

Rapport 2006-023

**Stønad til skolegang
som attføringstiltak
– virkninger av regel-
endringer**

Stønad til skolegang som attføringstiltak – virkninger av regel- endringer

Utarbeidet for
Arbeids- og inkluderings-
departementet

- ECON Analyse -

Stønad til skolegang som attføringstiltak - virkninger av regelendringer

Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER	1
ENGLISH SUMMARY	7
1 INNLEDNING	9
1.1 Bakgrunn.....	9
1.2 Problemstillinger.....	11
1.3 Metoder.....	12
1.4 Disposisjon.....	15
DEL 1: VIRKNINGER AV KOSTNADSTAKET FOR STØNAD TIL SKOLEPENGER.....	17
2 ANALYSE AV REGISTERDATA	19
2.1 Attføringssøkere.....	19
2.2 Sannsynligheten for å få innvilget attføring	24
2.3 Overgang til skole	27
2.4 Ventetid før skole.....	31
2.5 Overgang til andre attføringstiltak	33
2.6 Varighet av skoletiltak	34
2.7 Stønad til skolepenger.....	37
3 SPØRREUNDERSØKELSE TIL ANSATTE I AETAT.....	41
3.1 Skolenes tilpasning til kostnadstaket	41
3.2 Endret saksbehandling i Aetat	43
3.3 Attføringssøkeres atferdsendring som følge av kostnadstaket	45
3.4 Problematiske sider ved praktisering av kostnadstaket og 3- årsregelen for attføring	49
3.5 Bruk av skole som attføring påvirkes av ulike forhold.....	49
4 SAMLET VURDERING AV EFFEKTER AV KOSTNADSTAKET.....	51
DEL 2: VIRKNINGER AV NY ALDERSGRENSE FOR UTDANNING UNDER ATTFØRING.....	53
5 ANALYSE AV REGISTERDATA	55
5.1 Aldersfordeling blant søkere til attføring.....	55
5.2 Innvilget attføring	57
5.3 Overgang til skole	60
5.4 Overgang til andre attføringstiltak	64
5.5 Stønad til skolepenger.....	65
6 SPØRREUNDERSØKELSE OG INTERVJU AV ANSATTE I AETAT ..	67
6.1 Unntak fra aldersgrensen for attføringsstønad til skolegang	67
6.2 Begrunnelser for unntak.....	68
6.3 Endret tilpasning blant unge attføringssøkere	70
6.4 Alternative tiltak	71
6.5 Klager på vedtak og egenfinansiering	73
7 SAMLET VURDERING AV PROBLEMSTILLINGENE	75
VEDLEGG: SPØRRESKJEMA.....	77

- ECON Analyse -

Stønad til skolegang som attføringstiltak - virkninger av regelendringer

Sammendrag og konklusjoner

Resymé

I 2003 ble det innført et kostnadstak for dekning av skolepenger for personer som tar utdanning under attføring. I 2004 ble aldersgrensen for å delta i utdanning under attføring hevet fra 22 til 26 år. Vi har undersøkt virkningene av de to regelendringene.

Vi finner relativt små effekter av kostnadstaket. De effektene som lar seg påvise, er imidlertid på linje med intensjonene, og vi finner få ulemper ved regelendringen.

Effektene av hevet aldersgrense er større. Regelendringen har ført til at færre unge søker attføring, færre får innvilget attføring, og færre begynner på utdanningstiltak. Effektene er likevel mindre enn forventet, og mange unge får unntak. Vi finner dessuten en del negative effekter av aldersgrensen.

Bakgrunn

Yrkesrettet attføring kan skje i form av ulike kvalifiserings- og arbeidstrenings-tiltak, og gjennomføres i utdanningssystemet, ordinære bedrifter, attførings-bedrifter mv. Ordinær utdanning er blant de vanligste tiltakene. Reglene for å motta attføringsytelser til skolegang er endret på flere områder de siste årene.

Fra 1. januar 2003 ble det satt et kostnadstak for stønad til dekning av skolepenger, semesteravgift og eksamensavgift. Taket innebærer at det gis maksimalt 50.000 kroner i stønad per år og maksimalt 100.000 kroner i stønad per attføringsløp til skolegang. Det er mulig å ta utdanning med kostnader utover dette, men da forutsettes det egenfinansiering av differansen. Formålet med regelendringen var først og fremst å begrense veksten i kostnadene.

Fra 1. januar 2004 ble aldersgrensen for å motta attføringsytelser ved skolegang hevet. Mens søker tidligere måtte være fylt 22 år for å kunne ta utdanning som attføring, innebar det nye kravet at søker må være fylt 26 år. Bakgrunnen er et prinsipp om at ungdom i vanlig utdanningsalder vanligvis ikke skal ha dekket alminnelige utdanningskostnader gjennom Folketrygden. Formålet med regelendringen var med andre ord å begrense muligheten for 22-26-åringer til å få skole under attføring.

Problemstilling

Formålet med evalueringen har vært å undersøke effekter av de to regelendringene for skolegang som attføringstiltak:

- *Innføring av et kostnadstak for stønad til skolepenger (januar 2003)*
- *Hevet aldersgrense for ytelser til skolegang under attføring (januar 2004)*

Følgende spørsmål er belyst for begge regelendringene:

- Hvor mange personer berøres av regelendringen?
- På hvilke måter har regelendringen påvirket atferden hos attføringssøkerne?
- Hvordan er Aetats saksbehandling og veiledning påvirket?
- Hvilke effekter har regelendringene hatt for utgiftene til skolepenger?

For kostnadstaket har vi i tillegg vurdert hvordan endringen har påvirket atferden til tilbyderne av utdanningstilbud, og hvorvidt det er mulig å skille mellom effekter av kostnadstaket per år og kostnadstaket som gjelder hele attføringsløpet.

Vurderingene bygger på analyse av registerdata fra Aetat for perioden 2001-2005, en spørreundersøkelse rettet mot saksbehandlere i Aetat, samt kvalitative intervjuer av et lite antall saksbehandlere. Arbeids- og inkluderingsdepartementet er oppdragsgiver for evalueringen.

Effekter av kostnadstaket

I analysen av registerdataene finner vi relativt små og usikre effekter av kostnadstaket for stønad til skolegang. Den mest direkte effekten ville vi forvente å være i form av reduserte utbetalinger. Informasjonen om utbetalinger for den enkelte attføringssøker er imidlertid av svak kvalitet, og det er derfor vanskelig å trekke noen sterke konklusjoner. Aetats regnskapstall viser imidlertid at de samlede utbetalingene av stønad til skole har gått ned de siste årene, en utvikling som startet omtrent samtidig med innføringen av kostnadstaket.

Svarene fra saksbehandlerne i Aetat tyder dessuten på at det har vært en vridning fra bruk av private til offentlige skoler og fra dyrere til billigere utdanninger generelt, samt at en del skoler har redusert sine priser som en følge av kostnadstaket.

Små endringer i attføringssøkernes tilpasning

Hvor mange personer er berørt av kostnadstaket? I den perioden vi har undersøkt er det om lag 13.000 personer årlig som begynner på en utdanning under attføring. Kostnadstaket berører imidlertid bare de som i utgangspunktet ville ønske å ta en utdanning hvor kostnadene er høyere enn taket. Vi har anslått at det kan dreie seg om i overkant av 1000 personer årlig.

I tillegg til direkte effekter på utbetalingene, kan kostnadstaket ha mer indirekte effekter på tilpasningen til de som søker attføring. Dette kan være intenderte så vel som uintenderte konsekvenser: Vi kan tenke oss at færre søker attføring fordi de kun er motivert for å ta en utdanning som er dyrere enn kostnadstaket, av samme grunn kan det være at flere får avslag på søknad om attføring. Vi kan

tenke oss at deltakelse i skoletiltak har avtatt mens deltakelse i andre typer attføringstiltak har økt, som en følge av at skoletiltak er blitt relativt mindre attraktivt på grunn av kostnadstaket. Som nevnt kan det ha skjedd en vridning fra privat til offentlig skole, fordi noen private skoler er dyrere enn kostnadstaket. Det siste kan igjen føre til at søkerne må vente lenger på skolestart, dersom det er slik at private skoler har mer fleksibel oppstart enn offentlige. Til sist kan man tenke seg at kostnadstaket påvirker varigheten av skoletiltakene – enten fordi deltakerne fordeler skolegangen over en lengre periode for å komme under kostnadstaket per år, eller fordi deltakere tar kortere utdanninger for å komme under kostnadstaket per attføringsløp.

Blant disse mulige effektene finner vi at det trolig har vært en vridning fra bruk av private til offentlige skoler, i alle fall er det på denne måten den største andelen av saksbehandlerne mener at attføringssøkerne ”i stor grad” har endret atferd. Ifølge saksbehandlerne er det heller ikke helt uvanlig at attføringssøkerne delfinansierer utdanningen selv. Vi finner ingen tegn til at kostnadstaket har ført til at færre søker attføring, færre begynner på skoletiltak, at ventetiden før skolestart er økt eller at varigheten av skoletiltakene er endret i den ene eller andre retning. Vi finner en svak tendens til at flere får avslag på attføring (eller mer presist at en avtakende tendens stopper opp), men det er usikkert om dette kan knyttes til innføringen av kostnadstaket.

En del skoler har endret prisene

Et flertall av saksbehandlerne ved Aetat lokal mener at en del (”mange” eller ”noen”) skoler har redusert prisene sine som en reaksjon på kostnadstaket, uten å endre innholdet. Dette er ifølge saksbehandlerne mer vanlig enn at skoler har redusert både pris og innhold, noe som heller ikke er uvanlig. Det synes mindre vanlig at skoler har hevet prisen opp mot kostnadstaket. De fleste saksbehandlerne mener at skolene i hovedsak har tilpasset seg på grunn av kostnadstaket på kroner 50.000 per år, mens taket på 100.000 per attføringsløp har hatt mindre betydning for skolenes tilpasning.

Aetats veiledning er endret

Saksbehandlerne mener at deres egen veiledning er endret som en følge av kostnadstaket. Mange oppgir at de nå oftere enn før foreslår andre typer tiltak enn skole, og at de oftere foreslår offentlige skoler framfor private. Mange sier imidlertid også at de oppfordrer til delfinansiering. Når det gis unntak fra kostnadstaket, er det ifølge saksbehandlerne oftest fordi søkerens helsetilstand medfører behov for lengre tid på utdanningen.

Har regelendringen hatt ønsket effekt?

De effektene av kostnadstaket det har vært mulig å påvise for skolenes, Aetats og attføringssøkerens tilpasning, er i stor grad på linje med intensjonene i regelendringen – å begrense kostnadsveksten.

I vurderingen er det dessuten grunn til å trekke fram at regelen har hatt noen positive bieffekter. Kostnadstaket har trolig bidratt til en større bevissthet både hos saksbehandlere og attføringssøkere omkring valget av utdanning. Det er blitt viktigere å velge rett første gang. Vi finner dessuten få ulemper ved innføringen

av kostnadstaket. Regelen begrenser i liten grad attføringssøkernes mulighet til å få en hensiktsmessig utdanning, og det er lite som tyder på at saksbehandlingen har store administrative kostnader.

Effekter av hevet aldersgrense

Vi finner sterkere effekter av at aldersgrensen for attføringsytelser under skolegang ble hevet fra 22 til 26 år, enn vi finner av kostnadstaket. Registeranalysen indikerer at færre unge søker attføring, færre får innvilget attføring og færre begynner på skole som en følge av den nye aldersgrensen. Den hevede aldersgrensen har også ført til mindre forbruk på budsjettposten for skolepenger. Det er et direkte resultat av at færre unge tar utdanning under attføring og at kostnadene til skolepenger per deltaker samtidig ikke har økt.

Effekten av den nye aldersgrensen er likevel mindre enn forventet, og en stor andel yrkeshemmede mellom 22 og 26 år får unntak fra aldersgrensen (det gjelder for øvrig også dem under 22 år).

Endringer i attføringssøkernes tilpasning

Før aldersgrensen ble hevet, i 2003, var det i underkant av 1.370 personer mellom 22 og 25 år som begynte på en utdanning under attføring innen et år etter at de ble registrert hos Aetat. Som nevnt har hevingen av aldersgrensen ført til at færre i denne aldersgruppa søker attføring, at noe færre får innvilget attføring, og først og fremst at en mindre andel av de som søker og får innvilget attføring begynner på skoletiltak. Vi har beregnet at om lag 20 prosent færre 22-25-åringene med innvilget attføring, begynner på skoletiltak hvert år som en effekt av den nye aldersgrensen. En høyere andel blir i stedet kanalisert inn på tiltaket Arbeidspraksis. Både registeranalysen og spørreundersøkelsen bekrefter disse effektene.

Aetats saksbehandling og unntaksbestemmelsen

Nesten alle saksbehandlerne som deltok i spørreundersøkelsen har erfaring med å benytte unntaksbestemmelsene for aldersgrensen. De fleste unntakene blir gitt til ungdom som på grunn av sykdom vil ha vesentlig høyere kostnader til utdanning enn annen ungdom, og/eller til ungdom som allerede har tatt en utdanning som de ikke kan nyttiggjøre seg på grunn av yrkeshemmingen.

En stor andel av saksbehandlerne synes unntaksbestemmelsen for aldersgrensen er vanskelig å praktisere fordi det er stort rom for skjønn, og noen mener dessuten at informasjonen til unge yrkeshemmede er for dårlig, slik at ungdom som ville kunne få unntak lar være å søke attføring. 40 prosent av saksbehandlerne mener at den nye aldersgrensen har ført til flere klagesaker, men de har i liten grad oversikt over hvorvidt klagen fører til omgjøring av vedtak.

Har regelendringen hatt ønsket effekt?

Effektene av endret aldersgrense for skole under attføring er på linje med intensjonen – å bidra til at ordinær utdanning i mindre grad finansieres av trygdemidler. Effektene har imidlertid vært mindre enn forventet, og det blir ofte gjort unntak fra regelen. Spørsmålet blir da om regelen har ulemper som er større enn fordelene.

En ulempe er at aldersgrensen i noen tilfeller kan føre til attføringsløp som ikke er det mest hensiktsmessige for søkerens mulighet til å få og beholde arbeid. En annen klar ulempe er at saksbehandlingen av unntaksbestemmelsen innebærer et stort innslag av skjønn, og at dette kan føre til ulikebehandling av unge attføringsøkere. Hvorvidt en person i det hele tatt søker attføring, og hvorvidt vedkommende får unntak, kan avhenge av informasjon som gis av ulike instanser, og av vurderinger som kan variere mellom Aetat lokalkontorer og fra saksbehandler til saksbehandler. Når en såpass stor andel av attføringssøkere under 26 år får unntak, og en god del klager dersom de ikke får unntak, har håndhevelsen av aldersgrensen dessuten en del administrative kostnader.

Hva ville være alternativet til en aldersgrense for utdanning under attføring? Man kunne tenke seg at kravet om nødvendighet og hensiktsmessighet, som gjelder for alle attføringstiltak, ville være tilstrekkelig til å ivareta de hensyn man ønsker å oppnå med aldersgrensen.

Dersom man på den annen side mener at antall unge som får utdanning under attføring bør begrenses ytterligere, burde man stramme inn og presisere unntaksreglene. Det er imidlertid vanskelig å se grunnlaget for en slik vurdering, siden unge attføringssøkere i utgangspunktet er i en annen situasjon enn annen ungdom på grunn av sykdom, skade eller lyte.

English summary

Individuals undergoing vocational rehabilitation can undertake formal education while they receive a rehabilitation benefit. In addition, the Norwegian Employment Service may provide financial support to cover school fees etc. The regulations concerning this scheme have been modified in several ways over the last years.

In January 2003, a cap was introduced on support for school fees. Each participant may receive a maximum of NOK 50,000 each year, and a maximum of NOK 100,000 during the entire rehabilitation period.

In January 2004, the age limit for participating in ordinary education under the vocational rehabilitation scheme was raised from 22 to 26 years. The rationale behind raising the age limit is the principle that youths in this age group are normally undergoing education, and they should not get their education financed by the Employment Service.

Our assignment has been to evaluate the effects of the two regulatory changes concerning education under the vocational rehabilitation scheme:

- Implementation of a cap on support for covering school fees
- Raised age limit for participating in ordinary education as part of the vocational rehabilitation scheme.

We have been evaluating both direct and indirect effects. For both changes, we have assessed:

- How many persons are affected by the changes?
- In which ways have the changes affected behaviour among persons undergoing vocational rehabilitation?
- How has the casework in the Employment Service been affected?
- How have the changed rules affected expenditures on school fees?

As for the cap, we have also evaluated how education providers have adapted to the new regulation, and whether it is possible to separate the effects of the cap per year from the effect of the cap for the entire course of rehabilitation.

Our study is based on an analysis of data from the Norwegian Employment Service, a survey of officers in the local Employment Services, and a small number of in-depth interviews with employment officers. This study is commissioned by The Ministry of Labour and Social Inclusion.

Effects of cap on school fees

We find limited effects of the introduction of a cap on expenditures for school fees on the behaviour of persons undergoing vocational rehabilitation. The direct effects, measured as a reduction in payments, are however hard to estimate, due to weak data. Available data suggest that there have been an effect in the intended direction.

Our analysis indicates that there has been a turn away from private schools towards public schools, and from expensive towards less expensive schools. Some private schools have reduced their fees as a result of the cap. According to the employment officers, schools have mainly adapted to the cap per year. The participants have adapted both to the cap per year and to the cap for the entire rehabilitation period.

We conclude that the cap on expenditures on school fees has had a small effect in the intended direction, and that the rule change seems to have had few negative effects.

Effects of raised age limit

As for the raised age limit, we find stronger effects. The data indicate a decline both in the number of young people applying for vocational rehabilitation, in the number of young people that are granted vocational rehabilitation, and in the number of young people attending school while they are under vocational rehabilitation. All these developments seem to be effects of the introduction of the new age limit. The payments for covering school fees have also been reduced as a direct effect of the new age limit.

However, we conclude that the effects of the new age limit have been weaker than expected, as a large part of youths with occupational disabilities have been granted exceptions from the general rule. The share of individuals between 22-25 years that start school under vocational rehabilitation has been reduced by about 20 per cent as a result of the raised age limit.

Furthermore, we find that the age limit have had several negative effects. The administrative expenses connected with processing applications for exceptions are high. Also, as the processing of applications is largely based on individual judgement, there is a risk that the judgements result in unequal handling of applications.

We conclude that even if the effects of the new age limit have been in the intended direction, the effects are small, and the costs might be higher than the benefits. Alternatively, one could argue that the intentions behind introducing a new age limit are fulfilled as it is in the more general requirements common for all rehabilitation schemes – namely applying necessary and appropriate measures for helping individuals with occupational disabilities to find suitable employment.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn

Personer som gjennomgår utdanning som ledd i yrkesrettet attføring, kan få attføringsstønad til å dekke utgifter til skolegang (skolepenger, semesteravgift og eksamensavgift). Fra 1. januar 2003 ble det satt et kostnadstak på stønad til dekning av skolepenger, semesteravgift og eksamensavgift.¹ Taket innebærer at det gis maksimalt 50.000 kroner i stønad per år og maksimalt 100.000 kroner i stønad per attføringsløp til skolegang.

Fra 1. januar 2004 ble aldersgrensen for å motta attføringsytelser ved skolegang hevet. Mens søker tidligere måtte være fylt 22 år for å motta ytelser, innebar det nye kravet at søker må være fylt 26 år.

De to regelendringene er tema i dette prosjektet. I løpet av de senere årene er det imidlertid skjedd flere endringer som berører personer som tar utdanning under attføring. Fra 1. januar 2004 ble det satt en begrensning på 3 år for utdanningsløpets lengde. Denne endringen er ikke tema i prosjektet, men vi skal være oppmerksom på at det kan være problematisk å skille effektene av de ulike regelendringene fra hverandre.

Vi omtaler de to aktuelle regelendringene nærmere under.

Kostnadstak for stønad til skolegang

Personer som har rett til attføring etter Folketrygdlovens kapittel 11, kan få stønad til skolepenger, semesteravgift og eksamensgebyr (i tillegg til dekning av undervisningsmateriell), for utdanning som Aetat anser er nødvendig og hensiktsmessig for at vedkommende skal få og beholde arbeid. Stønad ytes på grunnlag av de faktiske utgiftene, men fra 1. januar 2003 gjelder følgende begrensning:

”Stønad til skolepenger, semesteravgift og eksamensgebyr kan maksimalt gis med 50.000 kroner per undervisningsår og 100.000 kroner per attføringsperiode. Det kan gjøres unntak fra begrensningene i første punktum dersom det er påkrevd for å gjennomføre et nødvendig og hensiktsmessig tiltak.”²

¹ For enkelthets skyld omtaler vi stønad til skolepenger, semesteravgift og eksamensavgift som stønad til skolegang. Stønad til dekning av bøker og undervisningsmateriell er ikke omfattet av kostnadstaket.

² Attføringsforskriften § 2-3 femte ledd.

Det kan gjøres unntak fra begrensningen dersom et nødvendig og hensiktsmessig tiltak ikke kan gjennomføres innenfor kostnadstaket. Dette er for eksempel aktuelt for funksjonshemmede som har behov for spesielt tilpasset undervisning og oppfølging som gjør utdanningen dyrere, eller for personer som må gjennomføre utdanningen over så lang tid at kostnadstaket av den grunn overskrides.

Det er mulig for yrkeshemmede å ta utdanning med kostnader som overskrider kostnadstaket, men da ved å delfinansiere utdanningen selv. Det ble for øvrig lagt inn en overgangsregel i forbindelse med regelendringen, slik at man kunne bruke unntaksbestemmelsen for personer som før endringen hadde opparbeidet seg en begrunnet forventning om å få godkjent høyere stønadsbeløp.

Formålet med innføringen av kostnadstaket var

- å begrense veksten i kostnadene
- å stimulere til reduserte priser på utdanningstilbud
- å stimulere til mer fleksible og attraktive utdanningstilbud
- å gi sterkere insentiver for stønadmottakere til å velge det rimeligste tilbudet
- å gi sterkere insentiver til rask overgang til arbeid.

Aldersgrense for attføringsytelser under skolegang

Mens attføringspenger (livsoppholdsytelse under attføring) normalt kan ytes fra fylte 19 år, er det satt en aldersgrense på 26 år for ytelser til skolegang. Bakgrunnen for at aldersgrensen er høyere for utdanning enn for andre tiltak, er at ungdom i vanlig utdanningsalder vanligvis ikke skal ha dekket alminnelige utdanningskostnader gjennom folketrygden.

Bakgrunnen for at aldersgrensen fra 1. januar 2004 ble hevet fra 22 til 26 år, var at mange i dag er i en ordinær utdanningssituasjon opp til 26 år. Formålet med å heve aldersgrensen var dels å legge større vekt på at attføring skal føre til arbeid og ikke til utdanning, og dels å bidra til at ordinær utdanning i mindre grad skulle finansieres av trygdemidler.

For å sikre at særlig svake grupper med særlig behov for kvalifisering i form av utdanning, fortsatt skal få det, er det flere unntaksbestemmelser for aldersgrensen. Det kan gjøres unntak dersom den yrkeshemmede er i en vesentlig annen utdanningssituasjon enn den som gjelder for annen ungdom og dette skyldes sykdom, skade eller lyte. Dersom utdanningssituasjonen er avvikende, og avviket i tillegg er vesentlig, kan det tilstås attføringspenger ved utdanning fra fylte 19 år (og attføringsstønad fra fylte 16).

Grupper som blir omfattet av unntaket kan være unge uføre, personer som er blitt uføre etter alvorlige ulykker eller som lider av alvorlig og langvarig sykdom. Dette vil ofte være de samme personene som omfattes av unntak fra varighetsbestemmelsen på 3 år.

For personer som fyller 26 år i løpet av skolegangen, kan retten til attføringsstønad inntre fra fylte 26 år.

Også for denne regelendringen ble det innført en overgangsordning, slik at personer som før regelendringen hadde en begrunnet forventning om å få godkjent utdanning mens de var mellom 22 og 26 år, kunne få unntak.

Det er for øvrig verdt å merke seg at Aetat kan yte livsoppholdsytelse ved attføringstiltak, herunder ordinær skole, også til yrkeshemmede uten rett til attføring etter Folketrygdlovens kapittel 11. Dette er aktuelt dersom en person er på attføring på sosialt og ikke medisinsk grunnlag, og dersom Aetat anser at utdanning er nødvendig og hensiktsmessig for at vedkommende skal komme i arbeid. Det er ingen aldersgrense i regelverket for dette. Ordinær skole er imidlertid sjelden aktuelt for denne gruppa.

1.2 Problemstillinger

Arbeids- og sosialdepartementet ønsket å få evaluert virkningene av de to regelendringene på en rekke områder. Følgende spørsmål er reist:

Kostnadstak for stønad til skolegang

- Hvor mange personer berøres av regelendringen?
- På hvilken måte har regelendringen påvirket atferden hos attføringssøkerne:
 - Ved at de unnlater å søke attføring fordi de kun ønsker en utdanning som er dyrere enn kostnadstaket?
 - Ved at de deltar på andre attføringstiltak enn utdanning fordi aktuelle utdanninger er dyrere enn kostnadstaket?
 - Ved at de velger annen utdanningstype og/eller -lengde for å komme under kostnadstaket?
 - Ved at de i lengre tid befinner seg i kartleggings- eller ventefase på attføring? Dette kan skje dersom utdanninger som er rimeligere enn kostnadstaket sjelden har fleksibel oppstart.
 - Ved at de delfinansierer utdanningen selv?
- Hvordan har regelendringen påvirket atferden til tilbyderne av utdannings-tilbud
 - Har pris og/eller innhold i skoletiltak endret seg etter regelendringen?
- Hvordan er Aetats saksbehandling og veiledning påvirket:
 - Er det flere som får avslag på attføringssøknad fordi de ikke ønsker andre tiltak enn utdanning som er dyrere enn kostnadstaket?
 - Hvordan har regelendringen påvirket saksbehandlerne veiledning av attføringssøkerne med hensyn til valg av tiltak?
 - Hvordan praktiseres unntaksbestemmelsene i regelverket?
 - Hvor stor andel får først avslag fordi utdanningen er dyrere enn kostnadstaket, anker og får deretter innvilget stønad til skolegang?
- Kan man skille mellom effekter av kostnadstaket per år og kostnadstaket per utdanningsløp?
- Hvordan har utviklingen i gjennomsnittlig utbetalte skolestønader per mot-taker endret seg?

Endring i aldersgrense for ytelser under skolegang

Følgende spørsmål skal belyses for å vurdere effekten av endret aldersgrense:

- Hvor mange personer berøres av regelendringen?
- På hvilken måte har regelendringen påvirket atferden hos attføringssøkerne i den aktuelle aldersgruppa?
 - Er det færre unge som søker attføring siden de ikke kan ta utdanning?
 - Har det vært en endring i type tiltak for personer i den aktuelle aldersgruppen, fordi unge blir kanalisert til andre tiltak enn utdanning?
 - Hvor ofte forekommer det at ungdom starter på en utdanning som de først finansierer selv, og så får den godkjent som attføring fra fylte 26 år?
- Hvordan har regelendringen påvirket saksbehandlingen i Aetat?
 - Er det flere under 26 år som får avslag på attføringssøknad fordi de ikke ønsker andre tiltak enn utdanning?
 - Hvordan praktiseres unntaksbestemmelsen av Aetat lokal?
 - Hvor stor andel av søkerne under 26 år får avslag, anker og får deretter innvilget stønad til skolegang?
- Har regelverksendringene ført til mindre forbruk på budsjettposten for skolepenger?

Det er mange og ulike problemstillinger som søkes belyst i denne evalueringen, og vi har derfor benyttet flere metodiske tilnærminger. En generell utfordring når man skal måle effekter av en regelendring, er at vi ikke kjenner til hvordan utviklingen ville vært uten regelendringen. Ideelt sett burde vi sammenliknet "situasjonen i dag med de nye reglene", med "situasjonen i dag med de gamle reglene". Det er selvsagt ikke mulig. Vi må derfor nøye oss med å sammenlikne situasjonen i dag (med de nye reglene) med situasjonen før regelendringen.

1.3 Metoder

Vi har gjennomført en registeranalyse, en spørreundersøkelse rettet mot saksbehandlere i Aetat lokal, samt intervjuer av informanter i Aetat lokal. Hver for seg besvarer ikke metodene alle problemstillingene, men til sammen gir de et godt grunnlag for en bred evaluering av effektene av regelendringene.

Registerdataanalyser

Blant de mulige effektene som de to aktuelle regelendringene kan gi, handler de fleste om endret atferd blant (potensielle) deltakere på skoletiltak under attføring. I Aetats register kan vi finne informasjon om personenes atferd når det gjelder søknad om attføring og type attføringstiltak eller andre statuser i arbeidssøkerregisteret. For å belyse effektene av de to regelendringene har vi tatt utgangspunkt i informasjon om alle personer som har vært registrert som yrkeshemmet i Aetats register fra 2001 og fram til november 2005. For disse personene har vi fått til-

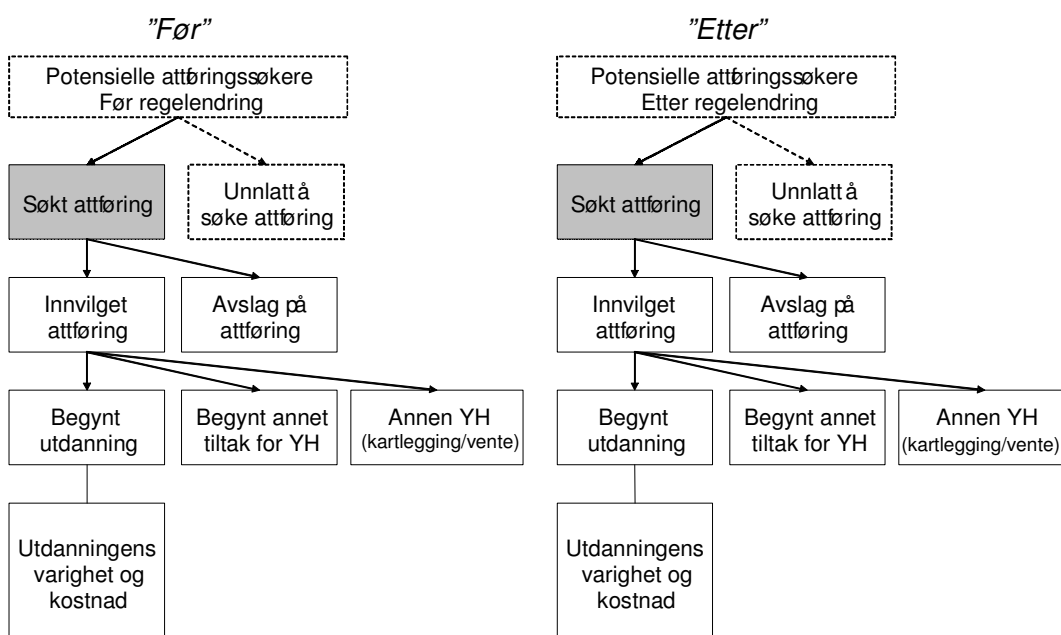
gang til historikk over arbeidssøkerstatus, vedtak om attføring, personkjennetegn og posteringer av stønad til skolegang.³

Formålet har vært å sammenlikne tilpasningen blant de som søkte attføring før og etter hver av de to regelendringene. For å belyse effekten av kostnadstaket, er det aktuelt å sammenlikne atferden til personer som søkte attføring før og etter 1. januar 2003, mens for å belyse effekter av ny aldersgrense, er det aktuelt å sammenlikne atferden til personer som søkte attføring før og etter 1. januar 2004.

Den metodiske tilnærmingen er illustrert i Figur 1.1. I figuren antyder vi at vi burde hatt data om alle "potensielle attføringssøkere" før og etter regelendringen, for å kunne undersøke effekten av regelendringen på tilbøyeligheten til å søke attføring. Dette finnes det imidlertid ikke data for, og spørsmålet om flere unnlater å søke attføring kan bare belyses indirekte, ved å undersøke om det er et brudd i tilgangen av nye attføringssøkere på tidspunktet for regelendringen.

Vi har imidlertid data om alle som *har* søkt attføring hos Aetat. "Å søke attføring" lar seg riktignok ikke definere entydig i registerdataene. Vi har valgt å behandle alle som blir registrert som yrkeshemmede hos Aetat som "attføringssøkere". I kapittel 2 beskriver og begrunner vi nærmere hvordan vi har definert tilgangen av nye attføringssøkere.

Figur 1.1 Alternative forløp som ønskes belyst med registeranalysen, før og etter regelendring



Som illustrert i figuren kan vi følge attføringssøkere som kommer til Aetat før og etter den aktuelle regelendringen, og få informasjon om hvorvidt de fikk innvilget attføring eller ikke, og blant de som fikk innvilget attføring, hvor stor andel som begynte i skoletiltak og hvor stor andel som begynte i et annet tiltak eller gikk

³ Noen av variablene er bare tilgjengelig fra 2002, og ulike variabler har varierende datakvalitet.

over i en kartleggings- eller ventefase⁴. Blant de som begynte i et skoletiltak har vi informasjon om varigheten og kostnaden ved det.

Med utgangspunkt i tilgangen av personer som søkte attføring før og etter regelverksendringen, og det videre forløpet for disse, kan vi dermed se om atferden etter at *kostnadstaket* ble innført er annerledes enn før: Er det flere som får avslag på attføring, er det flere som begynner på et annet tiltak, eller går ut igjen av attføring uten å ha vært i noe tiltak, og er varigheten og kostnaden ved utdanningen endret? Siden det for flere av disse overgangsratene har vært en gradvis endring over tid, har vi i en del av analysene valgt å sammenlikne månedskohorter. En månedskohort er personer som søkte attføring i samme kalendermåned.

I noen av analysene har vi ved hjelp av ulike regresjonsmetoder kontrollert for andre registrerte kjennetegn ved personene, som kjønn, alder, diagnosegruppe, tidligere utdanningsnivå, arbeidsledighet i fylket, mv. Ved å kontrollere for ulike kjennetegn ved søkerne og omgivelsene, skal effektene som framkommer i prinsippet reflektere regelverksendringene.

For å undersøke effekten av *ny aldersgrense*, har vi benyttet samme metode, og særlig sett på hvorvidt atferden er endret i aldersgruppa 22-25 år, eller hvorvidt atferden er endret mer i denne gruppa enn generelt.

En del av problemstillingene lar seg vanskelig belyse ved hjelp av registerdataene. Vi vil ikke få belyst hvorvidt personene går på andre typer utdanninger, da dette ikke er registrert i Aetats register i den aktuelle perioden. Hvorvidt flere unnlater å søke attføring som en følge av regelendringen, får vi som nevnt heller ikke noe direkte mål på. Vi kan imidlertid undersøke om sammensetningen eller omfanget av nye søkere er endret på en måte som tyder på at regelendringen har hatt en slik effekt.

Når det gjelder effekter på kostnadene, har dette vist seg vanskelig å estimere enn vi forventet. Hovedårsaken er det ikke finnes informasjon om dette før mars 2002, og at kvaliteten på informasjonen den første tiden er svært mangelfull.

Det er videre ikke mulig å benytte registerdataene til å kartlegge omfanget av attføringsdeltakernes delfinansiering, Aetats saksbehandling, pris/kvalitet på skolenes tilbud, eller skille mellom effekten av kostnadstak per år og for løpet som helhet.

Disse problemstillingene belyser vi nærmere i spørreundersøkelsen og intervjuene.

Spørreundersøkelse rettet mot saksbehandlere ved Aetat lokal

Vi har gjennomført en web-basert spørreundersøkelse rettet mot erfarne attføringssaksbehandlere ved Aetat lokal. Gjennom Aetat Arbeidsdirektoratet fikk

⁴ I virkeligheten vil mange være registrert med flere typer tiltak og forutgående eller mellomliggende kartleggingsfaser. I analysen har vi derfor gjort noen definisjonsmessige forenklinger.

vi e-postadresse til alle distriktsarbeidssjefer⁵. Vi henvendte oss først til distriktsarbeidssjefene per e-post og ba om å få tilsendt e-postadresse til en erfaren attføringsaksbehandler. Spørreskjemaet ble sendt ut til i alt 111 attføringsaksbehandlere, 24 e-poster kom i retur uten at vi klarte å få rettet opp e-postadressen. Vi fikk inn svar fra 75 saksbehandlere. Det gir en svarprosent på 86.

De viktigste problemstillingene som søkes besvart gjennom spørreundersøkelsen er saksbehandlernes vurdering av regelendringenes betydning på:

- Pris for skoletiltak
- Utdanningstyper og lengde på skoletiltak
- Hvordan unntaksbestemmelsene i regelverket praktiseres
- Omfanget av egenandel for skolegang
- Om eventuelle effekter av kostnadstaket skyldes kostnadstaket per år eller per attføringsløp.

Spørreskjemaet besto hovedsakelig av ulike utsagn det skulle tas stilling til, og spørsmål med konkrete svaralternativer. Vi hadde også med noen åpne spørsmål hvor respondentene kunne utrykke seg fritt. Relativt mange av respondentene har besvart også de åpne spørsmålene, noe som gir en viktig utdypning av flere av problemstillingene. Spørreskjemaet er gjengitt i vedlegg.

Kvalitative intervju med saksbehandlere i Aetat

I spørreundersøkelsen spurte vi om saksbehandlerne kunne tenke seg å delta i et telefonintervju for å svare på utdypende spørsmål omkring saksbehandlingen på attføringsfeltet. 37 av 75 saksbehandlere som besvarte undersøkelsen sa seg villig til å delta i et eventuelt telefonintervju. På bakgrunn av spørreundersøkelsen valgte vi ut 6 saksbehandlere ved ulike Aetat lokal som vi ringte opp og gjennomførte kvalitative intervjuer med. I valg av de 6 saksbehandlerne har vi lagt vekt på å få med noen fra både store og små kontorer og en viss geografisk spredning, i tillegg til at vi så på forskjeller i svarene på spørreundersøkelsen.

Intervjuene ble benyttet for å få utfyllende informasjon om hvordan de ulike saksbehandlerne og kontorene praktiserer unntaksbestemmelsene, hvordan de vurderer skjønnsutøvelsen knyttet til unntaksbestemmelsene, eventuell usikkerhet knyttet til skjønnsutøvelse, samt deres vurdering av positive og negative sider ved regelendringen. I tillegg har vi også bedt om å få eksempler på saker hvor de har gitt unntak, men hvor de har vært i tvil om dette kommer inn under unntaksbestemmelsene i regelverket.

1.4 Disposisjon

Rapporten er delt i to. I kapitlene 2 – 4 behandler vi effektene av kostnadstaket for stønad til skolegang. Vi presenterer resultater fra registeranalysen i kapittel 2,

⁵ Det viste seg å være vanskelig å få en oversikt over hvor mange distriktsarbeidssjefer det er, og det var også problemer med riktig e-postadresse. Årsaken til det siste er at Aetat i den perioden vi ba om e-postadresser, skiftet e-postadresser til samtlige ansatte. Mange av e-postene til både distriktsarbeidssjefene og saksbehandlerne kom derfor i retur. Vi forsøkte å videresende disse til Aetat Arbeidsdirektoratet for å få de rette adressene, men det lyktes ikke alltid.

resultater fra spørreundersøkelsen i kapittel 3, og vurderer problemstillingene på et samlet grunnlag i kapittel 4.

Del 2, kapittel 5-7, omhandler effektene av ny aldersgrense for skolegang under attføring. I kapittel 5 presenterer vi resultatene fra registeranalysen, i kapittel 6 resultater fra spørreundersøkelsen og intervjuene, og i kapittel 7 oppsummerer vi hva det samlede datamaterialet forteller oss om effektene av ny aldersgrense.

Del 1: Virkninger av kostnads- taket for stønad til skolepenger

2 Analyse av registerdata

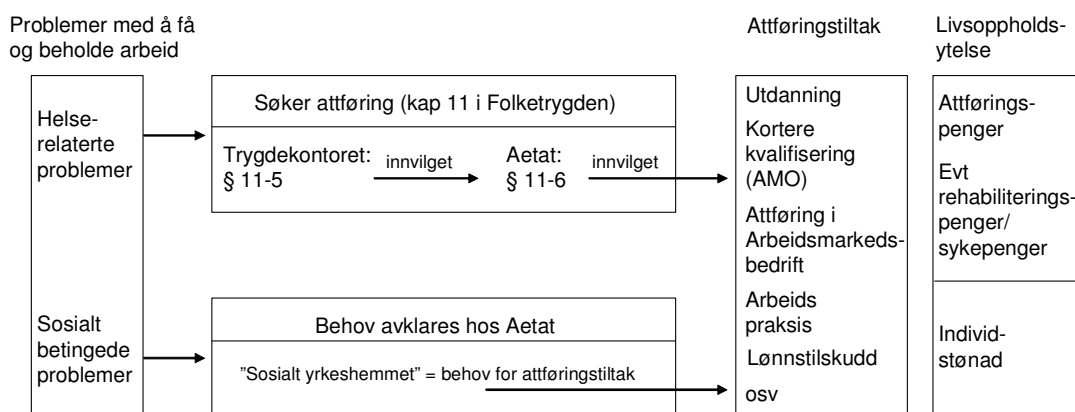
I dette kapitlet presenterer vi resultatene av registeranalysen med hensyn til virkningene av kostnadstaket for stønad til skolegang som ble innført 1. januar 2003.

2.1 Attføringsøkere

Veier inn til attføring

Personer under attføring, eller yrkeshemmede som er registrert hos Aetat, tilhører to hovedgrupper. De fleste har rett til attføring etter Folketrygdlovens kapittel 11, men i tillegg er det en del som er tilvist til attføringstiltak på sosialt grunnlag. Vi har forsøkt å illustrere dette i Figur 2.1. Et fellestrekk ved alle som er på attføring, er at de har problemer med å få og/eller beholde arbeid. Dersom disse problemene kan tilskrives helse, kan de søke attføring etter lovens kapittel 11. Deres sak blir da vurdert etter to paragrafer: Paragraf 11-5 omhandler de medisinske vilkårene for rett til attføring, mens paragraf 11-6 omhandler krav til at et attføringstiltak skal være nødvendig og hensiktsmessig for at den yrkeshemmede skal komme i og beholde arbeid.

Figur 2.1 Veier inn til attføring



Fram til 1. juli 2004 var det Trygdeetaten som vurderte hvorvidt søkere oppfylte de medisinske kriteriene (11-5). Når en person hadde fått et såkalt 11-5-vedtak, ble saken overført til Aetat, som vurderte hvorvidt attføringstiltak ville være nødvendig og hensiktsmessig (11-6). Det innebærer at personene først ble registrert hos Aetat etter at de hadde fått et 11-5-vedtak. Fra 1. juli 2004 overtok

Aetat ansvaret for å gjøre vedtak etter paragraf 11-5. Etter den tid vil derfor søkere være registrert hos Aetat fra et tidligere tidspunkt i prosessen.

Den andre hovedgruppen av personer, er arbeidsledige som Aetat vurderer har behov for attføring for å få og beholde arbeid, selv om de ikke oppfyller de medisinske kriteriene for attføring etter loven. Såkalt sosialt yrkeshemmede har i prinsippet tilgang til de samme tiltakene som personer med rett til attføring, ut fra en vurdering av nødvendighet og hensiktsmessighet. Mens de som har søkt og fått innvilget attføring (kapittel 11 i Folketrygden), kan få attføringspenger som livsoppholdsytelse, vil denne gruppa kunne motta en individstønad mens de er i tiltak.

Det er for øvrig ikke nødvendigvis to klart avgrensede grupper vi snakker om. Det kan ha vært personer som først ble registrert som sosialt yrkeshemmede hos Aetat, og hvor det etter en avklaring ble tydelig at deres problemer var av medisinsk art, og at de senere fikk et 11-5-vedtak hos Trygdeetaten. Omvendt kan det være personer som har søkt attføring på trygdekontoret og fått avslag, men som har kommet på attføring på sosialt grunnlag.

Den regelendringen vi skal undersøke effekten av, kostnadstaket for skolepenger, gjelder for finansieringen av attføringstiltaket "utdanning" for personer som har fått innvilget attføring etter Folketrygdlovens kapittel 11.

Definisjon av nye attføringssøkere i datamaterialet

Vi har definert attføringssøkere som alle som blir registrert som *yrkeshemmede* hos Aetat. Det betyr at vi inkluderer personer som blir henvist til attføring på sosialt grunnlag. Årsaken er at de to gruppene ikke i utgangspunktet lar seg skille fra hverandre. Det betyr også at vi for perioden fram til juli 2004 ikke får med personer som fikk avslag etter paragraf 11-5 hos Trygdeetaten. Årsaken er at vi ikke har data fra Trygdeetaten. Vi kommer tilbake til konsekvensene av den administrative endringen i 2004.

Vi har data for alle som var registrert hos Aetat som yrkeshemmet i perioden 2001 – november 2005. Vi har definert det å *søke attføring*, som å være registrert som yrkeshemmet for første gang i denne perioden. Personene kan også ha vært registrert hos Aetat tidligere, men ikke de siste 3 månedene før januar 2001. Etter denne definisjonen er det 166.545 personer som kom til Aetat som attføringssøkere i perioden januar 2001 – november 2005. I Tabell 2.1 viser vi hvordan tilgangen av nye attføringssøkere fordeler seg på hvert halvår i perioden.

Vi ser at det er større tilgang i 2001 enn i de neste årene. Dette er trolig dels et resultat av tidsavgrensningen vår: Blant alle som tilsynelatende starter en periode som yrkeshemmet, har vi luket ut de som er registrert også tidligere (hver person er bare med i datamaterialet med én startdato). Blant de som tilsynelatende starter for første gang i 2001, får vi imidlertid ikke luket ut personer som har vært registrert også tidligere (utover de siste 3 månedene av 2000). Dersom vi ser på den månedlige tilgangen av nye attføringssøkere, ligger antallet mellom 2.000 og 3.000 de fleste månedene. I januar 2001 er det imidlertid vesentlig flere. Det kunne være nærliggende å utelate en del av disse tidlige søkerne fra den videre

analysen. Siden kvaliteten på dataene fra 2002 er usikker⁶, har vi likevel valgt å inkludere hele tilgangen fra 2001 i dette kapitlet.

*Tabell 2.1 Antall personer som ble registrert hos Aetat som
attføringssøkere hvert halvår 2001 – 2005*

1. halvår 2001	18 843
2. halvår 2001	16 957
1. halvår 2002	14 747
2. halvår 2002	14 828
1. halvår 2003	15 063
2. halvår 2003	15 557
1. halvår 2004	17 633
2. halvår 2004	23 231
1. halvår 2005	17 439
juli-nov 2005	12 247
Sum	166 545

Vi ser videre at tilgangen av nye attføringssøkere øker noe etter 2002. Tilgangen er imidlertid særlig stor i 2. halvår 2004. Fra 1. juli 2004 ble som nevnt ansvaret for å gjøre vedtak etter paragraf 11-5 (medisinske vilkår), overført fra Trygde-etaten til Aetat. Fra denne datoen er derfor attføringssøkerne registrert hos Aetat fra et tidligere tidspunkt i prosessen enn de var tidligere, og de som tidligere ville fått avslag allerede på trygdekontoret, blir nå registrert hos Aetat før de får avslag.

Vi har med andre ord et problem med sammenliknbarheten i dataene fra før og etter juli 2004. Vi har undersøkt om det er mulig å finne en sammenliknbar definisjon av det å ”søke attføring”, som kan brukes både før og etter den administrative endringen i 2004. Det har vist seg vanskelig. Dersom vi etter juli 2004 bare tar med de som faktisk *får* et 11-5-vedtak, vil vi utelate en del som tidligere ville blitt registrert som yrkeshemmede hos Aetat (men uten rett til attføring etter Folketrygden), og bruddet blir like problematisk. Vi har vurdert at vi dekker en tilstrekkelig lang periode til å analysere effekter av kostnadstaket, uten å inkludere de som søkte attføring etter juli 2004 i analysen.⁷

I analysen av effekter av kostnadstaket, tar vi dermed utgangspunkt i alle som søkte attføring hos Aetat i perioden januar 2001 – juni 2004. Det gjelder 113.628 personer. I det følgende viser vi hvordan disse fordeler seg på en del bakgrunns-kjennetegn.

⁶ Aetats saksbehandlingssystem ARENA ble innført i mars 2002. I en innkjøringsperiode etter denne omleggingen, er kvaliteten på registeret relativt dårlig.

⁷ Bruddet innebærer at en del av den økte tilgangen vi ser i tabellen ikke er reell. Andre forhold har imidlertid forårsaket en reell økning i antall personer på attføring. Blant annet innebærer en innstramming i varigheten for rehabiliteringspenger og tettere oppfølging i sykepengeperioden, at flere blir overført til attføring på et tidligere tidspunkt enn det som var vanlig før 2004.

Kjennetegn ved attføringssøkerne 2001-juni 2004

I Tabell 2.2 har vi samlet en del informasjon om attføringssøkerne som er blitt registrert hos Aetat, og ser hvordan fordelingen på ulike kjennetegn har utviklet seg over tid. Vi ser at et knapt flertall av dem er menn. Kjønnfordelingen har vært relativt stabil over perioden, men andelen menn er noe høyere blant de som ble registrert i 1. halvår hvert år enn i 2. halvår.

Gjennomsnittsalderen på attføringssøkerne er i underkant av 38 år. Den har vært ganske stabil i perioden, men er noe høyere i 1. halvår 2004 enn tidligere. Vi ser av tabellen at tyngden i aldersfordelingen ligger i intervallet 30-39 år, og det er også mange i intervallet 40-49 år. Der er noen mindre forskyvninger fra aldersgruppe til aldersgruppe i de ulike kohortene.

Videre ser vi at så mye som 40 prosent av attføringssøkerne ikke har registrert utdanningsnivå, utdanningsnivået er med andre ord ukjent. Blant de som har registrert utdanningsnivå, er det klart flest som har videregående skole tilsvarende Grunnkurs eller VK1, den nest største gruppa har fullført videregående skole, mens den tredje største gruppa har bare grunnskole. Det kan være vanskelig å lese noen utvikling ut av tabellen, siden andelen som ikke har registrert utdanningsnivå har sunket over perioden. Dersom vi ser på fordelingen bare av de som har registrert utdanningsnivå, er det tydeligste trekket at det er en økende andel som bare har grunnskole, og en avtakende andel som har videregående Grunnkurs eller VK1. Det er imidlertid ikke mulig å trekke noen sterke konklusjoner av dette, siden det kan være en annerledes fordeling av de som ikke har registrert utdanningsnivå enn blant de som har det.

Det er også en god del attføringssøkere hvor vi mangler informasjon om tidligere yrkeserfaring. Blant de vi har informasjon om, er det flest som har praksis fra industriarbeid, ”annet servicearbeid” og arbeid innen helse/pleie og omsorg.

Blant diagnosegruppene er muskel- og skjellettsykdommer det klart vanligste, 37 prosent av alle nye attføringssøkere i perioden har diagnoser i denne kategorien. Blant de som har registrert en medisinsk diagnose, utgjør de om lag halvparten, og dette har vært stabilt i hele perioden. Psykiske sykdommer er den nest største kategorien diagnoser, med rundt 22 prosent av alle, eller 30 prosent av de som har en medisinsk diagnose. Vi har inkludert rusproblemer i denne gruppa, men det er relativt få som har det som diagnose. Andel av de nye attføringssøkerne som ikke har registrert noen medisinsk diagnose, har variert en god del fra halvår til halvår. De fleste av dem er trolig på attføring på sosialt grunnlag, men det kan også være variasjoner i datakvaliteten som medfører svingninger.

Tabell 2.2 *Kjennetegn ved attføringssøkerne januar 2001- juni 2004, etter tidspunkt for tilgang (halvårlig). Prosent*

	1/2001	2/2001	1/2002	2/2002	1/2003	2/2003	1/2004
Antall personer (N)	18 843	16 957	14 747	14 828	15 063	15 557	17 633
Kjønn							
Kvinner	46,7	50,2	49,1	50,1	47,9	48,5	48,9
Menn	53,3	49,8	50,9	49,9	52,1	51,5	51,1
Aldersgruppe							
Under 26 år	17,4	17,9	17,5	19,1	18,9	20,0	16,3
26-29 år	10,7	10,3	10,2	10,1	9,7	9,7	9,0
30-39 år	30,7	30,0	30,5	29,9	31,1	29,6	29,9
40-49 år	24,6	25,1	25,6	24,4	23,9	24,2	25,9
50-59 år	15,6	15,5	15,0	15,3	15,2	15,2	17,5
60 år eller mer	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,3	1,4
Utdanningsnivå							
Grunnskole	7,5	13,3	10,5	11,9	15,5	16,3	19,5
Vid. sk., GK og VKI	15,9	27,0	26,9	24,2	28,1	28,9	28,2
Vid. avsluttet utd.	7,9	14,7	14,8	14,7	16,4	16,3	18,2
Høyere utd., inntil 4 år	2,7	5,7	4,8	5,7	6,1	6,8	7,1
Høyere utd., over 4 år	0,7	1,4	1,0	1,0	1,1	1,1	1,1
Ukjent	65,4	37,8	42,1	42,4	32,7	30,6	25,9
Praksis, yrkesgruppe							
Naturvit. yrker	1,7	1,5	1,2	1,2	1,3	1,5	1,7
Helse, pleie og omsorg	12,0	12,9	9,3	8,3	9,1	10,3	10,5
Undervisningsarbeid	1,8	2,3	1,5	1,6	1,5	1,8	1,9
Adm. og humanistisk arb.	2,8	3,8	3,3	3,2	3,4	3,9	4,5
Merkantile yrker	8,9	8,5	7,0	6,6	7,2	6,9	8,3
Handelsarbeid	8,3	7,9	6,3	6,2	6,9	7,4	7,5
Jordbruk, skog og fiske	3,6	3,6	2,3	2,2	2,4	2,4	2,4
Transportarbeid	4,4	4,3	3,1	2,5	2,9	3,4	3,8
Bygge- og anleggsarbeid	7,5	7,0	6,5	5,4	6,9	7,0	7,1
Industriarbeid	18,6	15,2	12,1	10,9	12,0	11,8	12,4
Annet servicearbeid	13,3	13,9	11,0	10,1	11,4	12,6	12,3
Uoppgitt/ingen yrkeserf.	17,0	19,0	36,3	41,7	35,1	31,0	27,6
Diagnosegruppe							
Muskel og skjellettsykd.	41,7	40,9	31,6	34,5	36,0	34,6	37,8
Psykiske /rusprobl.	23,1	24,2	19,3	22,4	21,6	22,5	22,3
Nevr. sykd./skader	4,9	4,8	3,4	3,3	3,5	3,2	3,8
Hjerte, kar-, lungesykd.	3,6	3,4	2,9	3,1	3,5	3,4	3,7
Hudsykdommer	2,0	1,9	1,8	1,9	2,1	1,8	1,7
Andre sykdommer	5,4	5,4	4,8	5,9	5,9	6,6	5,9
Sansedefekter	1,3	1,2	0,6	0,3	0,3	0,4	0,3
Psykisk utv.hemmet	1,5	1,2	0,7	0,7	0,6	0,6	0,4
Ukjent/sosialt/ikke reg.	16,5	16,9	34,9	27,9	26,6	27,0	23,9

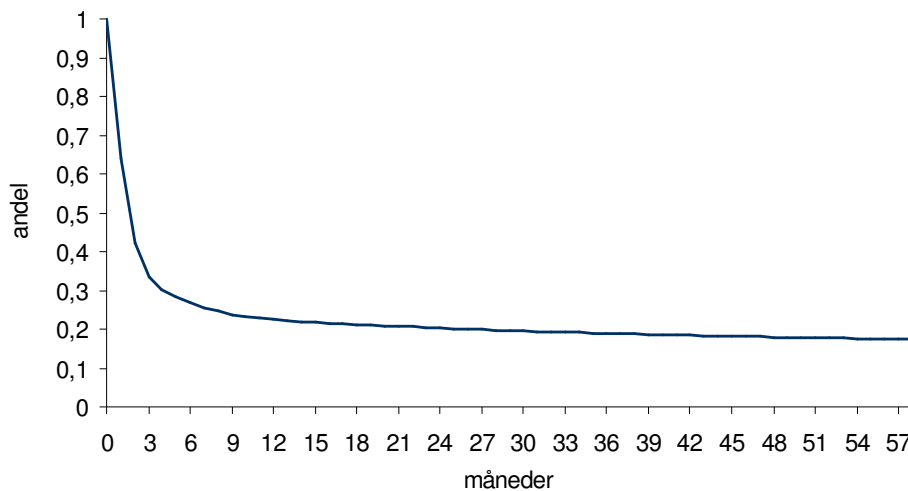
2.2 Sannsynligheten for å få innvilget attføring

Ett mål med registeranalysen er å undersøke hvorvidt kostnadstaket som ble innført 1. januar 2003, har ført til en reduksjon i andelen som får innvilget attføring. Det kan ha skjedd dersom personer som søker attføring ikke er villige til å delta i andre tiltak enn utdanning som er dyrere enn kostnadstaket.

I datamaterialet kan vi definere det å få "innvilget attføring" på ulike måter. Etter mars 2002 er det registrert informasjon om vedtak etter paragraf 11-6 (attførings-tiltak er nødvendig og hensiktsmessig), og i hele perioden vi ser på har vi informasjon om hvorvidt personene mottar attføringspenger. Å bruke 11-6-vedtak ville være mest korrekt, siden personer kan motta attføringspenger i påvente av et slikt vedtak. Siden vi ikke har informasjon om 11-6-vedtak fra hele perioden, og kvaliteten på denne variabelen dessuten er noe usikker, har vi valgt å definere innvilget attføring som å bli registrert med attføringspenger og/eller et positivt 11-6-vedtak.

I Figur 2.2 viser vi for hver måned etter at personene ble registrert hos Aetat som yrkeshemmede, andelen som (ennå) ikke har blitt registrert med innvilget attføring.⁸

Figur 2.2 *Andel av alle nye yrkeshemmede 2001 – juni 2004 som ennå ikke har fått innvilget attføring, for hver måned etter registrering**



* Vi vet ikke hvor mange som søker om attføring etter kapittel 11 i Folketrygdloven, denne figuren sier derfor ingenting om avslagsandelen

Figuren viser at de fleste som får innvilget attføring får det raskt. Tre måneder etter at de er registrert som yrkeshemmede, har 2/3 fått attføringspenger eller et positivt 11-6-vedtak, seks måneder etter at de først ble registrert er andelen 73

⁸ I figuren blir det tatt hensyn til at observasjonene er sensurerte på ulike tidspunkter. Kurvene er estimert på grunnlag av månedlige overgangsrate for alle observasjoner vi kan observere ved inngangen til hver måned (såkalt Life table).

prosent. Andelen øker deretter lite, og kurven indikerer at om lag 18 prosent "aldri" får attføringspenger. Dette kan være fordi de er på attføring på sosialt grunnlag, og aldri har søkt, eller det kan være fordi de har søkt men ikke fått innvilget attføring.

Figuren forteller ikke noe om hvor lenge personene forblir registrert hos Aetat. Blant personer som søker attføring og får avslag, vil trolig mange være ute av Aetats register etter kort tid, men en del forblir som nevnt på attføring på sosialt grunnlag.

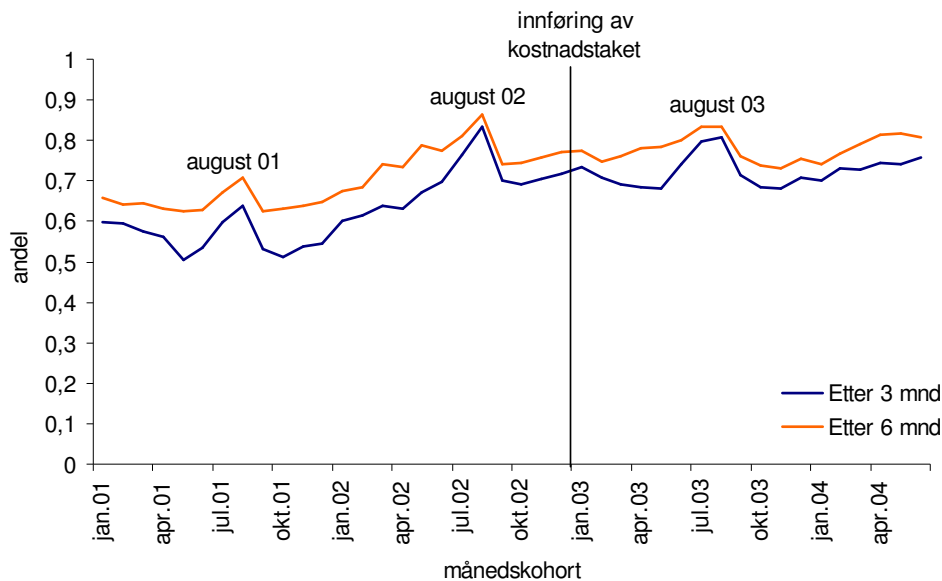
Når vi sammenlikner andelen som får innvilget attføring blant de som ble registrert som yrkeshemmede *før* 1. januar 2003, og alle som ble registrert *etter* den datoen, finner vi at en større andel har fått innvilget attføring blant de som søkte attføring *etter* kostnadstaket. Denne forskjellen kan imidlertid komme av at det har skjedd en gradvis endring over perioden.

For å kunne vurdere hvorvidt kostnadstaket har innvirket på sannsynligheten for å få innvilget attføring, har vi derfor studert hvordan sannsynligheten for å få innvilget attføring de første månedene etter registrering varierer mellom månedlige kohorter av attføringssøkere. En månedskohort består av personer som ble registrert som yrkeshemmet hos Aetat i samme kalendermåned.

Figur 2.3 viser andelen av hver månedskohort som etter 3 og 6 måneder som registrert yrkeshemmet har fått innvilget attføring. Vi ser at det er klare "sesongvingninger" i sannsynligheten for å få innvilget attføring. Personer som blir registrert som attføringssøkere i august har betydelig høyere sannsynlighet for å få innvilget attføring de første månedene enn de som blir registrert i alle andre måneder. Siden denne forskjellen ikke er jevnet ut etter 6 måneder, ligger årsaken trolig ikke i Aetats saksbehandling, men i sammensetningen av de yrkeshemmede som blir registrert hver måned: Det ser ut til å ha vært flere personer med rett til attføring etter kapittel 11 i Folketrygden som ble overført fra Trygdeetaten til Aetat i august enn i andre måneder. Forklaringen kan være at Trygdekontoret råder personer som har hatt rehabiliteringspenger en stund, til å søke attføring rundt sommeren, og ikke vente noen måneder, dersom skoletiltak synes som et aktuelt tiltak for dem. Alternativet ville være at de må vente på skoleplass i et halvt eller ett år til.

Videre ser vi at det er en viss positiv trend over store deler av perioden. Det betyr at det har vært en gradvis (liten) økning i sannsynligheten for å få innvilget attføring de første månedene som attføringssøker. Disse mønstrene må vi ta hensyn til når vi skal vurdere hvorvidt det har vært en effekt av kostnadstaket.

Figur 2.3 *Attføringspenger eller 11-6-vedtak: Andel av alle nye yrkeshemmede som har fått innvilget attføring 3 og 6 måneder etter tilgang, for hver månedskohort*



Det er riktignok lite ved dette deskriptive bildet som tyder på noen effekt av regelendringen i januar 2003. For sikkerhets skyld har vi analysert problemstillingen nærmere ved å kontrollere for ulike kjennetegn ved attføringssøkerne, samt ledighetsnivået i fylket det året personene ble registrert som yrkeshemmet. Vi har da lagt inn en egen variabel som angir august-kohorten, samt en trendvariabel som tillater en viss utvikling over hele perioden. Vi har benyttet Cox regresjon.

Vi finner følgende

- Menn har lavere sannsynlighet enn kvinner for å få innvilget attføring (gitt at de er registrert hos Aetat som yrkeshemmede). Dette er trolig et speilbilde av at menn har større sannsynlighet enn kvinner for å være på attføring på sosialt grunnlag.
- Attføringssøkere med bare grunnskole har lavere sannsynlighet enn andre for å få innvilget attføring.
- Sannsynligheten for å få innvilget attføring er lavest blant de aller yngste (under 26 år) og de eldste attføringssøkerne.
- Blant diagnosekategoriene skiller muskel- og skjellettledelser seg ut med høyest sannsynlighet for å få innvilget attføring, mens de som ikke har registrert noen medisinsk diagnose har klart lavest sannsynlighet for å få innvilget attføring.
- Ledighetsnivået i fylket har negativ effekt. Det vil si at jo høyere ledighet i fylket det året personene blir registrert som attføringssøkere, desto lavere er sannsynligheten for at de får innvilget attføring. Forklaringen kan være at det ved høy ledighet er flere som blir registrert som sosialt yrkeshemmede.
- Vi finner en positiv og signifikant effekt av det å bli registrert som attføringssøker hos Aetat i august, samt en positiv effekt av å være blant de senere månedskohortene.

- Den positive trenden avtar noe utover i perioden, men analysen gir ikke holdepunkt for å identifisere noe brudd i januar 2003. Vi finner med andre ord ingen signifikant effekt av kostnadstaket.

Konklusjon

Analysen gir ingen sterke holdepunkter for å fastslå at sannsynligheten for å få innvilget attføring endres spesielt fra januar 2003. Den utviklingen over tid som vi kan observere i Figur 2.3, holder seg i store trekk også når vi kontrollerer for andre kjennetegn. Gjennom 2001 og det meste av 2002 var det en økning i sannsynligheten for å få innvilget attføring, etter dette har sannsynligheten for å få innvilget attføring for nye attføringssøkere vært stabil. Vendepunktet er imidlertid ikke så markert at vi umiddelbart kan sette det i forbindelse med regelendringen i januar 2003.

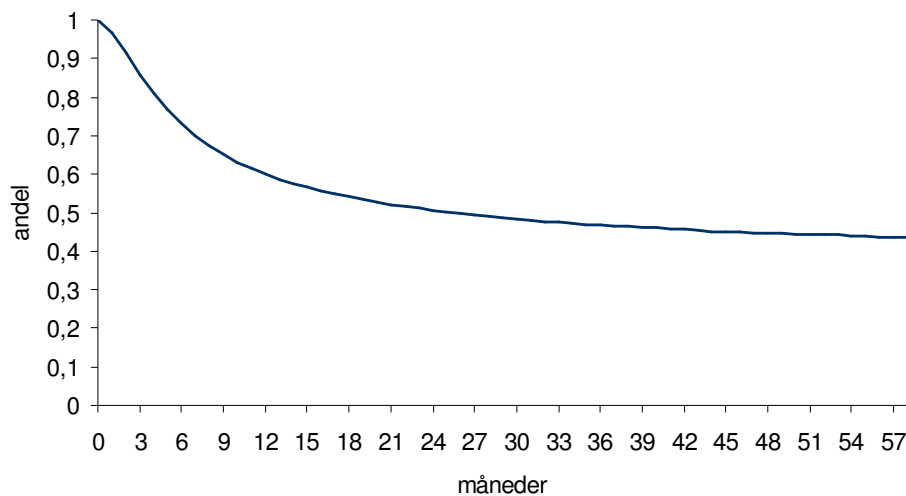
2.3 Overgang til skole

Et annet mål med registeranalysen er å undersøke hvorvidt kostnadstaket som ble innført 1. januar 2003, har ført til en reduksjon i andelen som starter på utdanning under attføring. Denne effekten kan oppstå dersom attføringssøkere ikke ønsker å vurdere utdanninger som er rimeligere enn kostnadstaket, og heller ikke del-finansierer utdanningen selv.

Spørsmålet kan operasjonaliseres på ulike måter: Er andelen av alle attførings-søkerne som begynner på skole redusert? Er andelen av de som får innvilget attføring, som begynner på skole redusert? For at ikke eventuelle endringer i tilgangen av sosialt yrkeshemmede skal påvirke resultatene, har vi valgt å kun se på alle som er registrert med attføringspenger, eller har fått et 11-6-vedtak, i den tiden vi har informasjon om (fram til november 2005). Blant alle som ble registrert som attføringssøkere hos Aetat i 2001-1. halvår 2004, gjelder det 92.344 personer.

I Figur 2.4 viser vi andelen av dem som har fått innvilget attføring som ennå ikke har begynt på et skoletiltak, for hver måned siden de ble registrert som yrkeshemmede hos Aetat (tilgang).

Figur 2.4 *Andel av alle med innvilget attføring som (ennå) ikke har begynt på skole som attføringstiltak, for hver måned etter registrering som yrkeshemmet hos Aetat*



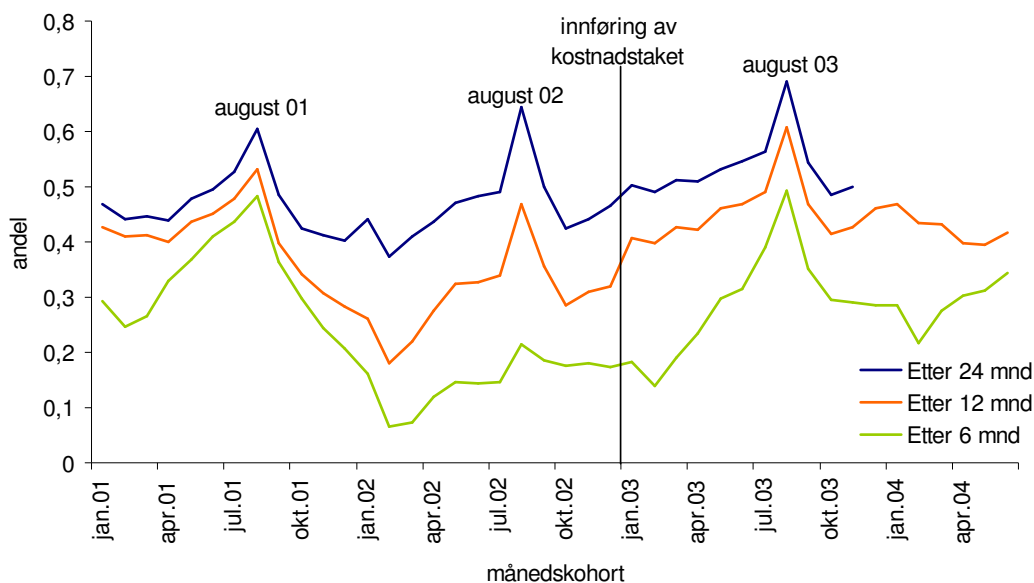
Vi ser at om lag 55 prosent av de som får innvilget attføring etter hvert begynner på skole under attføring. For mange tar det naturlig nok noe tid fra de blir registrert som attføringssøkere til de starter på utdanningstiltaket, i og med at man ofte må vente på at skoleåret starter. Tre måneder etter at de første gang ble registrert som yrkeshemmet, har 14 prosent av dem startet et utdanningstiltak, etter 6 måneder er andelen 27 prosent og etter 12 måneder 40 prosent.

Har kostnadstaket som ble innført 1. januar 2003 bidratt til å redusere overgangen til skole? Dersom vi deler inn alle som fikk innvilget attføring i to grupper, etter om de søkte attføring før eller etter 1. januar 2003, finner vi at overgang til skole i løpet av de første 12 månedene er mer sannsynlig blant de som kom til Aetat etter denne datoen enn blant de som ble registrert før. På samme måte som vi fant i forrige avsnitt, kan dette imidlertid være et resultat av en mer langsiktig trend. Vi har derfor sett nærmere på hvordan overgangsratene til skole har endret seg over tid, fra månedskohort til månedskohort.

I Figur 2.5 viser vi andelen av hver månedskohort som etter 6, 12 og 24 måneder som attføringssøkere har hatt overgang til skoletiltak (bare personer som har fått innvilget attføring). Mønsteret likner det vi fant for å få innvilget attføring: Det er betydelig høyere sannsynlighet for å starte et skoletiltak de første månedene for de som ble registrert som attføringssøkere i august, enn for alle andre.

I tillegg ser det ut til å være en utvikling over perioden, ved at de som ble registrert som attføringssøkere i 2002 og begynnelsen av 2003, har lavere sannsynlighet for å starte et skoletiltak på et tidlig tidspunkt, enn de som ble registrert både før og etter dette året. Når vi følger attføringssøkerne over lengre tid, er imidlertid sannsynligheten for å begynne på et skoletiltak mye mer stabil: Sannsynligheten for å ha påbegynt et skoletiltak etter to år som attføringssøker er svakt økende over hele perioden, og i alle år høyest blant de som søker attføring i august.

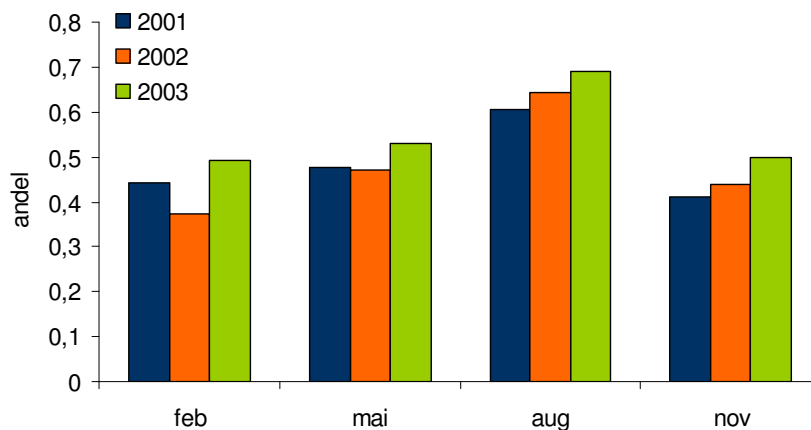
Figur 2.5 *Andel av alle med innvilget attføring som har startet på et skoletiltak 6, 12 og 24 måneder etter tilgang, for hver månedskohort av nye yrkeshemmede*



Det er grunn til å anta at den sene overgangen til skole blant attføringssøkere som ble registrert i 2002 og deler av 2003 ikke er reell, men forårsaket av omleggingen til nytt saksbehandlingssystem i Aetat i mars 2002. Aetat Arbeidsdirektoratet har tidligere slått fast at særlig registrering av vedtak om skole i denne perioden var mangelfull.

Vi har valgt å forholde oss til dette dataproblemet ved å se nærmere på andelen av attføringssøkerne som har begynt på skoletiltak innen 24 måneder etter at de ble registrert som yrkeshemmede. I Figur 2.6 sammenlikner vi personer som søkte attføring i 2001, 2002 og 2003, i samme kalendermåned. Figuren tydeliggjør at det har vært en økning i overgangen til skole i den aktuelle perioden. Det er også en del forskjeller mellom fylkene, slik at andelen av personer med innvilget attføring som har hatt overgang til skole innen det er gått 24 måneder, varierer fra under 40 til nærmere 60 prosent i fylkene.

Figur 2.6 Andel av alle med innvilget attføring som har begynt et skoletiltak innen 24 måneder etter at de først ble registrert som yrkeshemmet. For noen månedskohorter av nye attføringssøkere i 2001, 2002 og 2003



Ut fra den deskriptive analysen, er det ikke mulig å spore noen effekt av kostnadstaket som kom i januar 2003. Utviklingen over tid har dessuten gått i motsatt retning av det vi forventet som en effekt av kostnadstaket. For å vurdere dette spørsmålet ytterligere, har vi analysert sannsynligheten for å ha påbegynt et skoletiltak 24 måneder etter at man er registrert som attføringssøker, ved hjelp av logistisk regresjon. Vi har inkludert alle som søkte attføring til og med november 2003, og kontrollert for ulike personkjennetegn, ledighetsnivå i fylket, samt en trendvariabel og en variabel som angir tilgang i august.

Vi finner at de ulike variablene har følgende effekt:

- Menn har lavere sannsynlighet enn kvinner for å begynne på et skoletiltak gitt at de har fått innvilget attføring.
- Sannsynligheten for å begynne på skole under attføring avtar med økende alder fra ca 40 år.
- Sannsynligheten for at personer under attføring begynner på et skoletiltak er lavest blant attføringssøkere som bare har grunnskole fra før, og høyest blant de som har videregående skole (minst grunnkurs).
- Blant diagnosekategoriene har følgende grupper lavest sannsynlighet for å begynne på skoletiltak: Psykisk utviklingshemmede og personer med nevrologiske sykdommer og psykiske lidelser. Høyest sannsynlighet har personer med hudsykdommer og de som er registrert uten diagnose.
- Ledighetsnivået i fylket har en positiv effekt. Det vil si at jo høyere ledighet i fylket det året personene ble registrert som attføringssøkere, desto høyere er sannsynligheten for at de starter på et skoletiltak (gitt at de har fått innvilget attføring.)
- Vi finner en positiv og signifikant effekt av det å bli registrert som attføringssøker hos Aetat i august. Over tid, fra 2001-2004, er det først en gradvis reduksjon i sannsynligheten for å begynne et skoletiltak, deretter en økning.

- Vi finner ingen effekt av å søke attføring etter januar 2003, med andre ord ingen virkning av kostnadstaket på sannsynligheten for å begynne på skoletiltak.

Konklusjon

Analysen gir ikke noe grunnlag for å hevde at kostnadstaket i januar 2003 har medført noen reduksjon i overgangen til skoletiltak. Det har snarere vært en viss økning i sannsynligheten for å begynne på skole blant de som søkte attføring etter dette tidspunktet, men økningen har skjedd gradvis over lengre tid.

2.4 Ventetid før skole

I forrige avsnitt fant vi ingen effekt av kostnadstaket som kom 1. januar 2003, på sannsynligheten for å begynne på et skoletiltak for de som har fått innvilget attføring. Et annet spørsmål som er reist, er om ventetiden før skolestart kan ha økt som en følge av kostnadstaket. Logikken bak dette er at dersom flere begynner i offentlige framfor private skoler, kan det være at flere må vente på en bestemt skolestart – i august/september eller eventuelt i januar.

I forrige avsnitt fikk vi et bilde av tiden som går fra en person blir registrert som attføringssøker, fram til en eventuell skolestart. Dette er imidlertid ikke det samme som ventetid på skole. For personer som får innvilget attføring, er det vanlig å først være registrert en periode "under kartlegging". Det innebærer at behov og ressurser/interesser kartlegges og at det legges en handlingsplan. Når det så er avklart at man skal i et bestemt tiltak (eller flere), er det ofte ikke mulig å påbegynne dette umiddelbart, men man må vente til kursstart el l. For ordinær utdanning er det ofte oppstart bare to ganger i året, og i tillegg en søknadsfrist forut for dette. Dersom det ikke er aktuelt å delta i et annet tiltak i mellomtiden, blir dermed personene registrert i en "ventefase". Dersom en person er registrert som attføringssøker i lang tid før vedkommende begynner i et skoletiltak, kan årsaken være at kartleggingsfasen tar lang tid, at ventetiden er lang, og/eller at vedkommende deltar i andre tiltak først.

Vi har undersøkt ventetid før skole blant alle som startet et skoletiltak innen det var gått 17 måneder etter at de søkte attføring. Dette spesielle utvalget er gjort for å få med flest mulig av de som begynner på skole, og samtidig bruke en definisjon som er sammenliknbar over tid. (Vi vet hvorvidt personer i den siste kohorten, fra juni 2004, har begynt på skole innen 17 måneder, i november 2005.)

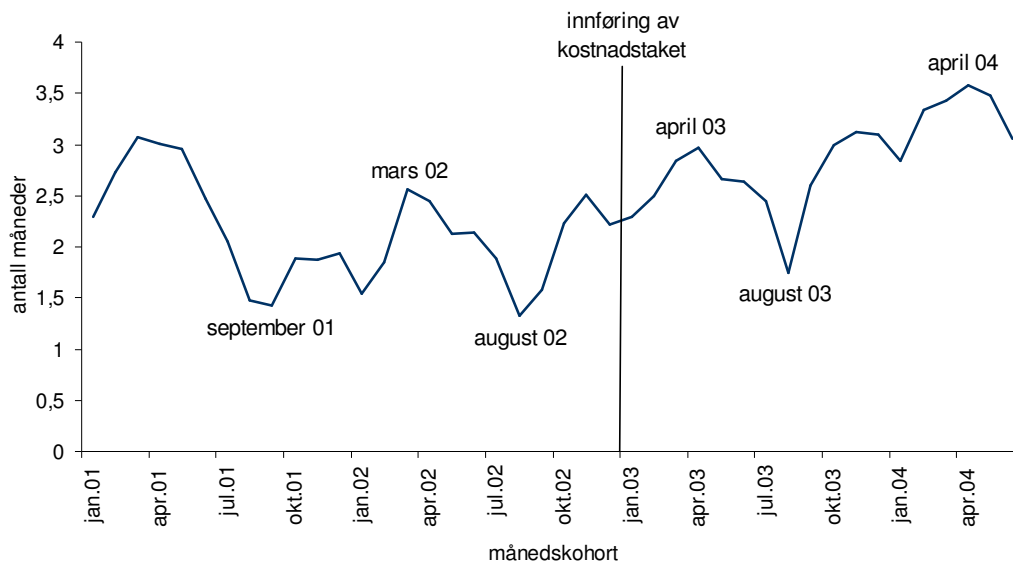
Fra januar 2001 til juni 2004 ble det registrert 41.718 personer som fikk innvilget attføring og begynte på et skoletiltak innen 17 måneder. Ideelt sett ville vi bare se på *ventetid før skole* for disse personene. Det er imidlertid ikke alltid et pålitelig skille mellom registrering av kartleggings- og ventefaser i registeret. Vi kan imidlertid skille mellom kartleggings- eller ventefase som forekommer *umiddelbart før* utdanningstiltak, og tidligere kartleggings-/ventefaser (før eventuelle andre tiltak).

Den gjennomsnittlige varigheten av vente- og eventuelt kartleggingsfase umiddelbart før skolestart er 2,4 måneder blant alle som begynte på skole innen 17 måneder etter at de søkte attføring. I dette gjennomsnittet er personer som ikke har noen kartleggings-/ventefase inkludert. Beregningen har den begrensningen at vi

har regnet varigheten av alle slike perioder i hele måneder, men den burde likevel være sammenliknbar mellom kohortene av attføringssøkere.

I Figur 2.7 viser vi den gjennomsnittlige varighet av vente- og kartleggingsfase umiddelbart før skolestart, for hver månedskohort av attføringssøkere. Vi ser at ventetiden hvert år er lengst blant attføringssøkere som blir registrert i mars/april, og lavest blant de som blir registrert i august. Ventetiden var relativt lang blant de som registrerte seg i 1. halvår 2001, sank så betydelig i 2. halvår 2001, og har deretter økt i hele perioden. Det er ingenting som tilsier at økningen kan settes i forbindelse med kostnadstaket som kom i januar 2003. Dersom vi ser på når utdanningen starter, i stedet for å se på når attføringssøkerne først ble registrert, finner vi at det særlig er de som begynte på en utdanning i 2. halvår 2004 og senere, som har lang ventetid umiddelbart før utdanningen.

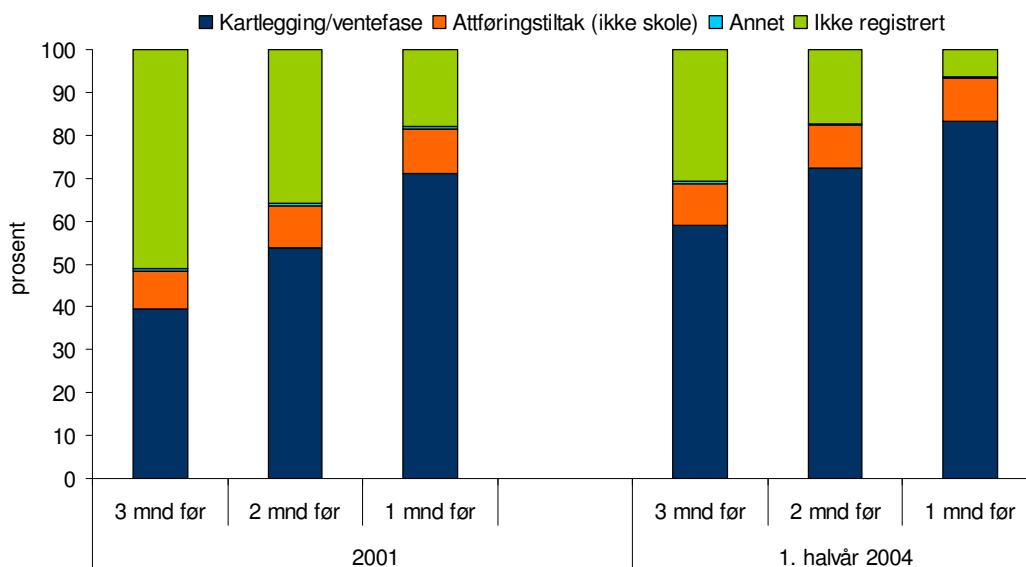
Figur 2.7 Attføringssøkere som startet utdanning innen 17 måneder: Gjennomsnittlig varighet av kartleggings-/ventefase umiddelbart før start på utdanningen, for hver månedskohort



Fra 2. halvår 2001 – 1. halvår 2004 har altså ventetiden før skole gått opp. Kan årsaken være at færre deltar i andre tiltak i påvente av utdanning? Vi har sett nærmere på hva de som begynner på skole gjør de siste tre månedene før skolestart. I Figur 2.8 viser vi fordelingen på status de siste tre månedene før skolestart, for de som ble registrert hos Aetat i 2001 og 1. halvår 2004. Vi har utelatt både 2002- og 2003-kohorten her fordi den tidligere nevnte innføringen av nytt saksbehandlingssystem medfører at en stor andel av disse var registrert med et uspesifisert tiltak.

Vi ser at andelen av skoledeltakerne som var på andre attføringstiltak i månedene før skolestart, er om lag lik blant de som kom til Aetat i 2004, som blant de som kom i 2001. Blant de som ble registret hos Aetat i 2004, er det en større andel som var i ventefase i månedene før de begynte på skoletiltak, enn blant de som ble registrert i 2001.

Figur 2.8 Alle som begynte på skole innen 17 måneder etter registrering som yrkeshemmet i 2001, og 1. halvår 2004: Fordeling på status de tre siste månedene før skoletiltak



Konklusjon

Blant attføringssøkere som begynner på skoletiltak, har kartleggings- og ventetiden umiddelbart før skolestart økt gradvis fra 2. halvår 2001 til og med 1. halvår 2004. Økningen skjer gradvis gjennom hele perioden, og det er ingenting som tyder på at utviklingen påvirkes av kostnadstaket som ble innført i januar 2003.

Den økte tiden i kartleggings-/ventefase kan være forårsaket av lengre tid i kartlegging og/eller lengre ventetid på utdanning, men er ikke forårsaket av mindre deltakelse i andre tiltak før utdanningen.

2.5 Overgang til andre attføringstiltak

Vår hypotese har vært at kostnadstaket for stønad til skolegang har gjort det mindre attraktivt å delta i skoletiltak, og dermed relativt mer attraktivt å delta i andre typer attføringstiltak. Som vi har sett, har vi ikke kunnet spore noen reduksjon i sannsynligheten for å begynne på skole under attføring som resultat av kostnadstaket. Det er derfor lite trolig at vi vil se noen effekt på overgangen til andre typer attføringstiltak.

Vi har analysert dette spørsmålet nærmere, og sett på andelen av nye attføringsøkere i januar 2001 – november 2003 som startet på ulike typer attføringstiltak innen det var gått 24 måneder. Årsaken til at vi måler dette etter så lang tid som 24 måneder, er at vi da i stor grad unngår at bildet blir forstyrret av dårlig datakvalitet i 2002-3. De vanligste tiltakene blant de som får innvilget attføring er Arbeidspraksis, avklarings- og attføringstiltak i arbeidsmarkedsbedrift (AMB), samt AMO.

Vi finner at det sammen med en gradvis økning i overgangen til skoletiltak, også har vært en svak økning i overgangen til andre tiltak siden slutten av 2002. Heller

ikke for de andre tiltakene finner vi imidlertid noen spesiell effekt av regelendringen i januar 2003.

Konklusjon

Som ventet er det ikke mulig å spore noen særskilt endring i sannsynligheten for overgang til andre tiltak, i forbindelse med at kostnadstaket for stønad til skole ble innført.

2.6 Varighet av skoletiltak

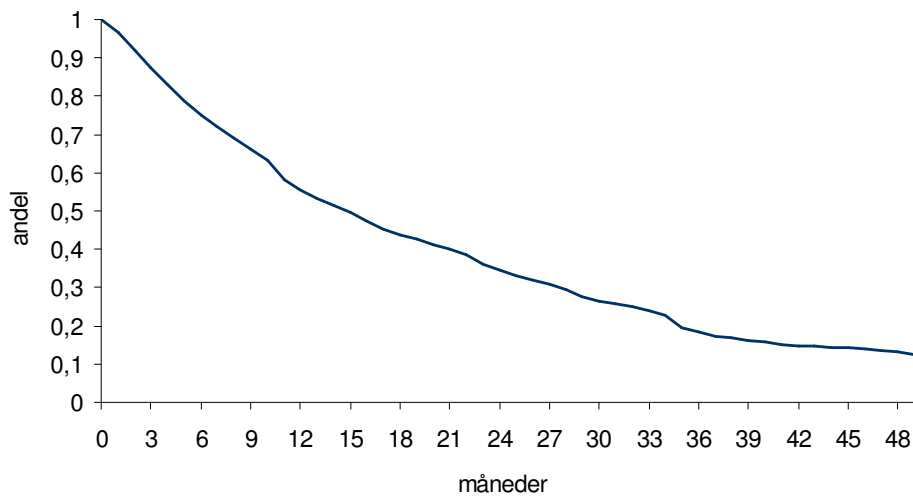
Vi har sett at vi ikke finner noen effekt av kostnadstaket på sannsynligheten for å starte på skoletiltak eller andre typer tiltak blant de som får innvilget attføring. I dette avsnittet skal vi undersøke om det har skjedd noen endringer i varigheten av skoletiltak, blant de som starter på en utdanning under attføring. Man kan tenke seg to mekanismer som kan påvirke varigheten: At deltakere på skoletiltak (eller institusjonene) "fordeler" skolegangen over lengre tid, for å komme under kostnadstaket per år, eller at deltakerne tar kortere løp for å komme under kostnadstaket per attføringsløp.

Det er en del personer som er registrert med skole i flere perioder. Vi definerer det å *starte* en utdanning under attføring, som at en person blir registrert med skoletiltak, og ikke har vært registret i et skoletiltak de foregående 6 månedene. Det å *avslutte* et skoletiltak definerer vi tilsvarende som å ikke være registret i skoletiltak i seks måneder. Det betyr at vi bare kan avgjøre om et skoletiltak starter, dersom det for første gang er registrert i april 2001 (siden vi har informasjon om de siste 3 månedene i 2000). Tilsvarende kan vi bare avgjøre når et skoletiltak er avsluttet, dersom det for siste gang er registrert i mai 2005. Skoletiltak som ikke er avsluttet innen denne datoen behandles som sensurerte observasjoner. Dersom en person med denne definisjonen har flere perioder i utdanning, inkluderer vi bare på den første av dem i analysen.

Etter denne definisjonen der det 53.548 perioder med utdanning under attføring som starter i april 2001-mai 2005. I Figur 2.9 viser vi fordelingen av disse på varighet. Vi ser at det er relativt jevn avgang fra skoletiltak de første 2-3 årene utdanningen varer. Etter 12 måneder er det 44 prosent som har avsluttet skoletiltaket, etter 24 måneder har 66 prosent avsluttet utdanningen. De månedlige avgangsratene forteller oss at det er særlig stor sannsynlighet for å avslutte et skoletiltak før hvert hele halvår (etter 5 måneder, 11 måneder, osv), gitt at man ikke har avsluttet tidligere. Den estimerte gjennomsnittlige varigheten for skole under attføring er med vår definisjon i underkant av 20 måneder⁹.

⁹ Kaplan-Meier estimering.

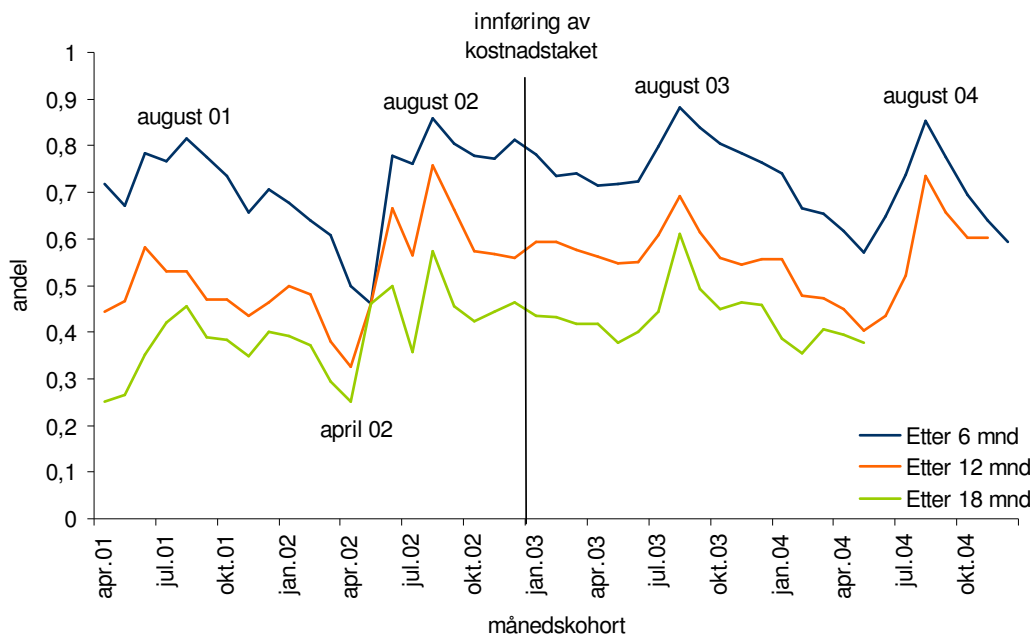
Figur 2.9 *Andel av deltakere i skole under attføring, som for hver måned etter skolestart (ennå) ikke har avsluttet skoletiltaket*



Hvordan har varigheten av skoletiltakene variert over tid? Vi har sett på varigheten for de månedlige kohortene av nye deltakere i skole under attføring. I Figur 2.10 viser vi for hver månedskohort av nye deltakere i skole under attføring, andelen som fremdeles er i utdanning etter 6, 12 og 18 måneder. Vi ser at blant de som startet et skoletiltak i 1. halvår 2002 er det store svingninger i varigheten fra månedskohort til månedskohort. Det er svært få som er registrert med start på et skoletiltak i månedene april-juni dette året. I tillegg er kvaliteten på registreringen i denne perioden usikker. Årsaken er overgang til nytt saksbehandlingssystem i Aetat i mars 2002.

Dersom vi ser bort fra skoletiltak som startet i mars – juni 2002, har gjennomsnittlig varighet av skoletiltakene vært relativt stabil over perioden, riktignok med en god del sesongsvingninger. Varigheten er lengre for de som startet et skoletiltak i august hvert år, enn for andre. Det er ingenting ved denne figuren som tyder på at det skjedde noe spesielt med varigheten rundt januar 2003. En eventuell effekt av kostnadstaket på varigheten, kan imidlertid ha kommet på ulike tidspunkter: Fra det tidspunktet skoletiltak ble planlagt (som kan være mange måneder før skolestart), til hvert tidspunkt (skoleår/semester el l), hvor videre skole eventuelt blir tatt opp til vurdering.

Figur 2.10 Andel av alle som startet et skoletiltak under attføring, som fremdeles er i skoletiltak etter 6, 12 og 18 måneder



I en regresjon av hvilke faktorer som påvirker varigheten av skole under attføring finner vi at:

- Kvinner har lengre utdanningsløp under attføring enn menn
- Varigheten av utdanningsløpene avtar betydelig med økt alder fra 40-årsalderen
- Varigheten er lengst for de som har videregående utdanning fra før
- Det er små forskjeller i varigheten etter diagnose
- Varigheten av utdanningsløpene er lengre jo høyere ledighetsnivået i fylket
- Skoletiltak som starter i august varer lenger enn andre, og det er en viss tendens til at skoletiltakene varer lenger jo senere i perioden de starter.
- Analysen gir ingen holdepunkter for å anta at kostnadstaket har hatt noen effekt på varigheten av skoletiltakene.

Konklusjon

Vi finner ingen tegn på at kostnadstaket har hatt noen effekt på varigheten av skoletiltakene for de som begynner skole under attføring. Siden en slik effekt kan komme gradvis, er det imidlertid vanskelig å fastslå at regelendringen *ikke* har hatt effekt. Det er dessuten ikke mulig å skille de to mulige effektene fra hverandre: At skolegangen "fordeles" over lengre tid, for å komme under kostnadstaket per år, eller at deltakerne tar kortere løp for å komme under kostnadstaket per attføringsløp. Begge deler kan ha skjedd, slik at summen av effektene er null.

2.7 Stønad til skolepenger

Den mest umiddelbare virkningen av kostnadstaket for skolepenger må forventes å være på utbetalte stønader. Det viktigste formålet med endringen var å redusere kostnadene til skolegang under attføring.

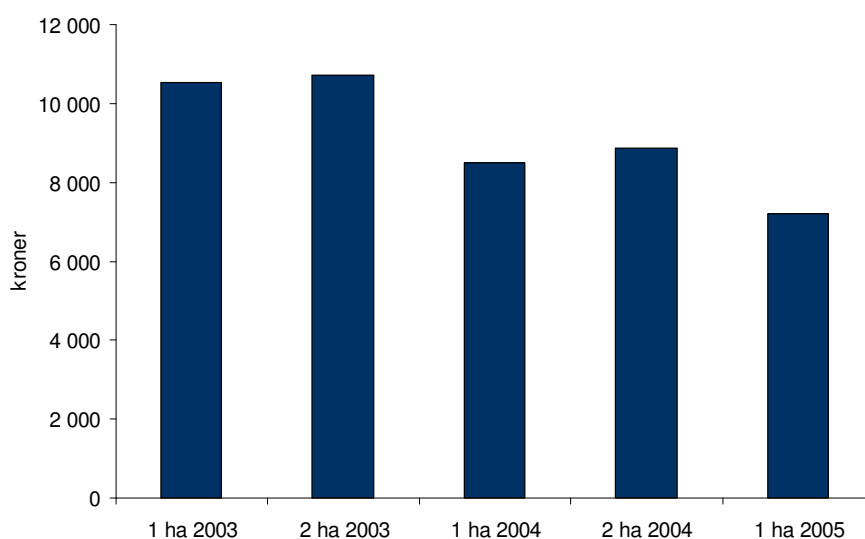
Det kan tenkes flere måter å belyse slike effekter på, men mulighetene begrenses sterkt av hvordan utbetalingene er registrert. Stønadene er ikke periodisert i Aetats register, og de er ikke knyttet til en bestemt utdanning. Opplysningene er først tilgjengelige fra mars 2002, men det er svært få posteringer de første månedene. Dataproblemene vedvarer helt fram til 2003. Dette gjør det umulig å vurdere effekter av kostnadstaket som kom i 2003. I det følgende har vi likevel gjengitt noen oversikter over kostnadene til skolepenger som gjelder fra 2003, siden dette gir et visst innblikk i fordelingen og størrelsen på utbetalingene.

Siden dataene over kostnader ikke er periodisert, har vi valgt å kategorisere stønadene etter hvilket halvår de er *postert*. I tolkningen må vi være oppmerksomme på at en stønad ikke nødvendigvis gjelder for skolegang som skjer det samme halvåret.

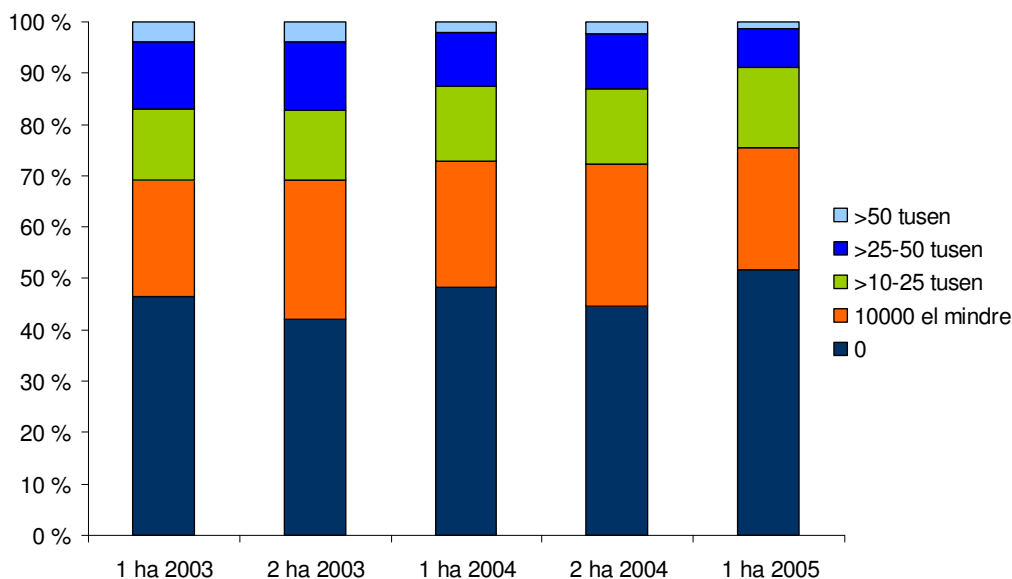
Stønad per person per halvår

I Figur 2.11 viser vi gjennomsnittlig utbetaling per halvår, for alle som er registrert med et skoletiltak det aktuelle halvåret (blant skoleperioder som startet 2002 - våren 2004, det vil si 47.244 perioder og like mange personer). Vi ser at i begge halvår 2003 er gjennomsnittet på over 10.000 kroner, mens det deretter avtar, og er under 9.000 kroner per halvår i 2004. Mange av de personene som er registrert med skole, har ingen stønad til skolepenger mv. I Figur 2.12 viser vi derfor fordeling på noen intervaller.

Figur 2.11 Skolepenger mv, gjennomsnitt blant de som er registrert med skole hvert halvår (blant alle som startet skoletiltak 2002-)



Figur 2.12 Skolepenger mv, fordeling blant de som er registrert med skole hvert halvår (blant alle som startet skoletiltak 2002-)



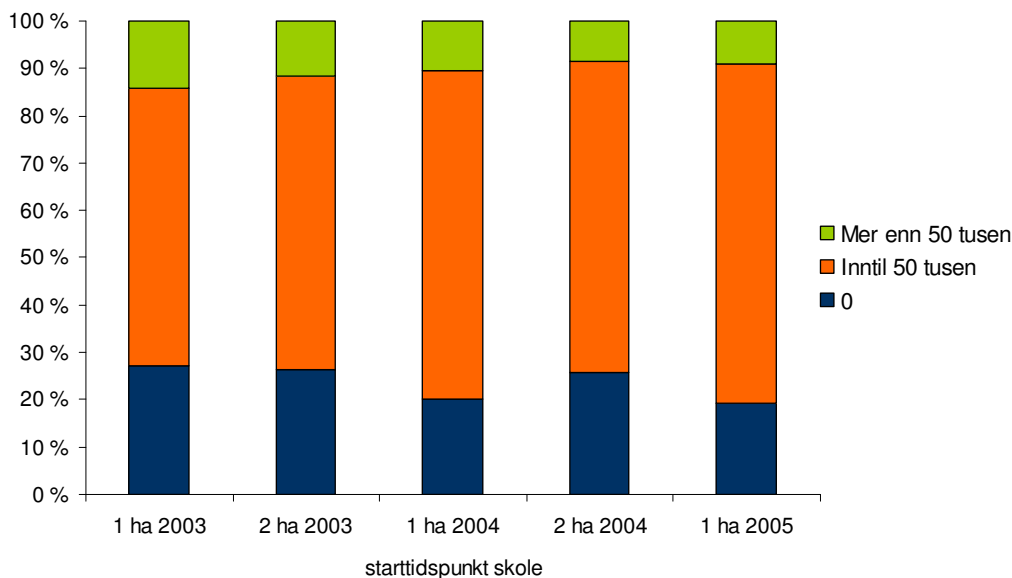
Vi ser at det lavere gjennomsnittet i 2004-2005 enn i 2003 er forårsaket av at det er en lavere andel av deltakerne i skoletiltak som har fått utbetalt mer enn 25.000 kroner per halvår, og en høyere andel som ikke har fått stønad til skolepenger.

Stønader det første året i skole

Kostnadstaket for skolepenger gjelder per (undervisnings-)år og per attføringsløp. På grunn av den måten skolepenger er registrert på, er det vanskelig å avgjøre nøyaktig stønadsbeløp i løpet av et skoleår. Vi har sett på andelen av skoledeltakerne, hvor det var postert et beløp på over 50.000 kroner til sammen i to påfølgende halvår. Vi skal være klar over at det å ha over 50.000 kroner postert i to påfølgende halvår, ikke er ensbetydende med at det er gitt unntak fra kostnadstaket. De to halvårene kan regnes til hvert sitt år, og/eller utbetalingene kan være postert på et annet tidspunkt enn selve skolegangen.

I Figur 2.13 viser vi andelen av deltakerne på skoletiltak som har fått utbetalt stønad til skolepenger det første og andre halvåret de er registrert på skole under attføring, fordelt på andelen som har fått mer og mindre enn 50.000 kroner. Figuren viser at andelen av skoledeltakerne som har fått mer enn 50.000 kroner gradvis ble redusert fra 1. halvår 2003 til 2. halvår 2004. Det samme mønsteret gjelder dersom vi summerer utbetalinger 2. og 3. halvår i skole.

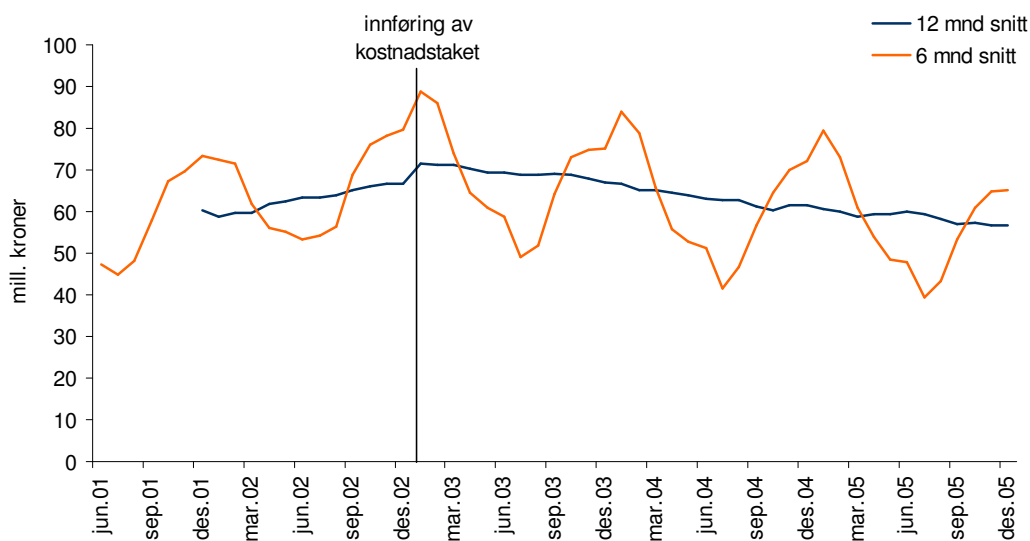
Figur 2.13 Sum skolepenger postert første året i skole (samme halvåret som skolestart og halvåret etter), etter tidspunkt for skolestart



Samlede utbetalinger til skolepenger

For ytterligere å illustrere utviklingen i stønad til skolepenger mv, gjengir vi i Figur 2.14 samlede utbetalinger fra Aetat til skole under attføring (Kilde: Arbeidsdirektoratet). Disse tallene inkluderer også stønad til bøker og undervisningsmateriell. I figuren har vi beregnet glidende gjennomsnitt, siden det er store svingninger i utbetalinger fra måned til måned. Tallene tyder på at kostnadstaket for skole under attføring har hatt en effekt.

Figur 2.14 Aetats samlede utgifter til skole per måned. Glidende 6-måneders- og 12-måneders gjennomsnitt



Kilde: Arbeidsdirektoratet

Konklusjon

Selv om tallene ikke gir oss et direkte grunnlag for å anslå effekten av kostnadstaket, kan vi fastslå at både samlede utgifter til skolepenger og utbetaling per person har gått ned i perioden januar 2003-2005, etter å ha økt i 2001-2002.

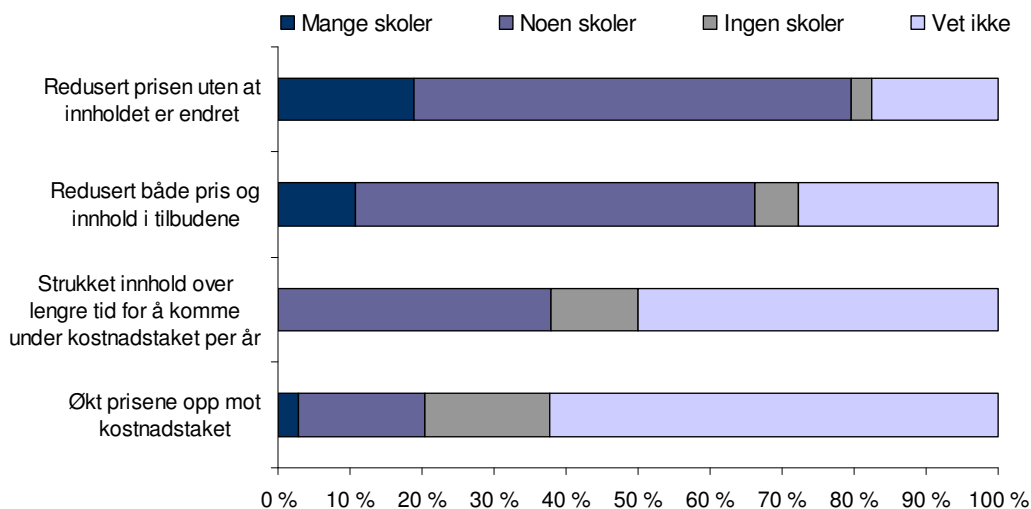
3 Spørreundersøkelse til ansatte i Aetat

Vi vil i dette kapitlet se på hvordan saksbehandlerne i Aetat vurderer at skolene, de yrkeshemmede og Aetat selv har tilpasset seg kostnadstaket. Skolene kan tilpasse seg kostnadstaket gjennom å tilpasse prisene til de nye rammene, eller gjennom å endre tilbudet med hensyn til innhold og varighet av kursene. De yrkeshemmede kan endre atferden ved at de søker andre typer tiltak enn skole, eller de velger annen type utdanning. Dersom den utdanningen de ønsker seg mest er dyrere enn kostnadstaket, kan de velge å delfinansiere utdanningen. Også Aetat kan tilpasse seg kostnadstaket på ulike måter. De kan tilpasse informasjon og veiledning til de yrkeshemmede ved at de loser dem til tiltak/utdanning som kommer inn under kostnadstaket, de kan tilpasse seg i sin måte å praktisere unntaksbestemmelsen i regelverket. Vi har spurt saksbehandlere ved Aetat lokal hvordan de mener de ulike aktørene har tilpasset seg kostnadstaket.

3.1 Skolenes tilpasning til kostnadstaket

Skolene kan tilpasse seg kostnadstaket på flere måter. I Figur 3.1 ser vi hvordan saksbehandlerne mener at skolene har tilpasset seg kostnadstaket. Aetat kjøper utdanning hos mange og ulike undervisningstilbydere, og det er tydelig av figuren at saksbehandlerne mener at tilpasningen har skjedd på ulike måter hos ulike tilbydere. Utdanningsinstitusjonene har ingen entydig måte å tilpasse seg kostnadstaket på. De to vanligste endringene saksbehandlerne opplever, er at skoler har redusert prisen uten å endre innholdet, og at skoler har redusert både pris og innhold. Den første tilpasningen synes å være mest vanlig. 20 prosent av saksbehandlerne mener at mange skoler har redusert prisene uten å endre innholdet, mens ytterlig 60 prosent mener dette gjelder for noen skoler. Det er noen færre som mener at skolene har redusert både pris og endret innhold. En annen måte å tilpasse seg kostnadstaket på er å strekke innholdet over lengre tid, 40 prosent av saksbehandlerne oppgir at noen skoler har gjort det.

Figur 3.1 Skolers tilpasning til kostnadstaket – pris og innhold. Prosent av saksbehandlerne

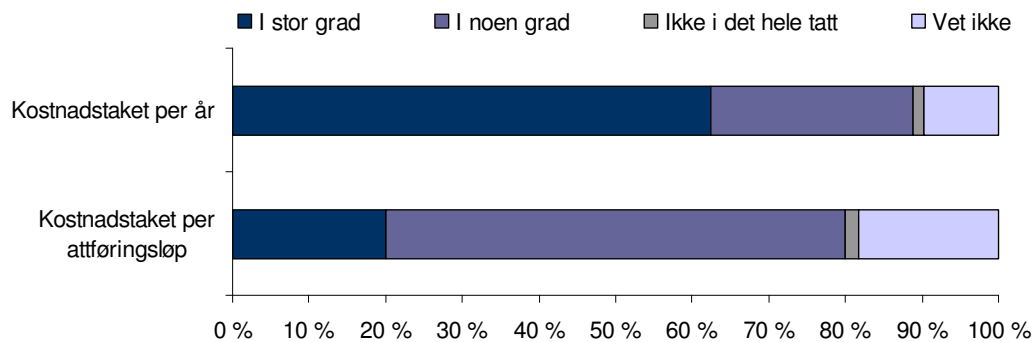


Hensikten med å innføre kostnadstaket var blant annet å stimulere til redusert pris på utdanningstilbud i attføringsregi. Svarene over kan tyde på at det også skjer. Men det ligger også en mulighet for at de utdanningstilbud som før regelendringen var billigere enn kostnadstaket, tilpasser seg ved å heve prisen opp mot taket. Som vist i figuren forekommer dette også, om enn ikke så ofte. I overkant av 20 prosent av saksbehandlerne oppgir at mange eller noen skoler har økt prisene opp mot kostnadstaket. Det vil imidlertid være stor grad av usikkerhet knyttet til denne andelen, siden så mange som 6 av 10 saksbehandlere har svart at de ikke vet om slik tilpasning forekommer. At slik tilpasning forekommer, viser også følgende sitat som en saksbehandler skrev i det åpne feltet i spørreundersøkelsen:

Påfallende mange har priser på kr 49.900 per år eller kr 99.900 for hele utdanningen. Saksbehandler

Vi så i figuren at saksbehandlerne ved Aetat mener at skolene har tilpasset seg det nye kostnadstaket på ulike måter. På spørsmål om de mener tilpasningen kommer som en følge av kostnadstaket *per år* eller *per attføringsløp*, er det et flertall av saksbehandlerne som mener at tilpasningen skyldes kostnadstaket per år. Mens 63 prosent av saksbehandlerne mener at skolene i stor grad har tilpasset seg kostnadstaket per år, er det kun 20 prosent som mener at skolene i stor grad har tilpasset seg kostnadstaket per attføringsløp. Det gjenspeiler sannsynligvis at mange av skolene tilbyr kurs av kortere varighet.

Figur 3.2 Har skolene tilpasset seg til kostnadstaket per år eller kostnadstaket per attføringsløp? Prosent av saksbehandlerne



3.2 Endret saksbehandling i Aetat

Brukermedvirkning står sentralt i Aetat og et vellykket attføringsløp er avhengig av at de yrkeshemmede tar del i beslutninger som gjelder deres egen attføringsprosess. Saksbehandlerne ved Aetat lokal har imidlertid en viktig informasjons- og veilederrolle overfor de yrkeshemmede i denne prosessen, og saksbehandlerne kan derfor i stor grad bidra til at de yrkeshemmedes tilpasser seg kostnadstaket.

Informasjon og veiledning

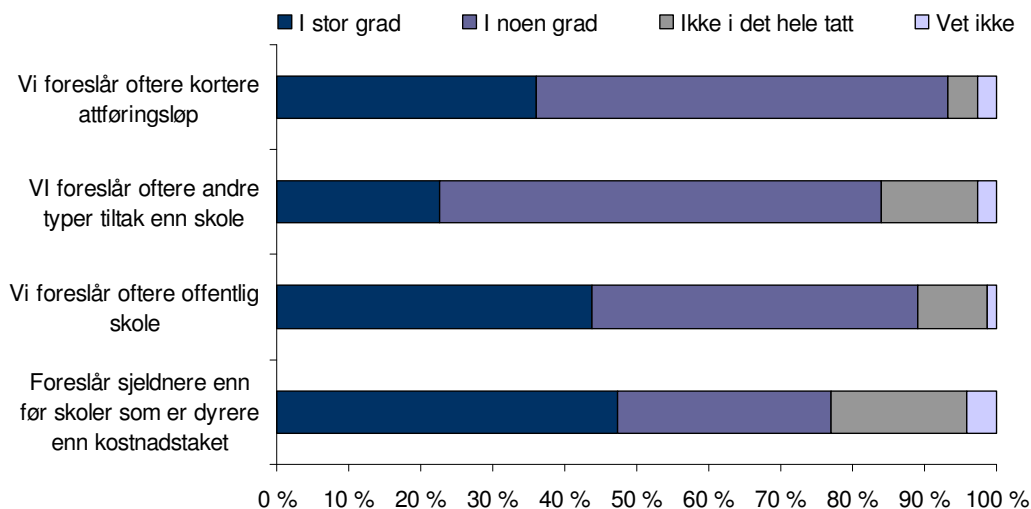
I Figur 3.3 ser vi hvordan saksbehandlerne oppgir at deres veiledning overfor de yrkeshemmede har endret seg som følge av kostnadstaket. De aller fleste saksbehandlerne oppgir at de i stor eller noen grad foreslår kortere attføringsløp etter innføring av kostnadstaket. De foreslår også oftere enn før andre typer tiltak enn skole og oftere offentlig skole. Alt dette bygger opp under intensjonen med kostnadstaket. Saksbehandlerne har tydelig tilpasset sin informasjon og veiledning til kostnadstaket. Samtlige saksbehandlere vi intervjuet, sier at de alltid starter med å informere om regelverket og hvilke rettigheter og muligheter som ligger i det for den enkelte.

Vi informerer om regelverket og sier at det er strenge begrensninger på muligheten for utdanning for de under 26 år, og om at begrensningen ikke gjelder andre tiltak. Vi informerer også om egenfinansiering.

Saksbehandler

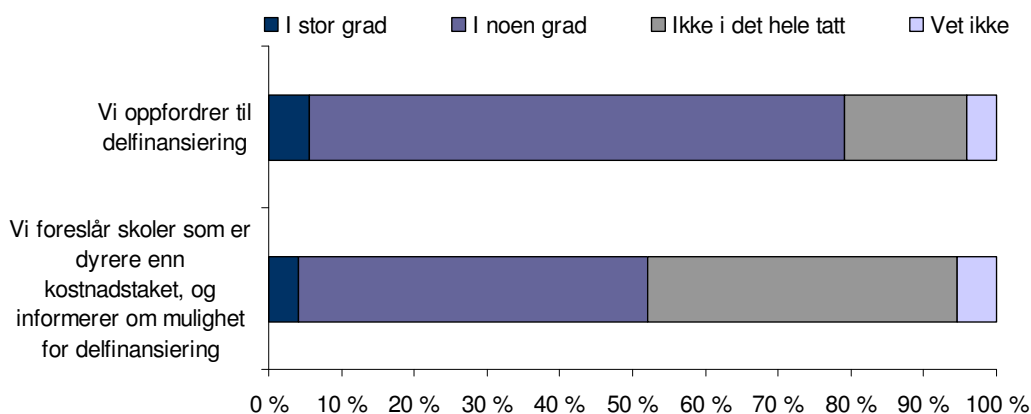
I nederste søyle i figuren, ser vi at omtrent 20 prosent av saksbehandlerne oppgir at de ikke i det hele tatt "foreslår sjeldnere enn før skoler som er dyrere enn kostnadstaket". Dette kan synes å være i strid med intensjonen ved kostnadstaket, men det kan være ulike årsaker til det. Det kan det være at disse saksbehandlerne heller ikke før innføring av kostnadstaket foreslo dyre utdanningsløp, eller det kan være at de nå foreslår delfinansiering når utdanningen er dyrere enn kostnadstaket.

Figur 3.3 *Endringer i Aetats informasjon og veiledning etter kostnadstaket. Prosent av saksbehandlerne*



Det er tydelig at saksbehandlerne i de tilfeller det er en aktuell problemstilling oppfordrer de yrkeshemmede til delfinansiering, se Figur 3.4. 8 av 10 saksbehandlere oppgir at de oppfordrer til delfinansiering, og over halvparten oppgir at de i noen grad foreslår skoler som er dyrere enn kostnadstaket, samtidig som de informerer om muligheten for delfinansiering.

Figur 3.4 *Saksbehandlerne og informasjon om delfinansiering. Prosent av saksbehandlerne*



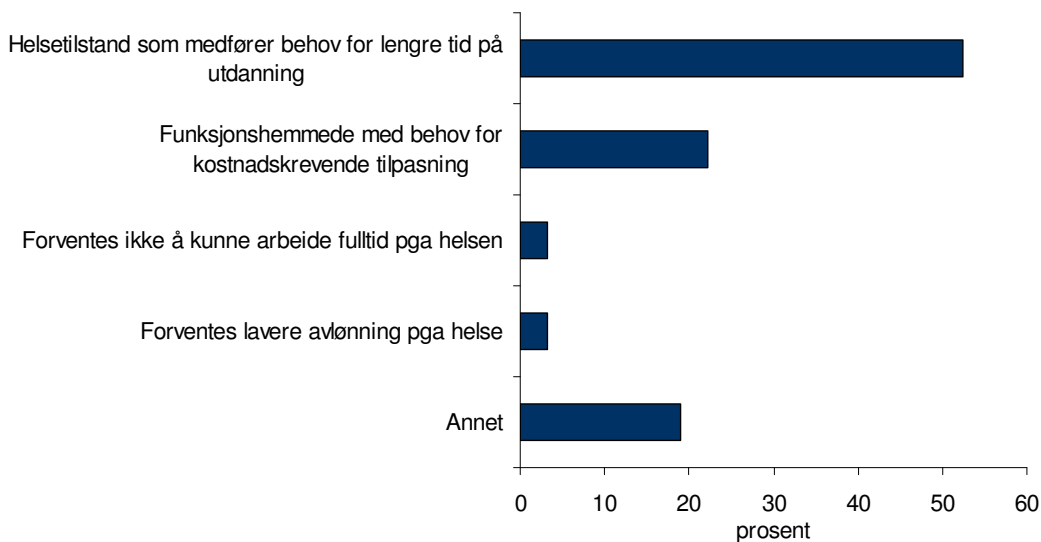
Unntak fra kostnadstaket

Det kan gjøres unntak fra kostnadstaket dersom "et nødvendig og hensiktsmessig attføringstiltak ikke kan gjennomføres innenfor kostnadstaket". Aetat har i rundskriv om denne bestemmelsen skrevet:

"Unntak kan være aktuelt hvor utdanningsinstitusjonen tilbyr spesielt tilpasset undervisning og oppfølging til den funksjonshemmede, som gjør skolepengene høye. Videre vil unntak kunne gis i tilfeller hvor attføringen f. eks. på grunnlag av den enkeltes helsetilstand bare kan gjennomføres på så lang tid at kostnadstaket overskrides."

84 prosent av saksbehandlerne oppgir at det er gjort unntak fra regelen om kostnadstak ved deres Aetat lokal, mens 7 prosent sier det ikke er gjort unntak. De resterende kjenner ikke til om det er gjort unntak. I Figur 3.5 ser vi at den vanligste årsaken til å gi unntak fra kostnadstaket er at den yrkeshemmedes helsesituasjon medfører behov for lengre tid på å ta utdanningen. En annen årsak er funksjonshemmede med behov for kostnadskrevende tilpasning/tilrettelegging. Begge disse årsakene er i tråd med unntaksbestemmelsen.

Figur 3.5 Viktigste årsaker til unntak for kostnadstaket.
Prosent av saksbehandlerne



1 av 4 saksbehandlere oppgir at kostnadstaket har ført til flere klager. På spørsmål om i hvilken grad klagesakene fører til omgjøring av vedtak, er det litt over halvparten som enten ikke kjenner til klagesaker, eller de kjenner ikke til resultatene av klager. I underkant av 1 av 3 saksbehandlere oppgir at klagesaker av og til fører til omgjøring av vedtaket, mens like mange sier at klager aldri fører til omgjøring av vedtaket. Det ser med andre ord ut til at klagesaker sjelden fører til at vedtak endres. Det er imidlertid stor usikkerhet knyttet til dette anslaget, siden så mange saksbehandlerne ikke kjenner til resultatet av klagen.

I det åpne spørsmålet om årsaker til at det er gjort unntak, nevnes blant annet følgende:

Påbegynt studium som viser seg å vare lenger og er dyrere enn først antatt.

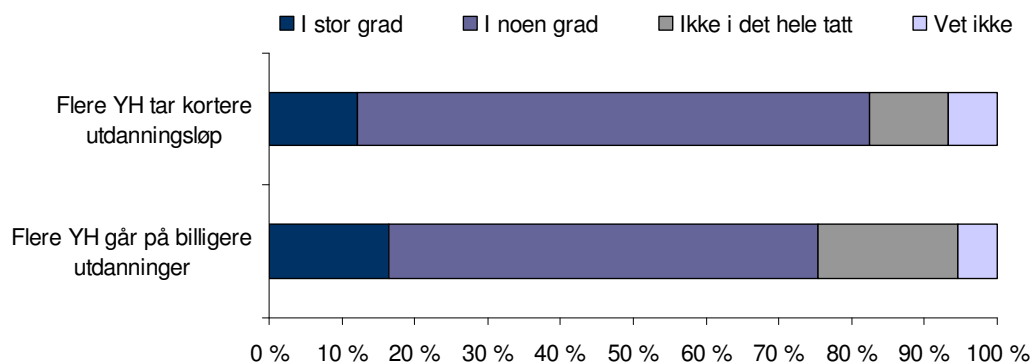
Kan gi et kortere attføringsløp med stor mulighet for jobb etterpå.

3.3 Attførings søkeres atferdsendring som følge av kostnadstaket

Hensikten med innføring av kostnadstaker er som vi har sett, blant annet å gi sterkere insentiver til at yrkeshemmede skal velge det rimeligste tilbudet, og til raskere overgang til arbeid. Dette tilsier kortere og billigere attføringsløp.

Vi ser av Figur 3.6, at de aller fleste saksbehandlere mener at kostnadstaket i stor eller noen grad har ført til at de yrkeshemmede tar så vel kortere som billigere utdanning, nettopp slik intensjonen med kostnadstaket er.

Figur 3.6 *Endringer i yrkeshemmedes bruk av tiltak som følge av kostnadstaket. Prosent av saksbehandlerne*

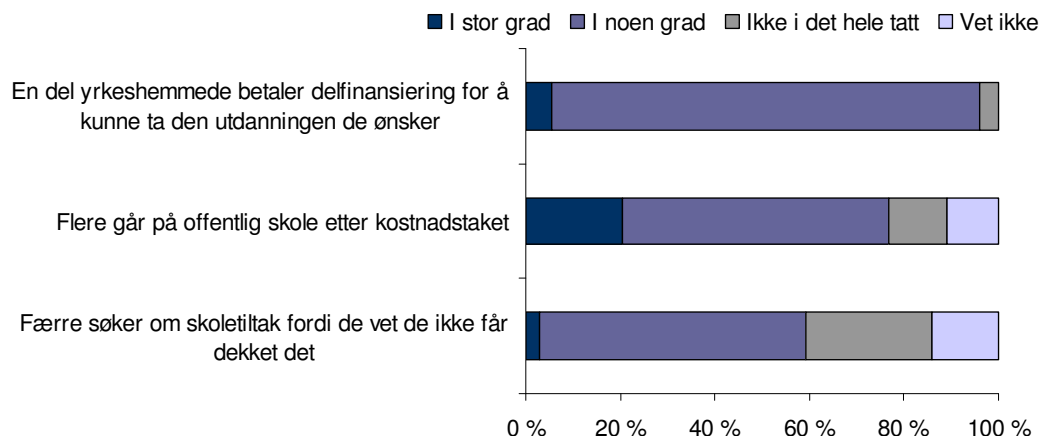


I det åpne spørsmålet i spørreundersøkelsen, nevner saksbehandlerne ulike problematiske konsekvenser av kostnadstaket. Kortere og billigere tiltak er ikke nødvendigvis beste løsning i alle tilfelle, noe følgende sitat fra spørreundersøkelsen belyser:

Kostnadstaket på 50.000 opplever vi mest vanskelig i forhold til de som ønsker å ta aktuelle førerkort for lastebil/henger/buss. Dette er korte yrkesrettede tiltak som fort kommer over 50.000. De vil gjerne også ta ADR kurs + krav for lastebil. Dette for å sikre mulighet for jobb. Vi har mange i denne gruppen som har lese- og skrivevansker og som bruker lang tid på teori og går opp til flere prøver før de klarer det. Dette trekker også av skolepengebeløpet.

Kostnadstaket har også ført til at en del yrkeshemmede betaler delfinansiering for å kunne ta den utdanningen de ønsker seg, se Figur 3.7. Undersøkelsen avdekker ikke hvor stort omfanget av delfinansiering er, men hele 91 prosent av saksbehandlerne oppgir at yrkeshemmede i *noen grad* betaler delfinansiering for å kunne ta den utdanningen de ønsker, 5 prosent oppgir at dette skjer i stor grad.

Figur 3.7 *Endringer i yrkeshemmedes bruk av skoletiltak som følge av kostnadstaket. Prosent av saksbehandlerne*



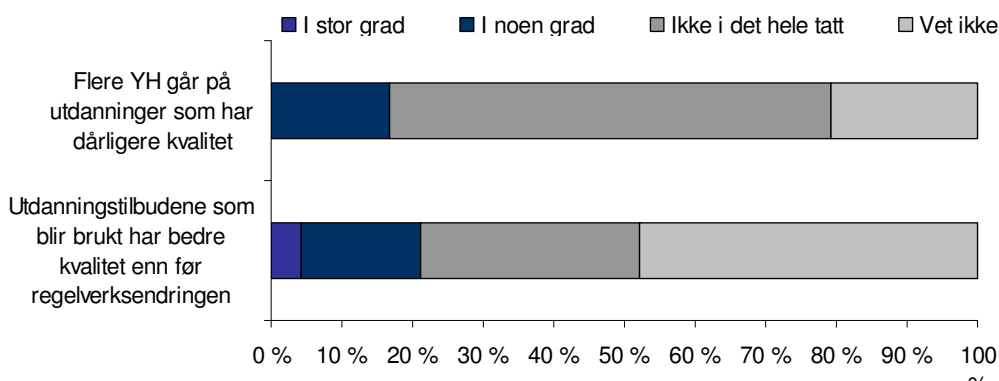
En annen konsekvens av kostnadstaket er ifølge saksbehandlerne at flere yrkeshemmede nå går på offentlige skoler framfor private. 77 prosent av saksbehandlerne mener dette er tilfelle i noen/stor grad. Over halvparten av saksbehandlerne mener *i noen grad* at et resultat av kostnadstaket er at færre søker om skoletiltak fordi de vet at de ikke får dekket det.

Jeg tror de justerer sine ønsker etter at de har vært på informasjonsmøte om attføring før de kommer til første samtale. Flere trekker sin 11-5 søknad når de får høre om reglene og noen er blitt mer interessert i å finne andre offentlige alternativer.

Undersøkelsen tyder på at de ulike aktørenes tilpasning til kostnadstaket i stor grad ser ut for å skje etter intensjonen. Ifølge saksbehandlerne er prisene på utdanning redusert, de yrkeshemmede tar billigere og kortere attføringsløp osv. I hvilken grad synes dette å ha gått utover kvaliteten i utdanningstilbudet til de yrkeshemmede? I Figur 3.8 viser vi saksbehandlernes syn på dette. 17 prosent av saksbehandlerne mener *i noen grad* at flere yrkeshemmede går på utdanninger som har dårligere kvalitet. De aller fleste mener at dette ikke er tilfelle. Har så kostnadstaket ført til en *bedring* i kvaliteten på utdanningstilbudene? 21 prosent av saksbehandlerne mener kvaliteten på utdanningstilbudene er blitt bedre som følge av kostnadstaket, men dette er et spørsmål det er vanskelig å svare på, og halvparten av saksbehandlerne sier de ikke kjenner til dette.

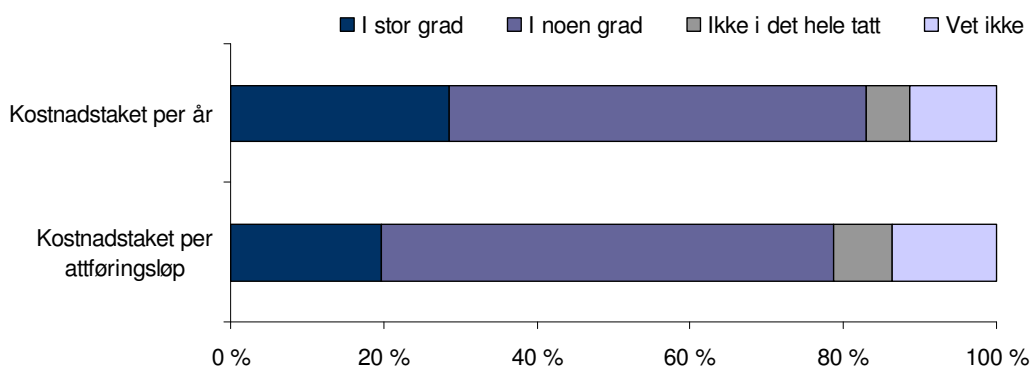
Halvparten av alle saksbehandlerne mener at kostnadstaket har ført til at det er blitt litt vanskeligere å framskaffe hensiktsmessige tiltaksplasser.

Figur 3.8 *Kostnadstaket konsekvenser for kvaliteten i utdanningstilbudene. Prosent av saksbehandlerne*



Kostnadstaket består av to komponenter: Begrensning per år og per attføringsløp. En noe større andel saksbehandlere mener at de yrkeshemmede i stor grad har tilpasset seg kostnadstaket per år, mens en noen mindre andel mener de yrkeshemmede i stor grad har tilpasset seg kostnadstaket per attføringsløp. Det er imidlertid ikke store forskjeller. Omtrent 8 av 10 saksbehandlere mener at de yrkeshemmede har tilpasset seg kostnadstaket per år. Like mange mener de har tilpasset seg kostnadstaket per attføringsløp. Sannsynligvis kommer det av at en stor andel av de yrkeshemmede tar utdanning som ikke varer mer enn ett år.

Figur 3.9 *Har de yrkeshemmede tilpasset seg til kostnadstaket per år eller kostnadstaket per attføringsløp? Prosent av saksbehandlerne*



En annen positiv effekt av kostnadstaket ser ut til å være at både de yrkeshemmede og saksbehandlerne er blitt mer bevisste på valg av attføringsløp. De har kun én mulighet og kan ikke komme etter gjennomført 3-årig attføringsløp og angre på løpet.

Yrkeshemmede ønsker i større grad veiledning og utprøving i yrket (arbeidspraksis) før de starter opp utdanningen. De har ikke råd til å feile eller snu i utdannings situasjonen. Dette kvalitetssikrer utdanningsløpet og gir mer vellykkede løp.

Yrkeshemmede er klart blitt mer bevisst i sine valg nå da det koster dem noe selv å ta et studie. Av denne grunn ser vi en klar tendens til at valget den enkelte gjør blir mer gjennomtenkt enn det vi opplevde tidligere. Da hadde alle "råd" til å prøve og feile, noe som både kostet penger og tid.

3.4 Problematiske sider ved praktisering av kostnadstaket og 3-årsregelen for attføring

I intervjuene med saksbehandlerne, som hadde hovedfokus på praktisering av unntaksbestemmelsene for aldersgrensen, kom noen av saksbehandlerne inn på ulike problemstillinger knyttet til både kostnadstaket og til begrensningen om maksimalt 3 års attføring. De opplevde et dilemma i forhold til håndtering av følgende problemstillinger:

- I noen utdanningstilfeller er det slik at hele utdanningsløpet ikke overstiger 100.000 kroner, men at ett skoleår kan overstige 50.000 kroner. Hvordan skal dette håndteres? ”Skal vi be skolene sende delte fakturaer”?
- Hva med deltidsstudier? Enkelte utdanninger er det bare mulig å ta på deltid (for eksempel ulike former for desentralisert utdanning).
- Forsinkelser i utdanningsløp? Hva når noen stryker til eksamen eller av en annen grunn ikke klarer å fullføre til normert tid og 3-årsregelen blir brutt? Dette vil bli en mer og mer aktuell problemstilling etter som det nå er 3 år siden regelen ble innført og flere og flere nærmer seg 3 års utdanning.
- Hva skal regnes som formell kompetanse og komme inn under 3-årsregelen? For eksempel vil en del innvandrere med særlig svake norsk-kunnskaper ha behov for norskopplæring før de kan nyttiggjøre seg yrkesrettet attføring? Skal tiden i norskopplæring inngå i 3-årsregelen?
- Vi har ikke skoletilbud lokalt. Mange har ikke mulighet til å flytte og er derfor avhengig av å få gjennomført utdanning gjennom desentraliserte/samlingsbaserte studier. Disse har ofte en lengre studietid som vi ikke kan godkjenne. Regelverksendringene tar ikke hensyn til at ikke alle har tilbudene i nærheten av hjemstedet. Nærmeste høyskole ligger langt unna.

3.5 Bruk av skole som attføring påvirkes av ulike forhold

Noen av svarene til saksbehandlerne tyder på at de i liten grad ser kostnadstaket isolert fra andre regelendringer på attføringsfeltet. Særlig tidsbegrensningen på 3 års varighet som ble innført i 2004 vil nok påvirke svarene, slik vi så i forrige avsnitt.

Det kan imidlertid også være andre forhold som har påvirket bruken av skoletiltak de senere årene. Helt først i spørreundersøkelsen stilte vi et spørsmål nettopp om dette: Vi spurte om de mente at det de siste 4-5 årene hadde vært en økning eller en reduksjon i bruken av skoletiltak.

Et flertall av saksbehandlerne oppgir at de ved deres Aetat lokal har vært en reduksjon i bruken av skoletiltak de siste 4-5 årene. Rundt 30 prosent oppgir at det ikke har vært noen endring, mens 7 prosent sier de har hatt en økning i bruken av skoletiltak.

På spørsmål om hva som er de tre viktigste årsakene til en endring i bruken av skoletiltak de siste årene, svarer saksbehandlerne som vist i Figur 3.10. De aller fleste oppgir innstramminger i regelverket for skoletiltak som en av de tre viktigste årsakene, etterfulgt av at de er blitt mer kostnadsbeviste enn de var før. Omtrent 1 av 3 saksbehandlere oppgir at de har fått sentrale signaler om tiltaksbruken, at arbeidsmarkedet har endret seg og at det er andre typer tiltak som er effektive i dag enn hva det var tidligere, samt at endringen skyldes endring i attføringsfaget.

De som opplever at det har vært en økning i skoletiltak de siste årene, oppgir i større grad enn de som opplever reduksjon, at årsaken til endringen ligger i at de har fått bedre opplæring i skjønnsutøvelse og at de har hatt en sterkere vektlegging av brukermedvirkning. De som opplever reduksjon i skoletiltak oppgir i større grad enn de som opplever en økning at årsaken er at de har fått sentrale signaler om tiltaksbruken, og at det har vært innstramming i regelverket for skoletiltak.

Figur 3.10 De 3 viktigste årsaker til endring i bruk av skoletiltak de siste 4-5 årene. Prosent av saksbehandlerne



4 Samlet vurdering av effekter av kostnadstaket

Hvor mange personer er berørt av kostnadstaket for stønad til skolegang? Om lag 2500 nye attføringssøkere ble hver måned registrert hos Aetat i den perioden vi har studert. Blant disse får i overkant av 80 prosent innvilget attføring, og om lag 55 prosent av disse igjen begynner på et skoletiltak. Det vil si at om lag 13.000 personer årlig begynner på utdanning under attføring. Kostnadstaket berører imidlertid bare de som ønsker å ta en utdanning hvor kostnadene er høyere enn taket. På grunn av dårlig registrering og periodisering av disse stønadene, er det umulig å fastlå hvor mange som før kostnadstaket ble innført fikk utbetalt mer enn taket. Dataene kan tyde på at det gjelder rundt 10 prosent av de som tar skole under attføring, det vil si i overkant av 1000 personer årlig.

På hvilke måter har regelendringen påvirket atferden hos attføringssøkerne? I registerdataene finner vi ingen støtte for hypotesen om at søkingen til attføring generelt, eller søkingen til skoletiltak framfor andre tiltak, er redusert som en følge av kostnadstaket. Det synes som om ventetiden før skolestart har økt noe fra 2001 til 2004, men dette er en utvikling som startet før kostnadstaket ble innført. Heller ikke varigheten av skoletiltakene synes å være påvirket av kostnadstaket.

Mange saksbehandlere mener på den annen side at kostnadstaket har ført til at flere attføringssøkere tar så vel kortere som billigere utdanninger. De aller fleste mener imidlertid at dette har skjedd ”i noen grad”, mens relativt få mener det har skjedd ”i stor grad”. Siden registerundersøkelsen i liten grad bekrefter at varigheten av skoletiltak er påvirket av kostnadstaket, er det nærliggende å anta at saksbehandlernes svar på dette spørsmålet er farget av en senere regelendring: 3-årsregelen som kom i 2004.

Trolig har det vært en vridning fra privat til offentlig skole, i alle fall er det på denne måten den største andelen av saksbehandlere mener at attføringssøkerne ”i stor grad” har endret atferd.

Ifølge saksbehandlere er det ikke uvanlig med delfinansiering av utdanning. Det er ingen stor overvekt av saksbehandlere som mener at kvaliteten på utdanningstiltakene som blir brukt er endret på grunn av kostnadstaket, selv om mange opplever at det er blitt vanskeligere å finne hensiktsmessige tiltaksplasser.

Når det gjelder skolenes atferd, mener et flertall av saksbehandlere ved Aetat lokal at en del (”mange” eller ”noen”) skoler har redusert prisene sine som en reaksjon på kostnadstaket, uten å endre innholdet. Dette er ifølge saksbehandlere

mer vanlig enn at skoler har redusert både pris og innhold, noe som heller ikke er uvanlig. Det synes mindre vanlig at skolene har hevet prisen opp mot kostnadstaket.

Saksbehandlerne mener at deres egen veiledning er endret som en følge av kostnadstaket. Mange oppgir at de nå oftere enn før foreslår andre typer tiltak enn skole, og at de oftere foreslår offentlig skole framfor private. Mange sier imidlertid at de oppfordrer til delfinansiering.

Det er lite som tyder på at flere får avslag på attføring på grunn av kostnadstaket for stønad til skolegang (fordi de ikke er interessert i annet tiltak). Når det gis unntak fra kostnadstaket (som de fleste har erfaring med), er det ifølge saksbehandlerne oftest pga at søkerens helsetilstand medfører behov for lengre tid på utdanningen. Det er ikke mange som mener at kostnadstaket har ført til flere klager.

De endringene vi kan belegge i denne undersøkelsen som en følge av kostnadstaket, er altså i hovedsak en antatt vridning fra private til offentlige skoler og fra dyrere til billigere utdanninger generelt, samt en prisreduksjon blant en del private skoler. I hvilken grad kan disse endringene anses som en effekt av kostnadstaket per år og i hvilken grad en effekt av kostnadstaket per utdanningsløp? Saksbehandlerne mener at skolens prisreduksjon i hovedsak kommer av kostnadstaket per år, mens atferdsendringen blant attføringssøkerne er et resultat av begge elementene i regleendringen.

For øvrig ser saksbehandlerne endringer i bruken av skoletiltak under attføring de senere årene som et resultat av flere regelendringer, og en større generell kostnadsbevissthet i etaten.

Det har i denne evalueringen ikke vært mulig å anslå endringene i gjennomsnittlig utbetaling per attføringssøker som et resultat av kostnadstaket. Det har imidlertid vært en klar reduksjon i samlede utbetalinger til skole under attføring, en utvikling som startet rundt årsskiftet 2002-2003, og varer ved ut 2005. Utviklingen er trolig forårsaket både av kostnadstaket og av 3-årsregelen for skole under attføring, som kom i januar 2004.

Del 2: Virkninger av ny aldersgrense for utdanning under attføring

5 Analyse av registerdata

I dette kapitlet presenterer vi resultatene av registeranalysen med hensyn til virkningene av den nye aldersgrensen for skolegang under attføring som ble innført 1. januar 2004.

5.1 Aldersfordeling blant søkere til attføring

Det første spørsmålet som stilles er hvorvidt den nye aldersgrensen har ført til at færre unge søker attføring. Hypotesen er at det i første rekke skulle gjelde 22-25-åringene, og at flere lar være å søke attføring, fordi skoletiltak er den eneste typen tiltak de ønsker.

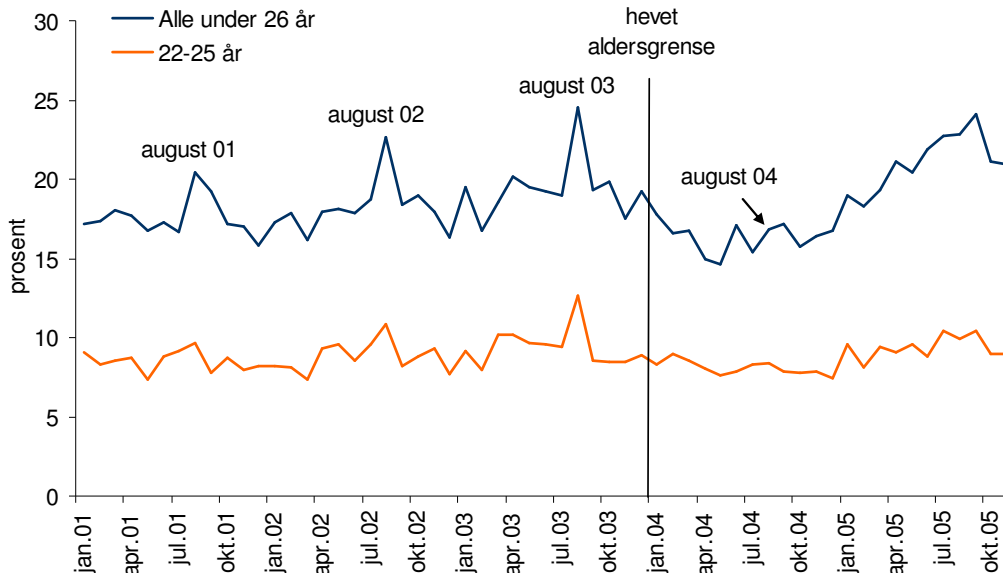
Vi så av Tabell 2.2 at andelen av attføringssøkerne hvert halvår som var under 26 år, økte noe fra 1. halvår 2002 fram til 2. halvår 2003, men at den var betydelig lavere i 1. halvår 2004. Det er nærliggende å tolke dette som en effekt av den nye aldersgrensen som trådte i kraft 1. januar 2004. I Figur 5.1 viser vi andelen av alle nye yrkeshemmede hver måned som er under 26 år, og andelen som er mellom 22 og 25 år. For å få en tilstrekkelig lang periode til å vurdere effekter av regelendringen i januar 2004, har vi nå tatt med også de som ble registrert hos Aetat som yrkeshemmede *etter* 1. juli 2004. Som tidligere nevnt, er det et brudd i dataregisteret på dette tidspunktet, siden Aetat overtok ansvaret for å vurdere saker etter Folketrygdens paragraf 11-5. Vi kommer tilbake til hvilken betydning det kan ha for tolkningen.

Figuren viser at andelen av attføringssøkerne som er under 26 år, var relativt stabil eller svakt økende til og med 2003, riktignok med noen markerte sesongvariasjoner. Andelen unge er hvert år særlig høy blant de som blir registrert i august. Figuren viser tydelig at andelen under 26 år var relativt lav i mesteparten av 2004, men at den deretter økte gjennom 2005.

Som nevnt er det først og fremst de som hadde fylt 22 år, men som ikke hadde fylt 26 år, på det tidspunktet de ble registret som attføringssøkere, som skulle være berørt av den nye aldersgrensen. Andelen 22-25-åringene er svakt økende fram til høsten 2003. I 2003-tilgangen utgjør gruppa 9,5 prosent av alle nye yrkeshemmede. I 2004-tilgangen utgjør de 8,1 prosent, mens de utgjør 9,4 prosent av alle nye yrkeshemmede de 11 første månedene av 2005. Det ser med andre ord ikke ut som at den nye aldersgrensen for skolegang under attføring har hatt noen særlig effekt på tilgangen ("søkingen") til attføring, eller at den bare har hatt en midlertidig effekt. Det meste av økningen av unge attføringssøkere i 2005, har

imidlertid kommet blant de yngste, under 22 år, som uansett ikke skulle være berørt av regelendringen.

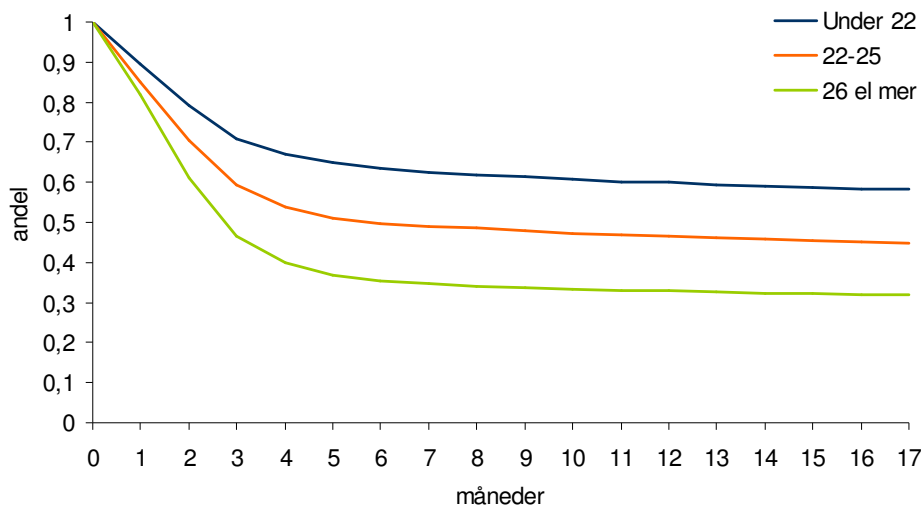
Figur 5.1 *Andelen unge av alle nye yrkeshemmede hver måned januar 2002 – november 2005*



Kan det tidligere nevnte bruddet i registeret i juli 2004 ha betydning for dette bildet? Bruddet innebærer at flere blir registrert hos Aetat på et tidligere tidspunkt i attføringsprosessen, og at personer som får avslag etter paragraf 11-5 nå er registrert en periode i Aetat, mens det sjelden var tilfelle tidligere. Dersom sannsynligheten for å få avslag etter paragraf 11-5 (medisinske vilkår) er en annen for unge enn for eldre, vil bruddet påvirke andelen unge som blir registrert hos Aetat.

Vi har informasjon om 11-5-vedtak etter den administrative endringen, fra juli 2004. Av Figur 5.2 ser vi at det er betydelig lavere sannsynlighet for at unge skal få innvilget attføring etter paragraf 11-5, enn at eldre skal få det. Når vi, som i Figur 5.1, har inkludert de som fikk avslag i tilgangen til attføring etter juli 2004, overvurderer vi andelen unge blant attføringssøkerne, sammenliknet med tidligere. Eller omvendt: Vi undervurderer andelen unge som søkte attføring før juli 2004, fordi en del av dem aldri kom så langt at de ble registrert hos Aetat, siden de har lavere sannsynlighet for å få innvilget attføring etter paragraf 11-5.

Figur 5.2 *Andel av alle nye yrkeshemmede juli-november 2005 som ennå ikke har fått et positivt 11-5 vedtak for hver måned etter registrering hos Aetat, etter alder*



Konklusjon

Andelen 22-25-åringer blant nye attføringssøkere ble redusert fra det tidspunktet aldersgrensen for skoletiltak ble hevet. Senere ser andelen ut til å ha økt noe, men det er grunn til å anta at dette er forårsaket av den administrative omleggingen av saksbehandlingen i juli 2005. Vår vurdering er at tilgangen av unge som søker attføring reelt sett har gått noe ned etter at aldersgrensen for skolegang under attføring ble hevet, og at dette kan antas å være en effekt av regelendringen.

5.2 Innvilget attføring

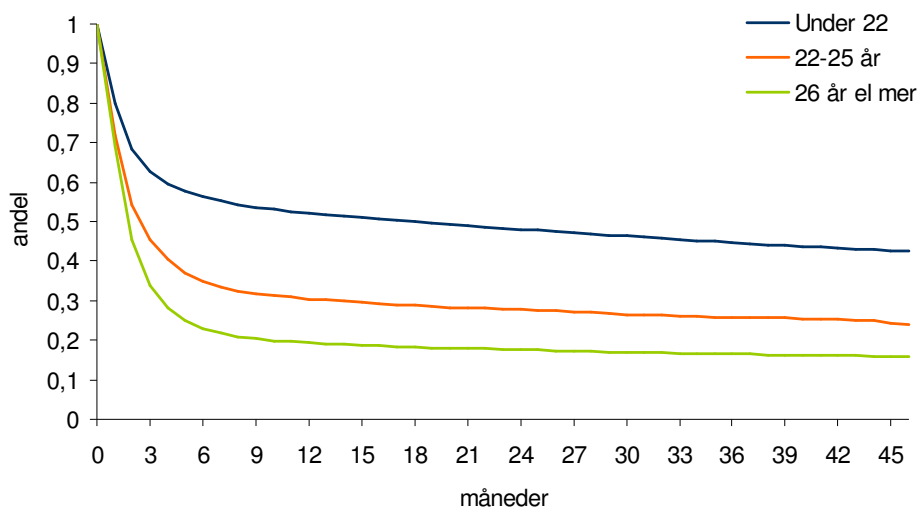
Har den nye aldersgrensen ført til at færre unge får innvilget attføring? Dette kan være tilfellet dersom unge som søker attføring ikke ønsker å delta i andre tiltak enn utdanning.

For hele perioden vi ser på, har vi definert det å få innvilget attføring, som å bli registrert med attføringspenger eller et positivt 11-6-vedtak (se kapittel 2.2). I den videre analysen har vi utelatt de som ble registrert som yrkeshemmede i 2001, mens vi har inkludert tilgangen helt fram til november 2005. Årsaken er at regelendringen vi skal undersøke først kom i januar 2004.

I perioden januar 2002 – november 2005 var det i alt 130.745 nye yrkeshemmede som ble registrert hos Aetat. Blant disse var 12.714 under 22 år, og 11.592 var mellom 22 og 25 år da de ble registrert hos Aetat.

I Figur 5.3 viser vi andelen av nye yrkeshemmede i ulike aldersgrupper som etter at de ble registrert hos Aetat, (ennå) ikke har fått innvilget attføring, for hver måned som går. Vi ser at sannsynligheten for å få innvilget attføring er betydelig lavere blant registrerte yrkeshemmede som er under 22 år enn blant de eldre, og den er også noe lavere blant de som er mellom 22 og 25 år enn blant personer etter fylte 26 år.

Figur 5.3 *Andel av alle nye yrkeshemmede 2002-november 2005 som ennå ikke har fått innvilget attføring, for hver måned etter registrering. Etter alder*

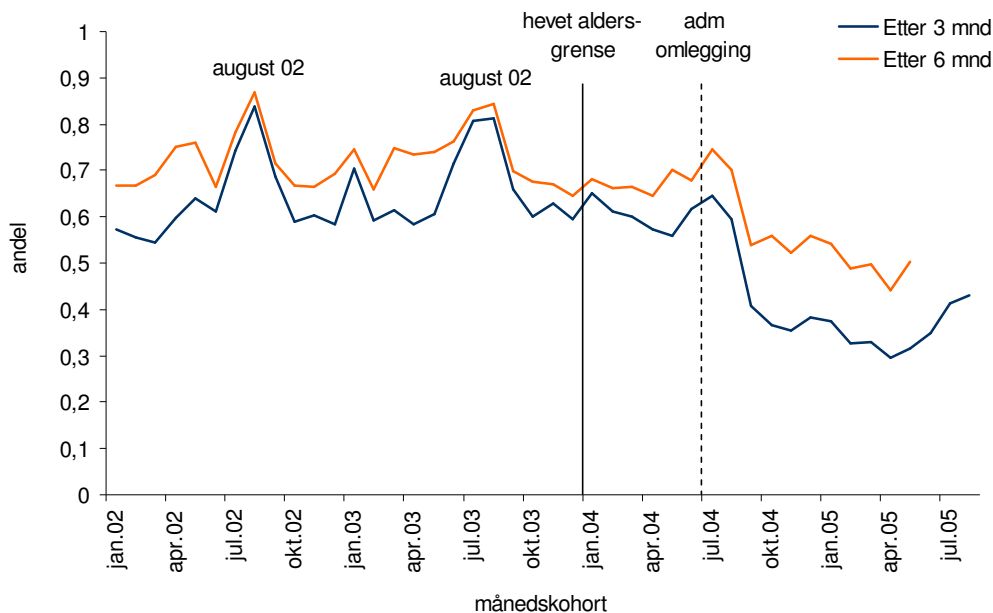


Hvordan har dette endret seg over tid? I kapittel 2.2 så vi at det for alle yrkeshemmede var en viss økning over tid i sannsynligheten for å få innvilget attføring, blant de som ble registrert i 2001-1. halvår 2004. I Figur 5.4 viser vi andelen av 22-25-åringene som ble registrert som yrkeshemmede hver måned, som har fått innvilget attføring 3 og 6 måneder etter at de først ble registrert.

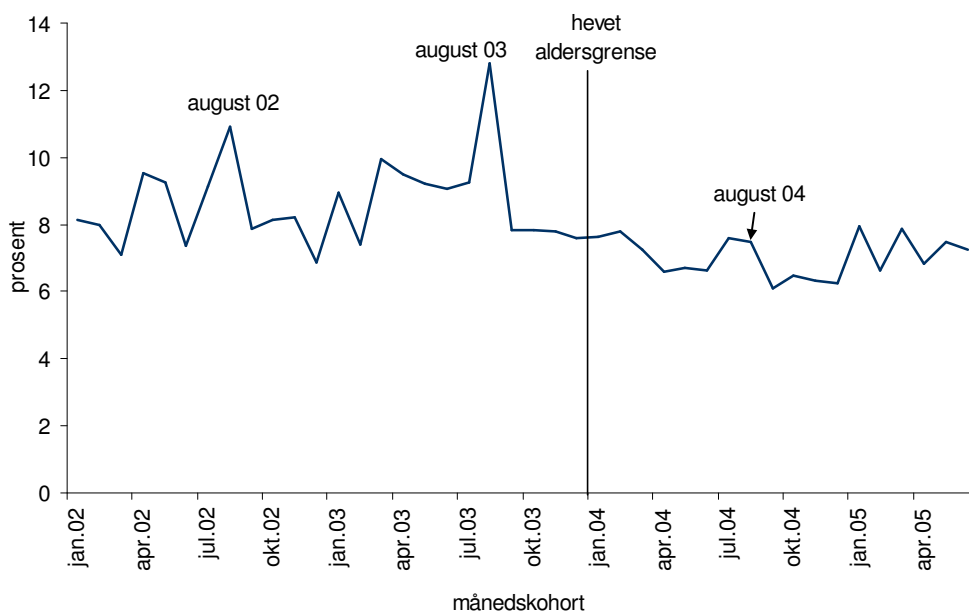
Bruddet i juli 2004 på grunn av overføring av ansvaret for vedtak etter paragraf 11-5, kommer tydelig til uttrykk i figuren. Etter denne datoen er det en lavere andel av de registrerte yrkeshemmede som får innvilget attføring. Årsaken er at en del får avslag allerede etter paragraf 11-5, og de fleste av disse ville ikke blitt registrert hos Aetat tidligere. Ellers er det ingen tegn som tyder på at det skjer noen endring fra januar 2004, da aldersgrensen ble hevet.

På grunn av bruddet kan det imidlertid være vanskelig å tolke denne figuren. Vi har derfor også sett på andelen 22-25-åringene, blant alle de som har fått innvilget attføring etter 6 måneder som registrert yrkeshemmet hos Aetat (se Figur 5.5). Det synes som om denne andelen er noe lavere blant de som ble registrert i 2004-2005 enn den var i 2002-2003. Fra 2004 er andelen 22-25-åringene jevnere over året, og uten den store toppen i augustkohorten.

Figur 5.4 *Andel av nye yrkeshemmede i aldersgruppa 22-25 år som har fått innvilget attføring 3 og 6 måneder etter at de ble registrert som yrkeshemmet hos Aetat. For hver månedskohort*



Figur 5.5 *Andel av alle som har fått innvilget attføring etter 6 måneder, som var i aldersgruppa 22-25 år da de ble registrert. For hver månedskohort*



Konklusjon

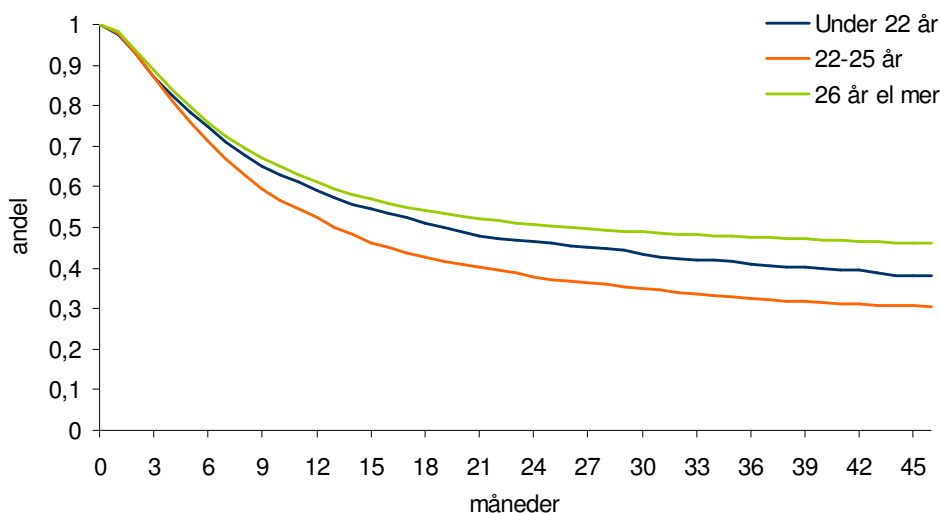
Det ser ut til at den nye aldersgrensen for stønad til skolegang har hatt en svak effekt på sannsynligheten for at 22-25-åringene får innvilget attføring. Andelen unge av alle som får innvilget attføring er noe lavere blant de som ble registrert i 2004-2005 enn den var i 2002-2003, og det er særlig blant de som søker attføring i august hvert år at andelen unge er redusert. Det siste kan tyde på at færre unge nå får innvilget attføring for å begynne på en utdanning. Det ser vi nærmere på i neste avsnitt.

5.3 Overgang til skole

Analysen så langt kan tyde på at den nye aldersgrensen for skolegang under attføring som ble innført i januar 2004, kan ha ført til en noe lavere søking til attføring i aldersgruppa 22-26 år, og at noe færre 22-26-åringene får innvilget attføring. Effektene er imidlertid små og usikre. I dette avsnittet ser vi på sannsynligheten for å begynne på et skoletiltak under attføring, blant alle som har fått innvilget attføring. Hypotesen er at den hevede aldersgrensen for skole under attføring har ført til en vridning fra skoletiltak til andre tiltak blant yrkeshemmede i den aktuelle aldersgruppa.

Vi undersøker sannsynligheten for å begynne på et skoletiltak blant alle som har fått innvilget attføring, det vil si at de har fått et positivt 11-6-vedtak eller er registrert med attføringspenger. Blant de som ble registrert som attføringssøkere hos Aetat i 2002-november 2005, gjelder det 98.252 personer. Av disse er 6.224 (6,3 prosent) under 22 år, mens 7.940 (8,1 prosent) er 22-25 år. Vi ser av Figur 5.6 at sannsynligheten for å begynne et skoletiltak dersom man har fått innvilget attføring, er høyest i aldersgruppa 22-25 år, at den er en del lavere blant de som er under 22 år, og lavest blant attføringsdeltakere over 26 år.

Figur 5.6 *Andel av alle med innvilget attføring som ennå ikke har begynt på skole som attføringstiltak, for hver måned etter registrering som yrkeshemmet (2002-november 2005). Etter alder*

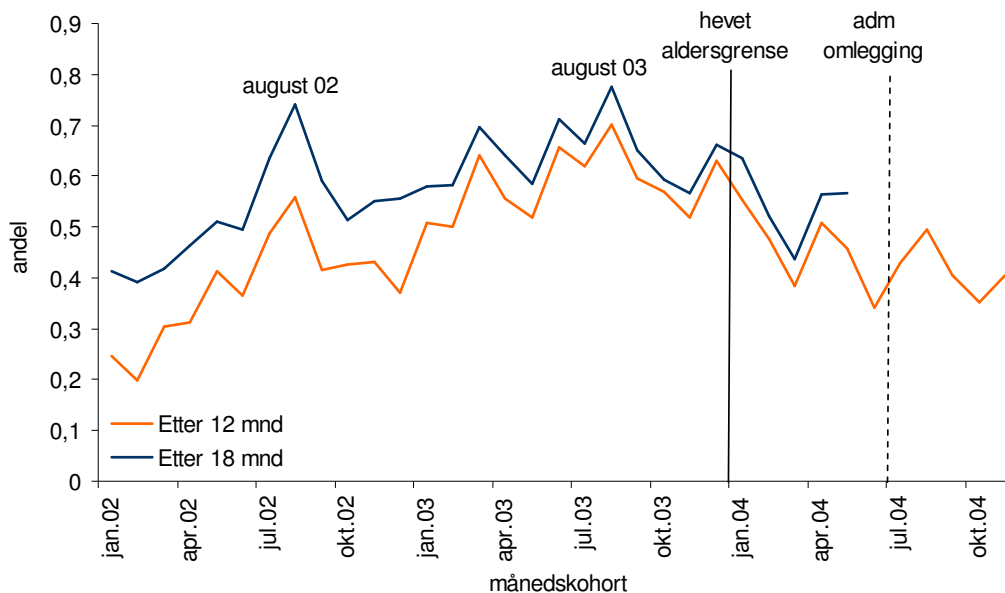


For å undersøke hvordan sannsynligheten for å begynne på et skoletiltak eventuelt har endret seg over tid, har vi sett på andelen som har startet på skole en tid etter at de ble registrert hos Aetat, for hver månedskohort av nye attføringssøkere. I Figur 5.7 viser vi andelen av 22-25-åringene med innvilget attføring som etter 12 og 18 måneder har begynt på et skoletiltak.¹⁰ Vi ser at det fram til 2003 var en økning i andelen av unge attføringssøkere som begynte på skoletiltak, mens det fra og med de som ble registrert høsten 2003 har vært en reduksjon i overgangen

¹⁰ Ideelt sett burde vi sammenliknet overgang til skole innen 24 måneder, for å unngå at bildet blir forstyrret av dårlig registerkvalitet i 2002 (se kapittel 2.3). Vi må imidlertid vente en tid før vi kan observere om unge som søkte attføring etter regelendringen i 2004, begynner på utdanning innen 24 måneder.

til skole i denne aldersgruppa. Vi har imidlertid sett at en liknende utvikling også gjorde seg gjeldende blant attføringssøkere generelt i samme tidsrom, og spørsmålet er om vi kan knytte utviklingen til den nye aldersgrensen.

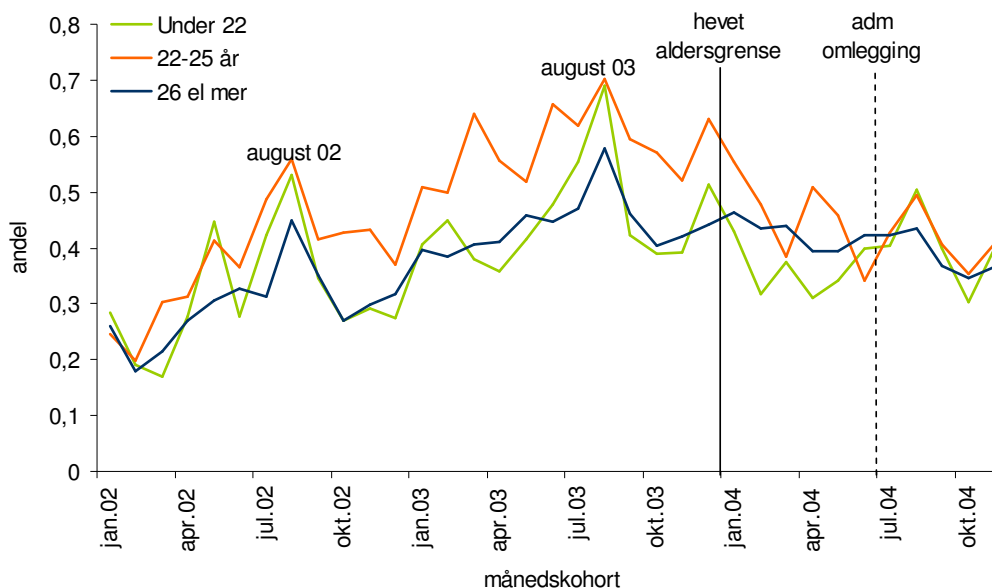
Figur 5.7 *Andel av alle 22-25-åringar med innvilget attføring som har startet på et skoletiltak 12 og 18 måneder etter tilgang, for hver månedskohort av nye yrkeshemmede*



I Figur 5.8 sammenlikner vi utviklingen i aldersgruppene under 22 år, 22-25 år og 26 år eller mer. Figuren viser andelen av alle med innvilget attføring som har hatt overgang til skoletiltak 12 måneder etter at de registrerte seg som yrkeshemmede, avhengig av når de ble registrert. Vi ser at andelen som hadde begynt på skole etter ett år, var betydelig høyere i aldersgruppa 22-25 år enn i de andre to gruppene i perioden til og med 2003. Fra og med de som registrerte seg i 2004, er imidlertid sannsynligheten for å begynne på skole redusert i denne aldersgruppa, samt i gruppa under 22 år. Etter den tid er det liten forskjell i sannsynligheten for å begynne på skole blant de som er 22-25 år og de som er minst 26 år når de blir registrert hos Aetat.

Som tidligere nevnt, avtar sannsynligheten for å begynne på skole under attføring med økende alder fra rundt 40 år. Når vi sammenlikner utviklingen i andelen som begynner på skole i gruppa 26-39 år og 40 år eller mer, finner vi at utviklingen over tid er parallell, men at yrkeshemmede mellom 26 og 39 år har over 50 prosent høyere sannsynlighet enn dem over 40 år, til å begynne på skoletiltak. Det er derfor interessant å sammenlikne 22-25-åringene med 26-39-åringene. Vi finner da at 22-25-åringene som ble registrert som yrkeshemmede i 2002-2003, hadde høyere eller lik overgangsrate til skoletiltak som 26-39-åringene, mens de siden begynnelsen av 2004, har hatt lavere overgangsrate til skole. Den nye aldersgrensen har med andre ord hatt en klar effekt.

Figur 5.8 *Andel av alle med innvilget attføring som har startet på et skoletiltak 12 måneder etter registrering som yrkeshemmet, for hver månedskohort. Etter alder*



Vi har gjennomført en analyse av sannsynligheten for å begynne på skole i månedene etter registrering som yrkeshemmet (blant alle med innvilget attføring), der vi kontrollerer for ulike kjennetegn ved attføringssøkerne. På samme måte som i kapittel 2 har vi inkludert en trendvariabel, samt en variabel som tillater en høyere overgangsrate for augustkohortene enn de andre kohortene. Resultatene er gjengitt i Tabell 5.1.

Analysen bekrefter i stor grad det deskriptive bildet vi fikk av Figur 5.8. I referansetilfellet, som gjelder de som søkte attføring før januar 2004, hadde en 22-25-åring nesten 50 prosent høyere sannsynlighet for å starte et skoletiltak på ethvert tidspunkt enn de som var 26 år eller mer (alt annet likt). Å søke attføring etter januar 2004 reduserer sannsynligheten for at 22-25-åringene begynner på skoletiltak med omtrent like mye som denne tidligere differansen. Det vil si at 22-25-åringene etter januar 2004 har om lag samme sannsynlighet som eldre for å begynne på skoletiltak under attføring (gitt at de har fått innvilget attføring). Å søke attføring etter januar 2004, har også en viss negativ effekt for attføringsøkere under 22 år, relativt til de over 26 år.

Analysen viser videre at det er en viss positiv trend over perioden 2002-2004, som avtar etter hvert. Å bli registrert som attføringssøker i august har sterk positiv effekt på sannsynligheten for å begynne på skoletiltak tidlig. Menn har lavere sannsynlighet enn kvinner for å begynne på skoletiltak, attføringssøkere med bare grunnskole fra før har lav sannsynlighet for å begynne på skoletiltak, det er noen forskjeller mellom diagnosegrupper, og høyere arbeidsledighet i fylket øker sannsynligheten for å begynne på skole. Dette er konsistens med de resultatene vi fant i kapittel 2.3.

Konklusjon

Den økte aldersgrensen for attføringsytelser under skolegang har hatt som effekt å redusere overgangen til skoletiltak blant 22-25-åringene som har fått innvilget

attføring. Aldersgrensen og synes også å ha redusert overgangen til skole noe for yrkeshemmede under 22 år. Det siste kan være forårsaket av en sterkere bevissthet om regelverket i Aetat, som en følge av den nye aldersgrensen.

Hva betyr den påviste reduksjonen i overgang til skole i antall personer? Vi har beregnet virkningen fra 2003 til 2004 på grunnlag av de endringene vi viste i Figur 5.8. Nedgangen i andelen av de unge yrkeshemmede som begynte på skoletiltak innen 12 måneder, relativt til nedgangen blant yrkeshemmede over 26 år, var 12 prosent i gruppa under 22 år og 20 prosent i gruppa 22-25 år. Omregnet i antall personer, innebærer det at 270 færre 22-25-åringer og 100 færre under 22 år, begynte på et skoletiltak i 2004 enn i 2003, som følge av hevet aldersgrense.

Tabell 5.1 Tid fra registrering som attføringssøker til overgang til skoletiltak. Blant alle nye yrkeshemmede 2002-nov 2005, med innvilget attføring. Cox regresjon

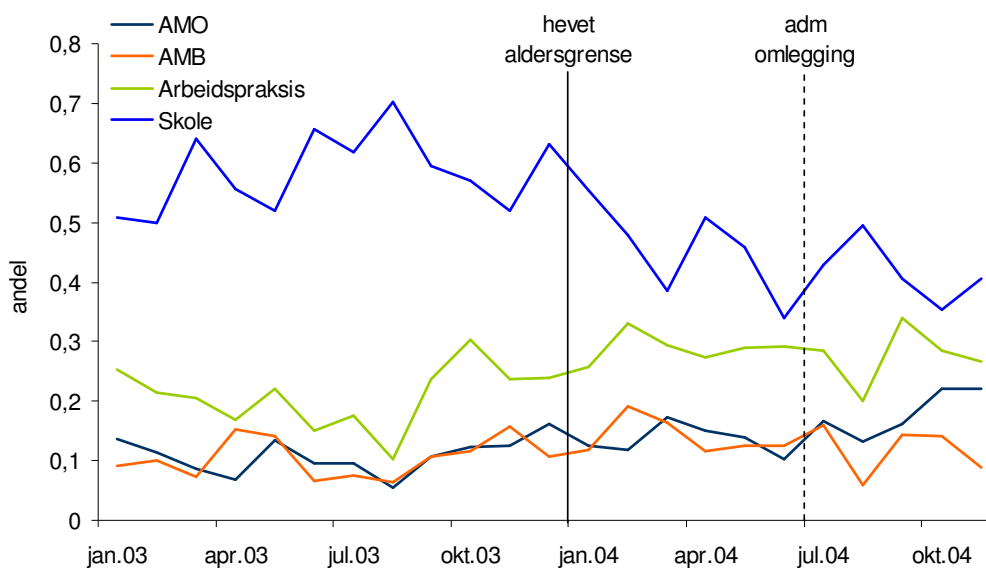
		B	Sign.	Eksp(B)
Månedstrend	Høyere verdi jo senere kohort	0,043	0,000	1,044
	Kvadrert	-0,001	0,000	0,999
Tilgang i august		0,395	0,000	1,484
Aldersgruppe	26 år el mer		0,000	
	Under 22 år	0,196	0,000	1,216
	22-25 år	0,382	0,000	1,465
Ny aldersgrense x aldersgruppe	Etter jan 2004, 26 år el mer		0,000	
	Etter jan 2004, under 22	-0,186	0,000	0,830
	Etter jan 2004, 22-25 år	-0,311	0,000	0,732
Kjønn	Menn	-0,088	0,000	0,916
Utdanningsnivå	Grunnskole		0,000	
	Videregående skole, GK og VKI	0,446	0,000	1,562
	Videregående avsluttet utdanning	0,722	0,000	2,058
	Høyere utdanning, inntil 4 år	0,904	0,000	2,469
	Høyere utdanning, over 4 år	0,786	0,000	2,194
	Ukjent	0,468	0,000	1,596
Diagnosekategori	Muskel- og skjellett-sykd.		0,000	
	Psykiske lidelser og rusprobl	0,033	0,007	1,033
	Nevrologiske sykd. og skader	-0,090	0,000	0,913
	Hjerte, kar-, lunge- og luftveis.	-0,174	0,000	0,840
	Hudsykdommer	0,280	0,000	1,324
	Andre sykdommer	0,051	0,008	1,052
	Sansedefekter	0,092	0,229	1,097
	Psykisk utv.-hemmet	-0,528	0,000	0,590
	Ukjent/sosialt eller ikke reg.	0,212	0,000	1,236
Arbeidsledighet	Ledighetsprosent i fylket	0,048	0,000	1,049
Antall personer	(N)	98 252		
-2 Log Likelihood		1017338		

5.4 Overgang til andre attføringstiltak

I forrige avsnitt har vi sett at den nye aldersgrensen for skole under attføring som ble innført 1. januar 2004, har redusert sannsynligheten for at yrkeshemmede mellom 22 og 25 år begynner i skoletiltak. Spørsmålet er hvorvidt det innebærer økt sannsynlighet for overgang til andre typer tiltak, og i så fall hvilke.

I Figur 5.9 viser vi andelen av 22-25-åringene som 12 måneder etter at de søkte attføring har startet på ulike typer tiltak, for de største tiltaksgruppene. Den administrative endringen som fant sted i juli 2004, virker sannsynligvis inn på sammenliknbarheten over tid, men burde ikke påvirke sammenliknbarheten mellom tiltakene. Figuren viser at det parallelt med en reduksjon i overgangen til skoletiltak for denne aldergruppa, har vært økt overgang til Arbeidspraksis. Dette skiftet skjer fra og med de som ble registrert som attføringssøkere høsten 2003, her går andelen som begynner på skole innen 12 måneder ned, mens andelen som begynner i Arbeidspraksis øker betydelig. Også deltakelse som begynner på AMO-kurs¹¹ og avklarings- eller attføringstiltak i arbeidsmarkedsbedrift (AMB) øker noe.

Figur 5.9 *Andel av 22-25-åringene med innvilget attføring, som har hatt overgang til ulike typer tiltak 12 måneder etter at de ble registrert hos Aetat, for hver månedskohort*



Konklusjon

Den økte aldersgrensen for attføringsytelser under skolegang har ført til at særlig deltakelse i Arbeidspraksis har økt til fordel for skole blant unge yrkeshemmede. Det har imidlertid også vært en viss økning i AMO-kurs og avklarings- eller attføringstiltak i arbeidsmarkedsbedrift (AMB).

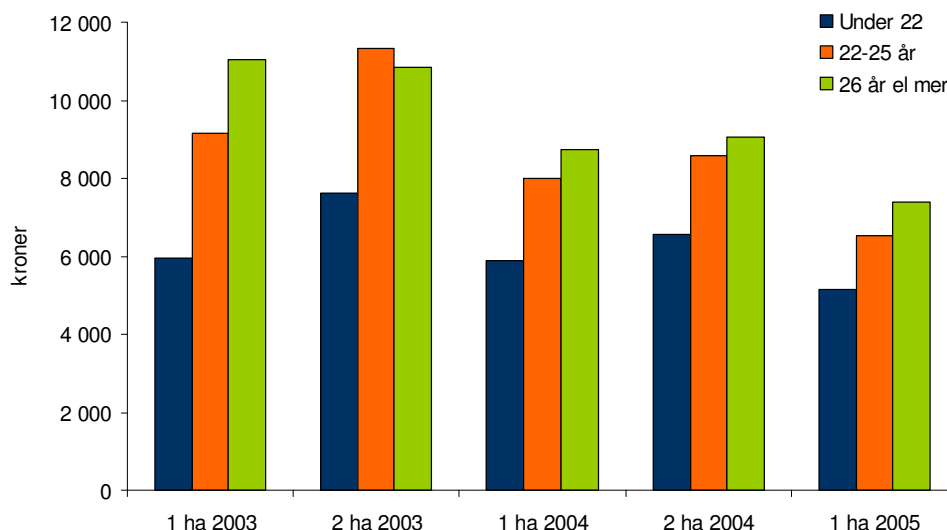
¹¹ AMO-kurs som gir formell kompetanse dekkes forøvrig av aldersgrensen, mens andre AMO-kurs ikke gjør det.

5.5 Stønad til skolepenger

Har kostnadene til skolegang også blitt redusert som en følge av hevet aldersgrense for skolegang som attføring? Dersom gjennomsnittskostnadene for de som deltar i skoletiltak forblir uendret, vil en reduksjon i deltakelsen i skoletiltak automatisk få denne effekten. Man kunne imidlertid tenke seg at en større andel av unge som deltar i skoletiltak etter regelendringen, mottar stønad til skolepenger, og at kostnadene dermed ikke ble redusert like mye som den reduserte deltakelsen skulle tilsi.

I aldersgruppene 22-25 år og under 22 år er det en mindre andel av deltakerne i skoletiltak som får stønad til skolepenger enn det er blant deltakere over 26 år. I Figur 5.10 viser vi gjennomsnittlig stønad til skolepenger som er postert hvert halvår, blant alle som er registrert med skole det aktuelle halvåret, for de tre aldersgruppene. Vi ser at gjennomsnittet i alle gruppene er lavere i 2004-2005 enn det var i 2003.

Figur 5.10 *Stønad til skolepenger mv, gjennomsnitt for alle som er registrert med skole hvert halvår (blant alle som startet skoletiltak 2002-). Etter aldersgruppe*



Konklusjon

Vi vil konkludere med at den hevede aldersgrensen for attføringsytelser under skolegang har bidratt til lavere samlede kostnader til stønad til skolepenger. På grunn av datakvaliteten for stønader til skolepenger, er det vanskelig å beregne de budsjettmessige konsekvensene. Dersom vi forutsetter at reduksjonen i utbetalte stønader til skolepenger er like sterk som reduksjonen i andelen av attførings-søkerne som begynner på skole, og andelen av stønadene som utbetales i de ulike aldersgruppene er konstant, vil effekten tilsvare 2,7 prosent reduksjon i samlede utbetalinger til stønad til skolepenger.¹²

¹² Vi har anslått 20 prosent reduksjon i tilgangen av 22-25-åringene og 12 prosent reduksjon i tilgangen i gruppa under 22 år. Andelen av alle skolepenger som i 2003 ble utbetalt til personer i de to gruppene, var 4,2 og 11,1 prosent.

6 Spørreundersøkelse og intervju av ansatte i Aetat

I dette kapitlet skal vi se på hvordan Aetat praktiserer regelverket og unntaksbestemmelsene knyttet til aldersgrensen for attføringsstønad til skolegang. Vi bygger både på spørreundersøkelsen og de kvalitative intervjuene.

6.1 Unntak fra aldersgrensen for attføringsstønad til skolegang

Det kan gis unntak fra aldersbestemmelsen for personer som er i en i en ”*vesentlig annen utdannings situasjon enn den som gjelder for annen ungdom og dette skyldes sykdom, skade eller lyte*”. I rundskriv fra Aetat blir følgende grupper nevnt som eksempler på hvem som kan komme inn under unntaksbestemmelsen:

- Unge uføre
- Personer som er blitt uføre etter alvorlige ulykker
- Personer som lider av alvorlig og langvarig sykdom.

Begrunnelsene for at utdannings situasjonen avviker kan være følgende:

- Kostnaden med gjennomføring av skolegangen er vesentlig høyere enn for andre elever, ofte skyldes det at utdanningen går over lengre tid enn normalt og derfor blir mer kostbar.
- Personen har tidligere gjennomført eller påbegynt en utdannings retning eller yrkeskvalifisering gjennom arbeid, som pga sykdom, skade eller lyte ikke kan nyttiggjøres eller bygges videre på i fremtidig arbeid.
- Det legges også vekt på hvilke inntjenings muligheter personen vil ha etter endt utdanning, både inntekt og mulighet for å jobbe full tid.
- Som en overgangsordning vil også personer kunne få unntak fra aldersregelen, dersom de før regelendringen var blitt forespeilet utdanning gjennom Handlingsplanen for attføring.

I spørreundersøkelsen stilte vi en del spørsmål om saksbehandlernes erfaring med yrkeshemmede under 26 år som ønsket skole. Samtlige saksbehandlere oppgir at det har vært yrkeshemmede under 26 år hos dem som har ønsket skoletiltak etter regelendringen. De aller fleste saksbehandlere, 88 prosent, oppgir at unntaksbestemmelsen er benyttet i noen av tilfellene hvor yrkeshemmede under 26 år har

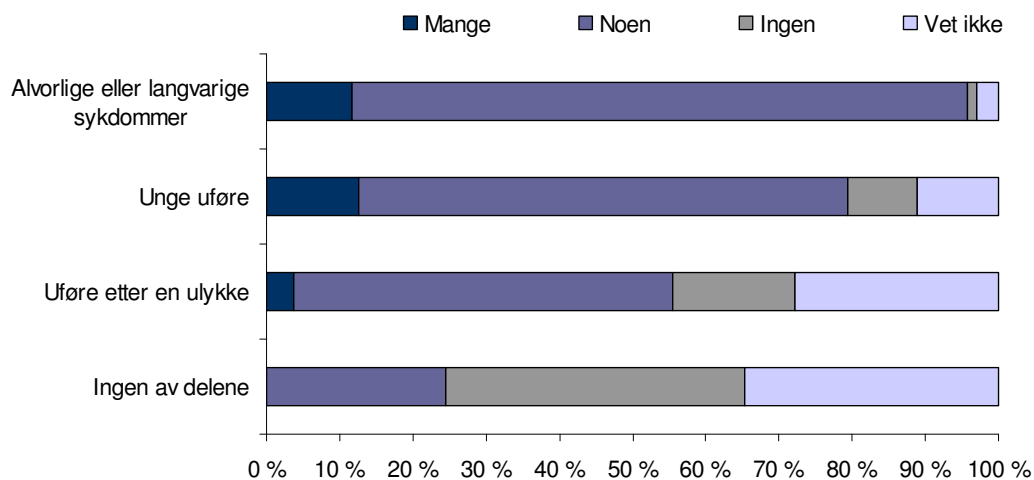
søkt skoletiltak. Et lite mindretall oppgir at samtlige under 26 år som har søkt skoletiltak har fått det (5 prosent), eller at alle har fått avslag (7 prosent).

6.2 Begrunnelser for unntak

I Figur 6.1 ser vi saksbehandlerens anslag på omfanget av yrkeshemmede under 26 år på skoletiltak som kommer inn under de ulike gruppene som er nevnt i veiledningen til unntaksbestemmelsen. Det er flest personer som kommer inn under kategorien langvarig og alvorlig sykdom, etterfulgt av unge uføre og uføre etter en ulykke.

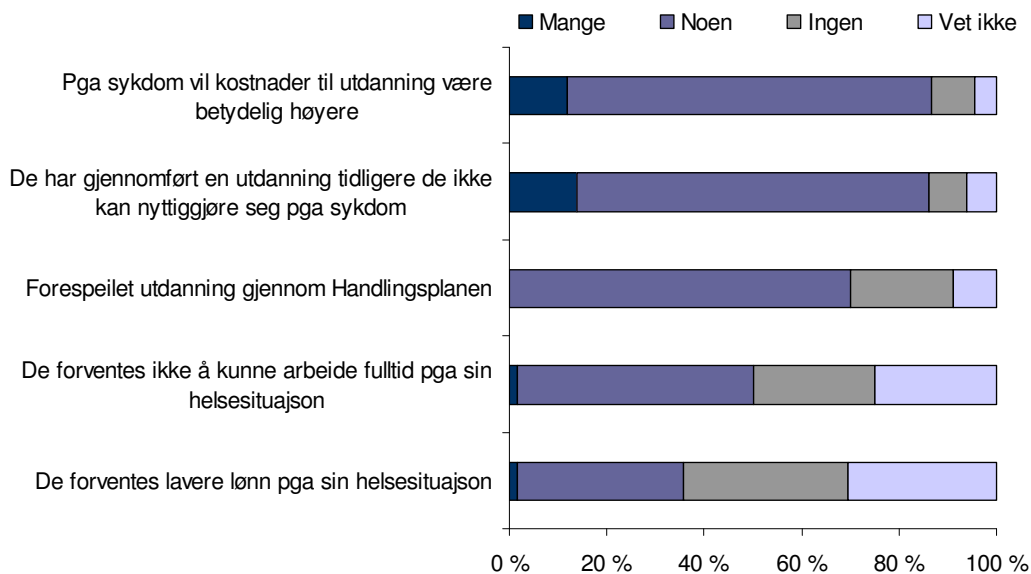
Ikke alle under 26 år på skoletiltak kommer inn under noen av disse kategoriene, 1 av 4 saksbehandlere oppgir at noen av de unge på skoletiltak ikke tilhører noen av de nevnte kategoriene.

Figur 6.1 Omfanget av unntak innenfor ulike kategorier for skoletiltak for personer under 26 år. Prosent av saksbehandlerne



I Figur 6.2 ser vi på hvilke grunnlag det er gitt unntak for personer under 26 år som deltar på skoletiltak. De aller fleste saksbehandlerne sier at det er mange eller noen av de som kommer inn under unntaksbestemmelsene som gjør det fordi sykdom medfører at kostnadene til utdanning vil være betydelig høyere, eller at de har gjennomført en utdanning tidligere som de ikke kan nyttiggjøre seg av pga sykdom.

Figur 6.2 Grunnlag for unntak for ungdom under 26 år på skoletiltak. Prosent av saksbehandlerne



70 prosent av saksbehandlerne oppgir at noen personer under 26 år som i dag er på skoletiltak hadde blitt forespeilet dette gjennom handlingsplanen før regelendringen ble innført. Rundt halvparten av saksbehandlerne oppgir at det også er noen som har fått unntak fordi de forventes å ikke kunne arbeide full tid, eller de forventes lavere lønn pga sin helsesituasjon. Alle disse begrunnelsene er i henhold til unntaksbestemmelsen. I spørreskjemaet hadde vi lagt inn to årsaker som ikke er i henhold til unntaksbestemmelsen: ”Kunne deltatt på andre tiltak, men ønsket skole”, og ”Har fått mulighet for skoletiltak fordi ingen andre tiltak passet”. Rundt 10 prosent av saksbehandlerne oppgir at noen av dem med unntak kommer inn under disse kategoriene.

De aller fleste av saksbehandlerne vi intervjuet i tilknytning til praktisering av unntaksbestemmelsene mener at bestemmelsene er vanskelig å forholde seg til på grunn av at det er et stort rom for skjønn. Hva kommer for eksempel inn under *alvorlig og langvarig sykdom* og hva ligger i *vesentlig avvikende utdannings-situasjon*? Følgende sitater belyser litt av de problemstillingene som ble nevnt som problematiske i forhold til unntaksbestemmelsene.

Hva med ungdom i rusinstitusjoner som ikke har klart å fullføre utdanningen når de bodde hjemme og var i rett alder? De ønsker å begynne på skole og ta igjen det forsømte. Kan en si at de er i en alvorlig avvikende utdannings-situasjon? Noen sier ja, andre nei. I mange tilfeller velger vi å definere dem innenfor unntaksbestemmelsene fordi ofte vil utdanning være et hensiktsmessig tiltak for den. Hva er riktig? Intervju saksbehandler

Det er ekkelt at saksbehandlers holdning og kunnskap om ulike sykdommer kan avgjøre om en ungdom får utdanning eller ikke. For eksempel alvorlig spiseforstyrrelse, ikke alle oppfatter det som en alvorlig og langvarig sykdom. Jeg kjenner til sykdommen og vet at det kan være det. Noen har kommet skjevt ut med skolegang pga sykdommen og sykdommen vil både påvirke utdanningsløpet og jobbmuligheter i framtiden. Intervju saksbehandler

De fleste håndverkere som får en eller annen lidelse er det vanskelig å få inn under unntaksbestemmelsene. Jeg synes de bør komme inn under unntaksbestemmelsene. Vi er litt mer lempelig i forhold til det med langvarig og alvorlig sykdom i forhold til håndverkere enn vi er med annen ungdom som bare har virret rundt og ikke fullført videregående utdanning. Intervju saksbehandler

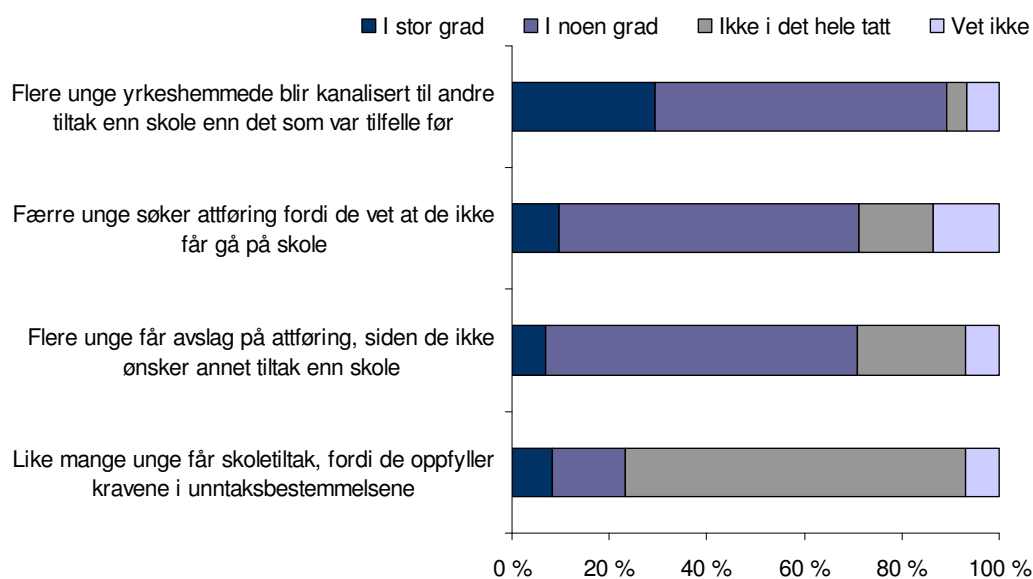
Hva med de som har tatt en utdanning de ikke kan benytte seg av? ”Lang og alvorlig sykdom”, tror vi strekker det litt langt ut fra det som er tanken. Det er lett å si at det er svært alvorlig for en person som har tatt en fagutdanning som de ikke kan benytte seg av pga endret helsesituasjon. Vi er usikre på om vi drar regelverket for langt i slike situasjoner. Intervju saksbehandler

Hva med en ungdom som har tatt VK1, men ikke fagbrev. En sykdom gjør det ikke blir aktuelt å ta fagbrevet. Ville denne personen gjort seg ferdig med utdanningen om han/hun ikke hadde blitt syk, eller ville han begynt å jobbe? Vi tolker det til personens beste. Hvis vi er i tvil, lar vi tvilen komme personen til gode. Men om vi gjør det riktige i forhold til regelverket, det vet vi ofte ikke. Intervju saksbehandler

6.3 Endret tilpasning blant unge attføringssøkere

Hensikten med hevingen av aldersgrensen for utdanning under attføring var å legge større vekt på at attføring skal føre til arbeid og ikke utdanning, og dels å bidra til at ordinær utdanning i mindre grad skal finansieres av trygdemidler. Vi ser av Figur 6.3 at saksbehandlerne mener at det også har vært effekten.

Figur 6.3 Den nye aldersgrensen har ført til at... Prosent av saksbehandlerne



De aller fleste saksbehandlere sier at den nye aldersgrensen i stor eller noen grad har ført til at flere yrkeshemmede enn tidligere blir kanalisert til andre tiltak enn

skole. Det er også mange saksbehandlere som sier at regelendringen i stor eller noen grad har ført til at færre unge søker attføring fordi de vet at de ikke får gå på skole, og at flere unge får avslag på attføring siden de ikke ønsker annet tiltak enn skole. På den annen side er det 1 av 4 saksbehandlere som oppgir at like mange unge får skoletiltak som før fordi de oppfyller kravene i unntaksbestemmelsene.

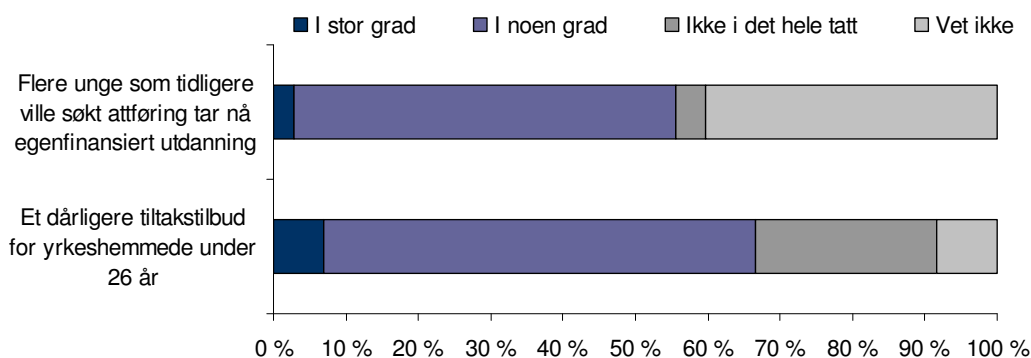
En saksbehandler vi intervjuet påpekte at de også opplevde manglende kunnskap om regelverket fra ulike sentrale aktører som et problem.

Det er et problem at noen får dårlig informasjon og ikke skjønner at de faller inn under unntaksbestemmelsene og dermed ikke søker attføring. De får informasjon om reglene, som sier ikke utdanning for de under 26 år, men de får ikke informasjon om at det finnes unntaksbestemmelser. Noen leger, kommuner og ulike andre leverandører vet for lite om regelverket.
Intervju saksbehandler

Det ser også ut til at heving av aldersgrensen for utdanning under attføring har ført til at flere unge som tidligere ville søkt attføring nå tar egenfinansiert utdanning, se Figur 6.4. Dette er også etter intensjonen med å heve aldersgrensen. Samtidig vil de yrkeshemmede klart ha ulike muligheter til å delfinansiere utdanningen selv.

Vi opplever at det er en del av disse ungdommene som ikke ser seg i stand til å finansiere utdanningen selv. De har ofte tilleggsproblemer i forhold til økonomi, lange ledige osv. Dette utgjør en større gruppe som faller ut av utdanningssystemet og som det ofte er vanskelig å få inn permanent i arbeidslivet og som vi ved et senere tidspunkt får et nytt attføringskrav fra.
Spørreskjema

Figur 6.4 Den nye aldersgrensen har ført til at... Prosent av saksbehandlerne



6.4 Alternative tiltak

2 av 3 saksbehandlere mener at en heving av aldersgrensen for å få utdanning under attføring i noen grad har ført til et dårligere tiltakstilbud for yrkeshemmede under 26 år. Det er en helt naturlig konsekvens av regelendringen. Skolegang er uten tvil et godt tilbud til yrkeshemmede som har behov for og ønsker videre utdanning, når så tilbudet faller bort, medfører det nødvendigvis at tilbudet til denne gruppen blir dårligere.

En effekt av aldersgrensen kan være at de gjør et dårligere valg eller velger bort utdanning. Mange begynner med arbeidspraksis som ufaglært i tunge og krevende yrker. Om et par år er de kanskje tilbake på attføring. Utdanning ville vært optimalt for dem, når de ikke får det, velger de dårligere løsninger. Intervju saksbehandler

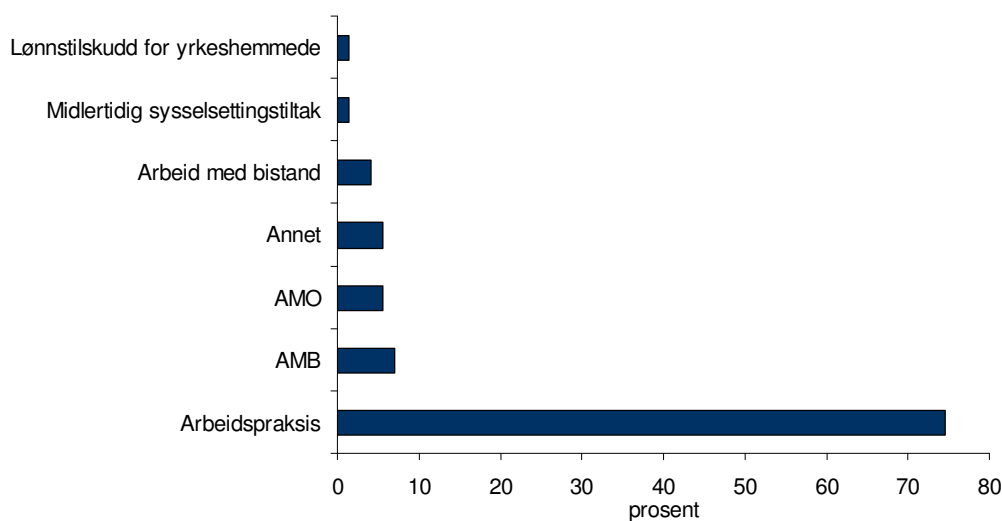
Det er spesielt vanskelig når ungdommer har falt ut av videregående skole på grunn av helseproblemer, og de ønsker å fullføre dette. Spørreskjema

Ungdom får ikke bistand, mange blir gående arbeidsledige uten tiltak. Spørreskjema

I enkelte tilfeller fører økt aldersgrense til at vi ikke har handlingsrom til å gjøre de mest fornuftige valgene. Vi kan ikke velge den optimale løsning for den enkelte. Intervju saksbehandler

Etter at muligheten for å delta på skoletiltak under attføring ble begrenset for aldersgruppen under 26 år, blir en del nå kanalisert til andre tiltak. Ifølge saksbehandlerne er det vanligste tiltaket for denne gruppen Arbeidspraksis, 75 prosent av saksbehandlerne oppgir dette tiltaket som det mest brukte tiltaket for denne gruppen. Rundt 5 prosent av saksbehandlerne oppgir som mest brukte tiltak både AMO, Arbeid med bistand og tiltak i AMB.

Figur 6.5 Som et alternativ til skole, blir følgende tiltak mest brukt for aldersgruppen under 26 år. Prosent av saksbehandlerne



De aller fleste saksbehandlere er i stor eller noen grad enige i at en heving av aldersgrensen har ført til en riktigere prioritering av hvem som får utdanning gjennom attføring. 37 prosent mener dette har skjedd ”i stor grad”, mens 47 prosent svarer ”i noen grad”.

I noen tilfeller er den økte aldersgrensen en hemsko, men sett fra et rettferdighetsperspektiv er det veldig bra at grensen er blitt hevet. Det forhindrer at det spekuleres i at Folketrygden skal betale utdanning, den enkelte må gjøre et valg selv. Intervju saksbehandler

6.5 Klager på vedtak og egenfinansiering

Avslag på søknad om attføring og utdanning kan påklages av søkeren. Klagene behandles av et sentralt klage- og ankekontor i Aetat. Saksbehandlerne ble spurt om de opplevde at økt aldersgrense har ført til at flere klager. Nærmere 60 prosent opplever ikke at økt aldersgrense har ført til at flere klager på vedtak, mens rundt 40 prosent opplever at noen flere klager. Dette er flere enn andelen som mente kostnadstaket hadde ført til flere klager (25 prosent).

Saksbehandlerne ble videre spurt om hvor ofte klagene fører til omgjøring av vedtak. Et flertall av saksbehandlerne, 55 prosent, kjente ikke til resultatet av klagene. 20 prosent svarte at klagene av og til førte til omgjøring av vedtak, mens 24 prosent svarte at det aldri skjer.

Yrkeshemmede under 26 år som ønsker utdanning og som ikke kommer inn under unntaksbestemmelsene, kan finansiere starten på utdanningen selv, mens Aetat betaler resten etter at de har fylt 26 år. Dette forutsetter selvsagt at saksbehandlerne vurderer utdanningen som nødvendig og hensiktsmessig for at vedkommende skal få eller beholde arbeid. Svarene fra saksbehandlerne tyder på at slik egenfinansiering forekommer, men ikke i stort omfang. 64 prosent av saksbehandlerne kjenner ikke til at det skjer, mens 32 prosent sier de kjenner til noen svært få tilfeller. 4 prosent sier de kjenner til flere tilfeller hvor den yrkeshemmede har finansiert starten på utdanningen selv, mens Aetat har betalt resten etter at de har fylt 26 år.

7 Samlet vurdering av problemstillingene

I hele den perioden vi har data for, er i underkant av 9 prosent av alle nye attføringsøkere som blir registrert hos Aetat i aldersgruppa 22-25 år. Det utgjør rundt 3.000 personer hvert år. Alle disse berøres i teorien av den nye aldersgrensen, men det er selvsagt ikke alle som det er aktuelt for å ta skoletiltak.

I 2003 var det 2.900 nye attføringsøkere i aldersgruppa 22-25. I underkant av 80 prosent av dem fikk innvilget attføring (2.300 personer). Blant disse var det 60 prosent som begynte på et skoletiltak under attføring innen 12 måneder, det vil si i underkant av 1.370 personer. Vi kan si at dette er om lag det antall attføringsøkere som berøres direkte av den nye aldersgrensen.

Vi har sett at aldersgrensen trolig har ført til at noe færre i denne aldersgruppa søker attføring og at noe færre får innvilget attføring. Effektene er imidlertid ikke svært sterke. Klarere er det at en mindre andel av de som søker og får innvilget attføring i denne gruppa begynner på skoletiltak etter regelendringen, og at en høyere andel i stedet blir kanalisert inn på Arbeidspraksis. Vi har anslått at hevingen av aldersgrensen medførte at 270 færre 22-25-åringene begynte på et skoletiltak blant de som ble registrert i 2004 enn blant de som ble registrert i 2003. Regelendringen ser også ut til å ha hatt en effekt på attføringsøkernes under 22 år – i størrelsesorden 100 færre personer som begynte på skoletiltak.

Både registeranalysen og spørreundersøkelsen bekrefter at færre unge begynner på skoletiltak etter regelendringen. Effekten er likevel kanskje mindre enn forventet, og det er relativt mange som får unntak fra aldersgrensen. Nesten alle saksbehandlere som deltok i spørreundersøkelsen har erfaring med å benytte unntaksbestemmelsene for aldersgrensen. De oppgir at det oftest blir gitt unntak for personer med langvarig og alvorlig sykdom og unge uføre. De fleste av dem får unntak fordi kostnaden til utdanningen pga sykdommen blir vesentlig høyere enn for annen ungdom, og/eller fordi de allerede har tatt en utdanning som de ikke kan nyttiggjøre seg pga yrkeshemmingen.

En stor andel av saksbehandlere synes unntaksbestemmelsen er vanskelig å praktisere fordi det er stort rom for skjønn, og noen mener at informasjonen til unge yrkeshemmede er for dårlig, slik at mange som ville kunne få unntak lar være å søke attføring. Selv om mange peker på at tiltakstilbudet for unge yrkeshemmede er blitt dårligere, mener likevel flertallet av saksbehandlere at den nye aldersgrensen har ført til bedre prioritering av hvem som får utdanning gjennom attføring.

40 prosent av saksbehandlerne mener at den nye aldersgrensen har ført til flere klagesaker, men de har i liten grad oversikt over hvorvidt klagen fører til omgjøring av vedtak. Ifølge saksbehandlerne er det sjelden at ungdom starter på en utdanning før de fyller 26 år, og deretter får den godkjent under attføring fra fylte 26 år.

Har den senkede aldersgrensen ført til mindre forbruk på budsjettposten for skolepenger? Selv om våre data om kostnader til skolepenger ikke er gode, kan vi svare ja på dette spørsmålet. Som nevnt har aldersgrensen ført til at færre unge tar utdanning under attføring. Vi har anslått at aldersgrensen isolert sett har redusert de samlede utbetalinger av skolepenger med 2,7 prosent. Da har vi ikke regnet med effekten av at antall ungdom som søker og får innvilget attføring også synes å ha gått ned.

VEDLEGG: Spørreskjema

På oppdrag for Arbeids- og sosialdepartementet skal ECON evaluere virkningene av to regelverksendringer for skolegang innenfor attføring:

- Kostnadstak for stønad til dekning av skolepenger (2003)
- Endret aldersgrense for å motta attføringsytelser til skolegang (2004)

Med denne spørreundersøkelsen henvender vi oss til en erfaren saksbehandler ved alle Aetat lokal. Vi ønsker din vurdering av hvilken betydning endringene har hatt. Vi håper du kan ta seg tid til å svare på undersøkelsen så fort som mulig, og helst innen én uke.

Du kommer inn i undersøkelsen ved å trykke på linken nederst på denne mailen. Undersøkelsen er anonym.

Kontaktperson for undersøkelsen er xxx (telefon: xxx)

1. Opplever du at det, enten pga regelverksendringer eller andre forhold, har vært en endring i bruken av skoletiltak de siste 4-5 årene ved ditt Aetat lokal?

- Ja, det har vært en økning i bruken av skolegang som attføringstiltak de siste 4-5 årene
- Ja, det har vært en reduksjon i bruken av skolegang som attføringstiltak de siste 4-5 årene
- Nei (gå til sp 4)

2. Hvis du mener det har vært en endring i bruken av skolegang som attføring, hvilke faktorer mener du er de viktigste årsakene til det? Kryss av for de 3 viktigste årsakene.

- Innstramminger i regelverket for skoletiltak
- Økt offentlig oppmerksomhet rundt tiltaksbruken
- Vi er blitt mer bevisste på kostnadene enn vi var før
- Vi har fått bedre opplæring i skjønnsutøvelse
- Sentrale signaler om tiltaksbruken
- Sterkere vektlegging av brukermedvirkning
- Arbeidsmarkedet har endret seg, det er andre typer tiltak som er effektive i dag enn tidligere
- Det har skjedd en utvikling i attføringsfaget

3. Er det andre årsaker enn de nevnte til endringene i bruken av skoletiltak de siste årene? Skriv her:

KOSTNADSTAK

Fra 1. januar 2003 ble det innført et kostnadstak på stønad til dekning av skolepenger. Taket innebærer at det kan gis maksimalt 50.000 kroner i stønad per år og maksimalt 100.000 kroner i stønad per attføringsløp til skolegang.

4. I hvilken grad har kostnadstaket ført til at aktuelle skoler har endret priser og/eller innhold i sine tilbud? *Kryss av for det som passer*

Mange skoler Noen skoler Ingen skoler Vet ikke

- Skoler har redusert både prisen og innholdet i tilbudene sine
- Skoler har redusert prisen uten at innholdet er endret
- Skoler har strukket innholdet over lengre tid for å komme under kostnadstaket per år
- Skoler har økt prisene opp mot kostnadstaket

5. Opplever du at noen skoler har tilpasset seg det nye kostnadstaket på en annen måte enn de nevnte? *Beskriv kort hvordan*

6. Dersom du opplever at noen skoler har tilpasset seg det nye kostnadstaket på en eller flere måter, i hvilken grad mener du det kommer av:

I stor grad I noen grad Ikke i det hele tatt Vet ikke

- Kostnadstaket per år (maks 50.000 kroner)
- Kostnadstaket per attføringsløp (maks 100.000 kroner)

7. I hvilken grad opplever du at regelverksendringene om kostnadstak har ført til endringer i yrkeshemmedes bruk av skoletiltak: *Kryss av for det som passer*

I stor grad I noen grad Ikke i det hele tatt Vet ikke

- Flere yrkeshemmede går på billigere utdanninger etter at de nye reglene kom
- Flere yrkeshemmede tar kortere utdanningsløp etter at de nye reglene kom
- Flere yrkeshemmede går på utdanninger som har dårligere kvalitet etter at de nye reglene kom
- Utdanningstilbudene som blir brukt har samme kvalitet som før regelverksendringen
- Utdanningstilbudene som blir brukt har bedre kvalitet enn før regelverksendringen
- En del yrkeshemmede betaler delfinansiering for å kunne ta den utdanningen de ønsker
- Færre søker om skoletiltak fordi de vet de ikke får dekket det
- Flere går på offentlig skole etter at kostnadstaket ble innført

8. Mener du at regelverksendringene har ført til at yrkeshemmede har endret bruken av skoletiltak på en annen måte enn de nevnte? *Beskriv kort hvordan*

9. Dersom du ser endringer i yrkeshemmedes bruk av skoletiltak som følge av kostnadstaket, i hvilken grad mener du disse endringene kommer av:

I stor grad I noen grad Ikke i det hele tatt Vet ikke

- Kostnadstaket per år (maks 50.000 kroner)
- Kostnadstaket per attføringsløp (maks 100.000 kroner)

10. I hvilken grad mener du informasjonen og veiledningen som Aetat gir til yrkeshemmede om skoletiltak har endret seg etter at kostnadstaket ble innført? *Kryss av for det som passer*

I stor grad I noen grad Ikke i det hele tatt Vet ikke

- Vi foreslår sjeldnere enn før skoler som er dyrere enn kostnadstaket
- Vi foreslår skoler som er dyrere enn kostnadstaket, og informerer om at den yrkeshemmede kan betale delfinansiering
- Vi oppfordrer til delfinansiering
- Vi foreslår oftere offentlig skole
- Vi foreslår oftere kortere attføringsløp
- Vi foreslår oftere andre typer tiltak enn skole

11. Har dere gjort unntak fra regelen om kostnadstak ved ditt Aetat lokal?

- Ja
- Nei (gå til sp 13)
- Vet ikke (gå til sp 13)

12. I de sakene du kjenner til, hva var den viktigste årsaken til at det er gjort unntak?

- Funksjonshemmede med behov for kostnadskrevenne tilrettelegging/tilpasning
- Helsetilstand som medfører behov for lengre tid på utdanningen
- De forventes ikke å kunne arbeide fulltid pga sin helsesituasjon
- De forventes lavere avlønning pga sin helsesituasjon
- Annet, hva?.....

13. Opplever du at kostnadstaket har ført til at flere klager?

- Ja, mange flere
- Ja, noen flere
- Nei

14. I de klagesakene du kjenner til, hvor ofte fører klagen til omgjøring av vedtak?

- Ofte
- Av og til
- Aldri
- Vet ikke

15. Har de nye reglene om kostnadstaket gjort det lettere/vanskeligere å framskaffe hensiktsmessige tiltaksplasser?

- Mye vanskeligere
- Litt vanskeligere
- Som før
- Litt lettere
- Mye lettere

ALDERSGRENSE

Fra 1. januar 2004 ble aldersgrensen for å motta attføringsytelser til skolegang hevet fra 22 til 26 år. Det kan gjøres unntak fra denne aldersbestemmelsen. Statistikk fra Aetat viser at det fremdeles er mange under 26 år som har attføringsytelser til skolegang.

16. Har det vært yrkeshemmede under 26 år hos dere som har ønsket skoletiltak etter denne regelendringen?

- Ja
- Nei (gå til sp 21)
- Vet ikke (gå til sp 21)

17. Hvor ofte er unntaksbestemmelsen benyttet? *Sett kun ett kryss*

- Den er blitt benyttet i alle de tilfellene jeg vet om (alle har fått begynne på skoletiltak)
- Den er blitt benyttet i noen av de tilfellene jeg vet om
- Den er ikke blitt brukt i noen av de tilfellene jeg vet om (alle har fått avslag)
- Vet ikke

FILTER: De som har svart alle eller noen tilfeller i sp 17 skal ha sp 18 – 20. Hvis ikke går de til sp 21.

18. Blant yrkeshemmede under 26 år som har fått begynne på skoletiltak, anslå omfanget som kommer innenfor de følgende kategoriene.

- | | Mange | Noen | Ingen | Vet ikke |
|--|-------|------|-------|----------|
| - Unge uføre | | | | |
| - Uføre etter en ulykke | | | | |
| - Har alvorlige eller langvarige sykdommer | | | | |
| - Verken unge uføre, uføre etter en ulykke eller alvorlig/langvarig syke | | | | |

19. Blant de som har fått begynne på skoletiltak, selv om de er under 26 år, på hvilket grunnlag er det gjort unntak:

- | | Mange | Noen | Ingen | Vet ikke |
|---|-------|------|-------|----------|
| - På grunn av sykdom vil kostnader til utdanning være betydelig høyere for dem enn for annen ungdom (fordi utdanningen vil ta lengre tid eller de må gå på spesialskoler) | | | | |
| - De har gjennomført en utdanning tidligere men pga sykdom/skade/lyte kan de ikke nyttiggjøre seg den | | | | |
| - De forventes ikke å kunne arbeide fulltid pga sin helsesituasjon | | | | |
| - De forventes lavere avlønning pga sin helsesituasjon | | | | |
| - De var blitt forespeilet utdanning gjennom Handlingsplanen før regelendringene trådte i kraft 1. januar 2004 | | | | |
| - En del kunne deltatt på andre attføringstiltak, men de ønsket kun å ta utdanning | | | | |
| - De har fått mulighet til å gå på skole fordi ingen andre tiltak passet for dem | | | | |

20. Er det andre grunner til at noen under 26 år har fått begynne på skoletiltak? Beskriv kort hvilke: _____

ALLE:

21. Kjenner du til at yrkeshemmede under 26 år finansierer starten på utdanningen selv, mens Aetat betaler resten etter at de har fylt 26 år?

- Ja, det er flere tilfeller
- Ja, men svært få tilfeller
- Nei, kjenner ikke til det
- Vet ikke

22. Opplever du at redusert aldersgrense har ført til at flere klager?

- Ja, mange flere
- Ja, noen flere
- Nei

23. I de klagesakene du kjenner til, hvor ofte fører klagen til omgjøring av vedtak?

- Ofte
- Av og til
- Aldri
- Vet ikke

24. Samlet sett, i hvilken grad mener du at den nye aldersgrensen har ført til:

I stor grad I noen grad Ikke i det hele tatt Vet ikke

- Færre unge søker atfføring fordi de vet at de ikke får gå på skole
- Flere unge får avslag på atfføring, siden de ikke ønsker noe annet tiltak enn skole
- Omtrent like mange yrkeshemmede under 26 år begynner på skoletiltak som før, fordi så å si alle som har rett til atfføring i denne aldersgruppa oppfyller kravene i unntaksbestemmelsene
- Flere unge yrkeshemmede blir kanalisert til andre tiltak enn skole enn det som var tilfelle før regelendringen
- Flere unge som tidligere ville søkt atfføring tar nå egenfinansiert utdanning
- En riktigere prioritering av hvem som får utdanning gjennom atfføring
- Et dårligere tiltakstilbud for yrkeshemmede under 26 år

25. Dersom du mener at flere unge kanaliseres til andre tiltak enn skole som en følge av endret aldersgrense, hvilket tiltak blir de oftest kanalisert til?

Velg det tiltaket som oftest blir brukt

- Tiltak i AMB
- Lønnstilskudd for yrkeshemmede
- Arbeidspraksis
- AMO
- Arbeid med bistand
- Midlertidig sysselsettingstiltak
- Annet tiltak, hvilket.....

26. Ser du andre effekter av den nye aldersgrensen?

Beskriv kort: _____

27. I hvilket fylke er ditt Aetat lokal

- Østfold
- Akershus
- Oslo
- Hedmark
- Oppland
- Buskerud
- Vestfold

- Telemark
- Aust-Agder
- Vest-Agder
- Rogaland
- Hordaland
- Sogn og Fjordane
- Møre og Romsdal
- Sør-Trøndelag
- Nord-Trøndelag
- Nordland
- Troms
- Finnmark

I tillegg til denne kvantitative undersøkelsen ønsker vi å gjennomføre telefonintervjuer med enkelte av dere der vi vil stille mer utdypende spørsmål omkring saksbehandlingen på attføringsfeltet.

Du vil selvsagt fortsatt være anonym overfor oppdragsgiver og i presentasjon av resultatene.

Dersom du ikke har noe imot å bli kontaktet av ECON på et senere tidspunkt, skriv ditt navn og telefonnummer i boksene nedenfor.

Du er nå ferdig med undersøkelsen. Trykk SEND nederst på siden.

Navn: _____

Telefonnummer: _____