



Arbeids- og sosialdepartementet  
Deres referanse: 20/4782-

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

YS høringssvar på departementets forslag til endringer i regelverk for opplæring med dagpenger

### 1. Formål med endringer i regelverket

YS støtter på generelt grunnlag formålet med endringene i regelverket, og er enig i forutsetningen om at arbeidslivet har endret seg slik at en endring er formålstjenlig. Målet bør være å finne en god balanse mellom arbeidsmarkedspolitiske behov for å få flere som mangler grunnskole, videregående opplæring og fagskoleutdanning inn i arbeidslivet. Samtidig må det unngås at utdanning benyttes generelt for ledige og permitterte som har kvalifikasjoner til å komme raskt i arbeid, samt forhindre at dagpenger blir brukt til å finansiere utdanning som et alternativ til Lånekassen.

Arbeidslivet er i endring, og for mange har det blitt mer fleksibelt. Men like viktig er det at raske og omfattende endringer i teknologi, demografi og næringsstrukturer stiller nye krav til kompetanse i arbeidsstyrken. Mange står i fare for å falle ut, og kan ende i varig utenforskap på grunn av manglende kompetanse. Befolkningens kompetanse må oppdateres løpende gjennom hele arbeidslivet for å opprettholde og videreutvikle et produktivt arbeidsliv. For den enkelte arbeidstaker er kompetanseutvikling en stadig viktigere forutsetning for å være attraktiv arbeidskraft gjennom et helt liv. Livslang læring vil støtte opp under arbeidslinja ved at flere kan arbeide heltid og flere kan stå lenger i arbeidslivet.

Selv om ikke alle som trenger kompetanseheving skal tilbake på skolebenken, så vil rett til dagpenger under utdanning være et viktig bidrag til å styrke målsettingene under den nasjonale kompetansereformen.

YS ønsker innledningsvis å rette oppmerksomhet på folketrygdlovens §§ 4-1 til 4-4 som er inngangsvilkårene for å motta dagpenger. Departementet foreslår ikke endringer i disse, noe vi støtter. Vi ser det imidlertid som legitimt å minne om disse da det i høringsnotatet kan virke som om inngangsvilkårene blir uteglemt i argumentasjonen til departementet. Det er en gjennomgående mistillit til at dagpenger skal bli foretrukket fremfor ordinær finansiering av

utdanning. For å motta dagpenger, må medlem ha tapt arbeidsinntekt, arbeidstid samt at det er krav til minsteinntekt for å motta dagpenger. Det vil si at en kan ikke uten videre bytte ut lån fra Lånekassen med dagpenger, en må faktisk ha jobbet for å ha rett på dagpenger. I tillegg til å være reell arbeidssøker jf. FTL § 4-5.

Skal man optimalisere effekten av å ta utdanning med dagpenger, er det et behov for å styrke et utdanningstilbud som er relevant for målgruppen for den foreslåtte regelendringen. YS mener det fortsatt er et behov for et mer fleksibelt utdanningstilbud både når det gjelder omfang av opplæringen og hyppighet av inntak. Mer konkret ser vi et behov for et større tilbud av kortere opplæringstilbud og at dette større enheter bør deles opp i moduler slik at det vil være mulig å fortsette å bygge videre på en lengre eller mer omfattende opplæring som kan fortsette etter at perioden med "opplæring på dagpenger" er utløpt. Mindre moduler og kortere opplæringstilbud vil også gjøre det lettere å ha flere oppstartstidspunkter i løpet av et år som igjen vil gjøre det enklere å finne relevante opplæringstilbud som kan kombineres med ordningen om å ta opplæring med dagpenger.

## **2. Forslag om å videreføre dagens regler om opplæring for innvandrere og for deltakere i arbeidsmarkedstiltak**

YS støtter forslaget om å videreføre dagens regler om opplæring for innvandrere og for deltakere i arbeidsmarkedstiltak. Kompetanse er et viktig integreringspolitisk virkemiddel.

## **3. Forslag om å tillate opplæring på dagtid**

YS støtter forslaget om å tillate opplæring på dagtid. Arbeidslivet er blitt mer fleksibelt for mange som nødvendiggjør at vi ser på nytt på dette. Samtidig er det slik at mange yrkesgrupper fortsatt har bundet og lite fleksibel arbeidstid på dagtid. Vi ser ikke at dette taler imot de foreslåtte endringen i reglene.

## **4. Forslag om å avgrense målgruppen for opplæring med dagpenger**

### **a. Avgrensning mot delvis ledige og delvis permitterte**

Departementet foreslår at adgangen til å kunne ta opplæring i dagpengeperioden forbeholdes helt ledige og helt permitterte. YS mener det er viktig å sørge for at personer ansatt i deltidsstillinger eller lav stillingsprosent ikke ekskluderes i ordningen. I flere bransjer som helse og omsorg, reiseliv, hotell og restaurant er det mange deltidsansatte og mange ansatt i små stillingsprosenter. YS mener det bør være mulig å ta utdanning/kvalifiserende tiltak dersom du er delvis ledig, dersom formelle kvalifikasjoner kan medføre at personer kan komme i full jobb. Vi ønsker å åpne for muligheten for utdanning eller opplæring for deltids arbeidssøkere, og delvis permitterte med dagpenger, gitt at kravet om å være reell arbeidssøker jf. FTL § 4-5 er til stede.

### **b. Aldersmessig avgrensning**

Departementet foreslår å innføre en nedre aldersgrense på 25 år for grunnskole, videregående opplæring og fagskoleutdanning. YS foreslår at det ikke settes noen nedre aldersgrense for de

som trenger grunnskoleopplæring, slik at det er hvorvidt en kvalifiserer til dagpenger som avgjør om en kommer inn under ordningen med å ta grunnskoleopplæring i kombinasjon med dagpenger.

I dag finnes det ingen nedre aldersgrense for å kunne motta dagpenger under utdanning. Det oppgis at de med kun grunnskole er i aldersgruppen 20-24. Utdanning på videregående nivå er av betydning for innpass i arbeidsmarkedet. Vi mener at denne gruppen må sees i sammenheng med tiltaksforskriften § 7-3, som åpner for at opplæring kan gis til personer med behov for kvalifisering.

YS mener at opplæring også må gjelde utdanning opp til fagskolenivå for personer over 19 år som etter tiltaksforskriften § 7.2. kan gis til personer som på grunn av mangelfulle formelle kvalifikasjoner eller svake grunnleggende ferdigheter har vanskeligheter med å komme inn på arbeidsmarkedet. Vi mener det kan være hensiktsmessig å benytte samme aldersgrense som tiltaksforskriften. Vi kan ikke se hvorfor denne gruppen skal ha strengere vilkår enn andre arbeidssøkere uten dagpengerettigheter. De som faller inn under denne aldersgrensen, vil være de som mest sannsynlig har behov for kvalifiserende tiltak for å komme seg inn i eller tilbake i arbeid, og vi ser derfor ikke hensikten med å sette en høyere aldersgrense for dagpengemottakere enn det tiltaksforskriften gir for andre brukergrupper.

YS støtter departementets forslag om at aldersgrensen for høyere utdanning settes til helt ledige og helt permitterte som er fylt 30 år. Disse endringene må ikke være til hinder for økt bruk av retten til å motta dagpenger under utdanning for ordinært ledige på arbeidsmarkedstiltak for de under 30, og hvor NAV finner at utdanning er et riktig virkemiddel for å komme tilbake til jobb/bytte jobb.

## **5. Forslag om å videreføre søknadsplikten og innføre krav om godkjent opplæringsplan**

YS støtter forslaget om å videreføre søknadsplikten og innføre krav om godkjent opplæringsplan. Dette fordrer at saksbehandlingstiden ikke blir for lang. 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.

Med forbehold om at vi i utgangspunktet går imot at det innføres en tre måneders innledende arbeidssøkerperiode, foreslår YS at det innlemmes en unntaksregel der dagpengemottakere kan søke om å få begynne opplæring før det har gått tre måneder dersom alternativet vil være å ikke starte på studiet fordi oppstart er kort tid før kravet om tre måneder er oppfylt.

Når det gjelder resten av forslaget støtter YS dette og forutsetter at det vil medfølge tilstrekkelige ressurser til at Arbeids- og velferdsetaten slik at etaten kan gjøre en tilfredsstillende jobb i forhold til de endringene som vil komme ved denne lovendringen. Vi mener koronapandemien har vist hvor samfunnskritisk det er at NAV har tilstrekkelige ressurser til å håndtere endringer. Det har vært et langt løp med høy belastning over lang tid. Videre vil oppfølging av alle endringene og ting som en ikke har kunne prioritere i koronapandemien også komme som en ekstra belastning. Derfor er det viktig at det kommer ressurser knyttet til økt

arbeidsmengde i den situasjonen etaten er i på det nåværende tidspunkt.

## **6. Konsekvenser av brudd på opplæringsplan**

YS støtter argumentene for brudd på opplæringsplanen, men understreker at det kan være gode grunner til forsinkelser og brudd på denne. Dersom dagpengemottaker kan fremlegge dokumentasjon på årsak til forsinkelse eller brudd på opplæringsplanen i form av f.eks. sykdom, mener YS at det ikke bør få konsekvenser for dagpengemottaker.

Det er uklart i lovforslaget hva som utgjør et brudd på opplæringsplan. Det er viktig at opplæringsplanen innebærer en innsats-, og ikke resultatforpliktelse. Man bør altså ikke sanksjoneres hvis man eksempelvis ikke består eksamen el.l. Hvis man har oppfylt kravet om å være reell arbeidssøkende i hele perioden bør det ikke få negative konsekvenser. Man bør ikke være avskåret fra å søke på nytt. Det at man har forsøkt å ta utdanning har ikke hatt negative konsekvenser.

Det bør ikke sanksjoneres ved at man mister rett til dagpenger i en periode. Det vil være avskrekkende på dem som virkelig har behov for grunn- og videregående opplæring. Alternativt kan deler av dagpengene man har fått gjøres om til lån hvis man ikke innfrir kravene i opplæringsplanen. Lånet bør kunne ettergis på nærmere bestemte vilkår, eksempelvis hvis man senere gjennomfører utdanningen.

## **7. Forslag om at dagpengeregelverkets krav om å være reell arbeidssøker videreføres som hovedregel**

YS støtter forslaget om at dagpengeregelverkets krav om å være reell arbeidssøker videreføres, men at det kan gis delvis unntak for dagpengemottakere med et avdekket og dokumentert behov for grunnskole og videregående opplæring.

I den foreslåtte lovteksten settes det krav om at man kan få unntak fra kravet om å være reell arbeidssøker ved «dokumentert mangelfull opplæring». Dette velter bevisbyrden over på søker i forhold til det som er vanlig ellers i folketrygdloven. YS ønsker at «dokumentert» strykes. De ordinære regler bør gjelde om NAVs plikt til å sørge for at saken er tilstrekkelig opplyst, om og søkers plikt til å medvirke til opplysning av saken.

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

YS har ingen bemerkninger til denne vurderingen.

## **8. Forslag om å innføre et krav om tre måneders innledende arbeidssøkerperiode**

YS mener det ikke er nødvendig med en 3 måneders innledende arbeidssøkerperiode all den tid utdanning skal være basert på søknadsplikt og godkjent opplæringsplan. Det vil nødvendigvis gå noe tid mellom ledighet og søknad om opplæring er innvilget, og vi mener dette er tilstrekkelig "ventetid" for den enkelte. Hovedtyngden av utdanningstilbud har opptak en eller to ganger i året, og opplæringstiden strekker seg ofte lenger enn dagpengeperioden. Det vil derfor være nødvendig med en smidigere og mer fleksibel ordning.

YS ønsker å åpne for muligheten for utdanning eller opplæring for ordinære arbeidssøkere og permitterte med dagpenger, gitt at kravet om å være reell arbeidssøker jf. FTL § 4-5 er til stede. Aktiv jobbsøking er høyst mulig å kombinere med utdanning.

Departementet skriver selv i punkt 6.6 at «aktivitetskrav og jobbsøking skal bidra til at arbeidstakere raskt kommer i arbeid. Det er stor gjennomstrømming blant de arbeidsledige, og en høy andel kommer i jobb i løpet av de første månedene av dagpengeperioden.» Noe som bekrefter at mange har kortere periode med dagpenger, og enda viktigere vil det være at disse kan få fortsette med sin utdanning i den perioden de er arbeidsledig eller at de kan begynne på planlagt videreutdanning dersom de blir arbeidsledig før de får påbegynt denne.

Ofte kan det å miste jobben være insentivet en trenger for å ta den ekstra utdanningen som arbeidsmarkedet etterspør. Derfor ser vi på kravet om tre måneders innledende arbeidssøkerperiode som en direkte motsetning til å oppfordre folk til å ta etterspurt etter- og videreutdanning. Vi mener også at dette kan føre til at gapet mellom etterspurt kompetanse i arbeidsmarkedet kan ta lengre tid å tette, og at lovverket ikke gjenspeiler regjeringens uttalte politikk hvor livslang læring er et vesentlig element.

### **9. Forslag til dagpengesats og mulighet for å kombinere dagpenger med støtte fra Lånekassen**

YS ønsker i utgangspunktet ingen reduksjon av dagpenger ved godkjent søknad om utdanning på dagpenger. Vi mener at den enkelt tilfredsstillende aktivitetssplikten ved å gjennomføre et kortere eller lengre utdanningsløp. Samtidig forstår vi argumentet om at de som tar heltids opplæring ikke skal få mer enn arbeidssøkende på dagpenger.

Vi ønsker at kravet om å være reell arbeidssøker jf. FTL § 4-5 er til stede for dagpengemottakere i utdanning, og at vurdering av konsekvens for ytelse håndheves i tråd med loven. Ved å håndheve loven riktig kan vi stanse ytelse der arbeidssøker/permittert ikke er reell arbeidssøker. Aktivitetskravet for alle arbeidssøkere skal håndheves likt, uavhengig om man tar utdanning eller ikke. Derfor ser vi ikke behovet for at dagpengemottakere under utdanning skal motta reduserte dagpenger.

Når regjeringen sier at en aktiv arbeidsmarkedspolitikk skal stimulere til god tilgang på arbeidskraft, motvirke avgang fra arbeidslivet til varige trygdeytelser og redusere og forebygge arbeidsledighet, mener vi at det bør åpnes for intensiver som gjør det attraktivt å kombinere utdanning med dagpenger. Det er ikke tilstrekkelig at lovverket åpner for muligheten til å kombinere utdanning med dagpenger når departementet samtidig foreslår reduksjon i dagpengesatsen. Blant annet viser YS arbeidslivsbarometer at det er de med lavest utdanning som tar minst etter- og videreutdanning, at det er disse som har lavest inntekt i utgangspunktet og de som har løsest tilknytning til arbeidslivet i utgangspunktet. YS mener det er riktig både for den enkelte med behov for kompetanseheving, og i tillegg for samfunnet, at det utarbeides ordninger som bidrar til å gi personer større muligheter for en varig tilknytning til det ordinære arbeidsmarkedet.

Viser for øvrig til høringsuttalelsene som kom inn til Livsoppholdsutvalgets forslag om å redusere dagpengesatsen og de mange høringsinstansene som gikk mot utvalgets forslag om lavere dagpengesats. Vi er enig i at det vil bli vanskelig å motivere ledige til å ta opplæring på eget initiativ med et sterkt redusert dagpengenivå. Arbeidssøkerne har, som tidligere nevnt, allerede et inntektstap. Det handler ikke om å gjøre ordningen attraktiv økonomisk, men å sikre at personene vil klare å ivareta sine økonomiske forpliktelser. Dessuten ser vi at det argumenteres for at de som kombinerer utdanning og dagpenger, vil ha dagpenger i en lengre periode enn de som ikke kombinerer dagpenger med et utdanningsløp. Vi kan ikke se hvilke analyser som ligger til grunn for denne påstanden. Ved å håndheve kravet om å være reell arbeidssøker der man er villig til å ha ethvert arbeid jf. FLT §4-5, unngås situasjoner der dagpengemottakere er passive på jobbsøkerfronten under utdanning. Dette fordrer igjen en myndig og riktig håndhevelse av regelverket fra NAVs side.

Vi mener også at det er lite hensiktsmessig hvis denne gruppen må søke om sosialstønad for å klare sine økonomiske forpliktelser, ergo bør ingen som ønsker å ta utdanning for å bedre sine muligheter få lavere dagsats. Igjen viser argumentasjonen fra høringsnotatet en lav tillitt til arbeidssøkerne, og at man forventer at folk i stor grad vil velge å bli arbeidsledige for å kunne ta utdanning på NAV sin regning. Vår vurdering er at det er arbeidsmarkedet som er hovedårsak til at flere er ute av arbeid, og ikke gode dagpengesatser.

YS mener at dagpenger kan tenkes avkortet mot stipendandelen i lån fra Lånekassen.

## **10. Forslag til krav om redusert studieprogresjon og opplæringens varighet**

YS støtter departementets forslag om at grunnskole, videregående opplæring og høyere yrkesfaglig utdanning kan gjennomføres på opptil fulltid siden slik opplæring ofte tilbys som en fulltidsaktivitet. Vi støtter også at dette kan gjøres i hele dagpengeperioden, men at lengden uansett fastsettes individuelt i opplæringsplaner. Dette vurderes som uproblematisk all den tid opplæringen skal avtales mellom NAV og den enkelte.

YS støtter videre departementets forslag om å begrense progresjonen ved utdanning ved universiteter og høyskoler til enten ti eller femten studiepoeng per semester. Men dette må ikke være til hinder for at i noen tilfeller gis full studiedekning (30 studiepoeng) etter avtale mellom NAV og den enkelte. Når det gjelder varighet for utdanning på høyere nivå, mener YS at det kan åpnes for at utdanningen foregår i hele dagpengeperioden, men at lengden også her fastsettes individuelt i opplæringsplanen.

Så lenge kravet om reell arbeidssøker er til stede og håndheves, kan vi ikke se at det bør legges begrensninger mht. en tidsavgrensning for dagpenger i kombinasjon med utdanning.

## **11. Evaluering av nytt regelverk**

YS støtter den foreslåtte evalueringen gjennom 2022. Fra våre egne medlemmer i NAV er det kommet innspill på at man også bør kartlegge avslagene og grunnlagene for avslagene slik at en kan danne seg et helhetlig bilde. Vi mener det vil være mangelfullt om en analyserer situasjonen kun ved å se på de søknadene som blir innvilget.

## 12. Økonomiske og administrative konsekvenser

De økonomiske og administrative konsekvensene er vanskelig å anslå som departementet skriver. YS forutsetter likevel at det blir satt av tilstrekkelige ressurser til at forvaltningen kan behandle søknadene i henhold til forslagene. Dette vil helt klart ha betydning for den administrative så vel den økonomiske siden.

## 13. Forslag til endringer i folketrygdloven og dagpengeforskriften

Ut fra ovennevnte har YS følgende forslag til endringer i folketrygdloven og dagpengeforskriften

Folketrygdloven § 4-6 første og tredje ledd:

*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, 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.*

Departementets forslag til Folketrygdlovens § 4-12 nytt annet ledd – støttes ikke. Vi mener dette ikke bør komme inn som endring.

Dagpengeforskriften § 4-3

Departementets forslag til endring i § 4-3 (deltagelse i arbeidsmarkedstiltak) – støttes.

Ny § 4-3a i dagpengeforskriften (opplæring for innvandrere) – støttes.

AVYO foreslår følgende ordlyd i ny § 4-3b i dagpengeforskriften:

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

*Et medlem som er helt eller delvis arbeidsledig eller helt eller delvis 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 hele dagpengeperioden. Dersom medlemmet ikke følger opplæringsplanen, kan Arbeids- og velferdsetaten trekke samtykket til å ta opplæring i dagpengeperioden.*

AVYO foreslår følgende ordlyd i § 4-3 d i dagpengeforskriften:

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

*Et medlem som er helt eller delvis arbeidsledig eller helt eller delvis 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 på hel- eller deltid i hele dagpengeperioden.*

*Det er en forutsetning for å få godkjent utdanning etter første ledd at medlemmet har fylt 30 år. Kravet om å ha fylt 30 år gjelder ikke for utdanning påbegynt før ledigheten eller permitteringen.*

*AVYO foreslår at ny § 4-3e i dagpengeforskriften skal lyde:*

#### **§ 4-3e (Deltagelse på kurs mv.)**

*Et medlem som er helt eller delvis arbeidsledig eller helt eller delvis 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 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 forenlig med kravet i folketrygdloven § 4-5 om å være reell arbeidssøker. Dagpenger kan også gis for eksamensdatoer.*

Med vennlig hilsen  
Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund - YS

Hans-Erik Skjæggerud (/s/)  
1 nestleder, YS