

FÆRRE FÅR OPPLÆRINGSTILTAK, MEN MER TIL PRIORITERTE GRUPPER AV ARBEIDSSØKERE OG MER FORMELL KOMPETANSE

Av Mia Sohlman og Inger Cathrine Kann

Sammendrag

Økt bruk av NAVs opplæringstiltak ses som viktig for å få flere ut i arbeid (Meld. St. 16, 2015-2016 og NOU 2021:2). Opplæringstiltakene består av arbeidsmarkedsopplæring (AMO) og utdanningstiltak i det ordinære utdanningssystemet.

I juli 2019 ble tiltaksforskriften endret slik at flere fikk tilgang til utdanning som arbeidsmarkedstiltak gjennom NAV. Opplæringstiltakene skulle også vris mot å gi formell kompetanse. Personer med lav utdanning, enkelte innvandrergupper, langtidsledige og andre grupper i inkluderingsdugnaden skulle prioriteres. Vi har undersøkt hvorvidt disse forskriftsendringene har påvirket praksis i ønsket retning.

Vi finner at bruk av opplæringstiltak samlet sett er redusert. Dette skyldes særlig at de med nedsatt arbeidsevne i stadig mindre grad får utdanningstiltak, og at arbeidssøkere stadig sjeldnere får AMO-kurs.

For arbeidssøkere finner vi en betydelig økning i bruken av utdanningstiltak i forbindelse med forskriftsendringen. Antall arbeidssøkere som deltar på utdanningstiltak øker fra 74 per måned i 2015 til 757 per måned i første kvartal 2021. Økningen gjelder først og fremst fag- og yrkesfaglig opplæring på videregående skole. Blant arbeidssøkere vris dessuten utdanningstiltak mer mot prioriterte grupper.

Blant de med nedsatt arbeidsevne er det de med høy utdanning, lav alder og norskfødte som i størst grad får utdanningstiltak. Hverken nedgangen i bruk av utdanningstiltak blant de med nedsatt arbeidsevne eller prioriteringene av hvilke grupper med nedsatt arbeidsevne som får utdanning er i tråd med intensjonene i inkluderingsdugnaden.

Vi finner en nedgang i bruken av AMO-kurs gjennom perioden, særlig for arbeidssøkere. Våre data tyder på at nedgangen i AMO-kurs skyldes avvikling av kurs som ikke gir formell kompetanse. Antall deltakere på kurs som gir formell kompetanse øker både for arbeidssøkere og de med nedsatt arbeidsevne. I begge grupper øker sannsynligheten for å få AMO-kurs som gir formell kompetanse mest blant de med lav utdanning og innvandrere fra utenfor EØS.

Innledning

Det har lenge vært et uttalt ønske fra regjeringen og offentlige utvalg om å øke NAVs samlede opplæringsinnsats, og tilpasse den bedre til arbeidssøkernes behov (Meld. St. 16 (2015-2016); NOU 2021:2). Etterspørselen etter arbeidskraft med yrkesfaglig utdanning på videregående nivå kommer til å øke de neste årene (Cappelen mfl. 2020). Det betyr at arbeidssøkere som fullfører yrkesfaglig opplæring vil være attraktive på arbeidsmarkedet i tiden som kommer. Forskning viser at fullføring av videregående skole har stor betydning for tilknytningen til arbeidsmarkedet. Imidlertid har Nicolaisen og Kann (2019) funnet at opplæringstiltakene er relativt lite brukt i Norge og at det har vært en nedgang i bruken i perioden 2010 – 2018.

Opplæringstiltak i NAV består av utdanning i det ordinære utdanningssystemet (utdanningstiltak) og arbeidsmarkedsopplæring (AMO-kurs) (se faktaboks for definisjoner). AMO-kurs er tilgjengelig for både arbeidssøkere og de med nedsatt arbeidsevne som har behov for slike tiltak for å komme i arbeid. Utdanningstiltak har tidligere hovedsakelig vært forbeholdt de med nedsatt arbeidsevne (se faktaboks). Som en del av inkluderingsdugnaden¹ ble det fra 1. juli 2019 innført en endring i forskrift om arbeidsmarkedstiltak (tiltaksforskriften) som omfatter NAVs opplæringstiltak. Formålet med endringen var at det skulle bli lettere for arbeidssøkere å ta fag- og yrkesopplæring på videregående skoles nivå, noe som tidligere har vært forbeholdt de med nedsatt arbeidsevne. Tiltaket har ikke vært tilgjengelig for arbeidssøkere med mindre de ikke har rett på videregående opplæring etter opplæringsloven² eller introduksjonsloven. Høyere utdanning er fortsatt forbeholdt de med nedsatt arbeidsevne. I denne artikkelen undersøker vi utviklingen i bruken av opplæringstiltak over perioden 2015 til 2021. Vi undersøker både hvilke opplæringstiltak som blir brukt og om endringen i tiltaksforskriften har bidratt til å endre bruken av opplæringstiltak.

¹ <https://www.regjeringen.no/no/sub/inkluderingsdugnad/inkluderingsdugnad/id2599965/>

² Mer informasjon om ungdomsrett og voksenrett til videregående skole i opplæringsloven https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61#KAPITTEL_3.

Det har vært en forståelse i organisasjonen at det å gi noen utdanning på NAVs regning skal «sitte langt inne» og det skal være bevist at de har ekstraordinære vansker på arbeidsmarkedet før dette kan innvilges for at det ikke skal bli urettferdig overfor alle dem som finansierer utdanningen gjennom studielån (Nicolaisen og Kann 2019). Når NAV tilbyr utdanning i form av opplæringstiltak gjelder det personer med svak formell kompetanse eller svake grunnleggende ferdigheter som har betydelige vanskeligheter med å komme inn på arbeidsmarkedet.

Målgruppene for inkluderingsdugnaden er blant annet unge under 30 år og personer med innvanderbakgrunn som har behov for å komme i jobb, derfor har vi også sett på om det er endringer i hvilke grupper som får opplæringstiltak og hvordan de priorite-

Definisjoner av opplæringstiltak

Etter endringen i tiltaksforskriften i juli 2019 kan opplæringstiltak etter §7-2 gis som arbeidsmarkedsopplæring (AMO), fag- og yrkesopplæring på videregående skole eller høyere utdanning. I denne artikkelen har vi slått sammen de to sistnevnte til det vi omtaler som «utdanningstiltak»¹.

Arbeidsmarkedsopplæring (AMO) er korte arbeidsrettede kurs. AMO-kurs foregår enten i form av enkeltplass hos ordinære kursarrangører/skoler, eller i form av gruppetiltak organisert av NAV i samarbeid med ordinære kursarrangører/skoler. Kursene er basert på lokale behov i arbeidsmarkedet. Hvilke kurs som tilbys i ulike fylker vil derfor variere.

Utdanningstiltak er grunnskole, fag- og yrkesrettet opplæring på videregående skoles nivå, høyere yrkesfaglig utdanning (fagskole) og høyere utdanning ved universitet eller høyskole.

Vi vil omtale de to typene av opplæringstiltak som Arbeidsmarkedsopplæring (forkortet til AMO-kurs) og utdanningstiltak.

Kilde: *nav.no*

¹ På grunn av endringer i definisjoner av utdanningstiltak i datasettet vårt har vi for å kunne sammenligne perioden før endringer i tiltaksforskriften med perioden etter, måttet slå sammen alle typer arbeidsmarkedstiltak som gis i det ordinære utdanningssystemet (ikke er AMO-kurs) til kategorien «utdanningstiltak». Vi beskriver utviklingen for utdanningstiltak etter opplæringsnivåene; grunnskole, videregående skole og høyere utdanning.

res. Vi har undersøkt alders-, innvandrings- og utdanningsgrupper (selvoppgitt utdanning). I tillegg har vi undersøkt varighet.

Stortingsmelding 16 (2015-2016) legger føringer om at NAVs opplæringsinnsats skal vektlegge opplæring som gir formell kompetanse. Derfor har vi også undersøkt om det har vært endringer i opplæringsnivået på opplæringstiltakene. Det betyr om utdanningstiltak gis oftere, og om AMO-kursene, som blir brukt i perioden, vises i retning av kurs som gir formell kompetanse.

Litteraturgjennomgang

Forskning viser at det å fullføre videregående skole har stor betydning for senere tilknytning til arbeidsmarkedet. I denne delen vil vi gå gjennom noe av forskningslitteraturen som belyser denne sammenhengen samt effektene av opplæring som arbeidsmarkedstiltak.

Lav formell kompetanse beskrives ofte som et av de viktigste hindrene for å få langtidsledige tilbake i jobb (Falch mfl. 2018). Arbeidsmarkedet lukker seg mer og mer for unge som ikke har fullført videregående opplæring, også i bransjer som for kort tid siden ansatte personer uten videregående (Nicolaisen og Kann 2019). Ved å sammenlikne personer som «nesten» fullfører videregående opplæring med personer som «bare så vidt» fullfører, finner Falch og Nyhus (2011) at sannsynligheten for å være inaktiv (verken i jobb eller utdanning) på høsten det året man fyller 22 år, reduseres betraktelig (med 12-15 prosentpoeng) når videregående opplæring fullføres innen 5 år etter avsluttet grunnskole. Albæk mfl. (2019) finner at det ikke er noen forskjell mellom å gjennomføre videregående tidlig (21 år) eller sent (28 år) for sannsynligheten for å senere ikke være NEET (not in employment, education or training), og viser til at tiltak for å oppfordre unge til å gå tilbake til utdanning, selv i «voksen» alder er en attraktiv måte å heve utdanningsnivået og øke mulighetene for arbeid.

Opplæringstiltak er et av tiltakene som er forbundet med størst positive effekter på sannsynligheten for sysselsetting, med sterkere og mer stabil tilknytning til arbeidslivet (von Simson, 2019). I denne litteraturen brukes begrepet innlåsningseffekt for å beskrive at

utdanning kan ses som negativt i et samfunnsøkonomisk perspektiv fordi sannsynligheten for å komme i arbeid er redusert mens man er under utdanning. Von Simson (2019) finner at lavt utdannede arbeidssøkere har spesielt god gevinst av å delta på opplæringstiltak. Lavt utdannede har større innlåsningseffekter enn høyt utdannede, men de har mer positive etter-tiltakseffekter. For de med nedsatt arbeidsevne er effekten av opplæringstiltak på sannsynligheten for arbeid mer usikker. Effekten av ordinær utdanning virker å ha positiv effekt, mens AMO-kurs i noen tilfeller kan virke mot sin hensikt. En av grunnene til at ordinær utdanning har en positiv effekt på de med nedsatt arbeidsevne kan være at det er de som er gjennomsnittlig mest «employable» som blir selektert inn i ordinær utdanning som tiltak (Westlie, 2008). Opplæring etterfulgt av lønnstilskudd viser seg i en sekvensanalyse å i stor grad være forbundet med løpebaner dominert av arbeid (Nossen mfl. 2021).

NAV har mange ulike arbeidsmarkedstiltak

NAV har mange ulike arbeidsmarkedstiltak³. Det er om lag 70 000 som årlig får arbeidsmarkedstiltak gjennom NAV, antallet er ganske stabilt over tid (figur 1). Opplæringstiltak er en type arbeidsmarkedstiltak i NAV og utgjør ca. 20 prosent av arbeidsmarkedstiltakene i perioden 2016-2020. Hvor mange som får tiltak er bestemt av hva som bevilges til tiltak i statsbudsjettet hvert år. Det totale antall som får slike tiltak, også opplæringstiltak, er derfor et begrenset gode, og hvem som prioriteres vil variere med antall som er i målgruppen, dvs. antall med nedsatt arbeidsevne og antall arbeidssøkere (figur 1). De med nedsatt arbeidsevne får de fleste av opplæringstiltakene (70-80 prosent).

Forskriftsendringen i juli 2019

Fra 1. juli 2019 trådte det i kraft en endring i tiltaksforskriften. Regjeringen kaller endringen en «harmosnering og forenkling av NAVs opplæringstiltak».^{4,5}

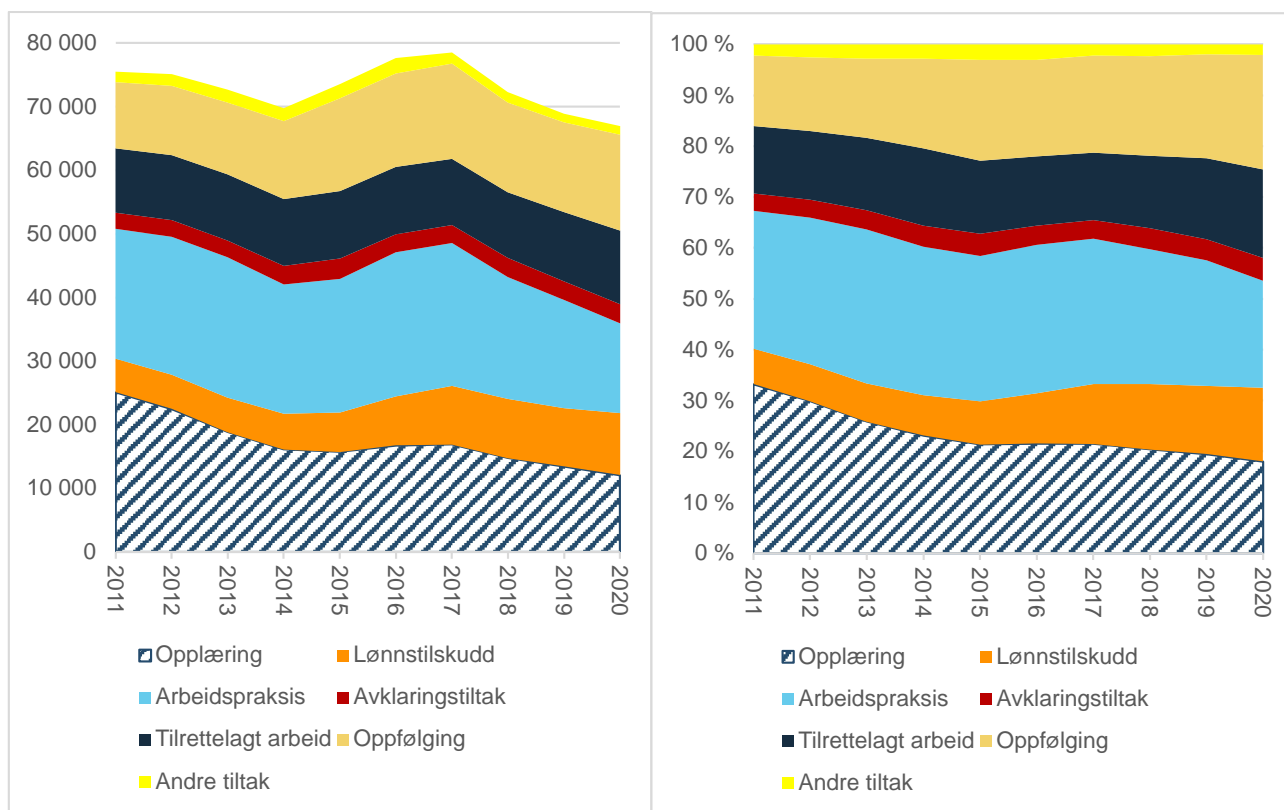
.....

³ <https://www.nav.no/no/person/arbeid/oppfolging-og-tiltak-for-a-komme-i-jobb/tiltak-for-a-komme-i-jobb>

⁴ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/endringer-i-lover-og-forskrifter-fra-1.-juli-2019-pa-arbeids--og-sosialdepartementets-omrader/id2662174/>

⁵ På samme tidspunkt ble det også gjort endringer i forskrift om arbeidsmarkedstiltak kapittel 9 som omhandler midlertidig lønnstilskudd. Denne endringen vil ikke bli omtalt i denne artikkelen.

Figur 1. Antall på tiltak (t.v.) og prosentandel av samlet tiltaksmengde (t.h.), etter type tiltak.



Kilde: NAV

Formålet med forskriftsendringen er at det skal bli lettere å ta fag- og yrkesopplæring via NAV med et nytt og fleksibelt opplæringstiltak, men de presiserer at «opplæringen som tilbys av Arbeids- og velferdsetaten skal være nødvendig for å komme i arbeid, men heller ikke mer».⁶ Hovedsakelig innebærer forskriftsendringen at det ikke lenger stilles krav om nedsatt arbeidsevne eller at personen står uten rett til videregående opplæring gjennom opplæringsloven eller introduksjonsloven for å få dette opplæringstiltaket. Det er fylkeskommunen som har ansvaret for videregående opplæring i Norge. I sitt høringsvar⁷ til forskriftsendringen pekte NAV på at det hadde vært vanskelig å håndtere avgrensningen mot rettigheter i

utdanningssektoren i den tidligere forskriften. Vanskene handlet om at brukere som hadde behov for opplæring ikke fikk tilbud om dette fra NAV, men heller ikke hadde insentiver til å nyttiggjøre seg av fylkeskommunens tilbud. En åpning for at NAV kan tilby utdanning også til arbeidssøkere, kan hindre at personer blir registrert med nedsatt arbeidsevne for å kunne få den formelle opplæringen de trenger for å få en stabil tilknytning til arbeidsmarkedet (St. meld. 16 (2015-2016)).

Utdanning i Norge er i utgangspunktet gratis og livsoppholdet skal som prinsipp finansieres av privatpersoner gjennom oppsparte midler eller lån fra Lånekassen. Som nevnt over, er det ikke alle som tar utdanning, selv om det kan være nyttig både for dem selv og for samfunnet. Sjansen for å fullføre videregående opplæring er svært ulikt fordelt, og er for eksempel lavere for personer som vokste opp med foreldre med lav inntekt og/eller lav utdanning (Markussen og Røed 2016). Utfra et fordelingsper-

⁶ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/endringer-i-lover-og-forskrifter-fra-1.-juli-2019-pa-arbeids-og-sosialdepartementets-omrader/id2662174/>

⁷ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---forslag-til-endringer-i-forskrift-om-arbeidsmarkedstiltak/id2628412/?uid=e-5e4a503-4045-4cd6-906d-54270b1c1593>

spektiv er det derfor gode grunner til å bruke større ressurser til å støtte opplæring til utsatte grupper. Det gir avkasting for samfunnet både i form av direkte effekter (mer sysselsetting og skatteinntekter) og indirekte effekter (mindre kriminalitet og endret adferd). Det er av slike grunner at regelverket for bruk av tiltak i NAV som åpner opp for å kombinere ytelser med utdanning. Likevel må det balanseres opp mot prinsippet om at utdanning skal finansieres privat (se for eksempel diskusjon i NOU2018:13).

Etter forskriftsendringen skilles fag- og yrkesopplæring på videregående skoles nivå ut som et eget opplæringstiltak og kan gis til personer som på grunn av mangelfull formell kompetanse eller svake grunnleggende ferdigheter har vanskeligheter med å komme inn på arbeidsmarkedet. I tillegg endres forskriften slik at alle opplæringstiltak kan gis i inntil tre år. Denne endringen har størst betydning for AMO-kurs som før forskriftsendringen hadde en tidsbegrensning på inntil ett år. Se faktaboks for mer utfyllende informasjon om endringen i tiltaksforskriften.

Forskriftsendringen i juli 2019 Tiltaksforskriften kapittel 7

Endringene i forskrift om arbeidsmarkedstiltak (tiltaksforskriften) gjaldt hovedsakelig §7-2 (innhold), §7-3 (personkrets) og §7-4 (varighet).¹

Hvilken opplæring kan gis? (innhold):

Før 1. juli 2019 kan opplæring gis som:

- kortvarige arbeidsrettede kurs (arbeidsmarkedskurs), herunder tilbud om opplæring i grunnleggende ferdigheter og norskopplæring,
- yrkesrettet opplæring med vekt på formell kompetanse, eller,
- ordinær opplæring. Kurs som fører fram til formell kompetanse i form av offentlige prøvebevis, sertifikater mv., skal så langt som mulig prioriteres.

Etter 1. juli 2019 endres dette til at opplæring kan gis som:

- kortvarige kurs basert på behov i arbeidsmarkedet (arbeidsmarkedsopplæring). Arbeidsmarkedsopplæring skal som hovedregel gi formell kompetanse i form av offentlige prøvebevis, sertifikater o.l.,
- fag- og yrkesopplæring på videregående skoles nivå eller fagskoleutdanning, eller
- høyere utdanning.

Hvem kan få opplæring? (personkrets):

Før 1. juli 2019:

- Arbeidsmarkedskurs: skal tilpasses og avgrenses mot kommunens lovpålagte oppgaver iht. opplæringsloven og introduksjonsloven.²
- Yrkesrettet opplæring (YO): kan gis til personer med svake formelle kvalifikasjoner eller svake grunnleggende ferdigheter som medfører betydelige vanskeligheter med å komme inn på arbeidsmarkedet. Tilbud om yrkesrettet opplæring i form av videregående opplæring kan bare gis til personer som står uten rett etter opplæringsloven eller introduksjonsloven.
- Ordinær utdanning kan gis til personer over 22 år som

har fått sin arbeidsevne nedsatt slik at vedkommende hindres i å skaffe seg eller beholde inntektsgivende arbeid.

Etter 1. juli 2019:

- Opplæring etter bokstav a) og b) kan gis til personer over 19 år som på grunn av mangelfulle formelle kvalifikasjoner eller svake grunnleggende ferdigheter har vanskeligheter med å komme inn på arbeidsmarkedet.
- Opplæring etter bokstav c) kan gis til personer over 22 år som på grunn av nedsatt arbeidsevne hindres i å skaffe seg eller beholde inntektsgivende arbeid.

I rundskriv³ presiseres det for fag- og yrkesopplæring på videregående skoles nivå eller høyere yrkesfaglig utdanning, at «NAV kan etter en individuell vurdering innvilge opplæring til brukere med og uten opplæringsrett etter opplæringsloven og introduksjonsloven» etter endringen i tiltaksforskriften. Som det kommer frem av lovteksten kunne tilbud om yrkesrettet opplæring i form av videregående opplæring bare gis til personer som står uten rett etter opplæringsloven eller introduksjonsloven før denne endringen.

Hvor lang opplæring kan de få? (varighet):

Før 1. juli 2019:

- Varigheten av opplæringen skal tilpasses tiltaksdeltakerens individuelle behov. AMO: inntil ett år, YO: inntil to år, ordinær utdanning: inntil tre år. Varigheten kan forlenges med inntil ett år dersom tiltaksdeltakeren på grunn av sterke sosiale eller helsemessige problemer ikke kan gjennomføre utdanningen i løpet av tre år.

Etter 1. juli 2019:

- Opplæring kan gis i inntil tre år. Varigheten skal tilpasses tiltaksdeltakerens individuelle behov. Varigheten etter bokstav b) og c) kan forlenges med inntil ett år dersom tiltaksdeltakeren av særlige grunner ikke kan gjennomføre utdanningen i løpet av tre år.

¹ <https://lovdata.no/nav/forskrift/2015-12-11-1598/%C2%A71-3#%C2%A71-3>

² Fra 1. januar 2021, har introduksjonsloven blitt endret til integreringsloven.

³ https://lovdata.no/nav/rundskriv/r76-12-01#KAPITTEL_8-2

Data og metode

Hvilke grupper vi studerer

Det er bare arbeidssøkere som blir påvirket av endringen i tiltaksforskriften i 2019. De med nedsatt arbeidsevne kunne få utdanningstiltak også før forskriftsendringen. Vi ser derfor spesielt på arbeidssøkere, men vi undersøker i tillegg om det er endringer i hvor vanlig opplæringstiltak er for de med nedsatt arbeidsevne.

Målgrupper

Datasettet inkluderer alle med nedsatt arbeidsevne og arbeidssøkere (målgrupper). Med nedsatt arbeidsevne mener vi alle som er registrert med nedsatt arbeidsevne av NAV. Arbeidssøkere⁸ er alle som har registrert seg som arbeidssøkere, og som ikke er registrert med nedsatt arbeidsevne av NAV.

Det er også andre enn arbeidssøkere og nedsatt arbeidsevne som kan få tiltak av NAV, disse kalles i den offisielle statistikken «andre på tiltak» (tabell 1). Noen av disse er sykemeldte (ca. 60%), sosialhjelpsmottakere (ca. 20%) og personer uten ytelser som får tiltak fra NAV. Disse tar vi ikke med i analysen, fordi de utgjør under 1 prosent av de på opplæringstiltak, og fordi vi er usikre på hva vi skulle definert som nevner i denne gruppen. Disse omfattes likevel av endringene i tiltaksforskriften på samme måte som arbeidssøkere. Det er en markert økning i bruk av tiltak i denne gruppen, men antallet som får er lavt. Utviklingen i antall vises i vedlegg (figur v2).

⁸ Arbeidssøkere inkluderer både helt ledig, delvis ledige, arbeidssøkere på tiltak.

Innvandrere

Innvandrere er definert ut ifra fødeland. Vi deler fødeland i fire grupper. 1) Norge, 2) Vest-Europa (utenom Norge), USA, Canada, Australia og New Zealand 3) Østeuropeiske EU-land 4) Asia, Afrika, Amerika (utenom USA og Canada), Øst-Europa (utenfor EU), og Oseania (utenom Australia og New Zealand). Vi omtaler gruppe 2-4 som 2) Vest-Europa, 3) Østeuropeiske EU-land og 4) land utenfor EØS.

Utdanning

Personers utdanningsnivå er definert etter det de selv har registrert som høyeste påbegynte eller fullførte utdanning hos NAV. Utdanning er delt i kategoriene; grunnskole, videregående skole, høyere utdanning og ukjent.

Varighet

Vi beregner varighet for hver person hver måned. Det betyr at første måned en person er i datasettet, er varigheten en måned, måneden etter er varigheten to måneder osv. Dersom det er opphold i forløpet, starter varighetsberegningen på nytt.

De som har første observasjon i januar 2015 kan vi ikke beregne varighet for i vårt datasett, ettersom vi ikke vet når de først ble registrert hos NAV. På grunn av dette vil de med lang varighet være underrepresentert de første to og et halvt år. For å unngå at de med lang varighet er underrepresentert bruker vi bare data om varighet for de som starter etter juni 2017, og vi grupperer alle med varighet på mer enn to og et halvt år i samme gruppe.

Tabell 1. Oversikt over populasjonen. Antall i gjennomsnitt per måned i målgruppene (arbeidssøkere og nedsatt arbeidsevne) og andre på tiltak, 2015 - mars 2021.

	Arbeidssøkere	Nedsatt arbeidsevne	Andre på tiltak	SUM	Andel av alle på tiltak som er i gruppen «andre på tiltak»
På tiltak i alt	15 483	55 235	2 193	72 911	3,0 %
På opplæringstiltak i alt	3 753	10 846	99	14 698	0,7 %
Herav på AMO kurs	3 515	2 743	82	6 340	1,3 %
Herav utdanningstiltak	250	8 014	17	8 281	0,2 %
Antall i målgruppen	137 410	182 828	ukjent		

Kilde: NAV

Vurdering av hvilke grupper som prioriteres på tiltak

Sannsynlighet

Vi undersøker hvor stor sannsynlighet det er for å få opplæringstiltak i hver av målgruppene. Med sannsynlighet mener vi andel av alle som kan ha mulighet for dette tiltaket.

Når vi ser på sannsynlighet i gruppen, tar vi hensyn til at sammensetningen i populasjonen også endres over tid. For eksempel, det kan bli en større eller mindre andel av arbeidssøkere som har innvandringsbakgrunn. På den måten kan vi se på om sannsynligheten for å være deltaker på tiltak endres for en alders-, utdannings-, varighets- eller innvandrergruppe.

Utvikling i antall

På grunn av de store endringene i antall arbeidssøkere i forbindelse med koronapandemien ser vi også på utviklingen i antall deltakere på opplæringstiltak. De strenge smittevernstiltakene under koronapandemien kan også ha påvirket mulighetene for å gjennomføre opplæringstiltak. Ved å se på antall, har vi mulighet til å se på NAVs innsats, også i 2020.

Paneldata

Vi benytter et paneldatasett med månedsdata fra 2015 - mars 2021. Fordelen med dette er at vi beregner hvor stor sannsynlighet det er for at man er i opplæring en gitt måned siden vi har både teller (deltakere på opplæringstiltak) og nevner (totalt antall arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne) i datasettet.

Tiltaksdeltakere telles bare den måneden de er deltakere. Ved å beregne sannsynlighet per måned tar vi hensyn til varighet, slik at korte kurs ikke teller like mye som lange. Vi ser ikke på sannsynlighet for å starte på minst ett tiltak, men sannsynlighet/andel som er på et tiltak hver måned.

Gjennomsnitt per halvår

Fordi det er store sesongvariasjoner, og dette ikke er tema i artikkelen, så viser vi tall per halvår (kvartal for 2021), og tallene er da den gjennomsnittlige sannsynligheten for å være på tiltak en måned det halvåret/kvartalet.

Resultater

Liten andel på opplæringstiltak

Om lag 3-4 prosent av arbeidssøkerne og rundt 6 prosent av de med nedsatt arbeidsevne får opplæringstiltak en gitt måned (figur 2). Da koronapandemien traff Norge i mars 2020 økte antall arbeidssøkere kraftig, uten at antall på opplæringstiltak økte tilsvarende. Dermed falt andelen på opplæringstiltak til 0,6 prosent i mars 2020. Samtidig ble det gitt en midlertidig åpning for at alle kunne ta utdanning gjennom det ordinære utdanningssystemet mens de mottok dagpenger, noe som ble benyttet av flere (Dahl mfl. 2021 og figur v1 i vedlegg).

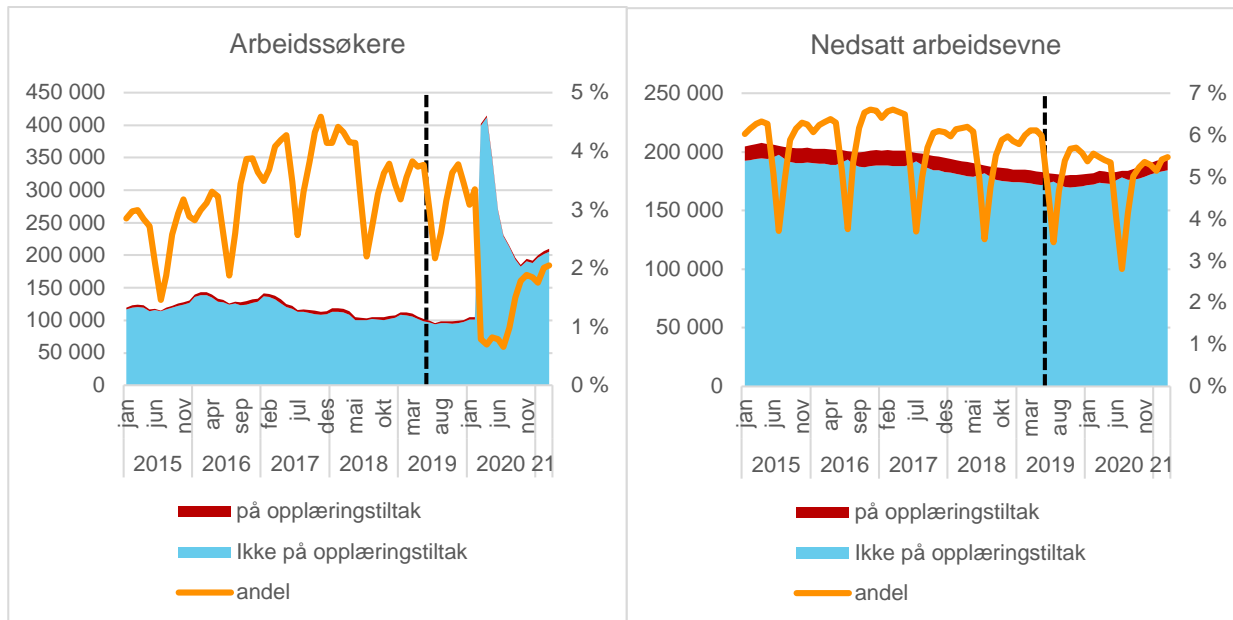
Det er svært ulikt hvilke typer opplæringstiltak som gis til de to målgruppene, noe som er i tråd med regelverket (se faktaboks). Arbeidssøkere gis i hovedsak kortvarige AMO-kurs, kun en svært liten andel får opplæring i mer langvarige utdanningstiltak. For de med nedsatt arbeidsevne er det motsatt. Der er utdanningstiltak det vanligste, og kortvarige AMO-kurs mindre vanlig (figur 3). For arbeidssøkere har andelen og antall som er på AMO-kurs variert over tid mellom 3000 - 5000 på tiltak i snitt per måned (figur 3). Spesielt er det stor reduksjon i andel på AMO-kurs blant arbeidssøkere i forbindelse med koronapandemien (figur 3). Det er også de som har vært arbeidsledige lenge som i størst grad får tiltak, og under koronapandemien var det mange arbeidsledige med kort varighet, selv om antall langtidsledige også økte.

Blant de med nedsatt arbeidsevne, har andelen og antall som deltar på AMO-kurs, holdt seg stabile også under koronapandemien. Det ser derfor ikke ut til at smittesituasjonen har redusert muligheten for AMO-kurs i vesentlig grad. At færre arbeidssøkere deltok på AMO-kurs under pandemien kan skyldes at NAV hadde mindre kapasitet til å følge dem opp når antallet økte så kraftig. Det kan også være at enkelte typer AMO-kurs, som er vanligere blant arbeidssøkere enn de med nedsatt arbeidsevne, måtte avlyses av smittevernhensyn.

Færre får utdanningstiltak

Målet med forskriftsendringen var at flere grupper skulle kunne få utdanningstiltak. Vi ser her på hvor

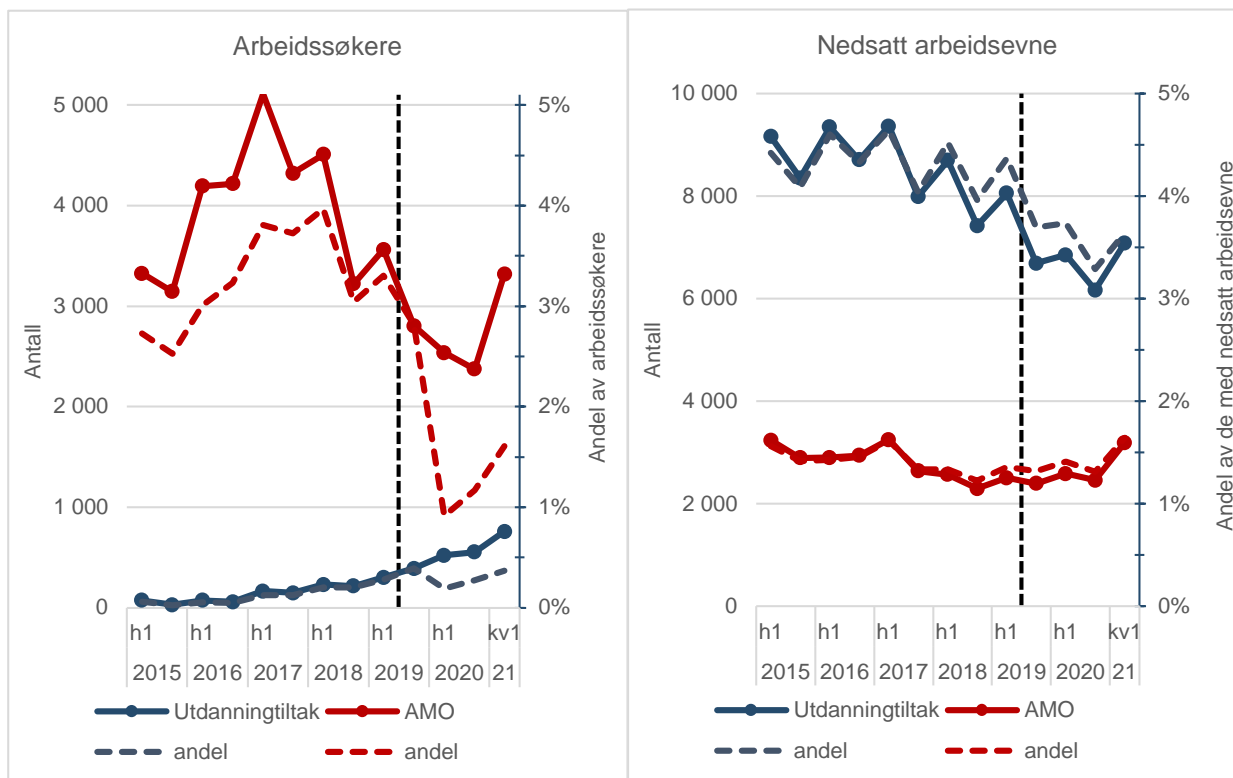
Figur 2. Antall arbeidssøkere og personer registrert med nedsatt arbeidsevne, etter om de er på opplæringstiltak eller ikke og andel på opplæringstiltak (høyre akse). Prosent.



Tidspunkt for endring i forskriften er angitt med stiptet vertikal linje.

Kilde: NAV

Figur 3. Antall og andel av arbeidssøkere (t.v.) og personer med nedsatt arbeidsevne (t.h.) på opplæringstiltak, etter type opplæringstiltak.



Tidspunkt for endring i forskriften er angitt med stiptet vertikal linje.

Kilde: NAV

mange som samlet sett får utdanningstiltak, og hvordan det fordeler seg mellom arbeidssøkere og de med nedsatt arbeidsevne.

Flere arbeidssøkere

For arbeidssøkere finner vi en økning i bruk av utdanningstiltak gjennom hele perioden fra 0,1 prosent av arbeidssøkerne (74 personer per måned) i 2015 til 0,4 prosent av arbeidssøkerne (757 personer per måned) i første kvartal 2021. Antallet mer enn dobles fra rundt 250 per måned før endringen i forskriften, til rundt 520 per måned andre halvår 2019. Økningen fortsetter også gjennom koronapandemien (figur 3).

Færre med nedsatt arbeidsevne

Andelen av de med nedsatt arbeidsevne på utdanningstiltak er relativt stabil på rundt 4,3 prosent i 2017 og til første halvår 2019, (mellom 8356 og 7400 personer per måned), da avtar andelen på utdanningstiltak til 3,7 prosent fra andre halvår 2019 (6700 personer). En reduksjon på 0,6 prosentpoeng (figur 3).

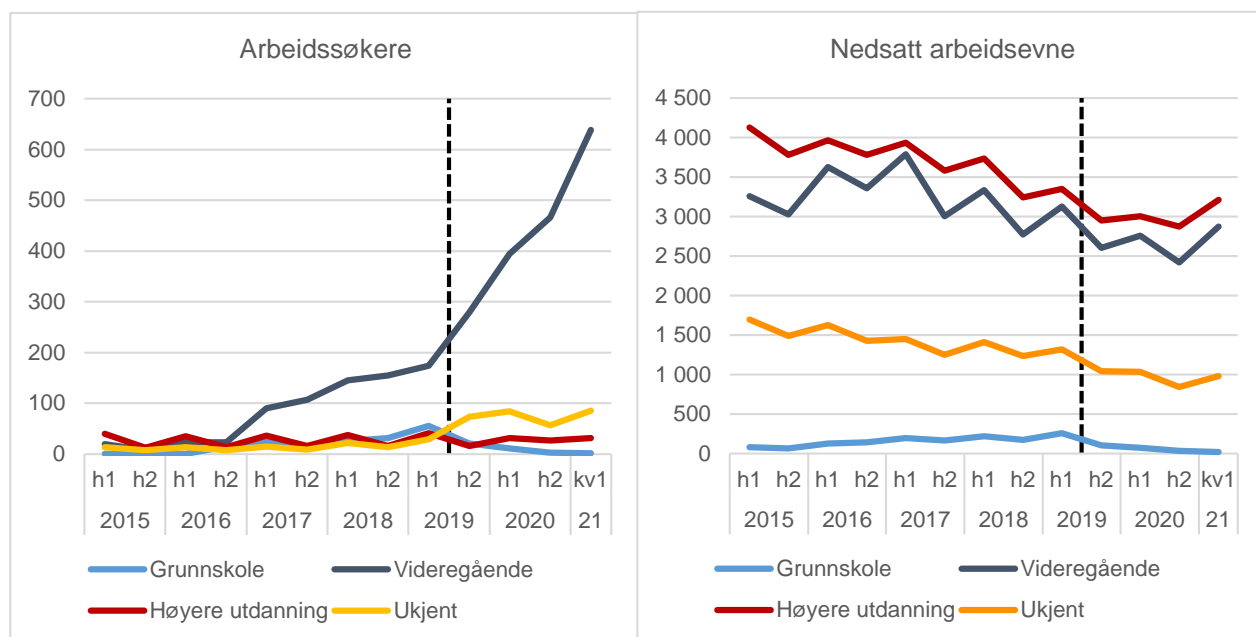
Målet om økt bruk av opplæringstiltak gjelder også de med nedsatt arbeidsevne. Siden budsjettene og

ressursene, både hos NAV og i utdanningssektoren, er begrenset, kan likevel vridninger mot en gruppe være en utilsiktet konsekvens av forskriftsendringen. Vi har derfor sett på om det er en reduksjon hos de med nedsatt arbeidsevne samtidig med økningen i utdanningstiltak blant arbeidssøkere. Reduksjonen i antall på utdanningstiltak blant de med nedsatt arbeidsevne er langt større enn økningen blant arbeidssøkere. Fra andre halvår 2018 til andre halvår 2019 falt antallet med nedsatt arbeidsevne på utdanningstiltak med 730, antall arbeidssøkere økte med 170 i samme periode (figur 3). Vi tror derfor ikke at hele reduksjonen blant de med nedsatt arbeidsevne kan forklares av økningen i utdanningstiltak blant arbeidssøkere alene, men det kan ha hatt noe betydning. Samlet sett er det en reduksjon i bruk av utdanningstiltak.

Flere arbeidssøkere i videregående utdanning når tiltaksforskriften endres

Økningen i utdanningstiltak blant arbeidssøkere består i all hovedsak av økning i antall som får videregående skole (figur 4). Dette er i tråd med intensjonene i forskriftsendringen. Allerede fra andre halvår

Figur 4. Antall arbeidssøkere (t.v.) og personer med nedsatt arbeidsevne (t.h.) på utdanningstiltak etter type utdanningstiltak.



Tidspunkt for endring i forskriften er angitt med stiptet vertikal linje.

Kilde: NAV

2016 har det vært en liten økning i antall arbeidssøkere som får videregående skole som tiltak. Antallet økte fra rundt 20 i 2015 og 2016 til i underkant av 200 arbeidssøkere i første halvår 2019. Etter at tiltaksforskriften trådte i kraft har antallet nesten tredoblet seg. I første kvartal 2021 var det hele 638 arbeidssøkere som var på utdanningstiltak på videregående skoles nivå.

Nedgangen i utdanningstiltak blant de med nedsatt arbeidsevne ser ut til å være fordelt mellom alle typer utdanningstiltak (figur 4).

Endres sannsynligheten for utdanningstiltak i noen grupper?

Forskriftendringen hadde en målsetting om å dreie mer av opplæringstiltakene mot målgruppene i inkluderingsdugnaden. I dette avsnittet ser vi på hvilke grupper som får opplæringstiltak og om dette har endret seg over tid og i forbindelse med forskriftsendringen. Vi ser på innvandrings-, utdannings-, alders- og varighetsgrupper.

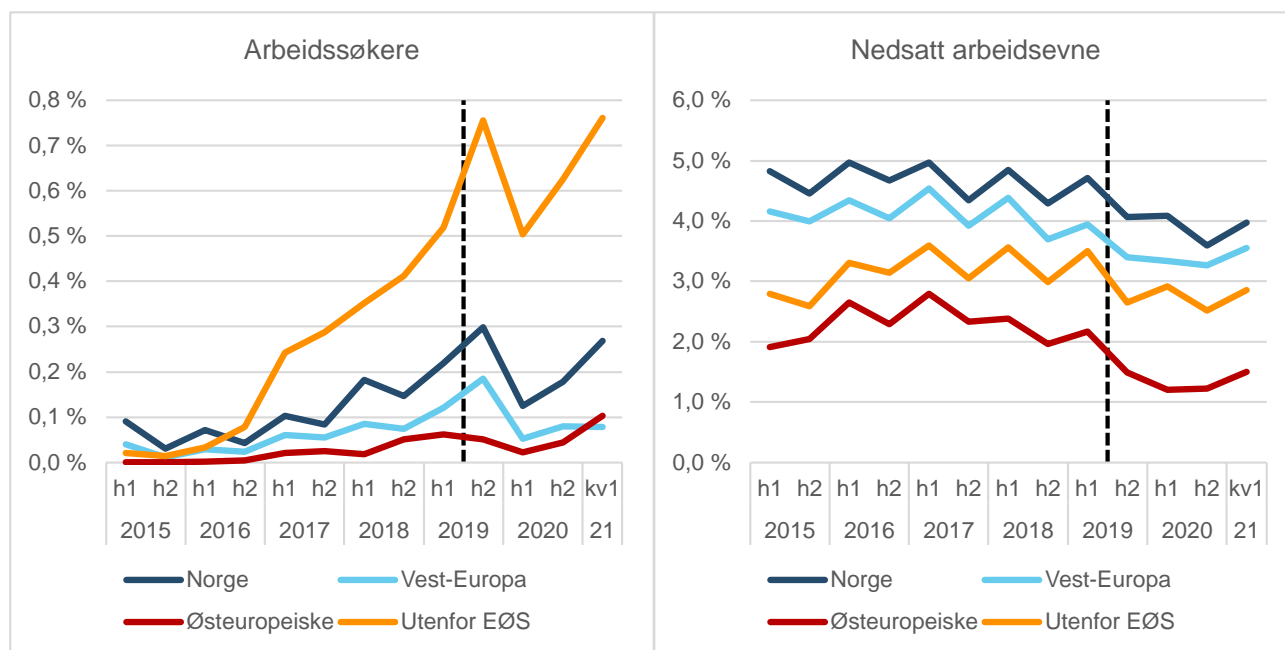
Økning i utdanningstiltak for innvandrere fra land utenfor EØS

Blant arbeidssøkere er det størst sannsynlighet for å være på utdanningstiltak blant de født utenfor EØS (figur 5). I denne landgruppen øker også sannsynligheten for å være på utdanningstiltak markert etter endringene i tiltaksforskriften, det kan tyde på at NAV prioriterer disse mer for utdanningstiltak i tråd med målene i inkluderingsdugnaden. Andelen på utdanningstiltak holder seg høyt også gjennom koronapandemien. Dette til tross for den økende arbeidsledigheten og at arbeidsledigheten øker særlig mye i denne landgruppen⁹.

Etter endringen i tiltaksforskriften er det også en økning i sannsynlighet for å være på utdanningstiltak blant arbeidssøkere som er norskfødte og innvandrere fra Vest-Europa, men økningen er mindre enn for innvandrere fra land utenfor EØS.

⁹ Se f.eks. https://www.frisch.uio.no/om-oss/Nyheter/pdf/2020/2020_06_16_presentasjon-korona-hvem-er-%28ikke%29-tilbake-i-jobb---nett.pdf

Figur 5. Andel av arbeidssøkere (t.v.) og personer med nedsatt arbeidsevne (t.h.) på utdanningstiltak, etter landbakgrunn. Prosent.



Tidspunkt for endring i forskriften er angitt med stiplet vertikal linje.

Kilde: NAV

For de med nedsatt arbeidsevne er det de født i Norge som har størst sannsynlighet for å være på utdanningstiltak gjennom hele perioden (figur 5). Etter forskriftsendringen reduseres andel på utdanningstiltak i alle fødelandsgrupper. Det er ingen tydelige endringer i hvilke grupper som prioriteres.

Hjelp til å fullføre videregående skole

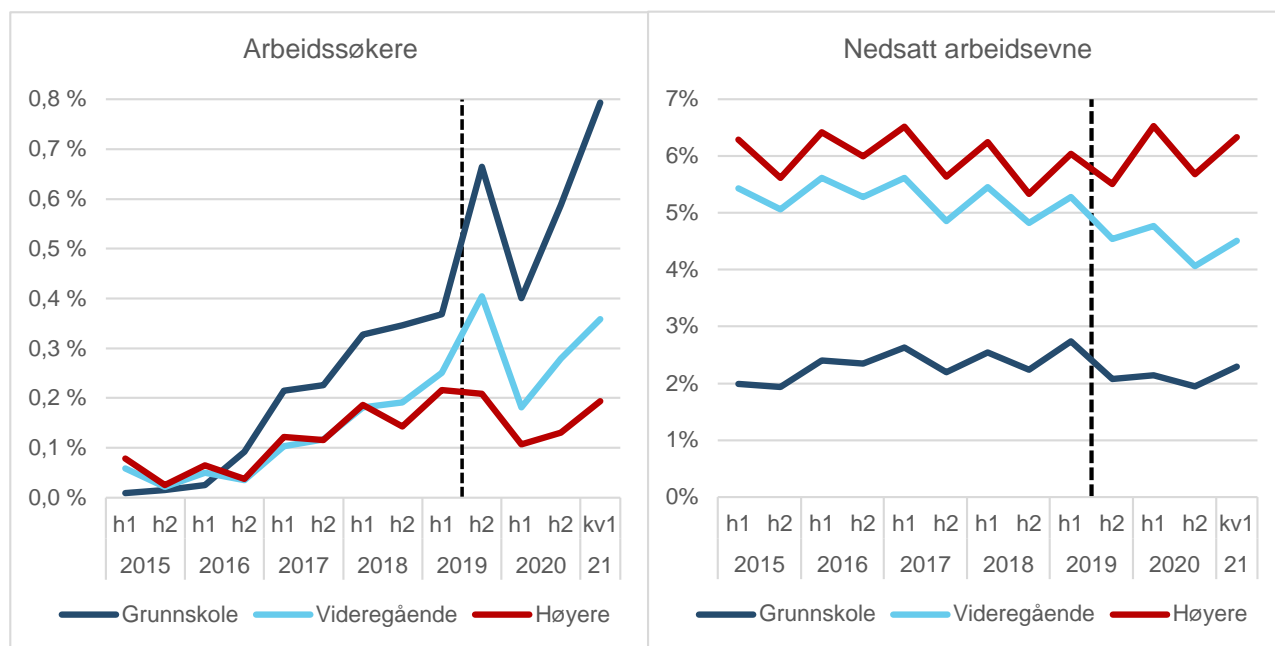
Blant arbeidssøkere, er det de som er registrert med utdanning på grunnskolenivå, som har størst sannsynlighet for å være på utdanningstiltak (figur 6). Det er også i denne gruppen vi ser størst økning i forbindelse med forskriftsendringen. Vi ser også en markert økning blant de med videregående skole som høyeste påbegynte utdanning på samme tidspunkt. Det kan se ut til at det er personer som er i gang med videregående som får hjelp til å fullføre, samt personer med grunnskole som får tilbud om videregående skole siden vi finner at de registrert med grunnskole og videregående skole oftest får utdanningstiltak på videregående nivå (ikke vist).

Blant de med nedsatt arbeidsevne så er det de som er registrert med høyere utdanning som har størst sannsynlighet for å være på utdanningstiltak (figur 6). Gruppen registrert med grunnskole er i liten grad på utdanningstiltak. Det kan skyldes både at de i mindre grad er motivert for utdanningstiltak, eller at de i mindre grad tilbys dette. Det kan for eksempel være fordi de vil ha vanskelig for å nyttiggjøre seg disse, på grunn av språkproblemer eller helseutfordringer. I gruppen med videregående som utdanningsbakgrunn, faller andelen på utdanningstiltak i andre halvår 2019.

Unge over 25 år får i økende grad utdanningstiltak

Blant arbeidssøkere har sannsynligheten for å være på utdanningstiltak økt i de fleste aldersgrupper fram til første halvår 2019 (figur 7). Veksten fortsetter også i andre halvår 2019 uten noen tydelig endring i trenden for de fleste aldersgrupper, bortsett fra i aldersgruppen 22-24 år. I denne aldersgruppen gikk andelen på utdanningstiltak litt ned fra første til andre halvår 2019. Forskjellen i sannsynlighet for å være på utdanningstiltak mellom aldersgruppene har

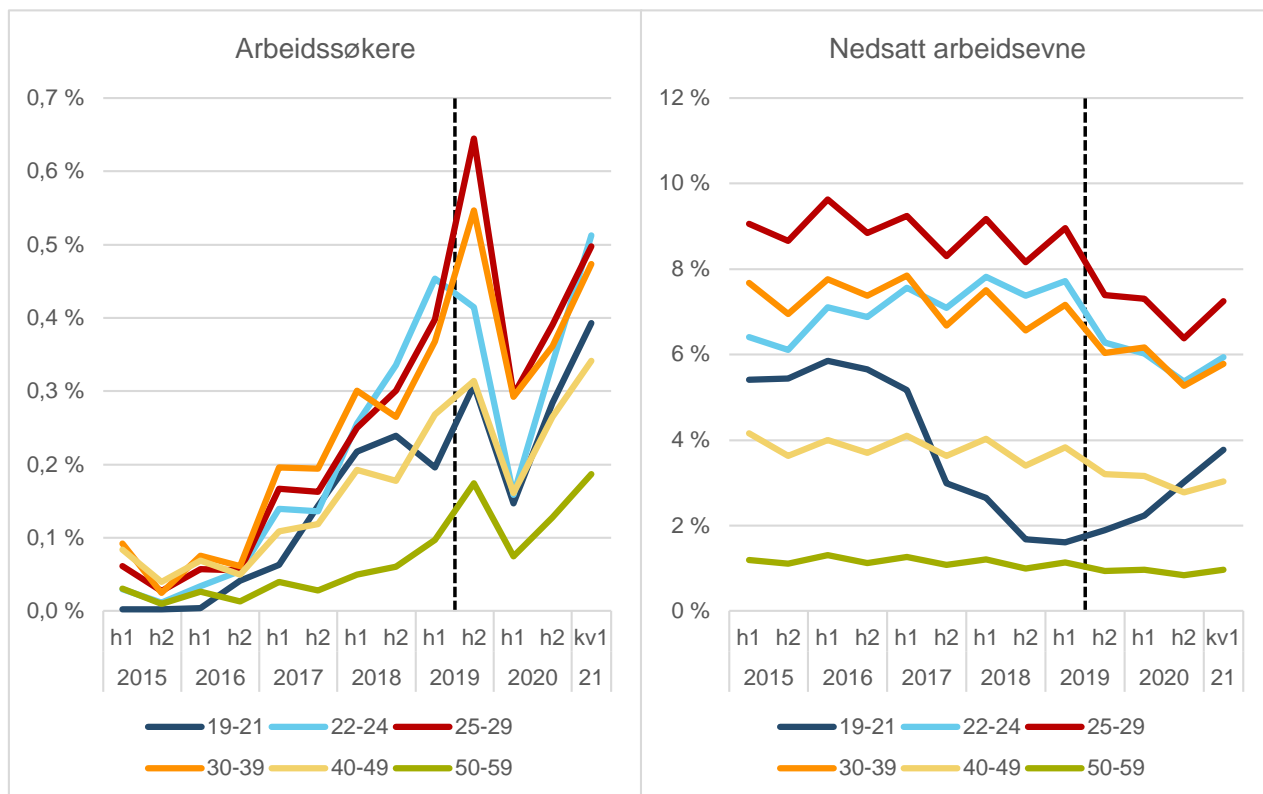
Figur 6. Andel av arbeidssøkere (t.v.) og personer med nedsatt arbeidsevne (t.h.) på utdanningstiltak etter utdanningsbakgrunn. Prosent.



Tidspunkt for endring i forskriften er angitt med stiptet vertikal linje.

Kilde: NAV

Figur 7. Andel av arbeidssøkere (t.v.) og personer med nedsatt arbeidsevne (t.h.) på utdanningstiltak etter alder. Prosent.



Tidspunkt for endring i forskriften er angitt med stiptet vertikal linje.

Kilde: NAV

endret seg betydelig fra 2016. Da var forskjellen liten, men etter 2019 er det tydelig større sannsynlighet for å være på utdanningstiltak for de mellom 25-29 og 30-39 enn i de andre aldersgruppene. Det kan slik sett se ut som disse aldersgruppene prioriteres i større grad enn de andre aldersgruppene etter 2016, og at denne forskjellen øker betydelig etter at tiltaksforskriften endres i 2019. Men fra andre halvår 2018 til andre halvår 2019 øker også sannsynligheten for å være på utdanningstiltak i aldersgruppen 50-59 år.

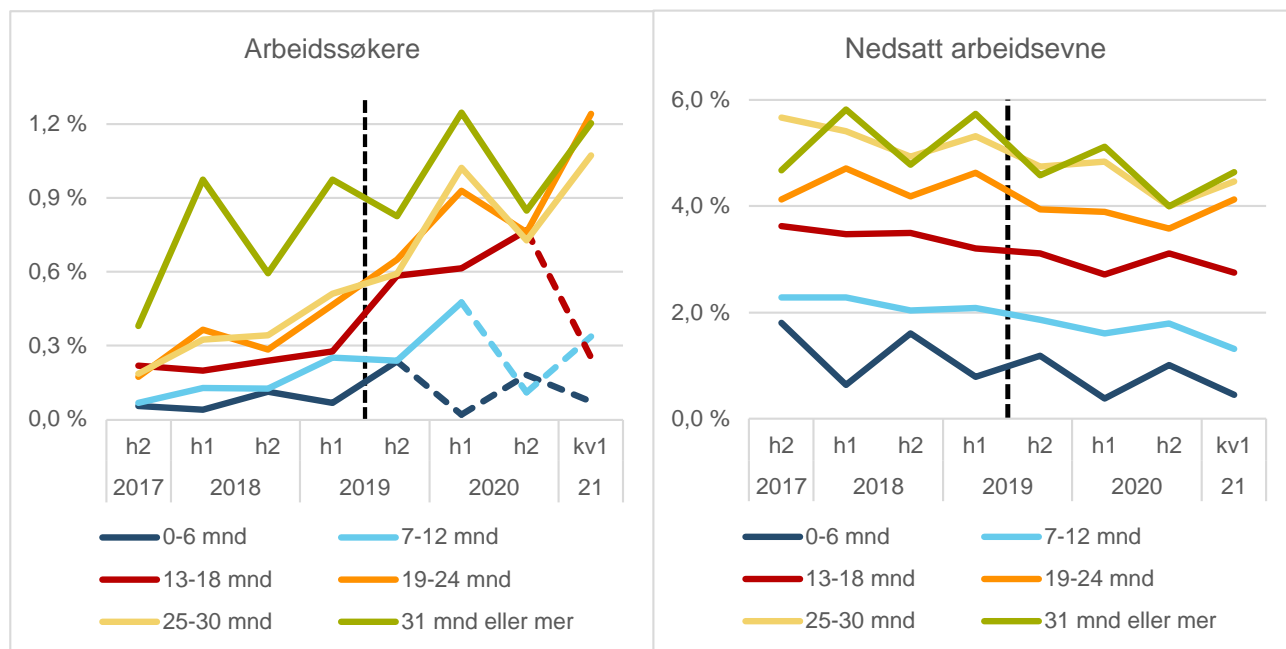
For de med nedsatt arbeidsevne har aldersgruppen 25-29 størst sannsynlighet for å være på utdanningstiltak gjennom hele perioden (figur 7). Deretter følger aldersgruppen 22-24 og 30-39 år. Også her reduseres sannsynligheten for å være på utdanningstiltak blant 22-24 åringene fra andre halvår 2018 til andre halvår 2019.

Størst sannsynlighet for utdanningstiltak for langtidsledige

Blant arbeidssøkere er det lavest sannsynlighet for å være på utdanningstiltak når man har vært arbeidsledig i kort tid, og størst for de med lang varighet (figur 8). Vi har sett på hvordan dette har utviklet seg i perioden og finner at sannsynligheten for å få utdanningstiltak har økt i alle varighetsgrupper, men mest for langtidsledige. Vi finner også at andelen på opplæringstiltak er høyere enn tidligere for varighetsgruppene med varighet over 1,5 år er, også under koronapandemien (figur 8). De med kort varighet, der antallet har økt kraftig under koronapandemien, får i langt mindre grad tiltak enn før pandemien, noe som skyldes at antall arbeidssøkere har økt kraftig, og at tiltaksbudsjettene ikke har økt (se figur 1).

Blant de med nedsatt arbeidsevne er det også langtidsledige som har størst sannsynlighet for å få utdan-

Figur 8. Andel av arbeidssøkere (t.v.) og personer med nedsatt arbeidsevne (t.h.) på utdanningstiltak, etter varighet. Prosent.



Tidspunkt for endring i forskriften er angitt med stiplede vertikale linje. Stiplede kurver angir når varighetsgruppen inkluderer de som ble arbeidsløse under pandemien. Heltrukne kurver viser perioder som ikke er påvirket av koronapandemien.

Kilde: NAV

ningstiltak. Det er en nedgang i bruk av utdanningstiltak i alle varighetsgrupper (figur 8).

Endres sannsynligheten for å få formell kompetanse?

Arbeidsmarkedsopplæringen skal etter forskriftsendringen i juli 2019 som hovedregel gi formell kompetanse i form av offentlige prøvebevis, sertifikater o.l., fag- og yrkesopplæring på videregående skole- eller fagskolenivå, eller høyere utdanning. Vi har til nå sett på både endring i andel og antall på utdanningstiltak. Utdanningstiltak vil alltid gi formell kompetanse. I avsnittene over har vi vist at det for arbeidssøkere er økt sannsynlighet for å få utdanningstiltak etter endringen i tiltaksforskriften. For de med nedsatt arbeidsevne så er det en avtagende andel som får utdanningstiltak (figur 3). Med andre ord går utviklingen i gal retning for de med nedsatt arbeidsevne, og i riktig retning for arbeidssøkere når det gjelder deltakelse på utdanningstiltak.

Med AMO-kurs er det annerledes. De gir ikke alltid formell kompetanse. AMO-kurs registreres enten som

«bevis/sertifikat», «opplæring på videregående skoles nivå»¹⁰ eller «annet/ukjent». AMO-kurs som gir formell kompetanse, definerer vi som summen av «bevis/sertifikat» og «opplæring på videregående skoles nivå».

I avsnittene nedenfor skal vi se på utviklingen i ulike typer AMO-kurs, samt om det er endring i sannsynlighet for å være på AMO-kurs som gir formell kompetanse, og om endringen er forskjellig for ulike innvandrings-, utdannings-, alders- og varighetsgrupper.

Nedgang i AMO-kurs i kategorien «annet/ukjent»

Både for de med nedsatt arbeidsevne og arbeidssøkere er det vanligst å få AMO-kurs som er i en statistisk kategori kalt «annet/ukjent» (figur 9). Det betyr at det er vanskelig å forstå hva kursene inneholder og å lage gode statistiske kategorier for de fleste som deltar på

.....

¹⁰ Grunnkurs, videregående kurs 1 og videregående kurs 2.

AMO-kurs¹¹. Det er likevel en avtagende andel av både arbeidssøkere og nedsatt arbeidsevne som får kurs i kategorien «annet/ukjent». Det kan være en tendens til at kategoriseringen av AMO-kurs blir stadig bedre, men det kan også være avvikling av kurs som ikke gir formell kompetanse, noe som i tilfelle er i tråd med retningslinjer gitt fra Arbeids- og velferdsdirektoratet i opplæring av NAV-ansatte i forbindelse med endringene i tiltaksforskriften.

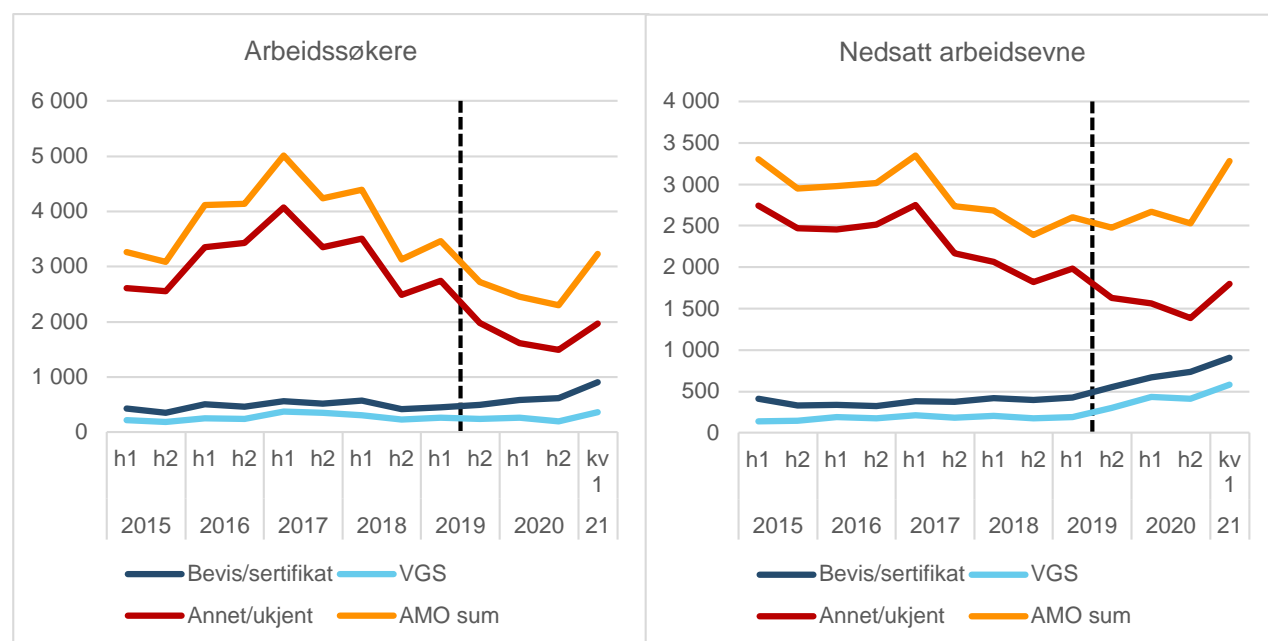
Andelen av arbeidssøkerne som får AMO-kurs som gir formell kompetanse er ganske stabil over tid (fram til 2020). Den store nedgangen i AMO-kurs

etter 2017, ser ut til å være drevet av avvikling av kursene i kategoriene «annet/ukjent». For arbeidssøkere ser vi ikke at nedgang i «annet/ukjent» motsvares av en økning i kurs som gir formelle kompetanse. Vi tror derfor ikke at nedgangen skyldes endring i kategorisering, men et reelt skifte i hvilke typer kurs som tilbys.

For de med nedsatt arbeidsevne er både andelen og antallet som får AMO-kurs stabil. Antallet som får kurs som gir formell kompetanse er også stabil frem til 2019, og det er mindre vanlig å få kurs som er i kategorien «annet/ukjent» (figur 9). Når sannsynligheten for å få AMO-kurs som gir formell kompetanse går opp, samtidig som «annet/ukjent» går ned, kan det skyldes at registreringen er bedret, og ikke nødvendigvis endring i innholdet i kursene. Men sett sammen med utviklingen for arbeidssøkere, som til dels deltar på de samme AMO-kursene, så kan utviklingen like gjerne skyldes at det er en reel endring i hvilke kurs som tilbys - også for de med nedsatt arbeidsevne. Vi kan hverken fastslå det ene eller det andre med sikkerhet.

¹¹ AMO-kurs varierer både mellom fylker og over tid, noe som gjør standardisering av kurs i stabile kategorier utfordrende, dette kompliseres kanskje ytterligere av mangel på entydige formuleringer knyttet til målsetninger og innhold i kursene. Det betyr at enkelte kurs i «annet/ukjent» kategorien også kan gi formell kompetanse, f.eks. i form av språkopplæring eller andre kurs som er nødvendig for å kunne nyttiggjøre seg opplæring som gir formell kompetanse, men dette har vi ikke hatt kapasitet til å se på i denne artikkelen, det vil være et svært omfattende arbeid på grunn av store forskjeller i beskrivelser av kurs og kurs mellom fylker (se f. eks. Oxford Research 2015)

Figur 9. Antall av arbeidssøkere (t.v.) og personer nedsatt arbeidsevne (t.h.) på AMO-kurs etter type arbeidsmarkedskurs.



Tidspunkt for endring i forskriften er angitt med stiplede vertikale linjer.

Kilde: NAV

Hvilke grupper får AMO-kurs som gir formell kompetanse?

I avsnittene nedenfor skal vi beskrive hvilke grupper som har hatt størst sannsynlighet for å delta på AMO-kurs som gir formell kompetanse og om dette har endret seg i forbindelse med endringen i tiltaksforskriften. I tillegg vil vi undersøke om det er endringer i hvilke grupper som får slike AMO-kurs. Vi vil igjen undersøke innvandrings-, utdannings-, alders- og varighetsgrupper.

Innvandrere får oftest, og i økende grad, AMO-kurs som gir formell kompetanse

Det er mer enn dobbelt så vanlig å være på AMO-kurs som gir formell kompetanse hvis du er innvandrer i fra land utenfor EØS sammenlignet med hvis du er født i Norge (figur 10). Dette kan skyldes at innvandrere oftere er langtidsledige, og at tiltak ofte settes inn når ledigheten har vart lenge. Det kan også skyldes at manglende formell kompetanse er et viktig hinder for at de kommer i arbeid, og derfor er det ekstra viktig å tilby denne gruppen slike kurs. Innvandrere fra utenfor EØS er også oftest på AMO-kurs som ikke

gir formell kompetanse (ikke vist). Dette kan også være viktige kurs i form av språkopplæring eller andre kurs som kan være nødvendig for å komme i jobb, eller videre i opplæring og utdanning.

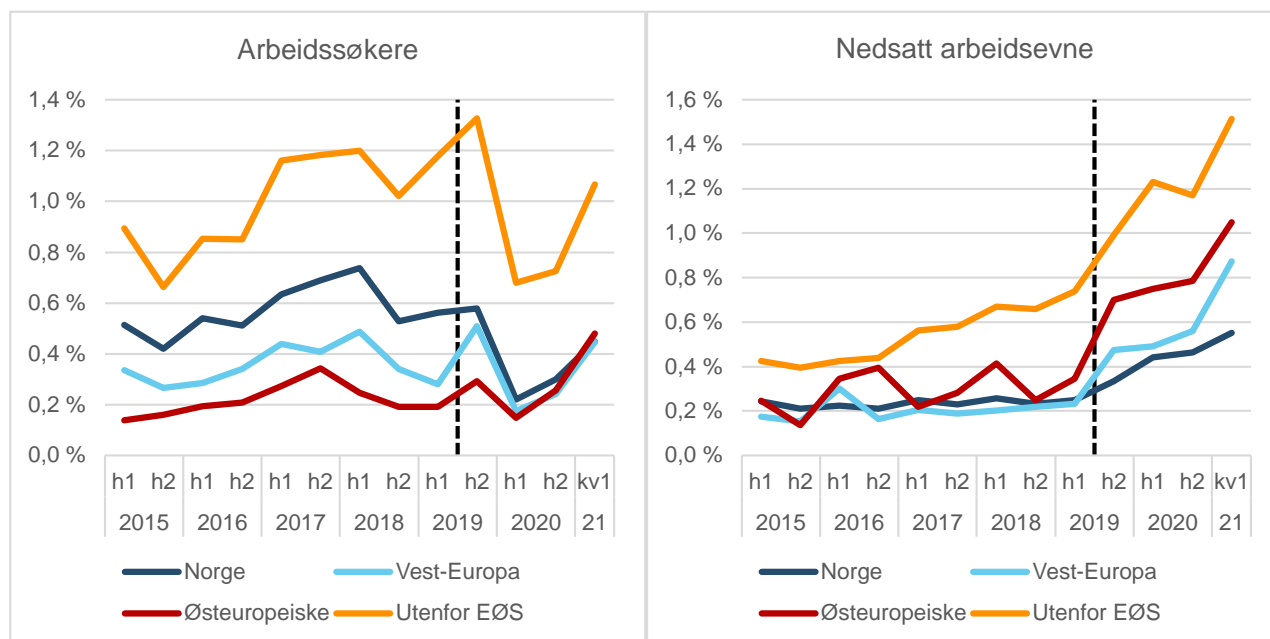
I forbindelse med forskriftsendringen (fra andre halvår 2018 til andre halvår 2019) så øker sannsynligheten for å få kurs for arbeidssøkere som er innvandrere. Spesielt er økningen stor for innvandrere fra land utenfor EØS. For norskfødte arbeidssøkere, er utviklingen stabil i samme periode.

For de med nedsatt arbeidsevne er det også innvandrere fra utenfor EØS som i størst grad får AMO-kurs som gir formell kompetanse. I forbindelse med forskriftsendringen øker sannsynligheten i alle fødelandsgrupper, men mest for innvandrere fra Øst-Europa og de fra land utenfor EØS.

De med lav utdanning får oftest, og i økende grad, AMO-kurs som gir formell kompetanse

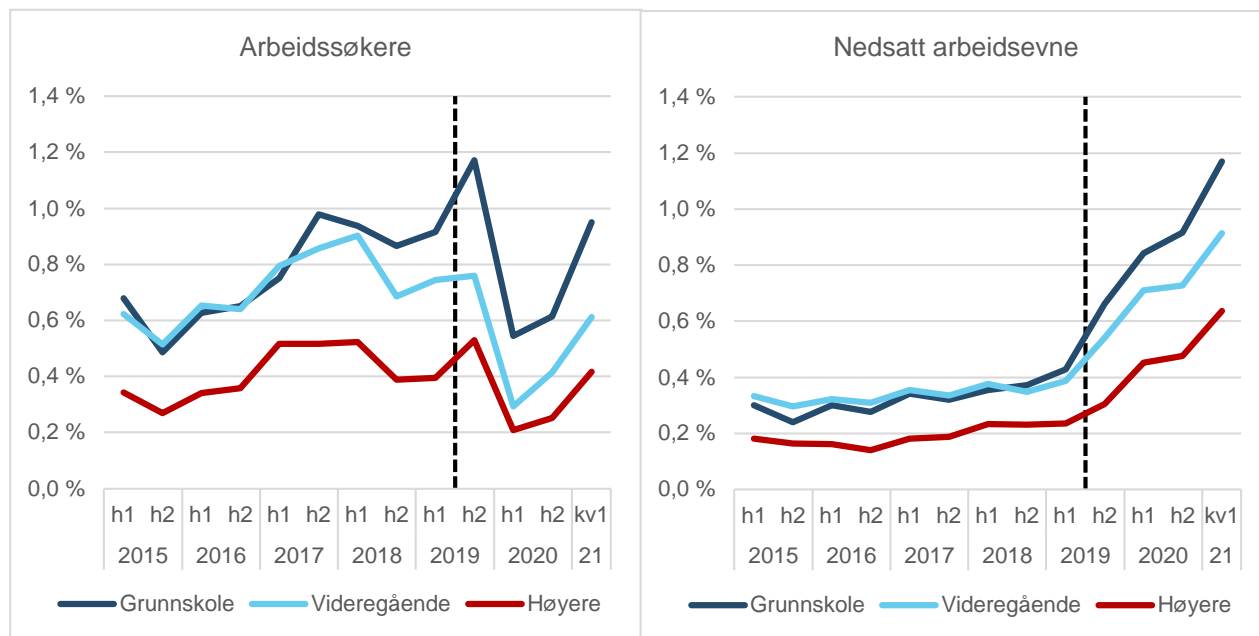
Når vi ser på utdanningsbakgrunnen til de som er på AMO-kurs, så er det de som er registrert med grunn-

Figur 10. Andel av arbeidssøkere (t.v.) og personer nedsatt arbeidsevne (t.h.) på AMO-kurs som gir formell kompetanse etter landbakgrunn. Prosent.



Tidspunkt for endring i forskriften er angitt med stiplede vertikale linje.

Kilde: NAV

Figur 11. Andel av arbeidssøkere (t.v.) og personer med nedsatt arbeidsevne (t.h.) på AMO-kurs med formell kompetanse etter utdanningsbakgrunn. Prosent.

Tidspunkt for endring i forskriften er angitt med stiplede vertikale linje.

Kilde: NAV

skole som oftest får AMO-kurs som gir formell kompetanse (figur 11). Dette gjelder både arbeidssøkere og de med nedsatt arbeidsevne. Økningen er større for de med grunnskole, enn for de med høyere utdanning. Vi ser altså en vridning mot at de med lavest utdanning prioriteres til kurs som gir formell kompetanse. Det er lite trolig at denne vridningen skyldes bedre registrering, siden det er samme registrering for alle utdanningsgrupper.

De mellom 25 og 29 år er oftest på AMO-kurs som gir formell kompetanse

Blant arbeidssøkere i alle aldre er det flere som får AMO-kurs som gir formell kompetanse etter forskriftsendringen (fra andre halvår 2018 til andre halvår 2019). Likevel er det ingen tydelige endringer i hvilke aldersgrupper som får AMO-kurs som gir formell kompetanse fra før til etter forskriftsendringen¹² (figur 12). Selv om andelen på AMO-kurs som gir for-

mell kompetanse faller under koronapandemien, så øker antall i alle aldersgrupper (ikke vist). For de med nedsatt arbeidsevne mer enn dobles andelen som er på AMO-kurs som gir formell kompetanse fra før forskriftsendringen fram til 2021. At utviklingen ser så forskjellig ut i de to målgruppene etter endringen i tiltaksforskriften, skyldes at antall arbeidssøkere øker, og antall med nedsatt arbeidsevne er stabilt.

Det er i aldersgruppen 25-29 år at det er størst sannsynlighet for å delta på AMO-kurs som gir formell kompetanse både for arbeidssøkere og de med nedsatt arbeidsevne. Det er aldersgruppene under 22 år og over 50 år som i minst grad deltar på AMO-kurs som gir formell kompetanse. Dette gjelder både arbeidssøkere og de med nedsatt arbeidsevne.

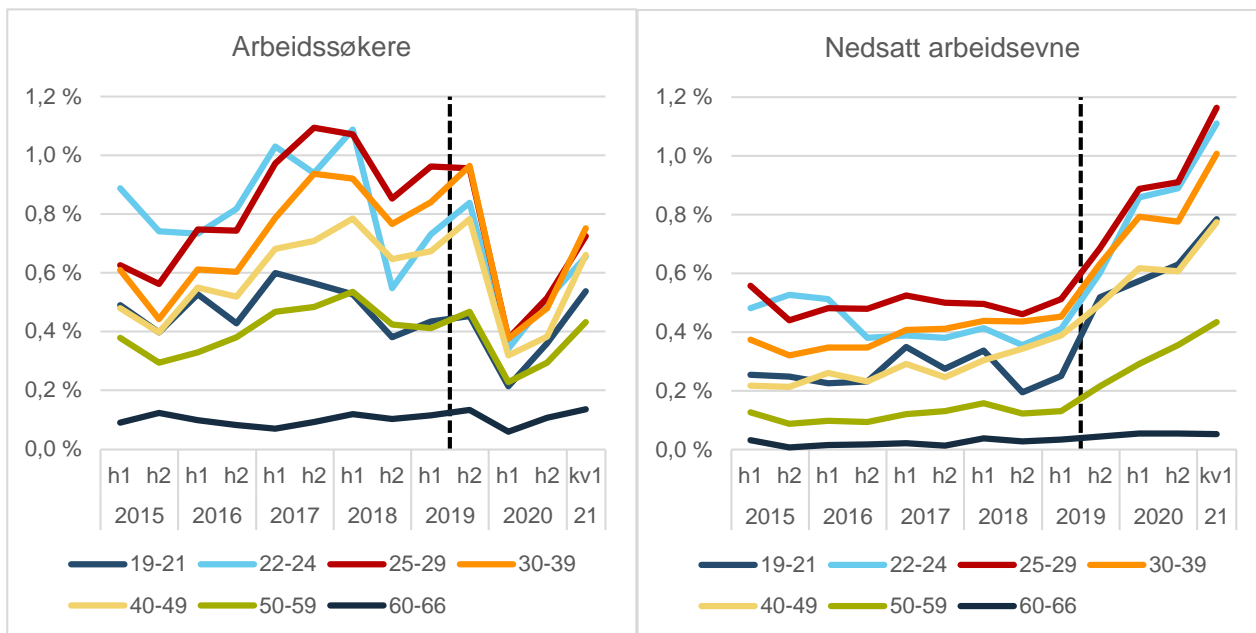
Aktivitetsnivået for langtidsledige opprettholdt under koronapandemien

Blant arbeidssøkere er det størst sannsynlighet for å delta på AMO-kurs når man har vært arbeidsledig lenge (figur 13). Sannsynligheten for å få AMO-kurs som gir formell kompetanse har økt i alle grupper,

.....

¹² I 2020 faller andelen i formell utdanning i alle grupper for arbeidssøkere, noe som må ses i sammenheng med veksten i antall arbeidssøkere.

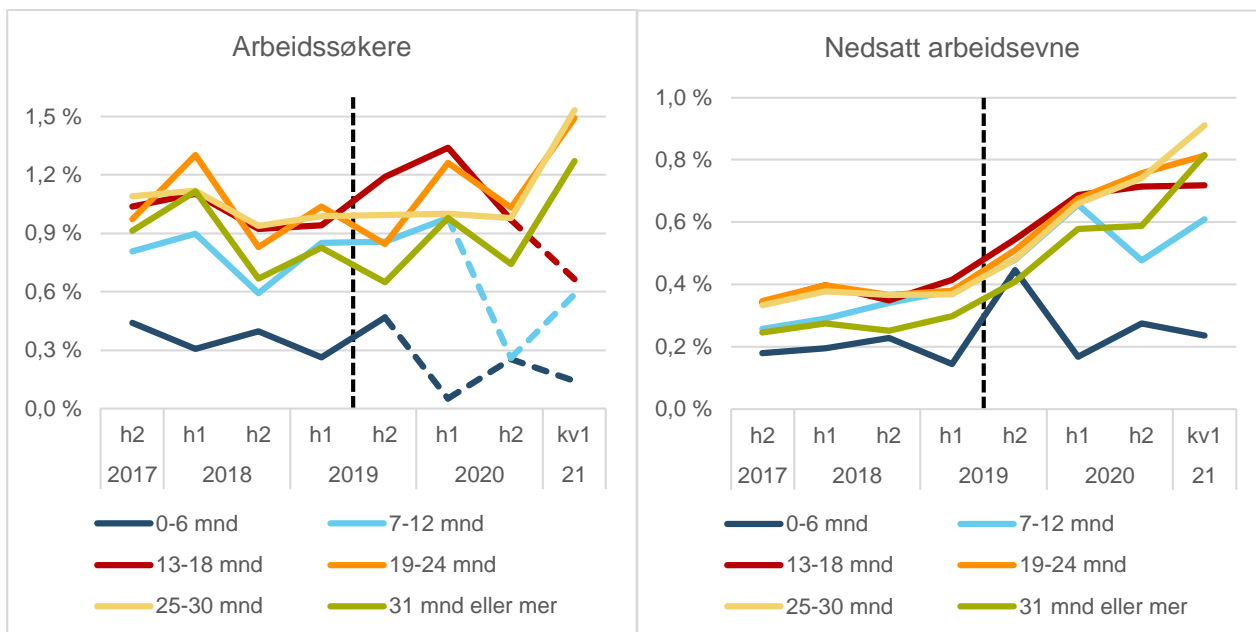
Figur 12. Andel av arbeidssøkere (t.v.) og personer med nedsatt arbeidsevne (t.h.) på AMO-kurs som gir formell kompetanse etter alder. Prosent.



Tidspunkt for endring i forskriften er angitt med stiptet vertikal linje. Formell kompetanse er enten «bevis/sertifikat» eller opplæring på videregående skole nivå.

Kilde: NAV

Figur 13. Andel av arbeidssøkere (t.v.) og personer med nedsatt arbeidsevne (t.h.) i AMO kurs som gir formell kompetanse, etter varighet. Prosent.



Tidspunkt for endring i forskriften er angitt med stiptet vertikal linje. Stiplede kurver angir når varighetsgruppen inkluderer de som ble arbeidsledige under pandemien

Kilde: NAV

men mest for langtidsledige. Vi finner også at de langtidsledige (som var arbeidsledige før koronapandemien) har fått AMO-kurs som gir formell kompetanse i større grad enn tidligere også under koronapandemien.

Blant de med nedsatt arbeidsevne er det også størst sannsynlighet for å få AMO-kurs blant langtidsledige. Vi finner en kraftig økning i sannsynlighet for å få AMO-kurs som gir formell kompetanse blant de med varighet på over ett halvt år (figur 13). For begge grupper er aktivitetsnivået på opplæring for langtidsledige opprettholdt under koronapandemien.

Oppsummering og diskusjon

Redusert bruk av opplæringstiltak

I denne artikkelen har vi undersøkt om det er endringer i hvilke grupper som får opplæringstiltak og hvilke opplæringstiltak som gis til ulike grupper i perioden 2015 – 2021. I likhet med Nicolaisen og Kann (2019) finner vi at bruken av opplæringstiltak reduseres samlet sett over perioden. Dette skyldes særlig at de med nedsatt arbeidsevne i mindre grad får utdanningstiltak, og at arbeidssøkere langt sjeldnere får AMO-kurs.

Nedgangen i AMO-kurs for arbeidssøkere ser ut til å henge sammen med avvikling av mange typer kurs som ikke er kategorisert i statistikken. Samtidig opprettholdes AMO-kursene som er kategorisert som undervisning på videregående skoles nivå, eller andre formelle kompetansebevis (eksempelvis sertifikater), på samme nivå som tidligere.

Flere arbeidssøkere på utdanningstiltak og AMO-kurs som gir formell kompetanse

Flere på utdanningstiltak

For arbeidssøkere finner vi en betydelig økning i bruken av utdanningstiltak i forbindelse med endringen i tiltaksforskriften. Antall arbeidssøkere som deltar på utdanningstiltak øker fra 74 per måned i 2015 til 757 per måned i første kvartal 2021. Økningen skjer først og fremst for fag- og yrkesfaglig opplæring på videregående skoles nivå.

Lavt utdannede, innvandrere fra land utenfor EØS og langtidsledige prioriteres

Blant arbeidssøkere finner vi at sannsynligheten for å være på utdanningstiltak øker mer for de med lavt utdanningsnivå, arbeidssøkere fra land utenfor EØS og langtidsledige. Dette er gruppene som man ønsket å prioritere i inkluderingsdugnaden.

Slake grupper med nedsatt arbeidsevne får minst utdanningstiltak

Det har lenge vært en nedgang i bruk av utdanningstiltak blant de med nedsatt arbeidsevne. En slik nedgang er ikke i tråd med intensjonene i inkluderingsdugnaden som tilsier at de med funksjonsnedsettelse skal prioriteres. Blant de med nedsatt arbeidsevne er det en tendens til at utdanningstiltak i størst grad gis til personer født i Norge, som har høy utdanning, og alder 25-39 år. Dette endres ikke med endringen i tiltaksforskriften. Dreiningen mot at prioriterte grupper i større grad får tiltak, skjer altså kun blant arbeidssøkerne, og ikke blant personer med nedsatt arbeidsevne.

Større sannsynlighet for AMO-kurs som gir formell kompetanse

Til grunn for forskriftsendringen lå også en intensjon om å vri opplæringen mot at denne skulle gi formell kompetanse. Vi viser at denne intensjonen oppfylles. Flere arbeidssøkere får utdanningstiltak. Flere får også AMO-kurs som gir formell kompetanse. Både blant arbeidssøkere, og personer med nedsatt arbeidsevne er sannsynligheten for å få AMO-kurs som gir formell kompetanse langt høyere, og har økt mer for de med lav utdanning, fra land utenfor EØS og langtidsledige enn for andre grupper.

Ikke tegn til strategiske bytter

Det er reist spørsmål om noen tiltak er så attraktive at personer prøver å bli kategorisert med nedsatt arbeidsevne for å få tilgang til disse tiltakene selv om de neppe fyller kriteriene for «nedsatt arbeidsevne». Det kommer fram av høringsnotatet av 6. februar 2019¹³ at endringen i tiltaksforskriften er gjort ettersom «kravet

¹³ <https://www.regjeringen.no/contentassets/0cd1bdd8a1b45bc98e6fab1a90f9c48/horingsnotat-06022019.pdf>

om nedsatt arbeidsevne kan skape uheldige føringer i retning av at flere velger å søke helserelaterte ytelser, samtidig som det kan stenge arbeidssøkere ute fra opplæringsopplegg som er nødvendige for å komme i arbeid. Dette kan være arbeidssøkere som tilhører inkluderingsdugnadens målgruppe». Dersom slike bytter ble gjort tidligere, er det ingenting som tyder på at dette skjer i mindre grad etter endringene i tiltaksforskriften, slik høringsnotatet, sitert over, antyder at kunne være en konsekvens av forskriftsendringen. Det er hverken færre som blir registrert med nedsatt arbeidsevne, eller færre som har overgang fra å være arbeidssøker til å bli registrert med nedsatt arbeidsevne. Begge disse indikatorene har en stigende trend (se vedlegg, figur v3).

Mye opplæring også under koronapandemien

Endringen i tiltaksforskriften trådte i kraft knappe ni måneder før koronapandemien resulterte i rekordhøy ledighet. Utviklingen etter mars 2020 er påvirket av pandemien, både ved at arbeidsbelastningen i NAV var svært høy, og ved at strenge smittevernstiltak antagelig gjorde det vanskeligere å tilby et fullverdig opplæringstilbud. I lys av dette er det overraskende at NAV har klart å opprettholde opplæringstiltak under pandemien. Selv om andelen går ned, så er antallet høyt, og enkelte grupper (innvandrere fra utenfor EØS, unge, de med lav utdanning og langtidsledige), har hatt en større andel på opplæringstiltak sammenlignet med nivået før pandemien. Dette til tross for at disse gruppene har vært ekstra hardt rammet av den økte arbeidsledigheten.

Nav har prioritert innenfor rammen

Vi har i denne artikkelen sett at omfanget av opplæringstiltakene (og andre arbeidsmarkedstiltak (figur1)), endres lite over tid og at de også påvirkes lite av konjunktursvingninger. Hvor mange som får tiltak er politisk styrt, og følger årlige bevilgninger fra Stortinget. NAV ser imidlertid ut til å vri tiltakene i retning av mer kompetansehevede tiltak samt å prioritere svake grupper, selv om antall i opplæringstiltak i alt har gått ned. Sysselsettingsutvalget anbefaler å styrke bevilgning til arbeidsmarkedstiltak og å trappe opp bruken av opplæringstiltak og lønnstilskudd. Årsaken er at empiriske studier tyder på at disse arbeidsmarkedstiltakene er blant de mest effektive for

å øke sysselsettingen (NOU 2012:2 (2021)). Dette har i liten grad vært gjort hittil, og endringene vi har beskrevet her er kommet som et resultat av endrede prioriteringer i NAV.

Fylkeskommunen hovedansvar for opplæring - samarbeid med NAV bør styrkes

Utfordringene i NAVs samarbeid med fylkeskommunen er særlig knyttet til at voksne som skal benytte fylkeskommunens tilbud sikres fleksibilitet knyttet til opptak og gjennomføring.¹⁴ Manglede fleksibilitet kan både bidra til at brukere får mindre hensiktsmessig tilbud mens de venter på opptak, og at tiden brukere har til rådighet mens de mottar tidsbegrensede livsoppholdsytelser ikke benyttes på en effektiv måte. Ansvar for dette ligger både hos NAV og hos fylkeskommunen. Bedre tilrettelegging av ordinære utdanningstilbud kan bidra til at flere får den kompetansen de trenger for å komme i arbeid både med og uten hjelp fra NAV.

I det tidligere regelverket var det en utfordring for NAV at nesten ingen, utenom de med betydelige helseproblemer, var i målgruppen for utdanningstiltak. Personer med rettigheter etter opplærings- og introduksjonsloven var utelukket fra utdanningstiltak etter gammelt regelverk. En konsekvens av dette er at noen brukere har falt mellom to stoler. Disse har ikke helseproblemer i så stor grad at de kvalifiserer til å få opplæringstiltak gjennom NAV, men kan likevel ha store og sammensatte bistandsbehov og utfordringer med å mestre sitt eget liv. Samtidig har de behov for opplæring for å komme ut i arbeid, men kunne etter gammelt regelverk ikke få tilbud om dette fra NAV fordi de har rett på utdanning fra fylkeskommunen. Det å åpne opp for en bredere målgruppe, til å inkludere brukere som har rett på utdanning gjennom kommune eller fylkeskommune, men som er vurdert til at de ikke kan nyttiggjøre seg av dette tilbudet, har gjort at flere har fått nødvendig utdanning av NAV gjennom det nye regelverket. Samtidig ser det ikke ut til å ha eksplodert bruk av opplæringstiltak i NAV, noe som heller ikke er

¹⁴ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---forslag-til-endringer-i-forskrift-om-arbeidsmarkedstiltak/id2628412/?uid=e-5e4a503-4045-4cd6-906d-54270b1c1593>

mulig siden dette er styrt gjennom begrensede bevilgninger. Det viser seg at de som har fått opplæringstilbud i stor grad er de prioriterte gruppene.

Dersom det ønskes at arbeidsledige i større grad skal ta utdanning kan løsningen ligge i mer ressurser til opplæringstiltak i NAV, eller i at fylkeskommunen får økt ansvar og mulighet til å drive tilrettelegging og ved at samarbeidet mellom etatene forbedres. Forslaget om å innføre en fullføringsrett i videregående skole¹⁵ vil også påvirke hvor mange som vil trenge utdanning som arbeidsmarkedstiltak fra NAV, ettersom det offentlige i større grad har ansvar for at

alle elever, også de med betydelige tilretteleggingsbehov, fullfører videregående skole gjennom det ordinære utdanningssystemet.

For å bidra til at flere arbeidsledige tar utdanning, er en annen mulighet å øke muligheten til å studere mens man mottar dagpenger. Under koronapandemien har det vært mulig og er foreslått å bli videreført permanent.¹⁶

.....
¹⁵ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-vil-innfore-fullforingsrett-i-videregaende/id2837083/>

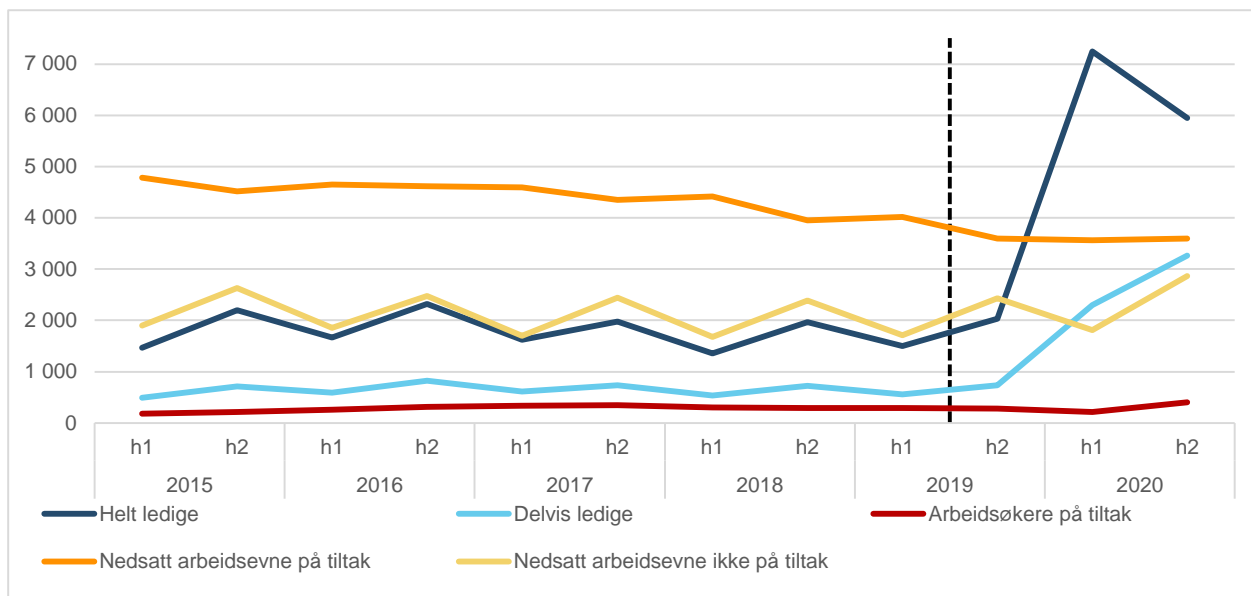
.....
¹⁶ <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/regjeringen-vil-gjore-det-enklere-a-kombinere-dagpenger-og-utdanning/id2843362/>

Referanser

- Albæk, K., R. Asplund, E. Barth, L. Lindahl, M. Storm og P. Vanhala (2019) «Better Late Than Never? Hoe Late Completion Affects the Early Careers of Dropouts». *IZA Discussion Paper Series*.
- Cappelen, Å., B. Dapi, H. M. Gjefsen og N. M. Stølen (2020) «Framskrivninger av arbeidsstyrken og sysselsettingen etter utdanning mot 2040». SSB-rapport 2020/41.
- Card, D., J. Kluve og A. Weber (2018) «What Works? A Meta Analysis of Recent Active Labor Market Program Evaluations». *Journal of the European Economic Association*, 16(3), 894-931.
- Dahl, Espen Steinung, Jorunn Furuberg, Ingunn Helde, Åshild Male Kalstø, Inger Cathrine Kann, Andreas Myhre, Heidi Nicolaisen, Jon Petter Nossen og Mia Sohlman (2021) «Ett år med korona: Utvikling og utsikter for NAVs ytelser og brukere». *Arbeid og velferd*, 1/2021.
- Falch, N. S., R. C. Haugen, M. V. Knutsen og K. Røed (2018). «Arbeids- og velferdsetatens arbeid med langtidsledige». Oslo: Oslo Economics og Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning.
- Falch, T og O. H. Nyhus (2011). «Betydningen av fullført videregående opplæring for sysselsetting og inaktivitet blant unge voksne». *Søkelys på arbeidslivet*, 28(4), 285-301.
- Kann, Inger Cathrine og Therese Dokken (2019) «Flere har avsluttet arbeidsavklaringspenger etter regelverksendringene i 2018 – De fleste til uføretrygd eller jobb». *Arbeid og velferd*, 3/2019.
- Meld. St. 16 (2015-2016) «Fra utenforskap til ny sjanse – Samordnet innsats for voksnes læring».
- Nicolaisen, H og I. C. Kann (2019) «Hvem får hva og hvorfor? Utdanning, opplæring og unge NAV-brukere». *Arbeid og velferd* 1/2019.
- Nossen, J. P., A. Gjerde, Å. M. Kalstø og T. Lorentzen (2021) «Kort vei fra tiltak til jobb? Løpebaner for arbeidssøkere som deltar i tiltak». *Arbeid og velferd*, 1/2021.
- NOU 2018:13 (2018) «Voksne i grunnskole- og videregående opplæring – Finansiering av livsopphold». Livsoppholdsutvalget.
- NOU 2021:2 (2021) «Kompetanse, aktivitet og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting». Sysselsetningsutvalget andre del.
- Oxford Research (2015) «AMO i syv norske fylker – Kartlegging av arbeidsmarkedsopplæring (AMO) i NAV».
- Von Simson, K. (2019) «Kunnskapsoversikt: Effekter av arbeidsmarkedstiltak mv på arbeidstilbud og sysselsetting, norske erfaringer». Utarbeidet på oppdrag for Sysselsetningsutvalgets ekspertgruppe.
- Westlie, L. (2008) «The Long-Term Impacts of Vocational Rehabilitation». *Memorandum* 25/2008.

Vedlegg

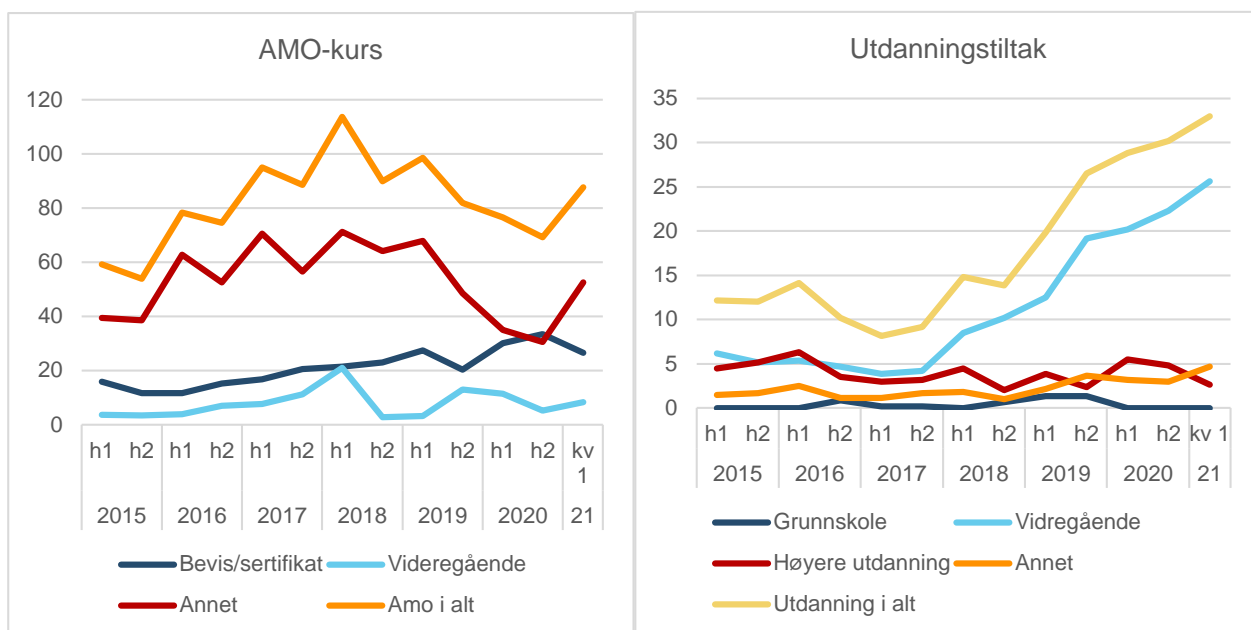
Figur v1. Antall registrert som i ordinær utdanning. Arbeidssøkere og personer registrert med nedsatt arbeidsevne, etter om de er på tiltak i NAV eller ikke (2015-2020).



Tidspunkt for endring i forskriften er angitt med stiplet vertikal linje.

Kilde: NAV

Figur v2. Antall på opplæringstiltak i gruppen «andre på tiltak», etter type opplæring.



Tidspunkt for endring i forskriften er angitt med stiplet vertikal linje.

Kilde: NAV

Ikke tegn til strategiske bytter

Det er reist spørsmål om noen tiltak er så attraktive at personer prøver å bli kategorisert med nedsatt arbeidsevne for å få tilgang til disse tiltakene selv om de neppe fyller kriteriene for «nedsatt arbeidsevne». Dersom slike bytter ble gjort tidligere, er det ingenting som tyder på at dette skjer i mindre grad etter endingene i tiltaksforskriften.

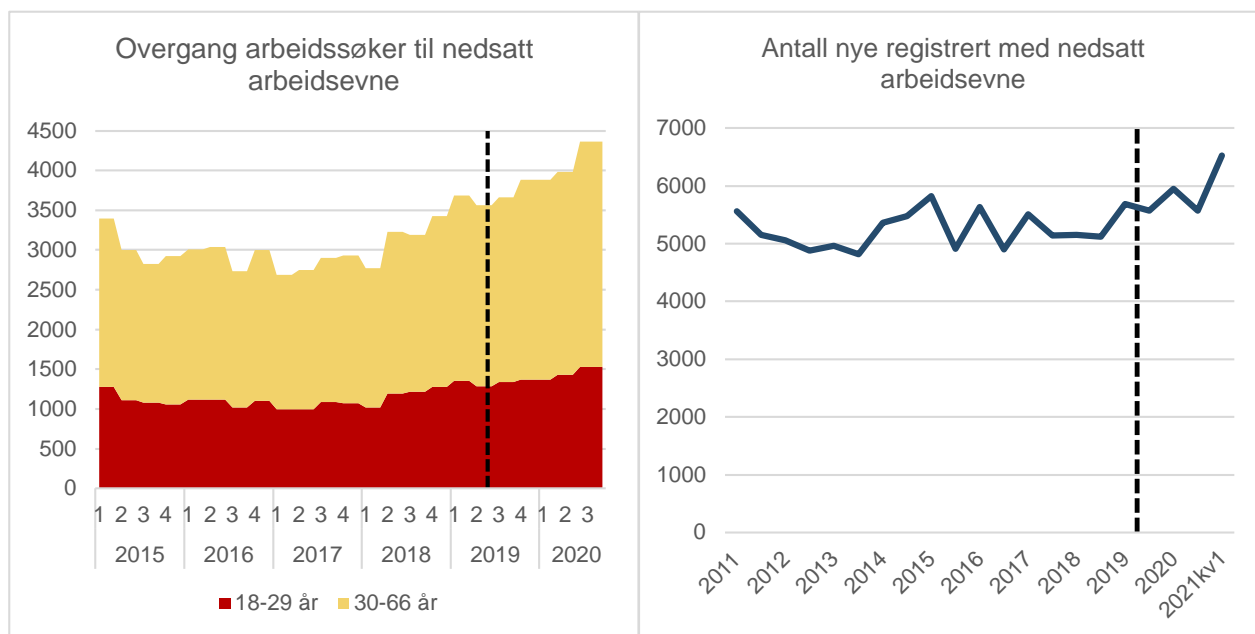
Vi har sett på om det er endring i antall med overgang fra arbeidssøker til nedsatt arbeidsevne. Vi definerer overgang som at de i løpet av tre måneder fra de avslutter ledighet har overgang til nedsatt arbeidsevne.

Vi har også sett på antall nyregistreringer av nedsatt arbeidsevne. Vi finner en *økning* fra andre halvår 2018 for begge indikatorer, ikke en reduksjon, slik det ble

antatt i høringsuttalelsen, kunne skje som følge av forskriftsendringen. Vi er usikre på hva dette skyldes, men det kan ha sammenheng med innstramningen av AAP ordningen i 2018, der mange gikk ut av AAP, noen delvis i jobb, andre uten jobb. Kanskje ble noen av disse registrert å ikke ha nedsatt arbeidsevne i en periode, og at økningen vi ser kan skyldes at de blir registrert med nedsatt arbeidsevne på nytt. Vi så at tilstrømmingen til AAP økte fra omtrent samme tidspunkt (Kann og Dokken 2019). Koronapandemien førte også til økt tilstrømming til AAP (Dahl m.fl. 2021).

Det kan selvfølgelig være at det likevel er en underliggende avtagende trend, som maskeres av andre forhold. Men vi har ikke funnet grunnlag i data for å anta dette.

Figur v3. Antall med overgang fra arbeidssøker til nedsatt arbeidsevne (t.v.) og antall nye registrert med nedsatt arbeidsevne (t.h.).



Tidspunkt for endring i forskriften er angitt med stiptet vertikal linje.

Kilde: NAV

