

Kunnskapsdepartementet

Høringsnotat – forskrift om utdanningsstøtte - vilkår om tilknytning til Norge

Mars 2020

Innhold

1. Høringsnotatets hovedinnhold	3
2. Bakgrunn	3
3. Vurdering og forslag til endringer i tilknytningskravene	3
4. Økonomiske og administrative konsekvenser	6
5. Forslag til forskriftsendringer.....	6

1. Høringsnotatets hovedinnhold

I dette høringsnotatet foreslår Kunnskapsdepartementet endringer i vilkårene om tilknytning til Norge for å få lån og stipend til utdanning i utlandet i forskrift om utdanningsstøtte som skal gjelde fra og med studieåret 2020-2021. Kunnskapsdepartementet foreslår følgende endringer:

- Redusere antall år EØS- eller EFTA-grensearbeidere må ha arbeidet i Norge for at grensearbeideren eller dennes familiemedlem skal ha rett til lån og stipend til utdanning i utlandet.
- Presisere den skjønsmessige regelen om tilknytning til Norge for å ha rett til lån og stipend til utdanning i utlandet.

2. Bakgrunn

Forslag til forskrift om utdanningsstøtte som skal gjelde fra og med studieåret 2020-2021 var på alminnelig høring med høringsfrist 25. februar 2020. I denne foreslår departementet å modernisere måten vilkårene for å få lån og stipend til utdanning reguleres på. Enklere struktur og enklere språk skal føre til at reglene blir enklere å orientere seg i for elever og studenter.

Et sentralt formål med utdanningsstøtteordningen er å gi det norske arbeidsmarkedet tilgang på kompetanse, se lov om utdanningsstøtte § 1. For å oppnå dette er det nødvendig å sikre at det er en viss sannsynlighet for at mottakere av lån og stipend vil returnere til Norge etter endt utdanning for å tilby sin kompetanse i det norske arbeidsmarkedet. De som søker om lån og stipend til utdanning i utlandet må derfor oppfylle ett eller flere vilkår om tilknytning til Norge. Som et tillegg til forslaget som tidligere er sendt på høring, foreslår departementet endringer i vilkår om tilknytning til Norge for lån og stipend til utdanning i utlandet. Departementet foreslår å gjøre endringer i tilknytningskravene for å gjøre vilkårene klarere og mer tilgjengelige, samt for å følge opp rettsutviklingen innenfor EØS-retten på området. At endringene i tilknytningskravene kommer som et tillegg til forslaget som tidligere er sendt på høring skyldes en pågående prosess mellom departementet og EFTAs overvåkinsorgan ESA.

I utkastet til forskrift om utdanningsstøtte som var på alminnelig høring, er dette regulert i § 10. Bortsett fra mindre språklige endringer, er regelen ikke foreslått endret i forslaget som var på alminnelig høring¹.

3. Vurdering og forslag til endringer i tilknytningskravene

3.1 Redusere antall år EØS- eller EFTA-grensearbeidere må ha arbeidet i Norge for at grensearbeideren eller dennes familiemedlem skal ha rett til lån og stipend til utdanning i utlandet

Gjeldende rett

Etter gjeldende forskrift om tildeling av utdanningsstøtte § 31-5 må alle som søker lån og stipend til utdanning i utlandet ha en viss tilknytning til Norge. Dette gjelder både norske statsborgere, EØS- eller EFTA-borgere og andre som søker lån og stipend til utdanning i utlandet.

Forskriftens § 31-5 gir flere alternative vilkår i første ledd, som er ment å være klare og forutsigbare og som vil omfatte de aller fleste søkerne. Søkere som oppfyller ett eller flere av vilkårene, anses

¹ <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-forskrift-om-utdanningsstotte/id2678201/>

uten videre å ha tilstrekkelig tilknytning til Norge. Søkere som ikke oppfyller noen av disse vilkårene, skal vurderes etter den skjønnsmessige regelen i andre ledd.

Forskriftens § 31-5 første ledd bokstav d og e gjelder spesielt for EØS- eller EFTA-grensearbeidere² og deres familiemedlemmer. EØS- eller EFTA-grensearbeideren må ha arbeidet i Norge i minst fem år for at grensearbeideren eller dennes familiemedlem skal ha rett til lån og stipend til utdanning i utlandet. I tillegg stilles vilkår om kunnskaper i norsk og om at familiemedlem må ha bodd i et annet nordisk land i perioden.

Departementets vurderinger og forslag

EØS-arbeidstakere i Norge og deres familiemedlemmer, samt EØS-borgere med varig opphold i Norge, har rett til samme sosiale fordeler som norske statsborgere. Lån og stipend til utdanning regnes som en slik sosial fordel. Retten til lån og stipend følger av EØS-avtalen, forordning 492/2011 om fri bevegelse av arbeidskraft innen unionen og unionsborgerdirektivet (direktiv 2004/38/EF). Rettsutviklingen skjer gjennom avgjørelser i EU-domstolen, og krever vurdering av endringer i forskriften dersom rettsutviklingen tilsier det.

Vilkåret om at grensearbeidere må ha arbeidet i Norge i minst fem år har sin bakgrunn i uttalelser i EU-domstolen i sak C-20/12 *Giersch*. Domstolen uttalte at det kunne stilles vilkår om at en grensearbeider hadde arbeidet i vertslandet i en minimumsperiode for at grensearbeiderens barn skulle ha rettigheter til finansiering av utdanning i utlandet. Domstolen uttalte at direktiv 2004/38 artikkel 24 (2) i en annen sammenheng stilte vilkår om fem års botid i landet. På bakgrunn av dette ble vilkåret om at en grensearbeider må ha arbeidet i Norge i minst fem år for å ha rett til utdanningsstøtte fastsatt.

EU-domstolen behandlet i sak C-238/15 *Verruga*³ et vilkår om at en grensearbeider måtte ha arbeidet i en sammenhengende periode på fem år i Luxemburg for at grensearbeiderens barn skulle ha rett til finansiering av utdanning i utlandet fra utdanningsstøtteordningen i Luxemburg. Domstolen kom til at dette vilkåret var i strid med EU-retten, fordi et vilkår om fem års arbeid gikk lenger enn det som var nødvendig for å oppnå formålet med utdanningsstøtteordningen. Luxemburg hadde i mellomtiden endret vilkåret slik at det ble krevet arbeid i Luxemburg i en periode på minst fem av de siste syv årene. I sak C-410/18 *Aubriet* kom EU-domstolen til at også dette vilkåret var i strid med EU-retten, fordi det gikk lenger enn det som var nødvendig for å oppnå formålet med støtteordningen.

Det norske vilkåret om fem års arbeid skiller seg noe fra de aktuelle nasjonale reglene i disse sakene. Det stilles ikke vilkår om fem års sammenhengende arbeid (sml. *Verruga*), og det stilles ikke krav om fem års arbeid i løpet av de siste syv årene (*Aubriet*). På den annen side stilles det i tillegg krav om kunnskaper i norsk og at søkeren har bodd i et annet nordisk land i perioden. Domstolens avgjørelser viser imidlertid at ulike varianter av vilkår om fem års arbeid i vertslandet anses som for restriktivt, og det er tilbakevist at domstolens avgjørelse i *Giersch*-saken innebærer at det kan stilles et slikt vilkår. Departementet mener på denne bakgrunn at det er grunn til å gjøre endring i vilkåret.

Ut over disse sakene som konkret gjelder femårskrav, er det få holdepunkter for å vurdere hvilke vilkår som vil være i overensstemmelse med EØS-retten på området. Departementet legger til grunn at det er adgang til å opprettholde et vilkår om en viss periode med arbeid i Norge. Vi foreslår derfor

² Grensearbeider: en person som bor i ett EØS-land og arbeider i et annet, og som reiser hjem til bopsettingslandet daglig eller minst én gang per uke

³ Saken gjaldt vilkår for utdanningsstøtte til barn av grensearbeidere i Luxemburg. Femårskravet ble også i Luxemburg innført som følge av *Giersch*-saken.

å redusere perioden en grensearbeider må ha arbeidet i Norge fra fem år til en periode på to av de siste fem årene.

Det er svært få grensearbeidere eller familiemedlemmer til grensearbeidere som søker om lån og stipend til utdanning i utlandet, og endringen vil berøre få personer.

Departementets forslag

Departementet foreslår å redusere antall år EØS- eller EFTA-grensearbeidere må ha arbeidet i Norge for at grensearbeideren eller dennes familiemedlem skal ha rett til lån og stipend til utdanning i utlandet. Vilkåret i gjeldende § 31-5 første ledd bokstav d og e reduseres fra fem år til minst to av de siste fem årene. Gjeldende § 31-5 første ledd bokstav d og e vil bli § 10 første ledd bokstav d og e i forskrift om utdanningsstøtte som skal gjelde fra undervisningsåret 2020-2021⁴.

3.2 Presisere den skjønnsmessige regelen om tilknytning til Norge for å ha rett til lån og stipend til utdanning i utlandet

Gjeldende rett

Som omtalt over kan søker ha rett til lån og stipend til utdanning i utlandet selv om vilkårene i § 31-5 første ledd ikke er oppfylt, dersom man etter en samlet skjønnsmessig vurdering kan sies å ha en tilsvarende tilknytning til Norge som etter vilkårene i første ledd. Se § 31-5 andre ledd.

En søkers tilknytning til Norge skal alltid vurderes etter andre ledd dersom de objektive vilkårene i første ledd ikke er oppfylt. Ved utøvelsen av skjønnnet skal det gjøres en konkret vurdering av den enkelte søkers tilknytning til Norge. Den samlede tilknytningen må være på et nivå som tilsvarer den tilknytningen en person har etter de objektive reglene. Tilknytningen må altså være sammenliknbar med for eksempel tilknytningen etter tre års skolegang eller to års botid i løpet av de siste fem årene.

Etter ordlyden i andre ledd skal det legges særlig vekt på søkerens norskkunnskaper. Ut over dette sier ikke bestemmelsen noe om hvilke faktorer det kan legges vekt på ved vurderingen av tilknytningen til Norge. I praksis legges det vekt på alle faktorer som sier noe om søkerens tilknytning til Norge. Dette kan for eksempel være om søkeren har annen familie i Norge, har hatt andre perioder med opphold, søkerens tilknytning til andre land, eller om søker eier bolig i Norge.

Departementets vurderinger og forslag

Dagens regelverk gir lite informasjon om innholdet i den skjønnsmessige vurderingen av søkerens tilknytning til Norge. Videre er ikke det en klar sammenheng mellom de objektive vilkårene om tilknytning i gjeldende § 31-5 første ledd og den skjønnsmessige vurderingen etter andre ledd. Dette kan føre til at regelen er vanskelig å forstå for studenter og elever.

For det første er det uklart hva som ligger i at en søker skal ha "tilsvarende" tilknytning etter andre ledd som etter første ledd. Hensikten med dette var å gi uttrykk for at tilknytningen måtte være like sterk som etter vilkårene i første ledd. Bruken av ordet "tilsvarende" skaper imidlertid uklarhet om forholdet mellom første og andre ledd, for eksempel ved at det kan oppfattes slik at det også etter andre ledd stilles krav om botid, skolegang osv. Hensikten med den skjønnsmessige vurderingen er ikke å legge slike rammer på hvilke faktorer som kan vise tilknytning til Norge. Samtidig må det kreves et visst nivå på tilknytningen for rett til lån og stipend til utdanning i utlandet. Departementet foreslår å omformulere skjønnregelen om tilknytning til Norge fra å stille krav om "tilsvarende" tilknytning, til å stille krav om "tilstrekkelig" tilknytning til Norge. Krav om en tilstrekkelig tilknytning

⁴ Se note 1

til Norge vil fortsatt innebære at det kreves en tilknytning av en viss styrke for å gi rett til lån og stipend.

Departementet foreslår videre å vise til at tilknytningen skal være av en slik art at det er sannsynlig at søkeren vil arbeide i Norge etter endt utdanning. Formålet med utdanningsstøtteordningen er blant annet å sikre det norske arbeidsmarkedet tilgang på kompetanse. En henvisning til formålet med utdanningsstøtteordningen og sammenhengen med tilknytningskravene bidrar etter departementets oppfatning til å klargjøre bestemmelsens rekkevidde.

Videre er det ønskelig å klargjøre i gjeldende § 31-5 andre ledd at delvis oppfylte tilknytningsvilkår etter første ledd i kombinasjon med hverandre eller med andre faktorer kan være tilstrekkelig for å vise tilknytning til Norge, og at alle faktorer som kan vise en tilknytning til Norge er relevante. Dette er en ren presisering av dagens praksis, og er ment å gjøre regelen lettere å forstå. Departementet foreslår også å ta inn noen eksempler på mulige forhold det kan legges vekt på, men dette er ikke en uttømmende liste.

Departementets forslag

Departementet foreslår å presisere den skjønnsmessige regelen om tilknytning til Norge i gjeldende § 31-5 andre ledd. Søkeren må ha en tilstrekkelig tilknytning til Norge. Tilknytningen skal være av en slik art at det er sannsynlig at søkeren vil arbeide i Norge etter endt utdanning, og det skal legges vekt på alle forhold som viser tilknytning til Norge. Gjeldende § 31-5 andre ledd vil bli ny § 10 andre ledd i forskrift om utdanningsstøtte som skal gjelde fra studieåret 2020-2021⁵.

4. Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslagene antas å ha minimale økonomiske og administrative konsekvenser. Forslaget om å redusere antall år EØS- grensearbeidere må ha arbeidet i Norge er en realitetsendring, men den vil påvirke svært få søkere. Derfor antas realitetsendringen å få marginal budsjetteffekt. Forslaget om endringer i den skjønnsmessige regelen er presiseringer og klargjøringer, og har ikke budsjetteffekt.

5. Forslag til forskriftsendringer

Det er tidligere sendt på høring forslag til mindre endringer i gjeldende forskrift om tildeling av utdanningsstøtte § 31-5. Det er foreslått å presisere at vilkårene gjelder også ved nettstudier, og at vilkårene ikke gjelder for søkere som tar utvekslingsopphold. Bestemmelsen er foreslått tatt inn i § 10 i ny struktur i forskrift om utdanningsstøtte som skal gjelde fra og med studieåret 2020-2021⁶. Forslagene til endring fra tidligere høring og i dette høringsnotatet er slått sammen her, og departementet foreslår at det i ny forskrift om utdanningsstøtte gjøres følgende endringer (nye endringer markert med kursiv):

§ 31-5 blir ny § 10.

Forskrift om utdanningsstøtte § 10 skal lyde:

§ 10 Krav om søkerens tilknytning til Norge ved utdanning i utlandet eller nettstudier

For å ha rett til lån og stipend til utdanning i utlandet eller til nettstudier i Norge eller i et annet EØS-land, skal søkeren oppfylle ett av følgende vilkår:

- a) Søkeren har bodd i Norge i en sammenhengende periode på minst to av de siste fem årene.

⁵ [se](#) note 1

⁶ Se note 1, utkast til forskrift om utdanningsstøtte § 10

b) Søkeren har gått på skole eller tatt utdanning i Norge i minst tre år.

c) Søkeren har barn, ektefelle eller en forelder som bor i Norge mens søkeren er under utdanning. Dersom søkerens grunnlag for rett til utdanningsstøtte er § 8, kan dette familiemedlemmet ikke være den EØS- eller EFTA-arbeidstakeren som gir grunnlaget for retten til lån og stipend. Søkeren skal enten bo sammen med familiemedlemmet i Norge når utdanningen starter, eller ha bodd sammen med familiemedlemmet i minst to år i Norge eller i utlandet. Søkeren skal ha norskkunnskaper på nivå B1 etter Det felles europeiske rammeverket for språk.

d) Søkeren er EØS- eller EFTA-grensearbeider og har arbeidet i Norge *i minst to av de siste fem årene*. Søkeren skal i tillegg ha norskkunnskaper på nivå B1 etter Det felles europeiske rammeverket for språk.

e) Søkeren er familiemedlem til en EØS- eller EFTA-grensearbeider som har arbeidet i Norge *i minst to av de siste fem årene*. Søkeren skal i tillegg ha bodd i et annet nordisk land i denne perioden og ha norskkunnskaper på nivå B1 etter Det felles europeiske rammeverket for språk.

Søkeren har også rett til lån og stipend dersom søkeren etter en samlet skjønnsmessig vurdering, kan sies å ha en *tilstrekkelig tilknytning til Norge*. *Tilknytningen skal være av en slik art at det er sannsynlig at søkeren vil arbeide i Norge etter endt utdanning, se utdanningsstøtteloven § 1. Søkere som delvis oppfyller ett eller flere av vilkårene i første ledd, kan ha tilstrekkelig tilknytning til Norge på grunnlag av en kombinasjon av vilkår eller i kombinasjon med andre forhold som viser tilknytning. Det skal legges vekt på alle forhold som viser tilknytning til Norge. I tillegg til forholdene som er omfattet av første ledd, kan det for eksempel legges vekt på at søker har annen familietilknytning i Norge enn den som er omfattet av første ledd bokstav c, at søkeren eller familien har eiendom i Norge, eller at søkeren har tilbrakt ferier i Norge.* Norskkunnskaper tillegges særlig vekt i vurderingen.

Det gjøres unntak for søkere som har et utvekslingsopphold i utlandet som er en godkjent del av en universitets- og høyskoleutdanning eller fagskoleutdanning. Det samme gjelder søkere som har et utvekslingsopphold i utlandet som er en godkjent del av norsk videregående opplæring.