



**DET KONGELIGE
ARBEIDS- OG SOSIALDEPARTEMENT**

Høringsnotat

Forslag til endringer i reglene om å kombinere
dagpenger med opplæring og utdanning

16.12.2020

Høringsfrist: 10.02.2021

Innhold

1	Innledning	3
1.1	En oppsummering av departementets forslag	4
2	Gjeldende rett	5
2.1	Oversikt over folketrygdlovens regulering av adgangen til å kombinere	5
	dagpenger med utdanning og opplæring	5
2.1.1	Det grunnleggende kravet om å være reell arbeidssøker.....	5
2.1.2	Hovedregelen om at dagpenger ikke kan kombineres med utdanning	5
2.2	Utdanningsunntakene i dagpengeforskriften	6
2.2.1	Utdanning utenfor normal arbeidstid.....	7
2.2.2	Utdanning påbegynt før ledigheten	7
2.2.3	Utdanning av kortere varighet	7
2.2.4	Opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere	8
2.2.5	Deltakelse i introduksjonsprogram	8
2.2.6	Deltakelse i arbeidsmarkedstiltak	8
2.3	Endringer i dagpengeforskriften i 2016	8
2.4	Arbeids- og velferdsetatens erfaringer med unntaksbestemmelsene i dagpengeforskriften	8
2.5	Behov for fornying av regelverket	9
3	Bruk av opplæring i regi av Arbeids- og velferdsetaten	9
3.1	Opplæring som arbeidsmarkedstiltak	9
3.2	Opplæring i egen regi med dagpenger	10
3.3	Midlertidig ordning med utdanning i dagpengeperioden	11
4	Effekter av opplæring på deltakelse i arbeidslivet	11
5	Gjennomgang av offentlige utvalgs forslag om bruk av dagpenger under opplæring	13
5.1	NOU 2018: 13 Voksne i grunnskole og videregående opplæring (Livsoppholdsutvalget)	14
5.2	NOU 2019: 12 Lærekraftig utvikling (Etter- og videreutdanningsutvalget).....	14
5.3	NOU 2019: 7 Arbeid og inntektssikring (Sysselsettingsutvalgets ekspertgruppe).....	15
5.4	Rapport fra ekspertgruppe.....	15
6	Departementets forslag til endringer i regelverk for opplæring med dagpenger ...	16
6.1	Formål med endringene i regelverket	16
6.2	Forslag om å videreføre dagens regler om opplæring for innvandrere og for deltakere i arbeidsmarkedstiltak	17
6.3	Forslag om å tillate opplæring på dagtid	17
6.4	Forslag om å avgrense målgruppen for opplæring med dagpenger.....	18

6.4.1	Avgrensning mot delvis ledige og delvis permitterte	18
6.4.2	Aldersmessig avgrensning	18
6.5	Forslag om å videreføre søknadsplikten og innføre krav om godkjent opplæringsplan	19
6.5.1	Konsekvenser av brudd på opplæringsplan	20
6.6	Forslag om at dagpengeregelverkets krav om å være reell arbeidssøker videreføres som hovedregel	20
6.6.1	Vurdering av EØS-rettslige konsekvenser av å lempe på kravet om å være reell arbeidssøker	21
6.7	Forslag om å innføre et krav om tre måneders innledende arbeidssøkerperiode	22
6.8	Forslag til dagpengesats og mulighet for å kombinere dagpenger med støtte fra Lånekassen	23
6.9	Forslag til krav om redusert studieprogresjon	25
6.10	Forslag til krav om opplæringsens varighet	26
7	Sammenlikning mellom dagens regler og forslag til nytt regelverk	27
8	Evaluerings av nytt regelverk	30
9	Økonomiske og administrative konsekvenser	30
10	Forslag til endringer i folketrygdloven og dagpengeforskriften	31

1 Innledning

Arbeids- og sosialdepartementet sender med dette på høring forslag til nytt regelverk for å kombinere dagpenger med opplæring og utdanning.

Bakgrunnen for forslaget er blant annet et anmodningsvedtak fra Stortinget fra 2017 (vedtak nr. 319 15. desember 2017), hvor regjeringen ble bedt om å utrede adgang til i større grad å åpne opp for å ta utdanning, herunder utdanning som gir studiepoeng, mens man mottar dagpenger.

Videre har tre ulike offentlige utredninger, som avga sine rapporter i 2018 og 2019, foreslått endringer i dagpengeregelverket når det gjelder mulighetene for å kombinere dagpenger med opplæring og utdanning. Det gjelder Livsoppholdsutvalget (NOU 2018: 13), Etter- og videreutdanningsutvalget (NOU 2019: 12) og Sysselsettingsutvalget (NOU 2019: 7).

Hovedregelen er at dagpenger og utdanning ikke kan kombineres. Begrunnelsen er at personer som tar utdanning i utgangspunktet ikke anses som reelle arbeidssøkere. Det er imidlertid flere unntak fra hovedregelen.

Som et midlertidig tiltak i en situasjon med mange permitterte og ledige i kjølvannet av koronapandemien, innførte regjeringen fra 20. april 2020 en midlertidig ordning hvor man kan ta opplæring i dagpengeperioden og samtidig beholde retten til dagpenger. I den midlertidige ordningen er kravet om søknad til Arbeids- og velferdsetaten opphevet, mens kravet om aktiv arbeidssøking og om å være disponibel for arbeidsmarkedet er opprettholdt. Ordningen

omfatter alle ledige og permitterte med rett til dagpenger. Studenter som mottar lån eller stipend fra Lånekassen er ikke med i ordningen.

Ordningen er i statsbudsjettet for 2021 foreslått forlenget til 1. juli 2021.

Utvidet bruk av opplæring med dagpenger er begrunnet ut fra et arbeidsmarkedspolitisk behov for å få flere som mangler grunnskole og videregående opplæring og fagskoleutdanning inn i arbeidslivet. Det er ikke et mål å øke bruken av utdanning generelt for ledige og permitterte som har kvalifikasjoner til å komme raskt i arbeid ved å være aktivt jobbsøkende.

Et nytt regelverk skal ivareta og kombinere hensynet til aktiv arbeidssøking med muligheter for å ta opplæring som kan forhindre langtidsledighet og varig utestenging fra arbeidslivet. Det betyr at det særskilt skal legges til rette for at ledige og permitterte kan fullføre grunnskole og videregående opplæring i dagpengeperioden, samt fag- og yrkesopplæring på videregående nivå og fagskoleutdanning. Gjennom dette legges de generelle prioriteringene innenfor utdannings- og arbeidsmarkedspolitikken til grunn for bruk av opplæring i dagpengeperioden.

Økt bruk av opplæring for arbeidssøkere som har mangelfulle formelle kvalifikasjoner og svake grunnleggende ferdigheter, vil på sikt kunne gi flere i arbeid, færre ledige og færre på trygd. Samtidig er det viktig å unngå at dagpengeordningen blir et alternativ til finansiering av opplæring fra bl.a. Lånekassen. Det vil særlig gjelde ved høyskole- og universitetsutdanning. Å åpne for mer opplæring og utdanning i dagpengeperioden kan øke risikoen for at dette vil skje. Blir reglene for å kombinere utdanning med dagpenger for gunstige, kan det føre til økt tilstrømming til dagpengeordningen av personer som ikke er reelle arbeidssøkere. Dessuten kan økt bruk av opplæring bidra til å svekke arbeidssøkerinnsatsen og slik forlenge ledighetsperioden.

1.1 En oppsummering av departementets forslag

For å kunne ta grunnskole og videregående opplæring samt fagskoleutdanning med dagpenger foreslår departementet følgende:

- Du må være fylt 25 år.
- Du må være helt ledig eller helt permittert.
- Det innføres søknadsplikt og krav om godkjent opplæringsplan.
- Det settes et delvis krav om å være reell arbeidssøker.¹
- For fagskoler settes et krav om tre måneders innledende arbeidssøkerperiode
- Dagpengesats vurderes etter høringsrunden.
- Dagpenger kan kombineres med støtte fra Lånekassen.
- Opplæring kan skje på dagtid.
- Opplæring kan skje på fulltid.
- Varigheten av opplæringen tilpasses varighetsbestemmelsene i dagpengeordningen.

For høyere utdanning foreslås følgende:

¹ Dette gjelder ikke for fagskolene. Her settes det krav om fullt ut å være reell arbeidssøker.

- Du må være fylt 30 år.
- Du må være helt ledig eller helt permittert.
- Det innføres søknadsplikt og krav om godkjent opplæringsplan.
- Det innføres et krav om tre måneders innledende arbeidssøkerperiode og krav om å være reell arbeidssøker.
- Dagpengesatsen vil bli redusert.
- Dagpenger kan kombineres med støtte fra Lånekassen.
- Utdanningen kan skje på dagtid.
- Studieprogresjonen begrenses til 10 eller 15 studiepoeng per semester.
- Varigheten av utdanningen begrenses til seks eller tolv måneder.

2 Gjeldende rett

2.1 Oversikt over folketrygdlovens regulering av adgangen til å kombinere dagpenger med utdanning og opplæring

2.1.1 Det grunnleggende kravet om å være reell arbeidssøker

Dagpenger under arbeidsløshet skal gi delvis dekning for bortfall av arbeidsinntekt, jf. folketrygdloven § 4-1.² For å ha krav på ytelsen, må personen ha hatt en viss minsteinntekt, jf. § 4-4, og dessuten være reell arbeidssøker, jf. § 4-5.

For å anses som reell arbeidssøker må en person være arbeidsfør og villig til å ta ethvert arbeid som er lønnet etter tariff eller sedvane, hvor som helst i Norge, uavhengig av om det er på heltid eller deltid og uavhengig av om arbeidssøkeren er utdannet eller har tidligere arbeidserfaring innenfor yrket. Vedkommende må også være villig til å delta på arbeidsmarkedstiltak. Kravet om å være reell arbeidssøker suppleres av meldepliktbestemmelsen i § 4-8, som krever at dagpengesøkeren må stå tilmeldt Arbeids- og velferdsetaten som arbeidssøker.

Kravet til å være reell arbeidssøker spesifiseres nærmere i dagpengeforskriften³ § 4-1, jf. folketrygdloven § 4-5 siste ledd. For å bli ansett som reell arbeidssøker, stiller forskriften krav om at dagpengesøkeren driver aktiv arbeidssøking eller annen aktivitet for å komme i arbeid. Arbeids- og velferdsetaten kan pålegge dagpengesøkeren å gjennomføre nærmere angitte aktiviteter, og kan kreve at vedkommende dokumenterer gjennomført aktivitet, jf. dagpengeforskriften § 4-1 andre og tredje ledd.

Dersom alder eller tungtveiende sosiale hensyn knyttet til helse, omsorgsansvar for små barn eller pleietrengende i nær familie tilsier det, kan medlemmet regnes som reell arbeidssøker selv om vedkommende søker deltidsarbeid eller bare søker arbeid innenfor et begrenset geografisk område.

2.1.2 Hovedregelen om at dagpenger ikke kan kombineres med utdanning

Kravet om å være reell arbeidssøker innebærer at det stilles strenge krav til aktiv jobbsøking og hurtig overgang til nytt arbeid. Det er derfor nødvendig med bestemmelser som forhindrer

² Lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd.

³ Forskrift 16. september 1998 nr. 890 om dagpenger under arbeidsløshet.

aktiviteter som begrenser dagpengesøkerens muligheter på arbeidsmarkedet. Personer som gjennomfører utdanning eller opplæring, gis i utgangspunktet ikke dagpenger, jf. folketrygdloven § 4-6. Bakgrunnen for denne begrensingen er at en person som tar utdanning, ikke er disponibel for arbeidsmarkedet grunnet tiden som går med til undervisning og selvstudium, samt manglende fokus på, og tid til, aktivt jobbsøk. Fullføring av et utdanningsløp kan dessuten medføre lengre ledighetsperioder enn nødvendig. Som følge av dette anses en person som tar utdanning, kun som reell arbeidssøker innenfor de begrensede unntakene som følger av loven selv.

Lovens hovedregel har også bakgrunn i at de fleste må finansiere utdanning med studielån eller egne midler, og at det da kan virke urimelig dersom det i stor grad tillates at arbeidssøkere får finansiert utdanningen sin gjennom dagpenger.

Folketrygdloven § 4-6 første ledd annet punktum åpner for at det i forskrift kan gis unntak fra hovedregelen om at dagpenger ikke kan kombineres med utdanning når det gjelder:

- utdanning eller opplæring utenfor normal arbeidstid
- utdanning eller opplæring av kortere varighet innenfor normal arbeidstid
- deltakelse i arbeidsmarkedstiltak
- deltakelse i introduksjonsprogram etter introduksjonsloven

Denne bestemmelsen har sin bakgrunn i at Arbeids- og velferdsetatens praksis fram mot starten av 1990-tallet utviklet seg slik at grensen for akseptert omfang av utdanning med dagpenger stadig ble utvidet, innenfor en tolkning av "reell arbeidssøker"-begrepet. Aktiviteter som kunne tillates, måtte ikke være til hinder for at dagpengesøkeren var disponibel for arbeidsmarkedet. Etatens praksis var derfor å tillate utdanning på kveldstid og kortvarig utdanning på dagtid. Utdanningen ble ansett som kortvarig dersom den ikke oversteg tre måneder. I visse tilfeller ble imidlertid utdanning på dagtid tillatt i en periode på opptil ett år, og man så en tendens til utglidning. For å skape tydeligere grensdragninger for hva slags utdanning som er forenlig med å være dagpengemottaker og reell arbeidssøker, ble hovedregelen og forskriftshjemmelen til å gi unntak for et begrenset antall nærmere definerte situasjoner lovfestet i § 4-6, se Ot.prp. nr. 62 (1992-93) s. 6.

2.2 Utdanningsunntakene i dagpengeforskriften

En dagpengesøker som ønsker å kombinere dagpenger med utdanning, må etter dagpengeforskriften § 4-3 første ledd fremme søknad til Arbeids- og velferdsetaten. Slik dagpengeforskriften § 4-3 er utformet, legger den ikke opp til at Arbeids- og velferdsetaten skal gjøre en vurdering av innholdet i, eller hensiktsmessigheten av, utdanningen eller opplæringen i det enkelte tilfellet. Vurderingen gjelder utelukkende om utdanningen omfattes av en av unntaksbestemmelsene.

Deltakelse i utdanning eller opplæring må ikke være til hinder for å oppfylle vilkårene for å være reell arbeidssøker. Dersom dagpengemottakeren får tilbud om høvelig arbeid eller hensiktsmessig arbeidsmarkedstiltak, må vedkommende være villig til å avbryte opplæringen, jf. dagpengeforskriften § 4-2.

2.2.1 Utdanning utenfor normal arbeidstid

Det første unntaket innebærer at dagpengemottakeren kan få dagpenger under utdanning eller opplæring når undervisningen foregår utenfor normal arbeidstid, jf. dagpengeforskriften § 4-3 annet ledd bokstav a. At undervisningen må foregå utenom normal arbeidstid, vil si at undervisningen i all hovedsak må foregå på kveldstid eller i helger, men det er tillatt med inntil ti dager per semester med undervisning på dagtid.

Det er videre et vilkår at undervisningen uttrykkelig er lagt opp slik at den kan kombineres med fullt arbeid på dagtid. Det er en objektiv vurdering av studiemodellen som sådan som er avgjørende for om unntaket kommer til anvendelse. Det avgjørende er altså ikke om den enkelte student faktisk begrenser studietiden til kveldstid og helger, men hvordan utdanningen er lagt opp fra utdanningsinstitusjonens side.

En utdanning anses dessuten kun som forenlig med fulltidsarbeid dersom studieprogresjonen er redusert med minst 50 prosent sammenliknet med tilsvarende utdanning på fulltid med normal studieprogresjon.

Det stilles også krav om at vedkommende følger undervisningen. Dersom det ikke finnes et fast opplæringssted med undervisningstilbud innen rimelig reiseavstand, kan dette kravet fravikes.

Dersom en utdanning/opplæring faller inn under bokstav a, gjelder ingen tidsbegrensning, og dagpengesøkeren kan følgelig fortsette studiet i hele dagpengeperiodens varighet.

2.2.2 Utdanning påbegynt før ledigheten

Dagpengeforskriften § 4-3 annet ledd bokstav b gir de som har startet utdanning eller opplæring mens de var i fullt arbeid før ledigheten, en viss adgang til å fortsette et slikt studieløp i dagpengeperioden. Helt ledige og helt eller delvis permitterte som har startet en utdanning minst seks måneder før ledigheten eller permitteringen, kan fortsette med den påbegynte utdanningen i inntil seks måneder uten at det stilles krav om minst 50 % redusert studieprogresjon. For denne gruppen tillates også utdanning på dagtid i mer enn ti dager per semester, men det er fortsatt et krav at utdanningen er lagt opp slik at den kan kombineres med fulltidsjobb på dagtid.

Unntaket er begrunnet med at disse dagpengesøkerne gjennom å ha startet en utdanning eller opplæring mens de var i fullt arbeid, har vist at det opplegget de har påbegynt, var mulig å kombinere med fulltidsarbeid. De har dermed vist at de vil kunne kombinere det å være reell arbeidssøker på fulltid med det påbegynte studieopplegget. De er derfor gitt en adgang til å fortsette eller fullføre studieopplegget i en periode på maksimalt seks måneder. Dersom studieopplegget ikke er avsluttet innen denne perioden, må det avbrytes dersom dagpengeretten skal bestå.

Unntaket gjelder ikke for delvis ledige.

2.2.3 Utdanning av kortere varighet

Opplæring eller utdanning på full tid som i sin helhet er gjennomført innen en periode på tre måneder, kan etter § 4-3 annet ledd bokstav c kombineres med dagpenger. Bestemmelsen

gjelder kortvarige sertifiseringer, kurs e.l. som ikke utgjør en del av et lengre studieløp. Forberedende prøver, spesialfag, semesteremne eller andre delfag som inngår i en utdanning, regnes som deler av lengre utdanningsløp, og ikke som selvstendige enheter som kan kombineres med dagpenger.

Perioden på tre måneder kan deles opp i bolker og inkluderer deltidsutdanning.

2.2.4 Opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere

Dagpengeforskriften § 4-3 annet ledd bokstav d gjør unntak for deltakelse på full tid i godkjent opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere i inntil ett år. Perioden kan deles opp i bolker, og i særlige tilfeller forlenges ut over ett år.

2.2.5 Deltakelse i introduksjonsprogram

Dagpengeforskriften § 4-3 annet ledd bokstav e gir unntak for deltakelse i introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere. Bakgrunnen for unntaket for deltakelse i introduksjonsprogrammet er at det ville være urimelig om deltakere som har opptjent rett til dagpenger, som i mange tilfeller vil være en høyere ytelse enn introduksjonsstøtten, ikke skulle kunne beholde den høyere ytelsen.

2.2.6 Deltakelse i arbeidsmarkedstiltak

Det kan ytes dagpenger under deltakelse i arbeidsmarkedstiltak, jf. dagpengeforskriften § 4-3 siste ledd. Det finnes ulike kategorier av arbeidsmarkedstiltak, deriblant opplæring. Vi viser til punkt 3 for en nærmere redegjørelse av opplæring som arbeidsmarkedstiltak.

2.3 Endringer i dagpengeforskriften i 2016

Dagpengeforskriften § 4-3 er endret flere ganger etter at den særskilte hjemmelen for unntak ble lovfestet. Forskriften ble sist endret våren 2016, da det ble gjort flere mindre utvidelser:

- Vilkårene for hva som kan regnes som opplæring tilpasset fullt arbeid ble justert ved at studiesamlinger og undervisning på dagtid ble tillatt med inntil ti dager per semester.
- Permitterte og helt ledige som har påbegynt utdanning minst seks måneder før ledigheten/permitteringen fikk delta i studiesamlinger/ undervisning i *mer* enn ti dager på dagtid per semester. De ble også fritatt for krav til å måtte følge undervisningen.
- Bestemmelsen om adgang til kortvarig utdanning på dagtid ble justert, slik at det ble helt klart at man kan ta utdanning på deltid.
- Det ble åpnet for norskopplæring for innvandrere ut over ett år.

2.4 Arbeids- og velferdsetatens erfaringer med unntaksbestemmelsene i dagpengeforskriften

Dagens regelverk oppfattes av Arbeids- og velferdsetaten som komplekst og vanskelig å fortolke. Det har blant annet sammenheng med at reglene over tid har blitt utfordret ved at ledigheten har rammet ulike grupper på arbeidsmarkedet. Det har medført at det er kommet inn mange detaljerte tillegg og unntak fra hovedregelen. Det finnes i dag bestemmelser i

regelverket knyttet til konkrete krav mht. studie- eller undervisningsbelastning, ulike krav til omfang og varighet, og disse har vist seg vanskelig å praktisere. Den detaljerte utformingen av regelverket gjør at det også kan være vanskelig for dagpengemottakerne å forstå hva slags opplæring Arbeids- og velferdsetaten kan godkjenne.

Erfaringer med dagpengeforskriften § 4-3 har blant annet vist at høyere utdanning oftere kommer inn under unntaksbestemmelsene enn grunnskoleutdanning og utdanning på videregående nivå. Det foreligger bl.a. bestemmelser knyttet til omfang og varighet som særlig ser ut til å være lite gunstige for ledige som ønsker å fullføre videregående opplæring og fagopplæring. Dette kan ha sammenheng med hvordan videregående opplæring er organisert med full undervisning på dagtid og krav om personlig frammøte.

2.5 Behov for fornying av regelverket

Endringer og krav i arbeidsmarkedet tilsier at behovet for fullført videregående opplæring og fagkompetanse vil øke i årene som kommer. Personer som har en svak tilknytning til arbeidslivet kan også ha lav motivasjon for å investere i egen utdanning. Manglende motivasjon kan skyldes både tidligere skoleerfaringer, og usikkerhet om hva gevinsten av utdanning vil være med hensyn til framtidige jobbmuligheter. Ettersom det er de som har minst utdanning fra før som i realiteten har mest behov for ytterligere utdanning, bør dette gjenspeiles i regelverket.

I tillegg kan det reises spørsmål om enkeltelementer i utdanningsunntakene kan framstå som mindre relevante i dagens arbeidsmarked enn på tidspunktet de ble innført. Dette gjelder for eksempel regelverkets skille mellom utdanning i og utenfor normal arbeidstid. I dagens arbeidsmarked er det større fleksibilitet med tanke på arbeidstid, hjemmekontorløsninger o.l.

Utviklingen av mer fleksible opplæringstilbud og utvidet tilgang på nettbasert læring tilsier også at det er behov for en gjennomgang av regelverket.

3 Bruk av opplæring i regi av Arbeids- og velferdsetaten

Arbeids- og velferdsetatens opplæringstiltak er et supplement til utdanningsmyndighetenes tilbud, og representerer en mulighet for å gi utsatte grupper som står utenfor arbeidslivet nødvendig formell kompetanse for å komme i arbeid. Tilgangen til opplæring eller utdanning for etatens brukere skjer hovedsakelig gjennom to spor:

- Opplæring innvilget som arbeidsmarkedstiltak.
- Opplæring i egen regi hvor livsoppholdet er finansiert av Arbeids- og velferdsetaten.

3.1 Opplæring som arbeidsmarkedstiltak

Arbeidsmarkedstiltak tildeles på grunnlag av en behovs- eller arbeidsevnevurdering hvor Arbeids- og velferdsetaten på skjønnsmessig grunnlag avgjør om tiltak er hensiktsmessig og nødvendig for å komme i arbeid. Vedtak om bistandsbehov fattes med hjemmel i NAV-loven §14a.⁴ Foreligger det et bistandsbehov vil det på grunnlag av tiltaksforskriften bestemmes hvilket tiltak som kan benyttes.⁵ Deltakelse i tiltaket bør anses som nødvendig og

⁴ Lov 16. juni 2006 nr. 20 om arbeids- og velferdsforvaltningen.

⁵ Forskrift 11. desember 2015 nr. 1598 om arbeidsmarkedstiltak.

hensiktsmessig for at tiltaksdeltakeren skal skaffe eller beholde arbeid, jf. tiltaksforskriften § 1-3 første ledd.

Opplæring vil da være et mulig tiltak som kan velges. Det vil i hovedsak enten være opplæring i form av arbeidsmarkedskurs som anskaffes på anbudsbasis, eller ved å bruke skole- og studieplasser innenfor det offentlige utdanningssystemet. De som deltar i opplæringstiltaket kan motta dagpenger eller arbeidsavklaringspenger om de har rett på det, eventuelt tiltakspenger om de ikke har noen annen ytelse. Er konklusjonen at det ikke foreligger et bistandsbehov, innebærer det at tilbudet fra Arbeids- og velferdsetaten er begrenset til de generelle tjenestene som er tilgjengelig for alle brukere. Det kan omfatte formidlingsbistand, veiledning i yrkesvalg, jobbsøking og liknende.

I 2019 deltok i gjennomsnitt 13 400 personer på NAVs opplæringstiltak der opplæring ble innvilget som arbeidsmarkedstiltak. I denne gruppen inngår både personer med nedsatt arbeidsevne og ordinært ledige. Av disse var det 1 160 personer som hadde dagpenger som livsoppholdsytelse. Blant dagpengemottakere som fikk opplæring som arbeidsmarkedstiltak var det 130 personer som fikk grunnskoleopplæring; 610 fikk videregående opplæring og 380 høyere utdanning. For 40 personer var utdanningsnivå ikke oppgitt.

Antall deltakere i Arbeids- og velferdsetatens opplæringstiltak lå i november 2020 på rundt 13 800 personer. Det utgjør om lag en av fem deltakere i Arbeids- og velferdsetatens arbeidsmarkedstiltak. Av disse deltok om lag 6 200 personer i ulike former for arbeidsmarkedsopplæring. Denne opplæringen vil dels være organisert som felleskurs og dels som enkeltplasser.

Om lag 3 500 personer deltok i yrkesfaglig opplæring på videregående nivå, de fleste i form av enkeltplasser. Med nytt opplæringsregelverk fra 2019 er dette et prioritert område som forutsetter et tett samarbeid med fylkeskommunale utdanningsmyndigheter. Deltakelsen i høyere utdanning utgjorde 3 100 personer, mens om lag 1 000 personer deltok i andre former for opplæring. Høyere utdanning som arbeidsmarkedstiltak er forbeholdt personer med nedsatt arbeidsevne hvor arbeidsavklaringspenger er den vanligste kilde til livsopphold.

Det legges ikke opp til endringer i regelverket knyttet til muligheten til å få innvilget opplæring som arbeidsmarkedstiltak etter tiltaksforskriften og til å motta dagpenger under deltakelsen på tiltak.

3.2 Opplæring i egen regi med dagpenger

I det andre opplæringssporet kan opplæring tas på eget initiativ med livsopphold fra Arbeids- og velferdsetaten. Dersom en person oppfyller kravene for å få dagpenger, må vedkommende søke om godkjenning for å få kombinere opplæring med dagpenger i henhold til de unntaksreglene som er omtalt ovenfor.

Statistikk fra Arbeids- og velferdsdirektoratet viser at det var et begrenset antall personer som har fått godkjent utdanning i dagpengeperioden med hjemmel i folketrygdloven og dagpengeforskriften. I 2017 var det om lag 780 personer, mens det var 600 personer i 2018 og 490 personer i 2019. Dette utgjør en liten andel av alle dagpengemottakere som i 2019 gjennomsnittlig var 29 200 helt ledige og 11 100 delvis ledige.

Fordelt på type utdanning var det i 2019 om lag 200 ledige som tok grunnopplæring, mens i underkant av 300 personer deltok på høyere utdanning. Det var en overvekt av kvinner, og 18 prosent var under 30 år mens fem prosent var under 25 år. Det er små tall, og vanskelig å trekke klare konklusjoner, men tallene kan indikere at det har vært lettere å tilpasse høyere utdanning til unntaksreglene enn grunnskole og videregående opplæring.

Det har ikke vært mulig å framskaffe tall for antall avslag på søknader om utdanning.

3.3 Midlertidig ordning med utdanning i dagpengeperioden

Som ovenfor nevnt, ble det 20. april 2020 som følge av koronapandemien satt i verk en midlertidig ordning som omfatter både permitterte og ledige som hever dagpenger. Kravet om å søke NAV-kontoret om godkjenning for å kunne beholde dagpenger under opplæring ble opphevet.

Arbeids- og velferdsetaten har ikke oppdaterte, pålitelige tall for hvor mange dagpengemottakere som deltar på opplæring innenfor den midlertidige ordningen. Siden søknadsplikten er opphevet, har Arbeids- og velferdsetaten ikke hatt tilgang til opplysninger som gir grunnlag for å utarbeide statistikk på dette området.

Som en følge av koronakrisen satt regjeringen i verk en rekke tiltak for at ledige og permitterte kan bruke den ledige tiden til opplæring og utdanning, og for å utvide kapasiteten i videregående opplæring, ved fagskoler og høyskoler og universiteter. Det ble for 2020 bevilget 1,6 milliarder kroner til blant annet nettbasert utdanning for permitterte og ledige, til tiltak for at flere ledige og permitterte kan fullføre videregående opplæring og til treparts bransjeprogram for kompetanseutvikling. Flere av tiltakene er foreslått videreført i statsbudsjettet for 2021.

4 Effekter av opplæring på deltakelse i arbeidslivet

Sysselsettingen er markert lavere for de som har grunnskole som høyeste fullførte utdanning enn for andre utdanningsgrupper. I 2019 var omlag 61 prosent av de med grunnskole som høyeste fullførte utdanning sysselsatt. De med fullført høyere utdanning har 27 prosentpoeng høyere sysselsetting enn de med kun grunnskole. Dette har også sammenheng med aldersstruktur. De med kun grunnskole er i større grad i aldersgruppene 20-24 år og 55-64 år, hvor sysselsettingen er lav. Men det ser ut til at betydningen av fullført videregående utdanning har økt over tid i alle land. Sysselsettingsandelen har falt med nesten 4 prosentpoeng for de med kun grunnskole siden 2006, mot 2,3 prosentpoeng for de med fullført videregående og 0,7 prosentpoeng for de med høyere utdanning.

Flere analyser tyder på at fullført videregående opplæring er viktigere over tid for å få fotfeste i arbeidsmarkedet. Blant annet finner Fevang m.fl. at det å fullføre videregående utdanning ser ut til å ha blitt viktigere, og at økningen i andelen som står uten arbeid er konsentrert rundt de som ikke har fullført.

Forskere finner en klar sammenheng mellom utdanningsnivå og risikoen for å være langtidsledig. Furuberg og Kalstø (2017) har en analyse som viser at de fleste dagpengemottakere som avslutter en arbeidssøkerperiode har brukt enten lite eller mye av

sin maksimale dagpengeperiode. De som ikke avslutter i løpet av de første månedene har en tilbøyelighet til å forbli arbeidssøkere lenge, og mange bruker opp dagpengeretten. Generelt kommer yngre personer raskere tilbake i jobb enn eldre personer, som har høyere risiko for å bli langtidsledige når de først mister jobben. Ikke-vestlige innvandrere har høyere risiko for å bli langtidsledige enn etnisk norske og vestlige arbeidssøkere.

Det er to hovedforklaringer på at langtidsledige har lavere utstrømningsrater enn korttidsledige: For det første har det å være ledig lenge i seg selv en negativ innvirkning på utsiktene til å finne en ny jobb. Det andre er sammensetningseffekter ved at det skjer en seleksjon i gruppen dagpengemottakere der de best kvalifiserte og mest etterspurte på arbeidsmarkedet kommer raskt i jobb, mens de med dårligere kvalifikasjoner, som har helseproblemer mv., vil forbli ledige lenger.

Personer med videregående opplæring og høyere utdanning vil være kvalifisert til flere jobber enn personer uten utdanning, og vil ha et større spekter av jobber å velge mellom, også jobber de er overkvalifisert til.

Nærmere om kompetanse og arbeidsmarked

I følge OECD har nesten 20 prosent av den norske befolkningen i alderen 25-64 år lav kompetanse, definert ved at de enten ikke har fullført videregående eller skårer lavere enn én i lesing eller matematikk i PIAAC. Samtidig ser arbeidsmarkedet for personer med lite utdanning eller svake kvalifikasjoner ut til å være relativt begrenset. OECD-analyser tyder på at etterspørselen etter personer med lite utdanning er lav i Norge sammenlignet med mange andre land. Andelen sysselsatte i lavkvalifiserte yrker er lavere enn i andre europeiske land og betydelig lavere enn EU-gjennomsnittet. Lavkvalifiserte yrker er her definert som yrker som ikke krever videregående opplæring, slik som renholder, hjelpearbeider, bud mv. Dette kan indikere at jobbene er mer høyproduktive i Norge og at arbeidsmarkedet i hovedsak er velfungerende. Men det innebærer samtidig at lavkvalifiserte arbeidssøkere kan ha færre muligheter i arbeidsmarkedet.

I NOU 2019: 7 og NOU 2018: 13 vises det at sammenhengen mellom det å fullføre videregående opplæring og sysselsetting har blitt tydeligere over tid. Der vises det også at den svake sysselsettingsutviklingen for de uten fullført videregående i stor grad gjenspeiles i flere på uføretrygd. Det kan ha skjedd endringer i arbeidsmarkedet som svekker arbeidsmarkedssituasjonen for de med lav utdanning.

Fedoryshyn (2018) peker på ulike forhold som kan ha gjort det vanskeligere å få jobb for unge med lite utdanning i perioden fra 2008 til 2016. Næringer hvor unge med lite utdanning tradisjonelt har jobbet, har hatt svakere sysselsettingsvekst enn andre næringer, og utdanningsnivået har også økt i disse næringene. Høyere utdanningsnivå kan i noen grad reflektere at arbeidssøkerne har mer utdanning enn før, og det behøver dermed ikke bare henge sammen med økte kompetansekrav. Det kan være vanskelig å skille mellom konjunkturelle og strukturelle endringer i arbeidsmarkedet, særlig over en tidsperiode på bare åtte år, som i denne analysen.

Uansett årsak, er det mye som tyder på at det har blitt færre jobber og økt konkurranse for de som ikke fullfører videregående opplæring. Dette er trolig noe av forklaringen på at

andelen unge 20–29 år med bare grunnskoleutdanning som er i jobb eller utdanning har falt, og at sysselsettingen også har falt for eldre kohorter med lite utdanning.

Det er verdt å merke seg at det er stor forskjell på gjennomføringen mellom de studieforbereidende utdanningsprogrammene og de yrkesfaglige. Blant elevene som startet i studieforbereidende program i 2013, hadde 88 prosent fullført i løpet av fem år, mens det samme gjaldt 68 prosent av de som startet i yrkesfaglige program (etter seks år). Det er også stor forskjell mellom de ulike yrkesfaglige programmene, fra en gjennomføringsgrad på 49 prosent innen restaurant- og matfag til 76 prosent innen elektrofag.

Det foreligger flere undersøkelser som viser at mottakere av helserelaterte ytelser gjennomgående har lavere utdanning enn befolkningen ellers. SSBs uførestatistikk viser at om lag 20 prosent av befolkningen i alderen 18-67 år med grunnskoleutdanning er uføretrygdet, mot 4 prosent med høyere utdanning. Strand og Nielsen (2015) ser på mottakere av arbeidsavklaringspenger og finner at et flertall har lav utdanning, og hele 70 pst. av mottakerne mellom 18 og 29 år hadde kun grunnskoleutdanning. Fevang og Røed (2006) fant at sannsynligheten for å bli ufør avtar med utdanningsnivået.

Sammenhengen mellom utdanning og mottak av helserelaterte ytelser er trolig sammensatt, for eksempel kan helseproblemer redusere utdanningsmuligheter, mens utdanning kan fremme helse. Disse sammenhengene er også omtalt i NOU 2019: 7 Arbeid og inntektssikring og NOU 2018: 13 Voksne i grunnskole og videregående opplæring.

5 Gjennomgang av offentlige utvalgs forslag om bruk av dagpenger under opplæring

Tre ulike offentlige utvalg som avga sine rapporter i 2018 og 2019, har fremmet forslag til endringer i dagpengeregelverket når det gjelder mulighetene for å kombinere dagpenger med opplæring og utdanning. Det gjelder Livsoppholdsutvalget (NOU 2018: 13), Etter- og videreutdanningsutvalget (NOU 2019: 12) og Sysselsettingsutvalget (NOU 2019: 7).

Hovedbudskapet fra de tre utvalgene har vært at man innenfor dagpengeordningen bør gjøre det lettere å kombinere utdanning med dagpenger.

Samtidig understrekes det at et nytt regelverk må utformes uten at trygdesystemet framstår som en alternativ kilde til studiefinansiering. Det trekkes også fram at opplæring og utdanning i dagpengeperioden kan fortrenge arbeidssøkeraktivitet og forsinke overgangen til arbeid. De viktigste elementene i et nytt regelverk som kan motvirke dette kan være å kreve en viss lengde på ledigheten før retten til å kombinere dagpenger med opplæring og utdanning inntreffer, begrenset studieprogresjon ved å sette en øvre grense for antall studiepoeng og ved ev. å innføre en egenandel, for eksempel gjennom redusert dagpengesats i opplæringsperioden. Det foreslås også en aldersmessig avgrensning av målgruppen for å kunne kombinere dagpenger med utdanning eller opplæring.

Under følger en kort oppsummering av utvalgenes forslag på mulighetene for å kombinere dagpenger med opplæring og utdanning.

5.1 NOU 2018: 13 Voksne i grunnskole og videregående opplæring (Livsoppholdsutvalget)

Livsoppholdsutvalget avga sin utredning i november 2018. Målgruppen i utvalgets mandat er "voksne som ikke har fullført grunnskole- eller videregående opplæring".

Utvalget påpeker at lav utdanning medfører økt risiko for å bli arbeidsledig fordi man er mer utsatt for konjunktursvingninger, og møter større utfordringer med å komme tilbake i jobb etter en ledighetsperiode. På denne bakgrunn har utvalget vurdert at dagens dagpengeregulering er mer rigid enn ønskelig, og foreslår at arbeidsledige skal kunne kombinere mottak av dagpenger med opplæring på heltid med sikte på fullføring av grunnskole eller videregående opplæring. Det skal ikke stilles krav om å være disponibel for arbeidsmarkedet i opplæringsperioden.

Med stønad lik full dagpengesats vil arbeidsledige som velger utdanning i gjennomsnitt motta en høyere samlet støtte enn dem som søker jobb på vanlige måte, fordi de går på dagpenger en lengre periode. Utvalget foreslår derfor at dagpenger under opplæring settes til 60 prosent av ordinær sats, uavhengig av hvor lang dagpengeperiode de har rett til. Retten til dagpenger ved utdanning under arbeidsledighet avgrenses til personer i alderen 30–55 år. Utvalget foreslår videre at dagpenger ved grunnskole og videregående opplæring tilpasses varighetsbegrensningene i dagens dagpengeregulering. Opplæring med dagpenger kan starte opp tidligst etter tre måneders arbeidssøkerperiode. Det kreves en realistisk opplæringsplan utarbeidet i samarbeid med og godkjent av Arbeids- og velferdsetaten, inkludert opplegg for oppfølging og et regelverk for sanksjonering.

Utvalget mener at forslaget forventes å legge til rette for at flere voksne fullfører grunnskole og videregående opplæring, men at effektene er usikre. Utvalget foreslår derfor at iverksetting bør skje gjennom bruk av forsøk.

5.2 NOU 2019: 12 Lærekraftig utvikling (Etter- og videreutdanningsutvalget)

Etter- og videreutdanningsutvalget avga sin utredning i juni 2019.

Målgruppen for utvalgets forslag når det gjelder opplæring med dagpenger er dagpengemottagere som har gjennomført og bestått videregående utdanning eller tilsvarende uten å ha en formell utdanning utover dette. Når det gjelder utdanning med dagpenger for voksne som mangler grunnleggende opplæring, viser utvalget til NOU 2018: 13 Livsoppholdsutvalget.

Utvalget tar til orde for at helt ledige dagpengemottagere skal få utvidet mulighet til å ta utdanning. For å redusere misbrukspotensialet stilles vilkår om redusert studiebelastning og krav om tre måneders aktiv arbeidssøkerperiode før det er aktuelt å påbegynne utdanningen. Utvalget foreslår at det skal være mulig å ta inntil ti studiepoeng for hvert halvår som dagpengemottager. I perioder med lavkonjunktur og høy ledighet foreslår utvalget at omfanget av utdanningen kan økes til maksimalt 20 studiepoeng. Utdanningen fastsettes som en rettighet for de som tilfredsstillere vilkårene for rett til dagpenger. Dersom et system for godkjenning av ikke-formell kompetanse kommer på plass, kan ordningen vurderes utvidet til også å omfatte denne typen opplæring. Utdanningen skal tilpasses gjeldende

dagpengeregelverk med hensyn til dagpengenivå, varighetsbegrensninger, aktivitetskrav, oppfølging og bruk av sanksjoner mv.

Utvalget foreslår at personer som har utdatert fagbrev skal kunne ta videregående opplæring på nytt med reduserte dagpenger kombinert med støtte fra Lånekassen. Dette er tilsvarende den løsning som er foreslått av Livsoppholdsutvalget for gruppen som ikke har fullført videregående opplæring.

5.3 NOU 2019: 7 Arbeid og inntektssikring (Sysselsettingsutvalgets ekspertgruppe)

Ekspertgruppen avga sin utredning i mars 2019.

Ekspertgruppen mener det er sterke grunner som taler for å åpne for at arbeidsledige med lav eller lite relevant kompetanse får muligheten til å ta grunnskole eller videregående opplæring under dagpengeperioden mot en reduksjon i dagpengene. De trekker fram at det er viktig å få flere til å fullføre videregående opplæring. De støtter derfor Livsoppholdsutvalgets forslag om forsøk på dette området.

Ekspertgruppen mener også at det bør være en nedre aldersgrense for ordningen, som 25 eller 30 år, for å hindre at elever og studenter i ordinær utdanning søker seg mot dagpenger. De mener også at det kan være grunn til å ha et minstekrav til ledighetsperiode før man kan begynne en utdanning kombinert med dagpenger for å motvirke at enkelte strategisk tilpasser seg til ledighet i forkant av et planlagt utdanningsløp, for eksempel tre måneder som Livsoppholdsutvalget har foreslått. Samtidig trekker de fram at en slik periode kan virke innlåsende ved at utdanning ikke kan påbegynnes i denne perioden.

Ekspertgruppen mener det også kan være gode argumenter for å åpne for at dagpengemottakere kan ta høyere utdanning dersom det styrker dagpengemottakerens mulighet til å komme i arbeid. For utdanning på høyere nivå mener de det er viktig at det foreligger en klar arbeidsmarkedsfaglig begrunnelse. I disse tilfellene bør Arbeids- og velferdsetaten derfor vurdere om utdanningen er nødvendig og hensiktsmessig for å styrke mulighetene til å komme i arbeid, for å sikre at dagpenger ikke brukes til å finansiere utdanning med lite arbeidsmarkedsrelevans.

Siden høyere utdanning vanligvis finansieres ved lån og stipend med betydelig lavere ytelser enn dagpengesatsene, mener ekspertgruppen det ville være rimelig at en betydelig del av dagpengene i en slik ordning ble utbetalt som lån. Det kan også være rimelig å sette en maksimal varighet på ett år, og at man deretter må over på vanlig studiefinansiering.

5.4 Rapport fra ekspertgruppe

I en rapport som ble utarbeidet våren 2020 på oppdrag fra Finansdepartementet har en ekspertgruppe foretatt samfunnsøkonomiske analyser av tiltak i forbindelse med koronaepidemien. Ekspertgruppen peker på behovet for utdanning blant ledige framover:

"Det er særlig viktig å heve utdanningen blant personer med lite kompetanse. Utdanning finansiert ved dagpenger gir bedre vilkår enn det vanlig studerende har. Hvis ordningen videreføres, bør det derfor vurderes å innføres en egenandel, f.eks. gjennom redusert

dagpengesats kombinert med lån fra Lånekassen. Argumentet for egenandel er sterkest for de som tar høyere utdanning ved universitet og høyskole, mens det bør ikke være egenandel for personer som skal fullføre videregående opplæring." ⁶

6 Departementets forslag til endringer i regelverk for opplæring med dagpenger

6.1 Formål med endringene i regelverket

Forslagene fra både Livsoppholdsutvalget og Etter- og videreutdanningsutvalget har utgjort et sentralt grunnlag for departementets arbeid med et nytt regelverk for å ta opplæring i dagpengeperioden. Det innbefatter også uttalelsene som kom inn i høringsrunden.

Et sentralt mål med det nye regelverket er at det både skal ivareta formål og krav i dagpengereguleringen, og samtidig fremme prioriteringer som står sentralt i arbeidsmarkedspolitikken. Det betyr:

- Regelverket skal fremme aktiv arbeidssøking og forhindre at dagpenger blir et alternativ til annen finansiering av utdanning, som støtte fra Lånekassen.
- Regelverket skal gi flere dagpengemottakere muligheten til å ta opplæring i dagpengeperioden.
- Regelverket skal være lett å forstå for både brukere og Arbeids- og velferdsetaten.
- Regelverket skal bidra til at bruken av opplæring med dagpenger blir et arbeidsmarkedspolitisk virkemiddel som ivaretar sentrale politiske prioriteringer i arbeidsmarkedspolitikken.
- Regelverket skal særlig legge til rette for at dagpengemottakere som ikke har fullført grunnskole og videregående opplæring kan fullføre. Fag- og yrkesopplæring på videregående nivå skal særlig prioriteres sammen med utdanning på fagskolenivå.

Ved utformingen av et nytt regelverk for å ta opplæring i dagpengeperioden, skilles det mellom ulike målgrupper med ulike utdanningsbehov hvor kravene som stilles til godkjenning og gjennomføring vil være systematisk forskjellig. Målgruppene er:

1. Ledige og permitterte uten fullført grunnskole eller videregående opplæring som ønsker å fullføre slik opplæring, eller som ønsker å ta fag- og yrkesopplæring. Ulike former for kurs i grunnleggende ferdigheter, som norskopplæring og yrkesforberedende kurs kommer også inn under dette punktet.
2. Ledige og permitterte som ønsker å ta høyere yrkesfaglig utdanning, definert som fagskoleutdanning.
3. Ledige og permitterte som ønsker å ta høgskole- eller universitetsutdanning.

⁶ Covid-19 – Analyse av økonomiske tiltak, insentiver for vekst og omstilling. Rapport, Finansdepartementet 26. mai 2020.

4. Ledige og permitterte som ønsker kurs eller annen opplæring som faller utenfor kategoriene over.

Skillet i hvilke krav og vilkår som stilles til å kunne ta opplæring med dagpenger vil særlig gå mellom ledige og permitterte som ønsker grunnskole og videregående opplæring samt fagskoleutdanning, og ledige og permitterte som ønsker høgskole- og universitetsutdanning. For den førstnevnte gruppen skal regelverket i stor grad legge til rette for at slik opplæring kan gjennomføres i dagpengeperioden. For høyere utdanning bør regelverket ta hensyn til risikoen for at dagpenger kan bli en alternativ studiefinansieringsordning ved at dagpenger erstatter støtte fra Lånekassen.

6.2 Forslag om å videreføre dagens regler om opplæring for innvandrere og for deltakere i arbeidsmarkedstiltak

Dagpengemottakere som deltar i godkjent opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere, kan beholde dagpengene, jf. dagpengeforskriften § 4-3 annet ledd bokstav d. I tillegg kan dagpengemottakere som deltar i introduksjonsprogrammet for nyankomne innvandrere, beholde dagpengene, jf. dagpengeforskriften § 4-3 annet ledd bokstav e.

Departementet mener opplæring i norsk og samfunnskunnskap er avgjørende for innvandreres integreringsmuligheter, og foreslår derfor at disse unntakene videreføres med sitt nåværende innhold. Ny integreringslov, Lov om integrering gjennom opplæring, utdanning og arbeid (integreringsloven) trer i kraft fra 1. januar 2021. Departementet foreslår derfor å erstatte henvisningen til lov om introduksordning for nyankomne innvandrere, med henvisning til integreringsloven.

Retten til å beholde dagpenger under deltakelse i arbeidsmarkedstiltak beholdes også uforandret, jf. dagpengeforskriften § 4-3 siste ledd.

6.3 Forslag om å tillate opplæring på dagtid

Unntaksadgangen i dagpengeforskriften § 4-3 annet ledd bokstavene a til c relaterer seg til hvorvidt utdanningen kan sies å foregå utenom normal arbeidstid, eller kan sies å være av kortere varighet. Denne forskriftsreguleringen har sitt opphav i en tid der fleksibiliteten i arbeidsmarkedet var mindre enn i dag.

Dagens arbeidsmarked er i større grad preget av fleksibilitet med hensyn til arbeidstid og arbeidssted. Det bør derfor åpnes for at opplæring kan gjennomføres også på dagtid. Kravene til å være aktiv arbeidssøker vil med de digitale mulighetene som foreligger i Arbeids- og velferdsetaten med bl.a. bruk av digital aktivitetsplan, kunne ivaretas uavhengig av når og hvor arbeidssøkeraktiviteten foregår. Kravet om at undervisningen skal skje utenfor normal arbeidstid, dvs. på dagtid, kan dessuten virke urimelig overfor personer som arbeider i ulike skift- og turnusordninger.

Departementet foreslår i nytt regelverk å fjerne kravet i dagpengeregelverket om at opplæring i hovedsak skal gjennomføres utenom normal arbeidstid.

6.4 Forslag om å avgrense målgruppen for opplæring med dagpenger

Målgruppen for å kunne ta opplæring i dagpengeperioden er i utgangspunktet personer med dagpengerettigheter, inkludert utenlandske statsborgere.

Departementet vil foreslå ytterligere avgrensninger for å unngå strategiske tilpasninger hvor dagpenger kan bli brukt til å finansiere opplæring som burde vært finansiert av den enkelte selv med egne midler, gjennom støtte fra Lånekassen eller av arbeidsgiver.

6.4.1 Avgrensning mot delvis ledige og delvis permitterte

Som påpekt bl.a. av de offentlige utvalgene, øker risikoen for strategiske tilpasninger til dagpengeregelverket dersom ordningen omfatter delvis ledige eller delvis permitterte. Det kan skje ved at arbeidsgiver og arbeidstaker blir enige om en reduksjon i arbeidstiden for en periode for å oppnå gratis kompetanseheving som virksomheten har bruk for.

Det vil derfor foreligge en risiko for at dagpengeordningen benyttes som en planlagt finansiering av opplæring som virksomhetene trenger. For å unngå at det blir gitt tilgang til kompetansetiltak som virksomhetene selv er ansvarlig for å finansiere, må målgruppen for å ta opplæring med dagpenger utformes med sikte på å forhindre kostnadsovervelting.

Det foreligger også en viss risiko for strategisk tilpasning til dagpengeregelverket også for helt permitterte. Helt permitterte er arbeidstakere som i utgangspunktet skal tilbake til sitt tidligere arbeid, og hvor behovet for opplæring kan forventes å være noe mindre enn for ordinært ledige. Å utelukke helt permitterte fra å ta opplæring med dagpenger vil imidlertid være en innstramning sammenliknet med dagens ordinære regelverk, så denne muligheten foreslås opprettholdt.

Departementet vil på denne bakgrunn foreslå at adgangen til å kunne ta opplæring i dagpengeperioden forbeholdes helt ledige og helt permitterte. Underveis i stønadsløpet må imidlertid den som innvilges opplæring, være villig til å søke og ev. også ta heltids- og deltidsarbeid.

6.4.2 Aldersmessig avgrensning

Hensikten med å innføre en aldersgrense for å kunne kombinere dagpenger med opplæring er å forhindre at ordinære skole- eller studieforløp finansieres med dagpenger. En nedre aldersgrense vil særlig utelukke bruk av dagpenger for ledige med rett til videregående opplæring etter opplæringsloven, hvor fylkeskommunen har et tydelig definert ansvar etter opplæringsloven. Livsoppholdsutvalget foreslo en nedre aldersgrense på 30 år for grunnskole og videregående opplæring.

Videregående opplæring som ikke er gjennomført under ungdomsretten, bør om mulig avvikles så raskt som mulig. Departementet foreslår derfor at aldersgrensen for grunnskole og videregående opplæring samt fagskoleutdanning settes til personer som er fylt 25 år.

For høyere utdanning foreslår departementet at aldersgrensen settes til helt ledige og helt permitterte som er fylt 30 år. Dagpenger skal ikke brukes som en alternativ studiestøtte for å finansiere høyere utdanning. Mange i aldersgruppen 25-29 år tar høyere utdanning, og denne utdanningen bør finansieres med støtte fra Lånekassen for ikke å gi ledige og

permitterte en mer gunstig finansiering av studiene enn andre. Forslaget om å sette aldersgrensen for å ta høyere utdanning til fylte 30 år foreslås ikke å gjelde der hvor opplæringen ble påbegynt før man ble ledig eller permittert.

Innføring av en eventuell øvre aldersgrense på for eksempel 55 år slik Livsoppholdsutvalget foreslår, begrunnes med verdien opplæringen vil ha for gjenstående yrkesaktivitet. Med økt yrkesaktivitet og økt pensjonsalder, mener departementet det vil være behov for å gjennomføre opplæring i dagpengeperioden også for helt ledige og permitterte over 55 år.

Departementet foreslår derfor at det ikke settes en øvre aldersgrense for å ta opplæring med dagpenger, men at opplæringsadgangen vil samsvare med den øvre aldersgrensen for dagpenger som er 67 år.

6.5 Forslag om å videreføre søknadsplikten og innføre krav om godkjent opplæringsplan

I den midlertidige ordningen som ble innført som følge av koronapandemien, kan opplæring med dagpenger påbegynnes uten at det er søkt om dette på forhånd. Departementet foreslår at det i nytt regelverk, på samme måte som i det ordinære regelverket, fortsatt skal være søknadsplikt for opplæring med dagpenger.

I søknadsbehandlingen skal Arbeids- og velferdsetaten vurdere om søkeren fyller vilkårene for å ta opplæring i dagpengeperioden. Målet er å legge til rette for et effektivt og formålsrettet opplæringsløp. I vurderingen av om dagpengemottakeren skal få anledning til å ta opplæring eller utdanning med dagpenger, må det bl.a. tas hensyn til den enkeltes ønsker og behov og tilgjengelige opplæringstilbud.

Departementet foreslår at Arbeids- og velferdsetaten i behandlingen av søknader om opplæring og utdanning skal kontrollere at formelle krav er oppfylt, som om den ledige eller permitterte tilhører målgruppen for ordningen og har gjennomført en arbeidssøkerperiode på minst tre måneder der det er påkrevd. Ved godkjenning av søknaden skal det utarbeides en opplæringsplan med bl.a. krav til progresjon og varighet. Planen kvalitetssikres av Arbeids- og velferdsetaten.

For grunnopplæring, fagskoleutdanning og høyere utdanning foreslår departementet en forenklet godkjenningsprosess hvor opplæringsplanen godkjennes så lenge den er omforent mellom søker og NAV. Det betyr at NAV ikke skal gjennomføre en behovsvurdering av søknaden, og heller ikke vurdere om opplæringen er hensiktsmessig og nødvendig slik det gjøres når opplæringen blir gitt som arbeidsmarkedstiltak.

For kurs og annen opplæring som faller utenfor definisjonen av grunnopplæring, fagskoleopplæring og høyere utdanning, foreslår departementet at Arbeids- og velferdsetaten skal gjøre en arbeidsmarkedsfaglig vurdering av om opplæringen er hensiktsmessig og relevant med sikte på å komme raskt i arbeid.

Både søknad og opplæringsplan vil utgjøre et viktig grunnlag for å samle kunnskap om hva slags opplæring og utdanning det søkes om, og hva som faktisk blir gjennomført i dagpengeperioden, jf. punkt 8 Evaluering av nytt regelverk.

6.5.1 Konsekvenser av brudd på opplæringsplan

Livsoppholdsutvalget foreslår at det etableres rutiner for oppfølging og kontroll for å sikre at på grunnskolenivå og videregående opplæringen gjennomføres i hht. opplæringsplanen. Utvalget uttaler videre at sanksjonsregimet i folketrygdloven bør gjøres gjeldende for grunnopplæring, så langt det passer.

Dersom dagpengemottakeren har fått godkjent opplæring i dagpengeperioden og ikke følger opp avtalt opplæring, kan dette ha ulike årsaker. Der dagpengemottakeren har oppfylt kravet om å være reell arbeidssøker ved å søke og være tilgjengelig for arbeid, vil dagpengene uansett ikke kunne stanses etter § 4-21 selv om han eller hun ikke oppfyller opplæringsplanen. Departementet ser ikke behov for å endre reglene på dette området.

Brudd på opplæringsplan for dagpengemottakere som oppfyller kravene om å være reell arbeidssøker, vil primært få følger for eventuell ny søknad om opplæring innen samme dagpengeperiode, slik at ny søknad da ikke kan påregnes innvilget.

Videre er det naturlig at brudd på opplæringsplan også får følger for dagpengemottakere som i tråd med departementets forslag er gitt et begrenset unntak fra kravet om å være reell arbeidssøker, se framstillingen nedenfor. For denne gruppen foreslår departementet at brudd på opplæringsplan kan føre til at godkjenningen til å ta opplæring med dagpenger bortfaller, og at det stilles krav om å være reell arbeidssøker på lik linje med øvrige dagpengemottakere.

Departementet vil også vurdere å gi regler om tidsbegrenset bortfall av dagpenger der dagpengemottakeren uten rimelig grunn velger å ikke følge opp kravene i opplæringsplanen.

Departementet ber om høringsinstansenes syn på denne formen for sanksjoner.

6.6 Forslag om at dagpengeregelverkets krav om å være reell arbeidssøker videreføres som hovedregel

Kravet til å være reell arbeidssøker er et grunnleggende krav i dagpengeordningen, jf. gjennomgangen i kapittel 2. En sentral del av kravet er aktiv jobbsøking og plikten til å takke ja til tilbudt arbeid, selv om det innebærer at dagpengemottakeren må avbryte utdanningen, eller eventuelt å kombinere utdanningen med å være i arbeid.

Aktivitetskrav og jobbsøking skal bidra til at arbeidssøkere raskt kommer over i arbeid. Det er stor gjennomstrømming blant de arbeidsledige, og en høy andel kommer i jobb i løpet av de første månedene av dagpengeperioden.

Kravet om å være reell arbeidssøker er etter departementets oppfatning viktig å opprettholde som et grunnleggende krav i dagpengeordningen. Dette er også vesentlig for å hindre unødvendig lange dagpengeperioder, samt at dagpengemottakerne bruker opp dagpengerettighetene uten å oppnå målet om å komme tilbake i arbeid.

Departementet vil understreke at dagpengemottakerne vil forbruke av dagpengeperioden også dersom de fritas delvis fra kravet til å være reelle arbeidssøkere, slik at dagpengerettighetene ved dagpengeperiodens slutt vil være uttømt uavhengig av om dagpengemottakeren har skaffet seg arbeid eller ikke.

Samtidig må kravet om å være reell arbeidssøker vurderes opp mot den enkeltes muligheter til faktisk å lykkes med å komme i arbeid. Særlig innenfor gruppen av helt ledige med mangelfulle kvalifikasjoner hvor risikoen for langtidsledighet er høy, kan bruk av opplæring bidra til å forkorte ledighetsperioden og legge grunnlaget for en mer varig tilknytning til arbeidslivet.

Med utgangspunkt i forslagene fra de offentlige utvalgene, kan det argumenteres for at kravet om å være disponibel for arbeidsmarkedet i opplæringsperioden, særlig kan ramme mulighetene for å fullføre grunnskole og videregående opplæring. Utvalgene legger særlig vekt på betydningen av å kunne fullføre videregående opplæring for tilknytning til arbeidslivet. Betydningen av dette har økt over tid. Sysselsettingsandelen blant personer uten fullført videregående opplæring og med grunnskole som høyeste fullførte utdanning er systematisk lavere jo yngre aldersgruppen er, jf. kapittel 4.

Ofte vil videregående opplæring være organisert som et fulltidstilbud på dagtid med krav til personlig frammøte. Det kan derfor være vanskelig å få fullført en påbegynt videregående opplæring etter at man har kommet tilbake i arbeid. Fullføring av fagskoleutdanning og annen høyere utdanning vil lettere kunne tilpasses overgang fra ledighet til arbeid gjennom mer fleksible undervisningsopplegg og muligheter for selvstudium.

Departementet foreslår at dagpengemottakere med et avdekket behov for grunnskole og videregående opplæring, normalt skal gis delvis unntak fra kravet i folketrygdloven § 4-5 til å være reell arbeidssøker. Unntaket vil omfatte dagpengemottakere som i sin søknad til NAV kan dokumentere manglende gjennomført grunnskole eller videregående opplæring, eller hvor oppdatering av slik opplæring er nødvendig for å styrke arbeidssøkerens muligheter for å komme i arbeid.

Det kan for eksempel gis unntak fra kravet om geografisk mobilitet og stilles krav om at dagpengemottakeren kun plikter å søke om og akseptere tilbud om deltidsarbeid som er forenlig med skolegang på dagtid.

Unntakene fra kravene om å søke arbeid gjøres ikke gjeldende for deltakere som tar fagskoleutdanning og utdanning på universiteter og høyskoler, eller kurs og opplæring som ikke omfattes av de prioriterte kategoriene.

6.6.1 Vurdering av EØS-rettslige konsekvenser av å lempe på kravet om å være reell arbeidssøker

For å ha rett til dagpenger stiller folketrygdloven § 4-2 vilkår om at man oppholder seg i Norge. Bakgrunnen for kravet er at fysisk nærhet til det arbeidsmarkedet man skal søke arbeid i, anses som en sentral del av kravet om å være reell arbeidssøker. Man må også kunne være tilgjengelig for Arbeids- og velferdsetaten på kort varsel. Det er gitt unntak fra oppholds kravet i dagpengeforskriften kapittel 1 og § 13-4, som tilsvarer det som følger av trygdeforordningen artikkel 64 og 65.⁷

⁷ Europaparlamentets og Rådets forordning (EF) 883/2004.

Etter trygdeforordningens artikkel 7 kan en trygdeytelse som hovedregel ikke reduseres eller falle bort som følge av at mottakeren er bosatt i en annen EØS-stat. For dagpenger tilsidesetter artikkel 63 dette prinsippet ved at det er gitt en særregel om at artikkel 7 ved anvendelse av kapittel 6 i trygdeforordningen bare vil gjelde for de tilfellene som er omhandlet i artiklene 64 og 65, og kun innenfor de grensene som er fastsatt i disse artiklene. Artikkel 65 innebærer at enkelte grupper som bor utenfor Norge får rett til dagpenger, mens artikkel 64 åpner for en rett til å ta med norske dagpenger til andre EØS-stater i inntil tre måneder for å søke arbeid.

For arbeidsløshetsytelsene er det derfor alminnelig antatt at det kan gis nasjonale regler hvor retten til dagpenger forutsetter at den arbeidsledige oppholder seg i Norge. Et begrenset unntak fra kravet til å være reell arbeidssøker, der dagpengesøkerne kun må søke arbeid i lokalt arbeidsmarked og arbeid som er forenelig med eventuell skolegang på fulltid, innebærer fortsatt at personen som kombinerer dagpenger med utdanning må være fysisk tilgjengelig for Arbeids- og velferdsetaten. Det vil også stilles krav om jobbsøking og om å ta arbeid.

Etaten skal kontrollere at opplæringsplanen følges opp. Dette vil kunne vanskeliggjøres om dagpengemottakeren oppholder seg eller tar opplæring på lærested i utlandet. Den opplæringsarten det er tale om å gjøre et begrenset unntak for, er opplæring som i all hovedsak stiller krav til fysisk oppmøte.

Selv om det gjøres modifikasjoner i kravet om å være reell arbeidssøker, mener departementet at kravet om opphold i Norge kan opprettholdes for denne gruppen og at dette ikke vil være i strid med de forpliktelser som følger av EØS-avtalen.

6.7 Forslag om å innføre et krav om tre måneders innledende arbeidssøkerperiode

Som et supplerende krav til å være disponibel for arbeidsmarkedet, har de tidligere nevnte utvalgene foreslått en innledende sammenhengende arbeidssøkerperiode på tre måneder før det kan søkes om opplæring i dagpengeperioden. Det vil kunne ivareta hensynet til aktiv arbeidssøking slik at man unngår å starte opplæringen for tidlig før man har forsøkt å komme tilbake i arbeid.

Både Livsoppholdsutvalget og Etter- og videreutdanningsutvalget påpeker at gevinsten ved strategisk tilpasning til dagpengeordningen som en alternativ studiefinansieringsordning, reduseres ved krav om en innledende sammenhengende arbeidssøkerperiode på tre måneder.

For utdanninger som starter til faste tidspunkter ev. oppstart bare en eller to ganger i året, kan et pålegg om karenperiode medføre at man mister oppstarten av opplæringen og kommer forsinket i gang. Dette vil særlig være av betydning for dagpengemottakere som har kort stønadsperiode (52 uker). For ledige og permitterte som var i gang med en utdanning på ledighets- eller permitteringsstidspunktet, kan også kravet medføre et uheldig opphold i utdanningen.

Departementet foreslår at det innføres et krav om tre måneders karenperiode i starten av dagpengeperioden. Det gjøres unntak for personer som har påbegynt utdanningen før man ble ledig eller permittert, og det gjøres normalt unntak for dagpengemottakere med avdekket behov for grunnskole og videregående opplæring. Unntaket vil omfatte dagpengemottakere som i sin søknad til NAV kan dokumentere manglende gjennomført grunnskole eller videregående opplæring, eller hvor oppdatering av slik opplæring er nødvendig for å styrke arbeidssøkerens muligheter for å komme i arbeid.

6.8 Forslag til dagpengesats og mulighet for å kombinere dagpenger med støtte fra Lånekassen

Livsoppholdutvalgets foreslo å redusere dagpengesatsen til 60 prosent av ordinær sats, tilsvarende 37,4 prosent av dagpengegrunnlaget for arbeidsledige som ønsker å fullføre grunnskole- eller videregående opplæring. Med redusert sats vil ledige med og uten gjennomført opplæring presumptivt komme relativt likt ut mht. samlet støtte. Redusert sats skulle også hindre uønsket tilstrømming og bruk av dagpengeordningen som ordinær finansieringskilde for opplæring.

Mange høringsinstanser gikk mot utvalgets forslag om lavere dagpengesats. Man mente det ville bli vanskelig å motivere ledige til å ta opplæring på eget initiativ med et sterkt redusert dagpengenivå.

Sammenliknet med Livsoppholdsutvalgets forslag vil ordinære dagpengerettigheter under opplæring kunne oppfattes som en generøs ytelse i en utdanningssituasjon. Risikoen kan være økt tilstrømming til dagpengeordningen og lengre ledighetsperioder pga. pågående opplæring. Samtidig mener regjeringen det bør legges til rette for at ledige uten grunnopplæring og fagskoleutdanning får fullført slik opplæring. Redusert dagpengesats kan særlig ramme dagpengemottakere med det laveste dagpengegrunnlaget og føre til at utsatte grupper på arbeidsmarkedet ikke finner tilstrekkelig insentiver eller finansieringsmuligheter til å ta opplæring.

Det er i denne målgruppen at behovet for opplæring er størst. Det er også i denne gruppen at den samfunnsøkonomiske nytten ved å ta opplæring for å komme i arbeid kan være større enn den privatøkonomiske gevinsten.

Det foreligger derfor en risiko for at særlig gruppen av dagpengemottakere med størst behov for grunnopplæring kan oppleve at den samlede økonomiske belastningen av å ta opplæring vil bli for stor. Det kan skapes usikkerhet rundt inntektsgrunnlaget i opplæringsperioden, hvis det f.eks. blir nødvendig å søke om supplerende økonomisk sosialhjelp. For ledige med svake formelle kvalifikasjoner kan mangel på forsvarlig inntektssikring utgjøre en hovedbarriere for å gå i gang med eller fullføre opplæring av en viss varighet. Mange ledige og permitterte i målgruppen for opplæring med dagpenger vil også ha økonomiske forpliktelser og forsørgeransvar.

Forslag om redusert dagpengesats vil også innebære en mer administrativt krevende dagpengeordning for Arbeids- og velferdsetaten. Redusert dagpengesats vil bety at man mottar fulle dagpenger de første tre månedene med arbeidssøking, deretter redusert sats i

opplæringsperioden, og så full dagpengesats igjen i den eventuelt gjenstående delen av dagpengeperioden.

Særlig for opplæring på høgskole- og universitetsnivå vil man måtte ta hensyn til at utdanningen kan finansieres både ved dagpenger og med støtte fra Lånekassen. Innenfor dagens midlertidige ordning utelukker støtte fra Lånekassen muligheten for å søke om dagpenger. Om studenter som blir ledige eller permitterte gis mulighet til å velge om man skal søke om dagpenger under utdanningen, eller ev. søke om både dagpenger og støtte fra Lånekassen, vil det kunne gi den enkelte en svært gunstig samlet finansiering.

Med nye og mer fleksible utdanningsstøtteordninger som innføres i Lånekassen fra høsten 2020, kan det bli komplisert for Arbeids- og velferdsetaten å håndheve og kontrollere et forbud mot at disse støtteordningene ikke skal kunne kombineres med dagpenger. Det vil f.eks. være vanskelig å definere hvor grensen går mellom "ordinære" studenter og "ordinært" ledige eller permitterte. For Arbeids- og velferdsetaten vil det bli særlig krevende å avgjøre hvor mye og hvilken støtte fra Lånekassen som ikke vil være forenelig med samtidig å motta dagpenger.

Om det gjøres umulig å kombinere dagpenger med støtte fra Lånekassen som i dagens midlertidige ordning, kan det også på sikt gi utilsiktede insentiver om ikke å ta lånefinansiert utdanning mens man er i jobb. Det vil være uheldig om personer som har kombinert jobb med utdanning, og som har søkt om støtte fra Lånekassen, ikke også skal kunne søke om dagpenger den dagen man ev. blir ledig eller permittert. I tillegg vil det kunne medføre et uønsket skille mellom de som har personlig økonomi til å finansiere videreutdanning med egne midler, eller de som har fått betalt utdanning av arbeidsgiver, og de som ikke har personlig økonomi til å selv finansiere nødvendig kompetanseheving samfunnet oppfordrer til og trenger.

Det har vært mulig å kombinere dagpenger med støtte fra Lånekassen før dagens midlertidige ordning ble innført 20. april i år. Det er også foreslått av bl.a. Livsoppholdsutvalget at opplæring med dagpenger ikke skal begrense mulighetene til å søke støtte fra Lånekassen, så lenge reglene for inntektsavkorting gjelder.

Innenfor høyere utdanning er risikoen størst for at dagpenger blir en alternativ eller supplerende inntektssikring til støtte fra Lånekassen. Ved å holde mulighetene åpne for at ledige og permitterte kan søke om dagpenger og støtte fra Lånekassen samtidig, kan det tale for å innføre en egenandel for å unngå strategiske tilpasninger ved å redusere dagpengesatsen for alle ledige og permitterte som ønsker å ta utdanning ved universiteter og høyskoler i dagpengeperioden. Redusert dagpengesats vil bidra til at samlet opplæringsstøtte ikke blir urimelig høy sammenliknet med ordinær studiefinansiering. Det kan også bidra til at det er personer som er sterkt motivert for å ta utdanning ved universiteter og høyskoler som vil benytte denne muligheten i dagpengeperioden.

Fastsetting av en lavere dagpengesats enn normal sats skal forhindre at det blir økonomisk lønnsomt å melde seg arbeidsledig for å ta utdanning med dagpenger. Det foreligger videre

regler i Lånekassen for avkorting av stipend mot person- og kapitalinntekt. Dersom samlet person- og kapitalinntekt, det inkluderer dagpenger, er over en fastsatt inntektsgrense, avkortes stipendet med fem prosent per måned av den delen av inntekten som overstiger grensen.⁸

For ledige og permitterte som ønsker å ta grunnskole og videregående opplæring og fagskoleutdanning, vil departementet vurdere nærmere etter høringsrunden forslaget fra Livsoppholdsutvalget om redusert dagpengesats opp mot et forslag om å gi deltakerne i grunnopplæring og fagskoleutdanning fulle dagpengerrettigheter. Særlig for fagskoleutdanning hvor mange vil kunne søke støtte fra Lånekassen, kan redusert dagpengesats være aktuelt å vurdere.

Departementet foreslår at for personer som får godkjent søknad om å ta utdanning ved universiteter og høyskoler i dagpengeperioden, skal dagpengesatsen reduseres. Det er foreløpig ikke tatt stilling til hvilken dagpengesats dette skal være.

6.9 Forslag til krav om redusert studieprogresjon

Det ligger sentralt i dagpengeregelverket at studiebelastning for all type opplæring med dagpenger skal være redusert, enten i omfang eller varighet. Når det gjelder omfang, har begrensningen i dagpengeforskriften § 4-3 bokstav a vært satt til minst 50 prosent redusert progresjon, og da forutsatt at undervisningen skjer utenfor normal arbeidstid.

Etter- og videreutdanningsutvalget har foreslått et tak på ti studiepoeng per semester ved lav ledighet, og et tak på 20 studiepoeng per semester ved høyere ledighet. Livsoppholdsutvalget går inn for at opplæring på grunnskole- og videregående nivå skal kunne gjennomføres som en fulltidsaktivitet.

Departementet foreslår at grunnskole og videregående opplæring og fagskoleutdanning kan gjennomføres på opptil fulltid siden slik opplæring ofte tilbys som en fulltidsaktivitet. Forslaget om opplæring på fulltid kan også omfatte norskopplæring og opplæring i grunnleggende ferdigheter eller yrkesforberedende kurs. Opplæringens omfang vil videre kunne avtales mellom søker og Arbeids- og velferdsetaten gjennom arbeidet med opplæringsplanen.

Departementet foreslår å begrense progresjonen ved utdanning ved universiteter og høyskoler til enten ti eller femten studiepoeng per semester. Etter- og videreutdanningsutvalget foreslår at studiebelastningen reduseres til maksimalt ti studiepoeng per halvår som dagpengemottaker. Med inntil femten studiepoeng fastholdes studieprogresjon til maksimalt 50 prosent av normal progresjon, hvilket samsvarer med begrensningen i gjeldende ordinære regelverk.

Forslaget må sees i sammenheng med at undervisningen nå skal kunne skje i normal arbeidstid, jf. kap. 6.3. Når det åpnes for at undervisningen skal kunne foregå i normal arbeidstid, vil flere studievarianter enn tidligere bli tilgjengelige. Dermed blir det også viktig å

⁸ For 2019 avkortes stipendet for person- og kapitalinntekt over 182 575 kroner per kalenderår for dem som får lån og stipend i sju måneder eller mer per år. Gjennomsnittlig utbetaling av dagpenger i 2019 var 202 463 kroner. Det omfattet utbetalingene til både helt og delvis ledige.

ramme inn ordningen slik at den ikke virker unødige innlåsende. Begrensningen til ti eller 15 studiepoeng per semester vil også gjelde der utdanningen er påbegynt før ledigheten.

En høyere studieprogresjon med full adgang til undervisning på dagtid, vil etter departementets oppfatning medføre risiko for at flere blir værende unødvendig lenge i dagpengeordningen, samtidig som ordningen kan tiltrekke seg ordinære studenter. En studieprogresjon på ti eller 15 studiepoeng går i begrenset grad på bekostning av hovedaktiviteten som reell arbeidssøker, samtidig som dagpengeordningen med et slikt krav blir mindre attraktiv for ordinære studenter.

Departementet går mot forslaget fra Etter- og videreutdanningsutvalget om å endre studiebelastningen i takt med variasjoner i konjunktursituasjonen. Å åpne for økt studiebelastning med inntil 20 studiepoeng ved lavkonjunktur kan innebære krevende skjønsmessige avgjørelser, og bidra til at studenter i et vanskelig arbeidsmarkedet trekkes mot dagpengeordningen slik vi har sett under koronapandemien. Ofte vil konjunktursituasjonen også påvirke geografiske områder, næringer og yrkesgrupper forskjellig. Det kan vanskeliggjøre vurderingene av når og i hvilke situasjoner studiebelastningen ev. skal økes. Departementet vil likevel understreke at det kan oppstå ekstraordinære situasjoner i arbeidsmarkedet hvor regjeringen ser det kan være grunnlag for å gjøre endringer i kravene for å kunne ta utdanning med dagpenger.

For kurs og annen opplæring som faller utenfor kategoriene grunnopplæring, fagskoleutdanning og høyere utdanning, foreslår departementet at Arbeids- og velferdsetaten fastsetter tillatt studieprogresjon etter en konkret vurdering i det enkelte tilfellet.

6.10 Forslag til krav om opplæringens varighet

I gjeldende dagpengeforskrift er kravene til opplæringens varighet satt forskjellig i de ulike unntaksbestemmelser hvor opplæring med dagpenger er tillatt, fra tre eller seks måneders varighet til inntil hele dagpengeperiodens lengde.

Livsoppholdsutvalget gikk inn for at det ikke settes en bestemt maksimalvarighet for gjennomføring av grunnopplæring, men at denne tilpasses varighetsbegrensningene i dagpengeregelverket. Det samme foreslår Etter- og videreutdanningsutvalget når det gjelder varighet av høyere utdanning.

Departementet foreslår at for gjennomføring av grunnskole og videregående opplæring og fagskoleutdanning, tilpasses opplæringens varighetsbegrensningene i dagpengeregelverket. Opplæringens varighet i det konkrete tilfellet vil Arbeids- og velferdsetaten sammen med søker bestemme i forbindelse med arbeidet med opplæringsplanen. I mange tilfeller vil det bety at opplæringen varer kortere enn dagpengeperiodens maksimalgrense på henholdsvis ett eller to år.

Samtidig ser departementet problemer med at det åpnes for å delta i en opplæring som kan vare i hele eller store deler av dagpengeperioden. Det gjelder særlig for utdanning ved universiteter og høyskoler hvor mulighetene for opplæring i hele dagpengeperioden kan

innebære at dagpenger gradvis brukes til å erstatte støtte fra Lånekassen. Det vil også øke risikoen for at ledige går ut hele dagpengeperioden uten å komme i arbeid.

Departementet vurderer derfor å sette en maksimal varighetsgrense på inntil seks eller tolv måneder for utdanning ved universiteter og høyskoler. For permitterte vil opplæringens varighet tilpasses varigheten av det som til enhver tid er gjeldende permitteringsperiode.

For kurs og annen opplæring som ikke omfattes av kategoriene grunnopplæring/høyere utdanning, foreslår departementet at det settes en maksimal tillatt varighet på inntil tre eller seks måneder.

7 Sammenlikning mellom dagens regler og forslag til nytt regelverk

I det følgende gjør departementet en kortfattet sammenlikning av muligheten til å kombinere dagpenger og utdanning etter gjeldende regler i dagpengeforskriften, og tilsvarende mulighet i forslag til nytt regelverk.

De gjeldende unntakene i dagpengeforskriften § 4-3

I nytt foreslått regelverk vil det avgjørende for opplæringsadgangen være nivået på utdanningen. Unntakene i dagpengeforskriften § 4-3 annet ledd bokstavene a-c foreslås opphevet og erstattet av nye regler.

Dagpengeforskriften § 4-3 annet ledd d og e, som gjelder opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere og deltakelse i introduksjonsprogram, foreslås videreført. Det samme gjelder unntaket i siste ledd som gjelder arbeidsmarkedstiltak.

Adgangen til opplæring på dagtid

Unntakene i dagpengeforskriften § 4-3 annet ledd bokstavene a til c tillater kun i begrenset utstrekning opplæring på dagtid. Utkastet til nytt regelverk legger opp til å tillate opplæring på dagtid, men at det legges begrensninger f.eks. på tillatt varighet og progresjon.

Målgruppe

I dag finnes det ingen nedre aldersgrense for å kunne motta dagpenger under utdanning, jf. dagpengeforskriften § 4-3. I departementets forslag til nytt regelverk innføres det en nedre aldersgrense på 25 år for grunnskole og videregående opplæring og fagskoleutdanning. For høyere utdanning foreslås aldersgrensen til 30 år, med mindre utdanningen var påbegynt før ledigheten eller permitteringen. Disse foreslåtte aldersgrensene gjelder ikke for opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere, for deltakelse i introduksjonsprogram og for deltakelse i arbeidsmarkedstiltak.

Adgangen til å kombinere dagpenger med utdanning etter dagpengeforskriften § 4-3 gjelder for både helt og delvis ledige og helt og delvis permitterte, med unntak av annet ledd bokstav b, som ikke gjelder delvis ledige. I det nye regelverket foreslår departementet at retten til å kombinere dagpenger med utdanning forbeholdes personer som er helt ledige eller helt permitterte. Denne avgrensningen gjelder ikke for opplæring i norsk og samfunnskunnskap

for voksne innvandrere, for deltakelse i introduksjonsprogram og for deltakelse i arbeidsmarkedstiltak.

Søknadsplikt og godkjenningsordning

De som ønsker å kombinere dagpenger med utdanning må fremme søknad om dette til Arbeids- og velferdsetaten, jf. dagpengeforskriften § 4-3 første ledd siste punktum. Departementet foreslår at søknadsplikten videreføres i forslag til nytt regelverk.

I forslag til nytt regelverk legges det opp til en godkjenningsordning, der Arbeids- og velferdsetaten skal vurdere om formelle krav er oppfylt, som om den ledige eller permitterte tilhører målgruppen for ordningen og har gjennomført en arbeidssøkerperiode på minst tre måneder, i de tilfellene der en forutgående arbeidssøkerperiode er påkrevd. Ved godkjenning av søknaden skal det utarbeides en opplæringsplan.

Departementet foreslår en forenklet godkjenningsprosess for grunnopplæring, fagskoleutdanning og høyere utdanning. For kurs og annen opplæring som faller utenfor dette, foreslår departementet at Arbeids- og velferdsetaten skal gjøre en behovsvurdering av om opplæringen ut fra arbeidsmarkedsfaglige hensyn er hensiktsmessig basert på dagpengesøkerens tidligere yrkeserfaring og utdanningsbakgrunn.

I gjeldende regelverk foretar etaten ingen slik vurdering, men vurderer kun om opplæringen etter en objektiv vurdering omfattes av en av unntaksbestemmelsene.

Krav om å være reell arbeidssøker

Så vel i gjeldende rett som i forslag til nytt regelverk vil hovedregelen være at dagpenger ikke kan kombineres med utdanning. Det gjelder også et krav om å være reell arbeidssøker i opplæringsperioden i begge regelsett.

I forslag til nytt regelverk åpnes det imidlertid for at flere kan kombinere dagpenger med utdanning. For å legge til rette for at flere kan ta utdanning, kan det ved dokumentert mangelfull grunnopplæring gis adgang til å dispensere for deler av kravet om å være reell arbeidssøker for dagpengemottakere som tar opplæring på grunnskole- og videregående nivå og opplæring i grunnleggende ferdigheter. Kravet gjøres imidlertid fullt gjeldende for all annen opplæring og utdanning.

Krav om innledende arbeidssøkerperiode

Departementet fremmer i høringsnotatet forslag om tre måneders sammenhengende innledende arbeidssøkerperiode før dagpengemottakere kan ta utdanning. Et slikt krav stilles ikke i gjeldende regelverk.

Krav om slik arbeidssøkerperiode gjelder ikke for opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere, for deltakelse i introduksjonsprogram og for deltakelse i arbeidsmarkedstiltak. Det vil også gjøres unntak for påbegynt utdanning, og normalt ved

oppstart av grunnskole og videregående opplæring, samt opplæring i grunnleggende ferdigheter.

Dagpengenivå

Det skjer etter dagens regelverk ingen reduksjon i dagpengesatsen når man får godkjent å ta opplæring i dagpengeperioden.

Departementet vil vurdere om det skal innføres redusert dagpengesats for ledige og permitterte som tar grunnopplæring og fagskoleutdanning. For høyere utdanning skal dagpengesatsen settes ned.

Krav til studieprogresjon

Man kan i dag beholde dagpenger under utdanning hvis opplæringen skjer utenfor normal arbeidstid og studieprogresjonen er redusert med minst 50 prosent, jf. dagpengeforskriften § 4-3 annet ledd bokstav a. Videre godtas opplæring påbegynt i kombinasjon med fullt arbeid på dagtid senest seks måneder før ledigheten, i inntil seks måneder, selv om studieprogresjonen overstiger 50 %, jf. bokstav b. Dessuten gjelder det i bokstav c unntak for kortvarig utdanning, som kan tas på deltid eller fulltid i en periode som samlet sett utgjør maksimalt tre måneder.

I forslag til nytt regelverk foreslår departementet at grunnskole og videregående opplæring og fagskoleutdanning kan skje med inntil full studieprogresjon. Departementet foreslår at utdanning ved universiteter og høyskoler kan tillates med en studieprogresjon på inntil ti eller femten studiepoeng per semester. Opplæringen skal kunne skje i normal arbeidstid. Begrensningen til ti eller femten studiepoeng per semester gjelder også påbegynt utdanning.

For kurs og annen opplæring som faller utenfor disse kategoriene, fastsetter Arbeids- og velferdsetaten tillatt studieprogresjon etter en konkret vurdering.

Krav til varighet

Dagens utdanningsunntak setter ulike krav til varigheten av tillatt opplæring. Opplæring etter bokstav a kan tas i hele dagpengeperiodens lengde, etter bokstav b i inntil seks måneder, i bokstav c må opplæringen i sin helhet maksimalt tilsvare tre måneders utdanning på full tid. I bokstav d er opplæringsperioden inntil ett år, men med mulighet til forlengelse i særlige tilfeller. I bokstav e gjelder ingen tidskrav.

I det nye regelverket foreslås det at dagpengemottakeren kan ta grunnskole og videregående opplæring og fagskoleutdanning i hele dagpengeperioden, men at lengden fastsettes individuelt i opplæringsplanen. For utdanning ved universiteter og høyskoler vurderer departementet om varigheten av utdanningen skal settes til seks eller tolv måneder.

For kurs og opplæring som faller utenfor disse kategoriene, foreslås det en varighet på inntil tre eller seks måneder.

8 Evaluering av nytt regelverk

Det vil være tidkrevende å prøve ut et nytt regelverk gjennom et avgrenset evalueringsforsøk med en varighet på f.eks. inntil tre til fem år, slik bl.a. Livsoppholdsutvalget foreslår. Det vil derfor i løpet av 2022 settes i gang en evaluering av regelverket som etter planen iverksettes fra 1. juli 2021.

Det gjelder både for å kartlegge omfanget av søknader og hvem som får innvilget opplæring i dagpengeperioden, hva slags type opplæring som blir innvilget og om planlagt opplæring blir fullført eller avbrutt, hvilke effekter opplæringen har på varigheten av dagpengeperioden og arbeidssøkeraktiviteten og hvordan opplæringen påvirker overgangen til arbeid.

9 Økonomiske og administrative konsekvenser

Tradisjonelt har omfanget av (og dermed utgiftene til) dagpenger under utdanning vært lavt, gitt direktoratets tall for 2017-19. Siden søknadsplikten er opphevet har Arbeids- og velferdsetaten ikke oppdaterte, pålitelige tall for hvor mange dagpengemottakere som deltar på opplæring innenfor den midlertidige ordningen som tråde i kraft 20. april 2020, og som er foreslått forlenget til 1. juli 2021. Forslaget om å forlenge den midlertidige ordningen er på svært usikkert grunnlag anslått å øke utgiftene til dagpenger med 100 mill. kroner i 2021 (Prop. 1S 2020-2021).

De økonomiske og administrative konsekvensene av regelendringene foreslått i høringsnotatet er vanskelig å anslå, både fordi det er usikkert hvordan ledigheten utvikler seg over tid, hva slags sammensetning de ledige har og fordi atferden til arbeidssøkere og institusjoner som tilbyr opplæring kan endres. Forslaget til nytt regelverk kan innebærer økte utgifter til dagpenger sammenlignet med det tradisjonelle regelverket for å kombinere dagpenger med utdanning og opplæring. Utgiftene kan øke både fordi flere kan komme til å ønske å bruke ordningen, og fordi flere vil ønske å ha lengre perioder med dagpenger for å fullføre utdanning. Utgiftene til saksbehandling i NAV kan også komme til å øke dersom antall søknader øker. På den annen side kan utgifter over tid også bli redusert fordi det blir færre som går over på varige trygdeordninger dersom de får et mer varig fotfeste i arbeidsmarkedet.

10 Forslag til endringer i folketrygdloven og dagpengeforskriften

Departementet foreslår følgende endringer i folketrygdloven (lov 28 februar 1997 nr. 19) og dagpengeforskriften (forskrift 16. september 1998 nr. 890):

Folketrygdloven § 4-6 første og tredje ledd skal lyde:

Det ytes som hovedregel ikke dagpenger til medlem som tar utdanning eller opplæring, eller deltar i ulønnet arbeid. Departementet kan gi forskrifter om i hvilke tilfeller det kan gis dagpenger under utdanning eller opplæring og ved ulønnet arbeid.

Et medlem som etter søknad til Arbeids- og velferdsetaten har fått godkjent å ta opplæring i dagpengeperioden på grunnskolenivå eller videregående nivå, kan regnes som reell arbeidssøker selv om vedkommende bare søker arbeid innenfor et begrenset geografisk område og deltidsarbeid som lar seg forene med opplæringen. Tilsvarende gjelder for medlemmer som tar opplæring i grunnleggende ferdigheter.

Folketrygdloven § 4-12 nytt annet ledd skal lyde:

For medlem som i dagpengeperioden tar utdanning på høyskole eller universitet, jf. folketrygdloven § 4-6, reduseres dagpengesatsen etter første ledd med X prosent.

Dagpengeforskriften § 4-3 skal lyde:

§ 4-3 (deltakelse i arbeidsmarkedstiltak)

Et medlem som deltar i et arbeidsmarkedstiltak i Arbeids- og velferdsetatens regi, jf. arbeidsmarkedsløven § 12, kan motta dagpenger dersom tiltaket ikke innebærer et ansettelsesforhold. De ordinære vilkårene for dagpenger gjelder.

Ny § 4-3a i dagpengeforskriften skal lyde:

§ 4-3a (opplæring for innvandrere)

Et medlem som fyller vilkårene for dagpenger under arbeidsløshet, kan fremme søknad til Arbeids- og velferdsetaten om å beholde dagpengene i følgende tilfeller:

- a) *Når medlemmet deltar på full tid i godkjent opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere etter integreringsloven i inntil ett år. Grensen på ett år gjelder uavhengig av hvor mange undervisningstimer på dagtid medlemmet deltar i. Perioden kan deles opp i bolker. Når særlige grunner taler for det, kan Arbeids- og velferdsetaten forlenge perioden for å fullføre en påbegynt norsk- og samfunnskunnskapsopplæring.*
- b) *Når medlemmet deltar i introduksjonsprogram etter integreringsloven.*

Ny § 4-3b i dagpengeforskriften skal lyde:

§ 4-3b (opplæring i grunnskole og videregående opplæring og opplæring i grunnleggende ferdigheter)

Et medlem som er helt arbeidsledig eller helt permittert og som ønsker å ta opplæring på grunnskolenivå eller videregående nivå, kan fremme søknad til Arbeids- og velferdsetaten om å beholde dagpengene under slik opplæring. Tilsvarende gjelder for et medlem som ønsker opplæring i grunnleggende ferdigheter.

Arbeids- og velferdsetaten skal godkjenne opplæringsplan, og kan gi samtykke til opplæring på hel- eller deltid i inntil en hel dagpengeperiode. Dersom medlemmet ikke følger opplæringsplanen, kan Arbeids- og velferdsetaten trekke samtykket til å ta opplæring i dagpengeperioden.

Det er en forutsetning for å få godkjent opplæring etter første ledd at medlemmet har fylt 25 år, og har stått tilmeldt Arbeids- og velferdsetaten som reell arbeidssøker i minst tre sammenhengende måneder. Kravet om tre måneders forutgående arbeidssøkerperiode gjelder ikke der medlemmet kan dokumentere at slik opplæring ikke er fullført eller bestått, eller der vedkommende tar nytt fagbrev.

Ny § 4-3c i dagpengeforskriften skal lyde:

§ 4-3c (fagskoleutdanning)

Et medlem som er helt arbeidsledig eller helt permittert, kan fremme søknad til Arbeids- og velferdsetaten om å beholde dagpengene under fagskoleutdanning.

Arbeids- og velferdsetaten skal godkjenne opplæringsplan, og kan gi samtykke til utdanning på hel- eller deltid i inntil en hel dagpengeperiode.

Det er en forutsetning for å få godkjent utdanning etter første ledd at medlemmet har fylt 25 år og har stått tilmeldt Arbeids- og velferdsetaten som reell arbeidssøker i minst tre sammenhengende måneder. Kravet om tre måneders forutgående arbeidssøkerperiode gjelder ikke for utdanning påbegynt før ledigheten eller permitteringen.

Ny § 4-3d i dagpengeforskriften skal lyde:

§ 4-3d (utdanning på høyskole eller universitet)

Et medlem som er helt arbeidsledig eller helt permittert, kan fremme søknad til Arbeids- og velferdsetaten om å beholde dagpengene under utdanning på høyskole eller universitet.

Arbeids- og velferdsetaten skal godkjenne opplæringsplan, og kan gi samtykke til utdanning etter første ledd i en periode på inntil 6/12 måneder.

Utdanning etter første ledd kan tillates med en progresjon på inntil 10/15 studiepoeng per semester. Dagpenger kan også gis for eksamensdager.

Det er en forutsetning for å få godkjent utdanning etter første ledd at medlemmet har fylt 30 år og har stått tilmeldt Arbeids- og velferdsetaten som reell arbeidssøker i minst tre sammenhengende måneder. Kravene om å ha fylt 30 år og om tre måneders forutgående arbeidssøkerperiode gjelder ikke for utdanning påbegynt før ledigheten eller permitteringen.

Ny § 4-3e i dagpengeforskriften skal lyde:

§ 4-3e (Deltakelse på kurs mv.)

Et medlem som er helt arbeidsledig eller helt permittert, kan fremme søknad til Arbeids- og velferdsetaten om å beholde dagpengene under deltakelse på kurs mv. som ikke er omfattet av §§ 4-3 til 4-3d.

For å få godkjent slik opplæring i dagpengeperioden, må opplæringen vurderes som hensiktsmessig for at medlemmet skal komme i arbeid. I vurderingen av om opplæringen skal anses som hensiktsmessig, skal det særlig legges vekt på medlemmets tidligere utdanning og yrkeserfaring, samt på arbeidsmarkedets behov.

Arbeids- og velferdsetaten kan tillate omfang av opplæring etter første ledd i en slik utstrekning som anses forenelig med kravet i folketrygdloven § 4-5 om å være reell arbeidssøker. Dagpenger kan også gis for eksamensdager.

Det er en forutsetning for å få godkjent opplæring etter første ledd at medlemmet har fylt 25 år og har stått tilmeldt Arbeids- og velferdsetaten som reell arbeidssøker i minst tre sammenhengende måneder. Kravet om tre måneders forutgående arbeidssøkerperiode gjelder ikke for opplæring påbegynt før ledigheten eller permitteringen.

Opplæring etter første ledd kan godkjennes i en periode på inntil tre/seks måneder.