

Bruk av opplæringstiltak for personer med nedsatt arbeidsevne

Forprosjekt til effektevaluering

Rapport 2012 - 11

Bruk av opplæringstiltak for personer med nedsatt arbeidsevne

Forprosjekt til effektevaluering

Utarbeidet for Arbeidsdepartementet

Innhold:

1	INNLEDNING.....	1
1.1	Formål.....	1
1.2	Definisjon av målgruppen	1
1.3	Relevante endringer i regelverk.....	3
2	UTVIKLING OG VARIASJONER I TILTAKSBRUK	4
2.1	Utvikling i målgruppen personer med nedsatt arbeidsevne.....	4
2.2	Utvikling i arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne	6
2.3	Endringer i tiltaksbruk over tid.....	6
2.4	Lokale forskjeller i tiltaksbruk	9
3	AETAT-ANSATTES REFLEKSJONER.....	17
3.1	Opplegg for intervjuer om praksis i Aetat	17
3.2	Praksis i tiltaksbruken og endringer på 2000-tallet	17
3.2.1	Attføringstiltak generelt.....	17
3.2.2	Opplæringstiltak spesielt	19
3.3	Lokale forskjeller i bruk av opplæringstiltak	21
3.4	Oppsummering	24
	REFERANSER	25

1 Innledning

Rapporten er utarbeidet innenfor prosjektet ”Evaluering av arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne” på oppdrag for Arbeidsdepartementet. Vi dokumenterer en del forhold omkring bruken av arbeidsrettede tiltak overfor personer med nedsatt arbeidsevne, med vekt på opplæringstiltak. Vi dekker i hovedsak perioden fra år 2000 og fram til NAV-reformen, og omtaler regelendringer, endringer i definisjon av målgruppen samt innretning av og bruk av tiltak.

1.1 Formål

Rapporten dokumenterer informasjon som vi har samlet inn som et forprosjekt til en analyse av effektene av tiltakene. Effektanalysen skal gjennomføres av Frischsenteret ved hjelp av ulike statistiske metoder på eksisterende registerdata.

Tanken er at effektanalysene kan forbedres ved hjelp av kunnskap om tiltakene, hvordan avgjørelser om deltakelse på tiltak fattes, om målgruppen er endret over tid, m.v. Denne rapporten dokumenterer slike forhold. Kartleggingen har dessuten hatt som formål å identifisere variable som kan brukes i den statistiske analysen. Dette kan være variable som måler

- brå skift i utvelgelsen til tiltak
- endringer i utformingen av tiltak (varighet, innhold, m.v.)
- forskjeller i prioriteringer av eller knapphet på tiltak for grupper som kan antas å ha like store nytte av tiltak (for eksempel prioriteringsforskjeller mellom fylker/kontorer)

Vi er på jakt etter tilfeldige (sett fra brukerens perspektiv) variasjoner i bruken av opplæringstiltak, som ikke påvirker effekten av tiltakene. Dersom slike variasjoner er mulig å identifisere i eller kople til registerdataene, kan det forbedre den statistiske analysen.

Framstillingen er basert på følgende kilder:

- Statistikk fra NAV over antall personer i målgruppen og bruk av ulike tiltak. Statistikken er bearbeidet av oss
- Intervjuer av personer i NAV som jobbet i Aetat på 2000-tallet, på fylkes- og/eller lokalkontornivå

I tillegg har vi gjennomgått Lovdata, styringssignaler fra Arbeidsdepartementet til Arbeids- og velferdsdirektoratet (primært gitt i tildelingsbrev) og styringssignaler fra direktoratet til fylkesnivået i Aetat/NAV i form av årlige eller halvårslige brev. Vi dokumenterer ikke denne gjennomgangen, men gir en kort oppsummering av viktigste regelendringene i kapittel 1.3.

1.2 Definisjon av målgruppen

Det er personer med nedsatt arbeidsevne som er målgruppen for tiltakene som skal studeres i prosjektet. Både begrepsbruk og definisjon av målgruppa har endret seg over tid. Tidligere brukte man begrepet ”yrkeshemmede arbeidssøkere”. Fra og med januar 2009 begynte NAV å bruke begrepet ”personer med nedsatt arbeidsevne”, som et resultat av at man hadde begynt å ta i bruk arbeidsevnevurderinger (Bråthen og Vetvik, 2011).

Forskjellen på den gruppa man tidligere kalte ”yrkeshemmede” og den gruppa man i dag kaller ”personer med nedsatt arbeidsevne”, er for en stor del et resultat av endringer i regelverket for de helserelaterte ytelsene i Folketrygden. I mars 2010 ble de tre tidligere ytelsene rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad slått sammen til én – arbeidsavklaringspenger (AAP). Det har riktignok aldri vært noen automatikk i at personer med nedsatt arbeidsevne har rett til bestemte livsoppholdsytelser. Både den tidligere gruppa ”yrkeshemmede” og dagens gruppe ”personer med nedsatt arbeidsevne” inkluderer både

personer med helseproblemer med rett til ytelser i folketrygden, og personer med nedsatt arbeidsevne på grunn av sosiale/andre problemer. Det er en vurdering av en persons kapasitet og muligheter som skal ligge til grunn for konklusjonen om vedkommendes arbeidsevne. Den klart største gruppa er likevel de med helseproblemer, og endringer i regelverket for ytelsene i Folketrygdloven påvirker derfor avgrensningen av gruppa sterkt.

I Figur 1.1 illustrerer vi forskjellen mellom de to gruppene. Blant personer med nedsatt arbeidsevne er det en del som har behov for og kan ha nytte av arbeidsrettede tiltak, mens andre kun har behov for medisinsk behandling/rehabilitering (første kolonne). Denne siste gruppa var ikke inkludert blant ”yrkeshemmede”. Før NAV var de registrert i trygdeetatens og ikke Aetats register, og hadde rett til rehabiliteringspenger så sant de ellers tilfredstilte kravene til det.

Blant de yrkeshemmede var det en majoritet som hadde rett til attføringspenger på grunn av helseproblemer, men noen hadde ikke det, da det var sosiale årsaker til den nedsatte arbeidsevnen. Kategorien ”yrkeshemmede” er rammet inn med blått i tredje kolonne, og tilsvarer målgruppa i undersøkelsen vår – farget med grått. *Dette er altså den gruppa som var aktuelle for et arbeidsrettet tiltak – tidligere kalt attføringstiltak.*

Figur 1.1 Forholdet mellom den tidligere gruppa ”yrkeshemmede” og dagens gruppe ”personer med nedsatt arbeidsevne”

Behov	Årsaker	Betegnelse på målgruppa	
		Før: Yrkeshemmede	Nå: Personer med nedsatt arbeidsevne
Behov for arbeidsrettet tiltak:	Sosiale årsaker:	Ingen helserelatert ytelse	Ingen helserelatert ytelse
	Helsemessige årsaker:	Attføringspenger	AAP
Behov for medisinsk behandling/rehabilitering:	Helsemessige årsaker:	Rehabiliteringspenger (i en periode tidsbegrenset uførestønad)	AAP

Innføringen av AAP i 2010 hadde blant annet som mål at man ikke skulle la ytelse styre vurdering av hensiktsmessig tiltak – noen av dem som fikk rehabiliteringspenger kunne også ha nytte av arbeidsrettede tiltak. Gruppa ”Personer med nedsatt arbeidsevne” (rammet inn med blått i siste kolonne) inkluderer nå også de som tidligere mottok rehabiliteringspenger. Fremdeles inkluderer gruppa personer som har nedsatt arbeidsevne av sosiale årsaker, og ikke rett til AAP. Gruppa er definert gjennom resultatet av en arbeidsevnevurdering.

Vi ser i figuren at vi har avgrenset den ”egentlige” målgruppa for prosjektet til personer med nedsatt arbeidsevne, og som har behov for arbeidsrettede tiltak. Det kan være problematisk å identifisere denne gruppa i NAVs registre i dag – men dette er foreløpig ikke aktuelt for oss, siden vi må gå noen år tilbake i tid for å evaluere effekt av tiltakene.

1.3 Relevante endringer i regelverk

I løpet av 2000-tallet var det en rekke endringer i regelverket for helse relaterte livsoppholdsytelser og i regelverket for tiltakene. Det er imidlertid få av dem som innebærer brå skift av en type som kan være til hjelp i den statistiske analysen av effekter av opplæringstiltak. Følgende regelendringer er de mest relevante.

Ytelser i folketrygden

Endringer i regelverket for de helse relaterte ytelsene har påvirket størrelsen på og sammensetningen av målgruppa ”yrkeshemmede”:

- Tidsbegrenset uførestønad ble innført i 2004
- Varigheten av rehabiliteringspenger ble strammet inn flere ganger, blant annet i 2004
- For uførepensjon ble kravet om at ”alt skulle prøves” skjerpet i 2005
- I 2010 ble attføringspenger, rehabiliteringspenger og tidsbegrenset uførestønad erstattet av arbeidsavklaringspenger (dette er foreløpig ikke relevant)

Endringer i forvaltningen

Fra 2004 overtok Aetat ansvaret for saksbehandling av søknader om attføringspenger (de medisinske vilkårene), noe som økte beholdningen av yrkeshemmede i Aetats registre.

Regelverk for arbeidsrettede tiltak (atfØringstiltak)

Følgende regelendringer har betydning for bruken av opplæringstiltak:

- Aldersgrensen for bruk av utdanning/skole ble hevet fra 22 til 26 år i 2004
- Maksimal varighet av skole som atfØringstiltak ble satt til tre år i 2004
- Det ble satt et tak på støtte til utgifter til skole i 2003 (relevant for private skoler)

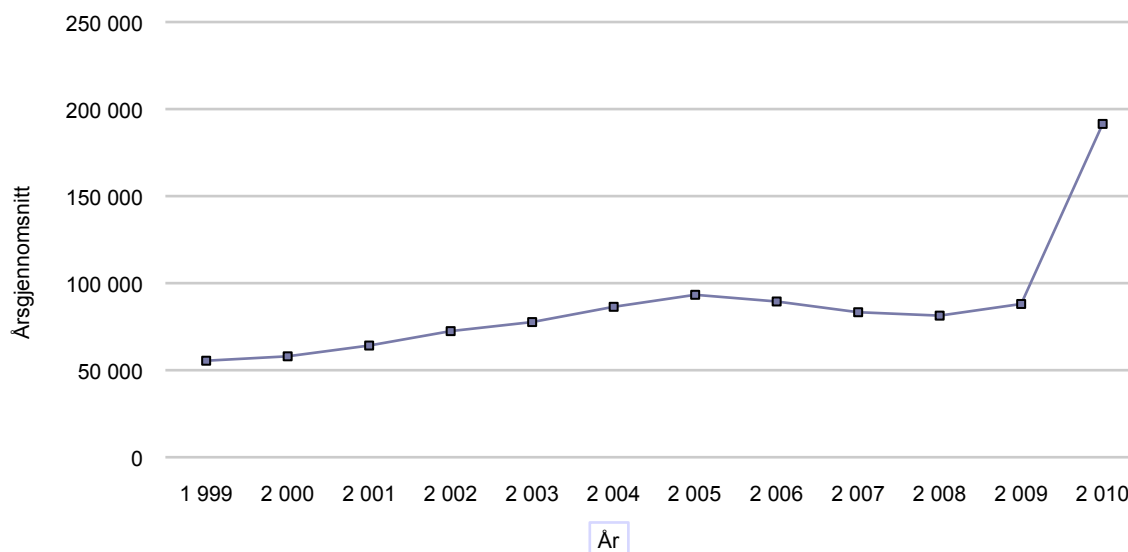
2 Utvikling og variasjoner i tiltaksbruk

I dette kapitlet viser vi først en del nøkkeltall for utviklingen i målgruppen personer med nedsatt arbeidsevne og bruken av tiltak for denne gruppa, særlig opplæringstiltak. Deretter viser vi tall for lokale variasjoner i tiltaksbruken. Tallmaterialet er utarbeidet på grunnlag av detaljert statistikk fra NAV.

2.1 Utvikling i målgruppen personer med nedsatt arbeidsevne

Prosjektet omhandler arbeidsrettede tiltak overfor personer med nedsatt arbeidsevne. Dette samsvarer med den tidligere betegnelsen ”yrkeshemmede arbeidssøkere”. Figur 2.1 viser at antall personer i denne brukergruppen steg med om lag 9 prosent per år i perioden 1999-2005, falt med 5 prosent per år i perioden 2005-08, før man igjen fikk en viss vekst i 2009. Fra 2009 til 2010 fikk man et kraftig løft i antallet. Dette skyldtes imidlertid innføringen av arbeidsavklaringspenger som utvidet gruppa betraktelig (se Figur 1.1). De personene som hadde rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad fikk automatisk (i første omgang) den nye ytelsen, og ble karakterisert som å ha nedsatt arbeidsevne.

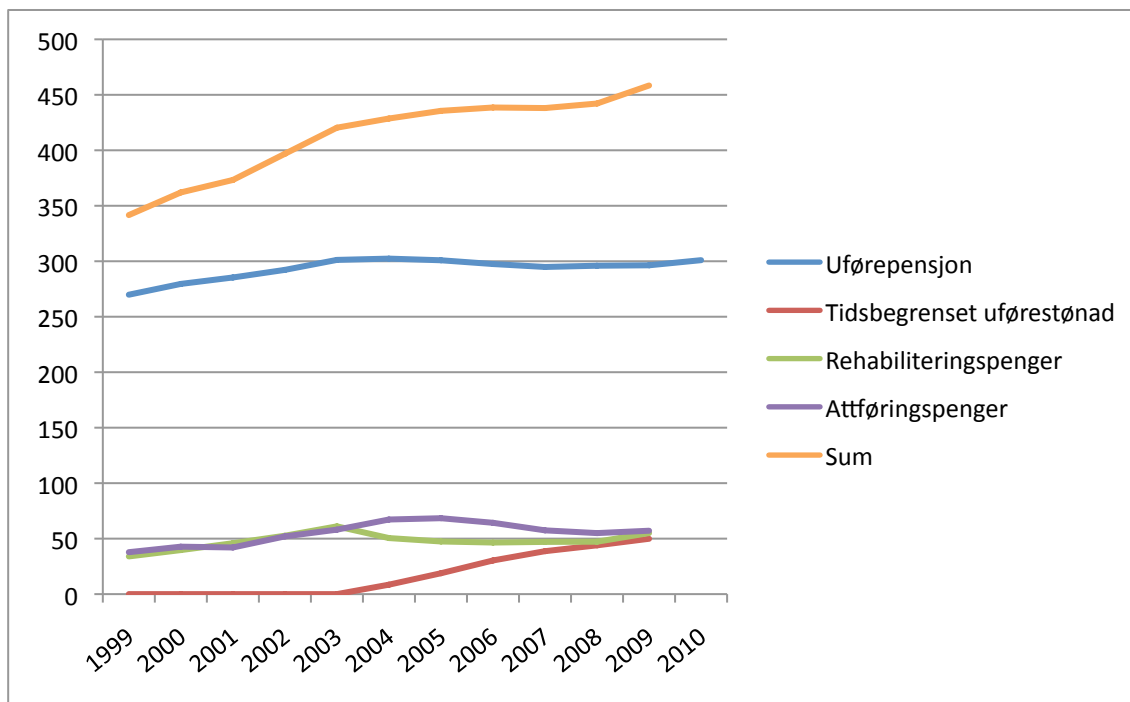
Figur 2.1 *Antall yrkeshemmede arbeidssøkere/personer med nedsatt arbeidsevne*



Selv om man holder seg til perioden 1999-2009, virker det ikke rimelig å forklare utviklingen i antall yrkeshemmede bare med demografisk utvikling, befolkningens helse og ”arbeidslivets krav”. Ett forhold som påvirker utviklingen er endringer i regelverket for flere helserelaterte ytelser. Redusert bruk av én av ytelsene vil kunne føre til en økt bruk av en annen.

Man kan kanskje spore en slik effekt i Figur 2.2. For eksempel kan figuren tyde på at fallet i antall personer med attføringspenger (som gjelder de fleste yrkeshemmede) i perioden 2005-08 i stor grad kan tilskrives innføringen av tidsbegrenset uførestønad, men ser man på summen av alle som mottok én av de ytelsene som er inkludert i figuren, ser det også ut til at veksten i bruken av ytelsene ble bremset i den samme perioden.

Figur 2.2 *Antall personer med ulike helserelaterte livsoppholdsytelser.
Årsgjennomsnitt. Tusen personer*



I tillegg til at endringer i ulike ordninger og ytelser har påvirket *antall* personer som blir kategorisert med nedsatt arbeidsevne, kan de også ha påvirket sammensetningen av gruppen. Særlig kan etableringen av tidsbegrenset uførestønad i 2004 og fjerningen i 2010 (ikke med i figuren) ha hatt en slik virkning. Personer som fikk tidsbegrenset uførestønad ble inntil videre ansett ikke å være klare for attføring. En del av dem ville tidligere (før 2004) ha blitt kategorisert som yrkeshemmede (andre ville fått uførepensjon), men var dermed ”lengre fra arbeidsmarkedet” eller ”svakere” enn andre yrkeshemmede. Etableringen av ordningen med tidsbegrenset uførestønad kan dermed ha bidratt til at gruppen yrkeshemmede i gjennomsnitt ble ”lettere”. Da tidsbegrenset uførestønad opphørte i 2010, fikk mottakerne automatisk AAP i første omgang, før de etter hvert fikk en avklaring av arbeidsevnen, og enten fikk uførepensjon eller fortsatte med AAP. Dette kan ha hatt motsatt virkning. Samtidig gikk også de tidligere mottakerne av rehabiliteringspenger inn i gruppa personer med nedsatt arbeidsevne. Det er vanskelig å vurdere nettovirkningen av dette på sammensetningen av gruppa.

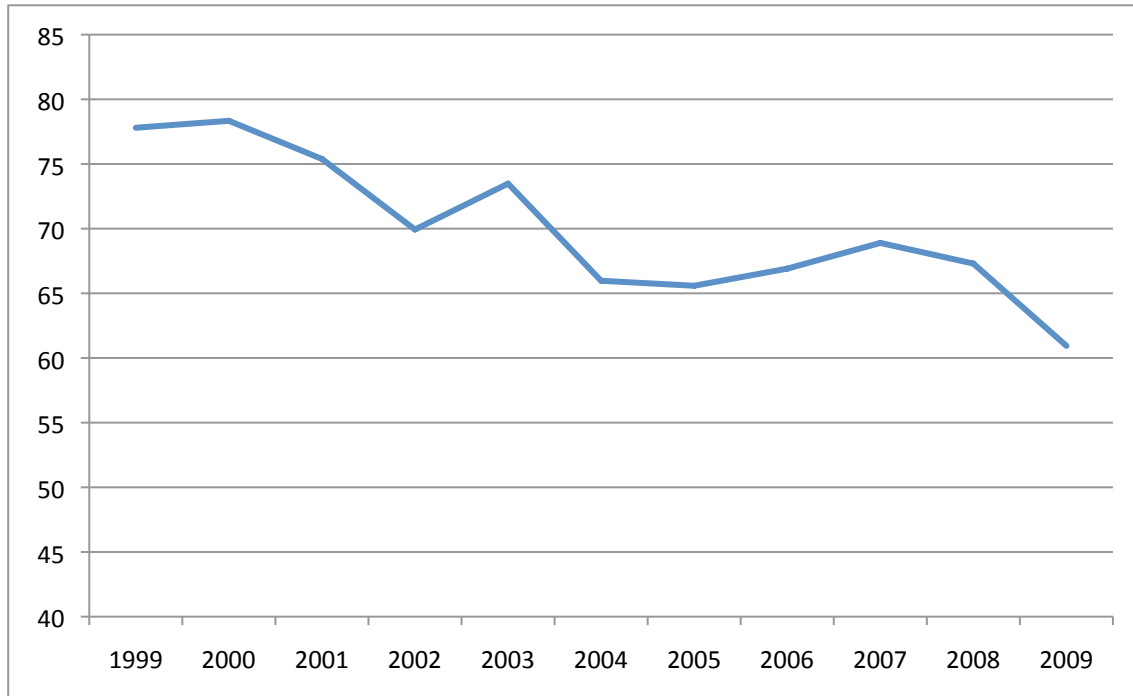
I 2000 og 2005 kom det innskjerpinger i attføringskravet for uførepensjon. Dette kan ha ført til en reduksjon i utstrømningen fra yrkeshemmede til utføre.

I 2003 kom det en innstramning i reglene for dagpenger under ledighet. Dette kan ha gitt økt innstrømning til ”yrkeshemmede”.

Ser man på utviklingen i summen av alle de nevnte ytelsene, ser man at veksten nesten stoppet opp etter 2005, før man igjen fikk sterk vekst fra 2008 til -09. Utviklingen i disse årene sammenfaller med konjunkturutviklingen. NAV mener imidlertid at det er en forsinkelse på om lag 3 år mellom konjunkturbevegelser og antall yrkeshemmede. Når antall uføre og yrkeshemmede stagnerte under høykonjunktoren fram til 2007, må det tilskrives andre forhold.

2.2 Utvikling i arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne

Figur 2.3 *Andel av de yrkeshemmede/personer med nedsatt arbeidsevne som var på tiltak. Prosent*



Figur 2.3 viser at det har vært en fallende tendens i andelen av personer med nedsatt arbeidsevne som har vært på tiltak. Andelen var 77-78 prosent i 1999-2000, men falt til 62 prosent i 2009. Det var uregelmessigheter i dataregistreringen for 2002 og -03, og tallene for disse årene må derfor tolkes med forsiktighet. Man kan tenke seg at sammensetningen av målgruppen kan ha påvirket andelen som har vært på tiltak. For eksempel kan etablering av tidsbegrenset uførestønad ha bidratt noe til sammensetningen.

NAV mener også at omorganisering av virksomheten, og da særlig NAV-reformen, har gitt dårligere kapasitet i velferdsforvaltningen i en overgangsperiode. Dette kan ha bidratt til nedgangen etter 2007.

2.3 Endringer i tiltaksbruk over tid

Innledning

Over tid varierer både andelen av alle yrkeshemmede som er på tiltak og fordelingen på ulike typer tiltak. Vi vet ikke sikkert hva som ligger bak tidsvariasjonen, men ser at følgende faktorer kan ha bidratt:

- Det har i perioder vært måltall for andelen av yrkeshemmede som skulle være på tiltak. Måltallene har vært endret over tid.
- Regelendringer, både for avgrensning av målgruppa, ytelsene, de enkelte tiltakene, tilgrensende ytelser og ordninger (for eksempel sykepenger og uføretrygd) kan ha påvirket sammensetningen av målgruppen.

Nedenfor vil vi ved hjelp av noen få figurer illustrere noen viktige endringer over tid og forskjeller i bruk av tiltak på fylkes- og kontornivå. I figurene har vi utelatt data for 2002 og -03.

Grunnen er at det var problemer med dataregistreringen disse årene, og tallene kan være misvisende.

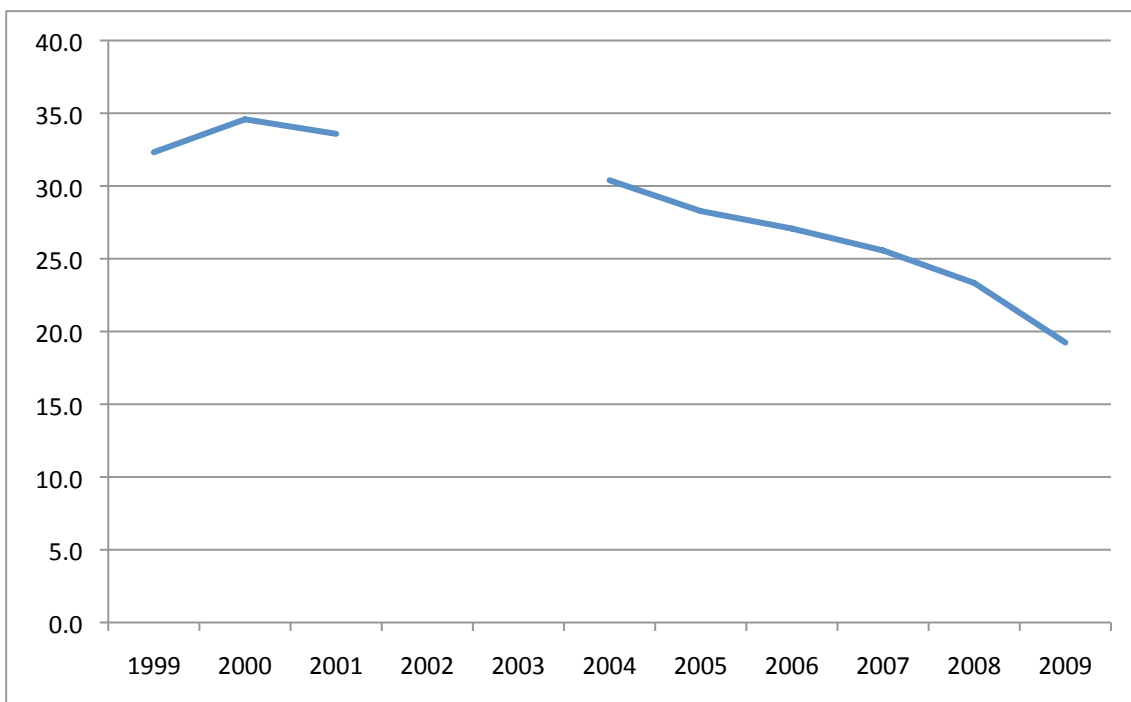
Tidsutvikling

Vi har allerede vist andelen av personer med nedsatt arbeidsevne som har vært på tiltak ulike år (jf. Figur 2.3).

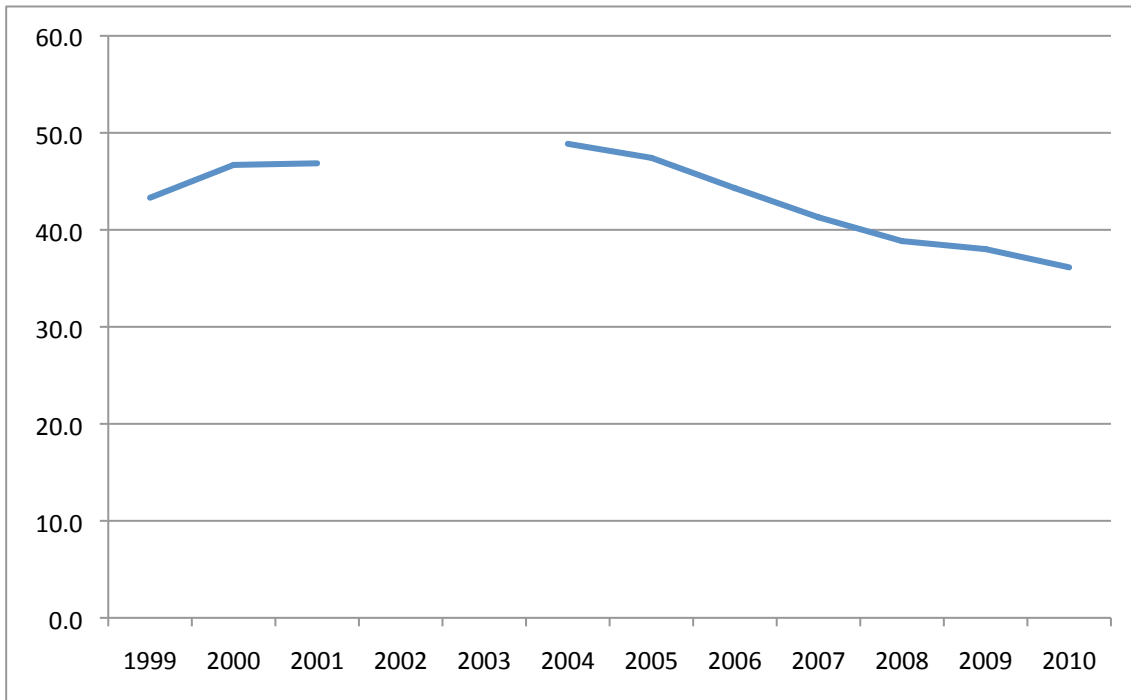
Figur 2.4 viser at andelen av de yrkeshemmede som var på *opplæringstiltak* steg fra 1999 til 2000, men deretter falt alle år vi har tall for. Andelen var oppe i nesten 35 prosent i 2000, men falt til 19,2 prosent i 2009. Den fallende trenden i andelen av målgruppen som var på opplæring kan dels ses på som et utslag av at andelen som var på en eller annen type tiltak falt (jf. Figur 2.3), men også som et resultat av at opplæringstiltakene siden 2004 har ”tapt terreng” sammenlignet med andre tiltak over for denne gruppen (jf. Figur 2.5)

Mens opplæringstiltakene utgjorde 49 prosent av alle tiltak i 2004, falt andelen til 38 prosent i 2009 og 36 prosent i 2010.

Figur 2.4 *Andel av de yrkeshemmede som var på opplæringstiltak. 1999-2010. Prosent*

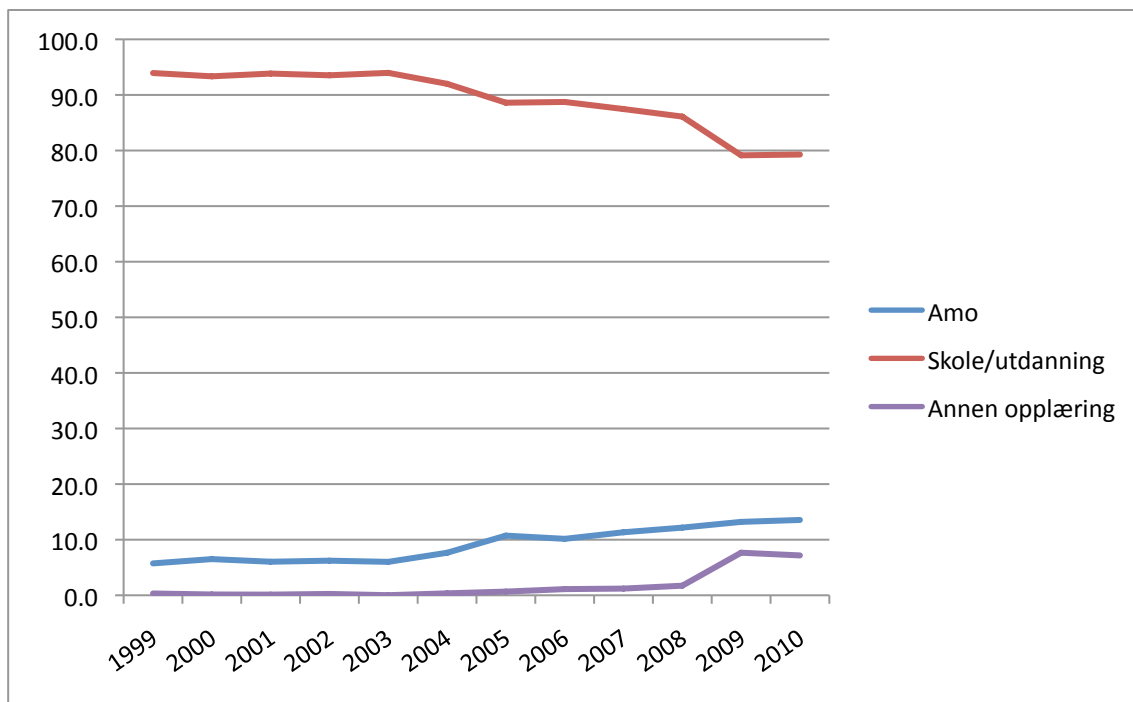


Figur 2.5 *Opplæringstiltak som andel av alle tiltak overfor personer med nedsatt arbeidsevne. Prosent*



Det aller meste av opplæringstiltakene overfor yrkeshemmede/personer med nedsatt arbeidsevne har vært i form av skole/utdanning. Figur 2.6 viser fordelingen på ulike typer opplæring. Skole/utdanning har i alle år vært den dominerende opplæringsformen, men andelen har falt fra om lag 95 til 80 prosent. AMO-kurs har vokst fra en andel på nær 6 prosent til vel 13 prosent. Andre opplæringstiltak har liten, men økende, tallmessig betydning. Det er ”kvalifisering i arbeidsmarkedsbedrift” som står for nesten hele vekst i ”annen opplæring”: Også ”Jobbklubb” og ”Nettbasert arbeidsmarkedsopplæring (AMO)” inngår i ”annen opplæring”.

Figur 2.6 *Opplæringstiltak for personer med nedsatt arbeidsevne - fordelingen på ulike typer opplæring. I prosent. 1999-2010*



2.4 Lokale forskjeller i tiltaksbruk

Lokale variasjoner i tiltaksbruken kan ha ulike årsaker. Dersom variasjonene beror på ulikheter i målgruppa, er de lite egnet til å bruke som instrumentvariabler i en statistisk analyse. Én årsak til lokale variasjoner kan være ulikt utdanningsnivå i målgruppa. Dette er mulig å undersøke (noe som ikke er gjort her). Andre mulige årsaker til variasjoner kan være mer relevante til hjelp i en statistisk analyse, for eksempel ulikheter i ”politikk”, prioriteringer, tradisjoner. Slike årsaker kan gjøre seg gjeldende på fylkesnivå og/eller lokalkontornivå. En annen mulig årsak er avstand til relevante utdanningsinstitusjoner. Det er trolig mest relevant for utdanning på høyskole-/universitetsnivå, siden videregående skoler er representert i de fleste lokalsamfunn.

Vi ser her på hvordan bruken av opplæringstiltak har variert mellom fylkene og mellom de gamle Aetat-kontorene, mens vi i neste kapittel gjør rede for årsaker til de aktuelle variasjonene.

Aetat og senere NAV har vært gjennom en rekke omveltninger i perioden vi ser på. NAV-reformen bidro trolig til lavere kapasitet i løpende forvaltning, i hvert fall i en overgangsfase. Både oppfatninger blant medlemmene i referansegruppen for prosjektet samt forskning bekrefter det¹. Dette kan ha påvirket tiltaksnivået. Virkningen kan ha variert mellom ulike fylker. Videre peker representanter for NAV i referansegruppen på at det har vært betydelige forskjeller i styringskultur i etaten i ulike perioder. I tiden fram til 2000 var det betydelig vekt på ”standardisering”, måltall, m.v. Deretter fulgte en periode med vekt på delegering av myndighet til fylkene og lokalkontorene. I de senere årene har man igjen fått tettere styring.

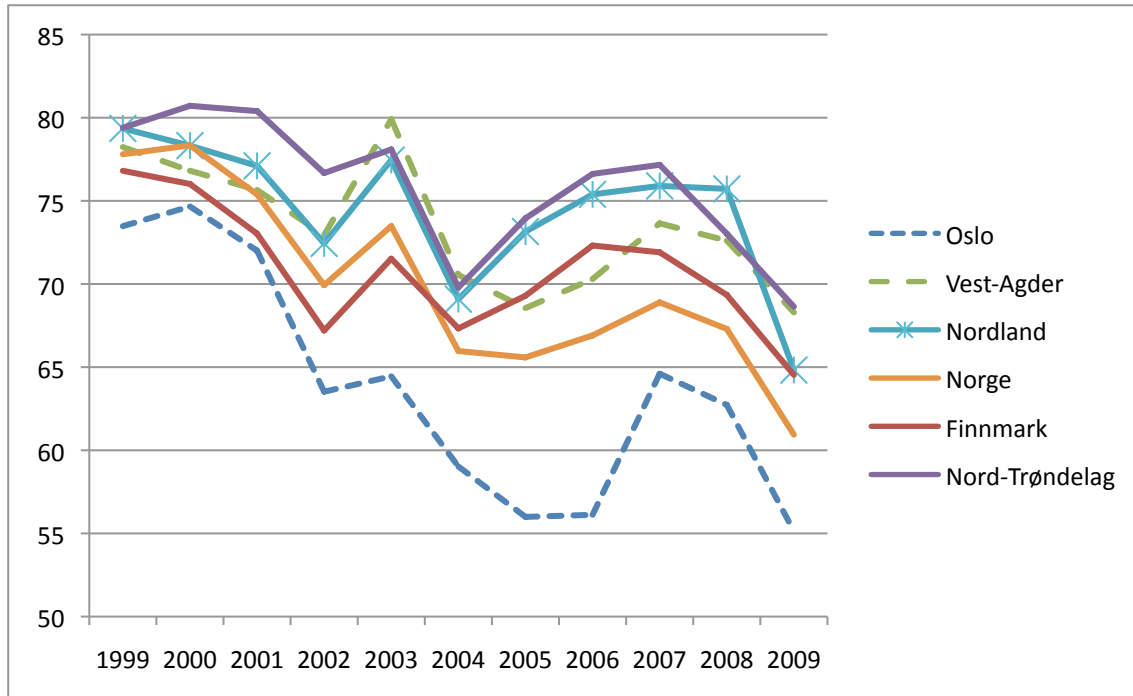
Fylker

Fylkesleddet i Aetat/NAV spiller en viktig rolle i styringen av den samlede virksomheten. Dette kan bl.a. gi seg utslag i det samlede omfanget av tiltak og i forskjeller i prioritering mellom ulike tiltak. I dette kapitlet sammenligner vi nøkkeltall for fylkene over tid. Både varige

¹ Jf. Schreiner (2012) og http://www.forskningsradet.no/prognett-eva-nav/yheter/Liten_effekt_sa_langt/1253969521481

forskjeller og skift i de enkelte fylkenes prioritering kan være nyttig i effektanalyser. Vi vil i hovedsak vise tall for opplæringstiltak.

Figur 2.7 *Andel av de yrkeshemmede som var på tiltak. Norge totalt og utvalgte fylker. 1999-2009. Prosent*



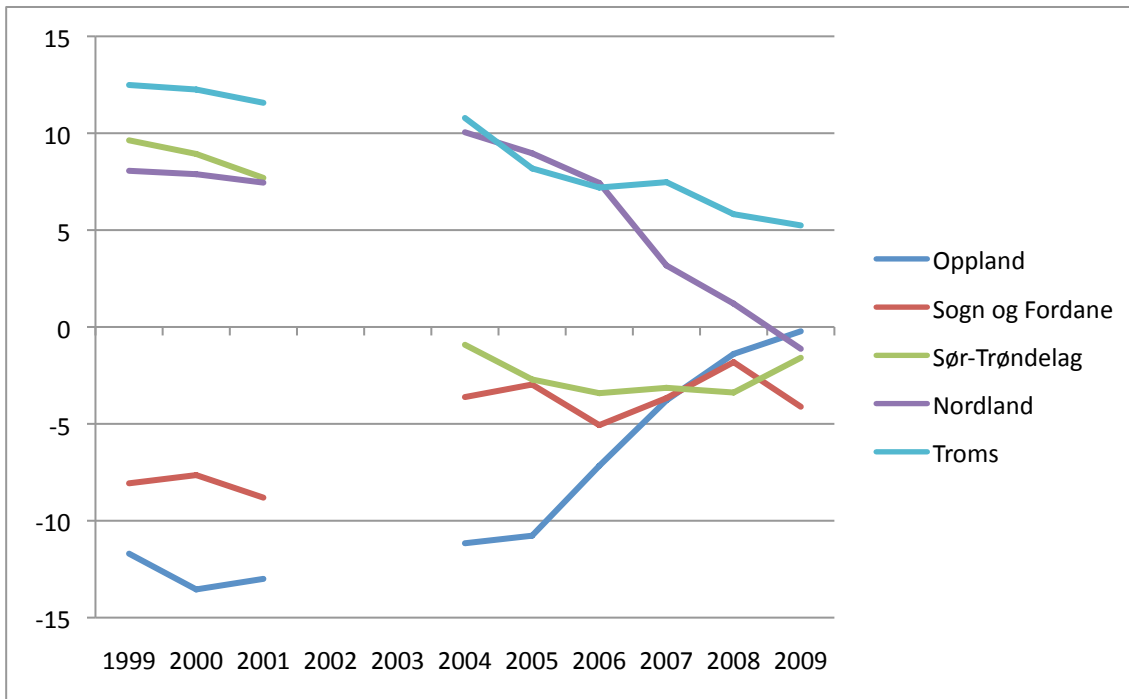
De utvalgte fylkene som er vist i Figur 2.7 er dem som avviker mest fra landsgjennomsnittet i bruken av opplæringstiltak, enten i form av nivå over hele perioden eller ved svak samvariasjon med landsgjennomsnittet over tid.

- Oslo avviker sterkt når det gjelder andelen av de yrkeshemmede som har vært på tiltak. Andelen var lav i alle år.
- I Nordland har andelen på tiltak ligget betydelig over landsgjennomsnittet de fleste årene, men særlig i perioden 2005-08.
- Også i Aust-Agder og Oppland har andelen på tiltak ligget høyt de fleste årene
- I Finnmark lå andelen på tiltak lavt i første del av perioden, men lå de senere årene over landsgjennomsnittet

Forskjellene mellom fylkene er trolig delvis drevet av forskjeller i knapphet på saksbehandlingskapasitet; Det krever mer kapasitet å gjennomføre aktive tiltak. Oslo har i mange år ikke brukt sin kvote for tildelte plasser.

Det har også vært store lokale forskjeller i andelen av de yrkeshemmede som har vært på opplæringstiltak. Figur 2.8 viser hvordan utvalgte fylker har avviket fra landsgjennomsnittet. Figuren viser at Troms i hele perioden har brukt mer opplæringstiltak enn landsgjennomsnittet. Det samme gjaldt Nordland og Sør-Trøndelag, men i de sistnevnte fylkene har bruken av opplæringstiltak falt til et nivå under landsgjennomsnittet. Særlig i Sør-Trøndelag har det vært en sterk endring. Opplæringstiltak ble brukt spesielt lite i Oppland, og til en viss grad i Sogn og Fjordane, men nivået i disse fylkene er nå mer på linje med resten av landet.

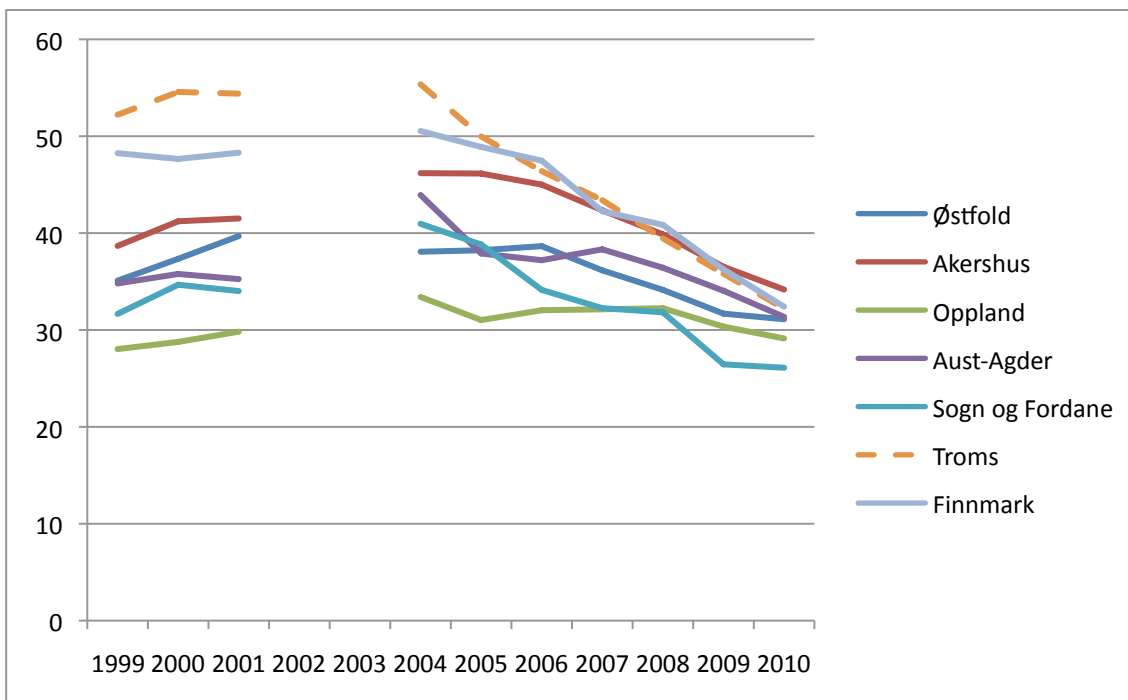
Figur 2.8 *Andelen av de yrkeshemmede som har vært på opplæringstiltak. Avvik fra landsgjennomsnittet, utvalgte fylker. Prosentpoeng*



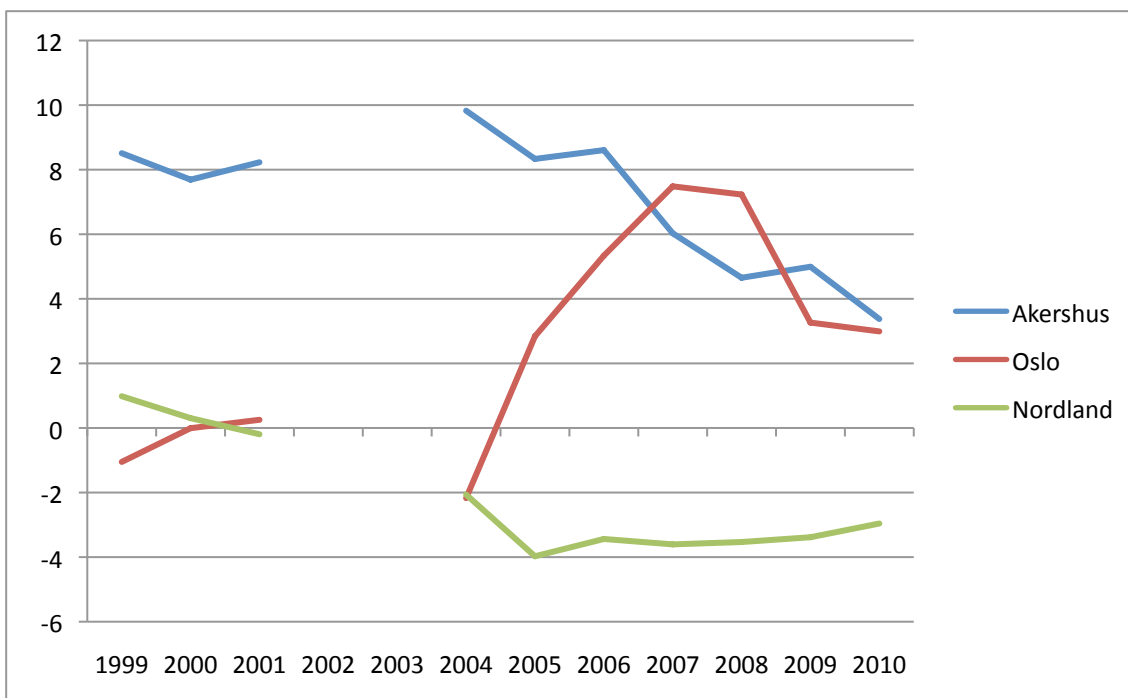
Vi har også sett på prioritering av opplæringstiltak sammenlignet med andre tiltak i ulike fylker. Figur 2.9 viser at prioritering av opplæringstiltak sammenliknet med andre tiltak tidligere varierte sterkt mellom fylkene. Opplæringstiltak utgjorde for eksempel 55 prosent av alle tiltaksplasser for yrkeshemmede i Troms i 2004, men ”bare” 33 prosent av plassene i Oppland. I de første årene i figuren framstår forskjellene mellom fylkene som ganske stabile. I årene fra 2004 faller opplæringstiltakenes andel i alle fylker, og det er en markert tendens til mindre forskjeller.

”Skole/utdanning” har dominert sterkt blant opplæringstiltakene (jf. Figur 2.6), men i noen fylker har AMO-kurs vært brukt relativt mye. I Figur 2.10 ser vi at Akershus (alle år) og Oslo (siden 2005) har brukt AMO-kurs som tiltak for yrkeshemmede langt mer enn landsgjennomsnittet. Det er relativt små forskjeller mellom de andre fylkene.

Figur 2.9 Antall yrkeshemmede på opplæringstiltak i prosent av alle på tiltak. Utvalgte fylker



Figur 2.10 Andel av de yrkeshemmede som var på AMO-kurs. Avvik fra landsgjennomsnittet i prosentpoeng. Utvalgte fylker



Lokalkontorer

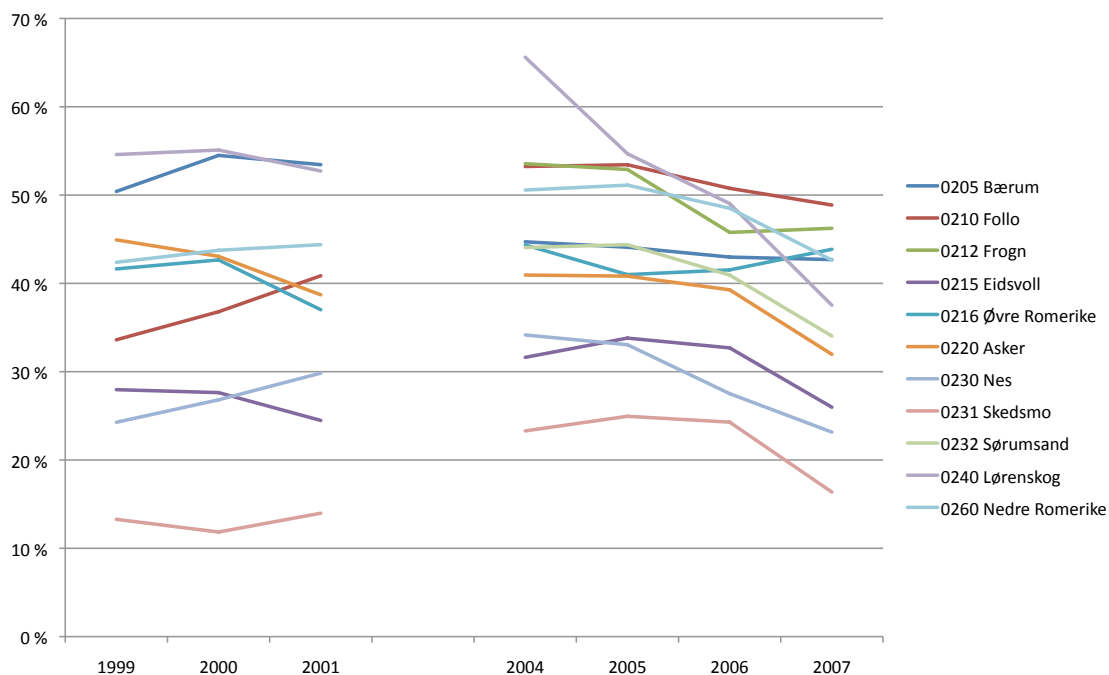
Vi har laget en del av de samme nøkkeltallene som vist over for enkeltkontorer. Her har vi avgrenset statistikken til perioden før NAV-kontorene ble opprettet, for å kunne følge de samme

enhetene over tid. Vi følger med andre ord de tidligere Aetat-kontorene. Selv om strukturen for Aetat-kontorene ble endret noe over tid, var den relativt stabil i perioden 1999-2007.

Når man bryter ned tallene såpass mye, blir bildet i større grad preget av tilfeldige variasjoner. Et stort antall Aetat-kontorer var imidlertid store enheter, og vi finner en god del systematiske variasjoner mellom kontorene. I de følgende figurene viser vi eksempler fra enkelte fylker. I disse figurene viser vi kun *utdanning/skoletiltak* som andel av alle tiltak for yrkeshemmede (attføringstiltak). Vi viser bare tall for kontorene som i de aktuelle årene hadde minst 100 yrkeshemmede på tiltak. (De aller fleste kontorene hadde vesentlig flere enn dette, og det er få kontorer som er utelatt pga lavt antall tiltaksdeltakere).

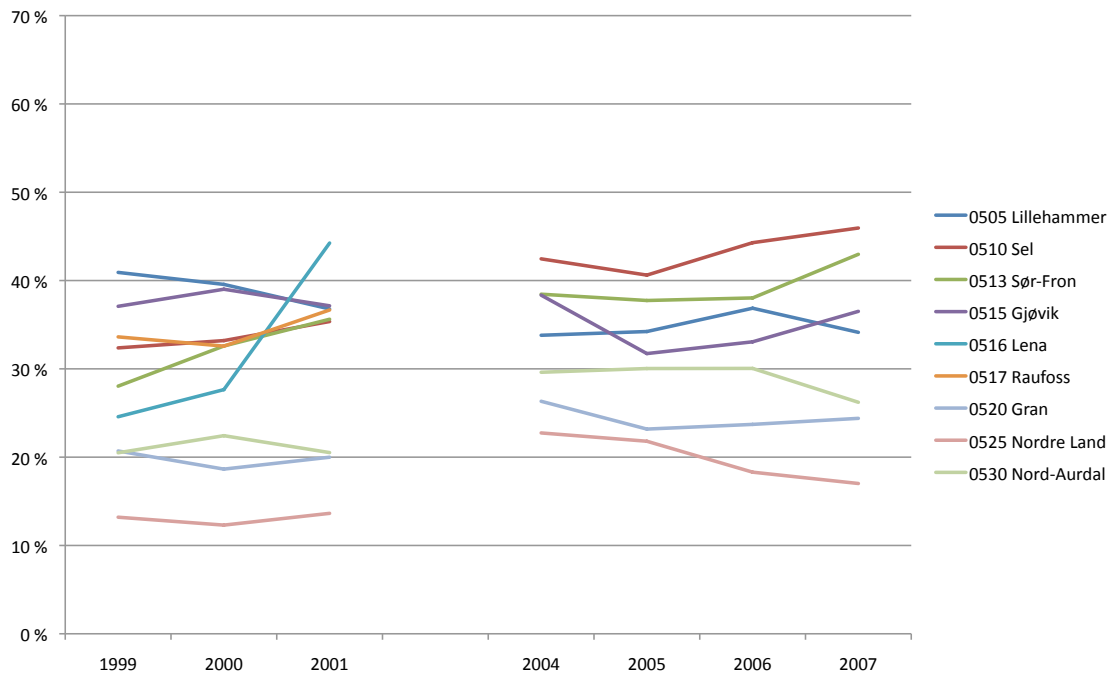
I Figur 2.11 - Figur 2.14 viser vi kontorene i Akershus, Oppland, Sør-Trøndelag og Troms. I Akershus (Figur 2.11) ser vi Aetat-kontoret i Skedsmo skiller seg ut med svært lite bruk av skole/utdanning. I den første delen av perioden lå andelen på rundt 13 prosent, mens den i siste del av perioden lå rundt 25 prosent. Andre kontorer som lå relativt lavt var Eidsvoll og Nes. Ved de kontorene i Akershus som hadde høyest andel av tiltaksdeltakerne i skole/utdanning, lå andelen i intervallet 45-53 prosent. Aller høyest i perioden som helhet lå Lørenskog, Frogn og Bærum. Rangeringen av kontorene i Akershus har vært relativt stabil. Ett unntak er Follo-kontoret, som i den første delen av perioden plasserte seg midt på treet, mens kontoret i den siste delen av perioden hadde svært høy andel av tiltaksdeltakerne på skole.

Figur 2.11 Akershus: Andelen av deltakere på attføringstiltak som var i skole/utdanning



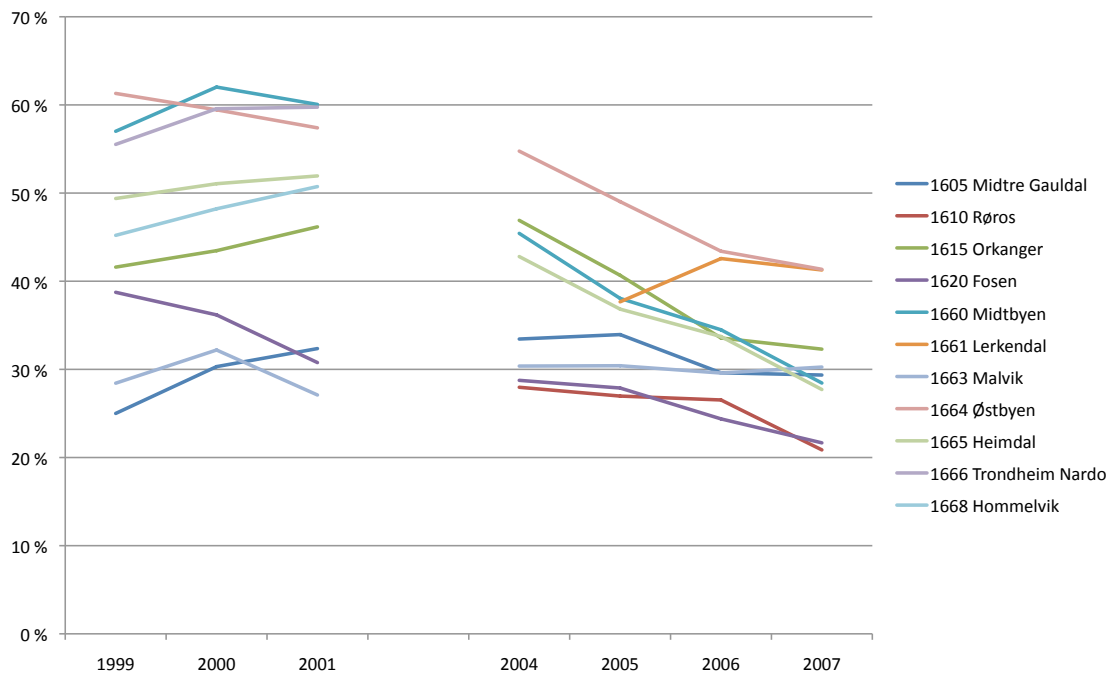
Av Figur 2.12 ser vi at kontorene i Oppland hadde en noe lavere andel av tiltaksdeltakerne i skole/utdanning, og at spredningen kontorene imellom er noe mindre enn i Akershus. Nordre Land, Gran og Nord-Aurdal lå lavt i begge periodene, Sel, Sør-Fron og Lillehammer relativt høyt.

Figur 2.12 Oppland: Andelen av deltakere på attføringstiltak som var i skole/utdanning



I Figur 2.13 viser vi kontorene i Sør-Trøndelag. I første del av perioden lå de tre Trondheimskontorene Midtbyen, Østbyen og Nardo, høyest, mens Midtre Gauldal, Malvik og Fosen lå lavest. De tre siste kontorene lå lavest også i siste del av perioden (i tillegg til Røros som ikke er med i første periode). Forskjellen mellom kontorene har imidlertid avtatt.

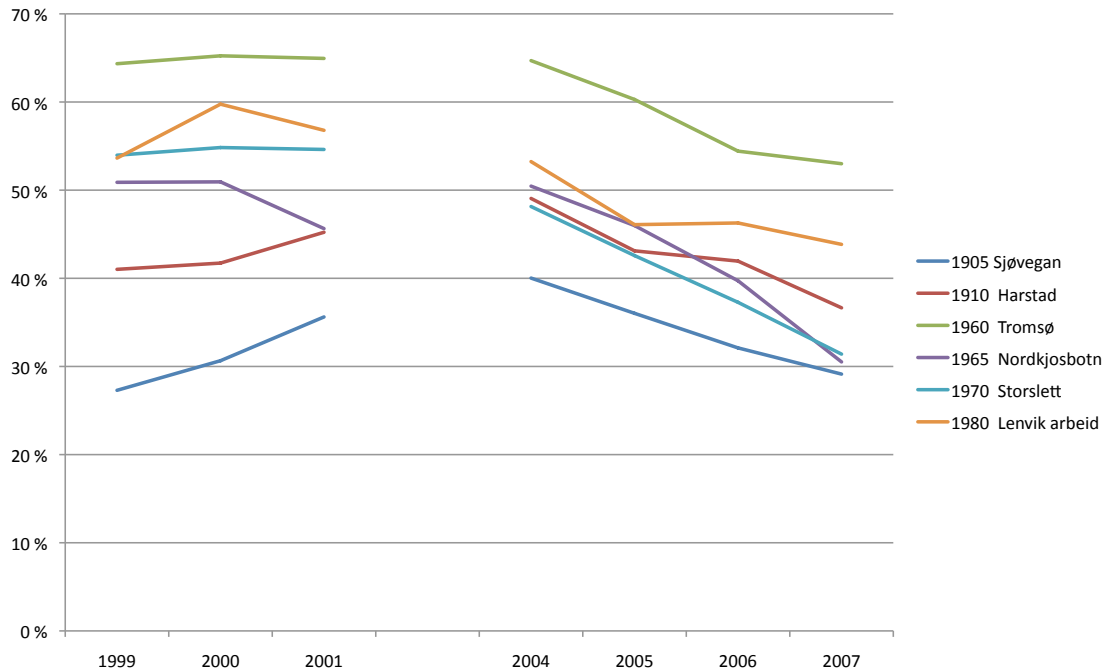
Figur 2.13 Sør-Trøndelag: Andelen av deltakere på attføringstiltak som var i skole/utdanning



Troms er et interessant fylke, med en høy andel av alle yrkeshemmede på opplæringstiltak i hele den aktuelle perioden. I Figur 2.14 ser vi at det også i Troms er stor spredning mellom kontorene. Bruken av skole/utdanning som andel av alle attføringstiltak var i begge perioder høyest i Tromsø – rundt 60 prosent i gjennomsnitt over alle årene. Deretter kommer Lenvik med

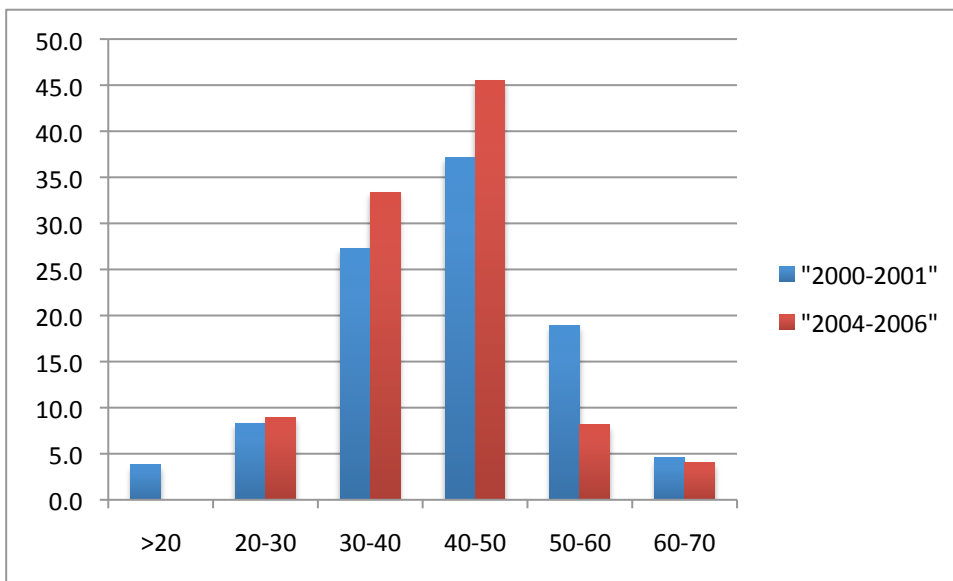
rundt 50 prosent. Lavest i begge periodene lå kontoret i Sjøvegan, der i overkant av 30 prosent av attføringstiltakene var skole/utdanning (gjennomsnitt over alle år).

Figur 2.14 Troms: Andelen av deltakere på attføringstiltak som var i skole/utdanning



I løpet av 2000-tallet ble det mindre spredning mellom kontorene i bruken av utdanning/skole som attføringstiltak. I Figur 2.15 viser vi alle landets kontorer med minst 100 i nevneren (yrkeshemmede på tiltak), gruppert i intervaller for andelen av attføringstiltakene som var utdanning/skole, henholdsvis i perioden 2000-2001 og 2004-2006. Figuren viser at det er en tendens til økt "samling om midten" i 2004-06. Tilsvarende ser vi også at det er færre ekstreme kontorer i den siste perioden.

Figur 2.15: Andel av kontorene som har plassert seg i ulike intervaller for opplæringstiltak som andel av totale tiltaksplasser. 2000-01 og 2004-06. Prosent



3 Aetat-ansattes refleksjoner

Som vist i forrige kapittel var det variasjoner i bruken av opplæringstiltak på 2000-tallet

- Over tid
- Mellom fylker
- Mellom lokale Aetat-kontorer

Noe av variasjonen over tid kan være forårsaket av endringer i regelverk og styring på sentralt nivå. I tillegg har vi identifisert store lokale forskjeller i tiltaksbruk. For å forstå hva som kan forklare tendensene i tiltaksbruken, har vi gjennomført intervjuer med ansatte i NAV, som arbeidet med arbeidsrettede tiltak i Aetat i den aktuelle perioden.

3.1 Opplegg for intervjuer om praksis i Aetat

Intervjuobjekter

Intervjuobjektene er personer som jobbet i Aetat i flere år på 2000-tallet, på fylkeskontor og/eller lokalkontor.

Vi valgte først ut et antall fylker, ut fra følgende kriterier:

- Særlig høy andel av tiltaksdeltakerne i opplæringstiltak: Akershus, Hordaland, Troms og Finnmark
- Særlig lav andel av tiltaksdeltakerne i opplæringstiltak: Hedmark, Oppland, Sogn og Fjordane
- Stor endring i bruk av opplæringstiltak: Sør-Trøndelag

Innenfor de aktuelle fylkene valgte vi ut lokale Aetat-kontorer, med utgangspunkt i at de skulle ha

- Særlig lav eller høy andel opplæringstiltak sett i forhold til de andre kontorene i fylket
- Sterke endringer i andelen opplæringstiltak, eller en avvikende trend fra andre kontorer

Vi valgte kun kontorer som var av en viss størrelse.

Vi gjennomførte til sammen 19 intervjuer med personer som hadde vært ansatt i de aktuelle fylkene/kontorene på 2000-tallet. Intervjuene foregikk dels personlig, dels på telefon.

Temaer i intervjuene

I intervjuene la vi særlig vekt på å få belyst årsaker til de lokale forskjellene. Vi stilte imidlertid også spørsmål om bakgrunn for endringer over tid. Innledningsvis stilte vi spørsmål om beslutningsprosessene knyttet til valg av attføringstiltak generelt. Intervjuene besto utelukkende av åpne spørsmål, men var basert på en strukturert intervjuguide.

I det følgende oppsummerer vi svarene. Oppsummeringen følger disposisjonen i intervjuguiden.

3.2 Praksis i tiltaksbruken og endringer på 2000-tallet

3.2.1 Attføringstiltak generelt

Innledningsvis i intervjuene stilte vi spørsmål om valg av ulike typer tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne, målgrupper og varighet, og hvilke faktorer som påvirket valgene.

Beslutningsprosessene

I beslutningsprosessene i Aetat kan vi tenke oss et hierarki av styringsfaktorer, med regelverk og budsjett som overordnet rammebetingelse, deretter signaler og rammebetingelser fastlagt av direktoratet, fylkesleddet, ved det enkelte lokalkontor, ned til de vurderinger som ble gjort av den enkelte saksbehandler og bruker.

På det generelle spørsmålet om hva som var avgjørende for hvilke tiltak som ble brukt og hvordan, svarer alle intervjuobjektene at det var individuelle vurderinger/kjennetegn som avgjorde. Det dreide seg om saksbehandleres vurdering av brukernes behov og forutsetninger og av arbeidsmarkedets behov, og ikke minst brukerens motivasjon og ønsker. Vi stilte deretter spørsmål om påvirkning fra rammebetingelser/betydning av vurderinger på de ulike nivåene.

Det var ingen av intervjuobjektene som opplevde at *regelverket* var spesielt begrensende for valg av attføringstiltak. ”Regelverket er viktig – men mye var opp til kontorene og den enkelte saksbehandler.”

Av signaler fra *direktoratet*, er det flere som nevner betydningen av måltall for andelen av de yrkeshemmede som til enhver tid skulle være på tiltak. Ellers mener de fleste at fylkene og kontorene hadde stort handlingsrom. Ett av intervjuobjektene nevner at direktoratet i en periode la større vekt på bruk av tiltak i *ordinære* virksomheter framfor skjermet sektor, og at det fikk betydning for tiltaksbruken. Ved ett av de fylkene som hadde absolutt mest bruk av utdanningstiltak, forteller intervjuobjektet at det ofte var diskusjoner med direktoratet rundt dette, men at de ikke følte noe press fra direktoratet for å begrense bruken av utdanning.

En av informantene nevner den såkalte aktørmodellen som styrende for arbeidet i begynnelsen av perioden. Etter hvert kom det signaler fra direktoratet om at man skulle benytte kortere attføringsløp, og dette ble da opplevd som i motstrid mot aktørrollen hvor brukerens ønsker og motivasjon skulle veie tungt. Da regelendringene for bruk av utdanningstiltak kom i 2004 og 2006 opplevde man at signalene ble mer entydige.

Hvilken betydning hadde føringer fra *fylket*? Flere av informantene mener at fylkesvisesamlinger der det ble kommunisert føringer fra fylkesledelsen var viktig for tiltaksbruken. Noen nevner at fylkene i sin kommunikasjon med lokalkontorene la mest vekt på at de oppfylte måltallet om andelen yrkeshemmede på tiltak.

Videre ble fylkenes tiltaksbudsjetter fordelt på kontorene, noe som la føringer for bruk av de tiltakene som var bestemt av budsjetttrammer (det gjaldt ikke utdanning). Det virket begge veier: Dels innebar det en begrensning på bruk av de enkelte tiltakene, dels var det et press på å bruke de budsjetterte plassene for de enkelte tiltakene, for eksempel i arbeidsmarkedsbedrifter.

Det kom etter hvert føringer fra fylkesleddet om å begrense bruken av utdanning. En av informantene forteller at lokalkontoret ved avvik ble ”kalt inn på teppet” til fylkesledelsen, men at de gjerne hadde gode begrunnelser for tiltaksbruken, og at de opplevde at lokalkontorene hadde stort handlingsrom. Det er også noen av informantene som mener at fylkene spilte en liten rolle i begynnelsen av perioden, men at den ble gradvis viktigere.

Eksisterte det en egen politikk eller ideologi på *kontornivå* med hensyn til tiltaksbruken? Noen av informantene mener at det var slik, og at dette var en viktig faktor for prioritering av tiltak. En lokal politikk kunne bli utformet på grunnlag av en vurdering av de lokale forholdene med hensyn til arbeidsmarked og brukergrupper, men det kunne også være at det rådet bestemte meninger om hvilke typer tiltak som var best. Det kunne dreie seg om hvor stor vekt som ble lagt på brukerens egne ønsker, og/eller en oppfatning av hvilke tiltak som hadde best effekt mer generelt. Det kunne være diskusjoner på kontoret om hva som var god og hva som var dårlig tiltaksbruk, og en av informantene forteller at de også tok beslutninger i enkeltsaker i møter mellom alle saksbehandlerne.

Som nevnt var det mange av intervjuobjektene som framhevet at den *enkelte saksbehandlers* vurderinger var avgjørende for valg av tiltak, samt *brukerens* egne ønsker. Regelverket for attføringstiltak ga et stort rom for skjønn. Begrepene ”nødvendig og hensiktsmessig” tiltak har vært stikkord for skjønnsvurderingen hele tiden. Hva som i de enkelte tilfellene ble ansett som

nødvendig og hensiktsmessig kunne imidlertid variere, og det er flere informanter som framhever at de i begynnelsen av perioden var opptatt av aktørmodellen, der den enkeltes ønsker veide tungt, og at den yrkeshemmede skulle få tilstrekkelig kompetanse til å komme i varig arbeid.

Blant andre faktorer som ble nevnt som bestemmende for valg av tiltak, er tilgangen til ulike typer tiltaksplasser. Det gjelder utdanningstilbud, plasser i arbeidsmarkedsbedrift, og hvor villige det lokale næringslivet var til å bidra med tiltaksplasser.

Endringer i bruken av attføringstiltak

På spørsmål om de opplevde at det skjedde endringer i tiltaksbruken i løpet av 2000-tallet, var det få som svarte at de så noen brå skift, men det var gradvise endringer i sammensetningen av tiltak. Flere nevner at det ble mer bruk av tiltak i skjermet sektor, og at det ble mindre bruk av utdanningstiltak og at det generelt ble kortere løp.

Som vi har sett var det en sterk økning i antall yrkeshemmede registrert hos Aetat fra 1999 til 2005. Informantene nevner flere forvaltningsmessige og organisatoriske endringer som årsaker til økningen:

- Innstramminger i praksis for uførepensjon: Økt vektlegging av at ”alt skulle prøves” før uførepensjon ble gitt førte til at flere som tidligere gikk raskt over på uførepensjon nå ble gående lenger på attføring.
- Aetat overtok ansvaret for inngangsvilkårene og ytelsen (attføringspenger) i 2004. Det innebar at brukere ble overført fra Trygdeetaten til Aetat tidligere enn før – at de altså var registrert som yrkeshemmede før de fikk et 11-5-vedtak.

Flere av informantene framhever at den første endringen innebar at en større andel av de yrkeshemmede etter hvert hadde tyngre problematikk, noe som innebar at tiltak i skjermet sektor oftere var hensiktsmessig enn ordinær sektor/utdanning. I tillegg er det noen som mener at det var en utvikling i løpet av 2000-tallet (som hadde startet tidligere), med økt innslag av rus og/eller psykiatri blant brukerne.

I tillegg til endringer i målgruppa, var det tre endringer i rammebetingelsene som flere av informantene nevner som årsaker til en gradvis vridning av tiltaksbruken: Endringene i regelverket for utdanningstiltak (aldergrense, varighet og beløpsgrense), økt politisk vekt på arbeidsretting, samt politisk bestemt omfang av tiltak i skjermet sektor.

3.2.2 Opplæringstiltak spesielt

Typen opplæringstiltak

På spørsmål om hvilke typer utdanning som ble brukt oftest som attføringstiltak, var det et stort flertall av informantene som oppga høyskole/fagskole, og dels videregående skole.

Typiske høyskoleutdanninger var yrkesrettede, innenfor helse/omsorg og sosialfag, tekniske fag (ingeniør), økonomisk-administrative fag, og lærerutdanning. Men, som flere av informantene påpeker om begynnelsen av perioden: ”Det var også et betydelig innslag av lange utdanninger med liten relevans for sysselsetting.” Følgende sitat beskriver en gradvis utvikling gjennom 1990- og 2000-tallet:

Jeg husker at vi for eksempel ga filosofi som hovedfag. Folk kunne jo gå i årevis i utdanning. Men det kom signaler om kortvarige opplæringsløp. Vi ble kanskje mer bevisste. Vi gikk mer over til høyskole, ikke universitet, men mest kortere utdanningsløp. Det var jo mye ”tull” folk ble sendt på før. Det var en trend i befolkningen om at andre ting enn formell kompetanse kunne gi jobb. Dette var mer egenutvikling. Men i dag er noen av disse utdanningen blitt høyskoleutdanninger! Men når arbeidsmarkedet ble dårligere ”gikk de fem på”. Vi var ikke flink nok til å stå imot kravene fra brukerne.

På spørsmål om bakgrunnen for at man valgte de utdanningen man gjorde, er det en god del av informantene som framhever at brukerens ønsker var viktig. Variasjoner i bruken av utdanningstiltak ble dermed dels et spørsmål om hvor hardt man "holdt fast ved" aktørmodellen, og hvor "liberale" man var på de enkelte kontorene etter hvert som det kom signaler om kortere løp.

Ellers blir det framhevet at arbeidsmarkedets behov var viktig. Det er en god del av informantene som forteller at de var opptatt av å gi en "skikkelig kompetanseheving", med sikte på varig sysselsetting senere. Det var stor tro på at utdanning var det mest hensiktsmessige tiltaket for mange yrkeshemmede. Det er særlig representanter for fylker/kontorer som hadde en høy andel av de yrkeshemmede på utdanning som framhever dette.

Vi ga yrkeshemmede en solid utdanningsplattform i forhold til etterspørselen her i fylket. De ble mindre sårbare på arbeidsmarkedet. Vi sørget for at folk fikk en god utdanning og kom inn i stabile jobber. Det er vi stolte av. Vi gjorde en god jobb. Yrkeshemmede som fikk utdanning kom fra småindustrien, fra fysisk tunge jobber. De kunne ikke gå tilbake (til denne typen jobber). Det var en høy andel som gikk til jobb etter utdanning. De fikk lett jobb.

Magefølelsen var at de som fikk en ordentlig utdanning – et godt, langt løp – klarte seg bedre på sikt. De andre kom ofte tilbake. Jeg vet ikke om det stemmer, men vi mente det.

Den lokale tilgangen på utdanningsplasser var også viktig for hvilke typer utdanning som ble brukt.

Vi stilte spørsmål om hvorfor AMO-kurs i såpass liten grad ble brukt som tiltak for yrkeshemmede. De fleste svarte at AMO i liten grad var tilpasset behovene til yrkeshemmede, og at det ikke var et tilstrekkelig antall brukere lokalt til å kjøpe spesialtilpassede kurs for yrkeshemmede. Noen mener at de hadde erfaring med at AMO hadde liten effekt, idet det ga en for dårlig kompetanseplattform på sikt.

Et par nevner likevel enkelte typer AMO-kurs som mer brukt for yrkeshemmede: Kurs for å få studiekompetanse, samt datakurs som var populært i en periode.

Endringer i opplæringstiltak på 2000-tallet

Valg av typer utdanning endret seg ifølge de fleste informantene gjennom 2000-tallet. Det ble høyere terskel for å få utdanning, kortere varighet av utdanningene (eller i alle fall slutt på de svært lange utdanningene), sterkere vekt på yrkesrettede kurs, og (ifølge noen) slutt på bruken av "alternative utdanninger" som ikke ga formell kompetanse / ikke var relatert til arbeidslivets behov, og som ofte hadde kostnader som lå over det nye kostnadstaket.

De årsakene til endringene som ble framhevet var:

- regelendringene knyttet til maksimal varighet, aldersgrense og beløpsgrense
- faglige innspill og styringssignaler fra direktoratet/fylket om begrensning i bruk av utdanning, mer vekt på kortere, og ikke minst mer yrkesrettede, tiltak

3-årsgrensen gjorde det uaktuelt å starte med ungdomskole og fortsette videre. Utgiftsgrensen på 50'/100' gjorde det uaktuelt å bruke privatskoler.

I hovedsak var det redusert maksimal lengde på attføring og vektlegging av rask overgang til arbeid.

Det ble også sendt ut skriv om forbud mot å sende brukere på "hestefølkerskoler", og lignende "alternative" utdanningsløp.

Sterkere signaler om redusert bruk av utdanning, mer vekt på avklaring og innstramninger i aldersgrense og maksimal varighet.

Ved et kontor hvor nivået på utdanningstiltak fortsatte å være høyt, legger informanten vekt på at de opplevde motstridende signaler. De skulle ha en høy andel av de yrkeshemmede på tiltak, noe som med begrensede ressurser på kontoret førte til at de sendte mange på relativt langvarige

utdanninger. Dette var mindre ressurskrevende for kontoret enn å følge opp brukerne gjennom mer kortvarige løp.

3.3 Lokale forskjeller i bruk av opplæringstiltak

Som vist i kapittel 2 var det til dels store forskjeller i bruken av utdanningstiltak mellom fylkene, og mellom kontorer i det enkelte fylket. Vi presenterte tilsvarende statistikk for intervjuobjektene våre – det vil si andelen av attføringstiltakene som var opplæringstiltak, i deres eget fylke, på landsbasis, samt for de enkelte kontorene i fylket.

Vi stilte flere spørsmål om årsakene til forskjellene: Alle informantene fikk først et åpent spørsmål om hvorfor situasjonen var som den var i deres eget fylke/kontor. Deretter ble de presentert for noen hypoteser om årsakene, og til slutt ble de bedt om å kommentere situasjonen ved flere kontorer i fylket.

Ikke alle intervjuobjektene var klar over at de hadde ligget høyt eller lavt i andelen av yrkeshemmede som var i utdanningstiltak. Det var likevel bare noen få som ble overrasket over tallene, og de fleste hadde refleksjoner omkring årsakene. Følgende årsaker ble nevnt av informantene.

Det lokale tilbudet av utdanning og andre tiltakstyper

Svært mange av informantene nevner tilstedeværelsen av utdanningsinstitusjoner eller kort reisevei til en by som en viktig forklaring på at enkelte områder hadde særlig høy andel av tiltaksdeltakerne i utdanning.

De stedene i fylket som ligger høyest hadde høyskoler. Det aktuelle kontoret hadde god tilgang til skoleplasser, det ligger i grei avstand fra to byer.

De som ligger høyest er jo stort sett de bynære kontorene. Det kan nok ha å gjøre med tilbud av skoleplasser.

Det er klart at i en stor by som vår var det mye mer tilbud (av utdanninger) enn i de mindre. Det er trolig en kombinasjon av at i områder med høyt utdanningsnivå etterspørres det mer utdanning og at det er best tilbud av utdanning i disse områdene.

Det er ikke overraskende at dette kontoret ligger desidert høyest på denne statistikken, da de hadde et meget omfattende utdanningstilbud lokalt, mens for søkere fra andre steder i fylket, betød utdanning at de måtte reise/pendle/flytte.

Det kontoret som ligger høyest i vårt fylke, er der det var best tilbud på utdanning.

De to stedene (som ligger høyt) har et brukbart utdanningstilbud. Dessuten kunne man dra lett til to byer – det går hurtigbåt begge steder. Mens på det stedet med lav andel var det ikke noen tilbud.

Motsatt er dårlig utdanningstilbud og lang reisevei også den dominerende forklaringen når informantene blir bedt om å kommentere kontorer men lav andel av de yrkeshemmede i utdanning.

Det overrasket meg (at det var få), vi syntes vi hadde mange (på utdanning). Men det var ikke høyskole i byen før i 2000 – det tok kanskje litt tid å få i gang. Det kan ha noe med avstanden til utdanning å gjøre. Ikke alle kan reise bort. Så jeg tror det er det.

De tre stedene (med lav andel skole) – der måtte de pendle. Tilbudet av skole var mye mindre der. Det blir ikke så mange (yrkeshemmede) på utdanning hvis du bare har videregående (på stedet).

De som lå lavest i andel skole ”stemmer” med forklaringen om større avstand til den største byen i fylket.

Vi er i periferien – det er langt til utdanning. Og vi hadde nær kontakt med arbeidslivet. Vi brukte tiltak mot arbeidslivet her. Folk var relativt gamle og stedbundne. Kunne ikke

reise bort. Det ble andre former for tiltak – de fikk heller lønnstilskudd. Vi har alltid ligget høyt med lønnstilskudd.

Bare ved ett kontor mener vår informant at tilgangen på utdanningstilbud ikke kan forklare variasjonen i det aktuelle fylket.

Andre steder nevnes høyt antall institusjonelle plasser (arbeidsmarkedsbedrifter) som en årsak til at slike tiltak ble brukt i større grad enn andre steder.

Der var det et svakt tilbud av utdanning, og det var veldig stort tilbud av tiltak i skjermet sektor.

Vi har tradisjonelt hatt et nært samarbeid med institusjoner (arbeidsmarkedsbedrifter).

Det var en stor arbeidsmarkedsbedrift i den kommunen.

Det var også et visst press for å bruke alle plassene i skjermet sektor

Eksistensen av store attføringsbedrifter i fylket er en forklaring

Tro på utdanning som effektivt tiltak

Vi hadde en hypotese om at fylkene og/eller kontorene kunne ha ulik kultur eller ”ideologi” med hensyn til bruk av skole/utdanning framfor andre tiltak. Dette ble bekreftet av en del av informantene våre (men ikke alle). Det var lokale forskjeller i ”troen på utdanning”, og ulik grad av ”lydighet” overfor sentrale føringer.

I det fylket som lå aller høyest i bruk av utdanningstiltak, ble en slik kulturell faktor framhevet som svar på vårt åpne spørsmål om årsaker til de lokale forskjellene:

De nyansatte på kontoret fikk en fadder som lærte dem opp i sin tradisjon. Og vi hadde et lavt utdanningsnivå blant brukerne. Vi hadde en klar policy på å bruke utdanning – det var akseptert. Lokalt kom det frem at det fungerte i forhold til arbeidsmarkedet. Det er ikke tilfeldig, det var bevisst – vi ville at det skulle være sånn.

I ett av fylkene omtaler de et bestemt kontor på følgende måte:

Jeg husker godt at det var lett å få innvilget utdanning ved det kontoret. De var 3-4 saksbehandlere som var veldig på å innvilge (utdanning). De argumenterte for det. En del av dette handlet nok om å ta brukerne på alvor. Det var en kultur for å ta brukerne på alvor. (Et annet kontor) var også kjent for å ikke være knipne - de la vekt på at det skal være varig arbeid som mål.

En av de ansatte ved det første kontoret sier:

Vi var opptatt av det med varig sysselsetting - det var ”kluet” med aktørmodellen. Derfor mente vi utdanning var bra. Men så kom signalene om korte løp. Det syntes vi nok ikke var så lurt... Vi nølte kanskje litt med å føye oss, og valgene av tiltak fikk jo konsekvenser for beholdningen en god stund.

Også blant informanter som ikke nevner kulturelle/ideologiske forskjeller uoppfordret, er det en del (men ikke alle), som på direkte spørsmål bekrefter at det kan ha spilt en rolle. Det kan ha vært ulik tro på utdanning som tiltak, men også ulik vektlegging av brukerens egne ønsker, som ofte slo gjennom i høy andel utdanningstiltak.

I ett fylke hvor de i relativt liten grad brukte utdanningstiltak forteller informanten:

Vi var veldig lojale mot politikken. Det har hatt mye å si. Jeg husker tydelig at vi umerket oss ved at vi la til grunn de nasjonale føringene. Vi så med undring på hva de gjorde andre steder. Dette var kanskje lettere i vårt fylke fordi vi hadde den næringsstrukturen vi har. Vi er et lite fylke og har og hadde god kontroll på pengebruken. Vi hadde ingen små kongedømmer rundt omkring som gjorde som de ville. I tillegg var utdanningstilbudet tynt.

Signalene fra fylket var sterke (om å begrense bruken av utdanning). Vi prøvde å følge det så godt vi kunne.

Kjennetegn ved arbeidsmarkedet i fylket/lokalt

Mange nevner kjennetegn ved det lokale arbeidsmarkedet som én av flere faktorer som bestemte prioriteringen av skoletiltak, og noen begrunner også den særlige troen på utdanning med at arbeidsmarkedet i deres område tilsa at utdanning var et hensiktsmessig tiltak.

Arbeidsmarkedet var det viktigste: Fylket har en stor offentlig sektor, lite industri. Her har man behov for lærere, sykepleiere osv. Mange av de utdanningene vi brukte retter seg mot etterspørselen i fylket. Vi ga yrkeshemmede en solid utdanningsplattform i forhold til etterspørselen.

Vi har lite industri, et godt utdanningstilbud, og en stor offentlig sektor som krever kvalifisert arbeidskraft.

Imidlertid ble kjennetegn ved arbeidsmarkedet eller næringsstrukturen brukt som forklaring i litt ulike retninger.

Næringsstrukturen i fylket. Vi hadde lite tjenesteytende næringer. Et kurs kunne være nok for å få jobb.

En annen forklaringsfaktor som ble nevnt var lav ledighet og/eller nært samarbeid med næringslivet, som ga god tilgang på tiltaksplasser i ordinært arbeidsliv.

Vi visste hva som lønte seg – vi hadde god kjennskap til etterspørselen i arbeidsmarkedet. Vi arrangerte arbeidsgivermøter der de kom til kontoret og informerte. Vi var et arbeidskontor. Vi prioriterte det. Vi lå høyt på ordinære formidlinger også. Det har vært et stort fokus. I alle år har det vært bedriftsundersøkelser om etterspørsel – vi forlangte å få gjøre det selv. Å snakke med bedriftene selv. Den tiden jeg var sjef hadde jeg et eget ark over bedrifter – hver ansatt fikk sine bedrifter som de holdt oppdatert og hadde kontakt med.

Kjennetegn ved/etterspørsel fra brukerne

Som tidligere nevnt mener en del av informantene at lokale variasjoner i utdanningsnivået blant brukerne har hatt betydning for variasjoner i tiltaksbruken. Dette argumentet blir imidlertid brukt i begge retninger, det vil si at både høyt og lavt utdanningsnivå blant brukerne forklarer høy bruk av utdanningstiltak. Dette kan tyde på at det egentlig er ulik ”ideologi”/faglig ståsted som ligger bak variasjonen.

Lav utdanning som forklaring på lite bruk av utdanningstiltak:

Utdanningsnivået i fylket er lavt, og lavt utdannede etterspør ikke utdanning.

Det var lavt utdanningsnivå og lite tradisjon for å gå på skole. En del tok fagbrev i attføringsbedrift.

Det er vel også slik at utdanningsnivået i befolkningen som helhet har betydning. Særlig slår nok dette ut lokalt mellom de enkelte kontorene. Det betyr kanskje at utdanning er mest aktuelt i mer urbane strøk der det er høyere utdanningsnivå.

Lav utdanning som forklaring på mye bruk av utdanningstiltak:

Vi hadde et høyt nivå (av utdanningstiltak) trolig fordi brukerne i fylket hadde særlig lav utdanning og at det var en mangel på arbeidsplasser for personer med lav utdanning.

Vi bidro til å heve utdanningsnivået i fylket.

Ved noen kontorer som benyttet utdanning mye, blir det dessuten henvist til at det var en vanlig oppfatning i befolkningen i deres distrikt at utdanning var viktig.

Det var en tanke i befolkningen om at utdanning er viktig. De som hadde evne og vilje, fremmet interessene sine – de hadde bevisste ønsker, de kom hit med en klar plan.

Et par av informantene forklarer hyppig bruk av utdanningstiltak ved noen kontorer med at det var press på saksbehandlerkapasiteten ved disse kontorene, noe som kan ha gjort at man brukte utdanningsløp for å få sakene unna.

3.4 Oppsummering

Hovedkonklusjonene fra intervjuene kan oppsummeres slik:

Lokale variasjoner i bruk av opplæringstiltak

- Det er betydelige forskjeller i troen på utdanning som effektivt tiltak og kontorenes tenkning om implikasjonene av utdanningsnivået i området for bruk av utdanning som tiltak
- Det lokale tilbudet av utdanningsinstitusjoner er viktig for bruk av utdanning som arbeidsrettet tiltak
 - Kanskje er også kapasiteten innenfor skjermet sektor viktig

Endring over tid i bruk av opplæringstiltak

- Bruk av utdanning har endret seg over tid, dels som følge av regelendringer, men også strengere vekt på arbeidsretting og mindre vektlegging av brukerens ønsker alene
- Styringssignaler om andel av de yrkeshemmede som skulle være på tiltak har vært viktig for tiltaksbruken. I enkelte fylker har også signaler om å bruke kortere utdanningsløp vært viktig

Men:

- En del av kontorene og fylkene hadde lite kunnskap om hvordan deres tiltaksbruk hadde vært sammenlignet med andres og om deres tiltaksbruk hadde beveget seg i takt med andres

Referanser

Brage, S. og T. Bragstad (2011): "Unge på arbeids- og helse relaterte ordninger", NAV-rapport 1/2011

Bråthen, M. og K. Vetvik (2011): "Personer med nedsatt arbeidsevne - Hvem er de?", Arbeid og velferd nr 1/2011

Schreiner, R. (2012): "NAV-reformen: Flere i arbeid – færre på trygd?", Rapport 1/2012, Frischsenteret