteboer. Dette er ikke behovsprøvd.

Personer som tar videregående opplæring som voksne kan også få støtte fra Lånekassen, men dette gis etter kriteriene for høyere utdanning. For å få lån og stipend må man ta fag som tilsvarer minst 50 prosent av en fulltidsutdanning og ha minst seks undervisningstimer per uke (med mindre man tar voksenopplæringen som nettundervisning).

For voksne vil støtten først utbetales som lån, og først når man har bestått fagene kan man få omgjort lånet til stipend. For å kunne få omgjort lånet til stipend må man selv og eventuell samboer ha inntekt og formue under en viss grense. Lånet utbetales i ti måneder i året. Man mister muligheten til å få støtte om man er forsinket med mer enn ett års studier.

For de som har nedsatt funksjonsevne er det mulig å få både ekstrastipend og støtte for de to sommermånedene. Som kriterium for begge ordningene er nedsatt arbeidsevne som gjør at man ikke kan jobbe henholdsvis ved siden av studier eller i sommermånedene. Ekstrastipendet blir hver måned kontrollert mot inntekt/trygd på samme måte som det ordinære stipendet og er det første som reduseres. For personer med nedsatt funksjonsevne er det også mulig å utvide tiden man får stipend utover det ene året man kan være forsinket om man kan dokumentere at studiesituasjonen eller studiemiljøet ikke var tilpasset den nedsatte funksjonsevnen.

### Flyktingstipend

Fra Lånekassens side finnes det en ordning for personer som får asyl. Flyktingstipend gjelder om man har fått asyl i Norge og tar videregående opplæring. Man kan ikke få stipendet mens vedkommende får introduksjonsstønad, men man kan få det i etterkant. Flyktingstipendet varer lenger jo tidligere man begynner opplæringen, og maksimalt i tre år om man begynner utdanningen innen tre år



etter ankomst i Norge, og minimum ett år for de som begynner utdanningen innen fem år av ankomst.

Flyktningstipend tilsvarer støtten vanlige elever får, men alt gis som stipend og ikke som lån. For personer som ikke har rett til videregående etter opplæringsloven gjelder Lånekassens regelverk for høyere utdanning med unntak av at alt blir stipend. Det samme gjelder for personer som har rett til grunnskole. Om man først må ta grunnskole før man tar videregående opplæring får man utvidet frist med to år.

## 3 Casefylkene

I dette kapittelet beskriver vi situasjonen i de sju casefylkene. For hvert fylke går vi gjennom hvordan videregående opplæring og karrieresentrene er organisert. Vi beskriver hvordan samarbeidsavtalene er utformet, og hvordan samarbeidet fungerer. I tillegg beskriver vi kort ulike forsøksprosjekter som har vært vellykkede hvert sted. Til slutt tar vi for oss hvilke tilbydere som brukes av NAV og fylkeskommunen og om fylkeskommunen deltar i anbudskonkurranser. Vi går også igjennom bruken av realkompetansevurdering i fylket.

### 3.1 Hedmark

I Hedmark er det fire regionale sentre for voksnes læring som er lagt til henholdsvis Nord-Østerdalen videregående skole, Elverum videregående skole, Storhamar videregående skole og Sentrum videregående skole i Kongsvinger. I tillegg er det et fylkesdekkende senter for nettundervisning ved Trysil videregående skole. Senterne har ansvaret for alle søknader om videregående opplæring for voksne, karriereveiledning og realkompetansevurdering. Sentrene skal også koordinere opplæringstilbudet i regionen for voksne. Enhet for videregående opplæring har en koordinerende funksjon for sentrene for voksnes læring, samarbeidsforumet på fylkesnivå om voksnes læring, og for Hedmark fylkeskommunes interne fokusgruppe.<sup>23</sup>

Hedmark har ikke egne karrieresentre, men karriereveiledning tilbys ved sentrene for voksnes læring. NAV i Hedmark holder sentrene oppdatert på utviklingen i arbeidsmarkedet og behovet for arbeidskraft. Sentrene for voksnes læring er finansiert av fylkeskommunen. Siden de ikke er karrieresentre får ikke Hedmark fylkeskommune støtte fra VOX.

Realkompetansevurdering gjennomføres primært av sentrene for voksnes læring. Der sentrene ikke har fagkompetansen gjennomføres vurderingen ved enkeltskoler av relevante fagveiledere. I delavtalen om voksnes læring er det spesifisert rutiner for hvordan man søker om realkompetansevurdering. Dersom personer som henvises til realkompetansevurdering fra NAV ikke har voksenrett skal NAV dekke kostnadene.

#### **Samarbeidsavtalen**

NAV Hedmark og Hedmark fylkeskommune har en overordnet samarbeidsavtale som omhandler «helhetlig oppfølging av ungdom og voksne i Hedmark» og dekker perioden 2012 til 2015. Denne bygger blant annet på avtalen fra 2010 og

---

<sup>23</sup> Helhetlig plan for voksenopplæring i Hedmark: «Viten og Vilje – Voksnes læring». For Hedmark fylkeskommune foreligger det en egen forskrift om inntak og formidling til videregående opplæring. Inntak av voksne søkere etter opplæringsloven § 4A-3 er delegert til Sentrene for voksnes læring og Fylkesdekkende senter for nettundervisning i Hedmark. Forskrift presiserer at søkere med et fullført planlagt grunnkompetanseløp har fullført videregående opplæring, og dermed ikke rett til videregående opplæring etter opplæringsloven. I tillegg foreligger det en spesifikk intern rutinebeskrivelse for behandlingen av voksne søkere i Hedmark fylkeskommune basert på voksenretten. Rutinebeskrivelsen omfatter blant annet rettsvurdering, søknadsprosess, realkompetansevurdering, opplæring og dokumentasjon av opplæringen. Se også: Fossen, J. (2011). Interne rutiner for mottak og behandling av voksne søkere for Hedmark fylkeskommune.

på "Viten og vilje – Voksnes læring – Helhetlig plan for voksenopplæring i Hedmark og Opplæringspolitisk plattform". I tillegg finnes det fem delavtaler. Disse dekker voksnes læring, oppfølgingstjenestens målgruppe, ungdom i lære kandidatordningen, praksisplasser for ungdom som ikke har læreplass og prosjektet "Finn din vei" som skal motivere oppfølgingstjenestens målgruppe.

Delavtalen om voksnes læring kom først i 2012. Målgruppen for delavtalen om voksnes læring er voksne over 25 år som har fullført grunnskole, men ikke fullført videregående opplæring: Det vil si de som har voksenrett. I tillegg gjelder samarbeidet andre voksne med behov for videregående opplæring dersom det er kapasitet. Avtalen beskriver samarbeidsforum knyttet til sentrene for voksnes læring, samarbeid om karriereveiledning og samarbeid om realkompetansevurdering.

Når det gjelder personer over 21 år uten videregående opplæring er disse altså til en viss grad dekket i delavtalen om voksnes læring, men personer mellom 21 og 25 år er ikke nevnt i avtalene. I dokumentet "Viten og vilje" problematiseres behovet for videregående opplæring for både gruppen mellom 20 og 24 uten ungdomsrett og voksne uten voksenrett. Det spesifiseres at fylkeskommunen vil søke å tilrettelegge for voksne uten voksenrett.

Utover avtalen på fylkesnivå ble det i 2014 inngått lokale samarbeidsavtaler om voksnes læring mellom NAV og Senter for voksnes læring, f.eks. i Nord-Østerdalen.<sup>24</sup> Samarbeidsområder omhandler karriereveiledning, realkompetansevurdering, deltakelse i samarbeidsfora og deltakelse fra NAV i regionale senter for voksnes læring. Samarbeidsavtalene skal evalueres årlig med mulighet for å justere delavtaler og rutiner.

### Organisering av samarbeidet

Samarbeidsavtalen viser til jevnlig møter og informasjonsutveksling, både på fylkesnivå og lokalt. Det ble opprettet ett fylkesdekkende samarbeidsforum og fire regionale fora der representanter fra fylkeskommunen og NAV regionalt deltar, som skal være arenaer for dialog og mulighet for gjensidig utveksling av ideer, planer, utfordringer og vurdering av behov for opplæring av voksne.

I samarbeidsavtalen vises det til NAVs ansvar til å bringe inn relevante saker fra NAV, samt å holde egen organisasjon orientert om aktuelle saker i forumet.

Trekantsamtaler praktiseres ved Senter for voksnes læring i Nord-Østerdalen mellom koordinatoren ved senteret, NAV-veilederen og den enkle brukeren. Sammen lages det en plan for fagbrev.

### Tiltak overfor målgruppen

1. **«Menn i helse»:** Hedmark har 20 plasser til rådighet i dette nasjonale prosjektet. Det er Fylkeslegen som har finansiert koordinatorstillingen. NAV begynner i april 2015 med rekrutteringen av egnede kandidater som skal være i praksis frem til våren. Planen er at de ha fått relevant praksis i sommer, før de skal inn i opplæringen om høsten. Opplæringen på dette prosjektet er lagt ut på anbud fra NAV (se nærmere beskrivelse under 6.1).

---

<sup>24</sup> «Lokal samarbeidsavtale om voksnes læring», Tynset 14.10.2014. Det foreligger ifølge vår informant også en avtale mellom NAV og Senter for voksnes læring i Glåmdalen, samt at det foreligger et utkast til tilsvarende avtale i Sør-Østerdal

2. «**Forsøk med videregående opplæring på arbeidsplass**»: Hedmark deltok sammen med fire andre fylker i forsøket «Fagbrev på jobb» i perioden 2012 til 2014. Målsettingen var å utvikle nye modeller rettet mot voksne arbeidssøkere uten fullførte videregående opplæring. Opplæring i den såkalte Hedmarksmodellen kombinerte kandidatenes daglige arbeid med veiledet opplæring på skolen og praksisveiledning på arbeidsplassen. Utdanningstilbudet var brukervennlig og kandidatene nådde målene i læreplaner for å kunne gå opp til fagprøve umiddelbart etter avsluttet opplæring. Opplæringstiden var individuelt tilpasset og varierte fra 3 måneder til 1,5 år. 76 kandidater fikk opplæring i tillegg til om lag 55 praksisveiledere. Gjennomstrømningen i Hedmarksmodellen lå på over 90%, og alle som tok fagprøven per oktober 2014 besto. Samarbeidet med kommuner og ledere stod sentralt og var et suksesskriterium. Funnet i prosjektet viser at bærekraften for en veiledet opplæringsmodell i fremtiden vil ligge i at arbeidsplassen har ansvar for rekruttering og kompetanseutvikling av praksisveiledere (se nærmere beskrivelse under 6.7).

### Opplæringstiltak og –tilbydere

Fylkeskommunen bruker sine egne videregående skoler til å tilby voksenopplæring og bruker ikke anbudsprosesser til å kjøpe inn fra andre private aktører. NAV bruker både private aktører og fylkeskommunen som leverandør av opplæringstiltak/AMO-kurs. Dersom private aktører uten eksamensrett får tilbudet, vil AMO-kurset være et privatistkurs, mens fylkeskommunen kan tilby opplæring iht. Opplæringsloven.

## 3.2 Nordland

Nordland fylkeskommune tilbyr videregående opplæring for voksne gjennom to ulike modeller: samlingsbasert opplæring og nettundervisning. Den første modellen, *samlingsbaserte opplæringstilbud kombinert med nettstøttet opplæring*, tilbys innenfor en del utdanningsprogram for voksne med stor etterspørrelse. Her er de videregående skolene ansvarlige for tilbud og inntak.

I den andre modellen, *nettundervisning med studieverksted*, kan søkere benytte studieverksted ved de videregående skoler i Nordland. Ansvarlig for tilbud og inntak (både i august og januar) er *Nettskolen i Nordland som eies av fylkeskommunen*. Gjennom nettskolen har Nordland fylkeskommune utviklet et svært fleksibelt og brukervennlig tilbud for voksne med behov for opplæring, og som samtidig er avhengig av å bo hjemme, delta i arbeidslivet og i sosiale og samfunnsmessige aktiviteter i nærmiljøet. Primært er dette tilbudet rettet mot innbyggerne i Nordland, men er også åpent for personer fra andre fylker ved ledig kapasitet. I så fall er det den enkelte fylkeskommunen som betaler.<sup>25</sup> De aller fleste deltakerne er voksne med eller uten rett til videregående opplæring. På sikt vil det også komme tilbud til elever med ungdomsrett.<sup>26</sup>

---

<sup>25</sup> Ordningen er under vurdering mht. kapasitet og rekruttering og ressursstyring.

<sup>26</sup> <https://www.nfk.no/tjenester/utdanning/nettskolen/>

I tillegg til disse to tilbudene har fylkeskommunen eksamensforberedende kurs for voksne med praksiserfaring fra arbeidslivet. Kursene gjennomføres på deltid med samlinger en kveld per uke og forelesninger på nett.

Det er i alt ni karrieresentre i Nordland. Disse inngår i en satsing på et helhetlig system for yrkes- og utdanningsveiledning. Karrieresentrene skal tilby både individuell veiledning og informasjon til de som ikke er tilknyttet skole- og oppfølgingstjenesten, og være en faglig ressurs for NAV, bedrifter og offentlige virksomheter. Karrieresentrene finansieres i hovedsak av fylkeskommunen, men kommunene lokalt bidrar også med driftsmidler. NAV-Nordland bidrar ikke med egne driftsmidler, men karrieresentrene deltar i NAV sine anbudskonkurranser (Proba-rapport 2014-09: 78). Anbudskonkurransene er viktige for finansieringen av senterne og gjør at finansieringen er usikker.

Karrieresentrene står både for karriereveiledning og realkompetansevurdering. Nordland fylkeskommune gir realkompetansevurdering til alle voksne i Nordland, uavhengig om de har voksenrett eller ikke. NAV kjøper altså ikke dette av fylkeskommunen for personer uten voksenrett.

### **Samarbeidsavtalen og underavtaler**

Nordland har hatt en overordnet samarbeidsavtale om felles mål og tiltak i arbeidsmarkeds- og utdanningspolitikken siden 2009, men samarbeidet mellom fylkeskommunen og NAV/Aetat går lengre tilbake i tid. Den første overordnede samarbeidsavtalen varte i periode mellom 2009 og 2011, og ble erstattet av en ny avtale for perioden mellom 2012 og 2014. Målsettingen var «å få flere i arbeid og/eller utdanning gjennom en mer effektiv samordning av partenes samlede virkemidler» og «sikre en best mulig «én dørs-politikk» når det gjelder tjenestetilbud knyttet til informasjon, veiledning, oppfølging og opplæring».

Den gjeldende samarbeidsavtalen dekker perioden 2014 til 2016 og danner grunnlaget for tre delavtaler. Delavtale 1, «Samarbeid om karrieresentre og økt bruk av realkompetansevurdering», gjelder perioden 2014 til 2016. I tillegg til NAV fylke og Nordland fylkeskommune, har Fylkesmannen, NHO, LO og KS signert denne avtalen. Delavtale 2, «Samarbeid om videregående opplæring for unge og voksne», som i tillegg inkluderer en særavtale om OT, gjelder perioden fra 2014 til 2016. Dette er en videreføring av den tidligere Delavtale 2 om «opplærings-tilbud for voksne, inkludert særavtale om OT fra januar 2009 og Delavtale 4 «Samarbeid om fagopplæring» fra mars samme år. Samarbeidspartnere er NAV Nordland og Fylkeskommunen, i tillegg til KS Nordland.

Delavtale 3 gjelder samarbeidet om minoritetsspråklige (2013-2015), med NAV Nordland, Nordland fylkeskommune, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet region Nord (IMDi Nord) og KS Nordland som partnere. Avtalen er en oppdatering av en tidligere delavtalen fra 2009 om «Samarbeid om minoritetsspråklige - mellom Nordland fylkeskommune, NAV og KS».

### **Organisering av samarbeidet**

Vi fikk inntrykk av at Nordland Fylkeskommunen og NAV Nordland har etablert et godt samarbeid, basert på samarbeidsavtaler og «gode relasjoner». På strategisk nivå er det jevnlig møter knyttet til samarbeidsavtalene (cirka tre til fire ganger i året). Ut over det har de jevnlig dialog med hverandre både per e-post, telefon eller møter.

På lokalt nivå er NAV og karrieresentrene samlokalisert, og der de ikke er det er det flere steder slik at karriereveiledere sitter hos NAV en dag i uka eller liknende. Mye av samarbeidet er likevel knyttet til enkeltsamarbeid, og særlig Ny giv hadde stor betydning for samarbeidet.

## Samarbeidsprosjekter

Når det gjelder målgruppen, voksne over 21 år med behov for videregående opplæring har fylkeskommunen og NAV hatt flere samarbeidsprosjekter man tidligere har høstet gode erfaringer med:

- 1) «**Prosjekt 300**» var et treårig samarbeidsprosjekt (2010-2013) mellom fylkeskommunen og NAV Nordland. I 2010 var det 900 arbeidsledige mellom 19 og 30 år i Nordland som manglet videregående opplæring. Målet med prosjektet var at minst 30 prosent av disse skulle fullføre videregående opplæring. 85 prosent av deltakerne var under 25 år. Gjennom karriereveiledning og realkompetansevurdering skulle den enkelte få en realistisk karriereplan som skulle være grunnlag for en tilpasset opplæring med målet å fullføre videregående opplæring. Prosjektet besto av to deler, et 6-ukers karriere-/motivasjonskurs, etterfulgt av et skoletilbud på videregående nivå i normalt ti måneder basert på den enkeltes karriereplan. De konkrete opplæringstiltakene var dermed avhengig av planen. Prosjektet var et spleiselag mellom NAV Nordland og fylkeskommunen der sistnevnte forpliktet seg til å levere de to delene av opplæringen som en kjedet prosess. Prosjektet kombinerte tiltak og virkemidler fra begge sektorer i ett målrettet løp, noe som viste gode resultater, med en gjennomføringsgrad på cirka 70 prosent<sup>27</sup> (se også: 6.4).
- 2) «**Aktiv ungdom**» var et samarbeidstiltak mellom NAV og Karrieresenter Nordland i 2014 rettet mot ungdom mellom 16 og 24 år. Målet var gi unge arbeidssøkende tett oppfølging og avklaring for videre utdanning, veiledning for yrkesvalg og formidling av arbeid. Hovedfokuset lå på å motivere de 15 deltakerne til å fullføre utdanningsløpet. Innholdet i prosjektet skulle bevisstgjøre deltakerne om egen kompetanse og karrieremuligheter, gi generell arbeidslivskunnskap og informasjon om arbeidsmarkedet og utdanningsløp som fører fram til ulike yrker. Tiltaket strakk seg til sammen over seks måneder, fordelt på fire uker teori og 22 uker praksis i bedrift. Av de 15 som startet fullførte 11 hele løpet.<sup>28</sup>
- 3) «**Fleksibel AMO-modell**» var et tidligere tiltak (under Aetat, igangsatt i Nordland 1997 og avsluttet i januar 2000). Dette var praksisrettet og ble nevnt ifølge våre informanter som «svært effektivt». Fylkeskommunen hadde AMO-sentre som var rettet mot aldersgruppen 19 til 25 år. Ved inntak fikk kandidatene en realkompetansevurdering på de aktuelle fagene, og deretter fikk de praktisk opplæring, supplert med noen teori, rettet mot et fagbrev. Modellen bygget på moduler etter læreplanen for videregående skole, og opplæringen skulle være tilpasset den enkeltes bakgrunn, behov og forutsetninger. Når det ble ledig plass, ble nye deltakerne tatt inn på kurset kontinuerlig. I tillegg fikk deltakerne offentlig

---

<sup>27</sup> Se Rapport Prosjekt 300 – Erfaringer og resultater 2010 – 2013.

<sup>28</sup> Sluttrapport «Aktiv ungdom 16-24»

dokumentasjon på gjennomført opplæring. Modellen ble lagt ned på grunn av manglende ressurser, men ble vurdert som «det mest effektive tiltak» ifølge våre informanter. Hensikten med prosjektet var å heve kompetanse på videregående nivå blant deltakerne (Risberg & Gaare, 2000).

### Opplæringstiltak og –tilbydere

Nordland fylkeskommune bruker i hovedsak egne tilbud. Nordland fylkeskommune oppretter opplæringstilbud for voksne ut i fra søkeres behov. I stor grad tilbys opplæringen i regi av de videregående skolene og Nettskolen i Nordland. Nordland fylkeskommune finansierer også ulike typer eksamensforberedende kurs i samarbeid med ulike aktører som studieforbund, opplæringskontor, kommuner og større bedrifter.

Fylkeskommunen er en viktig leverandør til NAV, særlig gjennom karrieresentrene. NAV og fylkeskommunen opplever likevel at innkjøpsordningen gjør det vanskeligere enn nødvendig å få til samarbeid. Tidligere prosjekter som for eksempel Prosjekt 300 blir opplevd som vanskelig å gjennomføre om man skal gjøre det mulig for andre tilbydere enn fylkeskommunen å delta. Både krav til bredde og geografi er vanskelig å oppnå med andre tilbydere enn fylkeskommunen. Dessuten er det kompliserende at samarbeidet på strategisk nivå ikke kan gå inn på hva slags innkjøp man planlegger uten at det bryter regelverket for innkjøp om fylkeskommunen skal inngå på tilbudssiden. NAV og fylkeskommunen har også forsøkt å løse utfordringen gjennom å kontakte direktoratet uten å komme til noen god løsning.

## 3.3 Østfold

Voksenopplæringen i Østfold er sentralt organisert, og er underlagt opplæringsavdelingen lokalisert i Sarpsborg. Opplæringen for voksne tilbys ved elleve videregående skoler i fylker eller i regi av studieforbund. Eksamensseksjonen i Østfold fylkeskommune har ansvaret for læreplanfestet voksenopplæring, samt for tolkning av lover, forskrifter, rundskriv og andre regler som gjelder voksenopplæring gjennom Fylkesmannen.

Utover dette samarbeider seksjonen med eksterne tilbydere og veileder tilbydere som er ansvarlige for voksenopplæring. Fylkeskommunen har formulert ett eget dokument om «Forsvarlig system for vurdering av om kravene i opplæringsloven 4A og tilhørende forskrift er oppfylt».<sup>29</sup>

I Østfold er det ett karrieresenter; lokalisert i Sarpsborg. Dette er et resultat av et partnerskap mellom NAV Østfold, Østfold fylkeskommune og Sarpsborg kommune. Karrieresenteret eies av fylkeskommunen og NAV Østfold, og finansieres gjennom et bredt samarbeid. Sarpsborg kommune står for lokalene, mens fylkeskommunen og NAV stiller med personalressurser, henholdsvis tre og en halv (fylkeskommunen) og to stillinger (NAV). Disse er formelt ansatt hos sine respektive arbeidsgivere, men svarer til lederen ved karrieresenteret.

---

<sup>29</sup>: <https://utdanning.ostfoldfk.no/ikbViewer/Content/96854/Forsvarlig%20system%20for%20voksenoppl%C3%A6ring.docx>

Karrieresenterets hovedoppgave og overordnede mål er å tilby karriereveiledning til voksne over 19 år i fylket. Veiledningen skal være nøytral, lett tilgjengelig og av høy kvalitet. Målet er å se mulighetsrommet til hver enkelt, og det er ingen direkte kontakt med NAV. NAV kan oppfordre brukere til å besøke karrieresenteret og får kun informasjon via brukerne om hva som ble tatt opp i veiledningen.<sup>30</sup> Utover karriereveiledning skal senteret være et ressurs- og kompetansesenter for rådgivere og karriereveiledere i grunnopplæringen, og for veiledere hos NAV. Fordelingen mellom disse oppgavene vil avhenge av tilstrømmingen av brukere gjennom året.

Realkompetansevurdering gjennomføres ved de videregående skolene i Østfold av fagkonsulenter. Fylkeskommunen har formulert egne dokumenter om prosedyre for realkompetansevurdering<sup>31</sup> og rutine for utstedelse av dokumentasjon av realkompetanse og/eller opplæring for å sikre korrekt og likeverdig praksis<sup>32</sup>. Det er fylkeskommunen, ved voksenopplæringskontoret, som bestiller realkompetansevurdering av skolene og dette gjøres for personer som har søkt seg inn på fag i voksenopplæringen. Fagkonsulentene tar utgangspunkt i faget søkerne har ønsket når de gjennomfører realkompetansevurderingen.

## Samarbeidsavtalen

Østfold fylkeskommune og NAV Østfold signerte dagens samarbeidsavtale i 2012. Denne bygget videre på tidligere avtaler. Siden avtalen går ut i 2015 vil den bli reforhandlet våren 2015. Avtalen omfatter sju aktivitetsområder: Ungdom som har vansker med å få lærekontrakt, ungdom som kommer inn under Oppfølgings-tjenesten (OT)<sup>33</sup>, overgang skole/arbeidsliv for funksjonshemmede elever, spesielle tilbud for minoritetsspråklige, karriereveiledning, herunder drift av karrieresenter for voksne, etablererveiledning, og samhandling mellom Østfold analyse<sup>34</sup> og NAV Østfold ved minimum ett samhandlingsprosjekt i året.

Voksne over 21 år som ikke har bestått videregående opplæring er ikke nevnt eksplisitt som målgruppe. Derimot vil de inngå i tiltakene som karriereveiledning, etablererveiledning og noen i tilbudet til de minoritetsspråklige. Det er inngått underavtaler om samarbeid mellom fylkeskommunen og NAV om «sosialfaglig rådgiver i videregående skole».

## Organisering av samarbeidet

Avtalen skal revideres årlig i fjerde kvartal, men utover dette er det ikke spesifisert noen faste møtetidspunkter i avtalen. For karrieresentrene er det fire styremøter i året.

---

<sup>30</sup> Karrieresenter Østfold, Strategisk plan 2013-2016

<sup>31</sup> Nr. 03 Prosedyre for realkompetansevurderingen.

<sup>32</sup> Nr. 10 Rutine for utstedelse av dokumentasjon av realkompetanse og/eller opplæring

<sup>33</sup> Oppfølgingstjenesten har ansvar for ungdom som har rett til opplæring etter § 3-1, og som ikke er i opplæring eller arbeid. Dette gjelder ungdom mellom 15 og 21 år. Oppfølgingstjenesten i Østfold og de lokale NAV-kontorene har utarbeidet egne samarbeidsavtaler/underavtaler til hovedavtalen om felles målgruppe (legger ved en mal for samarbeidsavtale mellom OT og NAV).

<sup>34</sup> Nettstedet der Østfold fylkeskommune og Fylkesmannen i Østfold presenterer statistikk og enkle analyser som angår Østfoldsamfunnet.



## Samarbeidsprosjekter

Det har vært forsøk på samarbeid mellom fylkeskommunen og NAV som ikke har blitt noe av på grunn av utfordringer ved regelverket. Flere av disse er gjennomført av en av partene alene istedenfor. Et samarbeidsprosjekt man har hatt gode erfaringer med er helsefagarbeiderkurs:

- 1) «**Helsefagarbeiderkurs**» Dette var et samarbeidsprosjekt mellom fylkeskommunen, NAV og flere kommuner. Prosjektet er et utdannings-tilbud om å bli helsefagarbeider til minoritetskvinner (primært med nedsatt arbeidsevne). Gjennom en fordeling av innsats mellom de forskjellige instansene er det mulig å gjennomføre dette tiltaket uten å gå via offentlige anskaffelser. NAV har deltatt med avklaringskurs i forkant som silte ut aktuelle kandidater. I tillegg har NAV bidratt med livsoppholdsytelser i utdanningsperioden og under praksis/læretida. Fylkeskommunen har på sin side stått for utdanningstilbudet. NAV forsøkte å få kommunene til å forplikte seg til å ta imot deltakerne som lærlinger, men dette er bare dekket i en intensjonsavtale. Forsøket er under avslutning, men NAV undersøker nå kommunenes arbeidskraftsbehov i planleggingen av et liknende prosjekt i framtiden (se også: 6.3)

## Opplæringstiltak og –tilbydere

I Østfold fylkeskommune er det i hovedsak de fylkeskommunale videregående skolene som gjennomfører videregående opplæring for voksne, men fylkeskommunen bruker i tillegg studieforbund som AOF, og andre tilbydere ved behov. Fylkeskommunen har egne retningslinjer for voksenopplæringstiltak.<sup>35</sup>

Fylkeskommunen har ikke erfaring med å delta i anbuds konkurranser for NAV. Anbudskonkurranser oppfattes som vanskelige, særlig fordi det ofte er begrensede tidsrammer. For fylkeskommunen er det for eksempel komplisert å legge inn anbud på prosjekter som bare varer i et halvt år. NAV ønsker på sin side at fylkeskommunen skal levere tilbud, men bruker i dag kun private aktører til sine AMO-kurs. Dette fungerer godt i dag, men man har tidligere hatt blandede erfaringer med private.

## 3.4 Oppland

Oppland fylkeskommune har samlet karriereveiledning for voksne og voksenopplæring i «Karriere Oppland» som ble opprettet i 2009. Karriere Oppland er en videreutvikling av OPUS-senter for voksenopplæring, og består av seks regionale karrieresentre lokalisert i Otta (Nord-Gudbrandsdal), Vinstra (Midt-Gudbrandsdal), Lillehammer (Lillehammer), Gjøvik (Gjøvik-regionen), Leira (Valdres) og Gran (Hadeland). Det overordnede målet for karrieresentrene er å øke kompetansenivået til befolkningen i Oppland. Karrieresentrene og de enkelte videregående skolene skal arbeide tett sammen og det utvikles rammer for

---

<sup>35</sup> RETNINGSLINJER FOR VOKSENOPPLÆRINGSTILTAK IVERKSATT AV ØSTFOLD FYLKESKOMMUNE. Se også: Forsvarlig system for vurdering av om kravene i opplæringsloven 4A og tilhørende forskrift er oppfylt», s. 8.

samarbeid på fylkesnivå, f.eks. når det gjelder lærere tilsatt den enkelte videregående skolen for oppdrag innen voksnes læring.<sup>36</sup>

«Karriere Oppland» skiller seg fra karrieresentre i andre fylker gjennom sin *én-dørspolitik*.<sup>37</sup> Karrieresentrene samler to hovedfunksjoner innen voksenopplæring, 1) karriereveiledning og 2) opplæring på videregående nivå (innen grunnopplæring) fagskoleopplæring og høyskoleutdanning. Dette inkluderer også realkompetansevurdering. De to hovedfunksjonene, karriereveiledning og voksenopplæring er adskilt både med hensyn til finansiering/økonomi og kompetanse.

Karriereveiledningen gjennomføres i tett sammen med NAV gjennom Partnerskap for karriereveiledning som er regulert i en egen samarbeidsavtale. De regionale senterne er finansiert av fylkeskommunen og kommunene. I tillegg er det på hvert karrieresenter lagt inn en stilling på 20 prosent fra NAV (Overordnet plan for Karriere Oppland, 2013).

Når det gjelder realkompetansevurdering gjelder følgende inntakskriterier: Søkere bør ha fylt 25 år, ha minimum 3-5 års utdanning og/eller praksis og må ha lovlig opphold i landet. For voksne med voksenrett er tilbudet gratis, for andre kreves en egenandel. I Oppland betaler ikke NAV for de realkompetansevurderingene som bestilles av NAV.

### **Samarbeidsavtalen**

Oppland fylkeskommune og NAV fylke har hatt en forholdsvis langt tradisjon for samarbeid. Den første avtalen ble inngått i 2007. Per i dag foreligger det én overordnet samarbeidsavtale for perioden 2014 til 2015. Denne avtalen bygger på tidligere avtaler, men ble mer spesifisert for enkelte målgrupper i siste revidering. Definerte målgrupper i avtalen er blant annet ungdom mellom 22 og 25 år med utvidet opplæringsbehov uten fullført videregående opplæring, og arbeidssøkere med voksenrett.

Når det gjelder personer over 21 år som ikke har videregående opplæring har Oppland fylkeskommune innført to ordninger. For det første har man valgt å se bort fra kravet om å gjennomføre videregående innen fem eller seks år av påbegynt løp. Denne "utvidede ungdomsretten" innebærer at man kan delta på videregående opplæring fram til man fyller 24 år som del av ungdomsretten. I tillegg har fylkeskommunen valgt å gi alle over 21 år med rett til videregående opplæring, muligheten til å velge mellom det ordinære tilbudet for ungdom og voksenopplæring.

### **Organisering av samarbeidet**

Vi fikk inntrykk at samarbeidsavtalene er svært god forankret på strategisk nivå. Representanter fra NAV fylke og fylkeskommunen møtes jevnlig (inntil 4 ganger i året), og begge parter rapporterer om gode rutiner for kommunikasjon, både formelle og uformelle, og en langt tradisjon for samarbeid basert på «gode relasjoner».

---

<sup>36</sup> Karriere Oppland skiller seg dermed fra andre fylker der karrieresentrene primært tilbyr karriereveiledning og kompetanseheving for veiledere ved NAV og på skolen, mens voksenopplæring er administrert i en egen avdeling i fylkeskommunen.

<sup>37</sup> Overordnet plan for Karriere Oppland 2013.

*Kompetanseforum Oppland* er et samordningsorgan med representanter fra ulike instanser som NAV Oppland, Fylkesmannen, fylkeskommunen, arbeidslivsorganisasjoner og Voksenopplæringsforbundet (VOFO). Oppgavene omfatter både strategiske oppgaver og initiering av samarbeidstiltak og nettverksbygging. For de ulike regionene finnes det tilsvarende regionale kompetansefora som består av institusjoner med delansvar for blant annet voksnes læring på regionalt nivå.<sup>38</sup>

Samarbeidet mellom NAV og karrieresentrene er nærmere konkretisert: I Gjøvik-regionen for eksempel sitter én fast karriereveileder på et NAV-kontor eller i det kommunale biblioteket hver 14. dag. I tillegg er det en NAV-ansatt i 20 prosent stilling ved karrieresenteret. Trekantsamtaler ble også nevnt som et annet konkret tiltak for samarbeid mellom NAV (NAV-veileder), fylkeskommunen (voksenopplæring) i møte med brukeren.

### **Samarbeidsprosjekter**

Oppland fylke har en lang samarbeidshistorie mellom utdanningsmyndigheter og NAV rettet mot voksne. Samordning av offentlige virkemidler innen sysselsettingspolitikken (SAVIS) fra 2003 og 2007 som ble gjennomført både i Oppland og Hedmark, er ett eksempel.<sup>39</sup>

1. Et pågående prosjekt i Gjøvik-regionen er rettet mot arbeidsinnvandrere med dårlige norskerferdigheter. Målet med prosjektet er å tilby helhetlig opplæring til minoritetsspråklige med dårlige språkkunnskaper. Sammen med voksenopplæringscenter som stiller med en norsklærer lages ett opplegg med VG1 der det gis delkompetanse i helse og oppvekst. Opplæringen omfatter programfag i helse og oppvekst, fulgt av prosjekt av fordypning med et visst antall timer med praksis vurdert av en faglærer. Norsklæreren arbeider tett sammen med faglæreren for å tilpasse norskopplæring til faget. Samarbeidet med NAV består i at NAV-veilederen sikter å finne praksisplass for deltakerne innen helse og omsorg, og assistent jobb. Målet er å kvalifisere deltakerne til helsefagarbeidere. Prosjektet har gått over flere år, men fokuset på fagrettet norskopplæring ble forsterket (se også: 6.3).

---

<sup>38</sup> Overordnet plan for Karriere Oppland 2013. Samarbeidet mellom partene fungerer ifølge vår informanter godt i alle regioner. Men det har ikke lyktes å etablere et eget forum på fylkesnivå, det har delvis vært prøvd å benytte allerede etablert forum. Fylkeskommunen drifter forum med fokus på næringsutvikling, her har det også vært løftet inn tema kompetanse.

<sup>39</sup> SAVIS-prosjektet bygde på samarbeid mellom kommuner, fylkeskommuner, Aetat (nå NAV tiltak) og trygde- og sosialetat. Målgruppen omfattet personer som var 25 år eller eldre og som manglet ressurser og muligheter til å skaffe seg kompetanse på eget initiativ. Dette kunne dreie seg om minoritetsspråklige, langtidsledige, sosialhjelpsmottakere og personer på attføring. Målet med prosjektet var «å gjøre den enkelte selvhjulpen ved å oppnå kompetanse som ville gi lettere tilgang til arbeidsmarkedet» (Vox, 2008: 26). Deltakerne fikk en tett oppfølging over en periode inntil 4 år. Det ble fastsatt avtaler om økonomisk støtte til deltakerne med avvik fra ordinære bestemmelser om bruk av dagpenger og individuelle støtte. Disse avvikene var avgrenset til dette prosjektet. Utdanningsmålet for deltakerne var primært opplæring på VG nivå, men noen deltakerne tok også utdanning på høyskolenivå (Vox, 2008). Grunnen til at dette prosjektet lyktes ble knyttet til tre faktorer: tverrsektorielt samarbeid, individuell tilpasning og tett oppfølging, og mulighet til stønad (Vox, 2008), noen som kan ha særlig betydning for voksne med forsørgerbyrde.

2. «**Helsenorsk**» ved karrieresenteret i Hadeland i samarbeid med flyktningetjenesten og voksenopplæringen i Gran og Lunner kommune var ett forberedende kurs for helsefagarbeidere med minoritetsbakgrunn. Karrieresenteret i Hadeland var prosjektleder, voksenopplæring har det pedagogiske ansvaret og NAV bidro økonomisk. Målet med dette tiltaket var å få deltakere til å bestå norskprøve 3 skriftlig og muntlig, og kvalifisere deltagerne til å søke videregående opplæring i helse- og oppvekstfag, eller søke jobber i helsesektoren. Målgruppen var deltakere i introduksjonsprogrammet, eller minoritetsspråklig med rett til norskopplæring, eller hvis det er plass, NAV-brukere (der NAV betalte). Kurset varte i 19 uker og foregikk i 2013.
3. **Pilotprosjekt om utplassering av flyktninger i arbeidslivet.** Samarbeidsprosjektet mellom NAV Vestre Toten og Raufoss Water & Gass tilbyr 15 flyktninger arbeidstrening og arbeidskvalifikasjon i en periode av fem år. En NAV-veileder fra Vestre Toten er utplassert i bedriften, og arbeider sammen med læringscenter og deltakere i introduksjonsprogrammet.
4. Prosjekt «**språkopplæring for minoritetsspråklige**» uten voksenrett. Fylkeskommunen bidrar med norskopplæring til arbeidsinnvandrere.
5. **Forsøk med videregående opplæring for arbeidssøkere:** Oppland deltok sammen med tre andre fylker i forsøket «Fagbrev for arbeidssøkere» i perioden 2011 til 2013. Målgruppen var (voksne) arbeidssøkere i NAV, som til enhver tid skulle være disponibel for arbeidsmarkedet og samtidig være motivert til å fullføre videregående opplæring som praksiskandidat. Prosjektet var begrenset til ni fagbrevprogrammer. Rekrutteringen av aktuelle kandidater begynte hos NAV som videresendte aktuelle kandidater til Karriere Oppland. Ved inntak ble det arrangert et felles inntaksmøte der både NAV, karriereveiledere og prosjektleder deltok aktivt for å vurdere søkerne etter motivasjon og realitetsorientering. I hovedmodellen var målet at deltakerne fikk praksisplass så fort som mulig, i første omgang for 3 måneder. I tillegg ble deltakerne fulgt opp ute på arbeidsplassen. Deretter ble det laget en individuell opplærings- og handlingsplan som viser godkjenningskriterier i praksis, kompetanssmål i læreplanen osv. Av 100 rekrutterte deltakere ble det igjen 37 deltakere, der det ble antatt at 90 % fikk fagbrev<sup>40</sup>. Det foreligger planer om å videreføre modellen (se også: 6.6).

## Opplæringstiltak og –tilbydere

Videregående opplæring for voksne via fylkeskommunen tilbys kun som offentlig tilbud. Fylkeskommunen er ikke involvert i innkjøpene av opplæring og AMK-kurs til NAV og er dermed heller ikke med i anbudskonkurranser.

---

<sup>40</sup> Se Sluttrapport – Prosjekt: Videregående opplæring for arbeidssøkere i Oppland fylke/Gjøvikregionen.

## 3.5 Rogaland

I Rogaland fylkeskommune er videregående opplæring for voksne, inklusiv vurdering av realkompetanse og praksis for voksne underlagt opplæringsavdelingen. Fylkeskommunen tilbyr fleksibel opplæring som kan kombineres med jobb og familie. De fleste kursene tilbys som tradisjonell klasseromsundervisning/studieverksted kombinert med selvstudie og bruk av internett. Kursene er primært på kveldstid, og i noen fag tilbys nettbasert opplæring. Rogaland har som mål at alle kurs skal ha fleksibel oppstart. Voksne med rett til videregående opplæring og som har vært gjennom realkompetansevurdering vil få tilbud så fort som mulig, senest seks måneder etter mottatt søknad for større fag. I små fag kan det gå litt lenger tid før de får tilbud om opplæring.

Rogaland fylkeskommunen har fire voksenopplæringskontorer lokalisert i Stavanger, Haugesund, Sandnes, og Jæren og Dalane, og tre karrieresentre (Haugesund, Bryne og Stavanger). Voksenopplæring og karrieresentrene er samlokalisert i Haugesund, og på Bryne.

Karrieresentrene tilbyr profesjonelle karriereveiledningstjenester for befolkningen bosatt i Rogaland fylke. Det gis gratis karriereveiledning til alle voksne og ungdommer over 19 år. Karrieresentrene er fullfinansiert av fylkeskommunen. Samhandlingen mellom NAV lokalt og karrieresentrene varierer en del, der senteret i Bryne ser ut til være den mest aktive overfor NAV.

Realkompetansevurdering utføres av fagkonsulenter. Fagkonsulentene som realkompetansevurderer på VG1/VG2 og VG3 i skole har vanligvis undervisningsbakgrunn fra videregående skole. Fagkonsulenter som realkompetansevurderer på VG3 i lærefag har solid bakgrunn fra yrkes-/næringslivet innenfor fagområdet og skal være godkjent av fagopplæringsseksjonen. Kompetansekravet skal tilsvare minimum det som kreves for prøvenemnder. Etter å ha søkt voksenopplæringen blir søkere som ønsker å bli realkompetansevurdert videreformidlet til fagkonsulenter av sin veileder.

### **Samarbeidsavtalen**

I 2011 hadde Rogaland fylkeskommune og NAV fylke flere samarbeidsavtaler rettet mot ulike grupper. Disse ble i 2014 samlet i ett dokument. I avtalen omtales voksne over 19 år både med og uten voksenrett som målgruppe i tillegg til minoritetsspråklige. Målgruppen for denne evalueringen er altså nevnt eksplisitt i avtalen. Avtalen har et spesielt fokus på individrettet karriereveiledning. Samarbeidsavtalen refererer både til karrieresentrene og voksenopplæring, og omhandler både behovet for karriereveiledning, krav til informasjonsutveksling hos begge parter, samt ansvar for utvikling av felles samarbeidsprosjekter.

### **Organisering av samarbeidet**

Både på strategisk nivå mellom seksjonsledere i fylkeskommunen og ledere i NAV, og på fagledernivå (karrieresentrene og voksenopplæring) foregår det jevnlig møter knyttet til samarbeidsavtalen, samt lunsj- og infomøter. Det er imidlertid en viss variasjon mellom de tre karrieresentrene når det gjelder omfang av møter. På overordnet nivå nevnes tiltak for å bedre samarbeidet mellom fylkeskommunen og NAV fylke: kompetanseoverføring gjennom trekantsamtaler

og ett planlagt prosjekt om effektivisering av samarbeidet mellom fylkeskommunen og NAV fylke.

Trekantsamtaler mellom NAV-veileder, veileder (karrieresenter/voksenopplæringen) og brukeren omtales som et vellykket tiltak for å fremme samarbeid mellom NAV og fylkeskommunen. Dette bidrar til kompetanseoverføring fra fylkeskommunen til NAV, og at vedkommende får skissert muligheter for utdanning innenfor rammene til NAV.

### Tiltak over målgruppen

1. **«Forsøk med videregående opplæring på arbeidsplass»:** Rogaland deltok sammen med fire andre fylker i forsøket «Fagbrev på jobb» i perioden 2012 til 2014. I forsøket utviklet Rogaland fylkeskommune en ny opplæringsmodell tilpasset voksne. Modellen fikk navnet «Realkompetansemodellen». Forsøket ble gjennomført i utvalgte kommuner (Hå og Stavanger: helsearbeiderfaget; Karmøy: barne- og ungdomsarbeiderfaget) og deltakerne var ansatte som hadde noe erfaringer innen faget og hadde ønske om å ta fagbrev. Det ble lagt stor vekt på å sikre kvaliteten på realkompetansevurderingen, og den teoretiske og den praktiske opplæringen. Deltakerne skulle avlegge fagprøve på lik linje med lærlinger og praksiskandidater. De hadde fått unntak fra kravet om teorieksamen for praksiskandidater (VG3). Opplæringen var gratis og ble gitt av private leverandører i skole og bedrift. Undervisning på VG1/VG2 nivå ble gitt på skole, en til to kvelder i uken i ca. ett halvt år. Opplæring i bedriften (VG3) forgikk i den kommunen deltakerne var ansatt (se 6.7).
2. **Minoritetsspråklige helsearbeidere:** Målgruppen for dette prosjektet er minoritetsspråklige med lave stillingsprosenten eller som er arbeidsledige. Prosjektet tilbys nå for tredje gang, og er et samarbeid mellom NAV Rogaland og Rogaland fylkeskommune. NAV Rogaland og fylkeskommunen deler på kostnadene til prosjektet. Deltakerne får organisert norskopplæring før de begynner i VG1 – helse- og oppvekstfag. Etter fullført VG1 og VG2 søker deltakerne læreopplæring. Etter to års opplæring i en bedrift avlegger de fagprøve som helsefagarbeider. Noen vil kunne få litt fratrukket av praksis avhengig av tidligere arbeidspraksis i helsesektoren. For de som har voksenrett betales dette av fylkeskommunen. Dette gjelder omtrent halvparten av klassen. Den andre halvparten får kurset som et AMO-kurs finansiert av NAV (se 6.3).
3. **Tiltak rettet mot de som har tatt noen fag, men mangler praksis og derfor ikke har fullført videregående skole.** Mens Opplæringsavdelingen bidrar med fagopplæring, bidrar NAV med finansielle støtte til bedrifter som tar imot disse kandidatene slik at de kan fullføre videregående opplæring.
4. **Realkompetansevurdering av kandidater uten voksenrett (fra og med det året de fyller 25 år).**
5. **Andre tiltak der helsemyndigheter er involvert: «Skoleresept»:** Målgruppen er mellom 13 og 25 år og er i behandling for prodromale psykose-symptomer, diagnostisert førstegangpsykose eller affektiv lidelse. Tiltak anses som en del av behandlingen innen spesialisttjenesten og finansieres av Stavanger Helse. NAV har ifølge informantene vår ikke vært med å vurdere om dette er «hensiktsmessig».

6. «Jobbresept»: er et samarbeidsprosjekt mellom NAV og sykehuset, rettet mot unge mennesker med alvorlige psykiske lidelser. Dette er praksisplassprosjekt der hovedmålet er å hjelpe den enkelte til reell arbeidserfaring i ordinære bedrifter. De som får «jobbresept» har gjerne AAP, og praksisplass. Dette registreres som Arbeid med Bistand. I dette tilfelle betaler altså NAV for oppfølgingen.

### Opplæringstiltak og –tilbydere

Rogaland fylkeskommune bruker både offentlige og private tilbydere innen voksenopplæring, og det rapporteres om gode erfaringer med private aktører. NAV sine AMO-kurs tilbys ifølge våre informanter i mindre grad i Rogaland enn i andre fylker. Noe av forklaringen på det er at fylke tradisjonelt har hatt forholdsvis lav arbeidsledighet, noe som har gjort det utfordrende å tilby tradisjonelle AMO-kurs med gruppeopptak overfor brukere med behov for utdanning. NAV kjøper derfor i en del situasjoner enkeltplasser på ordinære kurs (individuell AMO). Dette gjøres i samarbeid med fylkeskommunen ved at NAV kjøper seg inn på opplæringsopplegg som fylkeskommunen tilbyr personer med voksenrett.

## 3.6 Sogn og Fjordane

### Voksenopplæring i Sogn og Fjordane

Den ordinære voksenopplæringen i Sogn og Fjordane er nettbasert i kombinasjon med fysiske samlinger, cirka én gang i uken. Tilbudet om voksenopplæring omfatter 15 fagområder, i tillegg til generell studiekompetanse. Helsearbeiderfaget har vært høyt prioritert og har stor deltakelse. De fleste er praksiskandidater, men noen kommuner har lagt til rette for lærlingeordninger der søkeren har fellesfag.

I tillegg til dette, tilbyr Sogn og Fjordane fylkeskommune «skreddersydd» opplæring. Den enkelte voksne skal få tilbud om relevant opplæring uavhengig av hvor mange andre som ønsker den samme opplæringen. Basert på realkompetansevurdering får vedkommende et individuelt tilpasset opplæringsløp frem til fagbrev - forutsatt at skolen har kompetanse til å tilby opplæring innen de ønskede fagene. Realkompetansevurdering foretas av ulike fagkonsulenter innenfor gjeldende programfag ved den enkelte videregående skolen.

I 2013 ble det opprettet karrieresentre i fire regioner: «Karriere HAFS» lokalisert i Dale, «Karriere Sunnfjord» i Førde, «Karriere Sogn» i Sogndal og «Karriere Nordfjord» på Nordfjordeid.<sup>41</sup> Når det gjelder finansiering bidrar Sogn og Fjordane fylkeskommune med en grunnressurs på minimum en 50 prosentstilling i hver region, mens NAV fylke bidrar med kontorlokaler. Karrieresentrene bidrar også til kompetanseheving av NAV-ansatte.

### Samarbeidsavtalen

Sogn og Fjordane fylkeskommune og NAV fylke har hatt en samarbeidsavtale siden 2011. Den har ikke blitt oppdatert, og er dermed fortsatt gjeldende. Avtalen

<sup>41</sup> <http://www.karrieresfj.no/karriere-sogn-og-fjordane/>

er svært generell, og omhandler voksne uten fullført videregående opplæring, og minoritetsspråklige elever. Det foreligger ikke noen delavtaler om spesielle målgrupper, og det er heller ikke konkretisert rutiner eller samarbeid på operativt nivå i avtalen.

I tillegg foreligger det en partnerskapsavtale mellom «Karriere Sogn og Fjordane», Fylkeskommunen og NAV fylke, som etter planen skal evalueres i 2015. Blant målgruppen av Karriere Sogn og Fjordane nevnes voksne og minoritetsspråklige med behov for videregående opplæring eksplisitt.

### Organiseringen av samarbeidet

Samarbeidsavtalen viser til faste møter (to ganger i året ifølge vår informant) på strategisk nivå. Det er vært noe variasjon når det gjelder møtefrekvens og deltakere siden avtalen kom i stand i 2011. Men minst ett av møtene i året er mellom NAV fylkesdirektør og fylkesdirektør fra opplæringsavdelingen. Resterende møter – som delvis finner sted ved konkrete behov – er med avdelingsledere i de respektive organisasjonene.

I disse møtene tas det opp aktuelle samarbeidsprosjekter med utgangspunkt i den overordnede avtalen. Vi har inntrykk av at samarbeidsavtalen er godt forankret på toppnivå, og at det jobbes med bedre implementering av avtalen i hele organisasjon. Når det gjelder konkrete samarbeidsområder mellom Sogn og Fjordane og NAV fylke, fikk vi inntrykk at fylkeskommunen og NAV hadde startet gode samarbeidsrutiner om voksne uten voksenrett. Trekantsamtaler ble nevnt som ett godt eksempel for samarbeid mellom NAV, karrieresenteret og brukeren.

### Samarbeidsprosjekter

Informantene våre i Sogn og Fjordane trekker frem to samarbeidsprosjekter, der man ha høstet gode erfaringer fra eller der det forventes gode resultater

1. **Prosjekt for ungdom utenfor opplæring og arbeid**, som er under planlegging i Førde og Flora-området. Målgruppene er ungdom mellom 21 og 25 år som verken er i utdanning eller arbeid, i tillegg til unge som følges opp av Oppfølgingstjenesten (OT). Målet med prosjektet er å gi deltakerne formalkompetanse gjennom fagbrev, yrkeskompetanse, studiekompetanse eller grunnkompetanse. NAV og fylkeskommunen skal velge ut egnede deltakere (maks. 15). NAV Førde og NAV Flora vil vurdere aktuelle deltakere med samtykke fra disse slik at fylkeskommunen kan sjekke tidligere kompetanse i databasen Vigo. Våren 2015 skal kandidater utvelges basert på tidligere kompetansevurdering. Alle kandidater får tilbud om en karrieresamtale. Etter planen startes prosjektet opp i august, med en varighet av seks måneder. Ved oppstart vil alle deltakere ble samlet for å motivere dem, med eventuelt tilbud om en ekstra karrieresamtale og en presentasjon av en arbeidsgiverrepresentant om forventninger til kandidatene. Deltakerne vil tilbys arbeidspraksis gjennom NAV mens fylkeskommunen vil ta ansvar for opplæring. For å kunne sette i gang dette tiltak, må en del av deltakerne ha ungdomsrett. Forsøket finansieres som et spleiselag mellom fylkeskommunen, berørte kommuner og NAV fylke. Sistnevnte henter (etter planen) midler fra eget driftsbudsjettet. Vi er imidlertid kjent med at det er en pågående dialog



mellom NAV fylke og Arbeids- og velferdsdirektoratet om hvordan et slik satsing skal finansieres fra NAV sin side (se 6.5).

- 2. Forsøk med videregående opplæring for arbeidssøkere:** Sogn og Fjordane deltok sammen med tre andre fylker i forsøket «Fagbrev for arbeidssøkere» i perioden 2011 til 2013. Målsettingen var å utvikle nye modeller rettet mot voksne arbeidssøkere uten fullførte videregående opplæring. Målgruppen var NAV-brukere mellom 21 og 30 år. Prosjektet ble lagt til Flora og Høyanger som var blant kommunene med størst arbeidsledighet, men det var også åpent for deltakere fra andre kommuner som hadde mulighet til å reise til Flora eller Høyanger for å delta i opplæringen. Deltakerne fikk tilbud om videregående opplæring der målet var fagbrev, samtidig som de skulle være tilgjengelige for arbeidsmarkedet. NAV hadde ansvar for å vurdere aktuelle kandidater og ettersom det var vanskelig å rekruttere deltakere ble prosjektet åpnet for NAV-brukere uavhengig alder. Voksne arbeidssøkere som var langtidsledige skulle likevel prioriteres. På systemnivå skulle prosjektet bidra til å styrke samarbeidet mellom NAV-kontorene og skolene om denne gruppen. Aktuelle kandidater ble henvist til realkompetansevurdering ved Flora eller Høyanger videregående skole. Basert på realkompetansevurderingen ble det utarbeidet en individuell opplæringsplan og de videregående skolene i begge kommunene tilbød så opplæring mot fagbrev. NAV skaffet praksisplasser til deltakerne og oppfølging i praksisperioden. Ingen kunne slutte i prosjektet uten sluttsamtale med skolen for å drøfte årsaken til avslutning. De som avbrøt opplæringen fikk et kompetansebevis. Prosjektet var ikke avgrenset til spesifikke fag, men var et «skreddersydd» tiltak basert på realkompetansevurderingen. Lengden av opplæringen varierte fra 3 måneder til 1,5 år over tre perioder (se 6.7).
- 3. Helsefagarbeiderklasse** er et samarbeidsprosjekt som finansieres av NAV, én kommune (Gloppen eller Flora) og fylkeskommunen. Samarbeidet gjelder både planlegging og finansiering av hele opplæringsløpet. Fylkeskommunen tilbyr et utvidet fulltidstilbud om opplæring av minoritetsspråklige, først og fremst flyktninger (de meste over 25-årige). I forhold til den vanlige opplæringen får deltakerne, ifølge informanten, litt mer utvidet videregående opplæring gjennom programfagene i kombinasjon med utplassering i kommunen, fellesfagene ble undervist i det tredje året, også i kombinasjon med praksis. Deltakerne følges opp tett gjennom undervisningen. NAV bisto med utvalg av egnete kandidater og dekket lønnskostnader. Prosjektet er delvis er finansiert av IMDi (se også 6.3).<sup>42</sup>

## Opplæringstiltak og –tilbydere

Voksenopplæring innen yrkesfag legges ut på anbud til de videregående skolene med aktuelt utdanningsprogram, men dersom søkerne i hovedsak kommer fra én kommune eller region blir anbudsrunderen gjerne avgrenset til de aktuelle skolene som ligger i den regionen. Ut over dette kan voksenopplæringsorganisasjoner og

---

<sup>42</sup> Se også: Høst m.fl. (2014). Høst, H., Skålholdt, A., Reiling, R. B., & Gjerustad, C. (2014). Hvorfor blir lærlingordningen annerledes i kommunene enn i privat sektor?

opplæringskontorer være aktuelle tilbydere. Private aktører benyttes i lite grad som opplæringstilbydere.

NAV fylke kjøper få tradisjonelle AMO-kurs, ikke minst begrunnet ut fra at fylke er lite (antall innbyggere) og der aktuelle NAV-brukere kan ha til dels lang/kronglete reisevei til aktuelle kurs. Det er derfor krevende å få fylt opp et AMO-kurs. De forholdsvis få AMO-kurs som kjøpes er som regel kortvarige – f.eks. 3 uker teori for renholdsarbeidere eller liknende. Deltakerne får da et kursbevis, men de vil erfaringsmessig ofte stå svært langt fra å kunne få et fagbrev. NAV har ved enkelte anledninger kjøpt AMO-kurs fra de videregående skolene i fylke.

## 3.7 Troms

Voksenopplæringen i Troms fylkeskommune er organisert i 4 studieverksteder ved videregående skoler for yrkesfaglig utdanning. For studieforberedende fag gis det tilbud ved ytterligere flere skoler, disse kalles for «satellitter». Tilbud opprettes etter behov. Dette gir disse elevene tilgang til studie- og fagveiledere. Studieverkstedene har faste åpningstider slik at elevene kan møte andre elever og få tilgang til datamaskiner og læremateriell.

Alle studieverkstedene har toveis lyd og bilde-studio der elever kan møte forelesere og medelever som tar de samme fagene, men som bor andre steder i fylket. Fylkeskommunen er i ferd med å omorganisere voksenopplæringen og planen er å tilby undervisning som både er uavhengig av sted som i dag, og av tid slik at man ikke trenger å overvære undervisningen på ett gitt tidspunkt. Når det gjelder voksne uten rett, får de som ble henvist fra NAV som regel plass i videregående opplæring, og blir prioritert foran de uten rett som ikke er tilknyttet NAV.

I Troms er det ett karrieresenter som er lokalisert Tromsø og samlokalisert med NAV fylke. Karrieresenterets styre består av fylkeskommunen, NAV fylke og Tromsø kommunen. Samarbeidet mellom de involverte partnere er regulert i en egen partnerskapsavtale om «Karriere Troms». Karrieresenteret har hovedsakelig vært finansiert av grunntilskudd forvaltet av VOX, i tillegg til prosjektmidler fra Vox, fylkeskommunen og NAV fylke. Det er fire ansatte (tre fast ansatte) ved Karrieresenteret, som alle er ansatt i fylkeskommunen.

Karrieresenteret står for karriereveiledning til befolkningen over 19 år. Målsetningen er å se mulighetsrommet til hver enkelt og det er ingen direkte kontakt med NAV. NAV kan oppfordre brukere til å besøke karrieresenteret og får kun informasjon via brukerne selv om hva som er foreslått. Til en viss grad kan NAV-veiledere delta i karriereveiledningen hvis brukerne ønsker det. Karrieresenteret driver også en god del kursing av ansatte ved NAV. Kursingen går primært på hvordan man skal møte brukere og metoder for karriereveiledning, og en del av NAV-veilederne gjennomfører karriereveiledning selv.

Økt bruk av realkompetansevurdering for brukere av NAV var et prosjekt som er avsluttet. Samarbeidsavtale 2013 – 2016 mellom Troms fylkeskommune og NAV sier i punkt 4 *Prioriterte samarbeidsområder* at dette gjelder: Bruk av realkompetansevurdering som verktøy for planlegging og gjennomføring av kompetanseløp for voksne. Troms fylkeskommune prioriterer søkere fra NAV når

det gis informasjon om at søker er henvist fra NAV. Det er også slik at tilbud om opplæring også gis til søkere uten rett som her henvist fra NAV.

### Samarbeidsavtalen

Troms fylkeskommune og NAV Troms signerte en samarbeidsavtale i 2013 som gjelder fram til 2016. Det er et sterkt fokus på personer under 21 år i avtalen og den er en oppdatering av avtalen fra 2008 til 2011 som var rettet mot mer generelle målgrupper. Avtalen dekker ungdom i Oppfølgingstjenesten, ungdom som er arbeidssøkere, ungdom som har vansker med lærekontrakt, og ungdom som er i overgangen mellom skole og arbeid og som har nedsatt funksjonsevne og trenger tilrettelegging. I tillegg dekker avtalen ungdom og voksne som har behov for karriereveiledning. Det er bare denne siste delen som dekker målgruppen for evalueringen, personer over 21 år uten videregående opplæring. Det er inngått tre underavtaler som gjelder partnerskapet om Karriere Troms, samarbeidet mellom NAV og Oppfølgingstjenesten og samarbeidet om økt bruk av realkompetansevurdering for brukere av NAV.

Det er spesifisert flere samarbeidsområder. Det skal være samhandling i planleggingen av opplæringstilbudet og NAV Troms skal levere arbeidsmarkedsinformasjon til fylkeskommunen. Man skal oppnå bedre karriereveiledning gjennom Karrieresenteret og utvikle kombinasjonstiltak (skole – arbeidsrettede tiltak) i videregående skole. Til slutt skal man samarbeide om bedre yrkesopplæring og styrke samarbeidet gjennom et eget samarbeidsorgan.

I avtalen er det spesifisert at den skal evalueres en gang i året. Disse evalueringene er foreløpig ikke gjennomført etter planen, men det har ikke hatt konsekvenser for samarbeidet. Det er mye kontakt i løpet av året mellom partene, og særlig Ny giv-samarbeidet ledet til mye kontakt da det ble dannet en styringsgruppe. I avtalen er det også spesifisert at det skal dannes et samarbeidsorgan, av samme modell som Ny giv.

### Samarbeidsprosjekter

1. **"Muskler i helse"**: Dette var et samarbeidsprosjekt mellom flere parter, blant annet fylkeskommunen, NAV Troms, NAV Harstad og Tromsø, og kommunene Tromsø og Harstad. Prosjektet var et tilbud om å bli helsefagarbeider gitt til menn (særlig personer med lang arbeidsledighet). NAV deltok med avklaringskurs i forkant og valgte ut aktuelle kandidater. I tillegg bidro NAV med livsoppholdsytelser i utdanningsperioden og under praksis/læretida. Fylkeskommunen sto på sin side for utdanningstilbudet. NAV forsøkte å få kommunene til å forplikte seg til å ta imot deltakerne som lærlinger, men dette ble bare dekket i en intensjonsavtale. Prosjektet varte fra vår 2011, med evaluering i mai 2013. Prosjektet ble ikke videreført/implementert i ordinær drift (se også 6.2).

### Opplæringstiltak og –tilbydere

Dersom fylkeskommunen ikke kan levere tilbudet selv, kan fylkeskommunen kjøpe opplæring av private tilbydere. NAV bruker fylkeskommunen til en viss grad til innkjøp av videregående opplæring for personer som ikke har voksenrett eller ungdomsrett. Ifølge veilederne brukte man også/isteden privatskoler til det samme.

## 4 De fylkesvise avtalene og samhandlingen mellom NAV og fylkeskommune

### 4.1 Innholdet i avtalene

Utdanningsmyndigheter og arbeids- og velferdsforvaltningen har lang tradisjon for samarbeid. I tillegg til arbeidsmarkeds- og opplæringstiltak via NAV (og tidligere Aetat) har alle fylker samarbeidsavtaler om blant annet karriereveiledning (ungdom/voksne), realkompetansevurdering og for eksempel på tidligere satsinger som Ny GIV<sup>43</sup>. Det er også vanlig med samhandling mellom NAV lokalt og videregående skole/Oppfølgingstjeneste (OT), f.eks. skal man i 2015 «rulle ut» en større satsing på «NAV-veiledere i videregående skole»<sup>44</sup>.

De fylkesvise avtalene vi har sett på i dette oppdraget følger et relativt likt oppsett. De tar for seg hvem som er målgruppe, eventuelle underavtaler, hvordan samarbeidet skal utformes og hvem som har hvilket ansvar. Særlig på samarbeid mellom fylkeskommunen og NAV fylke inneholder avtalene som regel spesifiseringer av når og hvordan de skal følges opp. Dette inkluderer ofte både tidspunkt for møtepunkter mellom fylkeskommunen og NAV, årlige evalueringer og når avtalene skal reforhandles.

Mange av avtalene har underavtaler. Disse omhandler som regel noen grupper eller spesielle samarbeidsprosjekter. Det er vanlig å omtale oppfølgingstjenesten og målgruppen spesielt. I tillegg finnes det ofte egne avtaler for minoriteter, for realkompetansevurdering og eventuelle andre samarbeidsprosjekter. Gruppen over 21 år uten videregående opplæring omtales derimot sjeldent spesielt, men kan være en del av målgruppen for noen av tiltakene eller målsetningene.

Vår analyse av samarbeidsavtaler (på ulike nivå) og rutinebeskrivelser i de syv casefylkene viser stor variasjon i hvem som er målgruppene for avtalene. Særlig er det forskjell mellom fylker som legger vekt på ungdom, det vil si de under 21 år, og fylker som legger vekt på voksne over 21 år. Dette kan tenkes å henge sammen med ulike tradisjoner i fylkene.

Dokumentanalysen viser at voksne (delvis unge voksne) er målgruppen i de to østlandsfylkene Hedmark og Oppland, mens fylkene Sogn og Fjordane, Nordland, Troms og Østfold legger mer vekt på ungdom. I Sogn og Fjordane ble det utarbeidet en egen rutinebeskrivelse rundt elever i VGS med behov for oppfølging (OT), mens samarbeidsavtalen omhandlet både unge og voksne.

---

<sup>43</sup> Formålet var å etablere et varig samarbeid mellom stat, fylkeskommuner og kommuner for å bedre elevenes forutsetninger for å fullføre og bestå videregående opplæring. Ny GIV var imidlertid begrenset til de under 21 år.

<sup>44</sup> NAV-veilederne skal arbeide ved de videregående skolene fire dager i uken og en dag i uka skal NAV-veilederne ha arbeidsted ved NAV-kontoret hvor de er ansatt. NAV-veilederens arbeid med ungdommene skal være en integrert del av skolens helhetlig oppfølging av elevene, samtidig som NAV-veilederne forvalter alle NAVs tiltak og virkemidler. Målet er både å gi tett individuell helhetlig oppfølging til ungdommene samt å bedre samarbeidet mellom NAV-kontoret og de videregående skolene. [www.nav.no](http://www.nav.no)

Rogaland viser ingen klar tendens på om én av gruppene er målgruppe, den aktuelle samarbeidsavtalen omhandler både unge og voksne over 19 år.

Avtalene er sjelden veldig konkrete på operativt nivå. Som regel omhandler de primært samarbeidet på strategisk nivå, men kan beskrive noen konkrete tiltak.

## 4.2 Samhandling basert på avtalene

Erfaringen fra våre intervjuer er at samarbeidet i fylkene i liten grad er basert på avtalene. Selv om avtalene spesifiserer tidspunkt for møter følges dette sjelden opp på en systematisk måte, men med visse unntak. Det er heller ikke alltid spesifisert noe sluttidspunkt eller reforhandlingstidspunkt for avtalene; De løper ofte til de er oppsagt av en av partene. Spesifiseringen i avtalene av hvordan samarbeidet skal fungere på strategisk nivå syntes altså i liten grad å bli fulgt.

Selv om møtene i liten grad blir avholdt som følge av avtalene betyr ikke dette at det ikke holdes møter. Snarere synes kontakten mellom fylkeskommunen og NAV fylke på strategisk nivå å være gode i våre casefylker. Møter avholdes ved behov og de relevante personene har ofte lang erfaring med å samarbeide med hverandre. Kontakten er altså sjelden avhengig av de møtene som er konkretisert i avtalene.

Avtalene oppfattes også som viktige for at samarbeidet ikke blir personavhengig i fylkene. Med et innhold som er såpass lite konkretisert og i liten grad fulgt opp synes likevel dagens samarbeid ofte å være preget av personlig kontakt mellom partene. I flere fylker møtte vi «ildsjeler» som åpenbart har betydd mye for det eksisterende samarbeidet.

Kunnskapen om avtalene er relativt begrenset både på fylkesnivå og lokalt. Det er ofte få personer på fylkesnivå som kjenner til avtalene og heller ikke de kjenner avtalene godt. I ett fylke ble f.eks. informantene under intervjuet overrasket da vi nevnte at avtalen gikk ut innen kort tid.

Under fokusgruppesamtalene der vi samlet representanter fra både fylkeskommunen og NAV fylket var det også i flere fylker diskusjoner som vitnet om at de ikke hadde klart for seg hva som lå i gjeldende avtale. Det var en del uenighet/usikkerhet til hva som var regulert og «hvem som hadde ansvar for hva».

Alle fylker presenterer avtalene jevnlig for de lokale NAV-kontorene - for eksempel på ledersamlinger i fylket. Hovedinntrykket er at lederne vet at det eksisterer en slik avtale, men at den i liten grad er relevant for deres arbeid. I intervjuene med NAV-veiledere var det få som hadde kunnskap til avtalene. En del kjente riktignok til at det fantes avtaler, men de hadde liten innsikt i innholdet i avtalene og hva de eventuelt betydde for dem. I den grad det formalisert samarbeidet var kjent var det ofte underavtalene – som regel knyttet til oppfølgingstjenesten, heller enn den overordnede avtalen, som veilederne refererte til.

Avtalene er heller ikke tilgjengelige på noen enkel måte. Vår gjennomgang viste at svært få fylkeskommuner/NAV fylkeskontor har avtalene publisert på egne nettsider. Selv etter å ha kontaktet fylkeskommunene/NAV fylke var det flere

avtaler vi ikke fikk tak i. Som regel krevde en utlevering av avtalene at vi fikk tak i den ene personen som hadde ansvaret for avtalen.

Det er i avtalene i liten grad spesifisert rutiner for samhandling om personer over 21 år uten videregående skole. Dette skyldes både at denne gruppen i liten grad er nevnt eksplisitt i avtalene og at det sjelden er spesifisert klare rutiner for arbeidet med noen grupper, med mulig unntak av målgruppen for oppfølgings-tjenesten. Kun i Oppland har man vært tydelig på at de har utvidet ungdomsretten til å gjelde alle under 24 år.

I flere avtaler er det imidlertid spesifisert rutiner for karriereveiledning og fordeling av det økonomiske ansvaret for denne. Men da er disse generelle og ikke myntet på konkrete målgrupper.

I forkant av intervjuene hadde vi tenkt ut noen arketype NAV-brukere for å identifisere om det eksisterte konkrete prosedyrer/rutiner for hvordan en NAV-veileder ville møte dem. F.eks. om alder, voksenrett, fremmedspråklig o.l. betyr noe. Utover rutiner for ungdom med utvidet ungdomsrett (i Oppland) fikk vi ingen konkrete eksempler på slike prosedyrer/rutiner, utover enkelte referanser til avgrensede prosjekter/satsinger. Vi fikk heller ikke beskrevet noen uformelle rutiner i hvordan man møter disse brukerne. NAV har derfor i liten grad faste rutiner for hvordan veilederne skal åmøte disse brukerne: De legger opp til at det er enkeltbrukerens behov som er i fokus og hver sak vurderes individuelt.

Avtalene legger som skrevet overfor i liten grad opp til å regulere samhandling om enkeltbrukere, og det nevnes sjelden noen form for organisering av møter der brukeren møter både NAV og fylkeskommunen samtidig.

Ser vi på samhandlingen mellom NAV og fylkeskommunene i relasjon til de konkrete avtalene ser det ut til å være to retninger/konsekvenser. Noen avtaler ser ut til å stimulere partene til samarbeid, mens andre nesten virker å ha motsatt effekt. Sistnevnte illustrert ved at enkelte avtaler vier de to partenes ulike rolle og ansvar så stor oppmerksomhet, at et formalisert samarbeid om enkeltbrukere nesten virker umulig. Ikke minst ser vi at ungdom som har mistet ungdomsretten ikke er omtalt, nettopp fordi det er ingen som har et formelt ansvar overfor disse.

### 4.3 Avtalens betydning for NAV-kontorenes samhandling med fylkeskommunen

Gjennom våre samtaler med informantene fikk vi inntrykk av at virkemidlene i liten grad koordineres ved de enkelte NAV-kontorene. Vi tenker her på virkemidler knyttet til voksenopplæring fra ulike tjenesteytere som for eksempel fylkeskommunen, private tilbydere og kommunale aktører.

I ett fylke problematiserte veilederne innen voksenopplæring at det var «tungt å være i kontakt med NAV-veilederne» fordi de var så mange. Flere informanter etterlyste en «slags koordinator» ved NAV som kunne være et bindeledd med fylkeskommunen om felles målgrupper, f.eks. minoritetsspråklige med voksenrett. Det ble trukket frem «Ungdomsteam» ved NAV som et eksempel på en slik «koordinerende» funksjon.

I flere av fylkene ga man riktignok inntrykk av at de hadde dedikerte personer som kunne være bindeleddet til henholdsvis fylkeskommunen og NAV. Selv om vi ble fortalt om enkelttilfeller der dette hadde funnet sted, er vårt inntrykk at en slik form for koordinering hadde svært lite omfang i de fleste av fylkene. Selv om flere NAV-veiledere kunne fortelle om enkeltsaker der NAV fylke og/eller fylkeskommunen sentralt hadde blitt involvert, var dette noe mange hadde svært liten erfaring med. Noe av forklaringen kan være at man i mindre kommuner hadde så god oversikt over aktuelle brukere og deres situasjon, at denne type avklaring opplevdes som unødvendig.

I Hedmark finner vi imidlertid et mer institusjonalisert samarbeid. I region Nord-Østerdalen har de utarbeidet en lokal avtale som bygger på fylkesavtalen, men som er mer spesifikt for situasjonen i regionen. Blant annet har en NAV-veileder en fast kontordag ved den videregående skole én dag i måneden. I tillegg til å utveksle generell informasjon mellom NAV-veileder og en dedikert ansatt på den videregående skolen, diskuteres enkeltsaker. I tillegg reiste den ansatte på den videregående skolen jevnlig ut til de andre NAV-kontorene i regionen for å informere og/eller diskutere enkeltsaker. Vedkommende tok også imot enkeltbrukere «på bestilling» fra NAV-kontor. I regionen forelå det imidlertid en lengre tradisjon for å koordinere etatenes tjenester.

For ungdom i oppfølgingstjenesten (OT) ble det opprettet egne ungdomsteam i flere NAV-kontorer. Noen team har ansvar for alle opp til 30 år (voksengarantien til NAV), mens andre har lavere aldersgrense for sine team. Her ser vi stor variasjon mellom NAV-kontorene, ikke minst noe som har sammenheng med kontorets størrelse. Å ha én koordinerende enhet med ansvar for alle virkemidler rundt denne målgruppen har også blitt regnet som en fordel i tidligere evalueringer (Frøyland & Fossetøl, 2014).

## 4.4 Konkret samarbeid gir kunnskap

På tross av at dag-til-dag-samarbeidet ikke ser ut til å være avhengig av avtalene, opplever informantene at arbeidet - knyttet til å utvikle de fylkesviseavtalene - som givende. Denne prosessen har gitt innsikt i hverandres regelverk og systemer og har bidratt til at aktørene kjenner hverandre bedre. I tillegg har satsinger som NY Giv og andre forsøk (f.eks. fagbrev på arbeidsplass og for arbeidssøkere) hatt stor betydning for samarbeidet på strategisk nivå.

Utformingen av avtalene blir altså trukket fram i flere av intervjuene som givende for å øke forståelsen for hverandres regelverk. Tilsvarende ble Ny GIV-satsingen trukket fram i mange fylker som viktig for å ha styrket samarbeidet. Fylkeskommunen og NAV fylke lærte hverandre å kjenne bedre gjennom felles-satsingen, noe som gjorde det enklere å samarbeide i etterkant. At Ny giv-satsingen var så sentral i samarbeidet kan kanskje også forklare noe av fokuset til de sentrale avtalene. Ungdom og oppfølgingstjenesten står i fokus i de fleste avtalene mens andre grupper havner i bakgrunnen.

På fylkesnivå opplevde vi at de ulike aktørene hadde en god forståelse for hva den andre kunne tilby og hvilke rammer som var satt for den andres handlingsrom. Selv om både fylkeskommunen og NAV kunne være uenige i regelverket den andre opererte innenfor, var i hvert fall forståelsen relativt god.

Denne forståelsen lå også i noen fylker til grunn for samarbeidsprosjekter slik som de som presenteres i kapittel 6.

Myndighet og beslutninger er ofte desentralisert, og organisering og de administrative systemer varierer, ikke minst når det gjelder de ikke-statlige aktørene. Saksbehandlingsrutiner, prosedyrer for opptak til utdanning, og inntak på arbeidsrettede tiltak varierer også. Som nevnt tidligere er også regelverket overfor brukerne innrettet forskjellig.

I tillegg til å regulere konkrete satsinger kan det etableres rutiner for oppgavefordeling og rolleavklaring. Det kan også arrangeres felles møter, fagdager og seminarer på leder og saksbehandlernivå (rektorer og NAV-kontorledere, NAV-veiledere, OT rådgivere og kontaktlærere og andre). Denne typen gjensidig kompetanseheving kan suppleres av faste møtestrukturer mellom ulike førstelinjer. Mye av de aktivitetene vi har blitt fortalt om under våre intervjuer er i dag rettet mot ungdom (under 21 år). Vi har imidlertid også fått illustrert en del samhandling for de over 21 år, blant annet knyttet til kriminalomsorg og voksenopplæring.

Tverrsektorielt samarbeid, slik som samarbeidet mellom NAV og fylkeskommunen, er imidlertid ofte krevende. Vi finner stor variasjon i organisering, administrative systemer, rutiner og regelverk. I tillegg preger aspekter som begrepsbruk/språk, holdninger og vanetenkning mulighetene for samarbeid (Buland m.fl. 2010:40). Sintef finner også at det har vært store utfordringer knyttet til samarbeid på tvers av aktørene på grunn av kulturforskjeller. Dette finner vi også bekreftelse på i vår studie.

En utfordring for samarbeidet mellom NAV og fylkeskommunen er at organiseringen er svært forskjellig. Fylkeskommunene styres av lokalpolitikere som kan legge føringer og prioritere ressursbruken som de vil – så lenge de oppfyller minstekravene i gjeldende regelverk. Autonomien til fylkene kan også bety endringer fra år til år innad i ett fylke.

NAV derimot er én aktør med én klar styringslinje fra departement, via direktorat og fylkeskontor, ut til det enkelte NAV-kontor. Selv om NAV fylke har en viss grad av autonomi, og en rekke forhold er delegert til det enkelte NAV-kontor, legger styringslinjen til rette for at krav og signaler blir ivaretatt i alle ledd. For eksempel brukte NAV-veiledere i ulike fylker i stor grad de samme begrepene og vi oppfattet en relativt uniform forståelse av regelverket ved de ulike kontorene.

NAV-kontorene har imidlertid unike avtaler med sin kommune, som kan ha betydning for hvordan NAV lokalt håndterer samhandlingen om brukere som f.eks. rusmisbrukere, flyktninger, innvandrere og enslige forsørgere.

I flere av fylkene ble vi fortalt om noen få konkrete prosjekter/forsøk overfor målgrupper som f.eks. innvandrere og/eller ungdom over 21 år uten ungdomsrett. Dette er imidlertid avgrensede forsøk fremforhandlet lokalt – ofte i samhandling med den enkelte kommune. Finansieringen er ofte et spleiselag mellom kommune, fylkeskommune og NAV lokal/fylke med en klar ramme (antall deltakere/sluttdato). Få – om noen i det hele tatt – fremstår som permanente ordninger.

Et konkret eksempel er et forsøk i Gloppen kommune i Sogn og Fjordane med å utdanne helsefagarbeidere. Forsøket er finansiert av kommunen, fylkes-



kommune og NAV fylke. Sistnevnte har finansiert sitt bidrag via sitt driftsbudsjettet som er innenfor fylkesdirektørens handlingsrom, men som nok ikke kan anses å være en permanent ordning. Av den grunn er vi også kjent med at AV-direktoratet har bedt om en dokumentasjon av dette konkrete prosjektet (uten at vi har noen formening om hvordan man sentralt vurderer en slik praksis).

Det er også store forskjeller mellom fylkeskommunen og NAV når det gjelder begrepsbruk. Ett eksempel er hvem som regnes som voksen eller ungdom. I Rogaland for eksempel, blir voksne definert som personer som er 19 år eller eldre, mens i Hedmark defineres voksne i henhold til opplæringsloven som voksne fra og med det året de fyller 25. I andre tilfeller brukes begreper som ungdom, unge voksne og voksne, uten at man har konkretisert en alder. Når man heller ikke knytter dette til ungdom- og voksenretten i fylkeskommunen, adresseres ikke det formelle ansvaret på en tydelig måte.

.

<b>Samarbeid/ samhandling</b>			
<b>Fylke</b>	<b>Tidligere:</b>	<b>Nåværende samarbeidsavtaler: Målgrupper, delavtaler</b>	<b>Angitte målgrupper</b>
Hedmark	Tilsvarende samarbeidsavtale om voksnes læring fra 2010	<p>Overordnet samarbeidsavtale om helhetlig oppfølging av ungdom og voksne i Hedmark (2012-2015)</p> <p>Fem delavtaler:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Delavtale om voksnes læring (2012-2015)</li> <li>2) Fire delavtaler rettet mot ungdom (2012-2015): OT, ungdom i lære-kandidatordninger med behov for tilrettelegging, ungdom som ikke ha fått læreplass, 'Finn din vei'.</li> </ol> <p>Lokal avtale:</p> <p>-Lokal samarbeidsavtale om voksnes læring i Nord-Østerdalen (2014)</p>	Voksne (ulike nivåer)
Oppland	Siden 2007 samarbeidsavtaler	<p>Overordnet samarbeidsavtale (2014-2016) spesifisert for enkelte målgrupper.</p> <p>Definerte målgrupper blant annet ungdom mellom 22 og 25 år med utvidet opplæringsbehov uten fullført videregående opplæring, og arbeidssøkere med voksenrett</p> <p>Delavtaler:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Ungdom i OT utenfor VGO og arbeid (2014)</li> <li>2) Ungdom mellom 22 og 25 år uten fullført videregående opplæring og arbeid.</li> <li>3) Intensjonsavtale om lærekandidater med behov for utvidet bistand.</li> </ol>	(unge) voksne

Rogaland	I 2011 hadde Rogaland flere samarbeidsavtaler rettet mot ulike grupper.	Overordnet samarbeidsavtale om voksne over 19 år (2014) rettet mot ulike grupper blant annet: <ul style="list-style-type: none"> <li>- Arbeidssøkere uten fullført utdanning</li> <li>- Uførestønadmottakere som ønsker karriere- og utdanningsveiledning</li> <li>- Ungdom som ha mistet retten til videregående opplæring.</li> <li>- Unge voksne i overgang skole/arbeidsliv/studier</li> <li>- Utdanningssøkende voksne</li> <li>- Personer med nedsatt arbeidsevne</li> <li>- Enslige forsørgere</li> </ul>	voksne og unge, minoritetsspråklige
Sogn og Fjordane	Samlet avtale mot unge og voksne i 2011	Samlet avtale mot unge og voksne (2011-)  Rutinebeskrivelse rundt elever i VGS med behov for oppfølging (OT) (2013)	unge (voksne)
Nordland	Overordnet samarbeidsavtale og delavtaler siden 2009 (2009-2011)  Samarbeidet mellom FK og NAV/Aetat lengre før 2009	Overordnet samarbeidsavtale om felles mål og tiltak i arbeidsmarkedets- og utdanningspolitikken (2012-2014)  Delavtaler: <ol style="list-style-type: none"> <li>1) Samarbeid om karriereveiledning et ett livslangt perspektiv og økt bruk av realkompetansevurdering (2014-2016; justert 2015-2016)</li> <li>2) Delavtale 2: Samarbeid om VGO for unge og voksne; særavtale om OT (2014-2016)</li> <li>3) Delavtale 3: Samarbeid om minoritetsspråklige (2013-2015)</li> </ol> Særavtale mellom NAV og Nordland fylkeskommunen og karriereveiledning i ett livslangt perspektiv.	unge (voksne), minoritetsspråklige, realkompetansevurdering
Østfold	Tidligere samarbeidsavtaler	Samarbeidsavtale (2012-2015) som omfatter syv aktivitetsområder blant annet spesielle tilbud for minoritetsspråklige, karriereveiledning, drift av karrieresenter for voksne, og ungdom	Unge, minoritetsspråklige, voksne (generelt)

		(OT, overgang skole arbeidsliv for unge med funksjonsnedsettelse, ungdom med vansker å få lærekontrakt)  1) Delavtale mellom Østfold FK, OT og NAV (2012-2015)	
Troms	Samarbeidsavtale (2008-2011) rettet mot mer generelle målgrupper, delavtale (2008-2011) om realkompetansevurdering	Samarbeidsavtale (2013-2016) rettet blant annet mot Ungdom og voksne med behov for karriereveiledning, ungdom som er arbeidssøkere hos NAV, OT-ungdom, osv. Delavtaler: 1) OT-ungdom	Unge,

## 5 Hvem får tilbud om opplæring?

Målgruppen for denne evalueringen er voksne arbeidssøkere over 21 år som ikke har fullført videregående opplæring. Med utgangspunkt i opplæringsloven har personer som ikke har fullført videregående opplæring rett til å få fullført denne uten vederlag gjennom ungdoms- og voksenretten. Det er fylkeskommunen som har ansvaret for å oppfylle denne retten. Fylkeskommunen kan imidlertid også velge å gi et tilbud til de uten rett. Hvor omfattende tilbudet er til disse og om det tas et vederlag fra deltakerne varierer imidlertid betydelig mellom fylkene.

For å forstå hvem som får opplæring er det nødvendig å se hvilket grunnlag som beslutningene om å gi opplæring i fylkeskommunen og NAV er basert på. Regelverket til de to aktørene er svært ulike. Dette har betydning både for hvilket ansvar de må ta, og hvordan de utformer eventuelle utvidelser av ansvaret.

Fylkeskommunens regelverk er basert på rettigheter. Enten har man voksenrett eller ungdomsrett, eller så har man ingen rettigheter med mindre fylkeskommunen tar på seg et større ansvar. I NAV deles brukerne inn i ulike innsatsgrupper, noe som bestemmer hva som er *mulig* for NAV-veiledere å tilby av tiltak. Innenfor dette mulighetsrommet er likevel vurderingene av hvilke tiltak som skal brukes basert på skjønn hos veilederne. I tillegg er det ulike regler for om man kan beholde ev. livsoppholdsytelser mens man tar utdanning.

Nedenfor presenterer vi først hvilke grupper som er aktuelle for videregående opplæring. Deretter går vi gjennom hvem som får tilbud om utdanning av fylkeskommunen uten å ha rett, praksis i NAV og hvordan NAV vurderer behovet for utdanning. Til slutt tar vi for oss hvilke tilbydere som benyttes av NAV og fylkeskommunene.

### 5.1 Målgruppen

Målgruppen for dette oppdraget kan splittes i to; henholdsvis de som har ungdoms- eller voksenrett og de som ikke har (eller mistet sin) rett.

Når det gjelder rettigheter er det altså slik at personer mellom 21 og 25 år – som har mistet ungdomsretten - ikke har rett til videregående opplæring fra fylkeskommunen. Hvis man ikke har fullført videregående skole innen det året man fyller 21 år har vedkommende altså ikke krav på noe videregående opplæring før voksenretten slår inn ved 25 år.

Utover dette finnes det også grupper uten rett som enten har fullført videregående opplæring uten å bestå eller som har bestått, men som ikke lenger kan gjøre seg nyttig av den utdanningen de har. Disse kan være i alle aldersgrupper.

NAV kan bidra med livsoppholdsytelser til personer som er i utdanning. Muligheten for å få utdanning finansiert av NAV er imidlertid ikke rettighetsbasert, slik som i fylkeskommunen. Selv om et vedtak skal baseres på hvilke behov - og ikke minst ønsker - brukeren har, er det begrensninger på hvilke type ytelser man kan kombinere med opplæring. Grunnprinsippet er at NAV-brukere skal ha

nedsatt arbeidsevne for å kunne ta/få opplæring og samtidig motta livsoppholdsytelser gjennom NAV.

I tillegg er det et krav om å være fylte 25 år, selv om det finnes visse unntak for å gi ytelser også til yngre som er i opplæring. For de som ikke har nedsatt arbeidsevne er alternativet å ta ordinær utdanning, finansiert gjennom ordinære kanaler som Lånekassen. Er vedkommende mellom 21 og 24 år avhenger praksis i de fleste tilfeller av om fylkeskommunen har et tilbud også for de som ikke har rett. Utdanning kan da i begrenset grad kombineres med NAV livsoppholdsytelser.

En gruppe som ikke er avhengig av å ha nedsatt arbeidsevne for å få ytelser, mens man er i utdanning, er enslige forsørgere. Som nevnt i kapittel 2 har disse krav på overgangsstønad. Overgangsstønad kan kombineres med utdanning og er i mindre grad avhengig av skjønnsmessige vurderinger enn andre NAV-ytelser. I tillegg vil perioden man kan få overgangsstønad utvides om man gjennomfører nødvendig utdanning. Denne vurderingen er skjønnsbasert, men gir altså et insentiv til å ta utdanning til de som får overgangsstønad. Vi har inntrykk av at det er en god del som gjennomfører utdanning mens de får overgangsstønad.

### **Flyktninger og minoritetsspråklige**

Mange flyktninger mangler videregående opplæring, og de som har fullført grunnskole i hjemlandet vil kunne ha ungdoms- og voksenrett. Loven skiller ikke minoritetsspråklige med voksenrett eller ungdomsrett seg imidlertid fra voksne med norsk som morsmål når det gjelder behandling i utdanningssystemet. Altså har minoritetsspråklige rett til videregående opplæring (voksenrett) uansett hvilke norskerfardigheter de har fra før. De kan dermed ha store utfordringer med å følge undervisning på norsk. Minoritetsspråklige med ungdomsrett har krav på tilpasset opplæring og har større muligheter til å få hjelp med norsk, men de som har voksenrett, har altså ikke krav på dette.

En utfordring for denne gruppen er også at personer som har fullført noe som tilsvarer videregående opplæring i hjemlandet ikke vil ha rett til norsk videregående opplæring, selv om opplæringen de har fullført ikke er godkjent som videregående opplæring i Norge. Dette er altså en gruppe som har en videregående utdanning de ikke kan bruke i Norge, men har samtidig ingen formelle rettigheter til å få mer videregående opplæring.

## **5.2 Fylkeskommunen – utvidede rettigheter**

Fylkeskommunen er forpliktet til å gi realkompetansevurdering og voksenopplæring til personer med voksenrett. Personer med ungdomsrett har også rett på videregående opplæring, men ikke realkompetansevurdering. Realkompetansevurdering skal bare gis til personer som er gamle nok til å kunne ha gjennomført den relevante utdanningen allerede. For personer som ikke har voksenrett eller ungdomsrett, har ikke fylkeskommunen forpliktelser til å tilby dette gratis, men det er likevel en del fylkeskommuner som har et bredere tilbud enn det som kreves i loven.

Når det gjelder utdanning er den mest begrensede utvidelsen av forpliktelser at de fleste fylkeskommuner tilbyr voksne (over 25 år) uten voksenrett å delta

(gratis) i voksenopplæring dersom det er ledige plasser. Man kan altså søke om opplæring selv om man ikke har rett og få plass om det er ledige plasser etter at klassene er fylt opp med de som har rett.

Ifølge § 6-49, Forskrift til opplæringsloven har voksne søkere med rett til videregående opplæring førsteprioritet, etterfulgt av voksne uten rett med fullført, men ikke bestått videregående opplæring. Deretter følger voksne uten rett som har studie- eller yrkeskompetanse fra før. I de tilfellene voksne søker om inntak til ordinær videregående opplæring for ungdom, vil de prioriteres etter ungdom med rett. Flere fylkeskommuner har også egne prioriterte rekkefølger av hvem som får tilbud basert på tidligere utdanningsbakgrunn, alder og så videre.

Selv om mange fyller opp klasser med de som ikke har rett, er det store forskjeller i hvor mange ledige plasser som blir tilgjengelige. Fylkeskommunene overbooker klassene sine med de som har rett i varierende grad og det vil altså være forskjeller i hvor mange ledige plasser det er etter at de som har rett, har fått plass.

### Ungdom under 25 år

For personer som har brukt opp ungdomsretten, men som ikke har fått voksenrett ennå, finnes det også andre løsninger. I de fleste fylkeskommuner er det mulig å søke om å få utvidet ungdomsretten dersom man har medisinske årsaker til at man ikke fikk fullført videregående opplæring i første omgang.

Det varierer likevel hva slags krav fylkeskommunene stiller for å få ungdomsretten utvidet. I ett fylke ble det oppgitt at det kun var personer som bare manglet ett år med utdanning som fikk mulighet til å fullføre videregående opplæring gjennom en utvidet rett. Dette ble begrunnet med en skepsis til om ungdom, som ikke har klart å fullføre videregående opplæring på de første forsøkene, vil lykkes om de fikk mer tid.

Det blir trukket fram flere utfordringer med ungdom under 25 år i fylkeskommunene. For det første er det en utfordring at personer som har behov for mer enn ett år med opplæring kan miste plassen påfølgende år. Selv om en ungdom får plass første året har vedkommende ikke rett å fortsette år to, hvis det ikke er ledige plasser. Ungdom under 25 år kan altså få muligheten til å påbegynne en utdanning, men ingen garanti for å kunne fullføre den.

Tidligere har også noen fylker gitt personer uten ungdomsrett muligheten til å begynne i voksenopplæringen<sup>45</sup>, men dette er ikke lovlig<sup>46</sup>. I Oppland har man gått lenger i utvidelsen av ungdomsretten. Her har man utvidet ungdomsrett til å gjelde alle under 25 år. Oppland fylkeskommune ser altså bort fra reglene knyttet til ungdomsrett og har valgt å gi alle mellom 16 og 25 ungdomsrett.

---

<sup>45</sup> Dette er tilfelle i Hedmark. I dokumentet om «Interne rutiner for mottak og behandling av voksne søkere for Hedmark fylkeskommune» er det et eget kapittel om kandidater med ungdomsrett i voksenopplæring der det står: «Ved spesielle tilfeller kan ungdom søke om å gjennomføre videregående opplæring gjennom voksenopplæringen. De må da søke gjennom VigoVoksen og sende inn dokumentasjonen om hvorfor dette er aktuelt for den enkelte.» Samtidig vises til tap av visse rettigheter, blant annet rett til spesialundervisning og fri skoleskys» (Kapittel 2.2, s. 5).

<sup>46</sup> «Det vil si at ungdom i aldersgruppen 21-24 år som har brukt opp ungdomsretten, ikke har anledning til å få tilbud etter § 4 A-3. Dette mener vi er en urimelig begrensning. Ungdom i denne aldersgruppa identifiserer seg ofte mer med voksne enn med ungdom». Innspill fra Østlandssamarbeidet i forbindelse med utarbeidelse av Stortingsmelding «Livslang læring og utenforskap» 17.11.2014

I noen fylker (Sogn og Fjordane) åpnes det for å inkludere ungdom under 25 år uten voksenrett i spesielle tiltak rettet mot ungdom. Disse prosjektene er primært rettet mot ungdom med rett, men så inkluderte man ungdom uten rett om det er ledige plasser. Som vår informant sa:

*«Hvis man har noen deltakere i et prosjekt med ungdomsrett, for eksempel OT-ungdom, er det lettere å få midler for noen uten rett». (Sogn og Fjordane)*

Fylkeskommunene strekker seg også i ressursmessig for å hjelpe andre uten rett. Våre informanter fra voksenopplæring i Rogaland rapporterte at de brukte mye ressurser i form av tid (ekstra tilrettelegging) på inntak og oppfølging av voksne uten rett (det gjaldt i dette tilfellet minoritetsspråklige uten voksenrett), der NAV betaler for opplæring (i form av AMO-kurs). Selv om NAV altså betaler selve opplæringen for sine brukere, bruker fylkeskommunen ifølge vår informant «mye tid i veiledning og oppfølging» for kandidater som fylkeskommunen strengt tatt ikke har ansvar for.

For realkompetansevurdering er det en tilsvarende situasjon som for videregående opplæring. I noen fylker er det bare de som har voksenrett som får realkompetansevurdering gratis av fylkeskommunen. I andre fylker har man valgt en mer generøs ordning der man gir realkompetansevurdering til de som søker om dette (og som er over 25 år). I Rogaland, Troms og Nordland ble realkompetansevurdering eksplisitt nevnt i samarbeidsavtalene.

### 5.3 NAV – prioritering mellom ytelser

For personer med nedsatt arbeidsevne kan NAV tilby utdanning. Dette kan være ordinært, for eksempel gjennom fylkeskommunen, eller via innkjøp. Basert på intervjuene med NAV-veiledere virker det ikke som om dette er vanlig. Særlig for gruppen som enda ikke har fått voksenrett oppfattes utdanningstiltak ofte som lite realistisk. Disse gruppene har ofte store utfordringer ellers i livet og sammensatte problemer, og det tar ofte lang tid for disse å komme seg dit der utdanning kan være aktuelt.

For de få det likevel gjelder hjelper ofte NAV med å søke om å få utvidet ungdomsrett og brukerne går dermed inn i den ordinære videregående opplæringen. En utfordring er at mange må vente fram til skolene har ordinært opptak på høsten. Dette kan være lenge for noen som endelig har fått motivasjon og ønske om å ta videregående utdanning.

For NAV-brukere med nedsatt arbeidsevne benyttes utdanningstiltak i større grad, men dette er også ofte høyere utdanning siden mange allerede har en utdanning de ikke lenger kan gjøre seg nytte av. I vurderingen av om man skal tilby utdanning til disse personene er hovedvurderingen i hvor stor grad de vil ha mulighet til å få seg en jobb de kan stå i. Men er det relevant "er det bare fantasien som setter grenser" som en veileder formulerte det, for de som får AAP. Dermed er det kombinasjonen av helsesituasjon og bakgrunn som spiller inn, og er svært individuell. I tillegg har brukers egenmotivasjon stor betydning, ifølge våre informanter.



For personer uten nedsatt arbeidsevne kan NAV videreformidle til realkompetansevurdering og foreslå at brukerne søker seg inn i det ordinære tilbudet. Det har i de siste årene kommet tydelige signaler om at NAV ikke skal ta på seg ansvar som egentlig er fylkeskommunen sitt og dette gjelder både for ungdommer i videregående opplæring og for utdanningstiltak for personer som har rettigheter etter voksenretten. Det vil også bety at finansieringen av utdanningen må organiseres av brukeren selv, for eksempel gjennom Lånekassen.

Selv om grunnprinsippet er at utdanning for denne gruppen er fylkeskommunens ansvar er det noen unntak. Noen NAV-kontor har AMO-kurs på enkeltfag for brukere som bare mangler ett eller to fag for å fullføre den videregående opplæringen. Dette gjelder altså bare for NAV-brukere som mangler svært lite før de kan få fagbrev eller vitnemål, men gjøres også for personer som for eksempel får dagpenger (men da må utdanningen tas på deltid på kveldstid).

I andre fylker bruker NAV i større grad AMO-kurs som kan inngå i en eventuell senere ordinær utdanning. Eksempler her er helsearbeiderkurs. Slik kurs gir deltaker et kompetansebevis, som på et senere tidspunkt – gjennom en realkompetansevurdering - kan forkorte et utdanningsløp mot et fagbrev.

Til slutt er det noen steder at man har gjort unntak for personer med svært lange stønadskarrierer. Man har da gitt videregående opplæring til personer som har vært lenge i systemet uten å lykkes med å komme i jobb. Vi har også blitt fortalt om NAV-brukere som får AAP, selv om arbeidsevnen reelt sett ikke er nedsatt med minst 50 prosent<sup>47</sup>.

Fylkenes praksis rundt finansiering av realkompetansevurdering varierer mellom fylkene. Vi har imidlertid ikke inntrykk av at omfanget er avhengig av om NAV må betale for vurderingen eller ikke. Vi finner imidlertid en viss variasjon i hvor godt de NAV-ansatte kjenner til mulighetene som ligger i en realkompetansevurdering.

Hos NAV har det vært en endring i prioriteringer over tid som har hatt betydning for bruken av utdanning som tiltak. Etter NAV-reformen, som var implementert i 2011, ble det lagt vekt på arbeid først. Hovedmålsettingen var å finne raskeste vei tilbake i arbeid, og kvalifiseringstiltak utover svært begrensede kurs ble dermed ikke prioritert.

De siste to årene har dette – i følge mange av våre informanter i NAV - blitt noe mindre vektlagt. Det har vært et større fokus på legge til rette for en mer varig løsning. Dette er blant annet en konsekvens av at man erfarte at en del brukere ofte kom i midlertidig løsninger som medførte at de relativt raskt kom tilbake til NAV.

En konsekvens av denne vridningen er at NAV i dag – ifølge en rekke av våre informanter – har en noe større vilje til å bruk kvalifiseringstiltak, enn hva som var situasjonen for noen år siden. NAVs statistikk over tiltaksbruken de siste årene støtter imidlertid ikke opp om en slik vridning. Så hvor reell den ev. har vært kan vi ikke svare på i dette oppdraget.

---

<sup>47</sup> Men i selve vedtaket til NAV kontoret er arbeidsevnen redusert med minst 50 prosent. Dette gjøres fordi NAV forvaltning ikke vurderer vedtaket om nedsatt arbeidsevne (§ 11-5). De vurderer kun om resterende vilkår er oppfylt.

## 5.4 NAV – individuelle vurderinger

I motsetning til fylkeskommunen sier ikke regelverket i NAV noe om rettigheter til utdanning. Regelverket setter derimot rammene for hvem NAV *kan* tilby utdanning og hvordan dette kan kombineres med konkrete livsoppholdsytelser. Vurderingen av om NAV *tilbyr* utdanning er fortsatt individuell og avhengig av en rekke forhold. Her bruker NAV-veiledere både egne ressurser og eksterne i vurderingen.

Når det gjelder kartlegging av NAV-brukeres opplæringsbehov gjøres dette i to omganger. Når en person kommer til NAV inngår dette i den første vurderingen av situasjonen, gjerne knyttet til behovsvurderingen og eventuelt i selve arbeids-evnevurderingen. Det stilles spørsmål som: Hvilken formell/uformell kompetanse sitter personen på?, hvilke muligheter har den på arbeidsmarkedet? og hvordan er arbeidskapasiteten og arbeidsevnen? I løpet av denne prosessen vil det også gjøres vurderinger av om brukeren kunne hatt behov for mer utdanning. Her kan også karriereveiledning være aktuelt for å undersøke mulighetsrommet til brukeren.

For brukere der det enten er aktuelt å ta voksenopplæring gjennom regulær finansiering (brukere med voksenrett og finansiering fra Lånekassen) eller der NAV vurderer det som nødvendig å gå inn og finansiere livsopphold og/eller utdanning (brukere uten voksenrett) vil en realkompetansevurdering gjennomføres. Denne gjennomføres av fylkeskommunen, og kan finansieres av NAV for de som ikke har voksenrett.

Vi har inntrykk av at mange NAV-veiledere har en viss oversikt over hvilke muligheter arbeidssøkere har til å ta videregående opplæring, men at de ikke er eksperter på feltet. NAV sitt utgangspunkt i sin brukeroppfølgning er at bruker skal håndtere «mest mulig» på egenhånd. Brukere, som har spørsmål om videregående opplæring for voksne, blir derfor som hovedregel bedt av NAV-veileder om å ta kontakt med fylkeskommunen på egenhånd, med mindre NAV-veilederne «frykter» at bruker ikke klarer dette selv. Da vil NAV-veileder kunne bidra mer aktivt inn i dialogen rundt muligheter for videregående opplæring.

### 5.4.1 Karriereveiledning

I vurderingen av hva slags utdanning eller tiltak som kan være aktuelle vil ofte en karriereveiledning med brukeren stå sentralt. Her er det særlig fire typer karriereveiledning som brukes i litt ulik grad.

For det første kan NAV-veilederne selv gi karriereveiledning. I flere fylker har karrieresenter kurs/opplæring for NAV-veiledere i karriereveiledningsmetodikk, og det er flere av veilederne vi har snakket som selv gjennomfører karriereveiledning med brukere.

Den andre typen karriereveiledning gis av karrieresentre. Her er omfanget i det enkelte fylke blant annet avhengig av antallet karrieresentre, samt organisering og beliggenhetene til sentrene. Det er få sentrale føringer på dette. Mens Nordland har ni karrieresentre har Troms og Østfold f.eks. bare ett. Hedmark har

ingen. Dette har naturligvis stor betydning for om NAV anbefaler/«henviser<sup>48</sup>» til en karriereveiledning ved et karrieresenter.

Geografien tilsier for eksempel at det vil være stor forskjell på å reise til Sarpsborg for en NAV-bruker i Østfold, sammenlignet med å reise til Tromsø for en NAV-bruker i Troms. Tilsvarende er det forskjell i bruk på steder der NAV og karrieresenteret er samlokalisert og steder der disse holder til på ulike lokasjoner (se Proba 2014 - 09).

Karriereveiledningen ved karrieresentrene foregår separat fra NAV. Karriereveilederen har i utgangspunktet ikke tilgang på informasjon som de ikke får fra brukerne, og vet dermed ikke hvilken situasjon brukerne står i - med mindre brukeren oppgir dette selv. Det er også en målsetning med karriereveiledningen å legge vekt på muligheter for den enkelte og ikke la seg begrense av hvilke stønader brukeren har. Karriereveiledningen er underlagt taushetsplikt, og karriereveilederne rapporterer heller ikke tilbake til NAV-veilederne i etterkant, med mindre dette er avklart med bruker. Dette gjør at veiledningen kan foregå uten at brukeren behøver å være redd for at det skal få konsekvenser for hva som skjer med ytelse og oppfølging fra NAV.

Det er delte meninger om dette systemet blant NAV-veiledere. Mange opplevde at brukerne kom tilbake med urealistiske forventninger. Veilederne oppgir at brukerne kommer tilbake med sære yrkesretninger og yrker som stemmer dårlig med deres andre utfordringer. Som en NAV-veileder uttalte ble det "ofte konflikt med bruker i etterkant. Vi blir den store stygge ulven." Samtidig mente en NAV-veileder som jobbet i et karrieresenter at kunnskap om brukerens NAV-historikk ville påvirke karriereveiledningen for mye og at veiledningen ble bedre om den var fri for denne kunnskapen.

Den tredje typen karriereveiledning reduserer problemet med manglende informasjon. Det er trekantsamtaler mellom en karriereveileder (i de fleste tilfeller ansatt i karrieresentrene), NAV-veileder og bruker. Dette blir benyttet i flere av fylkene (Rogaland, Oppland og Sogn og Fjordane) og sees på som en vellykket samhandlingsarena med og rundt brukeren. Men som en av våre informanter sa så har Karrieresentere ikke noe formelt oppfølgingsansvar for disse kandidatene, selv om det kan avtales ytterligere møter (Det er ikke uvanlig at bruker har 2-3 karriereveiledningssamtaler over noen uker). Trekantsamtaler benyttes likevel primært som et kompetansehevingstiltak for NAV-veiledere.

I Rogaland ble trekantsamtale eksplisitt nevnt som et eget samarbeidsprosjekt for å bedre samarbeidet mellom NAV og fylkeskommunen om voksne. Trekantsamtaler fungerte godt som kompetanseoverføring mellom NAV-ansatte og karriereveiledere. I tillegg kunne en skissere mulighetene for utdanning i felleskap med den voksne. I Oppland ble også trekantsamtaler nevnt som et konkret tiltak for samarbeid, selv om slike samtaler ikke er nevnt i samarbeidsavtalen.

Vi har også fått rapportert om samarbeidsmøter mellom brukeren, NAV-veileder og en representant for voksenopplæringen (men som ikke er ansatte på

---

<sup>48</sup> «Noen NAV-ansatte sier at de «henviser» NAV-brukere til karrieresenteret, mens andre legger vekt på at de kun oppfordrer/anbefaler å kontakte senteret. Bruk av ordet «henviser» kan imidlertid gi gale assosiasjoner – siden NAV ikke kan pålegge en bruker å oppsøke et karrieresenter. Vi oppfatter imidlertid at valg av begrep ikke nødvendigvis betyr så mye for hva den NAV-ansatte legger i det. Alle vi har snakket med er tydelig på at de ikke pålegger en bruker å oppsøke senteret; det er snarere snakk om å anbefale/tipse om å oppsøke karrieresenteret». (Proba-rapport 2014 – 09.)

karrieresenteret). Disse samtalen ble brukt til å lage en felles plan for den enkelte voksne. Virkemidlene fra fylkeskommunen (opplæring) og NAV ble i disse møtene samordnet.

Det kan imidlertid reises spørsmål om bruk av trekantsamtaler. Proba 2014 - 09 hadde følgende refleksjon og anbefaling:

*NAV-brukere kan komme i en «limbo-situasjon» - ikke minst hvis de har behov/ønske om en inntektssikring fra NAV. Spørsmålet er om NAV-ansatte kan gjennomføre en karriereveiledningssamtale – etter de etiske og faglige retningslinjene som gjelder for slike samtaler – samtidig som de forvalter rettighetsordninger. Kanskje bør det være tette skott mellom NAV og Karrieresenteret når det gjelder håndtering av NAV-brukere?*

*Vi anbefaler myndighetene å se nærmere på samhandlingen om NAV-brukere med den hensikt å komme med tydeligere føringer. Vi tenker her på hvilken form for karriereveiledningssamtale som NAV-ansatte skal ha med sine brukere, hvilken rolle karrieresenteret kan ha overfor en NAV-bruker og hvordan de to instansene skal samhandle og kommunisere om enkeltbrukere.*

Vi har også blitt fortalt om en fjerde form for karriereveiledning: Nemlig ved hjelp av de fylkesvise NAV Arbeidsrådgivning (ARK). ARK er en spesialenhet under NAV fylke som skal bistå NAV-kontorene og deres brukere. Primær oppgavene er å utrede, kartlegge og avklare forhold knyttet til arbeidsevne hos enkeltbrukere. En viktig målgruppe for ARK er personer med helsemessige, psykiske eller sosiale utfordringer. Kontorene gir veiledning til brukere, samt NAV-veiledere i enkeltsaker. I denne veiledningen ligger NAV sine vurderinger til grunn, og en del NAV-veiledere opplevde denne som bedre til å ta hensyn til helseutfordringene til brukerne, enn f.eks. et karrieresenter.

## 5.4.2 Realkompetansevurdering

Realkompetansevurdering er aktuelt for voksne NAV-brukere som vil ta videregående opplæring. Vurderingen gir en anerkjennelse av kompetansen brukeren har fra før, uavhengig av hvor og hvordan kompetansen er ervervet.

*«Realkompetansevurderingen fastslår om, og på hvilket nivå den voksnes kompetanse er likeverdig med den kompetansen som bestått videregående opplæring gir»<sup>49</sup>*

Anerkjennelse av realkompetanse gjør både at samfunnet bedre bruker de ressursene som er, og at brukerne må bruke mindre ressurser og tid for å få en formell kompetanse.

For målgruppen for denne studien vil realkompetansevurdering ikke kun brukes for å dokumentere ervervet kompetanse. Heller legger realkompetansevurderingen grunnlaget for hvilke «kompetansehull» brukeren har, og dermed for hvilken opplæring som er nødvendig for å få fagbrev eller vitnemål. En vanlig løsning er å starte et opplæringsløp med en realkompetansevurdering slik at man

---

<sup>49</sup> Udir (2014): Nasjonale retningslinjer for realkompetansevurdering av voksne i videregående opplæring.

for eksempel gjorde i «Videregående opplæring for arbeidssøkere i Oppland fylke/Gjøvikregionen».<sup>50</sup>

I noen fylker, f.eks. i Nordland og Troms, er økt bruk av realkompetansevurdering eksplisitt nevnt som et samarbeidsområde mellom NAV og fylkeskommunen. I Nordland er og i Troms var realkompetansevurdering av NAV-brukere regulert i en egen delavtale.<sup>51</sup> Dersom NAV skulle dekke kostnadene til realkompetansevurdering for brukere uten voksenrett ifølge avtalen i Troms, måtte denne gjennomføres innen en 6-ukers frist, ellers trengte ikke NAV betale for vurderingen. Den ble i så fall dekket av fylkeskommunen. Selv om avtalens periode tok slutt i 2011, praktiseres samarbeidet rundt realkompetansevurdering fortsatt i Troms, ifølge våre informanter.

I Nordland dekker fylkeskommunen realkompetansevurderingen for voksne både med og uten voksenrett. NAV kjøper altså ikke realkompetansevurderingen for voksne uten rett. Det samme gjelder for Oppland. Også i andre fylker mente NAV-veilederne at NAV ikke betalte for realkompetansevurdering, men det var også en del som var usikre på dette.

Når det gjelder voksne under 25 år «uten rett» til realkompetansevurdering brukes det i enkelte tilfeller «kreative løsninger» idet «man gir stand-punkt-karakterer for å få folk i mål», f.eks. innen helsefag. Vi har imidlertid ikke nok kompetanse til å vurdere om en slik praksis følger regelverket.

Selv om realkompetansevurdering er svært hensiktsmessig i starten av et utdanningsløp var ikke alle NAV-veilederne sikre på hvordan de skulle bruke det. Ved ett kontor ble det hevdet at realkompetansevurderingen ble gjennomført i etterkant av praksis og at dette var noe de nå brukte mindre enn tidligere. I en del fylkeskommuner syntes man også at det var vanskelig å samarbeide med NAV om realkompetansevurdering fordi NAV ønsket en mer generell vurdering, mens fylkeskommunen vil ha en vurdering rettet mot ett spesielt fag.

## 5.5 Spesielle grupper og ytelser

Selv om beskrivelsen over gjelder de aller fleste målgruppene finnes det et par grupper som faller under andre ordninger.

Innvandrere eller minoritetsspråklige med og uten voksenrett blir nevnt som målgrupper i noen av avtalene, f.eks. Sogn og Fjordane («minoritetsspråklige elever»). I Nordland foreligger det en egen delavtale særlig rettet mot minoritetsspråklige, og i andre fylker nevnes minoritetsspråklige eksplisitt som målgruppe i den overordnede avtalen. Det er også fylker der minoritetsspråklige ikke blir nevnt som egen undergruppe i selve avtalen (f.eks. i Rogaland)<sup>52</sup>, men der det likevel finnes prosjekter rettet mot denne gruppen, som for eksempel i Oppland.

---

<sup>50</sup> Se dokumentet: «Sluttrapport – Prosjekt: Videregående opplæring for arbeidssøkere i Oppland fylke/Gjøviksregionen».

<sup>51</sup> I denne avtalen om «Økt bruk av realkompetansevurdering for brukere av NAV vises det i tillegg til Hedmark og Rogaland som mellom 2006-2008 deltok i et nasjonalt prosjekt for å øke bruken av realkompetansevurdering for brukere av NAV.

<sup>52</sup> Minoritetsspråklige er derimot inkludert i den overordnede målgruppen: «Voksne ...(med og uten voksenrett), inkludert minoritetsspråklige....»

Informantene poengterer at det er ikke slik at alle ønsker videregående opplæring. Mange vil ha behov for å tjene penger og skal kanskje forsørge personer i hjemlandet. Dermed vil mange gjerne ut i arbeid så raskt som mulig, og utdanning kommer i andre rekke. NAV prøver ofte å overbevise personene om at utdanning er nødvendig på sikt.

Minoritetsspråklige er dessuten en «heterogen gruppe», og som en informant sa: «de er ingen gruppe» og skiller seg veldig når det gjelder utdanning, språkferdigheter osv. Også alder, landbakgrunn mv. kan ha stor sammenheng med hvilke muligheter som åpnes når NAV bruker utdanning som tiltak. Likevel er det gjennomført flere enkeltprosjekter i fylkene som dekker denne gruppen. Disse har ofte en kombinasjon av norskopplæring og fagopplæring og retter seg mot enkeltgrupper blant de minoritetsspråklige.

## 5.6 Hvilke opplæringstiltak og –tilbydere benyttes?

Både fylkeskommunen og NAV fylke velger hvordan de vil utforme sitt opplæringstilbud basert på hvilket behov som finnes blant brukerne, men det er stor forskjell i hvordan de prioriterer og velger konkrete opplæringstiltak og tilbydere. Mens fylkeskommunen har stor fleksibilitet i å velge mellom institusjoner som er underlagt fylkeskommunen og private i anbuds konkurranser, må NAV i utgangspunktet lyse ut sine tiltak på anbud.

I sin følgeevaluering av samarbeidsavtalene fant Buland m.fl (2010) at samarbeidet i fylkene i stor grad gjaldt elever i videregående opplæring eller ungdom som hadde falt fra i videregående opplæring. NAV og utdanningsmyndighetene i flere fylker samarbeidet altså om tiltak som bar preg av forebygging av frafall, snarere enn av å rette seg mot den gruppen voksne som ikke har oppnådd videregående kompetanse. NAV støttet altså mer opp under undervisningsmyndighetene enn motsatt. Som Buland m.fl (2010) skriver:

*Den sentrale samarbeidsavtalen gir fylkene tydelig føringer på å samordne tiltak mer effektivt. På samme tid erfarer en på fylkesnivå at sentrale myndigheter ikke har vært oppmerksom nok på rammebetingelser i regelverk og finansieringsordninger ofte kan gjøre det vanskeligere å samarbeide. Det som gjennomgående nevnes er at NAVs aktiviteter er omfattet av innkjøp- og anskaffelsesreglement hvor anbudsregler må brukes. Dette kan medføre problemer i konkrete samarbeidsprosjekter med fylkeskommunen.*

Vi finner også i vår studie at samarbeidet mellom NAV og fylkeskommunen blir vanskeliggjort av anskaffelsesreglementet som krever at NAV sine innkjøp av tiltak gjøres via anbud. For fylkeskommunen som ikke er vant til denne typen anbudsrunder er det krevende å delta i konkurranse med andre profesjonelle anbudstilbydere.

Det knytter seg også ulike forståelser av målgruppene for tiltakene. Mens NAV har ønsket seg brede tiltak som kan tilbys mange personer samtidig har fylkeskommunene hatt et individfokus på enkeltbrukerne som har rett til videregående opplæring og som har mulighet til å utløse et krav om dette.

NOVA dokumenterte en stor variasjon i hvordan fylkeskommunene gjennomfører sin videregående opplæring for voksne. I tillegg til å benytte egne videregående skoler/OPUS-sentre mv. kan det være samarbeid med andre fylkeskommuner, AOF, NKI, Friundervisning, mv. (Dæhlen m. fl. 2013). I tillegg kan de ulike opplæringskontorene ha en rolle – ikke minst for de som skal ta fagbrev.

I fylkeskommunene kan vi som hovedregel dele i tre ulike modeller når det gjelder bruk av offentlige og private tilbydere av opplæring. Disse modellene varierer i hvor stor grad fylkeskommunen bruker private aktører: I den ene enden har vi fylkeskommuner som kun bruker egne tilbydere, for eksempel egne videregående skoler eller voksenopplæringscenter/OPUS o.l. Denne modellen identifiserte vi i to av våre syv casefylkene (Oppland og Hedmark).

I midten har vi fylkeskommuner som i hovedsak bruker egne tilbydere, men som supplerer dette med private tilbydere ved behov. Her ble private aktører blant annet brukt til eksamensforberedende kurs eller andre tilbud som faller utenfor Opplæringsloven. Til slutt har vi fylkeskommuner som i hovedsak baserer seg på private opplæringstilbydere. Rogaland er et eksempel på dette.

For personer som ikke kan benytte seg av rettigheter i fylkeskommunen må NAV legge sine tiltak ut på anbudsmarkedet og er avhengig av å følge regelverket for offentlige anskaffelser. Dette betyr at NAV ikke kan velge leverandør etter andre kriterier enn kvaliteten og pris på tilbudet. Ofte vil det være et par private aktører som er relativt store i hvert fylke, i tillegg til eventuelt fylkeskommunen. Vi finner en stor variasjon i hvilke leverandører som leverer AMO-kurs og opplæring i de ulike fylkene. Variasjonen er både på antallet private aktører, på omfanget og antallet av AMO-kurs som NAV har og på bruken av tilbudet til fylkeskommunen.

NAV har begrenset mengde med tiltakspenger som har betydning for hvor mange tiltak de har mulighet til å ha. I flere fylker ble dette problematisert. I ett fylke hadde man historisk brukt mye arbeidsmarkedsbedrifter, som til dels hadde gått på bekostning av konkrete utdanningstilbud. Tilsvarende ble det i et fylke problematisert at et forsøksprosjekt, som vel og merke var vellykket, trakk mye av ressursene bort fra andre mulige tiltak. Det er dermed hele tiden snakk om en prioritering mellom grupper.

Når det gjelder bruken av fylkeskommunen varierer denne altså mye. I noen fylker er fylkeskommunen en helt sentral leverandør, som for eksempel i Nordland, mens fylkeskommunen ikke leverer tilbud i anbudsprosessene i andre fylker, som for eksempel i Rogaland og Oppland. Vi opplever at dette i liten grad er knyttet til NAV sine ønsker. Det er heller knyttet til fylkeskommunens ønske om, og kapasitet til, å delta i anbudskonkurransene.

I flere fylker deltar ikke fylkeskommunen i anbudskonkurranser. NAV ønsker fylkeskommunen på banen, men fylkeskommunen synes det er vanskelig på grunn av manglende erfaring med anbudskonkurranser. I tillegg er ikke dette noe fylkeskommunen opplever som viktig. I disse fylkene kunne fylkeskommunen likevel ha et godt samarbeid med NAV i konkrete prosjekter, selv om det ikke medførte at de beveget seg inn i anbudskonkurranser.

En utfordring flere fylkeskommuner tok opp var at NAV i sine utlysninger ofte ønsket kortvarige AMO-kurs (dvs. 1-2 måneder). Fylkeskommunene opplever det som komplisert å levere slike kurs innenfor de rammene som NAV satte.

Anskaffelsesreglementet blir altså sett som hemmende for mulighetene for samarbeid med fylkeskommunen. Siden man ikke kan gi mer informasjon til noen aktører enn andre, eller på andre måter forfordele tilbydere, kan ikke NAV diskutere behovet for og utformingen av tiltak med fylkeskommunen i forkant av en utlysning. I flere av intervjuene ble dette tatt opp som problematisk. Samarbeidet med fylkeskommunen gikk godt, men når det kom til å planlegge nye AMO-kurs måtte fylkeskommunen holdes helt utenfor.

Kompetansen fylkeskommunen satt på kunne altså ikke brukes i anbuds-konkurranser der fylkeskommunen var en aktuell tilbyder. Tilsvarende kunne ikke NAV stille krav om eksamensrett for videregående opplæring fordi dette var noe bare fylkeskommunen kunne levere. I mange tilfeller måtte derfor NAV-brukerne gå opp som privatister i alle fag.

Å ha spesifikke opplæringstilbud for voksne med voksenrett (der fylkeskommunen betaler), for så å ta inn noen NAV-brukere uten rett (der NAV betaler når det er ledige plasser) ble også brukt i enkelt av fylkene. Rogaland hadde f.eks. AMO-kurs innen helsefag til minoritetsspråklige. Disse ordningene hadde imidlertid et relativt lite omfang.

I noen fylker fikk vi inntrykk av at NAV likevel løste dette ved å omgå regelverket noe. Siden enkeltplasser i voksenopplæringen koster mindre enn grensen for hva som kunne kjøpes inn uten anbud, var det mulig å kjøpe inn disse direkte fra fylkeskommunen. Informantene opplevde det likevel som på kanten, men mente at omfanget var lite og at ”de individuelle hensynene er så sterke at vi ikke har problematisert det”.

En annen måte å organisere tiltak på - slik at de ikke omfattes av anskaffelsesregelverket - er om fylkeskommunen ikke tar betalt. Dette tilsvarer situasjoner der NAV-brukere benytter seg av en eventuell voksenrett. Siden dette ikke er noe NAV betaler for vil ikke NAV måtte forholde seg til anbud. I flere fylker var det samarbeidsprosjekter der NAV og fylkeskommunen bidro med sine respektive ressurser. Disse forsøksprosjektene beskrives mer inngående i neste kapittel.



## 6 Eksempler på tiltak/prosjekter/ordninger

Vi har nå beskrevet hvordan samarbeidet fungerer på generelt grunnlag. I noen fylker har man i dag egne prosjekter som dekker gruppen over 21 år uten videregående opplæring, men det er sjelden at disse ordningene dekker alle i gruppen. Alle fylker har imidlertid hatt enkeltprosjekter for å dekke behovet til videregående opplæring hos noen spesielle grupper i fylket.

I den videre presentasjonen av enkeltprosjekter vil vi legge vekt på hvordan prosjektene har løst utfordringene knyttet til regelverk. Her er det noen dimensjoner som er spesielt viktige. Når det gjelder deltakerne er det særlig interessant om de har voksenrett eller ungdomsrett i fylkeskommunen og tilsvarende om de har ytelser basert på nedsatt arbeidsevne i NAV.

På utdanningsiden er det også relevant hvilken modell man har fulgt, og om det eventuelt har vært fritak fra noen deler av kravene til opplæring. I tillegg er det relevant hvilket regelverk som ligger til grunn basert på hvem som er tilbydere og hvordan dette finansieres. Til slutt vil vi si noe om graden av suksess for prosjektet.

### 6.1 Menn i helse

Menn i helse er et prosjekt som begynte i Trondheim i 2011 og som nå har blitt et nasjonalt prosjekt som gjennomføres i seks fylker. Det overordnede prosjektet og koordineringen av opplegget blir gjennomført av KS og finansiert gjennom midler fra Helsedirektoratet. Arbeids- og velferdsdirektoratet sitter i en referansegruppe i prosjektet, men bidrar ikke økonomisk til satsingen sentralt. Selve gjennomføringen lokalt finansieres på fylkesnivå og i kommunene, og der deltar også NAV fylke/kontor.

Målet med prosjektet er både å få flere menn inn i helsevesenet i kommunene, og å gi nye muligheter til menn som mangler videregående opplæring eller som har en opplæring de ikke lenger kan nyttiggjøre seg av. Fra nasjonalt hold er det lagt få begrensninger på hvordan prosjektet kan gjennomføres lokalt, og det er dermed opp til NAV og fylkeskommunen å lage lokale versjoner av opplegget.

Fylkeskommunene virker lite involvert i prosjektet og det er dermed er ikke noe krav om å ha voksenrett for å delta på tiltaket. Det virker heller ikke som om det er slik at fylkeskommunen tar seg av finansieringen der hvor de er tilbyder av opplæringen. I Vestfold betaler imidlertid fylkeskommunen for de deltakerne som har voksenrett. Målgruppen for tiltaket er altså NAV-brukere og det er NAV lokalt som finner fram til aktuelle kandidater. Disse kan ha dagpenger, men dette er unntaket. De fleste har nedsatt arbeidsevne og har dermed AAP.

Selve prosjektet går over to og et halvt år. NAV sine lokalkontor rekrutterer omtrent 100 personer per fylke. Disse blir vurdert av NAV som så sender 30 stykker på et tre måneders rekruttkurs der både arbeidsgiver og arbeidstaker får et inntrykk av hvordan det vil være med arbeid i helsevesenet. Deretter går 20 personer videre til en måneds sommerjobb i juli. Her får de vanlig lønn av

kommunene de blir ansatt i. I september gjennomføres så en realkompetansevurdering og deltakerne tar VG1 i løpet av høsten. Våren tar de så VG2 og gjennomfører en ny periode med sommerjobb. Høsten andre året går deltakerne ut i ett års lære i kommunen før de tar fagprøven. For de som ikke har fått dekket fellesfagene i realkompetansevurderingen vil det være nødvendig å ta disse mens man er i lære, eller eventuelt utsette fagprøven noe.

NAV står for hoveddelen av finansieringen av Menn i helse, men finansieringen er delt på flere ulike aktører. Det er NAV som både rekrutterer deltakerne, som betaler livsoppholdsytelser (AAP, tiltakspenger og ev. dagpenger) underveis og som kjøper inn VG1 og VG2 som AMO-kurs. Fylkeskommunen står for realkompetansevurderingen for de som har rett, og det varierer i hvor stor grad NAV må betale for de som ikke har rett. Mens deltakerne er i sommerjobb betaler kommunene vanlig lønn, og under læreperioden får deltakerne lærlingelønn fra kommunen. Oppfølgingen av prosjektet blir gjort av fylkesmannen.

## 6.2 Mer muskler i helse

*Mer muskler i helse* var et forsøksprosjekt delvis finansiert av FARVE (NAV sine forskningsmidler) som ble gjennomført i 2010 til 2013. Dette var et samarbeidsprosjekt mellom flere parter, blant annet fylkeskommunen, NAV Troms, NAV Harstad og Tromsø, og kommunene Tromsø og Harstad. Som Menn i helse ga prosjektet deltakerne en mulighet til bli helsefagarbeider. Målgruppen var menn som hadde vært arbeidsledige lenge.

Opplegget minnet om *Menn i helse* på mange måter. NAV deltok med avklaringskurs i forkant og valgte ut aktuelle kandidater. I tillegg bidro NAV med livsoppholdsytelser i utdanningsperioden og under praksis/læretida. NAV forsøkte også å få kommunene til å forplikte seg til å ta imot deltakerne som lærlinger, men dette ble bare dekket i en intensjonsavtale.

I motsetning til Menn i helse var det fylkeskommunen som sto for og betalte utdanningstilbudet. Forsøket inngikk i Troms fylkeskommune sin uttesting av VG3 i skole, og de fleste deltakerne deltok på dette. Realkompetansevurdering ble betalt av NAV for de som ikke hadde voksenrett.

Prosjektet ble oppfattet som svært arbeidskrevende. Deltakerne hadde vært lenge uten arbeid og trengte mye oppfølging. Man fant dermed ikke penger til å videreføre prosjektet etter at pengene fra FARVE ble brukt opp.

## 6.3 Andre helseprosjekter

Andre modeller som likner på dagens Menn i helse har vært og/eller blir gjennomført i flere av våre casefylker. Sogn og Fjordane har f.eks. en helsefagarbeiderklasse, Østfold har hatt Helsefagarbeiderkurs og Rogaland har kurs for minoritetsspråklige..

Opplegget i de tre prosjektene ligner om hverandre. NAV har funnet fram til og avklart aktuelle kandidater. I Rogaland har de først fått organisert norskopplæring før de starter med fagopplæringen. I motsetning til Menn i helse er det i Østfold

og Sogn og Fjordane fylkeskommunen som har stått for og betalt for opplæringen. I Rogaland har imidlertid fylkeskommunen kun betalt for de som har rett (omtrent halvparten av deltakerne). Resten er finansiert av NAV.

I Sogn og Fjordane har også personer med rett vært utgangspunktet, men så har de «fylt på» med deltakere uten rett. Til slutt har kommunene eller helseforetak tatt imot deltakerne som lærlinger. Dette ble også forsøkt i Østfold med en intensjonsavtale, men NAV lyktes ikke med å få aktuelle kommuner til å forplikte seg. NAV har i alle fylkene betalt livsoppholdsytelser både under undervisningen og i læretiden.

Målgruppen har vært noe ulik i prosjektene. Sogn og Fjordane har minoritets-språklige over 25 år, primært flyktninger, som målgruppe og Østfold rettet tilbudet mot minoritetskvinner med nedsatt arbeidsevne. I Rogaland var målgruppa minoritetsspråklige med lave stillingsprosenten eller som var arbeidsledige. Opplæringen i Sogn og Fjordane er mer omfattende enn de to andre, og i Sogn og Fjordane og i Rogaland er kursene mer rettet mot språkferdigheter enn i Østfold.

## 6.4 Prosjekt 300

«Prosjekt 300» var et treårig samarbeidsprosjekt (2010-2013) mellom Nordland fylkeskommune og NAV Nordland. I 2010, etter finanskrisen, var det 900 arbeidsledige mellom 19 og 30 år i Nordland som manglet videregående opplæring. Målet med prosjektet var at minst 30 prosent av denne gruppen skulle fullføre videregående opplæring. 85 prosent av deltakerne var under 25 år, og det var altså relativt få som hadde voksenrett.

Prosjektet besto av to deler, et 6-ukers karriere-/motivasjonskurs direkte etterfulgt av et skoletilbud på videregående nivå. Karriereveiledningen og realkompetanse-vurderingen ble gitt av de respektive karrieresentrene og ledet til utformingen av en karriereplan. Opplæringstiltakene var avhengig av den enkeltes plan og ble gjennomført ti steder, primært ved OPUS og videregående skoler. I tillegg var deltakerne knyttet til nettveiledere i Den Åpne Skole.

Prosjektet var et spleiselag mellom NAV Nordland og Nordland fylkeskommune. NAV betalte for karrierekursene, mens NAV og fylkeskommunen delte utgiftene omtrent på midten for opplæringen som ble organisert som et ti måneders AMO-kurs. Prosjektet kombinerte tiltak og virkemidler fra begge sektorer i et målrettet løp, noe som viste gode resultater, med en gjennomføringsgrad av cirka 70 prosent.<sup>53</sup>

Våre informanter mente prosjektet ville være vanskelig å gjennomføre på nytt. De omtalte det som "i gråsonen" når det gjelder innkjøp, og at det ville være vanskelig å åpne for reell anbudskonkurranse der private kunne delta når et av kravene var å dekke hele fylket.

---

<sup>53</sup> Se Rapport Prosjekt 300 – Erfaringer og resultater 2010 – 2013.

## 6.5 Prosjekt for ungdom utenfor opplæring og arbeid

*Prosjekt for ungdom utenfor opplæring og arbeid* er under planlegging i Førde og Flora kommune. Målgruppen er ungdom mellom 21 og 25 år som verken er i utdanning eller arbeid i tillegg til unge som følges opp av Oppfølgingstjenesten (OT). Målet med prosjektet er å gi deltakerne formalkompetanse gjennom fagbrev, yrkes-, studie- eller grunnkompetanse.

NAV og fylkeskommunen skal sammen velge ut egnede deltakere (maks. 15). NAV Førde og NAV Flora vil vurdere aktuelle deltakere med samtykke fra disse slik at fylkeskommunen kan sjekke tidligere kompetanse i databasen Vigo. Alle kandidater får tilbud om en karrieresamtale. Deretter starter opplæringen i august med en planlagt varighet på seks måneder. Ved oppstart vil alle deltakere bli samlet for å motivere dem, med en presentasjon fra en arbeidsgiverrepresentant om forventninger til kandidatene, og en eventuell ekstra karrieresamtale. Deltakerne vil tilbys arbeidspraksis gjennom NAV, mens fylkeskommunen vil ta ansvar for opplæring. For å kunne sette i gang dette tiltaket, må en del av deltakerne ha ungdomsrett.

Forsøket finansieres som et spleiselag mellom fylkeskommunen, berørte kommuner og NAV fylke. Sistnevnte henter (etter planen) midler fra eget driftsbudsjettet. Vi er imidlertid kjent med at det er en pågående dialog mellom NAV Sogn og Fjordane og Arbeids- og velferdsdirektoratet om hvordan et slik satsing skal finansieres fra NAV sin side.

## 6.6 Forsøk med videregående opplæring for arbeidssøkere (2010-2013)

I desember 2009 inviterte KD fylkeskommunene til å delta i et forsøk om å utvikle opplæringsmodeller for videregående opplæring for voksne arbeidssøkere. Modellene skulle utvikles i samarbeid med NAV fylke.

I invitasjonen til fylkeskommunene la departementet vekt på følgende forhold:

- Målgruppen er primært registrerte arbeidssøkere uten fullført videregående opplæring
- Formålet er at målgruppen får et helhetlig og tilpasset opplæringstilbud som fører fram til fag- eller svennebrev
- Hensikten er å utvikle opplæringsmodeller som gjør det mulig å begynne opplæringen i ledighetsperioden og å kunne fullføre opplæringen dersom vedkommende kommer i jobb
- Opplæringsmodellene skal være bærekraftige
- Fylkeskommunen og NAV fylke oppfordres til å utvikle modeller for samfinansiering av opplæringstilbudet
- Prosjektet skal gjennomføres i nært samarbeid mellom fylkeskommunene og NAV fylke, og dette må komme klart til uttrykk i prosjektsøknaden

- Opplæringsmodellene skal være i samsvar med de bestemmelser som følger av opplæringsloven med forskrifter (læreplaner, krav til dokumentasjon mv.).

Sogn og Fjordane, Oppland, Finnmark og Oslo ble valgt ut til å delta i forsøket.

Utdanningsdirektoratet (Udir) har hatt det nasjonale ansvaret for forvaltningen av prosjektet og fulgte opp utprøvingen i samarbeid med Kunnskapsdepartementet. Det var imidlertid de fire fylkeskommunene som hadde det operative prosjektansvaret og som var ansvarlig for at utprøvingene ble gjennomført i nært samarbeid med NAV fylke.

Deltakernes livsopphold ble i hovedsak finansiert via individstønning (nå tiltakspenger), men enkelte deltakere mottok dagpenger eller andre livsoppholdsytelser. Forsøksfylkene tok inn deltakere på tilsammen 37 ulike programfag, men hovedvekten var barne- og ungdomsarbeiderfaget og helsearbeiderfaget.

Omfanget av undervisningen varierte mellom fylkene og mellom fag, Noen ganger var det noe gruppeundervisning på kveldstid, andre ganger kun selvstudium, eller en kombinasjon. I Sogn og Fjordane ble progresjonen på undervisningen satt til 49 prosent og lagt til kveld/helger (for å kunne kombinere modellen med dagpenger).

Tilretteleggingen av det faglig opplegget, og faglig oppfølging og ev. undervisning ble i to av fylkene finansiert av både forsøksmidler og fylkeskommunen. I Finnmark bidro imidlertid ikke fylkeskommunen med finansiering. De fleste deltakerne gikk formelt på praksiskandidatordningen.

Forsøkene i tre av fylkene er nå avsluttet, mens forsøket i Oslo avsluttes i 2015. Selv om fylkene høstet mye erfaring er vurderingen at ingen av forsøkene er bærekraftig – gitt dagens rammebetingelser. Ikke minst avviker modellen i Oslo. Utdanningsdirektoratet<sup>54</sup> skriver at «Det gjenstår viktig avklaring med hensyn til etterlevelse av opplæringsloven, introduksjonsloven og NAVs regelverk, samt når det gjelder finansiering av opplæringen».

I de andre tre fylkene knytter det seg riktignok ikke like fundamentale spørsmål til bærekraften, men de bryter alle med dagens regler i opplæringsloven. De bærer også preg av å være forsøk der det var noe større aksept for å «prøve ut» gråsonene i regelverket, enn hvis modellene skulle være permanente ordninger.

Det at forsøkene i hovedsak ble finansiert av ekstern midler er også en viktig grunn til at modellene lot seg gjennomføre. Når de eksterne midlene forsvant var det ikke lenger åpenbart hvordan opplegget skulle finansieres lokalt. Dette er trolig også en viktig forklaring på at ingen av de tre fylkene foreløpig har videreført opplegget (Oslo fortsetter fortsatt). Forsøket ble evaluert av Proba. Rapporten vil foreligge sommeren 2015.

## 6.7 Fagbrev på jobb (2011-2014)

I 2010 inviterte KD fylkeskommunene til å delta i et nytt forsøk om å utvikle opplæringsmodeller for videregående opplæring for voksne arbeidstakere.

<sup>54</sup> Vedlegg Oslo «Videregående opplæring for arbeidssøkere» Oppdragsbrev 27-10

Denne gang i tilknytning til arbeidsplassen for ufaglærte i omsorgs- og barnehagesektoren. Hedmark, Hordaland, Nord-Trøndelag, Rogaland og Vestfold ble valgt ut til å delta i forsøksordningen.

*«Hovedmålet med forsøket er å utvikle opplæringstilbud som på sikt kan bidra til at flere ufaglærte i helse- og omsorgssektoren og barnehage tar fagbrev. Forsøksordningene skal utvikle mer brukertilpassede opplæringstilbud og flere veier fram til fagbrev enn det som tilbys i dag. Det er også et mål å stimulere arbeidsgivere til å tilby sine ansatte opplæring i tilknytning til arbeid slik at den enkelte kan beholde ordinære lønnsbetingelser under opplæringen.»<sup>55</sup>*

Prosjektet skulle i utgangspunktet gjennomføres over en treårsperiode med oppstart i 2011, men ble forlenget frem til sommeren 2014. Midlene til forsøket skulle brukes til utvikling og gjennomføring av forsøket og dekke utgifter til å utvikle og å prøve ut opplæringsmodeller i de fem fylkene. I føringene het det at kostnadene knyttet til personer uten rett til videregående opplæring må fylkeskommunene dekke selv», For å få nok deltakere med i forsøket har imidlertid fylkene – om enn i noe varierende grad - også inkludert deltakere uten voksenrett. Disse er håndtert på samme måte som de med voksenrett; uten noen egenfinansieringer fra fylkeskommune, kandidat eller arbeidsgiver.

Føringen i forsøket var at den videregående opplæringen skulle være i samsvar med de bestemmelser som følger av opplæringsloven med forskrifter (læreplaner, krav til dokumentasjon mv.). Dersom det skulle oppstå behov for å gjøre unntak fra regelverket, skulle fylkeskommunene først søke om godkjenning av tidsbegrenset pedagogisk eller organisatorisk forsøk etter opplæringsloven § 1-4<sup>56</sup>. Forsøkene i Rogaland, Hordaland og Hedmark søkte og fikk unntak fra opplæringsloven, mens Vestfold og Nord-Trøndelag gjennomførte sine forsøk innenfor rammen av praksiskandidatordningen.

Opplæringen i forsøket skulle legge til rette for tilpasset opplæring for den enkelte, blant annet på bakgrunn av realkompetansevurdering. Det var også en føring om at opplæringsmodellene som ble utviklet måtte kunne videreføres etter at forsøksperioden er over. Prosjektet var et ledd i Ny Giv-satsingen for bedre gjennomføring i videregående opplæring.

Vox har hatt det nasjonale ansvaret for forvaltningen av prosjektet og fulgte opp utprøvingen i samarbeid med Kunnskapsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Helsedirektoratet og Utdanningsdirektoratet (Udir). Det var imidlertid de fem fylkeskommunene som hadde det operative prosjektansvaret og som var ansvarlig for at utprøvingene ble gjennomført i nært samarbeid med virksomhetene.

Det at forsøkene i hovedsak ble finansiert av eksterne midler er en viktig grunn til at modellene lot seg gjennomføre. Selv om forsøket i alle fylker kan vise til gode resultater når det gjelder andelen deltakere som har fått fagbrev, har forsøkene – om enn i noe varierende grad – brutt/«presset» føringene som ble gitt fra myndighetenes side når det gjaldt målgruppe, organisering og finansiering.

<sup>55</sup> Stortingsmeldingen «På rett vei. Kvalitet og mangfold i fellesskolen», Meld. St. 20 (2012–2013),

<sup>56</sup> Eventuelle søknader om unntak skulle sendes Vox som videreformidlet disse til Udir for behandling. Udir skulle lage en oversikt over hvilke bestemmelser i regelverket det kreves avvik fra, og etter at prosjektperioden er over skulle det gjøres en vurdering av eventuelle konsekvenser for regelverket av en videreføring av opplæringsmodellene.

Det betyr at en rekke forhold er nødt til å bli avklart før modellene kan innføres som ordinære modeller i fylkene. I tre av fylkene benyttet man også modeller som hadde unntak fra opplæringsloven, som gjør at de ikke kan videreføres uten endringer i den.

I forsøket var det svært liten samhandling med NAV, i og med at deltakerne allerede hadde en arbeidstilknytning. Mange var imidlertid i ansatte i små stillingsbrøker. Vox har laget en oppsummering<sup>57</sup> av forsøket. På bakgrunn av erfaringene fra prosjektene har Vox i samarbeid med referansegruppen foreslått en skisse til ny vei til fagbrev, dvs. mellom tradisjonell lærlingeordning og praksiskandidatordningen. Den er som følger:

- a. realkompetansevurdering og avkortet og individuelt tilpasset opplæring
- b. veiledet opplæring på arbeidsplassen og mulighet for voksne ufaglærte å ta fagbrev mens de er i jobb, slik at de beholder inntekt og ansettelsesforhold
- c. fritak fra skriftlig eksamen VG3 kompensert ved veiledet opplæring og undervisvurdering
- d. fritak for fellesfag for alle voksne med minst fem års allsidig, generell arbeidserfaring

For å få opplæring etter denne modellen må deltakeren – i følge forslaget – ha minimum ett års relevant praksis, og være ansatt i minimum 50 prosent stilling gjennom hele løpet. I modellen er samarbeid mellom deltaker, arbeidsgiver og fylkeskommune sentralt, og det er en forutsetning at dette samarbeidet formaliseres og inngår som en del av fylkeskommunens ordinære arbeid/strategi med videregående opplæring. Modellen forutsetter en endring av opplæringsloven med forskrift. Forsøket ble følgeevaluert av Proba. Rapporten vil foreligge sommeren 2015.

## 6.8 Oppsummering

Med unntak av ***Menn i helse*** og forsøkene med ***Fagbrev på jobb*** og ***videregående opplæring for arbeidssøkere*** - som vi er kjent med at enkelte av forsøksfylkene vurderer å videreføre - kjennetegnes de andre prosjektene/forsøkene som vi har blitt fortalt om av å være avgrensede satsinger: Fylkeskommunen, NAV fylke/kontor og ev. utvalgte kommuner har gått i sammen om et konkret opplegg innenfor en gitt ramme, ev. med forsøksmidler fra staten.

Forsøkene er også «rigget til» til dels utenom de ordinære ordningene – kanskje i «gråsonen» av hva som er gjeldende regelverk. At man gjør - og får dette til - skyldes at dette er klart avgrensede satsinger. Det er heller ikke tradisjon for at slike prosjekter/forsøk nødvendigvis forankres<sup>58</sup> formelt hos Arbeids- og velferdsdirektoratet, Utdanningsdirektorat og/eller departement – ikke minst hvis opplæring leder til kompetansebevis (og ikke fagbrev).

---

<sup>57</sup> Vox 2015: Videregående opplæring på arbeidsplassen 2012-2014

<sup>58</sup> F.eks. søkte Sør-Trøndelag den 19.11.2012 om å få igangsette forsøket «Menn i helse» med en ny opplæringsmodell. Svaret – der søknaden ble avslått - kom fra Utdanningsdirektoratet ett år senere (21.11.2013). Etter det vi har brakt på det rene ble imidlertid forsøket igangsatt høsten 2013 – altså før Udires svar.

Vi har også blitt fortalt om at aktører på fylkesnivå har bedt om avklaringer fra myndighetene sentralt, men at det kan ta lang tid – hvis de i det hele tatt får en avklaring. Flere av våre informanter gir derfor uttrykk for at de oppfordres – men kanskje ikke helt eksplisitt og formelt - fra myndighetene sentralt til å utvikle lokale løsninger på egen hånd «uten å involvere/presse myndighetene sentralt på avklaringer».

Det er først når utprøvde modeller skal innføres som ordinære ordninger i fylket - og ev. «rulles» de ut i større skala – at man støter på begrensningene i regelverket knyttet til samarbeidet mellom NAV og fylkeskommunen rundt videregående opplæring for arbeidssøkere. Derfor finner vi i våre casefylker svært få eksempler på ordinære prosedyrer/praksiser som håndterer de utfordringene som vi har drøftet i dette oppdraget.

Det er en del konkrete trekk som går igjen i de ulike forsøksprosjektene. For det første ser det ut til å være to måter man har løst utfordringen med innkjøp og samarbeid. På den ene siden har vi prosjekter der én av aktørene har tatt ansvar for opplæringen av alle deltakerne. Enten har fylkeskommunen også tatt på seg ansvaret for de som ikke har rett, eller så har NAV valgt å ta på seg ansvaret for utdanning også av de som har rett.

I den andre typen prosjekt er finansieringen av opplæringen delt mellom NAV og fylkeskommunen. Her tar fylkeskommunen ansvar for deltakerne med rett og NAV for de uten rett. Dette løser problematikken knyttet til hvem sitt ansvar deltakerne er, men er så vidt vi kan forstå ikke en bærekraftig modell fordi den forutsetter at fylkeskommunen gjennomfører opplæringen selv. Altså reduserer det mulighetene for å gjennomføre en anbudskonkurranse.

Disse prosjektene oppfattes heller ikke som mulige å videreføre verken fast eller som nye prosjekter grunnet utfordringene med anbudskonkurranser. Her skiller likevel Rogaland seg ut ved at fylkeskommunen og NAV sammen har gjennomført innkjøp av plassene og delt kostnaden seg imellom. Dette er en mulig modell, men vil kunne bli kostbar for fylkeskommunen så lenge den uansett har infrastrukturen som skal til for å gjennomføre opplæringen.

Forsøkene har ofte spesifikke målgrupper som er valgt ut basert på en behovsvurdering. Prosjektene er således ikke ment til å dekke alle målgrupper i et fylke, men skal løse problemet for noen brukere. Det er altså få steder man har lagt prosjekter som dekker behovet til alle NAV-brukere som kunne trengt utdanning.

Blant målgruppene velges det ofte ut deltakere basert på avklaringer hos NAV. For **Menn i helse** velges for eksempel 20 personer ut av en gruppe på 100 aktuelle kandidater. Dette sikrer at gjennomføringsgraden blir høy og kurset når personer som har nytte av det. Samtidig gjør denne utsilingen at prosjektene treffer de mest ressurssterke i hver gruppe. Prosjektene blir dermed måter å hjelpe de personene som kanskje kunne klart seg selv. Man kan dermed stå overfor en «fløteskumming<sup>59</sup>» som vi kjenner fra andre arbeidsmarkedstiltak.

---

<sup>59</sup> Fløteskumming dreier seg i korthet ut på at man enten rekrutterer fra eller legger mest arbeidsinnsats i de gruppene man anser har best muligheter til å lykkes av et konkret tiltak. De gruppene som vil ha mest behov for bistand fra NAV for å komme i aktivitet/arbeid kan da bli nedprioritert – både økonomisk og oppfølgingsmessig.



Dette er en utfordring når det er begrenset hvilke alternativer som finnes for utdanning for de som ikke får delta i prosjektene. Dette er særlig relevant når NAV betaler for de som er fylkeskommunens ansvar, siden NAV har begrenset med tiltakspenger. Om NAV tilbyr opplæring til en gruppe som kunne fått det gratis av fylkeskommunen, er det mindre tiltakspenger igjen til andre målgrupper.

## 7 Begrensninger og muligheter i regelverket for NAV og fylkeskommuner

Lovene og forskriftene som regulerer arbeids- og utdanningsmyndighetene sine virkemidler er som drøftet tidligere både rettighetsbaserte og av mer skjønnsmessig art. Praksis for de ikke-rettighetsbaserte virkemidlene kan variere betydelig regionalt, over tid og det kan stilles ulike krav.

Ikke minst har utdanningsmyndighetene stor frihet overfor de som ikke har ungdoms-/voksenrett, men som likevel kan ha behov for slik utdanning for å styrke sin stilling på arbeidsmarkedet. Denne studien har vist betydelig variasjon, både mellom fylkeskommunene og innen det enkelte fylke når det gjelder bruk av karrieresentre og regionale aktører som OPUS-sentre, voksopplæringsentre o.l. samt om fylkeskommunen gir et tilbud til de som ikke har voksen-/ungdomsrett.

Også i NAV finner vi betydelig variasjon både mellom NAV fylke og mellom NAV-kontor i det enkelte fylke. Siden mange av NAVs ytelser/tiltak er basert på betydelig grad av skjønnsvurdering vil også den enkelte NAV-veilederes praksis kunne variere, selv om NAV for en del ytelser opererer med en beslutter/kontroller for å bidra til en mer enhetlig praksis på kontoret.

Vi har også fått rapportert fra flere informanter om at NAV forvaltning håndterer søknader om dagpenger ulikt når det gjelder muligheter for å kombinere ytelsen med utdanning. Noe stiller også spørsmål ved NAV forvaltnings rolle, mens andre synes oppgavefordelingen er fornuftig; At NAV-forvaltning bidrar til at søknader om dagpenger ble håndtert på en mer forutsigbar måte enn at ansvaret ble lagt til det enkelte NAV-kontor.

Nedenfor drøfter vi nærmere etatenes målsetninger, samt utvalgte aspekter ved NAVs organisering og saksbehandling. Vi drøfter videre finansiering og myndighetenes styring og regulering av sektoren, før vi kommer med noen overordnede anbefalinger til myndighetene.

### 7.1 Arbeids- og utdanningsmyndighetenes målsetninger

Det er to grunnleggende utfordringer knyttet til å oppnå målet om at flere voksne skal få videregående opplæring. Den første er knyttet til mulighetene som ligger i regelverket og den andre er knyttet til de ulike aktørenes målsetninger og brukergrupper. Mulighetene i regelverket er blitt diskutert i de foregående kapitlene. Nedenfor ser vi nærmere på ulikhetene i selve målsetningene.

Fylkeskommunen og NAV har ulike målsetninger når det gjelder opplæring for voksne. Dette har betydning for hvordan de forstår utfordringene og sin egen rolle. NAVs hovedmålsetning er å få flere tilbake i arbeid, og utdanning er et mulig middel for å sikre brukernes arbeidstilknytning. Manglende videregående opplæring er dermed en utfordring i den grad det har betydning for en brukers muligheter på arbeidsmarkedet. For fylkeskommunen har noen voksne rett til

videregående opplæring, mens andre ikke har det. Tilbudet om videregående opplæring er altså i utgangspunktet ikke basert på et behov, men om man har rett til det.

Knyttet til dette har NAV og fylkeskommunen ulike kriterier for hvem som er målgruppen for arbeidet. For fylkeskommunen er dette igjen gitt av rettigheter. For NAV er det et mer komplekst bilde der tilknytningen til NAV varierer i styrke fra personer med ulike ytelser fra NAV, via arbeidsledige uten ytelser til personer som bare er i kontakt med førstelinjen på NAV for hjelp med en jobbsøknad eller liknende. Fylkeskommunen og NAV har brukergrupper som overlapper i den grad NAV har brukere med voksenrett.

Siden ansvaret for å gi videregående opplæring og inntektssikring er fordelt på to instanser, gir dette betydelig utfordringer – både for de grupper som begge har et ansvar for og de grupper som faller utenfor, som ikke har noen rettigheter. Buland m.fl. 2010 skrev om dette i sin rapport, og dette er like gjeldende i dag:

*Gjennomgående ser vi at det kan være utfordringer knyttet til samarbeid mellom to såpass ulike organisasjonskulturer som NAV og fylkeskommunen. De to etatene representerer to ulike styringsregimer med ulike organisering, kultur, oppgaver og rammevilkår. I fylkeskommunene kan saksbehandlere ha stor frihet og romslighet til å gyve løs på nye utfordringer, mens NAV representerer et mer målstyrt og klassisk byråkrati med rapporteringsrutiner oppover i hierarkiet. Det er ikke nødvendigvis enkelt å forene to såpass ulike organisasjoner om felles samarbeid og samordning av virkemiddel.*

*Selv om NAV her fremstilles som tungrodd byråkratisk så kan den samme etaten handle svært raskt dersom tiltak skal settes ut i livet. Fylkeskommunene er ikke alltid like raske og fleksible, men er nødt til å forholde seg til et politisk system der avgjørelser kan ta tid. Slik sett kan også fylkeskommunen noen ganger oppleves som tungrodd og seindrektig organisasjon.*

*Dette handler selvsagt også om at de to avtalepartenes virkemidler er basert på ulike lovverk som igjen er utformet for å ivareta/regulere ulike samfunnsformål og politikkområder. Dette blir en utfordring når man møter målgrupper som befinner seg i grenselandet mellom de to partenes ansvarsområder. Dette speiler på mange måter en utfordring med den «segmenterte stat», der ulike etater har sitt klart definerte arbeidsområdet og målgrupper. Når nye arbeidsoppgaver avtegner seg i grenselandet mellom ulike samfunnsområder, som her mellom utdanning og arbeidsliv/arbeidsmarked, blir dette en utfordring for de eksisterende etatsmessige skillelinjer.*

Det finnes, som drøfte tidligere, utfordringer knyttet til å kombinere inntektssikring fra NAV og utdanning, siden det kun er mulig å få en inntektssikring med kurs i regi eller godkjent av NAV. Denne utfordring er ikke minst eksemplifisert i forsøket med videregående opplæring for arbeidssøker, der NAV stilte som betingelse at forsøksdeltakerne ikke kunne studere på dagtid, samtidig som de mottok dagpenger/individstønad. Opplæringen måtte gis på kveldstid/helger. Strengt tatt kunne deltakerne heller ikke studere/lese på dagtid, da tiden skulle brukes til å «skaffe arbeid». Dæhlen m. fl. (2013) og Frøyland og Fossetøl (2014) rapporterer noe av det samme.

Også våre informanter i casefylkene forteller om en rekke tilfeller der NAV-brukere mistet sin inntektssikring, avsluttet sitt utdanningsløp eller tok færre fag (og dermed lavere progresjon), for å beholde ytelsen fra NAV. Selv om mye tyder på at både NAV-veiledere og de ansatte i fylkeskommunene er blitt mer bevisst utfordringene med å kombinere NAV-ordninger og utdanning de siste årene, løser ikke det utfordring for arbeidssøkere som lever på NAVs livsoppholdsmidler og som trenger/ønsker utdanning.

Ingen av våre casefylker har f.eks. utviklet «anbefalte løsninger»/prosedyrer for å håndtere dette, med unntak av at noen har utvidet ungdomsretten. Vi har imidlertid inntrykk av at aktørene de siste årene er blitt mer bevisst å adressere denne problemstilling i sine møter med brukere. Det betyr at ansatte i fylkeskommunen spør de som tar kontakt om de er NAV-brukere – og hvis de er det – oppfordre dem til å ta kontakt med NAV om hvilke muligheter de har, før de vurderer et utdanningsløp. På samme måte er NAV-veiledere blitt mer bevisste på dette i sin dialog med sine brukere.

Den grunnleggende utfordringen – dvs. å håndtere arbeidssøkere som lever på NAVs livsoppholdsmidler og som trenger/ønsker utdanning – er imidlertid fortsatt i liten grad adressert gjennom fylkesvise prosedyrer/føringer. I den grad dette oppfattes som et problem – er dette i stor grad fortsatt uavklart. Samarbeidsavtalene har i liten grad håndtert dette.

Våre vurderinger er derfor de samme som Buland m.fl. 2010 skrev:

*Vi ser også at interesseforskjeller og ulike forventninger til hva egen og den andre partens organisasjon skal bidra med henger ofte sammen med hvilken selvforståelse aktørene har av eget «hovedansvar», rolle i samfunnet og egen forståelse av lov- og regelverk. Ulike forståelser og fortolkninger kan føre til forskjellige opplevelser av hvor «kreativ» en er nødt til å være i forhold til regelverk. Vi ser eksempelvis at informantene våre fortolker NAVs ansvar for enkelte av brukergruppene som befinner seg i disse grenseflatene forskjellig. Noen vil si at det ikke er nødvendig å tøyne regelverket fordi disse gruppene er helt klart innenfor det en forstår som NAVs ansvar. Andre opplever at de må være kreative og tøyne grensene dersom de skal være en samarbeidende part. Strengt byråkratiske fortolkninger av eget ansvarsområde derimot, kan godt forstås som riktig og rett i forhold til gjeldende regelverk, men vi tror sjelden det fører til god samordning og til frodige samarbeidsprosjekter mellom partene.*

## 7.2 Organisering og saksbehandling

Ekspertgruppen har i sin sluttrapport (2015) en rekke innspill om NAV som vi ikke går nærmere inn på her, utover å konstatere at de peker på en rekke forhold rundt organisering, oppgavefordeling og ansvar som også vil kunne ha stor betydning for samarbeidet om voksne arbeidssøkere som har behov for videregående opplæring. Nedenfor begrenser vi drøftingen til enkelte aspekter ved saksbehandlingen av AAP og dagpenger.

En utfordring som en rekke NAV-veiledere har adressert er knyttet til at NAV forvaltning ikke har brukerkontakt og at saksbehandlerne i varierende grad har

dialog med brukers NAV-veileder. Vi har imidlertid fått svært ulike signaler på dette.

Noen av våre informanter mener at dagens rollefordeling er fornuftig og fungerer godt. Blant annet fordi dagpenger er klart regulert med lite rom for skjønn. For å sikre en enhetlig praksis er det derfor fornuftig å samle søknadshåndtering i egne enheter – istedenfor at hver NAV-veileder/kontor skal saksbehandle og fatte vedtak. Til en viss grad har vi også fått inntrykk av at det kanskje blir enklere å drive oppfølgingen av brukerne når man ikke saksbehandler dagpenger.

Saksbehandlingen av krav om AAP skiller seg fra håndtering av dagpenger. Søknader om AAP blir behandlet i en egen avdeling som ligger hos NAV Forvaltning i det enkelte fylke. Disse avdelingene behandler alle krav om AAP som kommer fra NAV-kontorene i fylket. NAV Forvaltning har ansvaret for å vurdere om alle vilkårene for AAP er oppfylt, og fatter på grunnlag av disse vurderingene et vedtak om å innvilge eller avslå søknad om AAP.

I henhold til grensesnittrutinen skal imidlertid NAV forvaltning legge til grunn NAV-kontorets § 11-5-vedtak (nedsatt arbeidsevne), og ikke bruke tid på å se nærmere på begrunnelsen for vedtaket. Vedtak om nedsatt arbeidsevne er et enkeltvedtak som blir fattet i NAV-kontoret, og blir omtalt som et hovedinngangsvilkår for AAP. NAV-kontoret har videre, i samråd med bruker, ansvaret for å komme frem til hvilken type aktivitet den enkelte mottaker av AAP skal gjennomføre (§11-6).

Man kan tenke seg å håndtere dagpenger på samme måte som AAP, ved at NAV-veilederen behandler søknaden, mens NAV forvaltning fatter vedtak. Enkelte informanter synes dette kunne vært fornuftig; Ikke minst når det er behov for tett brukeroppfølging. Det skyldes blant annet at dagpengemottakere kan ha en NAV-veileder som følger dem opp, ev. i tiden rett før/etter de fikk dagpenger. Riktignok kan det være dialog mellom NAV-veileder og NAV forvaltning i enkeltsaker, men det er ikke noe fast rutine/prosedyre på dette. Det virker på oss som at det er opp til den enkelte NAV-veileder og/eller saksbehandler i NAV forvaltning å initiere en slik kontakt.

Vi er blitt fortalt om situasjoner der for eksempel dagpengene stoppes fordi NAV-brukeren har satt kryss på meldekortet om at de er i utdanning. Noen ganger kan det skyldes misforståelser (at brukeren ikke burde/skulle ha satt et kryss), men det er også tilfeller der NAV-veiledere mener at NAV forvaltning sin praksis er for streng. Flere NAV-veiledere har fortalt om tilfeller der de mener at utdanningen er klart innenfor regelverket, men der NAV forvaltning har kommet til en annen vurdering. Noen hevder også at NAV forvaltning har blitt strengere de siste årene (selv om regelverket ikke er endret).

Det kan være flere konsekvenser av at NAV-brukere ikke kan kombinere dagpenger og utdanning. For en del vil det være uaktuelt å ta utdanning eller de vil ha mindre progresjon enn de ellers kunne hatt. Selv om regelverket for enkelte nok kan stimulere til å prøve å finne nytt arbeid, mener mange informanter at dette ofte er en kortsiktig løsning, Mange brukere kommer raskt tilbake til NAV fordi det grunnleggende problemet – dvs. liten formell kompetanse – gir små muligheter for varig arbeid.

## 7.3 Finansiering

Som vi har drøftet tidligere er det betydelig utfordringer knyttet til hvordan et utdanningstilbud til NAV-brukere skal organiseres og finansiere. Som vi har sett har det vært eller er igangsatt en rekke ulike forsøk/prosjekter i fylkene. Selv om flere av disse beskrives som vellykkede ser vi at få blir videreført i ordinær drift. Ofte oppleves tiltakene å være i grenseland av regelverket, noe som det er enklere å håndtere så lenge det er et forsøk. I dag er det kun **Menn i helse** som kan oppfattes å ha blitt en «permanent» ordning.

Hovedutfordringen med samarbeidsprosjektene er å finne en måte å finansiere prosjektet, samtidig som man skal holde seg innenfor anskaffelsesreglementet. Buland m.fl. 2010 oppsummerte på følgende måte

*I implementeringen av sentralt samarbeidsavtale møter vi det paradokset at nasjonale regler og er finansieringsordninger gjør det vanskelig å realisere intensjonene bak samarbeidsavtalene. Partene er derfor tvunget til å finne ordninger i "gråsonen" i forhold til regelverk, eller gå inn i samarbeid preget av ulikevekt i den forstand at noen bærer større økonomiske byrder enn andre.*

*Dette er også et dårlig utgangspunkt for å etablere et varig samarbeid med gjensidig eierforhold til arbeidet. (...) Forpliktende samarbeid i må være basert i på felles forpliktelser med en forutsigbar finansiering. Alle parter må kunne bidra økonomisk.*

*Vi registrerer at det er ulik tankemåter og ulik praksis knyttet til hvor «kreativ» en våger å være i NAV knyttet til en del av de samarbeidsprosjektene som en ønsker å delta i. Forpliktende samarbeid koster og hvis en ikke kan være med «å spytte i potten» så kan en heller ikke forvente å bli tatt seriøst med på laget. Mangel på midler til konkrete prosjekter er en gjenganger hva angår utfordringer det pekes på i samarbeidet fremover.*

I våre casefylker ser det ut til at det er to hovedstrategier for å finansiere konkrete samarbeidsprosjekter/-forsøk.

Den første måten er å organisere utdanningen i tråd med hvem som har ansvaret for de ulike brukerne. Om vi ser bort fra brukere som faller utenfor begge aktørenes målgrupper vil denne formen for organisering ta hensyn til at det er ulike målsetninger til aktørene. Ved at NAV betaler for brukerne uten rett og fylkeskommunen for de med rett trenger ingen av de to å strekke seg utover sitt ansvarsområde.

Denne måten å organisere utdanningen på vil imidlertid ofte komme i konflikt med anskaffelsesreglementet, fordi det vil være nødvendig at fylkeskommunen er leverandør av utdanningen om fylkeskommunen skal betale for de med rett (Dette gjelder i mindre grad i fylker der fylkeskommunen primært bruker private aktører til opplæring). Dermed oppleves prosjekter med slike løsninger å være på kanten av regelverket og dermed lite bærekraftige og aktuelle å utvide til vanlig praksis.

Alternativet, som i større grad følger regelverket, er at én av aktørene finansierer og organiserer utdanningsdelen. Om fylkeskommunen betaler selv er ikke utdanningsdelen et innkjøp fra NAV sin side, og man trenger ikke forholde seg til

regelverket for innkjøp. Tilsvarende kan NAV ta på seg hele finansieringen og gå via en anbudskonkurranse (der fylkeskommunen også kan delta).

Selv om sistnevnte også følger regelverket tar altså én av partene på seg et større ansvar enn den egentlig har, så lenge man ikke avgrenser seg til bare de som har rett (fylkeskommunen) eller de som ikke har rett (NAV). Når NAV finansierer opplæringen slipper fylkeskommunen sitt ansvar for de med rett, og tilsvarende vil fylkeskommunen når den finansierer opplæringen ta ansvar også for de som er uten rett. Nedenfor drøfter vi noen utfordringer med de to organiseringsmåtene.

Den første måten å organisere et tiltak på, tar ikke nødvendigvis noen av aktørene på seg et ansvar som de ikke allerede har. Tiltaket kan fortsatt være mer eller mindre kostbart, men dette kommer av tilbudet man gir til sine egne brukere og ikke av at man tilbyr tiltaket til andre. Den andre måten å organisere et tiltak på krever i større grad økonomiske overveielser for aktørene.

For NAV vil vurderingen av om man skal gå inn og finansiere et tiltak som dekker en bred gruppe variere på fylkesnivå og være avhengig av tiltaksbudsjettet. Siden tiltaksbudsjettet til NAV er rammefinansiert må NAV fylke gjøre en avveining mellom tiltak som inkluderer mange med rettigheter fra fylkeskommunen og tiltak for grupper som ikke har en slik rettighet.

I alle fylkene er også en god del av tiltakspengene allerede bundet opp i for eksempel arbeidsmarkedsbedrifter; Hvilket gjør fleksibiliteten til NAV mindre. Prosjektene vil også ofte strekke seg over flere år, noe som gjør at en forpliktelse vil binde opp ressurser også i årene framover (selv om avtalene som NAV inngår i hovedsak kan termineres<sup>60</sup> uten noen begrunnelse).

NAV har et bredt ansvar, og som mange NAV-veiledere poengterte, er ikke videregående opplæring aktuelt for mange av de som er inne i systemet. Dette gjelder uavhengig av om brukeren oppfyller eller ikke oppfyller vilkårene for at NAV kunne tilbudt dette. Tiltak som gjelder opplæring er dermed tiltak som treffer én bestemt del av NAV sin brukermasse, en gruppe som har gode forutsetninger relativt til andre NAV-brukere.

I omtrent alle prosjektene som er beskrevet i denne rapporten inngår det en form for avklaring av egnethet i forkant. Selv om det er hensiktsmessig å sikre at de med høyest sannsynlighet for å gjennomføre deltar, begrenser dette i hvor stor grad tiltaket er relevant for svakere brukere. Å gjennomføre et opplæringstiltak der NAV betaler for brukere som har rettigheter i fylkeskommunen kan altså bli sett som en problematisk prioritering.

Også fylkeskommunene har ulike muligheter til å finansiere utdanning på egenhånd. Mulighetene for fylkeskommunene blir påvirket av arbeidsmarkeds-situasjonen i fylket og økonomi, i tillegg til hvordan opplæringen er organisert. Det kan for eksempel være enklere å gi et nettbasert opplæringstilbud til mange uten ekstra kostnader, enn det er å utvide «skreddersydde løsninger».

---

<sup>60</sup> For avtalene i skjermet sektor gjelder en gjensidig oppsigelsesfrist på seks måneder med skriftlig varsel. Selv om NAV har inngått en kontrakt med en leverandør - tildelt gjennom en anbudskonkurranse - har de ikke nødvendigvis forpliktet seg til å gå til noen anskaffelser fra dem. Det avhenger av hva som er avtalt i den enkelte kontrakt.

I noen fylker uttrykte våre informanter fra fylkeskommunen også lite bekymring for å gi opplæringstilbud til søkere «uten rett», fordi det var «alltid noen ledige plasser». Blant disse var det også noen som hadde som praksis å starte opp tiltak for grupper med rettigheter, for så å inkludere de uten rett (Sogn og Fjordane). Informantene var opptatt av å se på «mulighetene i stedet for begrensningene». I andre fylker derimot, var man opptatt av å kun gi tilbud til de med rett.

Også når det gjelder potensialet for samarbeid er det store forskjeller mellom de to modellene. Den første krever nødvendigvis samarbeid, mens den andre både kan gjennomføres uavhengig av den andre aktøren og til en viss grad vil også begrense NAV sine muligheter til å inkludere fylkeskommunen.

Når én av aktørene står for hele utdanningsløpet gjør det at prosjektet i mindre grad blir et samarbeidsprosjekt. Særlig gjelder dette for de prosjektene der NAV kjøper inn opplæringen. Som nevnt i kapittel 5 vil ikke fylkeskommunen kunne være med i planleggingen av disse prosjektene om den skal være med i anbuds konkurransen. Man havner dermed i en catch-22, enten inkluderer man fylkeskommunen i planleggingen og bruker andre aktører som leverandør, eller så starter samarbeidet først når fylkeskommunen eventuelt har vunnet anbuds konkurransen.

## 7.4 Styling og regulering fra sentralt hold

Samfunnsmandatene til de to instansene er svært ulike. Som vi også har drøftet tidligere er det en utfordring at myndighetene kan styre NAV i linjen via Arbeids- og velferdsdirektoratet, mens de ikke har samme instruksjonsmulighet overfor fylkeskommunene. Det skyldes ikke minst at fylkeskommunene er politisk styrt, hvilket gjør at de blir autonome enheter.

I den grad myndighetene ønsker å regulere opplæringsfeltet må det gjøres gjennom lover/forskrifter og/eller ved føringer/pålegg til fylkesmannen. Inntrykk vi sitter igjen med er at fylkesmannen har fått relativt få konkrete oppgaver knyttet til å følge opp samarbeidet mellom NAV og fylkeskommunen når det gjelder videregående opplæring for voksne.

Det at regelverket om f.eks. livsoppholdsytelser i NAV også er et direkte disinsentiv for å ta utdanning, skaper såkalte «samfunnsfloker». Både ansatte i NAV og i fylkeskommunen uttrykker frustrasjon knyttet til utfordringene i dette regelverket. Å løse disse oppleves som vanskelig lokalt, særlig fordi det ikke finnes noen standardiserte ordninger på nasjonalt nivå.

Når nasjonale myndigheter og føringer ikke er koordinerte blir det vanskelig for aktørene på fylkesnivå å løse utfordringene. Våre funn støtter opp om tidligere evalueringer der man fant at fylkene «lykkes best» når man bruker en «fleksibel tolkning» av regelverket eller dersom én av aktørene tar ansvar for den andres målgruppe.

Det er en tydelig frustrasjon både i NAV og fylkeskommunen knyttet til disse utfordringene ved regelverket. Det oppleves som vanskelig å løse lokalt, særlig fordi det ikke finnes noen standardiserte ordninger på nasjonalt nivå. Flere forteller også om nasjonale seminarer der man først blir presentert for spennende prosjekter fra andre fylker, for deretter å høre foredrag som gir signaler om at de



tidligere presenterte prosjektene ikke overholder regelverket man er pliktige å følge. I hvert fall er det slik en rekke av våre informanter har beskrevet en del av disse samlingene.

Buland m.fl. 2010 oppsummert i sin rapport følgende:

*Med bakgrunn i våre funn i denne evalueringen vil vi hevde at det i fremtiden vil være av avgjørende betydning for hvor godt en lykkes med målsettingene i den sentrale samarbeidsavtalen om sentrale myndigheter her vil sette i gang en større prosess for å gjennomgå regelverk for å tilrettelegge bedre. Det er vel og bra med gode intensjoner i en sentral samarbeidsavtale, men det hjelper ikke dersom realiteten er at årelange samarbeidsprosjekter oppleves å strande på grunn av stivbeint regelverk, slik eksempelet fra Buskerud viser. Her er det viktig å påpeke at reglene for offentlige anskaffelser selvsagt er felles for NAV og fylkeskommunene. Det er ikke disse reglene våre informanter henviser til.*

Siden Buland m.fl. 2010 kom med sin rapport har det skjedd lite med regelverket. Våre funn og vurderinger skiller seg dermed heller ikke fra hva Sintef fant. Riktignok har det blitt inngått en ny samarbeidsavtale, og det har blitt gjennomført en rekke nye forsøk for å teste ut mulighetsrommet i regelverket. Men sistnevnte har i svært liten grad hatt betydning for praksis i fylkene – utover de avgrensede satsingene som er gjennomført. Vi ser også at svært få forsøk blir gjennomført på nytt.

Spørsmålet er om slike overordnede samarbeidsavtaler er løsningen når selve ramme- og regelverket for de to berørte instansene er så ulikt. Nok en gang viser vi til Buland m.fl. 2010 som vi synes oppsummer dilemmaet på en god måte:

*På den ene siden ser vi at personlige relasjoner, ildsjeler, skjønnsmessige vurderinger etc. er viktig for å lykkes med arbeidet. Man opplever mange steder at man lykkes fordi man velger å tolke regler på en bestemt måte, eller som flere har sagt, strekke reglene litt. Vellykkede tiltak oppleves til tider som å befinne seg i «gråsonen» i forhold til regelverket. Dette står i motsetning til en byråkratisk organisasjon ar arbeidsmåter, med sine krav til likebehandling, regelfølgning, dokumentasjon etc., for å sikre brukernes individuelle rettigheter på samme måte, uavhengig av tid og sted.*

*Motsetningene her blir klare, regel vs skjønn, individ vs system, og det er som sagt vårt inntrykk at mange tiltak lykkes nettopp fordi noen tøyer/fortolker regler litt annerledes, og dermed muliggjør rask respons, effektivitet etc, i realiseringen av tiltak som kommer brukerne til gode. Her går ikke skillelinjene bare mellom de to ulike etatene, men også innenfor den enkelte etat. Ulike deler av organisasjonen har ulik kultur på dette området, helt ned på saksbehandlernivå kan man oppleve at noen forholder seg strengt til regelverket, mens noen i større grad utnytter de «gråsonene» som finnes, og gir seg sjøl større handlingsrom.*

*Dilemmaet her er at man kan få et grunnlag for ulikebehandling. Kan det bli slik at det tilbudet du som bruker får, er avhengig av om du møte en kultur som fortolker regler stramt, eller en kultur som «tar seg friheter», definere/tar seg større rom og er mer fleksibel i s sin regelbruk? Kan man komme i en situasjon der kreativitet gir lokale resultater, men ikke*

*likebehandling, mens regelfokusering gir likebehandling, men ikke resultater?*

Også Frøyland og Fossestøl 2014 skriver i sin rapport - om inkludering av ungdom i skole eller arbeid - følgende:

*I flere prosjekter har man erfart at det kan være viktig å «tøye» virkemidlene, det vil si at man finner tilpasninger og løsninger for hver enkelt ungdom som ikke alltid er helt i tråd med regelverk og føringer. Samarbeidspartnere er godt fornøyde med såkalte «kreative NAV-veiledere». Det kan dreie seg om en tillempling av vilkår for bruk av ulike NAV-ytelser til utsatt ungdom som ikke når opp i konkurransen om lærlingeplasser eller arbeidspraksiser. (...) Vi har sett eksempler der «utsatte ungdommer» gis økonomisk bistand som regelverket i utgangspunktet ikke åpner for, men som man likevel vurderer det som riktig å gjøre for å holde akkurat denne ungdommen i aktivitet.*

Med dette som bakteppe kan samarbeidsavtalene litt forenklet få to ulike uttrykk. På den ene siden har man avtaler der nettopp gruppene som havner utenfor begges ansvar blir vektlagt. I disse avtalene utformes det dermed ulike måter å jobbe rundt disse gruppene på. Opplands utvidede ungdomsrett er et eksempel på et tiltak som synes å komme ut av et slikt perspektiv.

På denne andre siden er det en god del av avtalene som spesifiserer at de gjelder overlappende eller felles målgrupper eller som trekker fram at manglende effektive tiltak for de overlappende gruppene, som bakgrunnen for avtalen. Det er altså ikke nødvendigvis slik at avtalene problematiserer hele gruppen av voksne som kan tenkes å trenge videregående opplæring. Derimot er målsetningen å avklare hvordan man skal jobbe med de som kan tenkes å ha behov fra begge instanser.

I sin ytterste konsekvens virker det som om avtalene i noen tilfeller fungerer som avklaringer av hva som er ansvaret til hver av aktørene. De bygger altså ikke opp under samarbeid, men gir kunnskap om hver av partnernes tilbud og sikrer at "riktig" aktør tar sitt ansvar. Dette kan være hensiktsmessig i den forstand at man utnytter de forpliktelser og tilbud hver aktør har, men man står da relativt langt fra ideen om en samarbeidsavtale.

Særlig i NAV er det flere som uttrykker at man tidligere har gått for langt i å gå inn i saker som er fylkeskommunens ansvar, særlig for ungdom med ungdomsrett. Nå prøver man derfor å sikre at fylkeskommunen uttømmer sine verktøy før man kommer inn fra NAV sin side. De fylkesvise avtalene bidrar dermed ikke nødvendigvis til mer samarbeid – snarere mindre når det gjelder operativt nivå.

Fylkesvise samarbeidsavtaler er likevel et gode for samarbeidet. Mye tyder på at samarbeidet i våre casefylker har blitt stadig bedre og at avtalene har hatt betydning for det strategiske samarbeidet mellom NAV fylke og fylkeskommunen. De mer fundamentale utfordringene – som ikke minst har betydning for praksisfeltet – ser imidlertid ikke ut til å ha blitt håndtert i eksisterende samarbeid. Der kommer avtalene «til kort».

Vi anbefaler derfor – som også Buland m.fl. 2010 gjorde – at arbeids- og utdanningsmyndighetene sentralt må sammen finne nye løsninger som muliggjør samarbeid på bred front. I dette arbeidet må også integreringsperspektivet og kommunens ansvar og rolle inkluderes. Vi tenker ikke minst her på koblingen til introduksjonsordningen og ev. andre tiltak ovenfor innvandrerbefolkning. Det

skyldes naturligvis at innvandrere og flyktninger er sentrale målgrupper for dette samarbeidet.

Departementenes arbeid med stortingsmeldingen er trolig et viktig skritt i riktig retning. Målet må være å utvikle en helhetlig politikk rettet mot kompetanseheving blant voksne med lite utdanning, svake grunnleggende ferdigheter eller ikke anerkjent kompetanse. Vi anser imidlertid at et tettere og mer fruktbart samarbeid mellom utdanningsmyndighetene og NAV ikke er mulig uten endringer av regel-/lovverket.

Vi ser derfor behov for en grundig gjennomgang av gjeldende regelverk – ikke minst for de gruppene som i dag ser ut til å «falle mellom to stoler». Vi tenker her blant annet på ungdom mellom 22 og 24 år som ha mistet ungdomsretten, og innvandrere med dårlige norskferdigheter uten mulighet til å kombinere ulike inntektssikringsordninger og utdanning (ikke minst opplæring i norsk).

# Referanseliste

Alexander, K. L., Entwisle, D. R., & Kabbani, N. S. (2001). The dropout process in life course perspective: Early risk factors at home and school. *Teachers College Record*, 103(5), 760-822.

Buland, T., Bungum, B., Tønseth, C., & Mathiesen, I. H. (2010). Tid for samarbeid? Sluttrapport fra Evaluering av implementering av sentral samarbeidsavtale AID-KS. SINTEF, Trondheim.

Byrhagen, K., Falch, T., & Strøm, B. (2006). Frafall i videregående opplæring: Betydning av grunnskolekarakterer, studieretninger og fylke. Trondheim: Senter for økonomiske forskning AS.

Dæhlen, M., Danielsen, K., Strandbu, Å., & Seippel, O. (2013). Voksne i grunnskole og videregående opplæring. NOVA Rapport 7/2013. Oslo: NOVA.

Ekspertgruppens delrapport (2014): *Brukernes møte med NAV*

Ekspertgruppens sluttrapport (2015): *ET NAV MED MULIGHETER – Bedre brukermøter, større handlingsrom og tettere på arbeidsmarkedet*

Frøyland, K., & Fossetøl, K. (2014). Inkludering av ungdom i skole eller arbeid. AFI-rapport 1/2014. Oslo.

Grødem, Anne Skevik, Roy A. Nielsen og Anne Hege Strand Unge mottakere av helserelaterte ytelser (2014) Fafo-rapport 2014:37

Hagen, A., & Skule, S. (2008). Kompetansereformen og livslang læring. Status 2008. Fafo.

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

Høst, H. (2009). Videregående for voksne: yrkesopplæring dominerer. In E. Markussen (Ed.), *Videregående opplæring for (nesten) alle* (pp. 129-142). Oslo: Cappelen.

Høst, H. (2010). Fag- og yrkesopplæringen i Norge – noen sentrale utviklingstrekk (2). Rapport 2/2010. NIFU STEP Norsk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning.

Kunnskapsdepartementet. (2008). Utdanningslinja. St. meld. nr. 44 (2008-2009). Oslo: Kunnskapsdepartementet.

Markussen, E. (2014). Markussen, Eifred (2014). Utdanning lønner seg: Om kompetanse fra videregående og overgang til utdanning og arbeid ni år etter avsluttet grunnskole 2002. ISSN: 1892-2597. ISBN: 978-82-7218-976-0. NIFU Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning.

Markussen, E., Wigum Frøseth, M., Lødding, B., & Sandberg, N. (2008). Bortvalg og kompetanse. Oslo: NIFU STEP.

Proba-rapport 2012-03 *Familieinnvandrere utenfor introduksjonsordningen. Utfordringer, behov og tilbud den første tiden i Norge*

Proba-rapport 2012-10 *Evaluering av arbeidsevnevurderinger i NAV. Oppfølgingsundersøkelse*

Proba-rapport 2014-09 *Evaluering av de fylkesvise karrieresentrene - med søkelys på samhandlingen med NAV*

Proba-rapport 2015-03 *Klage- og påvirkningsmuligheter i AAP-ordningen*

Sandberg, N., & Markussen, E. (2009). Hvem velger hva i videregående og hva påvirker valget? In E. Markussen (Ed.), *Videregående opplæring for nesten alle* (pp. 54-67). Oslo: Cappelen.

Støren, L., Helland, H., & Grøgaard, J. (2007). Og hvem stod igjen...? Sluttrapport fra prosjektet Gjennomstrømning i videregående opplæring blant elever som startet i videregående opplæring i årene 1999–2001 (Vol. 14, pp. 2007). Oslo: NIFU STEP Rapport.

Tobiassen, A. E., & Døving, E. (2006). Kompetanseutvikling i arbeidslivet: Forskning med implikasjoner for offentlig politikk. *Søkelys på arbeidsmarkedet*, 1, 51-61.

Udir (2008). *Voksnes rett til videregående opplæring*. Rundskriv UDir-2-2008.

Udir (2014). *Nasjonale retningslinjer for realkompetansevurdering av voksne i videregående opplæring*. Oslo: Utdanningsdirektoratet.

VOX (2013). *Videregående opplæring for voksne - en vei ut av arbeidsledigheten*. Oslo: VOX.