

NOU

Norges offentlige utredninger **2018:13**

Voksne i grunnskole- og videregående opplæring

Finansiering av livsopphold



Norges offentlige utredninger

2018

Seriens redaksjon:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Teknisk redaksjon

- | | |
|--|---|
| 1. Markeder for finansielle instrumenter
<i>Finansdepartementet</i> | 8. Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2018
<i>Arbeids- og sosialdepartementet</i> |
| 2. Fremtidige kompetansebehov I
<i>Kunnskapsdepartementet</i> | 9. Regnskapsførerloven
<i>Finansdepartementet</i> |
| 3. Krisehåndtering i forsikrings- og pensjonssektoren
<i>Finansdepartementet</i> | 10. Nye prospektregler
<i>Finansdepartementet</i> |
| 4. Sjøveien videre
<i>Samferdselsdepartementet</i> | 11. Ny fjellov
<i>Landbruks- og matdepartementet</i> |
| 5. Kapital i omstillingens tid
<i>Nærings- og fiskeridepartementet</i> | 12. Energiaksjer i Statens pensjonsfond utland
<i>Finansdepartementet</i> |
| 6. Varsling – verdier og vern
<i>Arbeids- og sosialdepartementet</i> | 13. Voksne i grunnskole- og videregående opplæring
<i>Kunnskapsdepartementet</i> |
| 7. Ny lov om offisiell statistikk og Statistisk
sentralbyrå
<i>Finansdepartementet</i> | |

Voksne i grunnskole- og videregående opplæring

Finansiering av livsopphold

Utvalget ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 5. mai 2017.

Avgitt til Kunnskapsdepartementet 30. november 2018.

ISSN 0333-2306
ISBN 978-82-583-1371-4

07 Media AS

Til Kunnskapsdepartementet

Ved kongelig resolusjon 5. mai 2017 oppnevnte regjeringen Solberg et ekspertutvalg som skulle utrede modeller og løsninger for inntektssikring, slik at flere voksne kan ta opplæring på grunnskole- og videregående nivå. Utvalget avgir med dette sin utredning.

Oslo, 30. november 2018

Oddbjørn Raaum,
leder

Ingvild Aleksandersen

Knut Brofoss

Hans-Tore Hansen

Marianne Haraldsvik

Inés Hardoy

Hanne Cecilie Kavli

Kjell G. Salvanes

André Kristiansen
(sekretariatsleder)

Odd Helge Askevold

Hild Marte Bjørnsen

Gaute Eielsen

Inger Marie Skinderhaug

Helle Kristin Jensen

Innhold

Oversikt over tabeller	9	4.2	Målgruppen for videregående opplæring	54
Oversikt over figurer	11		Avstand til fullført videregående opplæring	56
Oversikt over bokser	13	4.3	Sosial bakgrunn	58
Ordforklaringer og forkortelser	15	4.4	Regional fordeling	60
1 Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid	19	4.5	Voksnes deltakelse i grunnopplæring	61
1.1 Livsoppholdsutvalget – og nasjonal kompetansepoltisk strategi	19	4.6	Deltakelse i grunnskole-opplæring	61
1.2 Om Livsoppholdsutvalget og mandatet	19	4.6.1	Deltakelse i videregående opplæring	63
1.2.1 Livsoppholdsutvalgets medlemmer	19	4.6.2	Kilder til livsopphold	64
1.2.2 Livsoppholdsutvalgets mandat	19	4.7	Arbeid	64
1.2.3 Utvalgets avgrensning av mandatet	21	4.7.1	Inntektskilder utenfor arbeidslivet	67
1.2.4 Sekretariatet	23	4.7.2	Formue og partners inntekt	68
1.3 Livsoppholdsutvalgets arbeid	23	4.7.3	Utvalgets oppsummering	69
		4.8		
2 Sammendrag og utvalgets anbefalinger	26	5	Dagens utdannings- og opplæringstilbud	71
2.1 Mandatets kjerne	26	5.1	Grunnskole- og videregående opplæring i Norge	72
2.2 Utfordringene	26	5.1.1	Deltakerne i grunnskole- og videregående opplæring for voksne	72
2.3 Målgruppen	26	5.1.2	Ungdomsrett og voksenrett til opplæring	74
2.4 Dagens opplæringstilbud	27	5.1.3	Beskrivelse av grunnskole-opplæring	78
2.5 Dagens finansiering av livsopphold under opplæring	28	5.1.4	Beskrivelse av videregående opplæring	79
2.6 Grunnlaget for endret støtte til livsopphold	29	5.1.5	Privatistordningen	84
2.7 Utvalgets forslag	31	5.1.6	Realkompetansevurdering	85
2.7.1 Dagpenger ved grunnskole- og videregående opplæring	31	5.1.7	Forsøk med modulstrukturert voksenopplæring	86
2.7.2 Lønnsrefusjon ved utdanningspermisjon	32	5.1.8	Evaluerings av modulstrukturert voksenopplæring	87
2.7.3 Endringer i Lånekassen	33	5.1.9	Kostnader ved grunnskole- og videregående opplæring for voksne	89
2.7.4 Voksne i grunnskoleopplæring (grunnskolestønad)	35	5.2	Grunnleggende kvalifisering for nyankomne	94
2.7.5 Utvalgets øvrige anbefalinger	36	5.2.1	Rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogrammet	94
3 Utfordringene	39	5.2.2	Deltakerne i introduksjonsprogrammet	94
3.1 Mange voksne har ikke fullført videregående opplæring	39	5.2.3	Rett og plikt til opplæring for nyankomne	94
3.2 Få voksne uten fullført videregående opplæring tar mer utdanning	42	5.2.4	Evaluerings av ordningene i introduksjonsprogrammet	97
3.3 Voksne med kort utdanning står i økende grad utenfor arbeidslivet	43	5.3	Grunnleggende ferdigheter i Kompetanse Norge	98
3.4 Utviklingstrekk i arbeidslivet	49	5.3.1	Kompetansepluss	98
3.5 Utvalgets vurderinger	51			
4 Målgruppene	52			
4.1 Målgruppen for grunnskole-opplæring	53			

5.4	Opplæringstiltak i arbeids- og velferdsforvaltningen	99	7.1.1	Verdien av lengre utdanning – for den enkelte og for samfunnet	134
5.4.1	Ingen rett til arbeidsmarkedstiltak	100	7.2	Kunnskap om effekter av utdanning	137
5.4.2	Dagens opplæringstiltak i arbeids- og velferdsforvaltningen	100	7.2.1	Inntektseffekter av utdanning	137
5.5	Samarbeid mellom sektorene	102	7.2.2	Effekter av opplæring som voksen	138
5.6	Motivasjon for deltakelse i formell og ikke-formell opplæring	104	7.3	Formål og behov for finansiering av livsopphold for voksne elever ..	142
5.7	Utalgets vurderinger	105	7.3.1	Formålet med livsoppholdsyttelse under opplæring	142
6	Dagens finansiering av livsopphold under opplæring	107	7.3.2	Behov og aktiviteter som livsoppholdsyttelsen skal dekke	143
6.1	Mottakerne av livsoppholdsyttelser	107	7.4	Årsaker til lav voksendeltakelse i opplæring	145
6.2	Utdanningsstøtte fra Lånekassen .	107	7.4.1	Barrierer for voksnes deltakelse i opplæring	145
6.2.1	Støttetilbudet for voksne elever og lærlinger	108	7.5	Hensyn å ta ved utforming av livsoppholdsyttelser	149
6.2.2	Grenser for inntekt og formue og behovsprøving	111	7.5.1	Ønskede effekter	149
6.2.3	Tilbakebetaling	113	7.5.2	Uønskede effekter	150
6.2.4	Lånekassens utgifter til voksne elever og lærlinger	115	7.5.3	Forutsetninger for gode løsninger	151
6.3	Yttelser fra arbeids- og velferdsforvaltningen	115	7.6	Avgrensning av målgruppen	153
6.3.1	Arbeidsavklaringspenger	116	7.7	Rolle-/ansvarsfordeling mellom sektorene	154
6.3.2	Overgangsstonad til enslig mor eller far	117	7.7.1	Kommunesektoren har ansvaret for opplæringstilbud	154
6.3.3	Toårig yrkesrettet opplæringstiltak	118	7.7.2	Finansiering av livsoppholdsyttelse	154
6.3.4	Dagpenger	119	7.7.3	Arbeidsgivers ansvar	155
6.3.5	Tiltakspenger	119	7.8	Iverksetting	156
6.3.6	Økonomisk stonad	120	7.8.1	Utfordringer og avveininger ved valg av tiltaks- og kontrollgrupper	157
6.3.7	Kvalifiseringsstonad	120	7.9	Utalgets vurderinger, prinsipper og avgrensninger	160
6.4	Introduksjonsstonad	121	8	Dagpenger ved grunnskole- og videregående opplæring	162
6.5	Egen og ektefelles yrkesinntekt blant voksne elever og privatister .	122	8.1	Problembeskrivelse	162
6.6	Tidligere relevante utredninger og meldinger	122	8.2	Regelverket for dagpenger og NAV-kontorets oppfølging	163
6.6.1	Tidligere NOU-er	124	8.2.1	Dagpenger ved grunnskole- og videregående opplæring	164
6.6.2	Utvikling av tilbudet i Lånekassen	126	8.3	Målgruppen	164
6.7	Opplæringstilbud og finansierungsordninger i noen andre land	128	8.3.1	Varighet og utdanning	166
6.7.1	Økonomisk støtte som del av arbeidsmarkedspolitikken	128	8.4	Stonad under utdanning i andre land	169
6.7.2	Økonomisk støtte som del av kunnskapspolitikken	129	8.5	Utforming av dagpenger ved grunnskole- og videregående opplæring	172
6.8	Hovedpunkter og talgets vurderinger	131	8.5.1	Stonadssats og maksimal varighet	172
7	Grunnlaget for endret støtte til livsopphold	132	8.5.2	Mulig utvidelse av dagpengeperioden	175
7.1	Kostnader og gevinster ved utdanning	132	8.5.3	Stonadssats og yrkeshistorikk	175

8.5.4	Utvikling av den enkeltes stønadsrettighet over tid	176	10.4.1	Krav til støtte og inntektsgrenser	207
8.5.5	Minstelengde på arbeids-søkerperiode	176	10.4.2	Alternativer for økt støtte	207
8.5.6	Krav om å være disponibel for arbeidsmarkedet	176	10.5	Utforming av tilbakebetalingen	211
8.5.7	Delvis ledige dagpenge-mottakere	177	10.5.1	Utfordringene med tilbake-betalingsordningen i dag	211
8.5.8	Aldersavgrensning	177	10.5.2	Tilbakebetaling etter evne	211
8.5.9	Utdanningsplan i Nav	177	10.6	Utvalgets forslag	214
8.5.10	Sanksjoner og avstenging	177	10.6.1	Endrede støttekriterier	214
8.6	Utvalgets forslag	178	10.6.2	Økt støttenivå	215
8.7	Effekter av rett til dagpenger ved grunnskole- og videregående opplæring	178	10.6.3	Mulighet for inntektsavhengig tilbakebetaling	215
8.7.1	Utdanningseffekten	178	10.7	Effekter av endringer i Lånekassen	216
8.7.2	Arbeidsmarkedseffekter	179	10.7.1	Utdanningseffekter	216
8.7.3	Utsiktede virkninger	179	10.7.2	Arbeidsmarkedseffekter	216
8.8	Iverksetting	179	10.7.3	Utsiktede virkninger	216
8.9	Kostnader	183	10.8	Iverksetting	217
9	Lønnsrefusjon ved utdanningspermisjon	185	10.9	Kostnader	217
9.1	Problemstilling	185	11	Støtte til voksne i grunnskole-opplæring (grunnskolestønad)	220
9.2	Forhistorie og dagens ordninger ..	186	11.1	Problembeskrivelse	220
9.2.1	Utdanningspermisjon i tidligere NOU-er	186	11.2	Målgruppen	221
9.2.2	Etter- og videreutdanning i norsk arbeidsliv	186	11.3	Tilbud om grunnskoleopplæring for voksne	222
9.2.3	Utdanningspermisjon	187	11.4	Dagens finansiering av livsopphold for voksne i grunnskoleopplæring	224
9.2.4	Kompetansepluss	187	11.4.1	Introduksjonsstøtten	224
9.2.5	Utdanningspermisjon i noen andre land	188	11.4.2	Støtteordninger som forvaltes av Nav	225
9.3	Målgruppen	189	11.4.3	Lånekassen	226
9.4	Utforming av lønnsrefusjons-ordning	193	11.5	Utforming av livsoppholdstøtte	227
9.5	Utvalgets forslag	194	11.5.1	Forsterket livsoppholdstøtte for voksne i grunnskoleopplæring	229
9.6	Effekter av lønnsrefusjon ved utdanningspermisjon	195	11.6	Utvalgets vurderinger	230
9.6.1	Utdanningseffekter	195	11.7	Utvalges forslag	231
9.6.2	Arbeidsmarkedseffekter	196	11.8	Effekter av grunnskolestønad	232
9.6.3	Utsiktede virkninger	196	11.8.1	Utdanningseffekter	232
9.7	Iverksetting	197	11.8.2	Arbeidsmarkedseffekter	232
9.8	Kostnader	198	11.8.3	Utsiktede virkninger	232
10	Endringer i Lånekassen	200	11.9	Iverksetting	233
10.1	Problembeskrivelse	200	11.10	Kostnader	234
10.1.1	Mulige endringer i Lånekassens regler	203	12	Øvrige anbefalinger	236
10.2	Målgruppen	204	12.1	Voksenretten og tilgang på opplæringsplass for voksne	236
10.3	Utforming av støttekriterier og regelverk	205	12.2	Utdanningsdata	238
10.3.1	Eksempler på støttekriterier som er hindringer	205	12.2.1	Gjennomføringsdata	238
10.4	Utforming av støtten	207	12.2.2	Opptak til videregående opplæring for voksne	238
			12.3	Lærlingordningen	240
			12.4	Privatistordningen	241
			12.5	Introduksjonsprogrammet	242
			12.6	Nav	243

12.6.1	Utdanningstiltaket og arbeidsavklaringspenger	244	13	Økonomiske og administrative konsekvenser	248
12.6.2	Det to-årige yrkesrettede opplæringstiltaket	245	13.1	Økonomiske konsekvenser	248
12.6.3	Kvalifiseringsprogrammet	245	13.2	Administrative konsekvenser	250
12.6.4	Nav's behov for utdanningsdata ...	246		Litteraturliste	252

Oversikt over tabeller

Tabell 3.1	Befolkningens høyeste utdanning. 25–66 år. Personer og andel kvinner. 2017	39	Tabell 5.12	Gjennomsnittlig antall tiltaksdeltakere i AMO og utdannings-tiltaket og totalt antall tiltaksdeltakere. Årsgjennomsnitt 2004, 2009, 2014, 2016 og 2017 og endringer i prosent	102
Tabell 3.2	Voksne over 25 år, i grunnskoleopplæring og videregående opplæring. Andel kvinner og andel innvandrere. 2010–2017	42	Tabell 6.1	Deltakere i videregående opplæring og finansieringskilde for livsopphold. Antall og andel. 2016	108
Tabell 4.1	Antall personer med fullført grunnskoleopplæring med karakterer (grunnskolepoeng), 16 år og eldre 2014–2016	62	Tabell 6.2	Statistikk fra skoleåret 2015–2016 for støtte til grunnskoleopplæring i Lånekassen	113
Tabell 4.2	Inntektskilder utenfor arbeidslivet. Personer 25–54 år. Grunnskoleopplæring som høyeste fullførte utdanning. 2016	67	Tabell 6.3	Statistikk fra skoleåret 2015–2016 for støtte til videregående opplæring i Lånekassen	114
Tabell 4.3	Yrkesinntekt og partners yrkesinntekt, gjennomsnitt og andel over 1G. Andel med partner. Nettoformue (i G). 2016	69	Tabell 6.4	Tilbakebetalingsplaner for et utvalg lånebeløp. Kroner	114
Tabell 5.1	Antall deltakere i grunnskoleopplæring for voksne.	73	Tabell 6.5	Lånekassens utgifter til voksne i grunnopplæring. Samlet utbetaling. Antall mottakere av støtte. Gjennomsnittlig støtte. 2017–2018	116
Tabell 5.2	Voksne i videregående opplæring, etter alder. 2009–2017	74	Tabell 8.1	Helt ledige arbeidssøker/dagpengemottakere, fordelt etter utdanningsbakgrunn og dagpengerett. 2017	166
Tabell 5.3	Voksne i videregående opplæring, etter utdanningsprogram og kjønn. 2017	75	Tabell 8.2	Utdanningsbakgrunn blant helt ledige dagpengemottakere fordelt etter dagpengerett og alder. Tilgang av nye ledige gjennom 2017	167
Tabell 5.4	Voksne i videregående opplæring, etter innvandringsbakgrunn. 2009–2017	75	Tabell 8.3	Kombinert støtte fra dagpenger ved grunnskole- og videregående opplæring og stipend fra Lånekassen. Dagpenger 60 prosent av ordinær sats	174
Tabell 5.5	Nye lærekontrakter – utdanningsprogram og år	82	Tabell 8.4	Når forventer vi å kunne avdekke arbeidsmarkedseffekter?	182
Tabell 5.6	Struktur og inndeling i moduler, inkludert vurdering og dokumentasjon	86	Tabell 9.1	Antall sysselsatte med yrkesinntekt over 1G i tre påfølgende år, og grunnskoleopplæring som høyeste fullførte utdanning. 25–54 år	190
Tabell 5.7	Planlagte opplæringstimer i gjennomsnitt er fag og modul (antall timer)	88	Tabell 9.2	Sysselsatte etter avtalt/vanlig arbeidstid og utdanningsnivå. 2016	192
Tabell 5.8	Modulenes varighet i det enkelte fag (antall kalenderdager i gjennomsnitt)	89	Tabell 9.3	Målgruppe for lønnsrefusjon ved utdanningsrefusjon. Tall for 2016	193
Tabell 5.9	Deltakere gjennom året i introduksjonsprogrammet, fordelt på alder og andel kvinner. 2013–2017	95			
Tabell 5.10	Deltakere i introduksjonsprogrammet etter kjønn og tiltak. 2017	96			
Tabell 5.11	Deltakere i arbeidsmarkedsopplæring (AMO). Gjennomsnittlig antall per år. 2010–2017	101			

Tabell 9.4	Gjennomsnittlig enhetskostnad for lønnsrefusjonsordning	199
Tabell 10.1	Målgruppe for støtte i Lånekassen til videregående opplæring, 25–54 år	204
Tabell 10.2	Omgjøringslån med ulik stipendandel	208
Tabell 10.3	Tilleggsloan for støtte på opp til 2G	210
Tabell 11.1	Oversikt over tilbakebetalere etter lån til grunnskoleopplæring per 12.12.2017. Eksklusiv de som avsluttet utdanning sommeren 2017	227

Tabell 12.1	Søkere til videregående opplæring, tilbud om plass og søkere uten tilbud. 15.06.2017 ...	239
Tabell 12.2	Antall mottakere av kvalifiseringsstønad, andel under 25 år. 2009–2017	246

Oversikt over figurer

Figur 3.1	Utdanningsnivå i befolkningen 25–64 år, OECD-land. Prosent. 2017	40	Figur 4.1	Størrelsen på målgruppen over tid basert på høyeste oppgitte utdanningsnivå, alder 25–54 år ...	52
Figur 3.2	Fullført videregående opplæring innen to år etter normert tid, fordelt på studieretning. Utvikling fra 2000-kullet til 2010-kullet. Prosent	41	Figur 4.2	Størrelsen på målgruppen etter kjønn, alder 25–54 år	53
Figur 3.3	Sysselsatte 22–59 år som har deltatt i formell videreutdanning siste 12 måneder, etter høyeste fullførte utdanning. Prosent. 2008–2017	43	Figur 4.3	Sannsynlig utvikling i antall personer uten grunnskoleopplæring, alder 20–54 år	54
Figur 3.4	Befolkningen 22–66 år som har deltatt i jobbrelatert ikke-formell opplæring siste tolv måneder, etter høyeste fullførte utdanning. Prosent. 2008–2017	44	Figur 4.4	Grunnskoleopplæring som høyeste utdanning, i majoritetsbefolkningen	55
Figur 3.5	Sysselsettingsrate i befolkningen 20–66 år etter utdanningsnivå. 2006–2016	44	Figur 4.5	Utdanningsnivå innenfor befolkningsgrupper, alder 25–54 år	56
Figur 3.6	Sysselsetting i majoritetsbefolkningen med grunnskoleopplæring som høyeste fullførte utdanning. Andel med yrkesinntekt over ett grunnbeløp. Etter alder, fødselskohort og kjønn. 2001–2016	45	Figur 4.6	Utdanningsnivå innenfor ulike befolkningsgrupper, alder 25–39 år	57
Figur 3.7	Sysselsetting blant voksne med grunnskoleopplæring som høyeste utdanning, målt som differanse til dem med videregående opplæring som høyeste fullførte utdanning. Etter alder, fødselskohort og kjønn. 2001–2016	46	Figur 4.7	Fullføringsstatus ved 25 år, majoritetsbefolkningen	57
Figur 3.8	Mottakere av uføretrygd, majoritetsbefolkningen med grunnskoleopplæring som høyeste utdanning. Prosent av alle. Etter alder, fødselskohort og kjønn. 2001–2016	47	Figur 4.8	Avstand til fullføring ved 25 år, majoritetsbefolkningen	58
Figur 3.9	Sysselsettingsrater i aldersgruppen 25–34 år etter utdanningsnivå og programtype på videregående opplæring. OECD-land. 2016	47	Figur 4.9	Utdanningsnivå ved 40 års alder etter foreldrenes inntektsklasse. Fødselskullene 1970–1975	59
Figur 3.10	Utvikling i sysselsetting for personer uten fullført videregående opplæring. Aldersgruppe 25–34 år. OECD-land. 2005 – 2016	48	Figur 4.10	Voksnes utdanningsnivå etter foreldrenes utdanningsnivå. 2016 ..	59
			Figur 4.11	Utdanningsnivå etter bostedskjennetegn, majoritetsbefolkning 25–54 år	60
			Figur 4.12	Utdanningsnivå etter bostedskjennetegn, flyktninger 25–54 år.	61
			Figur 4.13	Grunnskoleopplæring for personer 16 år og eldre, skoleåret 2017–2018	62
			Figur 4.14	Deltakelse i videregående opplæring blant de som ikke har fullført, majoritetsbefolkningen 25–54 år	63
			Figur 4.15	Deltakelse i videregående opplæring blant de som ikke har fullført, flyktninger og øvrige innvandrere 25–54 år	63
			Figur 4.16	Andel med yrkesinntekt over 1G blant personer med grunnskoleopplæring som høyeste fullførte utdanning, alderen 25–54 år	64
			Figur 4.17	Sysselsettingsforskjell til de som har fullført videregående opplæring 25–54 år	65
			Figur 4.18	Sysselsetting (yrkesinntekt over 1G), majoritetsbefolkning 25–54 år, grunnskoleopplæring som høyeste fullførte utdanning	65

Figur 4.19 Gjennomsnittlig yrkesinntekt blant de sysselsatte for majoritetsbefolkningen, etter kjønn	66	Figur 6.3 Voksne deltakere i videregående opplæring som mottar overgangsstønad. 2000–2016. Andel av deltakere	118
Figur 4.20 Yrkesinntekt for personer med grunnskoleopplæring som andel av yrkesinntekt for personer med videregående opplæring, majoritetsbefolkningen, etter kjønn	66	Figur 6.4 Voksne deltakere i videregående opplæring som mottar økonomisk stønad. 2000–2016. Andel	120
Figur 4.21 Nettoformue, voksne uten fullført videregående opplæring. Etter alder. 2016	68	Figur 6.5 Voksne deltakere i grunnopplæring som har yrkesinntekt over 1G. 2000–2016. Andel av deltakere	122
Figur 5.1 Organisering av opplærings-tilbudene	71	Figur 6.6 Voksne som tar fag i videregående opplæring som privatist, og som har yrkesinntekt på over 1G. 2003–2016. Andel av deltakere ...	123
Figur 5.2 Ungdom og voksne i ulike typer opplæring. 2017	72	Figur 6.7 Partners yrkesinntekt (over 1G) for voksne som tar fag i videregående opplæring. 2003–2016	123
Figur 5.3 Voksne i grunnskoleopplæring etter kjønn og alder, inkl. spesialundervisning. 2017–2018 ..	73	Figur 8.2 Arbeidsledige med og uten dagpenger 2002–2017. Gjennomsnittstall per år	165
Figur 5.4 Elevfordeling mellom program. Gjennomsnitt siste fem år. Elever over og under 25 år	76	Figur 8.3 Dagpengemottakere som avsluttet en arbeidssøkerperiode, etter antall måneder med mottak av dagpenger. Kort og lang dagpengeperiode. Prosent. 2015–2016	168
Figur 5.5 Gjennomføring og tolkning av rettighetsstatus. Fem år etter start i videregående opplæring	78	Figur 8.4 Andel uten fullført videregående opplæring	168
Figur 5.6 Opplæringsmodeller for yrkesfagene	81	Figur 8.5 Utstrømningsrater fra ledighet etter utdanning og varighet på arbeidssøkerperioden	169
Figur 5.7 Deltakernes største inntektskilde det første året i FVO	88	Figur 8.6 Forskjell i støtte ved ulike reduksjoner av ordinære dagpengeutbetalinger ved dagpenger ved grunnskole- og videregående opplæring	174
Figur 5.8 Kommunale kostnader per år (snitt siste fire år) knyttet til grunnskoleopplæring og undervisning i norsk og samfunnskunnskap	90	Figur 8.7 Andel i jobb, målt måned etter lengde på søke-/utdanningsperiode. 95 prosent konfidensintervall	181
Figur 5.9 Totale kostnader for opplæring for voksne i videregående opplæring. Brutto driftsutgifter, snitt 2014–2017. Antall fylker	92	Figur 10.2 Gjeldsbelastning med dagens tilbakebetalingsordning og inntektsavhengig modell	213
Figur 5.10 Gjennomsnittskostnad per individ, antall observasjoner per intervall. 2014–2017. 1 000 kroner	93	Figur 11.2 Målgruppen, alder 25–54 år.	221
Figur 5.11 Motivasjon for deltakelse i formell og ikke-formell opplæring 25–64 år	105	Figur 11.3 Sysselsetting for flyktninger i alderen 25–54 år	223
Figur 6.1 Voksne deltakere i videregående opplæring som mottar utdanningsstøtte fra Lånekassen. 2004–2016. Andel av deltakere	110	Figur 11.4 Andel med minst en utbetaling av økonomisk stønad, flyktninger 25–54 år	224
Figur 6.2 Voksne deltakere i videregående opplæring som mottar arbeidsavklaringspenger. 2003–2016. Andel av deltakere	117		

Oversikt over bokser

Boks 1.1	Ekspertutvalg om etter- og videreutdanning	22	Boks 5.4	Norskopplæringen er inndelt i tre spor	97
Boks 1.2	Liedutvalget – om videregående opplæring	22	Boks 5.5	Deltakelse i Kompetansepluss / BKA-programmet	99
Boks 1.3	Sysselsettingsutvalget	23	Boks 5.6	«Gloppenmodellen»	103
Boks 1.4	Kompetansebehovsutvalget	24	Boks 5.7	«Kombinasjonsklasser» ved Thor Heyerdahl videregående skole	104
Boks 4.1	Målgruppen delt etter innvandringsbakgrunn	54	Boks 6.1	Endring i konverteringsordningen 2019–2020	109
Boks 4.2	Befolkningens utdanningsnivå	55	Boks 6.2	Grenser for trygdeinntekt i Lånekassen skoleåret 2017–2018	112
Boks 5.1	Definisjoner av fullført videregående opplæring	77	Boks 9.1	Sentrale karakteristika ved «Utveklingsledighet»	189
Boks 5.2	Fakta om opplæringskontorene	84			
Boks 5.3	Hvem som har rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogrammet	95			

Ordforklaringer og forkortelser

A-ordningen: En samordnet måte for arbeidsgivere å rapportere opplysninger om inntekt og ansatte til Nav, Statistisk sentralbyrå (SSB) og skatteetaten på.

Arbeids- og velferdsetaten: Den statlige delen av Nav-kontoret.

Arbeids- og velferdsforvaltningen: Den statlige og kommunale delen av Nav-kontoret.

Arbeidsmarkedsopplæring: Omfatter opplæring som ledd i arbeidsmarkeds- og sysselsettingspolitikken. Skjer i regi av Nav og med diverse opplæringsaktører som tilbydere på oppdrag/ anbud fra Nav.

Avviksfag: Avviksfag er fag på videregående skole som ikke følger hovedmodellen for lærefag. De fleste av avviksfagene har lengre læretid enn fire år.

Basisstøtte i Lånekassen for undervisningsåret 2018–2019 er kroner 108 250 kroner. Basisstøtten utbetales som lån, hvor 40 prosent av lånet kan bli omgjort til stipend.

Bedrifts (intern) opplæring: Opplæring i og i regi av bedrifter og virksomheter, gjerne organisert av bedriften selv for dens ansatte.

En kvalifikasjon er et formelt læringsutbytte på et visst nivå, som er godkjent av en instans og som kan dokumenteres.

Etterutdanning: Kortere kurs som ikke gir formell kompetanse.

Flyktninger: I denne rapporten er flyktninger personer som får oppholdstillatelse på grunnlag av en søknad om beskyttelse. Begrepet innbefatter da også personer med opphold på humanitært grunnlag. (Flyktningbegrepet brukes på ulike måter i ulike sammenhenger.)

Formell opplæring/utdanning omfatter all offentlig godkjent opplæring/utdanning som leder til formell kompetanse når den er bestått og dokumentert. Dette inkluderer grunnskole, moduler, årskurs, fagbrev eller studiekompetanse på videregående opplæringsnivå (inkludert lærlingpraksis og praksiskandidatkurs), offentlig godkjent fagskoleutdanning og annen høyere utdanning.

Godkjenningsordninger dreier seg om å godkjenne enten fullført formell utdanning eller yrkeskva-

lifikasjoner, og håndteres av NOKUT og en rekke godkjennings- og autorisasjonskontorer for yrkeskvalifikasjoner.

Grunnbeløpet i folketrygden (G) benyttes som grunnlag for å beregne norske trygde- og pensjonsytelser, er per 1. mai 2018 96 883 kroner.

Grunnleggende ferdigheter: Vanligvis uttrykkes grunnleggende ferdighetene som å kunne lese, regne, skrive, bruke digitale verktøy og kunne uttrykke seg muntlig. Grunnleggende ferdigheter er avgjørende redskaper for læring og utvikling i opplæring, arbeid og samfunns- liv.

Grunnleggende kvalifisering: Kvalifiseringsbegrepet kan forstås på ulike måter i ulike kontekster. I integreringspolitisk sammenheng dreier det seg om å tilegne seg informasjon, kunnskap og ferdigheter slik at man kan delta i arbeid, utdanning og samfunns- liv. Opplæring i norsk og samfunnskunnskap, introduksjonsprogrammet, arbeidsmarkedstiltak og utdanning er elementer som kan inngå i den grunnleggende kvalifiseringen. Hvilke tiltak som inngår, er basert på en individuell vurdering.

Grunnopplæringen består av grunnskole- og videregående opplæring.

Grunnskole består av barnetrinn (1–7) og ungdomstrinn (8–10).

Ikke-formell (opp)læring omfatter kurs, seminarer og konferanser der opplæring er hovedformålet med deltakelse, samt privattimer og forelesninger/foredrag som ikke inngår i en formell utdanning.

Innelåsningseffekt: Når personer deltar i et opplærings- eller utdanningstiltak er de til dels ikke disponible for arbeidsmarkedet, og blir slik «låst» på et tiltak.

Innføringsår: Et skoleår for å styrke kompetansen i norsk hovedmål for elever som skal starte i videregående opplæring.

Innvandrere: Personer som er født i utlandet av to utenlandsfødte foreldre, og som på et tidspunkt har innvandret til Norge.

Kompetanse: Evnen til å løse oppgaver og mestre utfordringer i konkrete situasjoner. Kompetanse inkluderer en persons kunnskap, ferdig-

heter og holdninger og hvordan disse brukes i samspill.

Kompetanstandarder brukes for å beskrive krav til utførelse av oppgaver i arbeidslivet.

Kvalifikasjon: Et formelt læringsutbytte på et visst nivå, som er godkjent av en instans og som kan dokumenteres.

Lærekandidatordning: Lærekandidatordningen er tilpasset dem som ønsker videregående opplæring i bedrift, men som ikke har forutsetninger for å oppfylle kravene til fag- og svenneprøven. Lærekandidaten får opplæring i deler av læreplanen ut fra sine evner og forutsetninger.

Læringsutbytte: En beskrivelse av hva en person forventes å kunne, vite, og er i stand til å gjøre som et resultat av en læringsprosess. Læringsutbyttebeskrivelser beskriver kunnskaper, ferdigheter og generell kompetanse som skal være tilegnet relevant nivå og faglig dybde. Med utgangspunkt i det formelle utdannings-systemet i Norge er det utarbeidet et *nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk (NKR)* som beskriver kvalifikasjoner på de ulike utdanningsnivåene.

Majoritetsbefolkning: Definert som alle som ikke har innvandret, og de som innvandret før de var tolv år. Dette for å fange opp alle som har fulgt et ordinært utdanningsløp i norsk skole.

Modul: Mindre opplæringsenhet som kan avsluttes med en dokumentert vurdering.

Nasjonalt kvalifikasjonsrammeverk (NKR): – se læringsutbytte

Norskfødte med innvandrerforeldre: Personer som er født i Norge, men har to foreldre som er innvandrere.

Omgjøringslån: Lånekassen gir i utgangspunktet all basisstøtte som lån. Etter gitte kriterier kan deler av lånet omgjøres til stipend.

Opplæring (ev. grunnopplæring) for voksne: I denne NOU-en er dette en betegnelse på formell voksenopplæring i tråd med opplæringsloven. Grunnskole- og videregående opplæring for voksne.

Opplæringen i videregående opplæring gir etter mottatt vitnemål eller fag-/svennebrev studiekompetanse eller yrkeskompetanse. Dette er *formell kompetanse* som er fastsatt i læreplaner gitt i medhold av opplæringsloven, og der kompetansen dokumenteres med et kompetansebevis som er regulert i loven.

Opplæringsrett: Samlebegrep for rett til opplæring etter opplæringsloven. Det brukes her for både voksenretten og ungdomsretten.

Personer med innvandrerbakgrunn: Innvandrere og norskfødte med to innvandrerforeldre.

Personer med nedsatt arbeidsevne: Gruppen omfatter personer med redusert evne til å utføre inntektsgivende arbeid eller med vesentlig innskrenkede muligheter til å velge yrke eller arbeidsplass. Årsaken til arbeidsevnedsettelse kan omfatte både helsemessige og sosiale forhold. Dette er en administrativ definisjon som utløser tilgang til tjenester og/eller ytelser i arbeids- og velferdsetaten.

Praksisbrev: En standardisert ordning for elever som kan ha svake karakterer og høyt fravær, men som ikke har læreviser eller særskilte opplæringsbehov. Elevene skal over tid kunne nå kompetansemålene ved en mer praktisk opplæring i bedrift. Praksisbrevet kan bygges på til fagbrev og yrkeskompetanse.

Praksiskandidat: En dokumentasjonsordning som gir fagbrev for voksne som har lang og allsidig yrkespraksis.

Realkompetanse: Realkompetanse er all den kompetansen en person har skaffet seg gjennom betalt eller ubetalt arbeid, etterutdanning, fritidsaktiviteter og annet som kommer i tillegg til den kompetansen man har dokumentert gjennom det formelle utdanningssystemet.

Realkompetansevurdering: I en realkompetansevurdering måles realkompetansen opp mot fastsatte kriterier, for eksempel et kompetansemål i en læreplan/studieplan eller kompetansekriterier i et arbeidsforhold. Realkompetansevurdering i utdanningssystemet handler om å vurdere den enkeltes kompetanse opp mot kriterier fastsatt i gjeldende læreplan/studieplan. Realkompetansevurdering kan gi grunnlag for opptak til eller avkortning av studier. Innenfor det formelle utdanningssystemet utføres realkompetansevurdering av kommuner, fylkeskommuner, fagskoler, universiteter og høyskoler.

Sysselsatte er personer i alderen 15–74 år som utførte inntektsgivende arbeid av minst én times varighet i referanseuken, og personer som har et slikt arbeid, men som var midlertidig fraværende pga. sykdom, ferie, lønnet permisjon e.l. Personer som er inne til førstegangs militær- eller sivilteneste, regnes som sysselsatte. Personer på sysselsettingstiltak med lønn fra arbeidsgiver klassifiseres også som sysselsatte, til forskjell fra personer på andre typer tiltak (kvalifiseringstiltak), hvor det bare utbetales en kursstønad e.l.

Uformell læring: Læring som ikke er organisert, men som kan karakteriseres som hverdagslæring fra de ulike situasjoner en person deltar i

gjennom hjem, skole, arbeidsliv og samfunnsdeltakelse.

Utdanning.no: En nasjonal internettportal for informasjon om utdanning og yrker. Her gis oversikt over utdanningstilbudet i Norge.

Utdanningsintensitet: Samlebegrep for utdannings- og studiebelastning (brukes i høyere utdanning) og årstimebelastning (brukes i grunnopplæringen). For eksempel er full utdanningsintensitet fulltid, mens 50 prosent utdanningsintensitet er utdanning på halv tid.

Vg1: Videregående trinn 1 – det første året i videregående opplæring. Opplæringen foregår i skole.

Vg2: Videregående trinn 2 – det andre året i videregående opplæring. Opplæringen foregår som hovedregel i skole.

Vg3: Videregående trinn 3 – det tredje året i videregående opplæring. Opplæringen foregår enten i skole eller bedrift.

Videregående opplæring (VGO) består av studieforberedende utdanningsprogram og yrkesfaglig utdanningsprogram.

Videreutdanning: Opplæring eller studier som gir formell kompetanse.

Vigo.no: En internettportal for søking til videregående opplæring i skole og bedrift, fagskoleutdanning, videregående opplæring for voksne og realkompetansevurdering. Vigo er eid av Vigo IKS som er et interkommunalt selskap, og er et samarbeid mellom alle fylkene i Norge i tillegg til Oslo kommune.

Voksenopplæring: All organisert opplæring for voksne, både formell (i tråd med opplæringsloven § 4A) og ikke-formell (jf. voksenopplæringsloven).

Yrkeskompetanse: Den kompetansen som trengs for å jobbe i et bestemt yrke når en elev har gjennomført og bestått yrkesfaglig utdanningsprogram eller fått fag- eller svennebrev.

YSK/TAF: Yrkes- og studiekompetanse (YSK) (tidligere tekniske og allmenne fag, TAF) er et fireårig videregående yrkesfaglig utdanningsprogram som gir spesiell studiekompetanse i tillegg til fag- og svennebrev.

Øvrige innvandrere: Definert som personer som innvandret fra det året de fylte tolv år og ikke er definert som flyktninger.

Kapittel 1

Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid

1.1 Livsoppholdsutvalget – og nasjonal kompetansepolitisk strategi

«Befolkningens kompetanse er samfunnets viktigste ressurs og grunnlag for velferd, vekst, verdiskapning og bærekraft.»

Slik starter Nasjonal kompetansepolitisk strategi 2017–2021. Den ble underskrevet i februar 2017 av regjeringen og partene i arbeidslivet. Strategipartene ble enige om

- å bidra til at det gjøres gode valg for den enkelte og samfunnet
- å arbeide for bedre læringsmuligheter og god bruk av kompetanse i arbeidslivet
- å styrke kompetansen til voksne med svake grunnleggende ferdigheter, svake norsk- og/eller samiskferdigheter og lite formell kompetanse

Kompetansepolitikken er den samlede politikken for utvikling, mobilisering og anvendelse av kompetanse i hele det norske samfunns- og næringsliv. Kompetansepolitikken skal og bidra til innovasjon, produktivitet og konkurransekraft i arbeidslivet, velferd og fordeling i samfunnet og utvikling og mestring for den enkelte. Kompetansepolitikken skal også sørge for sammenheng og gode overganger mellom ulike læringsarenaer.

Kompetansepolitisk strategi fastslår at det skal bli et bedre samordnet tilbud til voksne med svake grunnleggende ferdigheter og lite formell kompetanse. Regjeringen oppnevnte Livsoppholdsutvalget for å utrede løsninger og modeller for finansiering av livsopphold, med sikte på at flere kan ta opplæring på grunnskole- og videregående nivå. Ekspertutvalget består av forskere og jurister. Utvalget finansieres over Kunnskapsdepartementets budsjett, og sekretariatet er plassert i samme departementet.

1.2 Om Livsoppholdsutvalget og mandatet

1.2.1 Livsoppholdsutvalgets medlemmer

Regjeringen Solberg nedsatte 5. mai 2017 livsoppholdsutvalget. Ekspertutvalget er sammensatt som følger:

- Oddbjørn Raaum (Oslo), utvalgsleder, Frischsenteret
- Ingvild Aleksandersen (Vadsø), fylkesmann
- Knut Brofoss (Oslo), pensjonist
- Hans-Tore Hansen (Bergen), Universitetet i Bergen.
- Marianne Haraldsvik (Trondheim), Senter for økonomisk forskning
- Inés Hardoy (Oslo), Institutt for samfunnsforskning
- Hanne Cecilie Kavli (Oppegård), Fafo
- Kjell G. Salvanes (Bergen), Norges handelshøyskole

1.2.2 Livsoppholdsutvalgets mandat

Ved kongelig resolusjon 5. mai 2017 oppnevnte regjeringen et offentlig ekspertutvalg som skulle vurdere dagens finansieringsordninger i Lånekassen, arbeidsrettede tiltak og ytelser under arbeids- og velferdsetaten, samt relevante kommunale ytelser. Det skulle vurderes om finansieringsordningene og organiseringen av opplæringen legger til rette for å kombinere opplæring og arbeid, og om ordningene gir incentiver for effektiv gjennomføring. Videre skulle utvalget utrede løsninger og modeller for inntektssikring, slik at flere voksne kan ta opplæring på grunnskole- og videregående nivå. Utvalget ble ved oppnevningen gitt følgende mandat:

Bakgrunn

«Det norske velferdssamfunnet er avhengig av høy yrkesdeltakelse. Kompetanse er en viktig faktor for stabil og varig tilknytning til arbeids-

livet. Voksne som har behov for mer grunnskole- og videregående opplæring trenger i mange tilfeller finansiering av utgifter til livsopphold.

Livsopphold ved formell utdanning skal som hovedregel finansieres gjennom støtte fra Lånekassen eller gjennom egne midler ervervet ved arbeid eller annet. Dette gjelder også for dem som mangler grunnskole- og videregående opplæring. Lånekassens ordninger for utdanningsstøtte dekker i begrenset grad behovene til denne gruppen. Det er i noen tilfeller mulig å motta ytelser under utdanning fra arbeids- og velferdsetaten og kommunene, men ingen av disse ordningene har dette som hovedformål. Opplæringssystemet legger også i varierende grad til rette for å kombinere opplæring og arbeid.

Manglende eller svake muligheter for å sikre tilstrekkelige midler til livsopphold kan føre til at voksne ikke begynner på eller gjennomfører nødvendig opplæring.

Det vises også til omtalen i Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse: samordnet innsats for voksnes læring*, jamfør Innst. 362 S (2015–2016), der det konkluderes med at mye tyder på at dagens støtteordninger ikke er tilstrekkelig tilpasset voksne som trenger opplæring på grunnskole- eller videregående nivå.

Utvalgets oppgave

Utvalget skal utrede løsninger og modeller for finansiering av livsopphold, med sikte på at flere kan ta opplæring på grunnskole- og videregående nivå. Utvalget skal på en grundig måte belyse muligheter for finansiering av livsopphold til målgruppen og komme med forslag til hvordan dette kan gjøres. Det skal vurderes om strukturelle forhold kan være til hinder for gode løsninger, og om endret organisering kan bidra til at eksisterende finansieringsordninger i større grad kan benyttes.

De som trenger finansiering til livsopphold, er en heterogen målgruppe, og de vil ha ulike behov. Mange i målgruppen er innvandrere. Antatt omfang og sammensetning av målgruppen med finansieringsbehov må utredes.

Det vil være hensiktsmessig å vurdere forskjellige tiltak som er tilpasset voksne i ulike situasjoner. Felles for alle er at de har behov for kortere eller lengre opplæring på grunnskole- og videregående nivå, og at de har behov for støtte til livsopphold for å ta opplæringen. Det kan være aktuelt med ulike løsninger for

voksne som trenger lange løp som gir lav uttelling i arbeidslivet, og for voksne som har kort vei igjen til en kompetanse som kan føre til stabil tilknytning til arbeidslivet.

Ekspertutvalget skal vurdere eksisterende finansieringsordninger i Lånekassen, arbeidsrettede tiltak og ytelser under arbeids- og velferdsetaten, samt relevante kommunale ytelser. Videre skal det vurderes hvordan finansieringsordningene og organiseringen av opplæringen legger til rette for å kombinere opplæring og arbeid, og om ordningene gir insentiver for effektiv gjennomføring. Utvalget skal foreslå ulike modeller som kan gi grunnlag for forsøk og effektevalueringer.

Det skal vurderes endringer i regelverk og praksis ved eksisterende ordninger og om det er behov for helt nye løsninger. Eventuelle nye løsninger må ses i lys av eksisterende ordninger, herunder i hvilken grad de kan kombineres med dagens ordninger.

Ved vurderingen av livsoppholdsordninger skal det foretas en avveining mellom hensynet til å sikre livsopphold og insentivene til arbeid. Utvalget skal også avveie ulike hensyn ved at det offentlige finansierer livsopphold ved opplæring på grunnskole- og videregående nivå for denne gruppen voksne, mens andre har fått livsoppholdet ved grunnskole- og videregående opplæring finansiert som unge av sine foresatte. En liten andel unge finansierer videregående opplæring ved lån og stipend fra Lånekassen. Utvalget skal i sine forslag også vurdere om det er relevant å foreslå nærmere definerte krav overfor dem som mottar livsopphold under opplæring.

Utvalget skal se hen til ordninger for livsopphold ved opplæring på grunnskole- og videregående nivå for voksne i relevante land, med spesielt blikk på Sverige og Danmark.

Konsekvenser av forslagene skal vurderes i samsvar med Utredningsinstruksens krav. Økonomiske konsekvenser skal utredes, og forslagene skal bygge på samfunnsøkonomiske analyser. Videre skal administrative konsekvenser av forslagene vurderes, herunder konsekvenser for forvaltningen og regelverket. Forslagene må også vurderes i lys av EØS-regelverket.

Minst en av de samlede løsningene utvalget foreslår, skal ligge innenfor eksisterende totale budsjettammer. Et av forslagene må samlet sett kunne gi lavere netto offentlige utgifter over tid.

Det forutsettes at utvalget gjør bruk av tilgjengelig statistikk, utredninger, evalueringer, forskning og annet eksisterende kunnskapsgrunnlag som er relevant for arbeidet. Dette inkluderer internasjonale studier der det er aktuelt. Utvalget vil også kunne innhente egne analyser.

Rammer for utvalgets arbeid

Dersom utvalget har spørsmål om tolkning eller avgrensning av mandatet skal dette tas opp med Kunnskapsdepartementet.

Det vil bli nedsatt et sekretariat som skal bistå utvalget.

Utvalget forutsettes å løse oppgaven innenfor de økonomiske rammene som stilles til rådighet fra Kunnskapsdepartementet.

Ekspertutvalget organiseres som en NOU og skal avgi innstilling innen 1. desember 2018.»

1.2.3 Utvalgets avgrensning av mandatet

I utvalgets mandat står det at utvalget skal «utrede løsninger og modeller for finansiering av livsopphold, med sikte på at flere kan ta opplæring på grunnskole- og videregående nivå». Utvalgets forståelse av «flere» i denne sammenhengen, er at ordningene som utredes og foreslås, skal rettes mot personer som ikke tidligere har fullført opplæring på grunnskole- eller videregående nivå. Målet er å øke antall voksne som fullfører grunnskole- eller videregående opplæring. Slik vil utvalgets forslag ikke være et bidrag til omstilling av arbeidsstyrken, men snarere et bidrag til kompetanseheving av arbeidsstyrken. Utvalget er klar over at regjeringen har oppnevnt flere andre utvalg med mandat knyttet opp mot den problemstillingen utvalget skal utrede, blant annet Etter- og videreutdanningsutvalget og Sysselsettingsutvalget.

Utvalgets mandat er å utrede løsninger for finansiering av livsopphold med sikte på at flere skal kunne ta opplæring på grunnskole- og videregående nivå. I tilnærmingen til oppdraget drøfter utvalget argumenter for livsoppholdsstøtte og prinsipper for hvordan støtten bør utformes ved å se nærmere på formålet med, behovene for og årsakene til at slik støtte kan være nødvendig. I flere tidligere NOU-er har spørsmålet om finansiering av livsopphold for målgruppen vært et tema. Det har blitt pekt på at livsopphold kan finansieres som «spleiselag» mellom det offentlige, den enkelte mottaker og arbeidsgiver. Av flere grunner har utvalget kun sett på løsninger som er offentlig finansiert. Mange i målgruppen står

utenfor arbeidslivet og har annen inntektssikring fra det offentlige. Gevinstene ved fullført utdanning vil i betydelig grad tilfalle fellesskapet via økt sysselsetting og redusert behov for offentlig inntektssikring. Utvalget anser det urimelig å pålegge arbeidsgivere å finansiere livsopphold for deltakelse i grunnskole- eller videregående opplæring. Siden utvalgets sammensetning ikke inkluderer medlemmer fra arbeidslivets parter, vurderes denne typen tiltak også som å ligge utenfor mandatet til utvalget. Ekspertter fra forskning og forvaltning er bedre skikket til å utforme forslag til offentlig finansierte tiltak enn løsninger der arbeidsgivere og arbeidstakere tas inn som en direkte part i finansieringen.

Utvalget har ikke gjort en vurdering av utdanningstilbudet for voksne i grunnskole- eller videregående opplæring. Bakgrunnen for dette er at det er satt i gang en forsøksordning med modulstrukturert grunnskole- og videregående opplæring, som nettopp skal bidra til at opplæringen for voksne i større grad tilpasses og tilrettelegges for voksnes behov for opplæring. (Se også Liedutvalgets mandat i boks 1.2.)

Avgrensning mot andre offentlige utvalg

Regjeringen har altså satt ned et eget utvalg som skal undersøke hvilke udekkede behov som finnes for etter- og videreutdanning i dag, og i hvilken grad utdanningssystemet er i stand til å møte arbeidslivets behov for fleksible kompetansetilbud (boks 1.1). Dette utvalget skal også undersøke om rammebetingelsene for investering i ny kompetanse er tilstrekkelig gode for bedriftene, og om den enkelte har gode nok muligheter til å omskolere seg.

Av regjeringen er også satt ned et offentlig utvalg som skal se nærmere på videregående opplæring. Utvalget skal blant annet vurdere om strukturen og innholdet i videregående opplæring gir elevene de beste forutsetningene for å lære og fullføre opplæringen. Videre skal utvalget også se på om opplæringen gir elevene den kompetanse de trenger for å delta i samfunnet (boks 1.2).

Regjeringen har videre satt ned et eget utvalg som skal se nærmere på sysselsettingsutviklingen generelt og utrede tiltak for å øke yrkesdeltakelsen (boks 1.3).

Disse tre nevnte utvalgene har en annen innretning på sitt mandat enn vårt utvalg. Der vårt utvalg er satt til å utrede løsninger og modeller for inntektssikring, slik at flere voksne kan ta opplæring på grunnskole- og videregående nivå, er oppdraget til de tre andre utvalgene i større grad ret-

Boks 1.1 Ekspertutvalg om etter- og videreutdanning

Regjeringen satte ned et ekspertutvalg i mars 2018 som skal gi et viktig kunnskapsgrunnlag for et kompetanseløft. Målet er at alle skal være kvalifisert til et arbeidsliv i endring, som følge av digitalisering og ny teknologi. Utvalget ledes av seniorforsker Simen Markussen, og er bredt sammensatt av 14 eksperter fra utdanningsinstitusjoner, nærings- og arbeidsliv og forskere.

Utvalget skal gi en grundig vurdering av om utdanningssystemet og andre virkemidler som skal fremme læring gjennom hele livet, er i stand til å møte behovene for etter- og videreutdanning for framtidens arbeidsliv. Mandatet omfatter blant annet:

- En problemanalyse av hvordan endringene i arbeidslivet, særlig knyttet til digitalisering/ automatisering, vil påvirke behovet for etter- og videreutdanning, og hvilke begrensninger som ligger i systemet i dag.
- En problembeskrivelse av hvor godt utdanningssystemet er i stand til å møte arbeids-

livets og befolkningens behov for læring gjennom hele livet.

- Beskrivelse av virkemidler vi har for å lære hele livet i dag, og vurdere i hvilken grad disse samlet sett utgjør et system for å lære hele livet som er tilpasset behovene framover.
- Forslag til tiltak som skal sikre tilstrekkelig sammenfall mellom tilbud og etterspørsel etter relevant og fleksibel etter- og videreutdanning for arbeidslivet fra videregående opplæring, fagskoler og i høyere utdanning.
- At utvalget skal drøfte og eventuelt foreslå andre tiltak for å komplettere et system for å lære hele livet.

En utredning med vurderinger og forslag skal avgis til Kunnskapsdepartementet innen 1. juni 2019.

Kilde: Regjeringen internettside om ekspertutvalg om etter- og videreutdanning.

tet mot å vurdere systemvirkninger, og hvordan utdanningssystemet og arbeidsmarkedet fungerer i hele bredden av utdanningstilbud og tiltaksapparat.

I tillegg til disse utvalgene har regjeringen og satt ned et kompetansebehovsutvalg, som har

levert sin første rapport (boks 1.4). Dette utvalgets oppdrag var å frambringe den best mulige faglige vurderingen av Norges framtidige kompetansebehov som grunnlag for nasjonal og regional planlegging, og for den enkeltes og arbeidslivets strategiske kompetansebeslutninger.

Boks 1.2 Liedutvalget – om videregående opplæring

Regjeringen satte i september 2017 ned et utvalg som skal se på videregående opplæring. Utvalgets leder er Ragnhild Lied (Unio-leder). Utvalget skal arbeide i to år, etter ett år skal det avgis en delinnstilling med beskrivelser og vurderinger av dagens tilbud, organisering og ansvarsforhold. I hovedinnstillingen (etter to år) skal det legges frem forslag og vurderinger av ulike modeller for videregående opplæring. Utvalget skal blant annet vurdere:

- Om videregående opplæring har en struktur og et innhold som legger til rette for at flest mulig fullfører videregående opplæring.

- Om dagens modell for videregående opplæring tilfredsstiller arbeidslivets- og samfunnets behov for kompetanse.
- Om dagens modell i tilstrekkelig grad fremmer lærelyst og motivasjon.
- Behovet for endringer i ansvarsfordelingen mellom nasjonale myndigheter, skoleeier og arbeidsliv.
- Behovet for å utvide ordninger for kompetanse på lavere nivå.
- Hvordan man kan legge best mulig til rette for at voksne skal kunne oppnå studiekompetanse/fagbrev/yrkeskompetanse.

Kilde: Regjeringen internettside om Lied-utvalget.

Boks 1.3 Sysselsettingsutvalget

Regjeringen satte i januar 2018 ned et ekspertutvalg som skal analysere utviklingen i sysselsettingen i Norge, og foreslå tiltak som kan bidra til at flere kommer i arbeid. Utvalget ledes av professor Steinar Holden, og består av norske og internasjonale forskere samt representanter for myndighetene.

Utgangspunktet for at regjeringen setter ned et sysselsettingsutvalg, er at det over flere år har vært bekymringsfulle trekk ved arbeidsmarkedet. Mye går bra i Norge. Ledigheten går ned og sysselsettingen øker, men noen grupper har lav sysselsetting. Innvandrere og funksjonshemmede står i stor grad utenfor arbeidsmarkedet, og det er blitt flere unge på helserelaterte ytelser. Mandatet for utvalget er bredt og omfatter problemstillinger knyttet til blant annet:

- Forhold og utviklingstrekk som kan gjøre det særlig krevende å inkludere særskilte grupper i arbeidslivet, og/eller utfordrer muligheten til samtidig å opprettholde høy sysselsetting og et høyt lønnsnivå.
- Om arbeidskraften har den nødvendige kompetansen. Dette blant annet på bakgrunn av at robotisering og utvikling av nye teknologier og digitale løsninger gir økt spesialisering og økende kvalifikasjonskrav i arbeidslivet.

- Strukturelle trekk ved det norske arbeidsmarkedets funksjonsmåte som kan føre til lav sysselsettingsrate, herunder arbeidskraftens mobilitet geografisk og mellom næringer og yrker.
- Om offentlige overføringer og støtteordninger til personer i yrkesaktiv alder er tilstrekkelig formålsrettet og egnet til å støtte opp under økt yrkesdeltakelse og sysselsetting.
- Forholdet mellom de helserelaterte ordningene og øvrige inntektssikringsordninger, og hvordan de ulike ordningene påvirker den enkeltes muligheter til å komme i arbeid og aktivitet.

Ekspertgruppen er første del av et sysselsettingsutvalg hvor arbeidet skal skje i to faser. I fase én skal ekspertgruppen gå gjennom kunnskapsgrunnlag og analysere utviklingen i Norge sammenliknet med andre land. Gruppen skal foreslå faglig baserte tiltak, og partene i arbeidslivet skal involveres i arbeidet. I fase to vil partene i arbeidslivet og fagekspertene fortsette drøftingen og ta stilling til forslagene fra ekspertgruppen og eventuelle ytterligere forslag som fremmes i fase to. Det legges opp til at hver av de to fasene skal vare om lag ett år.

Kilde: Regjeringens internettside om sysselsettingsutvalget.

1.2.4 Sekretariatet

Sekretariatet for Livsoppholdsutvalget har vært plassert i Kunnskapsdepartementet, og vært bemannet med 4,5 årsverk. I prosjektperioden har det vært endringer i bemanningen. Sverre Try var en del av sekretariatet fram til 12. januar 2018. Han ble erstattet med to medarbeidere som begge har vært engasjert på 50 prosent, Odd Helge Askevold og Hild Marte Bjørnsen. De øvrige, Gaute Eielsen, Inger Marie Skinderhaug og André Kristiansen (sekretariatsleder) har vært fulltidsengasjert i sekretariatet. Helle Kristin Jensen har vært engasjert på 50 prosent som utvalgets sekretær.

1.3 Livsoppholdsutvalgets arbeid

Livsoppholdsutvalget har i løpet av perioden hatt 13 møter. Av disse var ti av møtene heldagsmøter,

mens tre møter varte to dager. Til de første møtene ble eksterne ressurspersoner og representanter fra relevante aktører invitert til å holde innlegg for utvalget:

- Sigrid Russwurm, Finansdepartementet
- Rune Solberg, Arbeids- og sosialdepartementet
- Ulf Pedersen, Arbeids- og sosialdepartementet
- Lisbeth Fransplass, Justisdepartementet/Kunnskapsdepartementet
- Tone Horne Sollien, Kunnskapsdepartementet
- Erling Barth, Institutt for samfunnsforskning
- Astrid Marie Jordet Sundet, NIFU
- Kristian Ilner, NHO
- Ann Iren Festervoll, Nav (Gloppen)
- Mette Vollset, Nav (Alna)
- Asbjørn Støverud, Oslo voksenopplæring
- Anne Britt Djuve, Fafo

Boks 1.4 Kompetansebehovsutvalget

Regjeringen satte i mai 2017 ned et kompetansebehovsutvalg (KBU) for mer kunnskap om framtidens arbeidsliv. Utvalget ledes av professor Steinar Holden og består av forskere og analytikere, representanter for myndighetene og for hovedorganisasjonene i arbeidslivet.

Formålet med KBU er å frambringe den best mulige faglige vurderingen av Norges framtidige kompetansebehov som grunnlag for nasjonal og regional planlegging, og for den enkeltes og arbeidslivets strategiske kompetansebeslutninger.

Utvalget skal gjennom en bred metodetilnærming utvikle et kunnskapsgrunnlag og bedre samordne de ressursene som ligger i ulike eksisterende analyser, og belyse kompetansebehov i samfunnet.

Utvalget består av 18 medlemmer og er i første omgang oppnevnt for tre år. Den første årlige kompetansebehovsrapporten forelå i februar 2018, og de viktigste konklusjonene fra rapporten er følgende:

- Kompetansenivået i Norge er bra, men bør bli bedre. Utdanningsnivået er relativt høyt sammenliknet med andre land, og en høy andel av befolkningen deltar på arbeidsmarkedet. Men en internasjonal undersøkelse viser at ferdighetsnivået til unge voksne i Norge ligger under gjennomsnittet i OECD.
- Det er betydelige rekrutteringsproblemer for noen yrker. Dette gjelder særlig i bygge- og anleggsvirksomhet, men òg i tjenestenæringene som undervisning, overnattings- og servicevirksomhet, helse- og sosialtjenester og informasjon og kommunikasjon er det registrert mangler. Rekrutteringsproblemene er betydelig mindre innenfor primærnæringene og i en del industrinæringene.

- Tilgangen på kompetent arbeidskraft følger bare delvis etterspørselen. I Norge er det høy sysselsetting for personer med høy utdanning. I noen fagretninger er det likevel en betydelig andel av kandidatene som bruker lang tid på å finne relevant arbeid. Dette kan reflektere et generelt svakt arbeidsmarked, men det kan også være tegn på at utdanningskapasiteten er høy sammenliknet med etterspørselen, svak mobilitet, eller at utdanningen ikke er tilstrekkelig tilpasset arbeidsmarkedets behov.
- Arbeidslivet er en sentral læringsarena. Men mulighetene for å få opplæring på jobben avhenger også av arbeidstakerens stillingstype, stillingsprosent og utdanningsnivå. Flere studier viser at arbeidstakere i fast stilling får mer opplæring enn arbeidstakere i midlertidig stilling, og at heltidsansatte utvikler sin kompetanse i større grad enn deltidsansatte.
- Digitalisering og automatisering endrer kompetansebehovene. Digital omstilling vil kreve nye kompetanser hos både ledere og ansatte. Digitalisering kan gi nye oppgaver og utfordringer til eksisterende yrkesgrupper, og det skaper helt nye yrker, som f.eks. applikasjonsprogrammerere. En ny analyse av OECD tyder på at en lavere andel av jobbene i Norge er utsatt for automatisering enn tilfellet er i andre land. Studien finner også høyere arbeidsledighet i yrker med høy risiko for automatisering.

Kilde: Regjeringens internettside om NOU 2018: 2 *Fremtidige kompetansebehov I*.

I tillegg arrangerte utvalget et innspillseminar 15. mai 2018 hvor følgende holdt innlegg:

- Kompetanse Norge, Anders Fremming Andersen og Yngvild Ziener Nilsen.
- Utdanningsdirektoratet, Kirsten Waarli og Astri Gjedrem
- Interesseorganisasjon for kommunal voksenopplæring (IKVO), Vibeche Holte
- Faglig forum for kommunalt flyktningarbeid (FFKF), Vanja Jensen
- LO, Liv Sannes

- Inkluderings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), Benedicte Soria Barkvoll
- Arbeids- og velferdsdirektoratet, Erik Oftedal
- Fleksibel utdanning Norge, Kari Olstad

Andre aktører deltok på seminaret og kom med muntlige og skriftlige kommentarer både under møtet og i etterkant.

I arbeidet med å etablere kunnskapsgrunnlaget og innhente data har sekretariatet hatt møter med SSB, IMDi, Utdanningsdirektoratet, Kompe-

tanse Norge, Arbeids- og velferdsdirektoratet (AVdir) og Lånekassen. Sekretariatet var òg på studiereise til Stockholm hvor det ble holdt møter med Utbildningsdepartementet og Arbetsförmedlingen.

Utvalget har satt ut to oppdrag til eksterne. Et oppdrag ble gitt til Deloitte AS. De har kartlagt kostnadene ved drift av utvalgte kommuners og samtlige fylkeskommuners grunnopplæring for voksne. Dette innebar blant annet å utarbeide en oversikt over gjennomsnittskostnader, samt å identifisere kostandsdrivere.¹ Det andre oppdraget ble gitt til Oxford Research AS. De har utarbeidet en internasjonal oversikt over ordninger for finansiering av livsopphold for voksne i grunnopplæringen. Rapporten identifiserer og beskriver finansielle ordninger i åtte land – Sverige, Danmark, Finland, Belgia, Nederland, Storbritannia, Irland og Tyskland. Særskilt vekt er lagt på Sverige og Danmark.² Begge kartleggingene er tilgjengelig på regjeringens nettsider.

¹ Deloitte 2018.

² Oxford Research 2018.

Utvalget har i sitt arbeid lagt vekt på å etablere et kunnskapsgrunnlag om målgruppen. I dette ligger en god del arbeid i å skaffe oversikt over relevante forsknings- og utredningsrapporter, ikke bare om norske forhold, men også internasjonale rapporter. Det har vært en større utfordring å etablere et datagrunnlag som beskriver målgruppen. Til dette har utvalget gjort flere bestillinger til SSB. Siden utvalget ikke kan bestille mikrodatabaser, slik en kunne gjort om det hadde vært et forskningsoppdrag, har utvalget bestilt aggregerte tabeller, som har blitt bearbeidet av utvalget. På en rekke områder vil det derfor i rapporten presenteres oversikter og figurer som ikke er direkte gjengivelser av offentlig tilgjengelig statistikk.

Utvalget har videre lagt vekt på at de tiltakene som foreslås, må innføres med en skrittvis tilnærming, der de foreslåtte tiltakene først prøves ut gjennom forsøksordninger. Dette fordi utvalget gjennom sin forskningsgjennomgang ikke kan finne entydige svar på hva som virker av opplæringstiltak eller finansieringsordninger, verken når det gjelder kortere kurs, formell opplæring eller hvilke grupper som har nytte av de ulike typene tiltak.

Kapittel 2

Sammendrag og utvalgets anbefalinger

I dette kapitlet sammenfattes bakgrunnen for utvalgets analyser, og de forslagene som legges fram. Økonomiske og administrative konsekvenser ved forslagene er oppsummert i kapittel 13.

2.1 Mandatets kjerne

Utvalget skal «utrede løsninger og modeller for finansiering av livsopphold, med sikte på at flere kan ta opplæring på grunnskole- og videregående nivå». Det skal vurderes endringer i regelverk og praksis ved eksisterende ordninger og om det er behov for helt nye løsninger.

I tilnærmingen til oppdraget drøfter utvalget argumenter for livsoppholdsstøtte, og prinsipper for hvordan støtten bør utformes ved å se nærmere på formålet med, behovene for og årsakene til at slik støtte kan være nødvendig. I flere tidligere NOU-er har spørsmålet om finansiering av livsopphold for målgruppen vært et tema. Det har blitt pekt på at livsopphold kan finansieres som «spleiselag» mellom det offentlige, den enkelte mottaker og arbeidsgiver. Utvalget har kun sett på løsninger som er offentlig finansiert. Mange i målgruppen står utenfor arbeidslivet og har annen inntektssikring fra det offentlige. Gevinstene ved fullført utdanning vil i betydelig grad tilfalle fellesskapet via økt sysselsetting, og redusert behov for offentlig inntektssikring. Også for opplæring av sysselsatte, vil samfunnet kunne ha nytte av investering i kunnskap som går utover den arbeidstakeren og virksomheten vil høste. Likevel innebærer forslagene at både personene selv må dekke deler av utgiftene til livsopphold, og i noen tilfeller i fellesskap med sine arbeidsgivere.

Utvalget anser det som urimelig å pålegge arbeidsgivere å finansiere livsopphold for deltakelse i grunnskole- eller videregående opplæring. Siden utvalgets sammensetning ikke inkluderer medlemmer fra arbeidslivets parter, vurderes også tiltak der arbeidsgivere og arbeidstakere kollektivt deltar i finansieringen til å ligge utenfor mandatet til utvalget.

2.2 Utfordringene

Kapittel 3 omhandler samfunnsutfordringene som ligger til grunn for utvalgets arbeid.

Nesten 600 000 voksne i alderen 25–66 år mangler fullført videregående opplæring, og denne situasjonen vil vedvare i mange år framover. Det skyldes flere forhold, men det viktigste er at nesten 15 000 personer årlig runder 25 år uten yrkes- eller studiekompetanse.

To av fem voksne uten videregående opplæring er ikke sysselsatt. Gjennom de siste 15 årene har forskjellen i sysselsetting, målt i forhold til personer med gjennomført videregående opplæring, økt kraftig. Det er stadig flere som ikke deltar i arbeidslivet i vår målgruppe, og mange har ustabile jobber. Den fallende sysselsettingen speiles i en økende andel med uføretrygd og andre helserelaterte ytelser.

Utviklingstrekk i arbeidslivet og teknologiske endringer tilsier at kravene til kompetanse for deltakelse i arbeidslivet øker, med tilhørende behov for kompetanseoppbygging blant voksne uten fullført grunnskole- eller videregående opplæring, og da bør forholdene legges til rette for det. Den generelle samfunnsutviklingen med økt digitalisering og mer omfattende krav til formell utdanning tilsier at sammenhengen mellom utdanning og sysselsetting vil bli sterkere i årene som kommer.

2.3 Målgruppen

Kapittel 4 beskriver gruppen voksne som ikke har fullført grunnskole- eller videregående opplæring. Det gis en beskrivelse av hvordan denne målgruppens størrelse har utviklet seg over tid. Videre beskrives målgruppens sammensetning med tanke på hva de mangler av opplæring, kjønnsfordelingen og fordelingen på innvandrere og majoritetsbefolkning.

Det anslås at 38 500 personer i alderen 25–54 år ikke har kompetanse fra grunnskoleopplæringen, mens omkring 387 000 personer som har full-

ført grunnskolenivået ikke har fullført videregående opplæring. Godt over halvparten av de yngre årskullene som ikke har fullført videregående opplæring har gjennomført det andre året, og/eller påbegynt det tredje året i videregående opplæring. Etter utvalgets vurdering tilsier dette at mange i målgruppen har relativt kort vei til å fullføre videregående opplæring, enten i form av yrkes- eller studiekompetanse. Personer uten grunnskolenivået er i all hovedsak flyktninger og deres familiegjennforente. Rundt én av tre flyktninger og deres familiegjennforente er i grunnskoleopplæring.

Sosial bakgrunn spiller en viktig rolle for hvorvidt personer lykkes med å fullføre videregående opplæring. Personer i målgruppen for utvalgets arbeid har en langt høyere sannsynlighet enn andre for å ha vokst opp med foreldre med lav inntekt og kort utdanning. Likhet i muligheter er et viktig mål for norsk utdanningspolitikk. Ut fra et fordelingsperspektiv vil det derfor finnes gode grunner til å bruke mer ressurser for å støtte opplæring i målgruppen enn hva som framkommer i analyser av samfunnsøkonomisk effektivitet alene. Fordelingshensyn spiller også en klar rolle for utforming av tiltak for voksne uten fullført grunnskoleopplæring ettersom målgruppen i all hovedsak er flyktninger, der mange stiller med et langt dårligere utgangspunkt enn personer født og oppvokst i Norge.

2.4 Dagens opplæringstilbud

Kapittel 5 beskriver dagens opplærings- og utdanningstilbud for voksne. Det starter med en omtale av opplæringstilbudet i grunnskole- og videregående opplæring for voksne. Deretter beskrives de konkrete ordningene som finnes for flyktninger og innvandrere, før kapittelet avsluttes med en omtale av opplæringstiltakene gjennom Kompetanse Norge og arbeids- og velferdsforvaltningen.

En for høy andel av dagens ungdom går gjennom utdanningssystemet uten å fullføre en opplæring som gir dem god og stabil tilknytning til arbeidslivet. Det mest effektive er å sette inn tidlige tiltak slik at flere fullfører og består. Men for at de som velger bort skolen i ungdomsårene skal kunne hevde seg på jobbmarkedet på lang sikt, bør det finnes gode fleksible utdanningstilbud de kan benytte seg av for å kunne fullføre grunnskole- og videregående opplæring som voksne.

De voksne elevene (25 år eller eldre) utgjør en liten andel av alle elevene i grunnskole- og videregående opplæring. Med et samlet elevtall i grunn-

skole- og videregående opplæring på om lag 895 000 i 2017 utgjør de voksne om lag fire prosent. Mens grunnskoleopplæring for voksne i all hovedsak tilbys i egne voksenopplæringsinstitusjoner, er opplæringen på videregående nivå mer variert organisert. Mens noen voksne følger den samme undervisningen som unge, er det også ulike tilbud spesielt tilpasset voksne.

En fleksibel og modulstrukturert opplæring kan gi langt flere en reell mulighet til å gjenoppta og fullføre grunnopplæringen, siden fleksibiliteten gjør det enklere å kombinere opplæring med arbeid, språkopplæring og omsorgsoppgaver. Det er også relevant for at mottakere av Nav's ytelser, og deltakerne i introduksjonsordningen, som gjennom dette får et bedre tilpasset tilbud om opplæring i det formelle utdanningssystemet. Utvalget mener imidlertid at det er bekymringsfullt at så få personer og fagområder deltar i forsøkene med modulstrukturert opplæring i videregående opplæring. Det er en reell fare for at utviklingen av dette opplæringstilbudet tar for lang tid. Likens at det er dårlig samsvar mellom hvilke fylker som deltar i videregående opplæring og de kommunene som har forsøk med grunnskoleopplæring. Det gjør det vanskelig å kombinere moduler på de ulike opplæringsnivåene.

Andre strukturelle barrierer utvalget ser knyttet til opplæringstilbudet er manglende tilbud i nærområdet, slik at transport eller store avstander blir en hindring. Det ser også ut til at mangel på lærlingplasser for voksne kan være en utfordring. Spesielt utfordrende har det vært å få tatt grunnopplæring som en del av introduksjonsordningen. Her har det derimot skjedd en oppmyking av regelverket som utvalget håper vil påvirke hva deltakerne i programmet får tilbud om. At særlig videregående opplæring i liten grad brukes i introduksjonsordningen bør også kunne forbedres av mulighetene innenfor modulstrukturert fag- og yrkesopplæring. Introduksjonsprogrammet kan etter utvalgets oppfatning være en god ramme for et godt tilrettelagt opplæringsløp for nyankomne innvandrere. Deltakerne er i et system hvor det skal gjennomføres en individuell kartlegging av opplæringsbehov, samtidig som ordningen også gir deltakerne inntektssikring gjennom introduksjonsstøtten. Utfordringen med introduksjonsprogrammet er å gi deltakerne mulighet til å opparbeide nok kompetanse til å etablere en stabil tilknytning til arbeidslivet. Dette handler både om opplæringens innhold og varighet.

Parallelt med utvalgets arbeid har arbeids- og velferdsetaten fortsatt prosessen med å tilrettelegge for at brukerne i Nav enklere skal kunne ta

formell utdanning mens de får livsoppholdsyttelse fra Nav. Kvalifiseringsprogrammet er blant annet foreslått endret i en nylig fremlagt lovproposisjon fra Arbeids- og sosialdepartementet.

Dagens grunnopplæringstilbud for voksne framstår som til dels mangelfullt og for lite fleksibelt. Selv om statistikken er begrenset, er det klare indikasjoner på at voksne mangler tilbud om lærlingplasser, og det er uklart om søkere til videregående opplæring får tilbud. Forsøkene med modulstrukturert opplæring både på grunnskole- og videregående nivå, tyder på at dette er en problemstilling det nå er økende oppmerksomhet omkring. Med et bedre tilpasset tilbud, og større mulighet til å kombinere opplæring og arbeid, ytelser og opplæring, og med bedre samordning, vil flere kunne fullføre sin grunnskole- eller videregående opplæring.

Utvalget har fått kartlagt kommunenes og fylkeskommunenes samlede kostnader knyttet til opplæringstilbud for voksne. Det viser seg der at grunnopplæring for voksne er forholdsvis rimelig, og at det bør finnes økonomiske ressurser i kommuner og fylker til å oppfylle pliktene som følger elevenes voksenrett til opplæring. Som heltidsekvivalenter vil hver ekstra voksne elev koste omkring 50 000 kroner, avhengig om det er i grunnskole, videregående opplæring eller som lærling.

Det finnes svært mange formelle og ikke-formelle opplæringstilbud som det er vanskelig å få oversikt over, også for dem som har digitale ferdigheter og behersker norsk og har kjennskap til det norske samfunnet. Det bør være en målsetting å frambringe mer oversiktlig og lett tilgjengelig informasjon om hvilke opplæringstilbud som gir utsikter til en stabil jobb og sikre inntekter, som kan benyttes både av potensielle søkere og av rådgivere/veiledere.

2.5 Dagens finansiering av livsopphold under opplæring

Kapittel 6 beskriver dagens finansieringsmuligheter for livsopphold for voksne som ønsker å gjennomføre grunnskole- eller videregående opplæring. Offentlige kilder omfatter utdanningsstøtte gitt fra Lånekassen, men langt flere mottar livsoppholdsyttelser fra Nav under opplæring. Enkelte ytelser fra Nav kan kombineres med utdanning eller opplæring (f.eks. arbeidsavklaringspenger og overgangsstønad), mens andre ytelser faller bort ved oppstart av formell opplæring. Til slutt

omtales (noen) tidligere utvalg som har uttalt seg om denne problemstillingen.

Når en skal vurderer dagens finansiering av livsopphold under opplæring er det viktig å ha med seg hvilken andel av målgruppen som årlig tar grunnskole- eller videregående opplæring. I skoleåret 2017–2018 var det omtrent 9 000 innvandrere, i hovedsak flyktninger, i alderen 17–40 år som deltok i grunnskoleopplæring. Avhengig av anslagene på målgruppen omfatter deltakerne et sted mellom en tredel og halvparten av målgruppen. På videregående nivå er deltakelsesandelen vesentlig lavere. I alt er det om lag 385 000 personer i alderen 25–54 år som ikke har videregående opplæring. Av disse er det 19 000 personer som deltar i videregående opplæring, hvilket tilsvarer en andel på om lag fem prosent. Utvalget har studert målgruppen, hvilke ordninger de deltar i, og hvilke livsoppholdsyttelser de har i dag.

Støtte til livsopphold ved ordinær opplæring skal som hovedregel finansieres gjennom støtte fra Lånekassen eller gjennom egne midler. Dette gjelder også for voksne som mangler grunnskole- eller videregående opplæring. I underkant av halvparten av deltakerne i grunnskoleopplæring for voksne får støtte fra Lånekassen, hvorav omtrent halvparten får flyktningstipend. Omtrent en firedel får introduksjonsstønad, mens den siste firedelen trolig lever av en kombinasjon av yrkesinntekt og økonomisk stønad.

Blant deltakerne i videregående opplæring er omtrent en tredel voksenlæringer og praksiskandidater. Disse har i all hovedsak sikret livsopphold ved arbeidsinntekt. En tredel er privatister som tar et eller flere fag. Denne gruppen er også i høy grad sysselsatt og vil ofte dekke sitt livsopphold ved egen inntekt. Den siste tredelen tar opplæring for voksne på videregående nivå, og vil trolig være gruppen med størst behov for støtte til livsopphold.

I gruppen av om lag 3 300 personer i majoritetsbefolkningen som deltok i opplæring for voksne på videregående nivå i 2016 var det under en firedel som hadde søkt om støtte fra Lånekassen. Blant disse mottok omtrent 30 prosent av de mannlige deltakerne arbeidsavklaringspenger, og 25 prosent mottok økonomisk stønad minst en gang i løpet av året. Blant de kvinnelige deltakerne får 27 prosent arbeidsavklaringspenger, 15 prosent får overgangsstønad, og i tillegg har 20 prosent mottatt økonomisk stønad. Blant flyktninger får omtrent halvparten av deltakerne støtte fra Lånekassen. For denne gruppen er det også mange som har mottatt økonomisk stønad: 48 prosent blant menn, 39 prosent blant kvinner.

Låneramme og stipendandelen i Lånekassen er omtrent den samme for personer som skal delta i videregående opplæring i voksen alder, som for en person som tar en mastergrad. Og selv om NOU-ens målgruppe tradisjonelt tar opp lån av begrenset omfang, vil gjeldsbelastningen som andel av disponibel inntekt kunne bli høy etter som nedbetalingsperioden er kort for mindre lån. Den begrensede bruken av Lånekassen hos målgruppen på videregående nivå gir grunn til å vurdere hvorvidt ordningene er tilpasset behovene.

Omtalen av livsoppholdsfinansieringen viser at dagens deltakere benytter et bredt spekter av kilder. Beskrivelsen gir imidlertid ikke noe svar på om disse er tilstrekkelig ettersom formålet med eventuelle endringer er å legge til rette for at flere vil velge opplæring.

Det er stor variasjon i økonomisk evne til å egenfinansiere deler av livsoppholdet under opplæring som voksen. Et viktig skille går ved hvorvidt personer deler husholdning med andre voksne eller ikke. Kun omkring en tredel av målgruppen er gift eller samboer med felles barn. Partnerens yrkesinntekt er i gjennomsnitt 545 000 kroner for kvinner og 329 000 kroner for menn i 2016.

Økonomiske ressurser, eksempelvis målt ved markedsverdi av nettoformue, er også svært ulikt fordelt. I majoritetsbefolkningen har én av to 35–39 åringer uten fullført videregående negativ formue. På den annen side er det omkring én av fire med formue over 10G.

2.6 Grunnlaget for endret støtte til livsopphold

Kapittel 7 beskriver grunnlaget for utvalgets forslag og starter med å beskrive gevinster og kostnader ved lengre utdanning, for den enkelte, det offentlige og ut fra et samfunnsøkonomisk perspektiv. Deretter omtales sammenhengen mellom utdanning og sysselsetting nærmere, med særlig vekt på empiriske studier om effekter av utdanning tatt som voksen på utfall i arbeidsmarkedet. Utvalget vurderer ulike årsaker til lav deltakelse i opplæring blant voksne og viser til ulike barrierer utover manglende finansiering av livsopphold.

Utvalget drøfter argumenter for livsoppholdsstøtte og prinsipper for hvordan støtten bør utformes ved å se nærmere på formålet med, behovene for og årsakene til at slik støtte kan være nødvendig. Kapittelet oppsummerer deretter ulike hensyn som bør legges til grunn for utforming av tiltak, og viser til at effekter på fullført opplæring og

arbeidsmarkedsutfall i etterkant er særlig viktige. Tiltakene må også vurderes i lys av mulige utilsiktede virkninger, kostnader for samfunnet og det offentlige, og ut fra forutsetninger for en vellykket gjennomføring. Til slutt drøfter utvalget iverksetting og konkluderer med at tiltak bør innføres gradvis slik at man kan etablere kunnskap om fornuftige administrative løsninger, i tillegg til effekter på utdanningskarrierer og arbeidsmarkedsutfall.

Grunnlaget for utvalgets vurderinger av livsoppholdsytelser for voksne i grunnskole- og videregående opplæring består av en rekke ulike elementer. For personer som har vokst opp i Norge er det et sammensatt årsaksbilde bak frafall i videregående opplæring gjennom ungdomsårene, og det er grunn til å tro at mange barrierer som var viktige i ungdomsårene varer ved i voksen alder. Utvalgets forslag bygger på at svak deltakelse i utdanning i voksen alder handler om mer enn mangel på penger til livsopphold.

Privatøkonomiske insentiver til å ta grunnskole- eller videregående opplæring er svake for mange voksne. Inntektssikring fra det offentlige, ofte kombinert med begrensninger i å motta denne under utdanning, innebærer at mange har lite å tjene på å starte grunnopplæring. De store inntekts- og sysselsettingsforskjellene etter fullført utdanning tyder på at mange vil styrke sin arbeidsmarkedstilknytning ved å fullføre videregående opplæring som voksne.

Forskningen finner likevel ikke alltid at mer utdanning for voksne gir positive effekter på arbeidsmarkedsutfall. Mens det finnes klare «innelåsningseffekter», varierer det i hvilken grad økt kompetanse gir uttelling i arbeidslivet på lengre sikt. Det må derfor forventes at arbeidsmarkedseffekten av økt utdanning varierer, også for voksne, og det bør utformes støtteordninger til livsopphold som utløser utdanningsaktivitet blant dem som vil ha nytte av den på arbeidsmarkedet i mange år.

I et tenkt samfunn der utdanning fullt ut finansieres av den enkelte, finnes det mange kilder til avvik mellom hva enkeltindivider finner lønnsomt å investere i utdanning og hva som er lønnsomt for samfunnet. Men ettersom selve utdanningen er gratis og elever/studenter mottar betydelig støtte til livsopphold, er det langt fra opplagt at det samlet sett investeres for lite i utdanning i Norge i dag. Det er likevel gode grunner til å tro at flere voksne ville kunne velge videre utdanning og få uttelling for dette i arbeidslivet dersom støtten til livsopphold ble bedre. Mange voksne uten fullført grunnskole- eller videregående opplæring kan tro-

lig ha betydelig nytte av formell utdanning for å styrke sine muligheter på arbeidsmarkedet, selv om gjennomsnittsuttellingen synes å være lav. Særlig potensial har mange som har gjennomført betydelige deler av videregående opplæring tidligere. Utfordringen er å utforme ordninger til livsopphold som kan kombineres med et tilbud som samlet representerer en reell mulighet og som utløser opplæring i disse gruppene.

Målgruppen er langt fra ensartet. Innvandrere utgjør flertallet blant dem som mangler grunnskoleopplæring. Deres bakgrunn og ferdigheter er svært forskjellige. Også i gruppen uten fullført videregående opplæring er forutsetningene ulike. En betydelig andel har kort avstand til fullført og bestått videregående opplæring. Mange har en stabil karriere i arbeidslivet bak seg, mens andre aldri har hatt betalt jobb i Norge. Økonomiske ressurser er ulikt fordelt. Både formue og tilgang til partners inntekt som kilder til egenfinansiering er svært varierende. De fleste har lav eller ingen formue, og under halvparten har en partner i form av ektefelle eller samboer med felles barn. Likevel er antallet med utstrakt evne til egenfinansiering ikke ubetydelig. Svært mange finansierer livsoppholdet gjennom ulike offentlige inntektssikringsordninger, både permanente (uføretrygd) og midlertidige (økonomisk stønad). Også andre forutsetninger enn de økonomiske er ujevnt fordelt. Oppvekstvilkår og andre forhold som kan ha hindret gjennomføring av videregående opplæring i ungdomsårene, vil kunne være barrierer også i voksen alder.

Med en heterogen målgruppe tilsier mål om å utløse utdanningseffekter med uttelling på arbeidsmarkedet, uten uønskete sidevirkninger, at tiltakene også må være varierte og sammensatte. Med det brede spekteret av behov, forventede gevinster og muligheter for opplæringsarenaer er det vanskelig å forestille seg én type livsoppholdsyttelse, egnet for hele målgruppen. Utvalget avviser på denne bakgrunn en universell livsoppholdsyttelse, men foreslår justeringer og endringer av eksisterende ordninger og tiltak for enkeltgrupper.

Utdanning er trolig heller ikke svaret for alle i målgruppen. Enkelte vil kunne styrke sine muligheter bedre ved å gå ut i – eller bli værende i – arbeidslivet og bygge opp erfaring, ferdigheter og kunnskap utenfor det formelle utdanningssystemet.

Utvalget legger til grunn noen viktige prinsipper ved utformingen av forslagene til endrete livsoppholdsyttelser for voksne i grunnskole- og videregående opplæring. Tiltakene som foreslås,

vurderes samlet ut fra krav til utforming, med særlig vekt på forventet utdannings- og arbeidsmarkedseffekt.

Voksne oppnår i dag kompetanse på videregående nivå via ulike ordninger som praksiskandidat-, lærlingordning, privatist eller ordinære eksamener basert på opplæring for voksne. Det er viktig å utforme livsoppholdsyttelser som ikke undergraver disse ordningene.

Tiltakene skal søke å unngå livsoppholdsstøtte til opplæring som uansett ville blitt gjennomført. Målgruppens sammensetning innebærer likevel at eventuelle støtteordninger uten utdannings-effekt vil bidra til jevnere inntektsfordeling. Forslagene skal sikre økonomisk livsoppholdsstøtte til grunnskole- og videregående opplæring, samtidig som at utdanning ikke skal åpne vei for generell støtte fra det offentlige. Det innebærer blant annet at det stilles krav til utdanningsprogresjon og dokumentasjon. Det legges vekt på løsninger som ivaretar samspillet med øvrige trygder og inntektssikringsordninger. Utsiktede virkninger som forsinker ordinære utdanningsløp hos unge under 25 år, må begrenses.

Det legges vekt på tiltak som er enkle å gjennomføre og administrere innenfor forutsigbare og realistiske kostnadsrammer. Utvalget har lagt vekt på at tiltakene som blir foreslått ikke skal bli oppfattet som særlig urimelige, verken med hensyn til kostnader eller til skjevfordeling sammenholdt med personer i ordinære utdanningsløp.

Iverksetting av tiltak bør skje gradvis slik at man kan etablere kunnskap om fornuftige administrative løsninger, og sannsynliggjøre at det vil være positive effekter på utdanningskarrierer og arbeidsmarkedsutfall. Selv om forslaget forventes å legge til rette for at flere voksne fullfører grunnskole- og videregående opplæring, er effektene usikre. Utvalget har imidlertid delt seg i et flertall og et mindretall vedrørende spørsmålet om hvordan forslagene, dersom de blir gjennomført som forsøk, bør evalueres.

Flertallet, medlemmene, Hansen, Haraldsvik, Hardoy, Kavli, Salvenes og Raaum (utvalgsleder), vil understreke at iverksetting må legge til rette for at man i etterkant kan avdekke effekter av et tiltak på en troverdig måte. Dette må skje ved hjelp av data for realiserte utdannings-, arbeidsmarkeds- og trygdeutfall. Fremgangsmåten for slik avdekking av effekter bør oppfylle allment aksepterte vitenskapelige standarder, der en systematisk tilfeldig fordeling av deltakerne på tiltaks- og kontrollgrupper er et svært viktig element. En slik tilfeldig tildeling kan skje på ulike nivåer. For flertallet er det svært viktig at man kan

viser til at tiltaket gir en samfunnsmessig merverdi i tråd med intensjonene bak, før man innfører tiltaket i full skala.

Mindretallet, medlemmene Aleksandersen og Brofoss, ser det slik at formålet med utvalget ikke primært har vært å utvikle forskningsdesign, men å foreslå mulige nye velferdspolitiske tiltak som kan bidra til at flere får gjennomført den grunnopplæringen selv om de er over den normale skolealderen. Etter mindretallets oppfatning må dette skje innenfor rammen av de allmenne prinsipper som ligger til grunn for utforming av offentlig virksomhet. Å tildele velferdsgoder innebærer utøvelse av offentlig myndighet. At tildeling til den enkelte skulle skje etter et tilfældighetsprinsipp, strider mot grunnleggende prinsipper for hvordan offentlig myndighet skal utøves og velferdsgoder tildeles, prinsipper det etter disse medlemmers mening er vel verdt å ta vare på. Så får evalueringen finne sin plass innenfor de rammer disse prinsipper medfører.

2.7 Utvalgets forslag

Kapitlene 8–11 beskriver utvalgets forslag til tiltak, mens øvrige anbefalinger gis i kapittel 12. Utvalget legger vekt på offentlige skattefinansierte tiltak. Dette begrunnes med at mange i målgruppen står utenfor arbeidslivet, mens sysselsatte ofte har ustabile jobber. Inntektssikring fra det offentlige er for mange den viktigste kilden til livsopphold, i kortere eller lengre perioder. Gevinstene ved fullført grunnskole- og videregående opplæring vil i betydelig grad tilfalle fellesskapet via økt sysselsetting, høyere skatteinngang og redusert behov for offentlige overføringer.

2.7.1 Dagpenger ved grunnskole- og videregående opplæring

I kapittel 8 drøfter utvalget mulige endringer i regelverket med sikte på at flere kan kombinere mottak av dagpenger med grunnskole- eller videregående opplæring. Hovedregelen i dagpengereguleringen er at personer under utdanning ikke samtidig kan motta dagpenger. Dagpenger skal være en forsikringsordning som (delvis) erstatter tap av arbeidsinntekt som følge av arbeidsledighet, i en periode mens den ledige søker ny jobb. Personer under opplæring har ikke vært ansett som reelle arbeidssøkere eller disponibler for arbeidsmarkedet. Lav utdanning medfører økt risiko for å bli arbeidsledig, 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 om dagens regelverk 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- og/eller videregående opplæring, uten krav om å være disponibel for arbeidsmarkedet.

Forslaget om rett til å opprettholde dagpenger under opplæring omfatter helt ledige med dagpengerettigheter som ikke har fullført og bestått videregående opplæring, og gjelder ikke for delvis arbeidsledige.

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. Deltakelse i grunnskole- eller videregående opplæring kvalifiserer også for stipend i Lånekassen. Utvalget foreslår at dagpenger under opplæring derfor 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.

Dagpenger ved grunnskole- og videregående opplæring tilpasses varighetsbegrensningene i dagens dagpengeregulering. Den korteste gjenstående varigheten på stønad settes til tre måneder etter fullført planlagt opplæring, med dagpengesats tilsvarende som for aktivt arbeidssøkere. Opplæring med dagpenger kan starte opp tidligst etter tre måneders arbeidssøkerperiode. Det kreves en realistisk opplæringsplan, i samarbeid med og godkjent av Nav, inkludert opplegg for oppfølging og et regelverk for sanksjonering.

Forslaget forventes å legge til rette for at flere voksne fullfører grunnskole- og videregående opplæring, men effektene er usikre. Iverksetting bør derfor skje gjennom en pilot og en påfølgende forsøksperiode. Det er særlig tre effekter som vil avjøre om tiltaket er vellykket og aktuelt for innføring i full skala: utdanningseffekt, arbeidsmarkedseffekt av utdanning og eventuell effekt på innstrømning til arbeidsledighet blant personer med dagpengerettigheter.

Utvalget anslår at det årlig maksimalt vil være 6 500 personer som vil være kvalifisert. En forsøksperiode på to til tre år vil måtte omfatte hele gruppen dersom en skal ha en mulighet til å avdekke arbeidsmarkedseffekter på lengre sikt. Utvalgets flertall fremhever at måten man velger ut dem som skal få tilbud om mulighet til utdanning med dagpenger på, er kritisk for å kunne kartlegge effekter. En systematisk tilfeldig tilord-

ning kan skje på ulike nivåer, men beregninger viser at tilfeldig tildeling på individnivå (for eksempel fødselsdato) er nødvendig for å kunne kartlegge effekter av realistisk størrelse.

Kostnadene over offentlige budsjetter består av utgifter til opplæringen og økte dagpengeutbetalinger som følge av at mottaksperioden utvides. Gjennomsnittskostnad for opplæring for voksne på videregående nivå er 44 500 kroner, sammenliknet med 76 000 kroner for voksne i grunnskoleopplæringen. Selv med redusert dagpengesats vil man forvente at dagpengeutbetalingen til dem som velger utdanning vil bli høyere enn hva de ville mottatt ut fra dagens regelverk. Merkostnadene i forhold til ordinære dagpenger er kritisk avhengig av forventet varighet for dem som benytter seg av ordningen og hvilket dagpengegrunnlag de har. For å illustrere kostnader ved en forsøksperiode der tilbud om mulighet til opplæring gis til vel 3 200 personer hvert år, der 40 prosent benytter seg av det, legger utvalget til grunn antakelser som vil innebære en årlig kostnad over offentlige budsjetter på omkring 225 millioner kroner.

Dagpenger ved grunnskole- og videregående opplæring krever tilpasninger i regelverket for dagpenger, enkelte administrative tilrettelegginger og endringer i Nav's systemer.

2.7.2 Lønnsrefusjon ved utdanningspermisjon

Utvalget legger i kapittel 9 fram forslag om offentlig subsidiering av lønnskostnadene slik at lønnstakere kan benytte rett til utdanningspermisjon med mål om å fullføre videregående opplæring.

Arbeidstakere uten fullført grunnopplæring har ofte lav inntekt og svak stilling på arbeidsmarkedet, noe som kan bety at mange verken har råd til å avstå fra inntekt under utdanning, eller tar sjansen på å be om permisjon til å ta utdanning. Noen har fast ansettelse og velordnede arbeidsforhold, mens andre har løsere tilknytning – ofte avbrutt av perioder med ledighet.

Virksomheter vil prioritere opplæring som er bedriftsrelevant, men som fortrinnsvis ikke er nyttig eller fullt ut observerbar for andre virksomheter. Verdien av økt kompetanse utenfor jobben er mindre interessant for virksomheten, også fordi den bidrar til å gjøre arbeidstakeren mer attraktiv for andre arbeidsgivere. Basert på at virksomheter, og særlig de små innen privat sektor, vil investere mindre i arbeidstakernes kompetanse enn det som er samfunnsøkonomisk lønnsomt, foreslår utvalget en ordning med subsidiering av

lønnskostnader ved utdanningspermisjon, avgrenset i samsvar med kriteriene for rett til utdanningspermisjon, slik disse er nedfelt i arbeidsmiljøloven. Lønnsrefusjonen skal bidra til å gi disse arbeidstakere økt jobbsikkerhet, til å gi arbeidsgivere motivasjon og mulighet til å investere i nødvendig kompetanseheving blant egne ansatte, og til å innfri regjeringens målsetting om at flere voksne skal fullføre grunnopplæring.

Utvalget anbefaler at det prøves ut en ordning med lønnsrefusjon ved utdanningspermisjon for en begrenset målgruppe. Ordningen avgrenses til å gjelde personer som innfrir kriteriene for utdanningspermisjon, som nedfelt i arbeidsmiljølovens § 12-11. Ordningen avgrenses videre til å gjelde for personer med minst 75 prosent av ordinær heltid på søknadstidspunktet, og som har vært ansatt i minst tre år. Lønnsrefusjon kan søkes for ansatte i private virksomheter med færre enn 50 ansatte.

Ekskludering av offentlige og større private virksomheter avspeiler en prioritering, ettersom utvalget forventer at det ikke vil være økonomiske rammer til å innvilge refusjon for alle som vil søke. I offentlig forvaltning og tjenesteyting står både stillingsvernet og rettigheter til kompetanseheving sterkere enn i private virksomheter. Også de store private virksomhetene må forventes å kunne prioritere egne ressurser for å tilrettelegge for nødvendig kompetanseheving. Flere særavtaler i privat sektor åpner også for hel eller delvis lønn under permisjon, og i tillegg finnes fond og ordninger for utdanningsstøtte organisert av fagforbund og bransjeforeninger.

Refusjonsordning for lønnsutgifter ved utdanningspermisjon innrettes mot arbeidsgiver, og bevilges basert på en søknad utarbeidet i samarbeid mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Kostnadene ved opplæring i form av tapt arbeidsinnsats deles mellom det offentlige og arbeidsgiver/arbeidstaker. Offentlig tilskudd dekker 50 prosent av deltakers lønn for den del av stillingsbrøken det innvilges permisjon i, oppad begrenset til 1,5G. En egenandel for virksomhetene vil bidra til at de som søker om støtten faktisk forventer uttelling for virksomheten. Egenandel reduserer også faren for at det kommer søknader motivert utfra andre hensyn. Innenfor en gitt budsjetttramme vil størrelsen på lønnsrefusjonen bestemme hvor mange en kan støtte. Lønnsrefusjon kan gis til opplæring av inntil to års varighet.

Det kan kun bevilges lønnsrefusjon til videregående opplæring. Innvilgelse av lønnsrefusjon forutsetter at arbeidstaker har fått opptak ved godkjent utdanningsinstitusjon. Lønnsrefusjonen tildeles med 75 prosent i første delutbetaling. Rest-

beløpet utbetales etter dokumentert oppfylt utdanningsprogresjon.

Med utvalgets forslag til avgrensning vil menn har større sannsynlighet for å falle inn under ordningen enn kvinner. Det gjelder både kravene som ligger til grunn for rett til utdanningspermisjon, og tilleggskriteriene om å utelate offentlige virksomheter og personer som jobber i kort deltid. Denne skjevfordelingen kan man velge å korrigere for, i prioriteringen av søknader.

Utvalget anbefaler en rammestyrte lønnsrefusjonsordning lagt til Kompetanse Norge, basert på erfaring med administrasjon av Kompetansepluss, herunder søknadsprosessen og dialogen med søkerne innenfor en nasjonal ordning for virksomheter. En lønnsrefusjonsordning ved utdanningspermisjon vil komplementere deres virkemiddelportefølje, ettersom Kompetansepluss primært er innrettet for å dekke direkte kostnader ved opplæring som ikke gir formell kompetanse. Lønnsrefusjon vil kreve at det foreligger samarbeid og formell avtale mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, med en søknad fra arbeidstaker og arbeidsgiver, utarbeidet i fellesskap, som spesifiserer gjensidig utdanningsbehov og avgrensning av permisjon.

Utvalget viser til at både utdannings- og arbeidsmarkedseffekter er usikre. Derfor bør konsekvenser kartlegges gjennom en forsøksperiode før samfunnet satser i stor skala på dette tiltaket.

Utvalget anbefaler at det settes av en øvre økonomisk ramme for tiltaket. For å kunne måle effekter av støtteordningen må det etableres kontrollgrupper som i forventning er like før lønnsrefusjon gis. Utvalgets forslag innebærer at de kontrafaktiske utfallene for arbeidstakere som får støtte kan måles ved hjelp av utfall for godkjente søknader som ikke fikk innvilget lønnsrefusjonstøtte. Et sett av kriterier gir hver søknad en karakter som gir en inndeling av søkerne i grupper. Deretter tilordnes et visst antall lønnsrefusjoner til hver gruppe med en tildelingsandel som er høyere, jo høyere karakteren er. Innenfor hver gruppe trekkes det ut tilfeldig hvilke søknader som får støtte. Denne tildelingsprosedyren sikrer at man både kan prioritere søknader man mener er de beste i henhold til formålet med ordningen, samtidig som det i ettertid er mulig å avdekke effekter på både opplærings- og arbeidsmarkedsutfall.

Utvalget forventer at søknader typisk vil ha en permisjon/utdanningsintensitet på mellom 20 og 80 prosent av full stilling. Etter kriteriene vil omkring 44 000 personer kvalifisere, med gjennomsnittlig årlig arbeidsinntekt på 421 000 kro-

ner. Utgiftene til lønnsrefusjon vil dermed ligge lavere enn 1,5G for de fleste deltakerne. Skoleplass til én voksen i videregående opplæring er anslått til om lag 40 000 kroner i året. Dersom deltakere i ordningen mottar full lønn i utdanningspermisjonen, vil det være få som kvalifiserer for stipend gjennom Lånekassen.

Ved forsøksbasert implementering i Kompetanse Norge anbefaler utvalget at tiltaket berammes til 150 millioner kroner. Hvis utdanningspermisjon i gjennomsnitt tildeles for utdanningsintensitet tilsvarende 40 prosent av årsverket, tilsvarende to arbeidsdager per uke, vil anslagsvis 2 000 personer kunne delta i ordningen i ett år. Dersom myndighetene ønsker å vri dagens støtte over til kompetansegivende tiltak, kan det være aktuelt å omprioritere dagens bruk, og utvalget peker på muligheten til å finansiere lønnsrefusjonsordningen med 75 millioner kroner som tilføres i form av friske midler, og 75 millioner kroner omdisponert fra rammen for kompetansepluss-ordningen.

Administrasjon av en lønnsrefusjonsordning vil innebære kostnader ved søknadsbehandling og utbetaling, men utvalget viser til at Kompetanse Norge har etablert et kriteriebasert system for Kompetansepluss som kan utvides. En slik samordning må forventes å gi betydelige stor-driftsfordeler.

2.7.3 Endringer i Lånekassen

I kapittel 10 legger utvalget fram endringer i Lånekassen med formål å forbedre og tilpasse vilkårene for utdanningsstøtte til voksne som tar videregående opplæring. Endringene som foreslås vil også påvirke støtten og støttekriteriene til voksne som har behov for støtte fra Lånekassen mens de deltar i grunnskoleopplæring.

Lånekassen er primært en finansieringsordning for høyere utdanning konstruert for å sikre like muligheter for utdanning, og for å få studentene effektivt gjennom utdanningen. Dagens regelverk med felles utforming for de ulike utdanningsnivåene, kommer etter utvalgets vurderinger i konflikt med både behov og egnete ordninger for vår målgruppe. Skillet mellom unge voksne i høyere utdanning og voksne i videregående opplæring går langs flere dimensjoner som utdanningsintensitet, økonomisk handlefrihet, privat-versus samfunnsøkonomisk avkastning, risiko og tilbakebetalingsevne, samt kunnskap om støtte og vilkår i Lånekassen.

Utvalget foreslår at forskriften om utdanningsstøtte gjennomgås med sikte på å skille regelverket for voksne elever i grunnsopplæringen fra stu-

denter i høyere utdanning. Ved å løfte vår målgruppe ut i en egen del av regelverket, vil voksne elever kunne få et bedre tilpasset og mer oversiktlig tilbud. Utvalgets forslag dekker tre hovedområder: endring av støttekriterier, endring av størrelse på støtten og forslag om anledning til inntektsavhengig tilbakebetaling.

Modulstrukturert eller andre former for deltids grunnopplæring bør være berettiget til støtte fra Lånekassen, uavhengig av hvilke offentlige instanser som initierer tilbudet. Den nedre grensen for utdanningsintensitet og varighet på utdanningen bør senkes slik at flere kan motta støtte til utdanning selv om de tar få eller korte fag/moduler. Tilbudsstrukturen og opplæringstilbudet i grunnopplæringen bør være førende, ikke antall timer og uker. Dette krever også at Lånekassen lager mer fleksible ordninger for start- og slutt-dato, og hvilke perioder det gis støtte til.

Utvalget foreslår også at utdanningsstøtten til voksne elever i grunnopplæringen ikke påvirker deres mulighet til å få støtte til høyere utdanning senere i livet. De åtte årene studenter har mulighet til utdanningsstøtte bør ikke starte å telle mens man er i videregående opplæring. Videre bør et år på deltid ikke telle som et helt år med støtte.

Utvalget mener videre det bør vurderes en lavere øvre aldersgrense for å få stipend for voksne elever i grunnopplæringen enn i høyere utdanning. Men for at det ikke skal hindre mulighetene for omstilling og omskolering, kan låneadgangen beholdes. Utvalget foreslår derfor å beholde dagens regelverk for låneadgang, og sette øvre aldersgrense for stipend ved 54 år.

Utvalget har vurdert ulike løsninger for å heve støtten for voksne i grunnskole- og videregående opplæring, og foreslår en økt stipendandel fra 40 til 60 prosent, kombinert med mulighet for tilleggslån utover basisstøtten. En økt stipendandel styrker den private gevinsten av å ta utdanning, og samtidig reduseres gjeldsbelastningen for den enkelte. Tiltaket alene bidrar imidlertid ikke til å styrke privatøkonomien i utdanningsperioden. Utvalget foreslår derfor et tilleggslån for voksne elever i videregående opplæring, begrenset oppad til 50 000 kroner per år for fulltidsopplæring. Lånebelastningen kan fort bli høy sammenliknet med forventet avkastning av utdanningen, men et slikt lån vil spesielt kunne være til hjelp for dem som har kort tid igjen av utdanningen.

Utvalget mener videre at alle flyktninger, inkludert familiegjenforente med disse, med rett og plikt til opplæring gjennom introduksjonsprogrammet, også bør være kvalifiserte til flykt-

ningstipendet. Stipendet bør for øvrig gjennomgås i lys av regelverket for introduksjonsordningen og andre relevante inntektssikringsordninger for denne målgruppen. Tidsbegrensningen på flyktningstipendet bør ikke knyttes til dato for oppholdsvedtak og når utdanningen starter, som i dag.

Utvalget foreslår videre at voksne i grunnskole- og videregående opplæring kan velge mellom dagens modell for nedbetaling, og en ny ordning med inntektsavhengig tilbakebetaling. Den viktigste begrunnelsen er at usikkerhet om hvilken uttelling en opplæringen vil gi, kan være en barriere for voksne. Frykt for å ende opp med gjeld man ikke klarer å betjene, kan gjøre at personer som hadde hatt økonomisk utbytte av å fullføre videregående opplæring, likevel velger å la være. Fra enkeltpersonens ståsted er det risiko knyttet til om man vil klare å fullføre utdanningen og om den gir uttelling på arbeidsmarkedet. Både viljen til å ta risiko, til å oppgi forbruk i dag for bedre utsikter i framtiden, må vi forvente er svakere i denne gruppen enn for dem som fullførte videregående opplæring som unge.

En inntektsavhengig tilbakebetalingsmodell vil gi klare fordeler, relativt til dagens ordning. Det forsikrer låntakere mot høy gjeldsbetjening i perioder med lav inntekt. I perioder med lavere inntekt vil nedbetalingsbeløpene bli redusert, ved høyere inntekt øker nedbetalingen.

Den konkrete utformingen av ordningen, herunder inntektsgrensen, presentsats, definisjon av inntektsgrunnlag, maksimalt terminbeløp og rentesetting, må utredes nærmere. Ettersom ordningen er frivillig, er det viktig å ta med i vurderingen at personer som forventet høy stabil inntekt, vil velge dagens tilbakebetalingsplan.

Inntektsavhengig tilbakebetaling vil være administrativt enkelt så lenge ordningen bygger på veldefinerte inntektsbegreper fra skattelikningen. Etter utvikling av en slik ordning vil Lånekassen trolig få innsparing i administrasjon av kunder i utvalgets målgruppe. Ved at terminbeløpene settes i tråd med betalingsevnen vil trolig færre få betalingsproblemer som dermed vil redusere behovet for betalingsinnkreving. Betalingsutsettelse er i dag enkelt administrativt, mens søknader om renteslette krever innrapportering og behandling av dokumentasjon (låntaker har rett på renteslette i perioder med mottak av økonomisk stønad). Hvis renteslette også er automatisk for perioder låntaker har hatt inntekt under en gitt grense vil man spare ressurser.

Forsøksperioder er mindre aktuelle for endringer i Lånekassen enn for utvalgets øvrige

tiltak. Det er gode argumenter for at kriteriene for støtte i forskrift om tildeling av utdanningsstøtte gjennomgås med sikte på å øke fleksibiliteten i utdanningsstøtten for voksne i grunnopplæringen. Likeledes er det viktige grunner til å etablere et tilbud om inntektsavhengig tilbakebetaling, uten forsøksperiode. Utvalget vil også anbefale at økningen i stipendandelen fra 40 til 60 prosent innføres for alle i målgruppen, men er usikker på om denne økningen er tilstrekkelig til å utløse en utdanningseffekt. En økning fra 40 til 60 prosent er kun 23 200 kroner på årsbasis. Utvalget er også usikker på virkningene av en ordning med tilleggslån, herunder mulig utilsiktede konsekvenser. På denne bakgrunnen anbefaler utvalget at det gjennomføres forsøk med det formålet å avdekke utdannings- og arbeidsmarkedseffekter av økt stipendandel til 70 eller 80 prosent og mulighetene for å ta opp tilleggslån.

Økning i stipendandel fra 40 til 60 prosent av omgjøringslånet vil koste 23 274 kroner ekstra per person i heltidsopplæring årlig. Utvalget har ikke eksakt antall mottakere som vil være berettiget til en slik økning, men med utgangspunkt i Lånekassens oversikt over omgjøringslån for 2017–2018 på 210 millioner kroner kan vi anslå direkteeffekten til 105 millioner kroner i økte kostnader. En ny elev vil påføre økte utgifter til både opplæring og stipend, samlet sett anslått til omtrent 120 000 kroner per helårselev.

For elevene som mottar flyktningstipend er den årlige utbetalingen på 116 369 kroner for heltidsutdanning. De foreslåtte endringene i kriteriene for å motta flyktningstipend vil øke antallet som er berettiget, og må således forventes å utløse en utdanningseffekt med en samlet kostnad på om lag 165 000 kroner per helårselev.

For Lånekassen vil forslagene medføre behov for administrative tilrettelegginger. Endringer i Lånekassens forskrift om utdanningsstøtte vil kreve administrative ressurser både i departementet og i Lånekassen. Inntektsavhengig tilbakebetaling kan innføres uten høye offentlige kostnader, så lenge den ordningen bygger på veldefinerte inntektsbegreper fra skattelikningen. Etter utvikling av en slik ordning vil Lånekassen også kunne ha innsparing i for eksempel behandling av enkelt søknader om rentefritak og betalingsutsettelse ettersom denne nå blir automatisert for gruppen som velger inntektsavhengig tilbakebetaling.

2.7.4 Voksne i grunnskoleopplæring (grunnskolestønad)

Kapittel 11 omhandler forslag om økonomisk støtte til voksne som tar grunnskoleopplæring. Etter en kort omtale av utfordringene med å utforme en egnet livsoppholdsyttelse for denne gruppen, beskrives ulike kjennetegn ved målgruppen, og dagens grunnskoleopplæringstilbud disse får i dag. Det foreslås en ny grunnskolestønad, i tillegg til endringer i Lånekassens regelverk omtalt over (kapittel 10).

De fleste voksne uten fullført grunnskoleopplæring er innvandrere med fluktbakgrunn. Flesteparten er uten stabilt lønnet arbeid, og med livsoppholdet sikret via ulike offentlige inntektssikringsordninger. Den privatøkonomiske gevinsten ved å gjennomføre grunnskoleopplæringen må forventes å være lav for mange, selv om statistikken viser at flyktninger med fullført grunnskolenivået i større grad er i lønnet arbeid enn de som mangler kompetanse fra grunnskolen. Inntektssikringen de har som stønadmottakere vil som hovedregel falle bort dersom de påbegynner grunnskoleopplæring, og mulighetene på arbeidsmarkedet vil oftest være begrenset til lavt betalte, og ofte ustabile jobber.

Voksne uten grunnskoleopplæring har typisk begrensede muligheter til å finansiere utdanningen med egne midler. De færreste har oppsparte midler i finansiell formue eller som egenkapital i bolig. Manglende dekning av løpende utgifter vil kunne være en betydelig barriere. I tillegg kommer usikkerhet knyttet til om de klarer å gjennomføre utdanningen. Det er grunn til å anta at dette samlet sett vil redusere både muligheten til og motivasjonen for å akseptere et inntektsfall ved skolegang.

Gevinsten for samfunnet vil derimot kunne overgå den privatøkonomiske fordel den enkelte vil ha av å fullføre grunnskoleopplæringen, og eventuell videre utdanning senere. Økt kompetanse kan bidra til økt deltakelse i arbeidslivet, mer stabile arbeidsforhold og redusert behov for inntektssikring. Kompetanse fra grunnskoleopplæring kan ha positive virkninger i form av økt bevissthet om egen helse og egne livsvalg, samfunnsdeltakelse og barnas suksess i utdanning og arbeid. Mye tyder også på at utdanning er kriminalitetsforebyggende. Det kan derfor være i samfunnets interesse at flere gjennomfører grunnskolen, selv om det ikke nødvendigvis gir tilstrekkelig grunnlag for å sikre personene varig tilknytning til arbeidsmarkedet.

På denne bakgrunn foreslår utvalget at det etableres en kommunal grunnskolestønad på 2G årlig ved fulltids opplæring, og med tildeling basert på en individuell vurdering av behov. Kommunene vurderer selv behovet for å etablere stønadsordningen, og om det eventuelt skal skje i samarbeid med andre kommuner. Utvalget forventer at det vil være stor interesse for deltakelse i målgruppen ettersom en stønad på 2G er høyere enn nivået på andre offentlige kilder til livsopphold ved utdanning.

Vurdering og tildeling av grunnskolestønaden foretas etter eventuell deltakelse i introduksjonsprogrammet, og slik at disse to ordningene fungerer sammen i den enkelte kommune.

Stønaden kan gis til personer i aldersgruppen 20–54 år med behov og motivasjon for å fullføre grunnskoleopplæringen. Den bør være skattepliktig, pensjonsgivende og inngå som kilde i inntektskravet for familieinnvandring. Norskopplæring kan være en nødvendig del av opplæringsløpet for minoritetsspråklige.

Grunnskolestønaden kan kombineres med utdanningsstøtten i Lånekassen for voksne, der foreslås endringer i støttekriteriene, økt stipendandel og tilbud om inntektsavhengig tilbakebetaling også vil gjelde for grunnskoleelever. Utvalget mener derimot at tilleggslån i Lånekassen ikke bør være et tilbud for denne gruppen da lånebyrden for disse ikke bør økes.

Hvordan grunnskolestønaden organiseres og innrettes tilpasses forholdene i den enkelte kommune, men den bør så langt som mulig gjøres arbeidsrettet. Dette kan tale for at forvaltningen av stønaden legges til Nav-kontoret, i tett samarbeid med dem som har ansvar for opplæringstilbudet og introduksjonsordningen. Hvis forvaltningen av stønaden legges til NAV-kontoret, vil den inngå i Nav's portefølje av tiltak som kan tildeles om veileder finner det hensiktsmessig, innenfor budsjettmessige begrensninger. Således vil bruken av stønaden være avhengig av lokale prioriteringer. I lys av det fallende antallet som får utdanning under arbeidsavklaringspenger de siste ti årene, kombinert med nedgangen i antall personer på kvalifiseringsprogrammet da kommunene fikk finansieringsansvaret, er det legitimt å stille spørsmålet om grunnskolestønaden faktisk vil bli benyttet. Bekymringen styrkes av at målstyringen i Nav fokuserer på formidling til arbeid.

Også for dette tiltaket er det vanskelig å ha et velbegrunnet anslag på utdannings- og arbeidsmarkedseffekter, og ikke minst hvordan mottak av andre offentlige overføringer påvirkes på lenge sikt. Om vi skal forvente at tiltaket faktisk blir

tilbudt, må det foreligge kunnskap om ulike typer effekter. Slik kunnskap er viktig for både veiledere i Nav, overordnede prioriteringer mellom tiltak og for samfunnet for øvrig når det gjelder framtidig satsing på stønaden.

Utvalget anbefaler derfor at det legges føringer ved etableringen av grunnskolestønaden innenfor rammen av en forsøksperiode med øremerket finansiering til kommunene. Et slikt forsøk anbefales å inneholde en rekke ulike elementer. En pilotstudie bør følges opp av en forsøksperiode på tre år der kommunene, enten gjennom Nav eller annen egnet organisering, får en øremerket budsjettpost til grunnskolestønad. Aktuelle deltakere er personer uten fullført grunnskoleopplæring blant mottakere av økonomisk stønad. Tilbud om grunnskolestønad gis tilfeldig utvalgte personer i den gruppen. Den tilfeldige tildelingen kan være basert på fødselsdag, eller andre kjennetegn som er tilfeldig fordelt eller via kontrollert «loddtrekning». Det viktige her er at det skjer tilfeldig tilordning av tilbud om grunnskolestønad der de som får muligheten, er like dem som ikke får, i forkant av valget om å begynne på skolen igjen.

Kostnadene for det offentlige vil bestå av ulike elementer. En fulltids grunnskoleplass er anslått til omkring 65 000 kroner årlig i driftskostnader, i tillegg til 2G i årlig stønad. Ettersom mange av deltakerne mottar andre overføringer, særlig økonomisk stønad, vil nettokostnadene for det offentlige bli langt lavere enn 250 000 kroner per helårsstønad. Videre vil det påløpe kostnader knyttet til forvaltning/saksbehandling, opplæring av veiledere dersom ordningen legges til Nav-kontorene og gjennomføring av både pilot- og forsøksperiode. Med en årlig ramme på 100 millioner kroner vil mer enn 500 elever finansieres hvert år.

Konsekvenser for framtidige skatter og overføringer er, som for øvrige tiltak, kritisk avhengig av arbeidsmarkedseffektene.

Grunnskolestønad for voksne vil medføre kostnader knyttet til forvaltning og saksbehandling, opplæring av veiledere dersom ordningen legges til Nav-kontorene, og gjennomføring av både pilot- og forsøksperiode.

2.7.5 Utvalgets øvrige anbefalinger

Kapittel 12 omtaler øvrige relevante temaer der utvalget mener dagens regelverk, praktisering og strukturer kan være begrensende for voksnes deltakelse i grunnskole- og videregående opplæring. Utvalget drøfter voksenrett til videregående opplæring, kvalitet på administrative data for søking

og deltakelse i videregående opplæring, organisering og praktisering av regelverket i Nav, introduksjonsordningen, samt organisering av tilbudet til lærlinger og opplæringskontorenes rolle.

Voksenretten og tilgang på skoleplass for voksne

Sentrale utdanningsmyndigheter må i samarbeid med fylkeskommunene styrke det administrative datagrunnlaget for søking, tilbud og deltakelse i videregående opplæring for voksne. Dette vil gi et bedre grunnlag for vurdering av om voksenretten oppfylles. Ansvarliggjøring av fylkeskommunene krever et informasjonsgrunnlag for vurdering av om de faktisk gjør sin plikt. Bedre individbaserte data vil også gi aktuelle myndigheter et bedre grunnlag for dimensjonering av videregående opplæringstilbud for voksne.

Lovverket bør tydeliggjøres, slik at forvirring om hva som ligger i begrepet «fullført videregående opplæring», fjernes. Et klarere regelverk vil bedre forståelsen av mulighetene for den enkelte, bidra til tydeligere datagrunnlag og gjøre jobben enklere for dem som rådgir søkere og behandler søknader om skoleplass.

Utvalget oppfordrer til at det gjøres en grundig vurdering av om retten til videregående opplæring for voksne bør utvides til å gjelde alle som ikke har fullført og bestått videregående opplæring. Om det i dag finnes voksne som ønsker opplæring ut fra dagens livsoppholdsytelser, men ikke får noe tilbud, framstår det som effektivt å gi dem et tilbud.

Utdanningsdata

Utvalget mener at rapporteringen fra fylkeskommunene på gjennomføring av videregående opplæring bør bedres, slik at det kan etableres oversikt over fullføring av trinnene på videregående opplæring.

Utvalget mener videre det må etableres bedre samordnet statistikk om det reelle opptaket til videregående opplæring for voksne. De samlede opptakstallene fra alle fylker bør samkjøres slik at det enkelt kan gis en oversikt over hvor mange voksne søkere det er i de enkelte fylkene, hvor mange som får tilbud om plass og hvor mange som ender opp uten skole- eller opplæringsplass.

Lærlingordningen

Utvalget anbefaler at myndighetene, i samarbeid med opplæringskontorene og partene i arbeidslivet, vurderer en alternativ struktur for dekning av

kostnader ved formidling av lærekontrakter og oppfølging av lærlingene under opplæringen. Finansieringen bør være slik at en økning i lærlingtilskuddet med det formål å stimulere flere virksomheter til å opprette opplæringsplasser for både ungdom og voksne, i sin helhet kommer virksomhetene til gode. Utvalget mener det er grunn til å vurdere hvordan finansieringsstrukturen kan sikre effektive opplæringskontorer uten overetablering og dårlig utnyttelse av stordriftsfordeler, samtidig som tilbudet av lærlingsplasser stimuleres og kvaliteten på veiledning og formidling opprettholdes.

Privatistordningen

Utvalget mener at det ikke bør være et privatistgebyr ved førstegangs eksamensforsøk, og at et gebyr kun innkreves dersom eleven/lærlingen (med voksenrett) ikke møter opp på eksamensdagen(e) de har meldt seg opp til.

Introduksjonsprogrammet

Utvalget mener at en målrettet forlengelse av introduksjonsprogrammet vil kunne ha en positiv innvirkning både på hvor raskt grunnopplæringen kommer i gang, hvor mange som får tilbud om grunnskole- eller videregående opplæring innenfor rammen av introduksjonsprogrammet, og for deltakernes mulighet til å fullføre opplæringen.

Dersom deltakerne som har startet i et utdanningsløp skrives ut av introduksjonsprogrammet før utdanningen er fullført, øker risikoen for frafall. Gjennom å utvide programperioden vil risikoen for frafall eller opphold i utdanningsløpet, grunnet manglende inntektssikring, reduseres.

Ordinære utdanningsløp er tidkrevende. Å sluse voksne flyktninger og innvandrere inn i langvarige opplæringsløp er ikke nødvendigvis noen god integreringsmodell. Utvalget mener derfor at arbeidet med å utvikle fleksible, modulstrukturerte løsninger der undervisningen er tilrettelagt for minoritetspråklige, er viktig. Formell opplæring for voksne med lite eller ingen utdanning bør så langt som mulig foregå i tett kontakt med arbeidslivet.

Nav

Organisering og praktisering av regelverk i Nav har konsekvenser som utvalget mener slår uheldig ut for vår målgruppe og for målet om at flere voksne skal fullføre grunnopplæringen. Utvalget vil understreke betydningen av at arbeids- og velferdsetaten får tilgang til individdata for personer i

videregående opplæring tilsvarende som for høyere utdanning. Dette vil bidra til en effektiv oppfølging av NOU-ens målgruppe og gi etaten mulighet til å tallfeste hvor mange som gjenopptar eller starter videregående opplæring, og hvem som fullfører. Det er også viktig for etatens arbeid å få tilgang til data på befolkningens utdanningsnivå til statistikk, forskning og utredning.

Når Nav legger vekt på utplassering og opplæring i det ordinære arbeidslivet i sin tiltaksbruk, vil utdannings-/opplæringstiltak som gir formell kompetanse og styrkede muligheter i arbeidslivet på lengre sikt, lett bli nedprioritert. Skal utdanningstiltaket og det to-årige yrkesrettede opplæringstiltaket bli mer brukt, må Nav i større grad legge vekt på langsiktige målsettinger om varig tilknytning til arbeidslivet.

Det bør vurderes om det to-årige yrkesrettede opplæringstiltaket også bør åpnes for personer med voksenrett i henhold til opplæringsloven. Dette vil bidra til økt bruk av tiltaket og samtidig kan en unngå merarbeid som følger av et komplisert regelverk knyttet til vurderingen av om en person har voksenrett eller ikke.

For kvalifiseringsprogrammet (KVP) viser utvalget til Prop. 12 L (2018–2019) der Regjeringen foreslår en endring som åpner for muligheten til å kunne ta utdanning som del av KVP. Det er viktig at grunnskole- og videregående opplæring omfattes og blir vurdert som en hovedaktivitet på linje med øvrige arbeidsrettede tiltak i programmet.

Kapittel 3

Utfordringene

Høy yrkesdeltaking er et av fundamentene for det norske velferdssamfunnet. Høy sysselsetting finansierer sjenerøse velferdsordninger. For den enkelte gir jobb både økonomisk selvstendighet, personlig utvikling og deltakelse på en sosial arena. Derfor står målet om høy sysselsetting og yrkesaktivitet sentralt i Norge.

Målet om høy sysselsetting er også utgangspunktet for utvalgets mandat. Kompetanse er en viktig faktor for stabil og varig tilknytning til arbeidslivet. Voksne som ikke har fullført grunnskole- eller videregående opplæring vil ofte ha behov for økt kompetanse for å styrke sine muligheter på arbeidsmarkedet, men relativt få i denne gruppen deltar i formell opplæring.

I dette innledningskapittelet beskrives kort de utfordringene som danner bakgrunnen for utvalgets oppgave.

3.1 Mange voksne har ikke fullført videregående opplæring

Mange voksne i Norge har ikke fullført videregående opplæring. Utdanningsstatistikken fra Statistisk sentralbyrå (SSB) viser at nesten 590 000 personer i alderen 25–66 år ikke har fullført grunnskole- eller videregående opplæring, eller de har ukjent utdanning. Antallet er stort og det tilsvarer om lag 20 prosent av befolkningen i samme aldersgruppe, jf. tabell 3.1.

Innvandrere er overrepresentert i gruppen uten grunnskole- eller videregående opplæring. Mer enn hver fjerde voksne innvandrere har ikke fullført grunnskole- eller videregående opplæring.¹

Voksne som ikke har fullført grunnskoleopplæring, og derfor blir stående uten utdanning i statistikken, utgjør samlet sett en relativt liten gruppe. De aller fleste voksne som er født eller oppvokst i Norge har fullført grunnskolen, selv om i underkant av seks prosent har avgangskar-

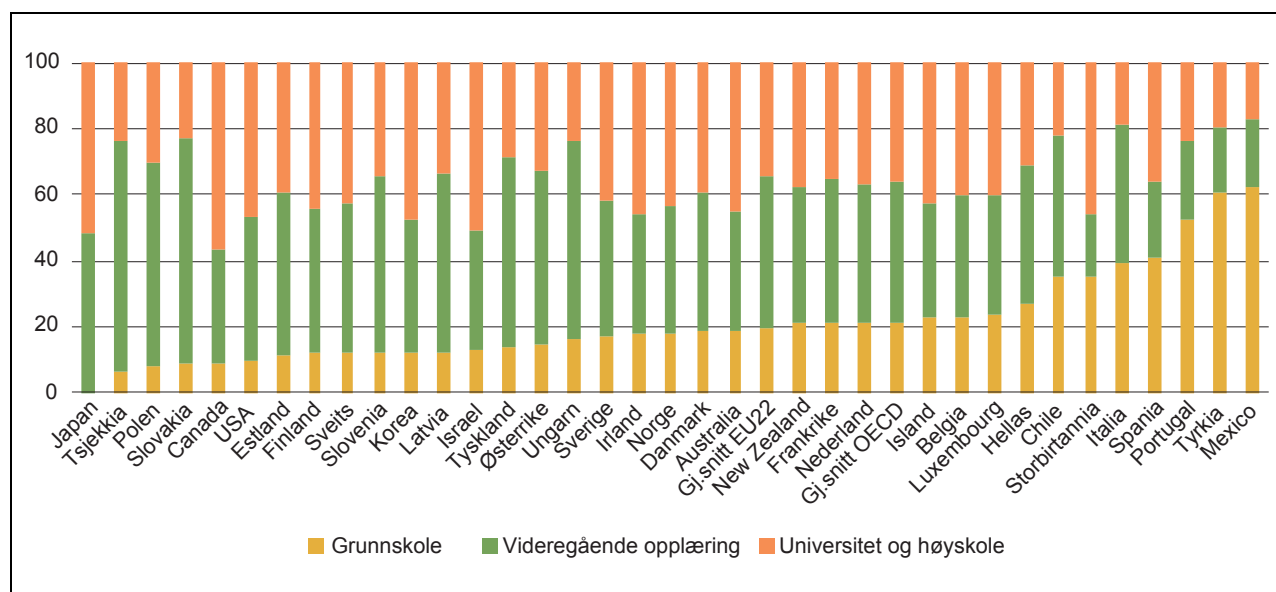
Tabell 3.1 Befolkningens høyeste utdanning. 25–66 år. Personer og andel kvinner. 2017.

	Innvandrere ¹		Befolkning eksklusiv innvandrere		Sum befolkning	
	Antall	Andel kvinner	Antall	Andel kvinner	Antall	Andel kvinner
Ukjent utdanning	0	0	8 122	39,9	8 122	39,9
Ikke fullført grunnskoleopplæring ²	9 679	63,5	983	45,4	10 662	61,8
Grunnskoleopplæring	152 969	46,5	420 373	45,9	573 342	46,1
Delsum	162 648	47,6	431 478	45,8	592 126	46,3
Fullført videregående opplæring	159 297	39,1	870 134	43,8	1 029 431	43,1
Høyere utdanning	252 869	51,7	1 036 695	55,2	1 286 215	54,5

¹ SSB mangler opplysninger om utdanningsnivå for mange innvandrere. Tall for utdanningsnivå inneholder beregnede (imputerte) verdier for denne gruppen, derfor er det ingen innvandrere med ukjent utdanning i statistikken. Av den grunn vil antall personer i denne tabellen avvike fra tall som presenteres senere i rapporten, hvor en ikke har brukt beregnede verdier. Innvandrere defineres her av SSB som personer født i utlandet med to utenlands fødte foreldre og fire utenlands fødte besteforeldre, samt norskfødte med utenlands fødte foreldre og besteforeldre.

² Kalles «Ingen utdanning» i SSBs statistikk.

Kilde: SSB utdanningsstatistikk (statistikkbanken tabell 09599).



Figur 3.1 Utdanningsnivå i befolkningen 25–64 år, OECD-land. Prosent. 2017.

Note: Land er rangert etter andelen i befolkningen som har mindre enn videregående opplæring.

Kilde: OECD 2018a, Education at a Glance 2018.

terer i færre enn halvparten av fagene. Av de om lag 11 000 personene i aldersgruppen 25–66 år som ikke har fullført grunnskoleopplæringen, er 90 prosent innvandrere. Blant de få i majoritetsbefolkningen som ikke har fullført grunnskole, er de fleste over 60 år.

Det er en betydelig større gruppe voksne som ikke har gjennomført videregående opplæring og som derfor står med grunnskole som høyeste fullførte utdanning. Nærmere 590 000 personer i alderen 25–66 år har grunnskoleopplæring som høyeste fullførte utdanning.

Sammenlikning mellom land viser at Norge i dag har en høy andel unge voksne (aldersgruppe 25–34 år) uten fullført videregående opplæring, enten vi sammenlikner med gjennomsnittet for alle OECD-landene, de som er med i EU (EU22), eller andre nordiske land, se figur 3.1. Ser en på tilsvarende tall fra 2010 har OECD- og EU22-gjennomsnittet hatt en nedgang på hhv. to og tre pro-

sentpoeng fra 2010 til 2016, mens andelen i Norge har hatt en tilsvarende økning.^{2, 3}

Årene framover

Antallet voksne uten fullført videregående opplæring vil endres over tid av flere grunner:

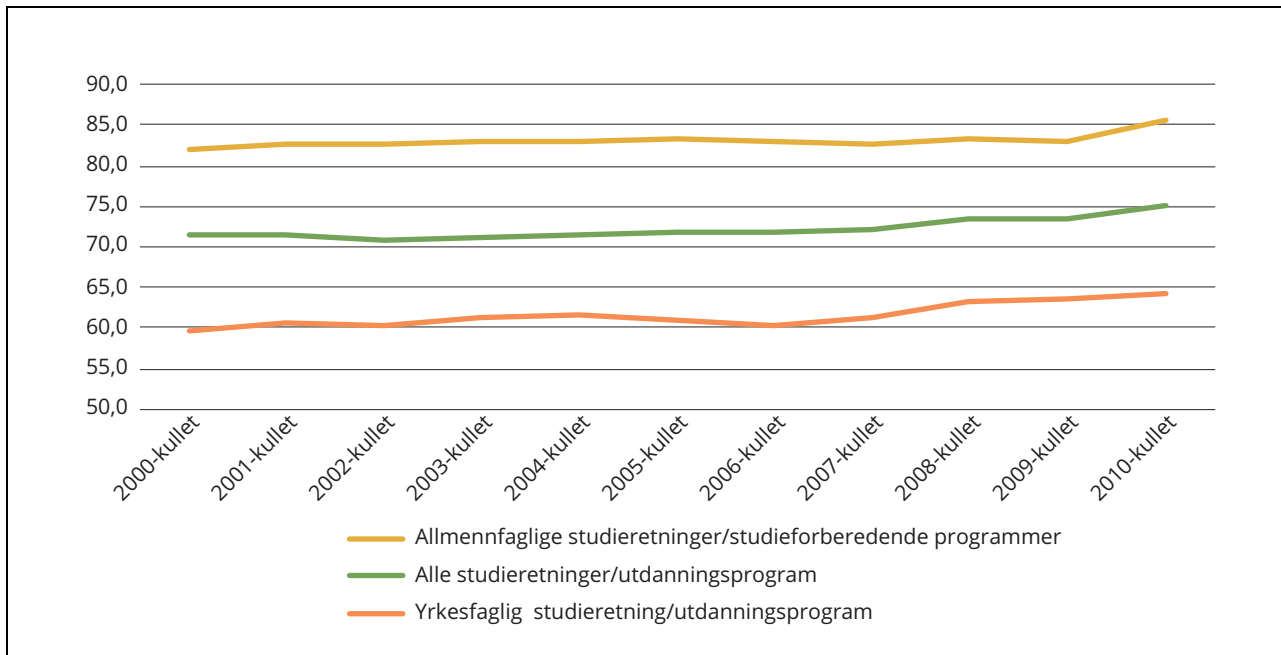
- Eldre fødselskohorter erstattes av yngre der flere fullfører videregående opplæring i ungdomsårene.
- Sammensetningen av innvandrere, ift. utdanning, endres over tid, og vil kunne gi et økende antall personer uten fullført videregående opplæring, særlig hos flyktninger.
- Deltakelse og fullføring er lav i voksen alder.

Manglende fullføring av videregående opplæring i ungdomsårene er det viktigste bidraget til at vår målgruppe vil telle mange personer i årene som kommer. I kullet som påbegynte videregående opplæring høsten 2010, var det en av fire som ikke hadde fullført og bestått innen to år etter normert tid, se figur 3.2. Når kun to–tre prosentpoeng flere fullfører før de blir 25 år viser dette at nyrekrutteringen inn i vår målgruppe er stor hvert år.

¹ SSB mangler informasjon om utdanningsnivå for mange innvandrere, og har derfor beregnet disse. Beregningene fører til at SSB kan presentere representativ statistikk på aggregert nivå for innvandrere, men den er ikke beregnet for bruk på små grupper. Resultatet av andeler på forskjellige utdanningsnivåer etter beregningene sammenliknet med andeler med bare dem vi kjenner utdanningsnivået til, gir ikke store endringer. Størst forskjell er det for dem med grunnskole og videregående opplæring som høyeste fullførte utdanning, hvor andelen med beregnede verdier ligger ett prosentpoeng over variabelen som baserer seg på oppgitte verdier. I dette avsnittet legges beregnede verdier fra SSB til grunn.

² Pga. endrede definisjoner i SSB av hva en fullført utdanning er, er det ikke mulig å gjøre sammenlikningen lenger tilbake i tid.

³ I OECDs statistikk defineres ikke fullført videregående opplæring («below upper secondary education») som utdanninger på ISCED nivå 1 og 2.



Figur 3.2 Fullført videregående opplæring innen to år etter normert tid, fordelt på studieretning. Utvikling fra 2000-kullet til 2010-kullet. Prosent.

Kilde: Utdanningsdirektoratet/Utdanningsspeilet 2017.

Med et årlig frafall fra videregående opplæring blant unge på om lag 15 000 (se figur 3.2), vil antallet uten fullført videregående opplæring forbli høyt i mange år framover. Dette til tross for at andelen uten videregående er enda høyere i fødselskohortene som går ut ved å passere aldersgrensen.

Innvandringen til Norge bidrar også til å øke antallet personer i målgruppen. Siden det er store årlige variasjoner i både omfang og sammensetning av gruppen personer som innvandrer til Norge, er det vanskelig å anslå hvordan innvandring påvirker målgruppens størrelse. Usikkerheten knyttet til innvandring er stor, men SSB anslår at andelen innvandrere vil øke fra om lag 750 000 personer (14 prosent av befolkningen) til rundt 1,3 millioner personer, tilsvarende 20 prosent av befolkningen i 2060.⁴ Det er også usikkerhet knyttet til hvor mange innvandrede personer som blir værende i Norge, og hvor mange som vil utvandre igjen.

Arbeidsinnvandringen fra Europa vil påvirkes av utviklingen i jobbmuligheter og lønn i Norge, i hjemlandet og i andre europeiske land. De siste årene har det nesten ikke vært tilvekst av borgere fra EU28/EØS-land fordi utvandringen til disse

landene har vært like høy som innvandringen.⁵ Antall asylsøkere vil blant annet påvirkes av utviklingen av konflikter i verden, men og av (endringer i) asylopolitikken i andre europeiske land og endringer i de reiseruter flyktninger har tilgang til. Familieinnvandring kan i noen grad påvirkes av nasjonal politikk, men styres også gjennom internasjonale avtaler.

Innvandringen fra land i Asia og Afrika øker sterkt, og mange av de voksne flyktningene har kun grunnskoleopplæring fra opprinnelseslandet. Totalt, blant alle som har innvandret til Norge, hadde én av tre voksne enten ingen utdanning eller kun grunnskole da de ankom.⁶ Blant arbeidsinnvandrere fra EØS-området er det langt færre som ikke har fullført videregående opplæring. For disse kan likevel manglende norskferdigheter være en barriere for stabil sysselsetting.

En tredje faktor som påvirker utviklingen i målgruppen, er voksnes deltakelse i grunnopplæring. Så lenge relativt få voksne deltar i og fullfører videregående opplæring, vil det være vanskelig å redusere størrelsen på målgruppen. Deltakelsesmønstre er tema for neste avsnitt.

⁵ Se tabell 05476 i Statistikkbanken, SSB.

⁶ Egge-Hoveid 2017.

⁴ Leknes mfl. 2018.

3.2 Få voksne uten fullført videregående opplæring tar mer utdanning

Antall voksne som deltar i grunnskole- og videregående opplæring har vært noe økende de siste årene til et nivå på om lag 37 000 i 2017. Av disse er om lag tre-firedeler i videregående opplæring (se tabell 3.2). Årlig er det opp mot 1 500 deltakere som avbryter skolegangen. Det er relativt få voksne som deltar og skaffer seg kompetanse på videregående nivå, sammenliknet med de om lag 590 000 voksne som ikke har fullført videregående opplæring.

I skoleåret 2017–2018 var det om lag 9 800 voksne elever (over 25 år) i grunnskoleopplæring. Av disse er nesten alle, 97 prosent, innvandrere. I videregående opplæring for voksne utgjør innvandrere en andel på om lag 36 prosent.

De voksne sysselsattes valg om å ta utdanning henger sammen med muligheten for å kunne kombinere det med jobb eller at det skjer i samarbeid med arbeidsgiver, altså at det er noe arbeidsgiver ser som nyttig for bedriften. Opplæring i bedrift antar oftest form av ikke-formell opplæring. I arbeidslivet vil beslutninger om – og virkninger av – opplæring også innbefatte arbeidsgivere, noe som kan innebære andre mekanismer og effekter enn det som følger av tradisjonelle utdanningsvalg. Det gjelder f.eks. bedriftenes insentiver til å legge til rette for – eller finansiere – opplæring, interaksjonen mellom arbeidsgivere og arbeidstakere, og samarbeidet mellom arbeidsgivere og utdanningssystemet. Deltakelse i formell utdanning er mindre utbredt blant de med lavere utdanning, enn blant personer med høyere utdanning. Forskjellen er noe redusert de siste tiårene ettersom gruppen med høyere utdanning i mindre grad deltar i opplæring. For personer med

grunnskole- eller videregående opplæring som høyeste utdanning har deltakelsen vært mer stabil, se figur 3.3.

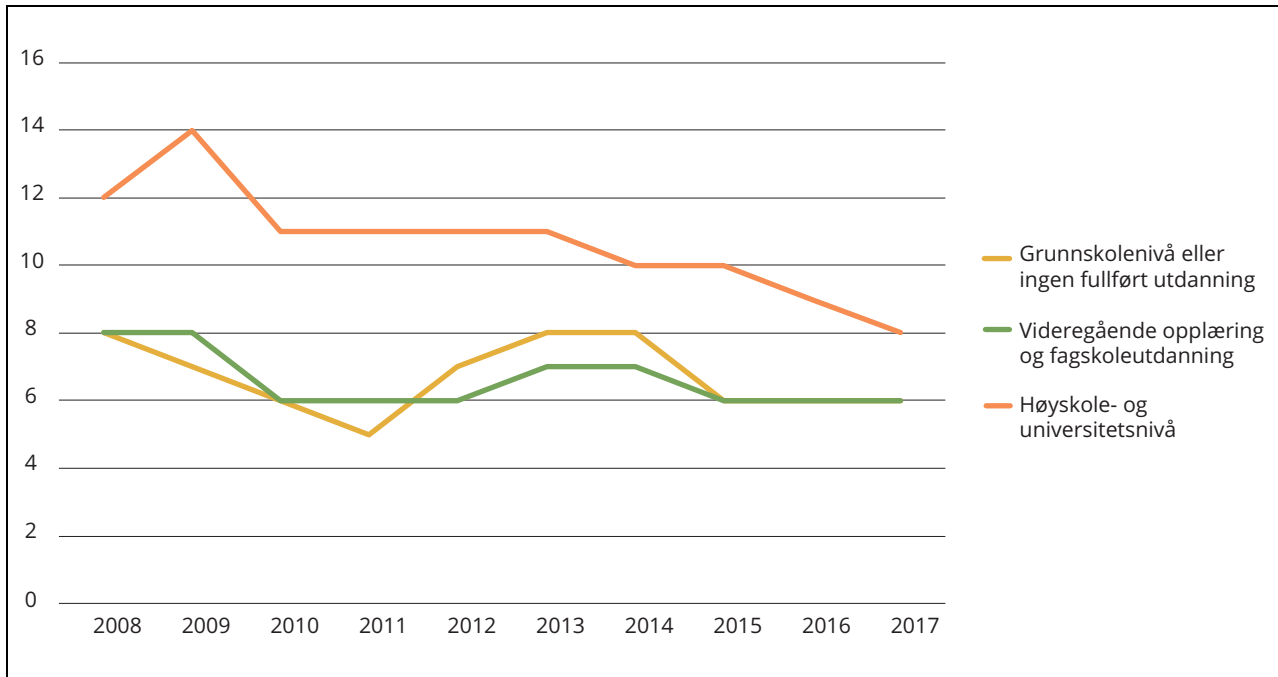
Ikke-formell opplæring er mer variert enn formell utdanning, i både form og innhold, og leder ikke fram til en formelt godkjent kompetanse. I 2017 var det 1 262 000 personer i alderen 22–66 år som i de siste tolv måneder hadde deltatt i kurs, seminarer og annen organisert aktivitet der hovedformålet er læring. Ser vi dette i forhold til utdanningsnivå deltok om lag én av tre av de med videregående opplæring som høyeste utdanningsnivå på ikke-formell opplæring; for de med grunnskoleopplæring som høyeste nivå deltok en av fem (se figur 3.4). Til sammenlikning deltok om lag halvparten av de med universitets- og høyskoleutdanning og to av tre av de med fagskoleutdanning i slik aktivitet. I de siste årene har andelen av de sysselsatte som har deltatt i slik opplæring, ligget stabil på rundt 50 prosent. Blant de ikke-sysselsatte er det de arbeidsledige som har den høyeste deltakelsen med om lag 25 prosent, mens de utenfor arbeidsstyrken har en deltakelse på nær ti prosent.

Gjennomføringsutfordringene som voksne står overfor vil være noenlunde lik dem som unge står overfor. Dette knytter seg til mangelfullt tilbud, opplevelsen av egen mestring, helse og motivasjon. Men for voksne vil det i tillegg være slik at det er årsakene som ligger bak manglende gjennomføring i det ordinære utdanningsløpet som påvirker motivasjonen for å fullføre utdanningen i voksen alder. Voksne vil òg oppleve større og mer sammensatte barrierer enn ungdom; disse knytter seg til kombinasjoner av livsfase, forpliktelser og økonomi som de mest tungtveiende årsakene. I tillegg vil også vaner, erfaringer, manglende tro på egne evner, resignasjon m.m. spille inn.

Tabell 3.2 Voksne over 25 år, i grunnskoleopplæring og videregående opplæring. Andel kvinner og andel innvandrere. 2010–2017.

	2010	2015	2017
Deltakere i grunnskoleopplæring	5 472	7 468	9 807
– Andel kvinner	53	52	45
Deltakere i videregående opplæring	20 623	24 605	27 104
– Andel kvinner	53	55	54
Andel innvandrere i grunnskoleopplæring	87	93	97
Andel innvandrere i videregående opplæring	21	33	36

Kilde: Kompetanse Norges statistikkbank.



Figur 3.3 Sysselsatte 22–59 år som har deltatt i formell videreutdanning siste 12 måneder, etter høyeste fullførte utdanning. Prosent. 2008–2017.

Note: Formell videreutdanning omfatter all formell utdanning siste tolv måneder tatt av følgende grupper:

- Personer i alderen 22 – 34 år som i løpet av det siste året har tatt formell utdanning, og som siden 19 års alderen har hatt minimum tre års sammenhengende opphold/pause i sitt utdanningsløp.
- Personer i alderen 35 – 59 år som er i gang med formell utdanning.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

3.3 Voksne med kort utdanning står i økende grad utenfor arbeidslivet

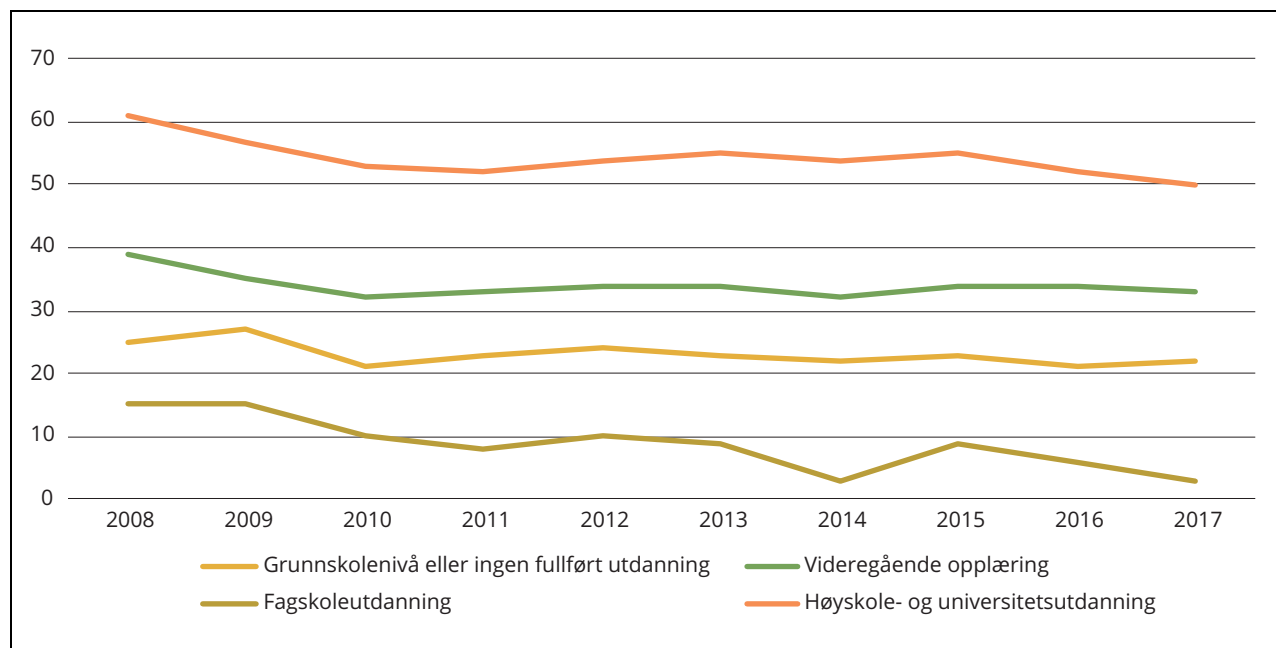
Sysselsettingen i Norge er fortsatt høy sammenliknet med mange andre land, på tross av fall i sysselsettingsraten de siste årene. Utdanning og kompetanse er viktig for å få innpass i arbeidslivet, og for deltakelse i samfunnslivet generelt. Sysselsettingen øker med utdanningsnivå, se figur 3.5. Sysselsettingsraten blant voksne uten fullført grunnskole er om lag to-tredeler av nivået blant dem som har fullført videregående opplæring som høyeste utdanning. Sysselsettingsraten blant de som har fullført grunnskolen er om lag fire-femdel av nivået blant dem som har videregående opplæring. Dette indikerer at det er betydelige gevinster å hente på arbeidsmarkedet av å heve utdanningsnivået til voksne uten grunnskole- eller videregående opplæring, selv om utdanningsnivået i seg selv neppe forklarer alle forskjellene i sysselsetting.

Ut fra tall i Arbeidskraftundersøkelsen (AKU), i figur 3.5, er det vanskelig å se tegn til at voksne uten fullført videregående opplæring har opplevd en spesielt negativ sysselsettingsutvikling i de siste ti årene.⁷ Sysselsettingen har falt for alle de

tre utdanningsgruppene siden 2008. Siden AKU er utvalgsbasert, er det begrensede muligheter til å gå bak gjennomsnittstallene. Særlig savnes anledningen til å skille mellom ulike aldersgrupper og følge fødselskohorter fordelt på kjønn over tid.

Ved å benytte registerdata kan vi studere sysselsettingsmønstrene på tvers av utdanningsgrupper over tid i langt større detalj. Vårt sysselsettingsmål er inntektsbasert, og sysselsatt tilsvarende en årlig yrkesinntekt (lønns- og næringsinntekt) på minst 1G. Figur 3.6 viser andelen sysselsatte blant majoritetsbefolkningen med grunnskoleopplæring som høyeste fullførte utdanning, etter alder, kjønn og fødselskohort (femårskull).⁸ Linjene angir altså sysselsettingsandelen over tid for sju femårskull, de første født i årene 1957–1961. For de eldste kan vi se på status ved fire tidspunkt: 2001, 2006, 2011 og 2016, mens for den yngste kohorten født 1987–1991 kan vi kun vise status i 2016 når de er i alderen 25–29 år.

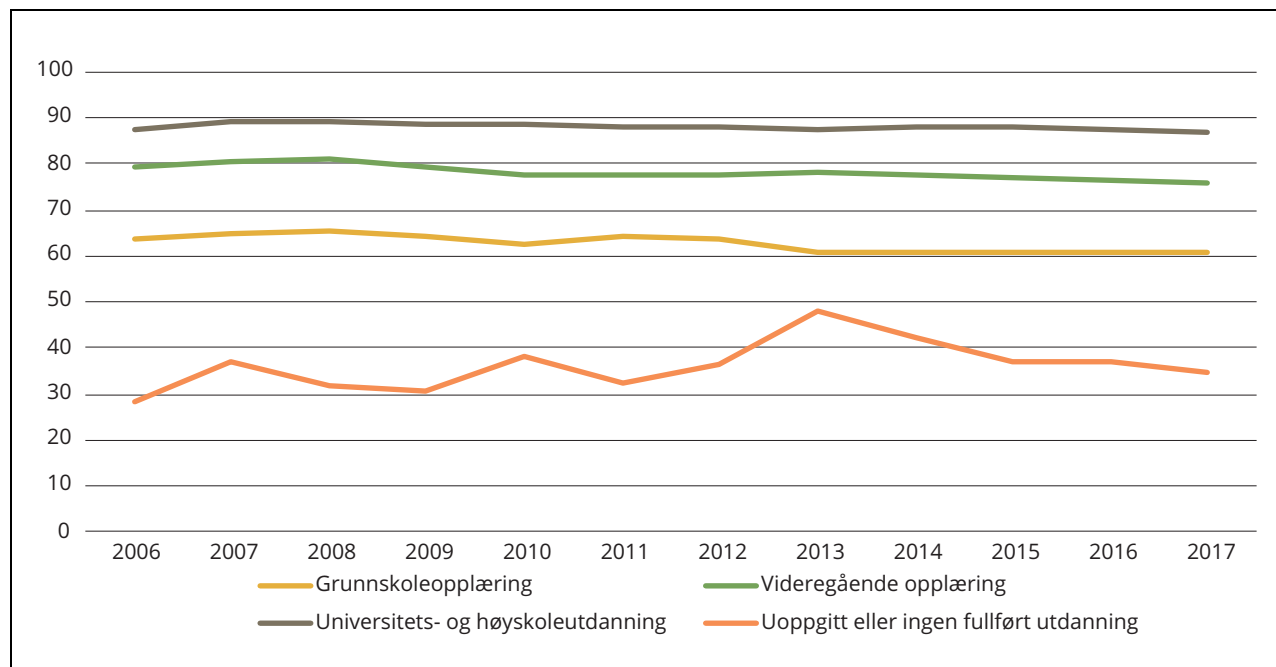
Starter vi med å se på sysselsettingsutviklingen etter alder for menn, i figur 3.6, framkommer det et tydelig mønster der sysselsettingen faller med alder. Ettersom det er en entydig sammenheng mellom kalendertid og alder når vi følger



Figur 3.4 Befolkningen 22–66 år som har deltatt i jobbrelatert ikke-formell opplæring siste tolv måneder, etter høyeste fullførte utdanning. Prosent. 2008–2017.

Note: Ikke-formell opplæring omfatter kurs, seminarer og konferanser der opplæring er hovedformålet med deltakelse, samt privat-timer og forelesninger som ikke inngår i en formell utdanning (siste tolv måneder). Det leder ikke til en offentlig godkjent kompetanse. Jobbrelatert ikke-formell opplæring vil si at opplæringen er relatert til nåværende jobb eller framtidige jobbmuligheter. Keute og Drahus (2017).

Kilde: Leknes mfl. 2018.

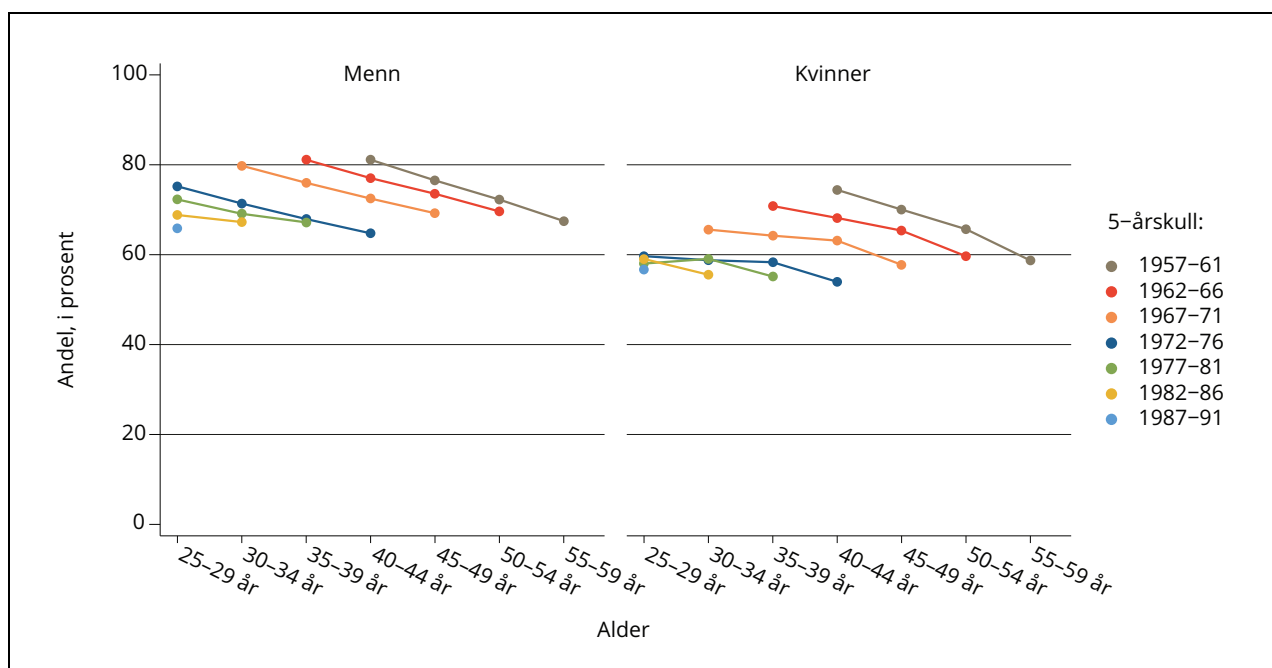


Figur 3.5 Sysselsettingsrate i befolkningen 20–66 år etter utdanningsnivå. 2006–2016.

Kilde: Statistisk sentralbyrå 2018, Arbeidskraftundersøkelsen (AKU).

personer født på samme tidspunkt, kan aldersutviklingen avspeile konjunkturutviklingen. Men det er liten grunn til å tro at årene representerer konjunkturer med en så stabil aldersstruktur som

konsekvens. For kvinner faller også sysselsettingen med alder etter midten av 30-årene, mens mønsteret er mindre entydig for dem mellom 25 og 34 år.



Figur 3.6 Sysselsetting i majoritetsbefolkningen med grunnskoleopplæring som høyeste fullførte utdanning. Andel med yrkesinntekt over ett grunnbeløp. Etter alder, fødselskohort og kjønn. 2001–2016.

Kilde: Statistisk sentralbyrå; utvalgets egne beregninger.

Det framkommer også et klart mønster på tvers av fødselskohorter. Vi kan sammenlikne ulike fødselskohorter for et gitt aldersspenn ved å se på punkter vertikalt over hverandre med de eldste kohortene øverst. Sysselsettingen er systematisk lavere jo yngre kohorten er. Eksempelvis: for kvinner mellom 40 og 44 år født i 1972–1976 er sysselsettingen 14 prosentpoeng lavere enn for dem som er født ti år tidligere, i 1962–1966. Sysselsettingen blant 40–44 åringer uten fullført videregående opplæring er altså i dag (2016) betydelig lavere enn den var for ti år siden (2006).

Er denne utviklingen spesiell for vår målgruppe eller finner vi et tilsvarende mønster for voksne med fullført videregående opplæring? I figur 3.7 viser vi sysselsettingsandelen blant voksne med grunnskoleopplæring som høyeste fullførte utdanning som differanse til dem med

videregående opplæring som høyeste fullførte. Mønsteret er minst like tydelig. Sysselsettingsgapet øker med alder og over tid (mellom fødselskohorter). For menn mellom 35 og 39 år i dag er differensen på omkring 25 prosentpoeng, en økning på nesten ti prosentpoeng relativt til de som var i samme alder for ti år siden (født 1967–1971). Utviklingen er enda kraftigere for kvinner.

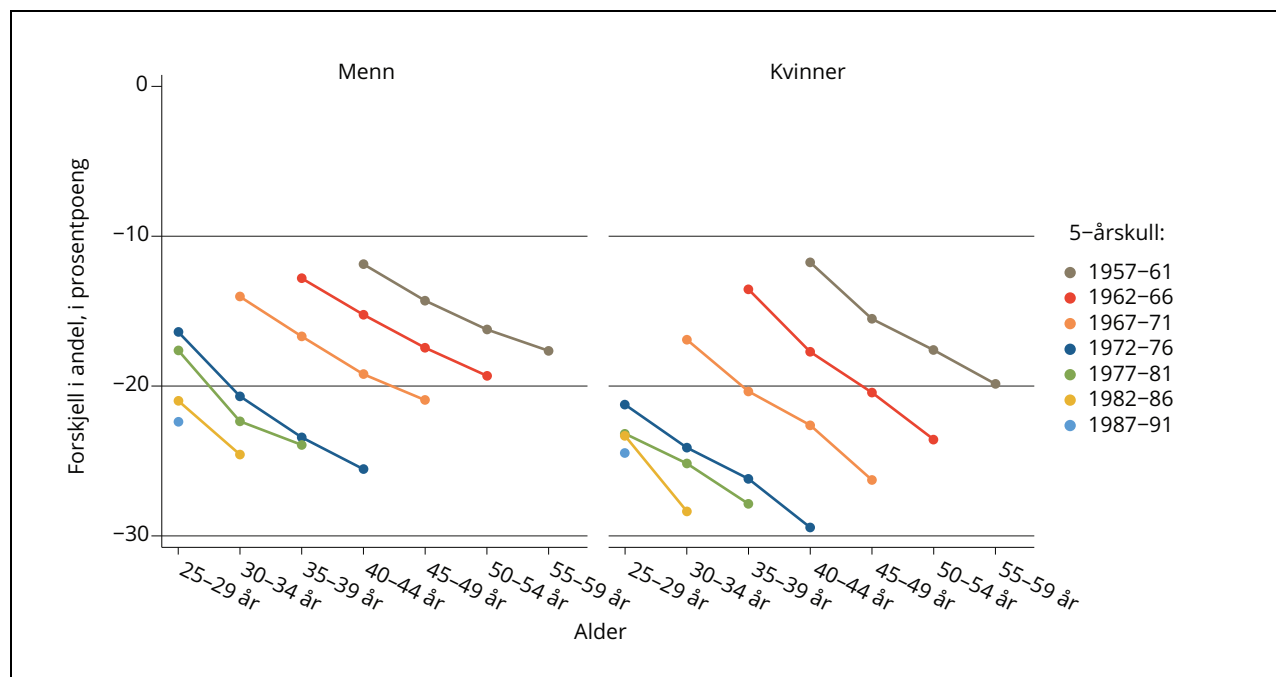
Det er flere potensielle årsaker bak det mønsteret vi ser. Endret etterspørsel etter arbeidskraft med lav formell kompetanse som følge av teknologisk utvikling og høy innvandring er blant kandidatene, omtalt nærmere i beskrivelsen av utviklingstrekk i arbeidslivet i avsnitt 3.4. Ettersom andelen uten videregående opplæring er lavere i de senere kohortene, kan også endret sammensetning av gruppen med grunnskoleopplæring som høyeste utdanning forklare deler av utviklingen. Reiremo (2016) viser imidlertid at en eventuell sammensetningseffekt har et øvre tak på omtrent 60 prosent av reduksjonen i sysselsetting, og trolig er den mindre.⁹

Lav sysselsetting er mer bekymringsfullt hvis de fleste uten jobb er ute av arbeidsmarkedet på varig basis. I Norge er de fleste som er varig ute mottakere av uføretrygd. I figur 3.8 ser vi på andelen grunnskoleutdannede med uføretrygd etter

⁷ Unntaket er gruppen med uoppgitt som er relativt liten med til dels stor usikkerhet der sysselsettingsraten er klart lavest og fallende i de siste årene. Det indikerer at denne gruppen består av en relativt utsatt gruppe som kanskje ikke sprer seg tilfeldig eller representativt rundt på de øvrige utdanningsnivåene. Merk at dette er en annen gruppe enn dem som har ukjent utdanning i tabell 3.1. Det er dobbelt så mange med uoppgitt utdanning i AKU, hvilket delvis skyldes at SSB ikke imputerer utdanningsnivå for innvandrere med uoppgitt utdanning i AKU.

⁸ «Majoritetsbefolkningen» er definert som alle som ikke har innvandret og de som innvandret før de var 12 år. Dette for å fange alle som har fulgt et ordinært løp i norsk skole. Se ytterligere om gruppering av befolkningen i boks 4.1.

⁹ Reiremo 2016.



Figur 3.7 Sysselsetting blant voksne med grunnskoleopplæring som høyeste utdanning, målt som differanse til dem med videregående opplæring som høyeste fullførte utdanning. Etter alder, fødselskohort og kjønn. 2001–2016.

Kilde: Statistisk sentralbyrå; utvalgets egne beregninger.

kjønn, alder og kohort.¹⁰ Vi ser at mønsteret i stor grad speiler sysselsetningsutviklingen i figur 3.6. Andelen mottakere av uføretrygd har økt, og vi ser at en høy andel av de som ikke er sysselsatt er på uføretrygd. Blant kvinnene som er mellom 55 og 59 år i 2016 er det omtrent 40 prosent som ikke er sysselsatt. 34 prosent av samme gruppe er uføretrygdet, dvs. 85 prosent av de utenfor arbeid. Andelen er lavere blant yngre kohorter, men fortsatt høy: for kvinner i alderen 40–44 i 2016 er 63 prosent av de utenfor arbeid uføretrygdet.

For utfordringsbildet er det nivået på uføretrygd i 2016, og at andelen har vært i kraftig vekst fra 2001 til 2016, som er viktig å ta med seg fra figur 3.8. Den tiltakende veksten vi ser i figuren må man tolke i lys av innføringen av tidsbegrenset uførestønad i 2004 som reduserte veksten i mottakere av uføretrygd midlertidig. De som kvalifiserte for uføretrygd, men som i større grad kunne ha mulighet til å komme tilbake i arbeid, ble plassert i denne ordningen. Mange fikk imidlertid senere innvilget uføretrygd, spesielt fra 2010 med innføringen av arbeidsavklaringspenger.¹¹ Noe av

den tiltakende veksten mellom 2011 og 2016 kan også skyldes at sysselsettingen falt mer mellom de årene, sammenliknet med tidligere.

De utfordringene vi her har skissert, angår også Sysselsetningsutvalget (se boks 1.3) som skal analysere utviklingen i sysselsettingen, og foreslå tiltak som kan bidra til at flere kommer i arbeid.

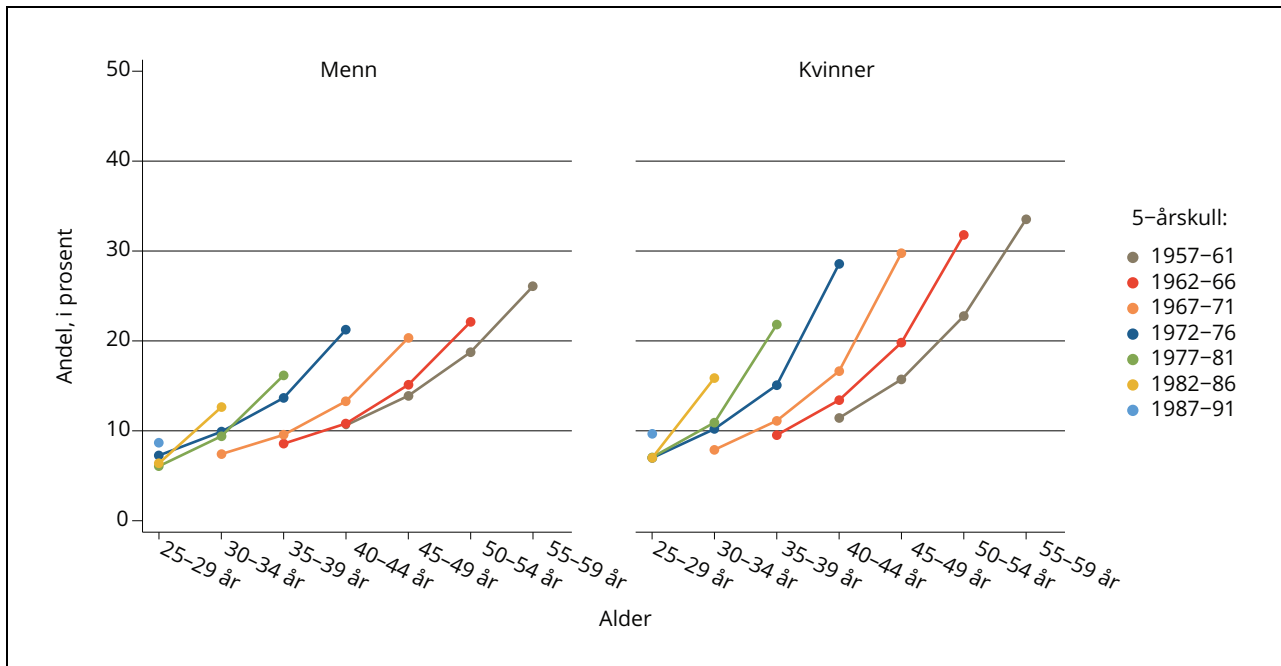
Utviklingen i andre land likner på den norske

Den sterke sammenhengen mellom utdanningsnivå og sysselsetting finner vi også i andre land (se figur 3.9). Norge har noe høyere sysselsetting enn både OECD-gjennomsnittet og gjennomsnittet av EU22.¹² Dette gjelder for alle de tre utdanningsnivåene blant unge voksne (25–34 år). Forskjell i sysselsetting mellom de med videregående opplæring og de som kun har grunnskoleopplæring, er stor og over 15 prosentpoeng i de fleste land.

¹⁰ Her regner vi kun de med høy uføretrygdgradering, dvs. fra 70 prosent og opp. Av denne gruppen er de klart fleste fullt uføretrygdet, 100 prosent gradering. Vi har ikke denne informasjonen delt etter utdanningsnivå og kjønn. Kilde: Nav's internettside om Mottakere av uføretrygd.

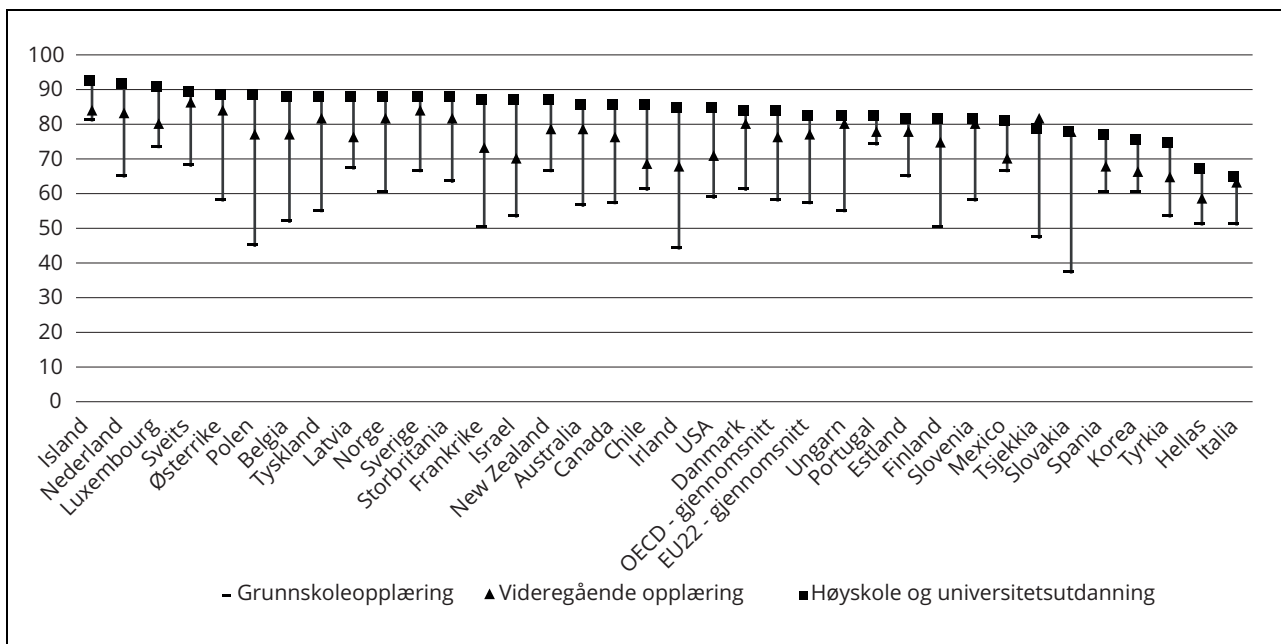
¹¹ Ved innføringen av arbeidsavklaringspenger i 2010 ble de fleste med tidsbegrenset uførestønad konvertert til arbeidsavklaringspenger, men mange også til uføretrygd. Status ved slutten av 2011 var at 48 prosent av de som hadde hatt tidsbegrenset uførestønad (uavhengig av utdanningsnivå) hadde uføretrygd, mens 42 prosent var på arbeidsavklaringspenger. Svært få var i arbeid uten en ytelse: 3 prosent (Bragstad mfl. 2012).

¹² Landene som er medlem av både EU og OECD.



Figur 3.8 Mottakere av uføretrygd, majoritetsbefolkningen med grunnskoleopplæring som høyeste utdanning. Prosent av alle. Etter alder, fødselskohort og kjønn. 2001–2016.

Kilde: Statistisk sentralbyrå; utvalgets egne beregninger.

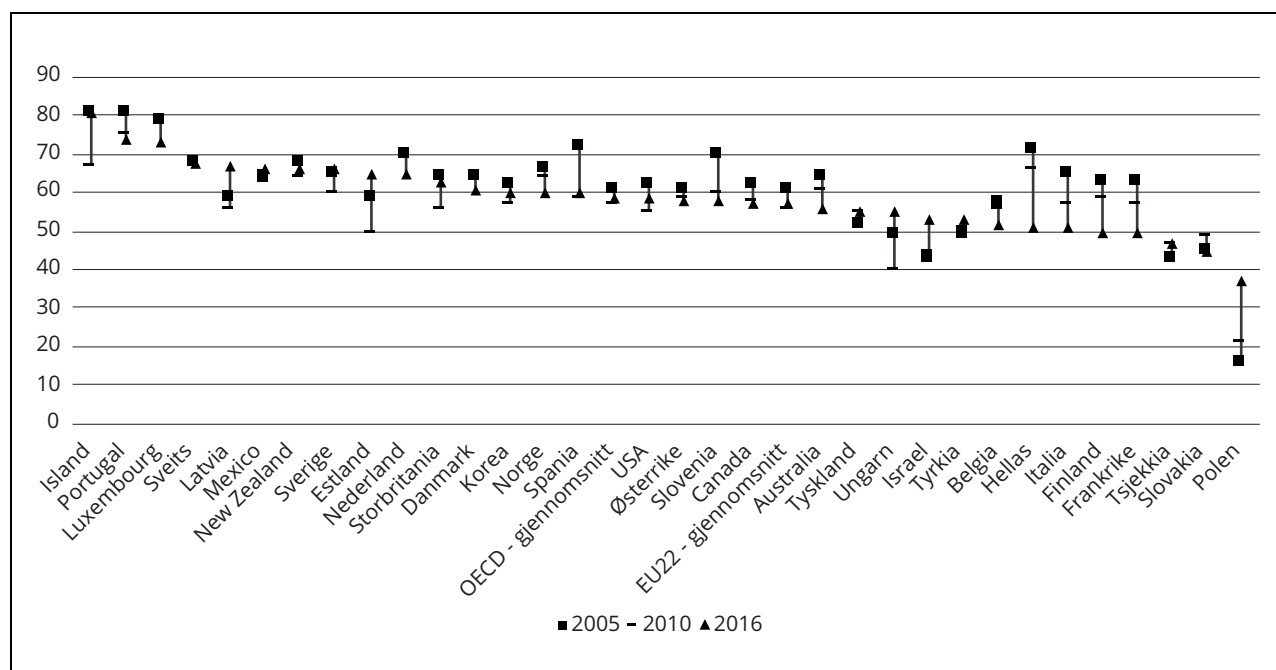


Figur 3.9 Sysselsettingsrater i aldersgruppen 25–34 år etter utdanningsnivå og programtype på videregående opplæring. OECD-land. 2016.

Kilde: OECD Education at a Glance 2017, se figur A5.3. Note: «Videregående opplæring» inkluderer her videregående opplæring og utdanning på fagskolenivå. Land er rangert etter sysselsettingsrate for personer med høyskole og universitets utdanning.

Ser vi nærmere på sysselsettingsmønsteret i gruppen uten fullført videregående opplæring over de siste 15 årene (se figur 3.10), ser vi en fallende trend i de fleste land. I en sammenlikning av sysselsetting for ulike utdanningsgrupper, både

på tvers av land og over tid, bør en være oppmerksom på at sammensetningseffekter kan påvirke bildet. I land hvor få ikke har fullført videregående opplæring, vil dette være en mer negativt selektert gruppe, noe som isolert sett kan trekke sys-



Figur 3.10 Utvikling i sysselsetting for personer uten fullført videregående opplæring. Aldersgruppe 25–34 år. OECD-land. 2005 – 2016.

Note: Land rangert etter sysselsettingsrate i 2016.

Kilde: OECD Education at a Glance 2017, se figur A5.2.

sysselsettingen ned. Norge, som har en relativt stor andel uten fullført videregående opplæring, vil dermed kunne ha flere sysselsatte i denne gruppen, siden den gruppen ikke er en så selektert gruppe som i en del andre land.

Hva ligger bak den sterke sammenhengen mellom utdanning og sysselsetting?

Selv om sysselsettingsandelen er økende med utdanningsnivå, i både Norge og andre land, er det ikke opplagt at mer utdanning fører til bedre utfall på arbeidsmarkedet. Samvariasjon med andre faktorer for begge utfall kan ligge bak, enten disse kan tilskrives arv eller miljø. Det er flere grunner til at voksne kan ha problemer med å få innpass i arbeidslivet, og noen av disse grunnenene kan også ha påvirket utdanningsnivået. Det kan f.eks. være forskjell i evner i bred forstand, inkludert forskjeller i personlighetstrekk som pågangsmot og tålmodighet. Men evner kan ikke forklare endringer i utdanningsnivået over tid. Andre kan ha helseproblemer eller sosiale problemer, hvorav noen kan være medfødte, mens andre er påvirket av familiebakgrunn og oppvekstsvilkår. Mange av disse faktorene har betydning både for utdanningskarrierer, og for senere utfall på

arbeidsmarkedet. Det betyr i så fall at om det tas politiske grep for å motivere flere til å ta utdanning, er det langt fra opplagt at gevinsten vil være lik den forskjellen i arbeidsmarkedsutfall vi ser i gjennomsnitt mellom de to gruppene vi ser i data. Likevel er hovedbildet fra ulik forskning om effekter av utdanning i Norge at mer skolegang gir uttelling på arbeidsmarkedet for de fleste, men ikke nødvendigvis for alle.

Betydningen av å fullføre videregående opplæring understøttes av flere norske studier som har sett på sammenhengen mellom gjennomføring av videregående opplæring og konsekvenser for etterfølgende utfall på arbeidsmarkedet.¹³ Studiene bekrefter den generelt positive sammenhengen mellom utdanning og arbeid og studier som har sett på individuell avkastning av utdanning.¹⁴ Men selv om det er en nær sammenheng mellom utdanning tatt som ung og mulighetene på arbeidsmarkedet som voksen, behøver ikke det nødvendigvis å bety at avkastningen av å gi voksne grunnskole- eller videregående opplæring er den samme.

¹³ Bratsberg mfl. 2010, Falch mfl. 2010, Falch og Nyhus 2011 og Markussen 2014.

¹⁴ Card 1999, s. 1801-1863 og Bhuller mfl. 2017, s. 993-1030.

3.4 Utviklingstrekk i arbeidslivet

Hvilke utviklingstrekk i arbeidslivet (og ellers i samfunnet) kan forsterke eller svekke argumentene for støtte til voksnes læring? Er det grunner til at gapet mellom samfunnsøkonomisk og privatøkonomisk lønnsomhet ved mer utdanning vil endres i årene som kommer? Det framtidige kompetansebehovet i økonomien og behovet for opplæring blant voksne er usikkert, selv om mange framhever at kravet til kompetanse er økende. I dette avsnittet vurderes trender og utviklingstrekk ved norsk økonomi, arbeids- eller samfunns- liv som kan medføre endrede krav til grunnleggende ferdigheter og kompetanse og som kan ha betydning for mulighetene til å få innpass i arbeidslivet for personer med lite skolegang. Det omfatter demografiske endringer som aldring og innvandring, strukturelle endringer i økonomien, herunder globalisering og teknologiske endringer, konjunkturer og trender i næringer og jobber.

Strukturendringer og omstillinger

Det foregår kontinuerlig endringer i næringslivet, ved at eksisterende bedrifter legges ned og nye oppstår. Om lag ti prosent av arbeidsplassene i økonomien forsvinner hvert år og minst like mange kommer til.¹⁵ I tillegg skifter mange arbeidstakere jobb. Omstillinger skjer mellom bedrifter i samme næring og mellom bransjer.

I denne prosessen har bedrifter med lav produktivitet større sannsynlighet for å forsvinne, og det skjer en reallokering av arbeidskraft fra de mindre til de mer produktive bedriftene og bransjene. Tilpasningsdyktige arbeidstakere klarer seg best i denne prosessen, og ofte er det de med lavest kompetanse som har størst problemer ved omstilling.

Noen hevder at det kan bli økt grad av omstillinger framover, bl.a. som følge av globalisering og teknologisk utvikling, der disse vil kunne skje raskere og i større omfang enn tidligere. Arbeidstakere kan bli utsatt for hyppigere skifter av jobb, større endringer i innholdet i jobbene de har, og større behov for å oppgradere kompetansen.¹⁶ Dette vil i så fall kreve høyere omstillingsevne i befolkningen, inkludert en befolkning og arbeidsstyrke med høyere kompetanse.

Nedbygging av petroleumsaktiviteten og endret oljepris kan også påvirke omstillingstak-

ten. Overgangen fra en petroleumsøkonomi til det som ofte blir beskrevet som en «mer kunnskapsbasert økonomi» (jf. Meld. St. 29 (2016–2017) *Perspektivmeldingen 2017*), innebærer et skifte. Det kan medføre økt behov for høyere kompetanse i befolkningen, slik at den ikke bare kan tilpasse seg, men også kan legge til rette for, nødvendig omstilling. Det «grønne skiftet» i klimapolitikken kan også bidra til omstillinger og behov for ny kompetanse.¹⁷

Teknologiske endringer, digitalisering og automatisering

Sammensetningen av arbeidsoppgaver og yrkesgrupper på arbeidsmarkedet har endret seg ganske dramatisk siden 1990-årene i både USA og Europa. Det har vært en raskere vekst i antall jobber i henholdsvis lav- og høyferdighetsyrker.¹⁸

Det er en pågående faglig diskusjon rundt hvordan informasjonsteknologi vil påvirke arbeidslivet i årene som kommer når det gjelder sammensetning, sysselsettingsnivå, lønnsutvikling for ulike grupper og inntektsfordelingen mellom arbeidskraft og kapital.

Enkelte framhever at strukturendringene vil bli dramatiske med destruksjon av jobber i et hittil ukjent tempo da informasjonsteknologien raskt tar over stadig flere oppgaver.¹⁹

Andre argumenterer for en mer gradvis prosess av i hovedsak to grunner: Automatisering må ikke bare være teknologisk mulig, men også kostnadseffektiv; enkle oppgaver (for mennesker) er ikke nødvendigvis lette å automatisere bort, f.eks. enkle manuelle oppgaver som likevel har en viss grad av vurdering i seg og ikke nødvendigvis er helt like hele tiden.²⁰

Økt produktivitet ved automatisering vil trolig føre til økt etterspørsel etter tjenester og nye jobber i tjenesteytende næringer.²¹ Autor og Salomonsen finner at økt produktivitet i en næring reduserer sysselsettingen i næringen, men at dette blir mer enn kompensert for gjennom positive gevinster og økt sysselsetting i resten av økonomien. Produktivitetsvekst fører imidlertid til betydelig omstilling, reallokering av arbeidskraft og økt etterspørsel etter kompetanse («skill-based demand shifts».)²²

¹⁷ Meld. St. 29 (2016–2017).

¹⁸ Autor og Dorn 2013 og Goos mfl. 2014.

¹⁹ Brynjolfsson mfl. 2014.

²⁰ Autor 2015.

²¹ Autor 2015.

²² Autor og Salomons 2017.

¹⁵ Salvanes 2017.

¹⁶ Se f.eks. Nav's omverdenanalyse 2016.

Empiriske anslag viser ulik betydning av automatisering. Frey og Osborne har gjort en analyse for å se hvordan forventede teknologiske endringer i form av digitalisering kan påvirke yrkesstrukturen.²³ Resultatene viser at nesten halvparten av jobbene i USA i 2010 har en sannsynlighet på 70 prosent eller høyere for å forsvinne. Tidsperspektivet for dette angis ikke presist, men det antydes at det kan skje innen de neste to tiårene. En norsk studie som bruker resultatene fra Frey og Osborne, finner at om lag hver tredje jobb står i stor fare for å forsvinne i Norge.²⁴ En studie av Autor og Salomons viser at teknologiske endringer ikke nødvendigvis vil føre til omstilling av et slik omfang, da en rekke utjevnerende effekter vil virke samtidig.²⁵

Tilsvarende undersøkelser fra Finland og Sverige viser resultater for Finland som er i samme størrelsesorden som i Norge, og resultater for Sverige i samme størrelsesorden som i USA. Vurderingen er at forskjellene i resultater mellom Sverige og USA på den ene siden og Finland og Norge på den andre siden, skyldes ulikheter i næringsstruktur.²⁶

Beregninger fra OECD, basert på PIAAC-data hvor de ser på innholdet i jobbene («task-based approach»), viser at kun ni prosent av jobbene, på dagens arbeidsmarked i de 21 OECD-landene i undersøkelsen, kan forsvinne pga. automatisering. For Norge anslår OECD at rundt ti prosent av jobbene kan forsvinne som følge av automatisering.²⁷

I en studie fra OECD som også baserer seg på PIAAC-data, beregnes det at 14 prosent av jobbene i 32 land (som har deltatt i PIAAC) står i stor fare for å forsvinne, mens ytterligere 32 prosent trolig kan endres betydelig som følge av automatisering.^{28, 29} Risiko for automatisering varierer på tvers av land. Norge har lavest andel jobber med høy risiko for automatisering (seks prosent av jobbene) av alle landene som er med i undersøkelsen. Studien viser også at automatisering påvirker arbeidsmarkedet ulikt på tvers av sektor, yrker og typer arbeidskraft. De som trolig påvirkes mest, er typisk yrker hvor det kreves lite formell utdanning, mens de som påvirkes minst, er yrker med

større innslag av høyere utdannet arbeidskraft. Det er lite tegn til polarisering i denne studien (se nærmere omtale under). De arbeidstakerne som påvirkes mest av automatisering, er de som i minst grad deltar i opplæring.

Virkninger på kompetansebehov – økt etterspørsel etter kompetanse eller polarisering?

Det er usikkert hvordan den teknologiske utviklingen vil arte seg i framtiden. Usikkerheten går både på hvor mange jobber det er som vil forsvinne eller endres som følge av den teknologiske utviklingen, og hvordan dette vil kunne påvirke kompetansebehovet framover.

En mulighet er at teknologiutviklingen fører til stadig mer etterspørsel etter kompetanse, og at arbeidstakere med høyere utdanning vil forbedre sin posisjon på arbeidsmarkedet relativt til personer med mindre utdanning og kompetanse («skill-biased technical change»).

En annen mulighet er at den teknologiske utviklingen i større grad vil knytte seg til automatisering av rutineoppgaver. De jobbene som da er mest utsatt, er de som er preget av rutineoppgaver som det er mulig å erstatte med digitale verktøy, maskiner og roboter. Det kan f.eks. være vanskeligere å automatisere bort jobber som er preget av personlig tjenesteyting, som pleie- og omsorgsoppgaver, personlig oppfølging, altså yrker med tilsnitt av mellommenneskelige relasjoner. Siden en del av disse jobbene ikke nødvendigvis krever mye formell utdanning, kan det være jobber i midtre del av kompetanseskalaen som er særlig utsatt, mens antall/andel jobber som krever mye eller lite utdanning, øker (polarisering).

Polarisering er dokumentert i USA og en rekke land i Europa i flere studier, og de viser at det har vært en raskere vekst i jobber i henholdsvis lav- og høyferdighetsyrker.³⁰ Beregninger fra OECD finner ikke særlige tegn til polarisering.³¹

Det er en del andre utviklingstrekk i økonomien som også kan underbygge tendenser til økende etterspørsel etter arbeidskraft innenfor personlig tjenesteyting. Både generell økonomisk vekst og aldring kan tilsi at etterspørselen etter personlig tjenesteyting øker framover, men om dette tilsier flere ufaglærte jobber, vil kunne avhenge av hvilke yrkes- og utdanningsgrupper det er som utfører disse arbeidsoppgavene. I Norge har vi kanskje gått langt i å profesjonalisere

²³ Frey og Osborne 2013.

²⁴ Pajarinen mfl. 2015.

²⁵ Autor og Salomons 2018.

²⁶ Bye og Næsheim 2016.

²⁷ Arntz mfl. 2016.

²⁸ Nedelkoska og Quintini 2018.

²⁹ Tidsperspektivet for analysen angis ikke presist, men det antydes at endringene kan skje i «nær framtid».

³⁰ Autor og Dorn 2013, s. 1553-1597 og Goos mfl. 2014, s. 2509-2526.

³¹ Nedelkoska og Quintini 2018.

en del av disse jobbene (gjennom yrkesfag i helse og oppvekst, servicefag mv.), og det kan gi færre muligheter for ufaglært arbeidskraft.

3.5 Utvalgets vurderinger

Utfordringene som er omtalt i dette kapittelet danner bakteppet for utvalgets forslag og har en rekke viktige trekk:

- Nesten 600 000 voksne i alderen 25–66 år mangler fullført videregående opplæring, og denne situasjonen vil vedvare i mange år framover. Det skyldes flere forhold. Selv om andelen uten videregående opplæring blant dagens 50-åring er høyere enn for unge voksne i dag, er det årlig nesten 15 000 personer som runder 25 år uten yrkes- eller studiekompetanse. Det er dessuten relativt få som oppnår videregående kompetanse etter fylte 25 år. For innvandrere fra utenfor Europa kan det være vanskelig å dokumentere utdanning.
- Omkring 10 000 personer deltar årlig i grunnskoleopplæring og 27 000 personer i videregående opplæring for voksne.
- En stadig økende andel av personer uten videregående opplæring er uten lønnet arbeid og over tid har flere blitt uføretrygdet. Forskjellene i sysselsetting og uføretrygd mellom de med og de uten fullført videregående opplæring, har økt kraftig i de siste 15 årene.
- Utviklingstrekk i arbeidslivet og teknologiske endringer tilsier at kravene til kompetanse for deltakelse i arbeidslivet øker, med tilhørende behov for kompetanseoppbygging blant voksne uten fullført grunnskole- eller videregående opplæring. Samfunnet generelt synes i økende grad å forutsette en befolkningen som i det minste behersker grunnleggende ferdigheter, og da bør forholdene legges til rette for det. Den generelle samfunnsutviklingen med økt digitalisering og mer omfattende krav til formell utdanning tilsier at sammenhengen mellom utdanning og sysselsetting vil bli sterkere i årene som kommer.
- Det er krevende å avgjøre hvilke utviklingstrekk i arbeidslivet som har størst innflytelse på kravene til kompetanse, men dette er ikke avgjørende for utformingen av støtte til livsopphold.

Kapittel 4

Målgruppene

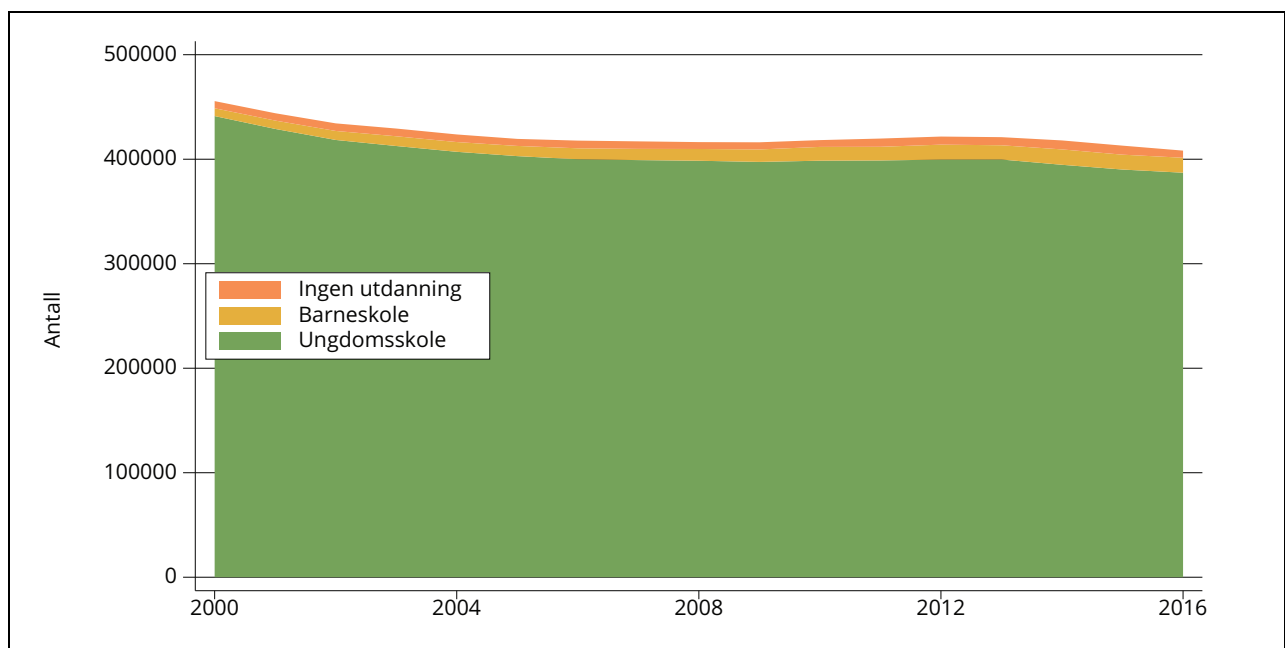
Kapittelet beskriver målgruppen i utvalgets mandat: voksne som ikke har fullført grunnskole- eller videregående opplæring. Denne gruppen utgjør i 2016 omtrent 408 000 personer i aldersspennet 25 til 54 år som vist i figur 4.1. Figuren viser at de klart fleste i målgruppen har fullført ungdomsskolen og dermed ordinær grunnskoleopplæring. 17 000 personer er registrert uten grunnskoleopplæring. Utdanningsstatistikken inneholder nærmere 150 000 personer uten registrert utdanningsnivå. Nesten samtlige (96 prosent) er innvandrere. Fra denne gruppen anslår vi at ytterligere 25 000 er i målgruppen, hvorav nærmere 21 000 med fullført grunnskoleopplæring.¹

¹ Her antar vi, som i SSBs estimeringer av utdanningsnivå for denne gruppen, at utdanningsfordelingen er tilsvarende som blant gruppen med registreringer. Dette under vurderer trolig målgruppen da det er sannsynlig at personer på de høyere utdanningsnivåene er overrepresentert i gruppen med registrert utdanningsnivå.

Målgruppen blir noe redusert i omfang i årene fra 2000 til 2016. Figur 4.2 viser at det skyldes en nedgang i antallet kvinner, omtrent 50 000. Antallet menn i målgruppen er stabilt.

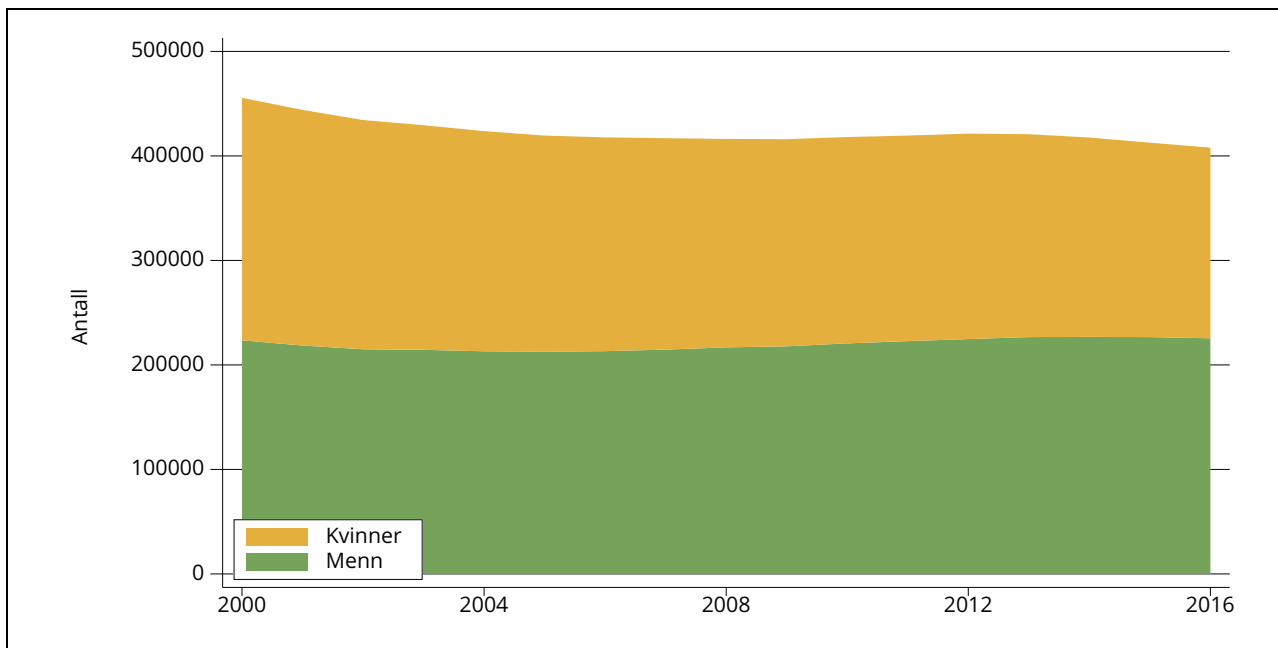
Målgruppen av voksne til grunnskoleopplæring er vesentlig mindre enn målgruppen til videregående opplæring, men i motsetning til sistnevnte er den i vekst. Vi begynner kapittelet med å se nærmere på størrelsen, sammensetningen og sannsynlig utvikling i omfanget til de to målgruppene, avsnitt 4.1 og 4.2.

Mange voksne har relativt lite igjen for å fullføre videregående opplæring, slik det framkommer i avsnitt 4.3. Avsnittene 4.4 og 4.5 viser videre at personer i målgruppen i gjennomsnitt har relativt fattige foreldre med lavere utdanning, og at mange bor i mindre sentrale deler av landet. Avsnitt 4.6 viser dagens nivå på deltakelse i grunnskole- og videregående opplæring blant voksne. Som andel av målgruppen er deltakelsen høyere i



Figur 4.1 Størrelsen på målgruppen over tid basert på høyeste oppgitte utdanningsnivå, alder 25–54 år. 2000–2016.

Kilde: Statistisk sentralbyrå; utvalgets egne beregninger.



Figur 4.2 Størrelsen på målgruppen etter kjønn, alder 25–54 år. 2000–2016.

Kilde: Statistisk sentralbyrå; utvalgets egne beregninger.

grunnskoleopplæring enn i videregående opplæring. På videregående nivå velger de fleste å gå opp til privatisteksamen eller de deltar i organisert opplæring for voksne. Det har vært betydelig større vekst i disse opplæringsformene enn i opplæring som skjer i arbeidslivet.

En økende andel av målgruppen er ikke i arbeid, men de som er i arbeid holder tritt med lønnsutviklingen til andre grupper. I den siste delen ser vi på utviklingen i arbeidslivet for målgruppen, og hvilke andre kilder til livsopphold målgruppen har.

4.1 Målgruppen for grunnskoleopplæring

Vi anslår at det er 38 500 personer uten grunnskoleopplæring i alder 20 til 54 år som vist i figur 4.3. De klart fleste er flyktninger og deres familie-gjenforente og gruppen er, i motsetning til målgruppen som helhet, i vekst.

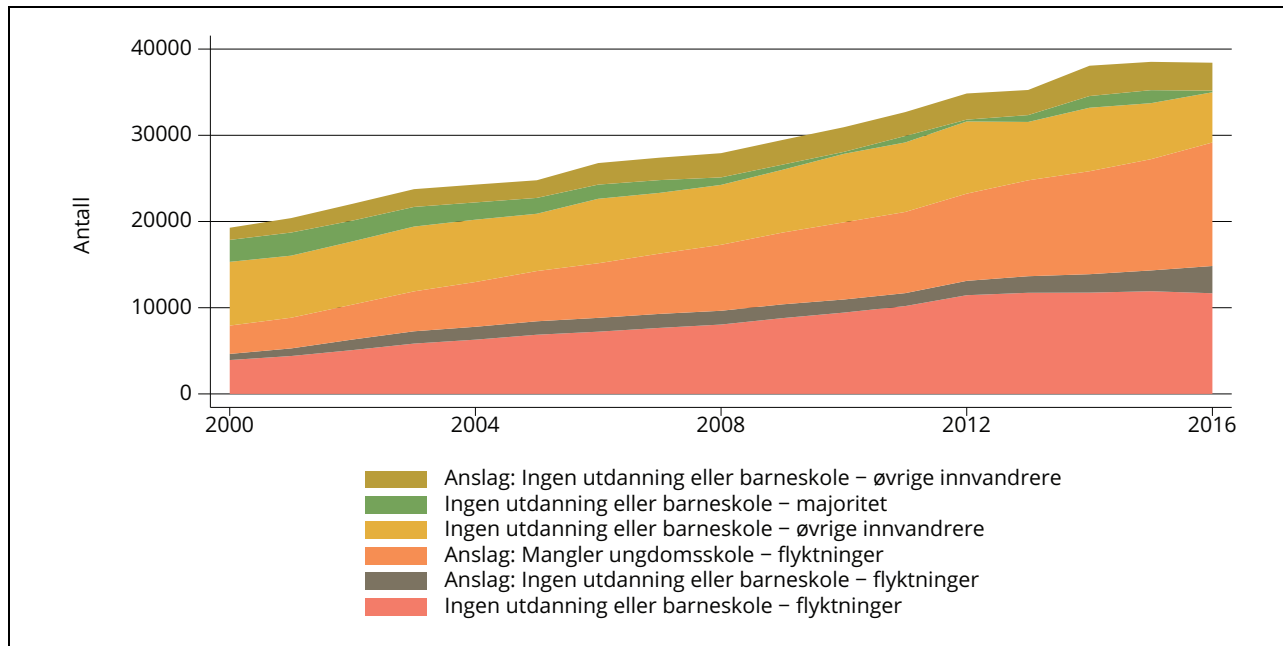
Utover de 17 700 personene i dette aldersspennet med registrert utdanningsnivå under fullført grunnskoleopplæring, anslår vi at ytterligere 6 400 personer blant de med uoppgitt utdanningsnivå ikke har grunnskoleopplæring.² I tillegg anslår vi at omtrent 14 000 flyktninger med ungdomsskole (registret og anslått) ikke har fullført grunnskole på et nivå tilsvarende norsk grunnskoleopplæring. Dermed vil de fortsatt være i målgruppen for grunnskoleopplæring for

voksne. Hva som kvalifiserer til ungdomsskole vil variere på tvers av land, men det er sannsynlig at nivået er reelt lavere i ressursfattige utdannings-systemer i land preget av langvarig krig eller andre kriser. Til å anslå omfanget benytter vi informasjon om opplæringssporet registrert i norskundervisningen gjennomført i kommunene i perioden 2007–2016, samt registrert utdanningsnivå for 2016.³

Det er verdt å merke seg at tallene i figur 4.3 inkluderer 2016 som var et historisk toppår for bosetting av flyktninger da mer enn 15 000 personer ble bosatt. I 2017 var antallet på et mer gjennomsnittlig nivå for de siste 20 årene, rundt 8 000

² Vi gjør tilsvarende antagelse som i figur 4.1, at utdanningsfordelingen er tilsvarende som blant gruppen med registreringer. Det er 21 000 flyktninger uten registrert utdanningsnivå i aldersgruppen. Siden 4,2 prosent av flyktningene er uten utdanning og 9,1 prosent har barneskole som høyeste utdanning blant de registrerte antar vi tilsvarende andel blant denne gruppen. Blant øvrige innvandrere mangler 121 000 personer utdanningsopplysninger i SSB, mens kun 2,5 prosent av de med oppgitt utdanning ikke har fullført grunnskoleopplæring. Anslagene er trolig lavere enn det reelle da utdanningsopplysningene for innvandrere i stor grad kommer fra SSBs spørreundersøkelser, og det er sannsynlig at responsen er relativt bedre fra personer på høyere utdanningsnivåer.

³ Ifølge forskrift om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere er opplæringssporet «spor 1» tilrettelagt for deltakere som har liten eller ingen skolegang, «spor 2» for deltakere som har en del skolegang og «spor 3» for deltakere som har god allmennutdanning hvor noen også har påbegynt eller fullført utdanning på høyskole- eller universitetsnivå.



Figur 4.3 Sannsynlig utvikling i antall personer uten grunnskoleopplæring, alder 20–54 år. 2000–2016.

Kilde: Statistisk sentralbyrå; utvalgets egne beregninger.

personer. I 2018 har nedgangen i antall flyktninger fortsatt.

Oppsummert kan vi si at det er vanskelig å gi et presist mål på omfanget av målgruppen, men den er trolig doblet fra år 2000 til 2016. Utviklingen i omfanget av målgruppen for grunnskoleopplæring er nært knyttet til innvandringen av flyktninger og deres familiegjenforente.

4.2 Målgruppen for videregående opplæring

Målgruppen for videregående opplæring utgjør i underkant av 387 000 (som vist i figur 4.1). 366 000 personer er registrert med ungdoms-

skole, men uten fullført videregående opplæring og 21 000 er anslått blant de uten registrering av utdanningsopplysninger.

Målgruppens størrelse er redusert over tid, i hovedsak som følge av økningen i fullføring av utdanning utover grunnskolenivå for kullene født fra 1950-årene til midten av 1970-årene. Figur 4.4 viser hvilken andel av majoritetsbefolkningen som har grunnskoleopplæring som høyeste utdanning og utviklingen i fullføring for fem-årige grupper av fødselskull (kalt fem-årskull) over livsløpet. Vi har tall for fullføringsandelene ved fire tidspunkter, målt i årene 2001, 2006, 2011 og 2016. For kvinner født i årene 1957–1961 var f.eks. andelen med grunnskoleutdanning 30 prosent da de var mellom 40 og 44 år i 2001. Når den samme gruppen

Boks 4.1 Målgruppen delt etter innvandringsbakgrunn

- Målgruppen er delt i tre grupper etter SSBs innvandringsbakgrunn og oppholdsgrunnlag.
- «Majoritetsbefolkningen» er definert som alle som ikke har innvandret og de som innvandret før de var 12 år. Dette for å fange opp alle som har fulgt et ordinært løp i norsk skole.
- «Flyktninger» er personer som innvandret fra året de fylte 12 år og i tillegg har opphold som overføringsflyktninger, etter innvilget

asyl, eller på grunnlag av sterke menneskelige hensyn, eller familiemedfølgelse, familiegjenforening eller familieutvidelse til nevnte personer.

- «Øvrige innvandrere» er personer som innvandret fra året de fylte 12 år og ikke er definert som flyktninger.

Kilde: Statistisk sentralbyrås internettssider om koder A, C, E, F og G og SSBs Standard for gruppering av personer etter innvandringsbakgrunn.

Boks 4.2 Befolkningens utdanningsnivå

Statistisk sentralbyrå definerer utdanning på grunnskole- og videregående nivå som følger:

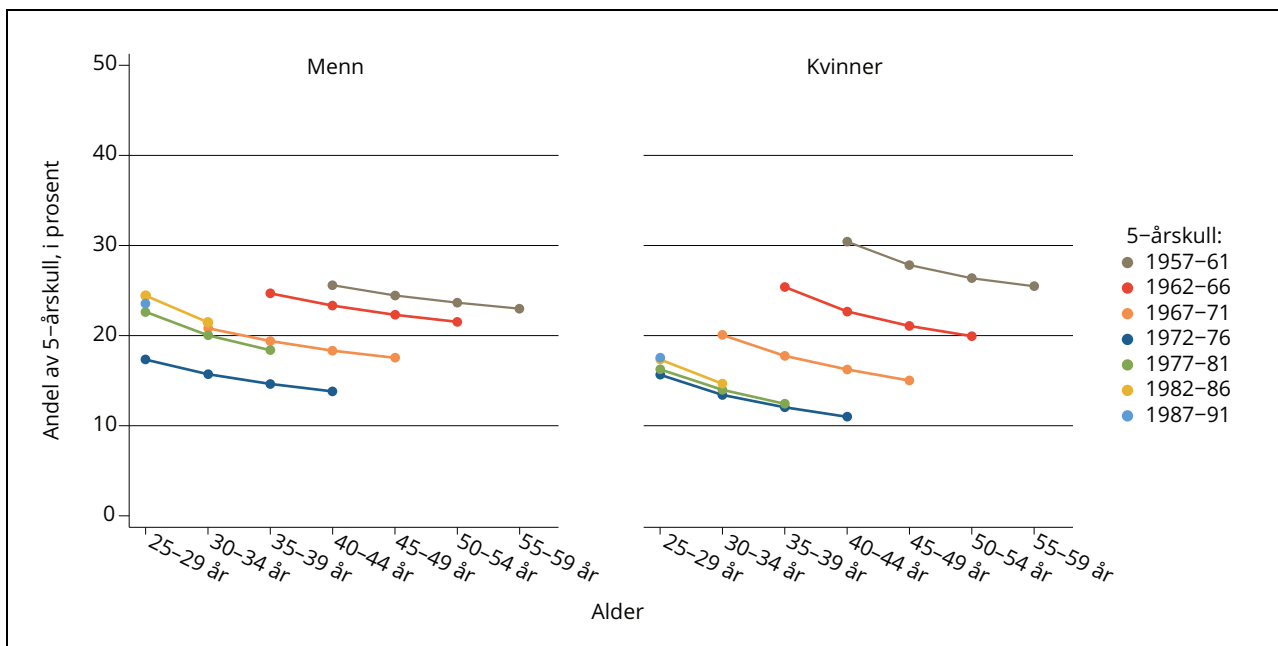
Grunnskoleopplæring

- alle som har fullført enten utdanning på barneskole- eller ungdomsskolenivå.
- alle som har fullført en videregående utdanning av en varighet på mindre enn to år fra og med skoleåret 1975–1976 og til og med skoleåret 1994–1995, dvs. hovedsakelig utdanninger på grunnkursnivå.
- alle som har fullført en videregående utdanning av en varighet på mindre enn tre år fra og med skoleåret 1995–1996, dvs. hovedsakelig utdanninger på grunnkursnivå og utdanninger på videregående kurs I-nivå.

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

Videregående opplæring

- alle som har fullført videregående utdanning uansett utdanningens lengde til og med skoleåret 1974–1975.
- alle som har fullført videregående utdanning av en varighet på to år eller mer fra og med skoleåret 1975–1976 og til og med skoleåret 1994–1995 dvs. hovedsakelig videregående kurs I- og videregående kurs II-utdanninger.
- alle som har fullført en videregående utdanning av en varighet på tre år eller mer fra og med skoleåret 1995–1996, dvs. hovedsakelig videregående kurs II-utdanninger.
- alle som har fullført færre enn 120 studiepoeng i universitets- og høyskolesystemet fra og med 1998–1999.



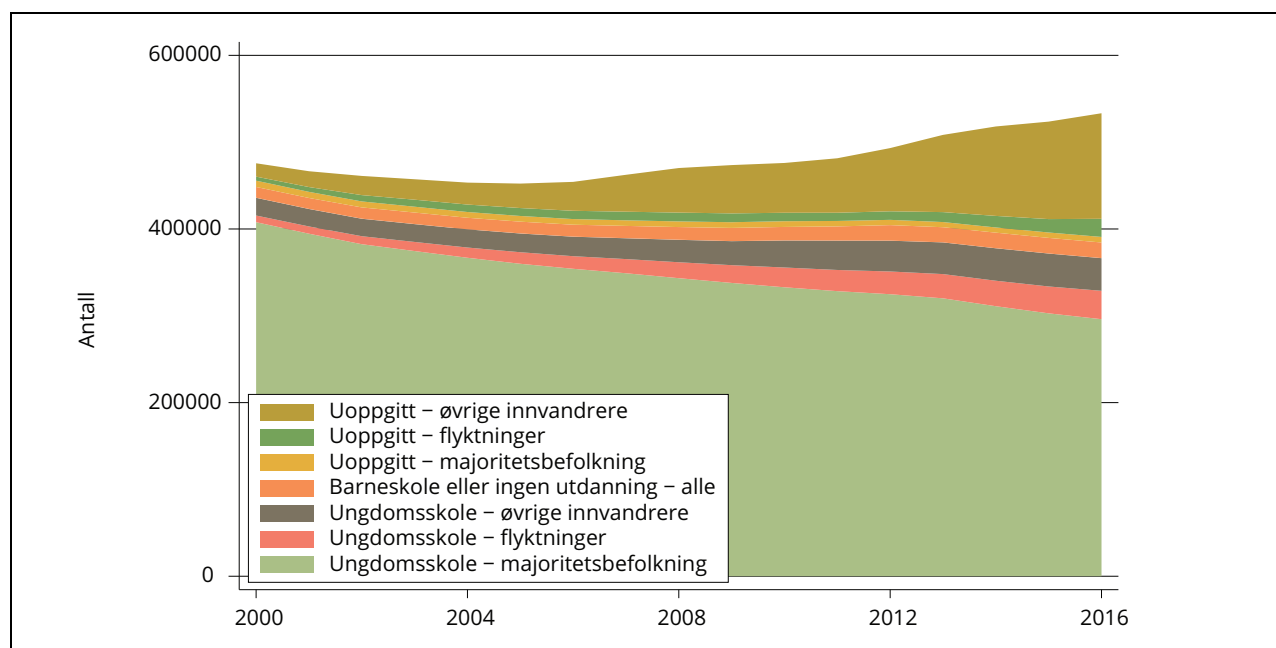
Figur 4.4 Grunnskoleopplæring som høyeste utdanning, i majoritetsbefolkningen.

Kilde: Statistisk sentralbyrå; utvalgets egne beregninger.

har blitt 55–59 år i 2016 er andelen redusert med fem prosentpoeng til 25 prosent.

Fullføringen er økende fram til 40–44 år, for kullene født 1972–1976. Endringene mellom 1972–1976-kullene og de yngre femårskullene er vanskelig å tolke da SSBs definisjon av utdanningsnivå, referert i boks 4.2, blir endret for de

som fullfører i skoleåret 1995–1996 og senere. 1972–1976-kullene er de siste som er klassifisert med utdanning på videregående nivå ved fullført to år. Det siste kullet, født i 1976, begynte i videregående opplæring skoleåret 1992–1993 og om de hadde fullført to år i 1994–1995 blir de altså klassifisert med utdanning på videregående nivå. De i



Figur 4.5 Utdanningsnivå innenfor befolkningsgrupper, alder 25–54 år. 2000–2016.

Kilde: Statistisk sentralbyrå; utvalgets egne beregninger.

1977-kullet som fullførte to år i 1995–1996 og ikke mer senere, vil derimot være registrert med grunnskole som høyeste utdanning. SSBs klassifisering tar hensyn til at det fram til 1994–1995 var utdanningsprogrammer som kun krevde to år for å fullføre.⁴

Utviklingen i målgruppen er avhengig av fullføringen i de yngre årskullene som kommer til målgruppen relativt til de som går ut (ved at de blir eldre enn 54 år), og innvandring av personer uten fullført videregående. Figur 4.5 viser at antallet i majoritetsbefolkningen i målgruppen er fallende over tid, fra omtrent 400 000 i år 2000 til omtrent 365 000 i 2016. I de senere årene har imidlertid innvandringen økt, og blant flyktningene er utdanningsnivået lavere enn i majoritetsbefolkningen. Om målgruppen for videregående er større eller mindre i 2016 enn i år 2000 er avhengig av utdanningsnivået til gruppen med manglende registrering, men basert på anslagene vist i figur 4.1 er det sannsynlig at den er redusert over perioden vi ser på.

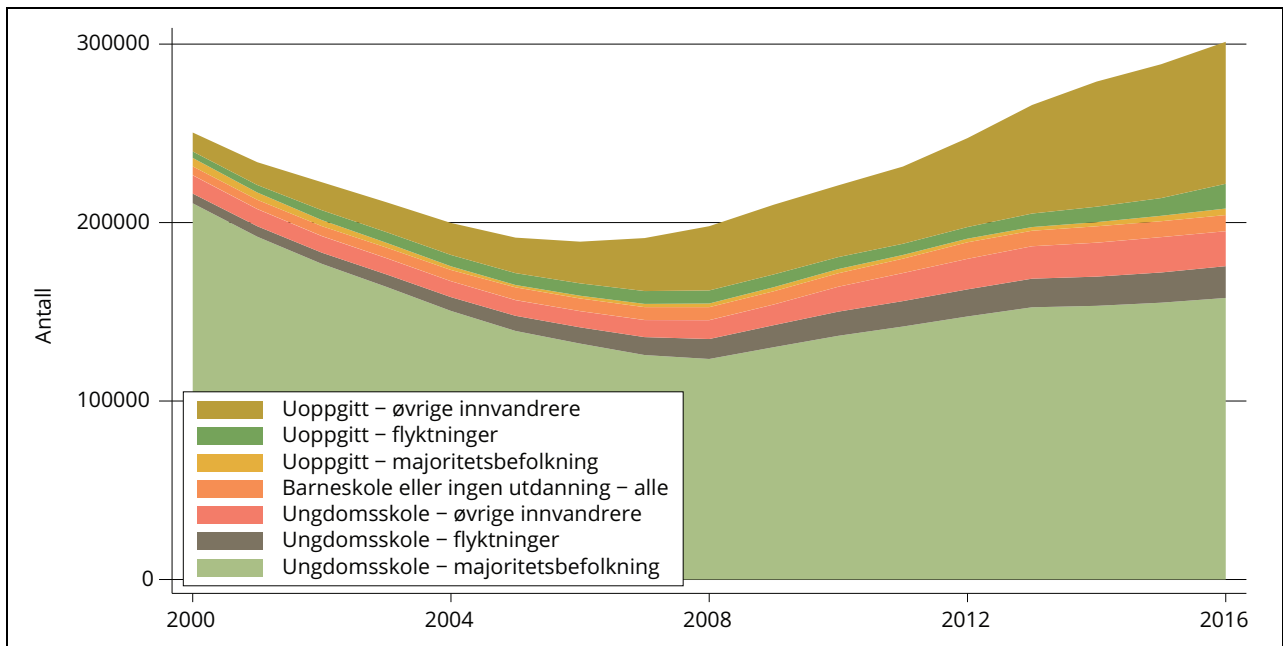
Ser vi kun på aldersgruppen 25 til 39 år blir det imidlertid tydelig at målgruppen ikke vil bli borte i nær framtid. Figur 4.6 viser at målgruppen, gitt ved de tre nederste gruppene, i aldersspennet 25–39 år falt fram til 2008, men har så vært i vekst for alle grupper.

Oppsummert, basert på fullføringsratene, vil antallet i majoritetsbefolkningen i målgruppen for videregående i alderen 25–54 år falle svakt fram til omtrent midten av 2020-årene når årskullet født i 1972 er 54 år. Deretter vil omfanget av målgruppen i denne gruppen stabilisere seg, med mindre flere begynner å fullføre i voksen alder. Den samlede utviklingen vil også avhenge av omfanget av innvandring av personer med lavt utdanningsnivå og fullføringen av grunnskolen i voksen alder.

4.3 Avstand til fullført videregående opplæring

Blant de som har begynt på videregående, viser det seg at mange har gjennomført store deler av opplæringen og har tildels kort vei til videregående kompetanse. Figur 4.7 viser fullføringsstatus ved 25 år for majoritetsbefolkningen for fødselsskullene etter Reform 94 (1978–1991). Blant kvinner født i 1991, som ble 25 år i 2016, var det 18 prosent som ikke hadde fullført. Over halvparten av denne gruppen, og ti prosent av kullet, har imidlertid kommet nær og enten bestått det andre året

⁴ For menn, reflekterer nok den reduserte fullføringsgraden fra 1972–1976 til 1977–1981 endringen i definisjonen i kombinasjon med stabilisering i fullføring (målt ved to år). For kvinner er fullføringsgraden kun marginalt høyere for 1972–1976 enn de yngre kohortene. Det reflekterer trolig at fullføringen var økende for kvinner til og med for 1977–1981-kullene (også målt ved to år), og ved tre-årsdefinisjonen blir fullføringen kun noe svakere.



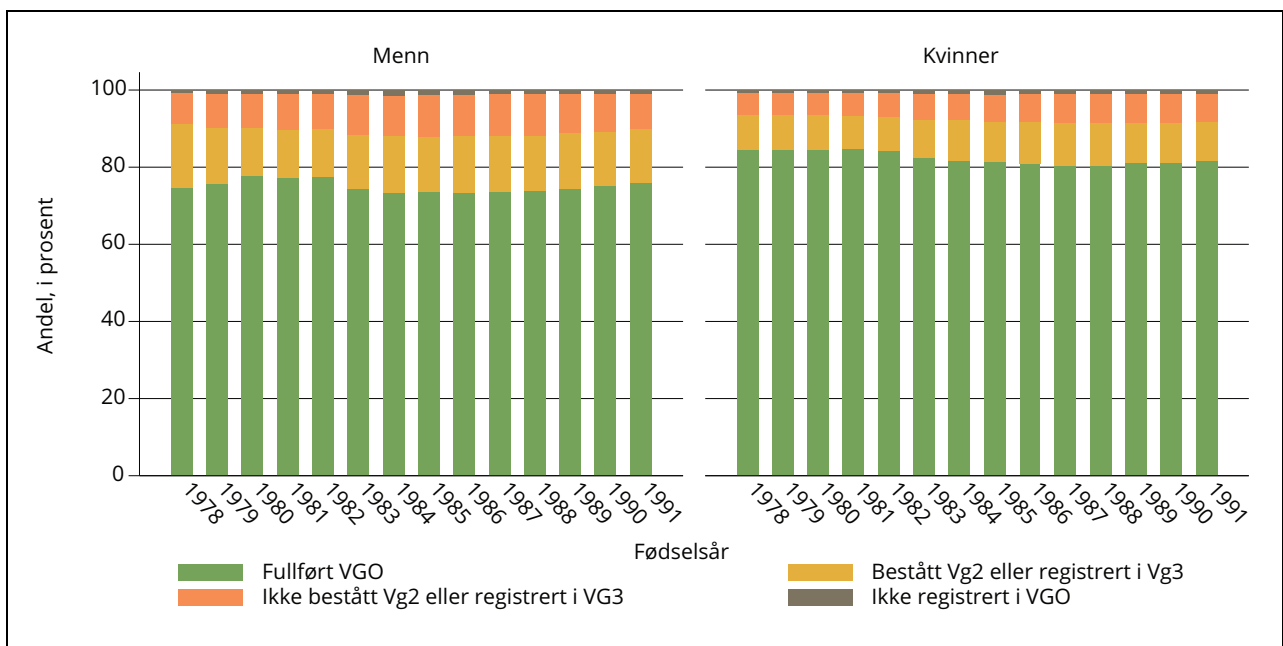
Figur 4.6 Utdanningsnivå innenfor ulike befolkningsgrupper, alder 25–39 år. 2000–2016.

Kilde: Statistisk sentralbyrå; utvalgets egne beregninger.

av videregående (Vg2) eller vært registrert i Vg3. Som vist tidligere, er det en lavere andel menn som fullfører videregående opplæring i de yngre årskullene og det er 24 prosent blant guttene født i 1991 som ikke har fullført. Blant dem er det imidlertid nesten tre av fem som har lite igjen fra å fullføre videregående nivå. Mindre enn én prosent av alle i majoritetsbefolkningen har aldri vært registrert i videregående opplæring.

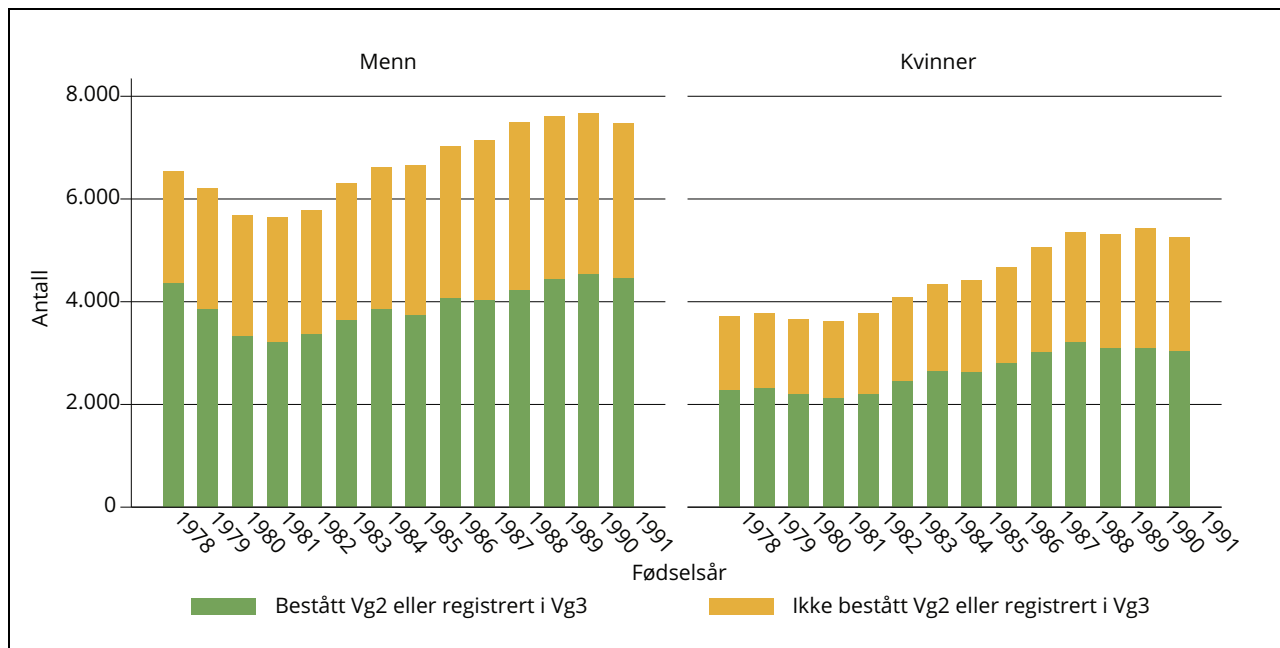
Figur 4.8 viser at det er omtrent 7 500 av de som fylte 25 år i 2016 som har lite igjen. Blant menn har det i de senere årene vært omtrent 4 500 årlig, blant kvinner omtrent 3 000. Disse personene har trolig ett år eller mindre igjen for å oppnå kompetanse fra videregående nivå.

Vi kan imidlertid ikke vite sikkert fra denne statistikken hvor mye de mangler.⁵ Det er for eksempel mulig å fortsette til både det andre og



Figur 4.7 Fullføringsstatus ved 25 år, majoritetsbefolkningen. Fødselskull 1978–1991.

Kilde: Statistisk sentralbyrå; utvalgets egne beregninger.



Figur 4.8 Avstand til fullføring ved 25 år, majoritetsbefolkningen.

Kilde: Statistisk sentralbyrå; utvalgets egne beregninger.

tredje året uten å ha bestått alle fag. Gruppen er sammensatt av følgende undergrupper som i snitt trolig vil ha ganske ulik avstand til fullføring:

- Personer registrert i det tredje året (Vg3/læretid), gått opp til eksamen/fagprøve, men ikke bestått.
- Personer registrert Vg3/læretid, men sluttet i løpet av året.
- Personer som har bestått Vg2, men ikke vært registrert i Vg3/læretid.
- Personer i den første undergruppen vil stort sett ha minst igjen, men det er ikke helt sikkert: personer i denne gruppen kan ha fag de ikke har bestått de første to årene av videregående, og de trenger strengt tatt ikke å ha fullført noe det siste året.
- Den andre gruppen, merket røde i figuren, har enten ikke bestått Vg2 eller vært registrert i Vg3. Dette er også en sammensatt gruppe, fra de som nesten har fullført to fulle år til de som sluttet tidlig i første klasse.

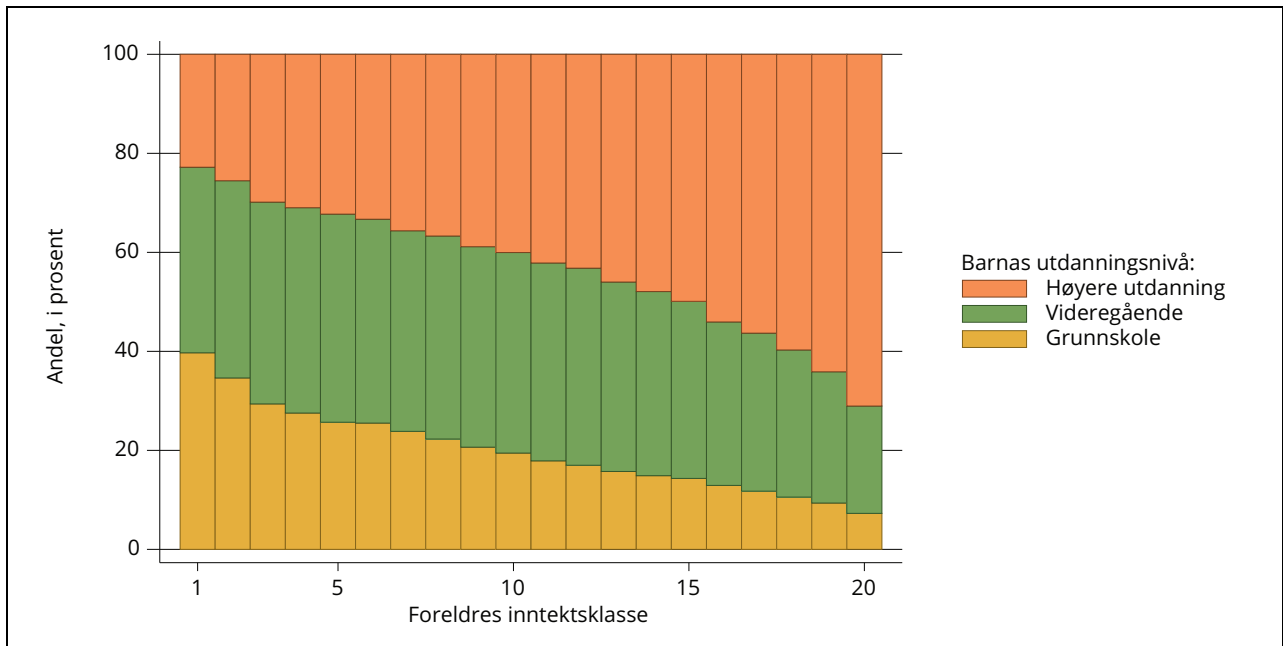
4.4 Sosial bakgrunn

Det er vel kjent at utdanningsnivå henger tett sammen med familie og nærmiljø under oppveksten. Foreldrenes utdanning og inntekt er de viktigste faktorene, og predikerer utdanningsnivå langt sterkere enn nærmiljøet og den enkelte skole i barne- og ungdomsårene. Som bakgrunn for vurderingen av alternative endringer i livsoppholdsyntelser, gjengis disse mønstrene i data for målgruppen.

Figur 4.9 er hentet fra datagrunnlaget til Markussen og Røed og viser «barnas» utdanningsnivå ved alder 40 år, delt inn etter sosial bakgrunn.⁶ Her er sosial bakgrunn definert utfra hvor foreldrene plasserte seg i inntektsfordelingen blant sine jevnaldrende da de var i begynnelsen av femtiårene. Denne plasseringen gir en god beskrivelse av variasjonen i økonomiske ressursene vår målgruppe opplevde under oppveksten, og deres sosiale bakgrunn mer generelt. Mønsteret er tydelig: jo lavere inntekt foreldrene dine hadde, jo større er sjansen for at du som 40-åring ikke har fullført videregående opplæring. Blant 40-åringene med foreldrene i den laveste inntektsklassen er det fire av ti som ikke har fullført videregående opplæring, mens det er mindre enn én av ti blant de som er født inn i de fem prosent rikeste familiene.

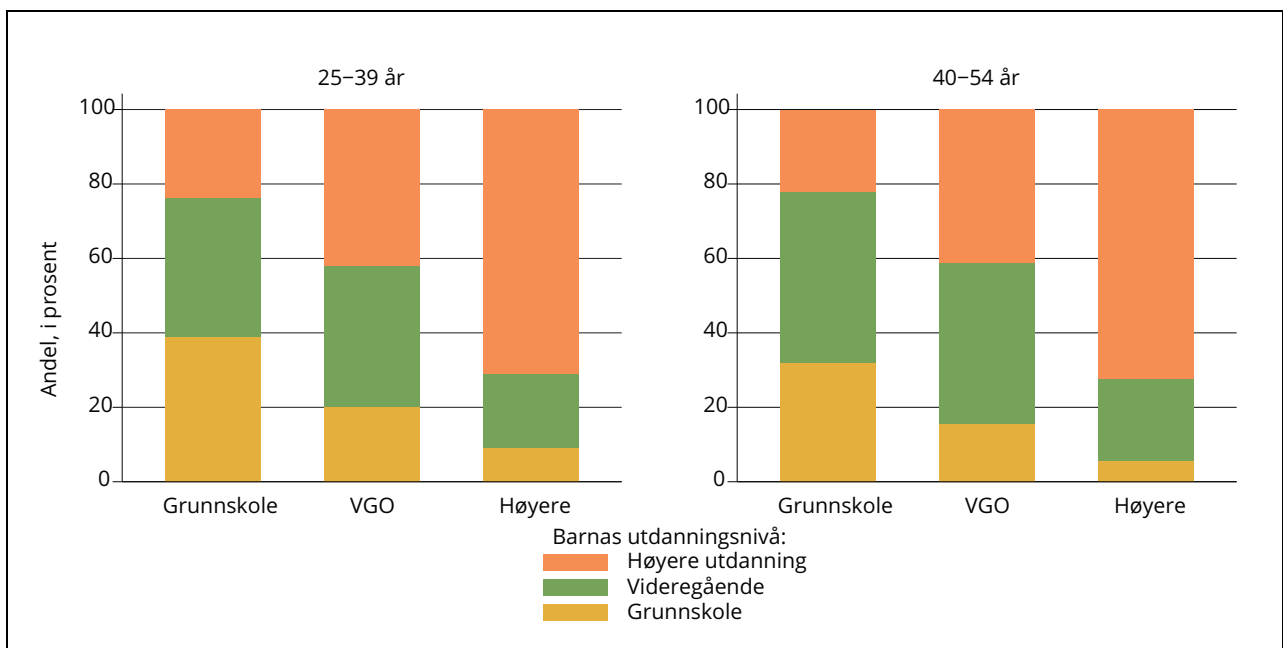
⁵ Måten innrapportering av videregående resultater er strukturert av Vigo IKS gjør det krevende å finne nøyaktig avstand til fullføring. Systemet mottar data på fagresultat og beståtte trinn uavhengig av hverandre, altså uten kryssjekk på om personen har bestått de obligatoriske fagene på utdanningsprogrammet.

⁶ Markussen og Røed 2016.



Figur 4.9 Utdanningsnivå ved 40 års alder etter foreldrenes inntektsklasse. Fødselskullene 1970–1975.

Kilde: Markussen og Røed 2016.



Figur 4.10 Voksnes utdanningsnivå etter foreldrenes utdanningsnivå. 2016.

Kilde: Statistisk sentralbyrå; utvalgets egne beregninger.

Studier av sosial ulikhet og utdanning baserer seg ofte på forskjeller etter foreldrenes utdanningsnivå. Figur 4.10 viser prosentandeler av voksne som ikke har fullført videregående, de som har fullført videregående og de med høyere utdanning, inndelt etter alder og foreldrenes utdanning. For begge aldersgruppene finner vi en klar og tydelig sammenheng der sjansen for ikke å fullføre

videregående er fire til fem ganger høyere når foreldrene heller ikke fullførte, sammenliknet med barn av foreldre med høyere utdanning.

Mønstrer på tvers av aldersgrupper er krevende å tolke ettersom utdanningsfordelingene i begge generasjoner endres over tid.⁷ Det synes imidlertid å være en økende ulempe over tid å vokse opp med foreldre uten fullført videregående

opplæring. Det skyldes i noen grad at det er færre som gjør det.

Innflytelsen fra foreldrene, enten den skyldes arv og/eller miljø, er potensielt viktig for politiske vurderinger av omfanget av støtte til livsoppholdsyntelser. Barn av personer med høy inntekt og høy utdanning benytter i større grad støtte til livsopphold under utdanning (via Lånekassen) enn de som har vært mindre heldig fra fødselen av.

Det er viktig å understreke at mønstrene vi viser her gjelder majoritetsbefolkningen. Tilsvarende data er ikke tilgjengelig for innvandrerbefolkningen.

4.5 Regional fordeling

Den økonomiske avkastningen av utdanning er avhengig av det lokale arbeidsmarkedet, og tilgangen på utdanning kan være avhengig av bosted. Figur 4.11 og figur 4.12 viser utdanningsnivået i befolkningen ved to geografiske grupperinger: grad av sentralitet og kommunenes økonomiske rammebetingelser. Målgruppen i majoritetsbefolkningen er overrepresentert i mindre sentrale områder og i kommuner med høyere kostnader i tjenesteproduksjonen.

⁷ Ser vi på utviklingen delt etter femårige aldersgrupper er det også svært stabilt.

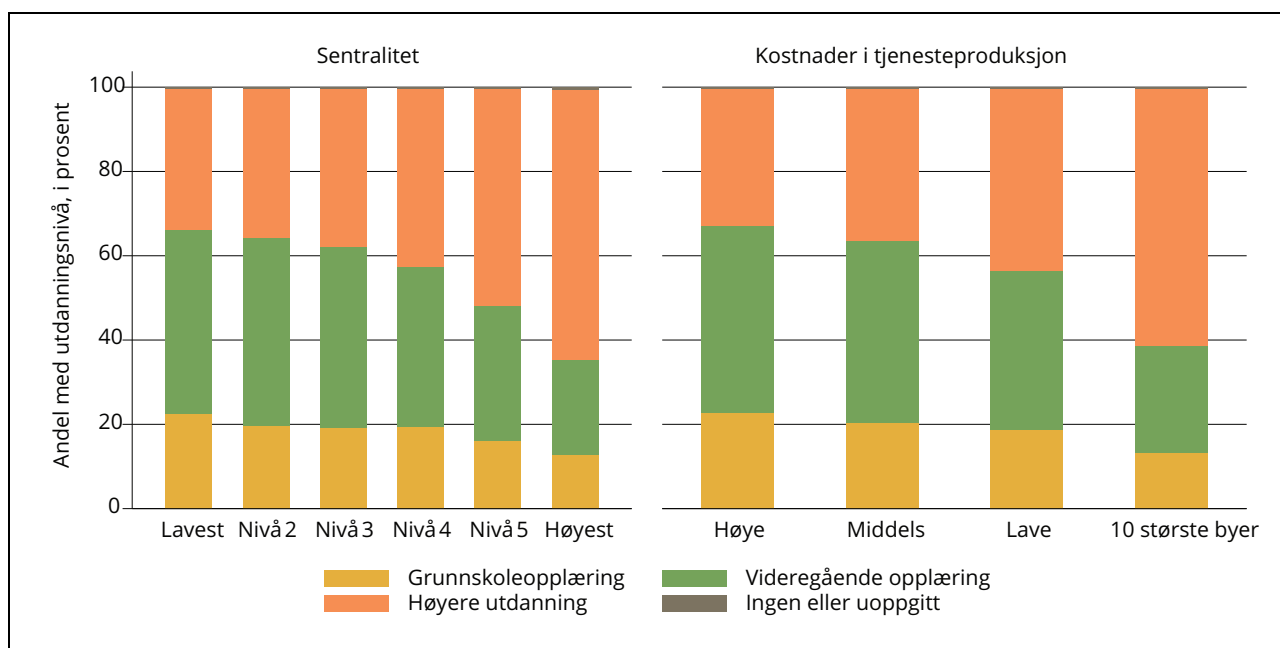
For flyktninger er det det samme bildet som tegner seg, forutsatt at mange i gruppen med uoppgitt utdanningsnivå trolig er i målgruppen.

Til venstre i figurene er personer gruppert etter SSBs sentralitetsindeks. Indeksen definerer sentralitet etter antall arbeidsplasser innenfor 90 minutters reisetid med bil og antall tilbudte varer og tjenester innenfor samme reisetid.⁸ I de minst sentrale strøkene er andelen av personer med grunnskoleopplæring som høyeste utdanning nesten ti prosentpoeng høyere enn i de mest sentrale for majoritetsbefolkningen.

Til høyre i figurene er kommuner ordnet etter økonomiske rammebetingelser, dvs. størrelsen på kostnader i kommunenes tjenesteproduksjon som skyldes demografiske, næringsmessige og geografiske forhold, såkalte bundne kostnader.⁹ Kostnadsforskjellene er deretter gruppert i lave, midtels og høye bundne kostnader. Sammen med gruppen av kommuner med lave bundne kostnader har vi også gruppert kommunene med høyest frie disponible inntekter, typiske kraftkommuner. Den siste kategorien består av de ti største byene.

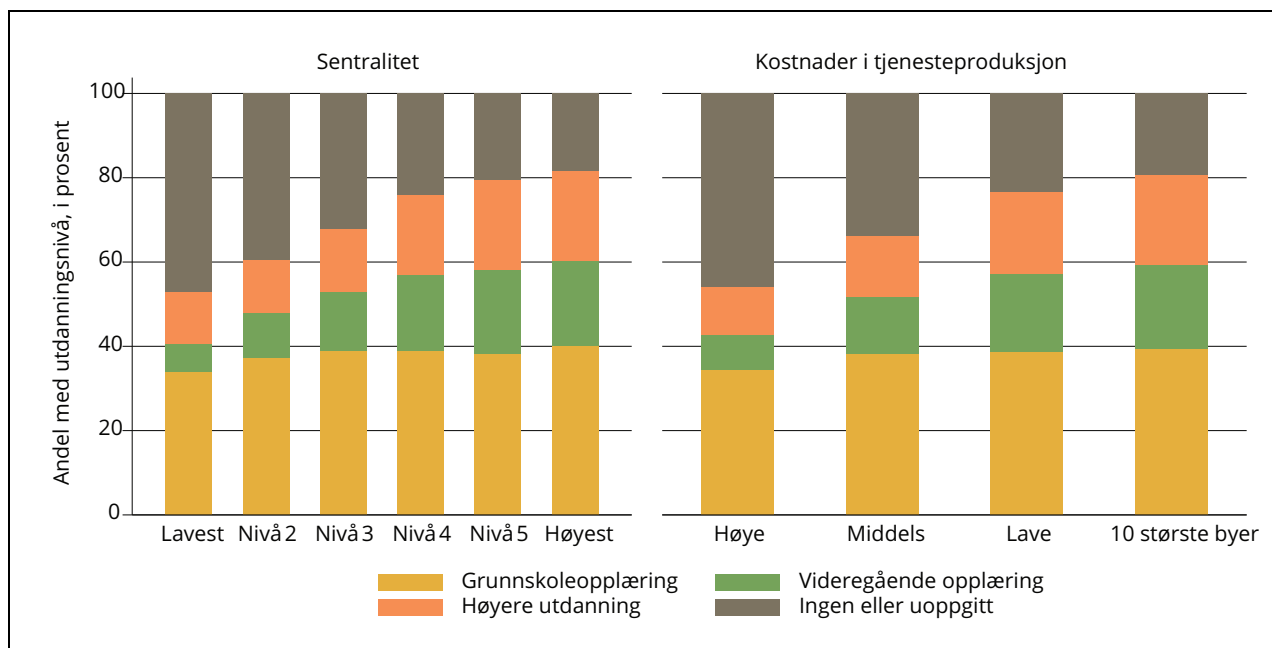
⁸ De to målene er gitt henholdsvis to tredels og en tredels vekt. I tillegg er avstanden til arbeidsplassen og servicefunksjonene vektet slik at avstand har en kostnad. Indeksen beregner sentraliteten til 13 500 grunnkretser og tar med det hensyn til at det er forskjell i sentralitet innad i kommuner.

⁹ Kommunene er gruppert basert på kostnadsforskjellene, estimert med SSBs kommunemodell «Kommode», beskrevet i Langørgen mfl. 2015.



Figur 4.11 Utdanningsnivå etter bostedskjennetegn, majoritetsbefolkning 25–54 år.

Kilde: Statistisk sentralbyrå; utvalgets egne beregninger.



Figur 4.12 Utdanningsnivå etter bostedskjennetegn, flyktninger 25–54 år.

Kilde: Statistisk sentralbyrå; utvalgets egne beregninger.

Det er verdt å merke at kommunene med høye bundne kostnader ikke trenger å ha strammere økonomi enn kommuner med lave bundne kostnader. Dette fordi kommunene blir kompensert av staten for å innfri minstestandarder og lovpålagte oppgaver gjennom inntektssystemet for kommunene, og fordi kommuner vil ha varierende skatteinntekter.

Spesielt tydelig er forskjellen i andelen med uoppgitt utdanning blant flyktninger i mindre sentrale kommuner, og kommuner med relativt høye kostnader. Dette er trolig den type kommuner som i størst grad bosetter flyktninger, mens registrering av utdanningsnivå kan drøye mer i tid. Dessuten er det de ressurssterke flyktningene, med relativt høyere utdanning, som har størst mulighet til å bosette seg der de selv ønsker. I den grad høye enhetskostnader i tjenesteproduksjonen samvarierer med stram kommuneøkonomi kan det være krevende å tilby fullverdig grunnskoletilbud i rimelig nærhet til alle i målgruppen. Det er grunn til å minne om at geografisk variasjon i utdanningsnivå, enten det er blant unge eller voksne, har et sammensatt årsaksbilde. F.eks er det aldrende befolkning i mange små og usentrale kommuner. Lokal næringsstruktur har også betydning for befolkningens utdanningsnivå. Å kartlegge kommunale forskjeller i utdanningstilbudet er en krevende oppgave som utvalget ikke har gått inn i.

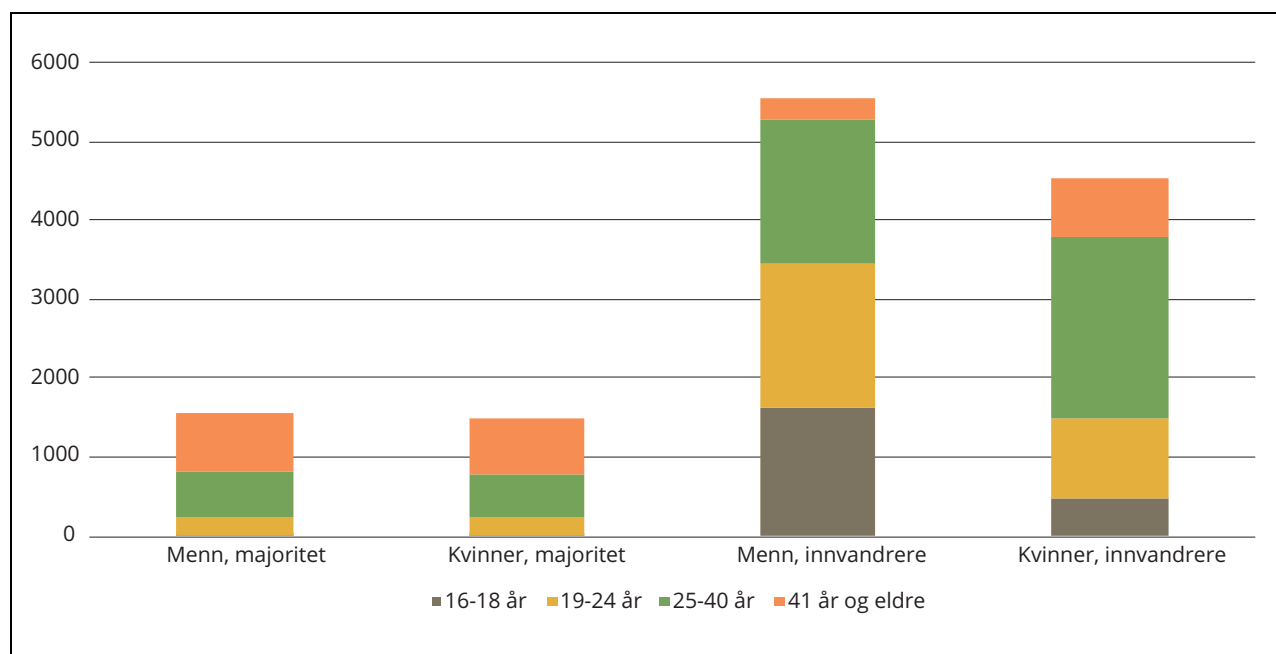
4.6 Voksnes deltakelse i grunnsopplæring

Oversikter av antall voksne deltakere i grunnskole- og videregående opplæring kommer fra ulike kilder. Mens deltakelse i videregående (i prinsippet) registreres i Vigo og bearbejdes for statistikk i SSBs Nasjonale Utdanningsbase, finnes det ingen sentral individbasert statistikk for deltakelse i grunnskolen.¹⁰ Grunnskolens informasjonssystem (GSI) gir opplysninger på skolenivå for hovedgrupper av voksne fra 25 år og eldre.

4.6.1 Deltakelse i grunnskoleopplæring

Det er 38 500 personer i målgruppen for grunnskoleopplæring ifølge anslaget i avsnitt 4.1. Figur 4.13 viser at en betydelig andel av denne gruppen deltar i opplæring for voksne på grunnskolenivå. Totalt er 13 146 personer registrert i 2017–2018. De fleste i majoritetsbefolkningen er i spesialundervisning: 2 785 av totalt 3 038 personer. Blant innvandrere er det kun en liten andel med spesialundervisning, 554 av totalt 10 108 innvandrere. Blant innvandrere over 19 år er det i all hovedsak flyktninger som deltar.¹¹ Denne gruppen utgjorde

¹⁰ Vigo er det studieadministrative IT-systemet for videregående opplæring, eid av fylkeskommunene og Oslo kommune.



Figur 4.13 Grunnskoleopplæring for personer 16 år og eldre, skoleåret 2017–2018.

Kilde: Grunnskolens informasjonssystem (GSI).

i 2017–2018 omtrent 8 000 personer. Dersom vårt anslag for antall flyktninger uten grunnskole vist i figur 4.3 er riktig, vil det si at omtrent tre av ti flyktninger deltar.

¹¹ Basert på informasjon på gruppen vi har individdata på, de som fullfører med grunnskolepoeng (se tabell 4.1).

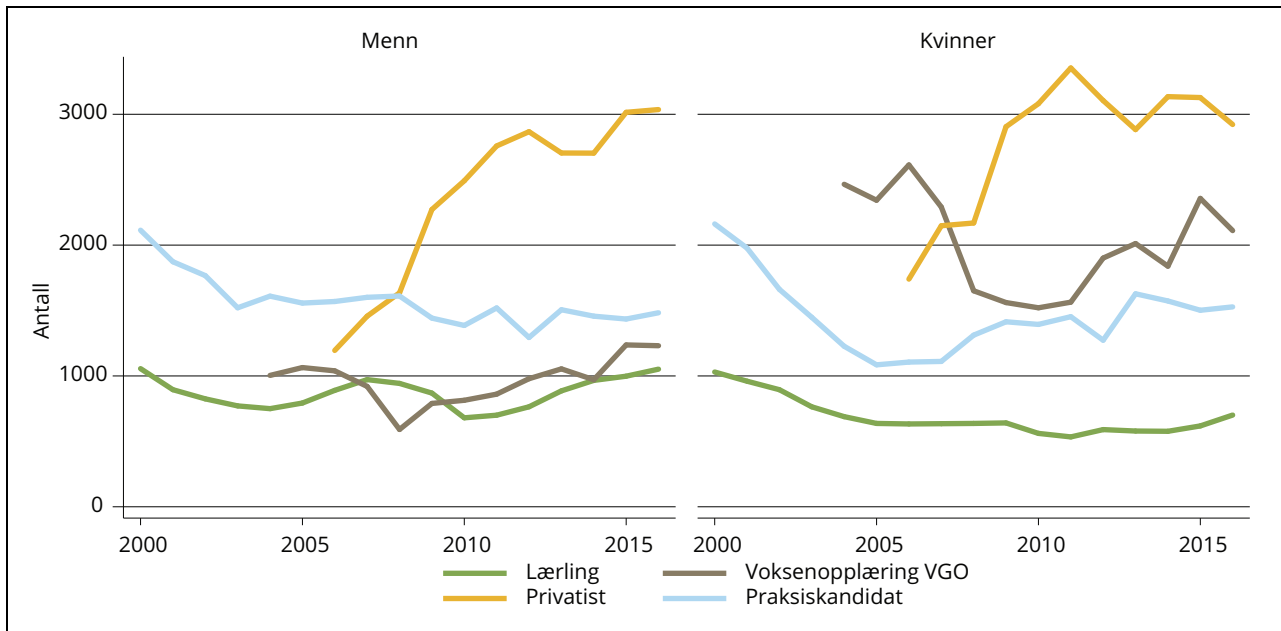
Tabell 4.1 viser hvor mange som har fullført grunnskoleopplæring med karakterer, og hvor gamle de var. Dataene går kun tilbake til 2002 og det er derfor bare mulig å følge aldersgruppen 25–29 år tilbake til 2014.

Ettersom det kun er et par hundre personer over 25 år som er registrert med grunnskole-

Tabell 4.1 Antall personer med fullført grunnskoleopplæring med karakterer (grunnskolepoeng), 16 år og eldre 2014–2016.

		2014		2015		2016	
		Menn	Kvinner	Menn	Kvinner	Menn	Kvinner
Majoritetsbefolkning	17–19 år	429	266	468	263	480	272
	20–24 år	5	3	5	6	0	6
	25–29 år	0	0	0	0	0	0
	17–29 år	434	269	473	269	480	278
Flyktninger	17–19 år	159	80	187	87	168	92
	20–24 år	246	108	252	155	278	160
	25–29 år	79	76	106	106	155	121
	17–29 år	484	264	545	348	601	373
Øvrige innvandrere	17–19 år	68	75	77	70	70	67
	20–24 år	0	9	0	10	14	17
	25–29 år	0	11	0	0	0	0
	17–29 år	68	95	77	80	84	84

Kilde: Statistisk sentralbyrå; utvalgets egne beregninger.



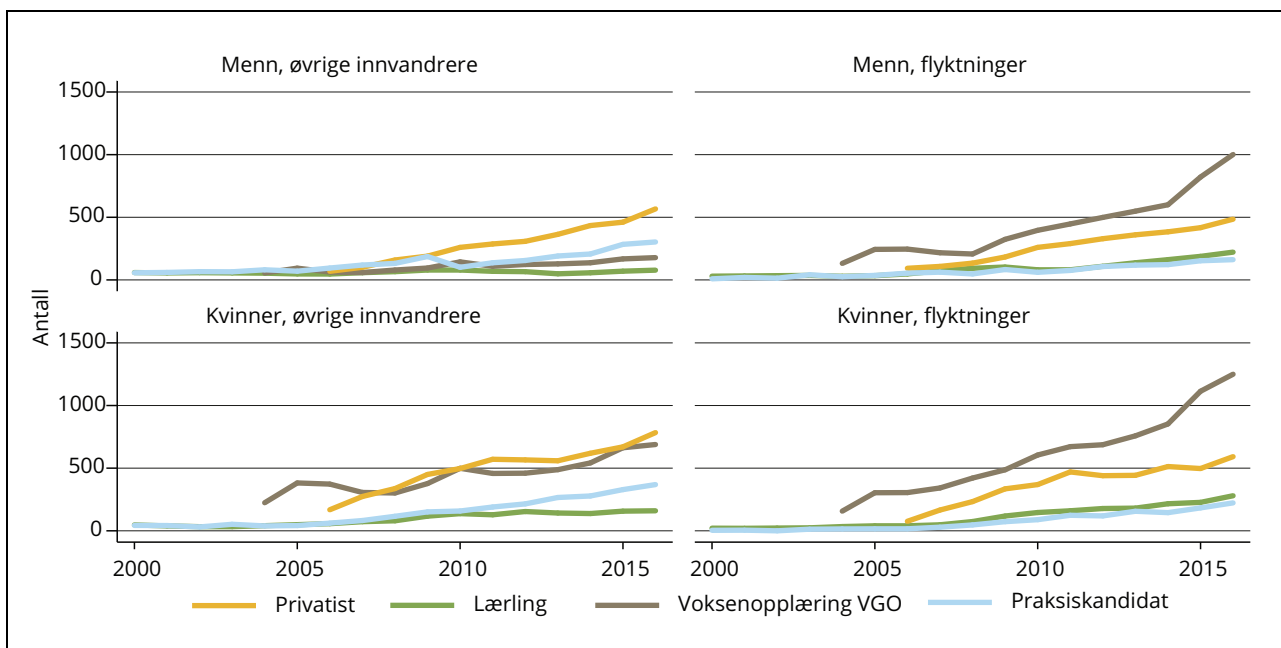
Figur 4.14 Deltakelse i videregående opplæring blant de som ikke har fullført, majoritetsbefolkningen 25–54 år. 2000–2016.

Kilde: Statistisk sentralbyrå; utvalgets egne beregninger.

poeng i 2016 er det grunn til å tvile på registreringen. Selv om det ikke er krav til å fullføre grunnskoleopplæringen med karakterer for å kunne fortsette til videregående opplæring, er antall med oppnådde grunnskolepoeng svært lavt når det sammenliknes med antall som deltar i grunnskoleopplæring.

4.6.2 Deltakelse i videregående opplæring

Våre anslag viser at deltakelsen i videregående opplæring blant dem som ikke har fullført tidligere, er vesentlig lavere og omtrent fem prosent av målgruppen. Samlet er det omtrent 19 000 i alderen 25–54 år som deltar i ulike former for



Figur 4.15 Deltakelse i videregående opplæring blant de som ikke har fullført, flyktninger og øvrige innvandrere 25–54 år. 2000–2016.

Kilde: Statistisk sentralbyrå; utvalgets egne beregninger.

videregående opplæring, ut av en målgruppe på anslagsvis 387 000 personer.

Vi teller kun deltakere fra vår målgruppe, dvs. kun personer som ikke har fullført og bestått videregående opplæring. Vi har altså ikke med personer som tar opp fag for å forbedre karaktersnittet, eller reorienterer seg i retning av studiekompetanse eller et nytt fagbrev. Registrering av deltakelse varierer mellom typer av videregående opplæring. Lærlinger og personer i opplæring for voksne regnes som deltaker når de er registrert med kontrakt eller i skole per 1. oktober i skoleåret. Gruppen av privatister er personer som har møtt opp til en eller flere eksamener (uavhengig om bestått eller ei) i løpet av året og også enkelte i opplæring for voksne som ikke var registrert per 1. oktober (i underkant av 15 prosent). Praktiskandidatene er regnet som deltakere i året de består fagprøven (for første gang).

Figur 4.14 og figur 4.15 viser deltakelse i videregående opplæring fordelt etter opplæringsform, for henholdsvis majoritetsbefolkningen og innvandrergруппene. Menn og kvinner deltar i omtrent like stor grad, med unntak av i voksenopplæring hvor kvinner deltar i vesentlig større grad. Dette gjelder for både majoritetsbefolkningen og innvandrergруппene. Gruppen privatister ser ut til å ha kraftig vekst, men dette er trolig på grunn av forbedring av rapportering fra fylkene.

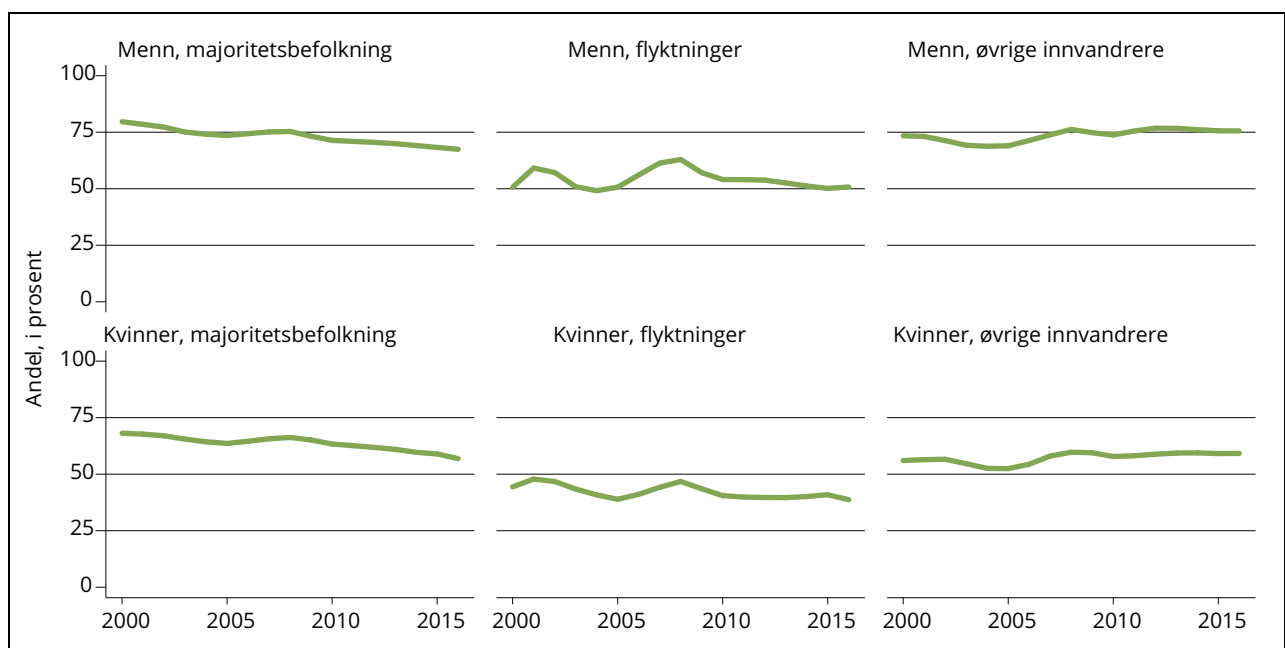
4.7 Kilder til livsopphold

4.7.1 Arbeid

For personer med grunnskoleopplæring som høyeste fullførte utdanning har sysselsettingen falt betydelig for majoritetsbefolkningen i alderen 25–54 år, som vist i figur 4.16. For menn fra omtrent 80 prosent til 68 prosent og for kvinner fra 68 prosent til 57 prosent i perioden fra 2000 til 2016.

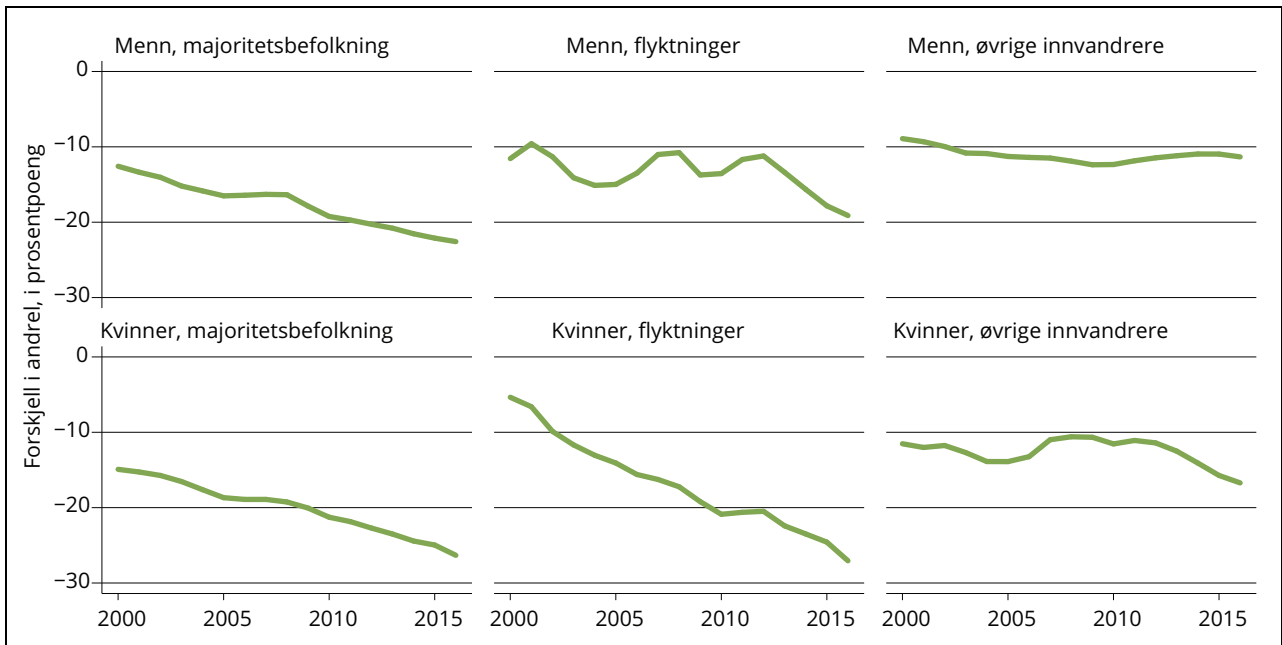
For innvandrergруппene er det krevende å tolke utviklingen over tid da sammensetningen av gruppene er i endring som følge av stadig innvandring. Samlet har sysselsettingen vært relativt stabil med unntak av for kvinnelige flyktninger hvor prosentandelen er redusert fra 44 prosent til 39 prosent i perioden vi ser på.

Ser vi utviklingen i sysselsettingen i forhold til de med fullført videregående opplæring, er det tydelig at det går relativt dårligere med vår målgruppe. Figur 4.17 viser at denne utviklingen har vært kraftig negativ for så vel kvinner som menn, i majoritetsbefolkningen blant flyktninger og blant øvrige innvandrere. For majoritetsbefolkningen har differansen i andelen sysselsatte økt fra 12,5 prosentpoeng til 22,5 prosentpoeng mellom år 2000 og 2016, for de som har henholdsvis grunnskole og videregående opplæring som høyeste fullførte utdanning. Merk at også her er det vanskelig å tolke endringene over tid for innvandrere.



Figur 4.16 Andel med yrkesinntekt over 1G blant personer med grunnskoleopplæring som høyeste fullførte utdanning, alderen 25–54 år. 2000–2016.

Kilde: Statistisk sentralbyrå; utvalgets egne beregninger.



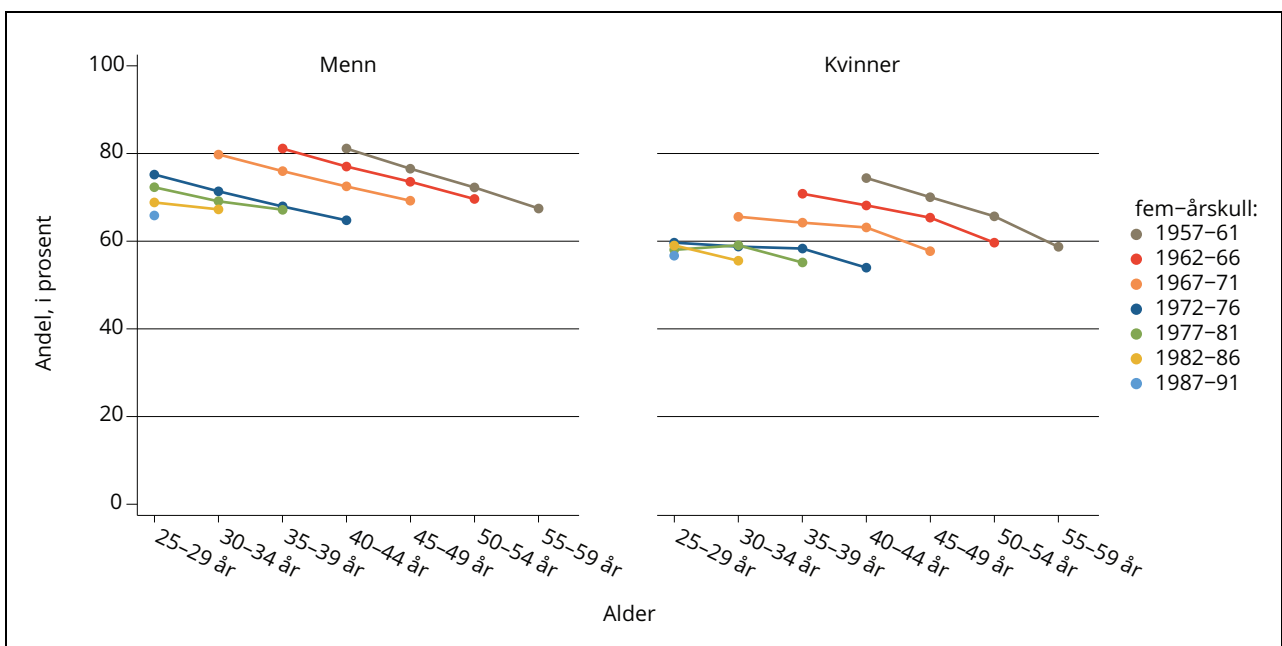
Figur 4.17 Sysselsetningsforskjell til de som har fullført videregående opplæring 25–54 år. 2000–2016.

Kilde: Statistisk sentralbyrå; utvalgets egne beregninger.

gruppene da også sammenlikningsgruppen er i endring.

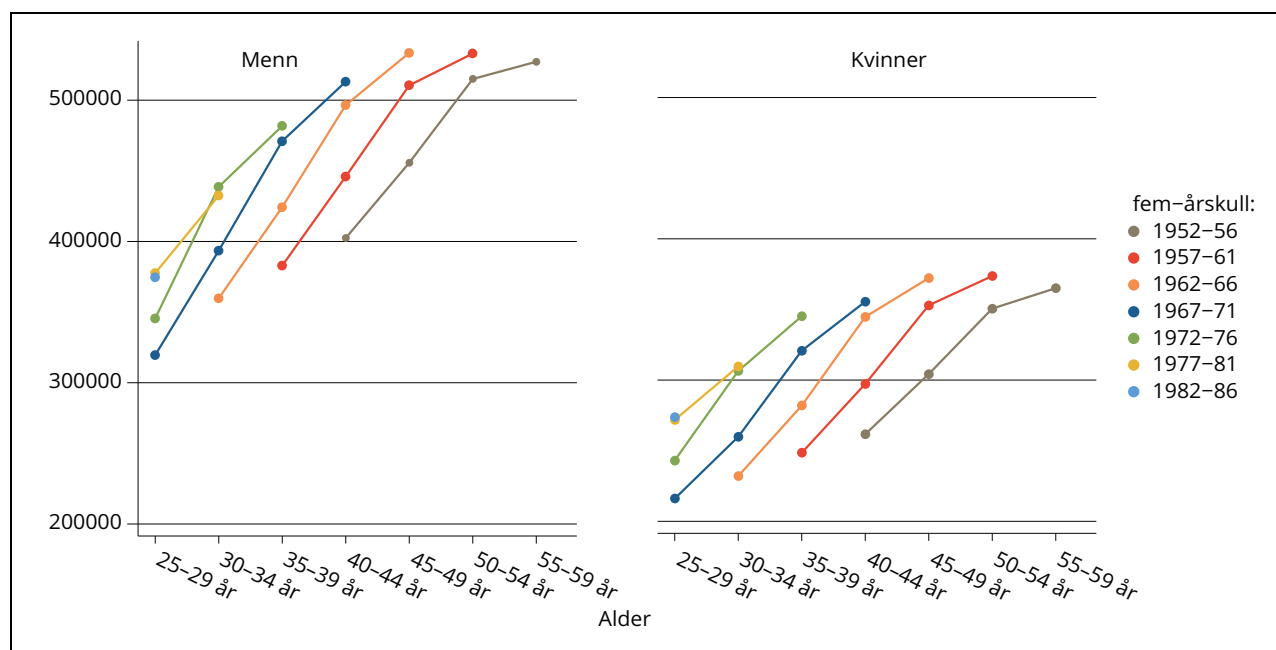
For å se nærmere på om den observerte utviklingen i sysselsettingen domineres av personer i enkelte aldersgrupper, deler vi målgruppen i fem årskull (kohorter) og følger de samme personene over tid. Da blir det tydelig at sysselsettingen fal-

ler kraftig med alder, men også at sysselsettingen har falt jevnt og trutt fra de eldre til de yngre fødselskohortene. Ser vi for eksempel på kvinner var tre av fire blant de født i årene 1957–1961 sysselsett da de var 40–44 år. Blant kvinner født 15 år senere (i 1972–1976), er andelen som er syssel-



Figur 4.18 Sysselsetting (yrkesinntekt over 1G), majoritetsbefolkning 25–54 år, grunnskoleopplæring som høyeste fullførte utdanning.

Kilde: Statistisk sentralbyrå; utvalgets egne beregninger.



Figur 4.19 Gjennomsnittlig yrkesinntekt blant de sysselsatte for majoritetsbefolkningen, etter kjønn.

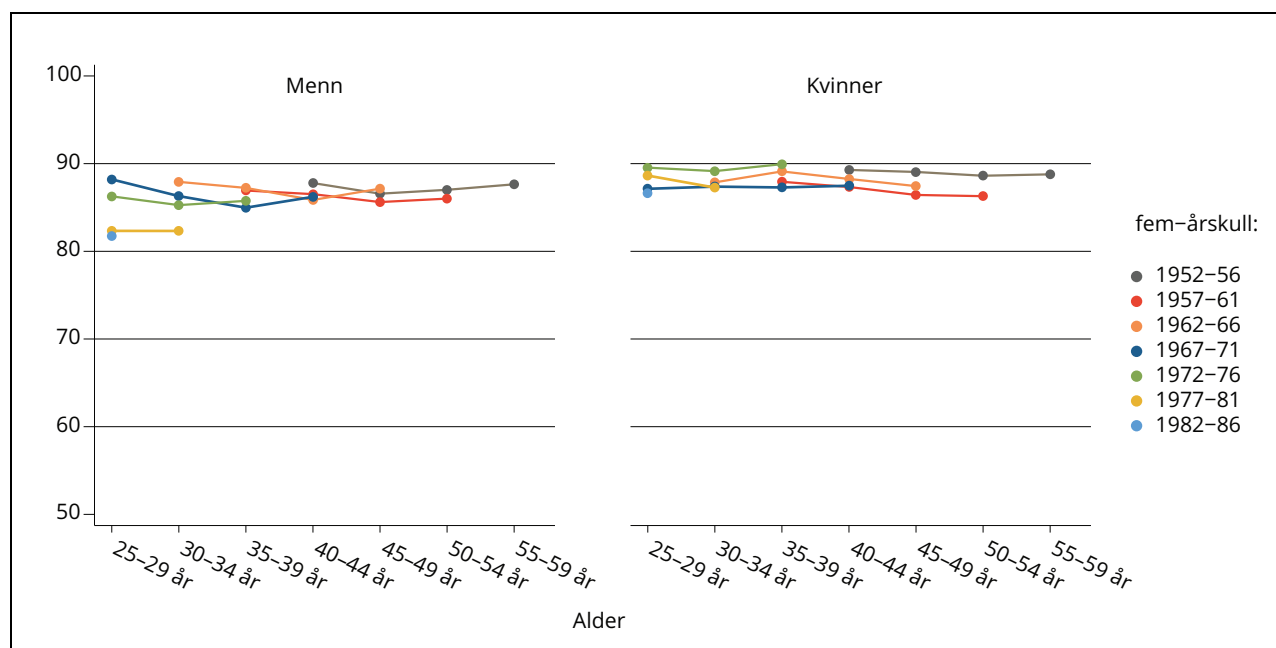
Kilde: Statistisk sentralbyrå; utvalgets egne beregninger.

satt i alderen 40–44 år redusert til litt over halvparten.

De sysselsatte i målgruppen har imidlertid hatt en god inntektsutvikling i samme periode. Figur 4.19 viser at denne gruppen har opplevd betydelig reallønnsvekst, og at de yngre jevnt over

har høyere reallønn ved samme alder sammenliknet med de eldre årskullene.

I avsnitt 3.3, figur 3.7, viste vi at forskjellen i sysselsetting mellom personer med grunnskole og videregående opplæring har økt over tid. Figur 4.20 viser gjennomsnittlig yrkesinntekt for personer som har tjent mer enn tilsvarende ett grunn-



Figur 4.20 Yrkesinntekt for personer med grunnskoleopplæring som andel av yrkesinntekt for personer med videregående opplæring, majoritetsbefolkningen, etter kjønn.

Kilde: Statistisk sentralbyrå; utvalgets egne beregninger.

Tabell 4.2 Inntektskilder utenfor arbeidslivet. Personer 25–54 år. Grunnskoleopplæring som høyeste fullførte utdanning, 2016.

Inntektskilder utenfor arbeids- livet	Majoritetsbefolkning				Flyktninger				Øvrige innvandrere			
	Menn		Kvinner		Menn		Kvinner		Menn		Kvinner	
	Antall	Andel	Antall	Andel	Antall	Andel	Antall	Andel	Antall	Andel	Antall	Andel
Lånekassen ¹	1 730	1,0	3 286	2,6	1 364	6,2	1 904	10,3	83	0,4	485	2,2
AAP	14 148	8,4	16 602	13,0	1 375	6,3	1 520	8,3	942	4,9	1 393	6,4
Uføretrygd	28 989	17,2	32 255	25,3	1 093	5,0	1 202	6,5	982	5,1	1 209	5,5
Overgangs- stønad	269	0,2	3 159	2,4	23	0,1	845	4,7	21	0,1	377	1,7
Kvalifiserings- program	534	0,3	429	0,3	430	2,0	589	3,2	58	0,3	184	0,8
Introduk- sjonsstønad	-	-	-	-	3 290	15,0	1 421	7,7	-	-	-	-
Dagpenger	5 617	3,3	3 658	2,9	976	4,4	559	3,0	1 018	5,3	962	4,4
Tiltakspenger	699	0,4	454	0,3	450	2,2	564	3,2	92	0,5	307	1,4
Økonomisk stønad	17 808	10,6	12 355	9,7	7 894	35,9	5 831	31,7	1 162	6,0	1 404	6,4
Kontantstøtte	579	0,3	3 888	3,1	385	1,8	1 294	7,0	319	1,7	985	4,5
Samlet ²	52 656	31,1	63 731	50,0	9 386	42,8	9 898	53,9	3 515	18,2	5 902	27,0

¹ Basisstøtte og flyktningstipend.² Samlet eksklusiv økonomisk stønad.

Kilde: Statistisk sentralbyrå; utvalgets egne beregninger.

beløp (G) i året. For kvinner med grunnskole er inntekten relativt stabilt 10 til 15 prosentpoeng lavere enn inntekten til de med fullført videregående opplæring. Blant yngre menn kan det imidlertid se ut til at lønnsutviklingen har vært noe svakere for de med grunnskoleopplæring enn de med fullført videregående opplæring. For begge kjønn vil inntektsutviklingen over tid preges av at det ikke er tilfeldig hvem som opprettholder stabil sysselsetting og hvem som ikke gjør det.

4.7.2 Inntektskilder utenfor arbeidslivet

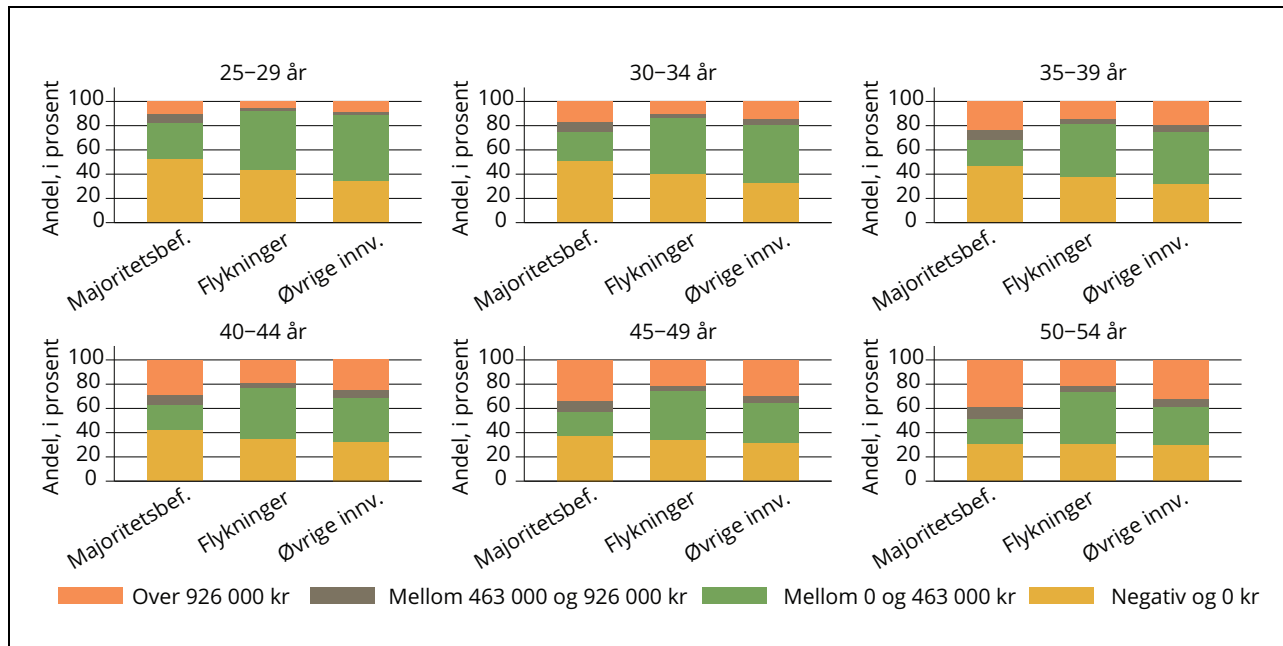
Utover arbeidsinntekter, oppsparte midler og bidrag fra andre familie-/husholdsmedlemmer sikres livsoppholdet i målgruppen gjennom inntekter fra Lånekassen og Nav. Tabell 4.2 gir en oversikt over antallet som mottok penger fra ulike kilder i løpet av 2016. Det er viktig å understreke at en person vil kunne motta inntekt fra flere ulike kilder. Dette gjelder både på samme tidspunkt og

for ulike perioder av året. Særlig gjelder dette økonomisk stønad, som ofte kommer i tillegg til de andre inntektskildene.

Holder vi økonomisk stønad utenfor, ser vi at halvparten av kvinnene i majoritetsbefolkningen har inntekt fra en av disse inntektskildene. For menn er forholdet mellom mottakere og personer omkring én til tre. En betydelig andel av både kvinner og menn mottar arbeidsavklaringspenger eller uføretrygd.

Flyktninger mottar langt sjeldnere uføretrygd eller AAP, hvilket delvis kan forklares med alder, men også at flyktninger i liten grad har opparbeidet rettigheter til disse ytelsene. Omkring en av tre flyktninger mottar økonomisk stønad i løpet av året. Øvrige innvandrere er underrepresentert som mottakere av alle overføringene, med unntak av dagpenger, tiltakspenger og kontantstøtte.

Det framkommer tydelig fra tabell 4.2 at det ikke er så mange i målgruppen som mottar støtte fra Lånekassen. Unntaket er flyktninger, særlig



Figur 4.21 Nettoformue, voksne uten fullført videregående opplæring. Etter alder. 2016.

Kilde: Statistisk sentralbyrå; utvalgets egne beregninger.

kvinnene. Flyktninger kan motta flyktningstipend i Lånekassen. Finansieringskildene blant de voksne deltakerne i opplæring kommer vi tilbake til i neste kapittel.

Personer med inntekt fra arbeidsavklaringspenger AAP og uføretrygd mottar i hovedsak denne støtten gjennom hele året og de har sjelden betydelige inntekter fra andre kilder. Dette innebærer at over 35 prosent av kvinnene i målgruppen har det økonomiske grunnlaget for livsopphold sikret gjennom uføretrygd og arbeidsavklaringspenger. Tilsvarende andel for menn samlet ligger under 25 prosent.

De resterende inntektskildene vist i tabell 4.2 er ikke nødvendigvis personenes viktigste kilde til livsopphold, men de helse relaterte ytelsene er altså to viktige unntak.

4.7.3 Formue og partners inntekt

Målgruppen er også sammensatt hva gjelder muligheten for å bruke av egne eller partners midler under en periode med opplæring. Midlene vi ser på her er egen formue og eventuell partners inntekt, i tillegg til egen yrkesinntekt allerede vist i avsnitt 4.7.1.

Mulighetene til å finansiere opplæring gjennom egen formue er gitt fra nettoformuen: verdiforskjellen mellom hva en person eier og det hun skylder. Konkret bruker vi SSBs individinformasjon om markedsverdier på primær- og sekundær-

bolig, bruttofinanskapital og gjeld til å lage målet på nettoformue.

Det er svært få personer i målgruppen for videregående opplæring som har en formue å tære på. Figur 4.21 viser formuesfordelingen etter aldersgrupper siden nettoformuen øker over livsløpet. Ser vi på personer i alderen 35–39 år i majoritetsbefolkningen er det 47 prosent som ikke har positiv nettoformue. Ytterligere 21 prosent i samme gruppe har nettoformue under 463 000 kroner. For flyktninger og øvrige innvandrere i samme alder er det henholdsvis 81 og 75 prosent som har nettoformue under 463 000 kroner. Mellom 15 og 20 prosent av målgruppen har nettoformue større enn 926 000 kroner, og det må antas at de fleste blant disse har mulighet til å egenfinansiere en periode med utdanning. Selv blant de eldste (50–54 år) i majoritetsbefolkningen er det en betydelig andel som i liten grad vil kunne leve av formuen: mer enn halvparten i denne gruppen har nettoformue lavere enn 463 000 kroner. For majoritetsbefolkningen samlet, er det omkring en av tre som har en nettoformue over 926 000 kroner.

Vi har ikke informasjon om nettoformuen til personer uten grunnskoleopplæring, men det er rimelig å anta at denne gruppen har lavere gjennomsnittlig nettoformue enn personer med grunnskole.

For personer i arbeid som ønsker å ta mer opplæring, kan det være mulig å dekke deler av livsoppholdet gitt at arbeid og utdanning lar seg kom-

Tabell 4.3 Yrkesinntekt og partners yrkesinntekt, gjennomsnitt og andel over 1G. Andel med partner. Nettoformue (i G). 2016.

	Majoritetsbefolkning		Flyktninger		Øvrige innvandrere	
	Menn	Kvinner	Menn	Kvinner	Menn	Kvinner
<i>Egen yrkesinntekt</i>						
Andel med yrkesinntekt over 1G	67	57	51	39	76	59
Gjennomsnittlig yrkesinntekt, hvis over 1G	491 024	351 388	368 272	294 336	413 612	313 187
<i>Målgruppens partnere og deres yrkesinntekt</i>						
Andel med partner	31	38	39	51	41	54
Andel av partnere med yrkesinntekt over 1G	81	89	41	65	67	82
Andel med sysselsatt partner	25	34	16	33	27	44
Gjennomsnittlig yrkesinntekt, hvis over 1G	404 005	608 449	318 242	435 419	374 177	556 980
<i>Nettoformue, andeler av gruppen</i>						
Negativ og 0 kr	43	28	45	29	37	24
Mellom 0 kr og 463 000 kr	19	27	41	48	35	43
Mellom 463 000 kr og 926 000 kr	9	9	4	4	6	6
Over 926 000 kr	29	36	10	20	23	28

Kilde: Statistisk sentralbyrå; utvalgets egne beregninger.

binere. Den øverste delen i tabell 4.3 oppsummerer informasjonen om egen inntekt fra avsnitt 4.7.1. De to første radene viser blant annet at halvparten av mannlige flyktninger er i arbeid og har en gjennomsnittlig inntekt på omtrent 368 000 kroner.

Personer med en partner med stabil inntekt kan ha større muligheter til å velge en periode med redusert inntekt. Med partner mener vi her ektefelle eller samboer med felles barn. Det midterste panelet av tabell 4.3 viser at mindre enn halvparten har en sysselsatt partner. Flere kvinner enn menn har sysselsatt partner og kvinnenes partner har, i gjennomsnitt, også relativt høy arbeidsinntekt. Det er likevel verdt å merke seg at kun en av tre majoritetskvinner har en sysselsatt partner og gjennomsnittsinntekten for partneren er over 600 000 kroner. For menn i majoritetsbefolkningen er det 31 prosent som har en partner.

4.8 Utvalgets oppsummering

Det er omtrent 387 000 personer som ikke har fullført videregående opplæring i alderen 25–54 år. Godt over halvparten av de yngre årskullene har fullført det andre året, og/eller påbegynt det

tredje året i videregående opplæring. Etter utvalgets vurdering tilsier dette at mange i målgruppen har relativt kort vei til å fullføre videregående opplæring, enten via yrkes- eller studiekompetanse.

Vi anslår at det er i underkant av 40 000 personer som ikke har fullført grunnskolenivået. I denne gruppen er det i hovedsak flyktninger og deres familiejenforente. Rundt én av tre i denne gruppen er i grunnskoleopplæring.

Mange med grunnskole som høyeste utdanning er i arbeid og har hatt reallønnsvekst i de årene vi ser på. Sysselsettingen er imidlertid fallende både gjennom livsløpet og mellom kohorter. Reallønnsveksten i Norge de siste 15 årene har også vært kraftig blant sysselsatte uten fullført videregående opplæring, og yrkesinntekten er relativt stabil målt i forhold til personer med fullført videregående opplæring. Hovedutfordringen er således at stadig flere ikke deltar i arbeidslivet.

Den fallende sysselsettingen speiles i en økende andel med helserelaterte ytelser. Mer enn 35 prosent av kvinnene i alderen 25–54 år, med grunnskole som høyeste fullførte utdanning har det økonomiske grunnlaget for livsopphold sikret gjennom uføretrygd eller arbeidsavklaringspenger. Tilsvarende andel for menn samlet ligger noe under 25 prosent.

Forutsetningene for å finansiere livsoppholdet ved egen formue eller partners inntekt er ulikt fordelt. Mens flertallet har lav eller negativ nettoformue, har én av tre i majoritetsbefolkningen i aldersspennet 25–54 år en nettoformue på en 1 million kroner. Blant kvinnene er det omkring én av tre som har en sysselsatt partner, og deres partnerne tjener i gjennomsnitt mer enn 600 000 kroner.

Blant norskfødte i målgruppen er sjansen for å fullføre videregående opplæring svært ulikt fordelt, med den konsekvens at målgruppen har en klar overrepresentasjon av personer som vokste opp med foreldre med lav inntekt og/eller lav utdanning. Likhet i muligheter er et viktig mål for norsk utdannings- og fordelingspolitikk. Utfra et fordelingsperspektiv er det derfor gode grunner

til å bruke større ressurser til å støtte opplæring i målgruppen, enn hva som faller ut fra analyser av samfunnsøkonomisk effektivitet alene. Det er imidlertid et politisk spørsmål hvilken vekt som skal tillegges de fordelingsmessige konsekvensene av å styrke mulighetene for personer med foreldre som i gjennomsnitt gir dårlige forutsetninger for å lykkes i utdanning som voksen.

Fordelingshensyn spiller også en klar rolle for utforming av tiltak for voksne uten fullført grunnskole ettersom målgruppen i all hovedsak er flyktninger, der mange stiller med et langt dårligere utgangspunkt enn personer født og oppvokst i Norge.

Kapittel 5

Dagens utdannings- og opplæringstilbud

Dette kapittelet beskriver dagens utdannings- og opplæringstilbud for voksne, og samarbeidet mellom de sektorene som har de ulike tilbudene.

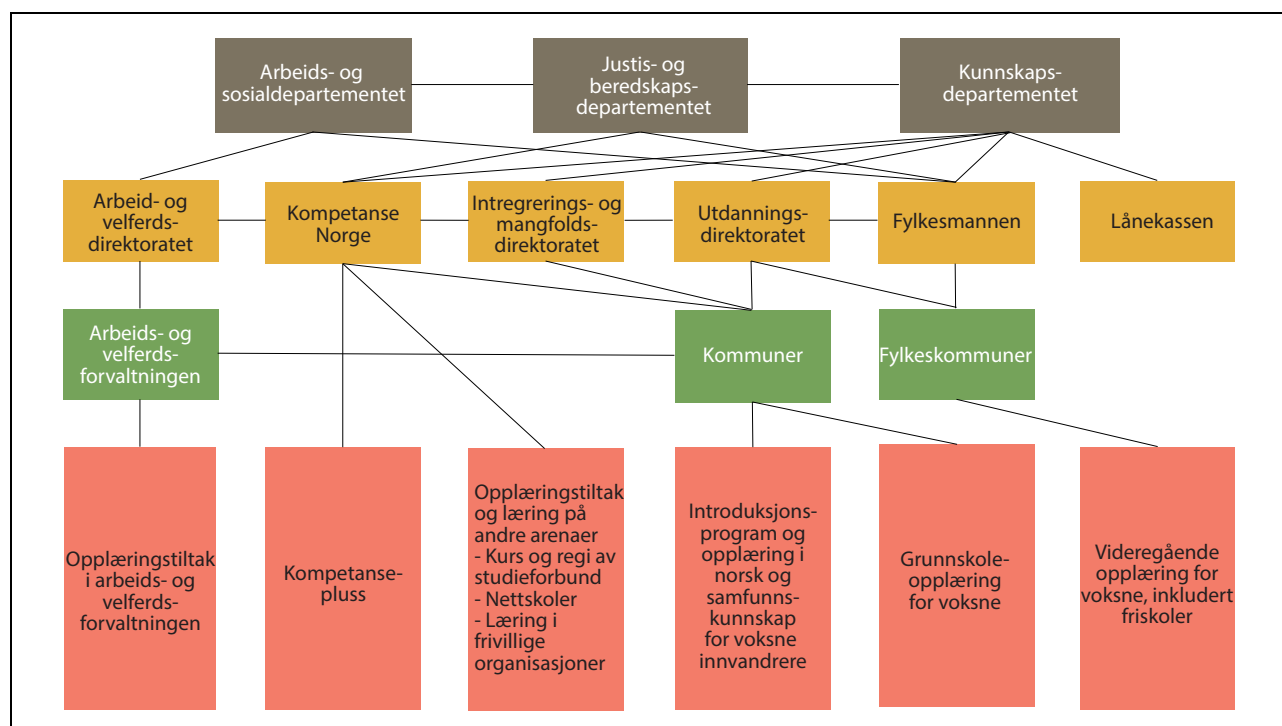
I de siste 15–20 årene har voksne fått bedre rettigheter til å fullføre skolegangen, rett til videregående opplæring i 2000 og rett til grunnskoleopplæring i 2002. Med innføring av Program for basiskompetanse i arbeidslivet (BKA, i dag Kompetansepluss) i 2006 har mange arbeidstakere fått bedre tilgang til opplæring i lesing, skriving, regning og IKT, og dermed et bedre grunnlag for å fullføre grunnopplæringen. Introduksjonsordningen for innvandrere ble innført i 2003, og nyankomne innvandrere har fått et mer systematisk tilbud om kvalifisering og opplæring. Noen muligheter til å få både formell og ikke-formell opplæring finnes også gjennom Nav.

Figur 5.1 gir en forenklet oversikt over hvilke offentlig organiserte eller finansierte opplærings-

tilbud og tjenester som finnes for voksne som trenger opplæring. Strekene angir de viktigste relasjonene, men skiller ikke mellom formell styring, samarbeid og kommunikasjon.

I tillegg til den formelle opplæringen på grunnskole- og videregående nivå er det en betydelig andel av de sysselsatte, nær 50 prosent, som deltar i ikke-formell opplæring. Ikke-formell opplæring/utdanning kan være strukturert med læringsmål, men gjennomføres vanligvis utenfor formelle utdanningsinstitusjoner, f.eks. gjennom lokale kurs og seminarer på arbeidsplassen eller i foreninger og organisasjoner.

Formell opplæring på grunnskolens og videregående opplæringsnivå reguleres normalt av opplæringsloven. Noe ikke-formell opplæring kommer inn under voksenopplæringsloven.



Figur 5.1 Organisering av opplæringstilbudene.

5.1 Grunnskole- og videregående opplæring i Norge

Den offentlige grunnsopplæringen (grunnskole- og videregående opplæring) har en solid forankring i Norge. Fagene i grunnskoleopplæringen er også tilnærmet de samme som har vært gjennom mange tiår, men de er revidert og fornyet gjennom flere læreplanreformer. Antall elever i opplæring har aldri vært større enn i dag, og de fleste elevene benytter seg av retten til videregående opplæring etter å ha fullført grunskolenivået.

Utdanningsdirektoratet (direktorat for barnehage, grunnskole, videregående opplæring og IKT) under Kunnskapsdepartementet skal sikre at norsk utdanningspolitikk iverksettes slik at barn, unge og voksnes rettigheter til et likeverdig tilbud i barnehage, skole og opplæring blir ivare tatt.

Kommuner og fylkeskommuner er eiere av henholdsvis grunnskoler og videregående skoler, og har ansvar for kvaliteten i opplæringen. Private skoler godkjennes på bakgrunn av livssyn og alternativt pedagogisk grunnlag. Andelen private skoler er lav i Norge sammenliknet med andre land.

Den offentlige grunnskoleopplæringen er obligatorisk for alle i skolepliktig alder, fram til sommeren det året en fyller 16 år. Voksne som, av ulike årsaker, ikke har fullført grunnskole- eller videregående opplæring, har etter gitte vilkår rett til slik opplæring.

Fra og med fylte 15 år kan ungdom søke videregående opplæring. De har da rett til tre års videregående opplæring, eller den opplæringstiden som er fastsatt i læreplanen. Dette kalles ungdomsretten. Etter fylte 25 år har voksne en rett til videregående opplæring dersom de ikke har fullført som ung. Dette kalles voksenretten. Voksne som har fått plass i videregående opplæring, har rett til å fullføre utdanningen; dette gjelder enten de har voksenrett eller ikke.

Spesialundervisning

Elever som ikke har tilfredsstillende utbytte av ordinær opplæring har rett til særlig tilrettelagt undervisning.¹ Retten gjelder alle typer læreplaner, og årsakene til læreplanskene har ikke betydning for denne rettigheten.

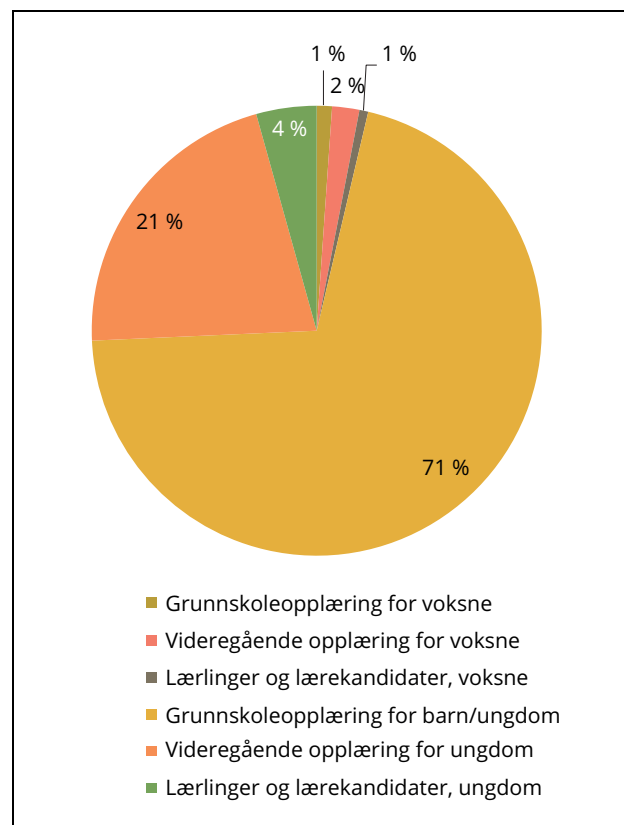
¹ Lov om grunnskolen og den videregående opplæring § 5-1.

Spesialundervisning kan for eksempel være at eleven jobber etter andre læringsmål enn andre elever, at en lærer eller assistent følger opp eleven i klassen eller at eleven får særskilt tilpasset utstyr. Spesialundervisningen skal være tilpasset elevens behov.²

Utvalget har i sitt arbeid ikke gått nærmere inn på spesialundervisning fordi omfanget er lavt, deltakernes livsopphold er ofte dekket via trygdeordninger og mange står langt fra det ordinære arbeidslivet.

5.1.1 Deltakerne i grunnskole- og videregående opplæring for voksne

De voksne elevene (25 år eller eldre) utgjør en liten andel av alle elevene i grunnskole- og videregående opplæring. Med et samlet elevtall i grunnskole- og videregående opplæring på om lag 895 000 i 2017 utgjør de voksne om lag fire prosent (se figur 5.2).



Figur 5.2 Ungdom og voksne i ulike typer opplæring. 2017.

Kilde: SSB/statistikkbanken og Kompetanse Norges statistikkbank.

² Utdanningsdirektoratet 2018a.

Tabell 5.1 Antall deltakere i grunnskoleopplæring for voksne.¹

	2008– 2009	2009– 2010	2010– 2011	2011– 2012	2012– 2013	2013– 2014	2014– 2015	2015– 2016	2016– 2017	2017– 2018
Antall deltakere	3 879	4 100	5 472	5 648	5 882	5 933	6 417	7 468	9 280	9 807
Prosent kvinner	58	52	53	51	53	56	58	52	43	46
Prosent minoritets- språklige	73	81	87	90	86	91	92	93	97	97

¹ Voksne i grunnskoleopplæringen defineres som alle over opplæringspliktig alder med lovlig opphold i Norge, men som ikke har rett til videregående opplæring etter opplæringsloven § 3-1.

Kilde: Utdanningsdirektoratet/GSI.

Deltakerne i grunnskoleopplæring for voksne

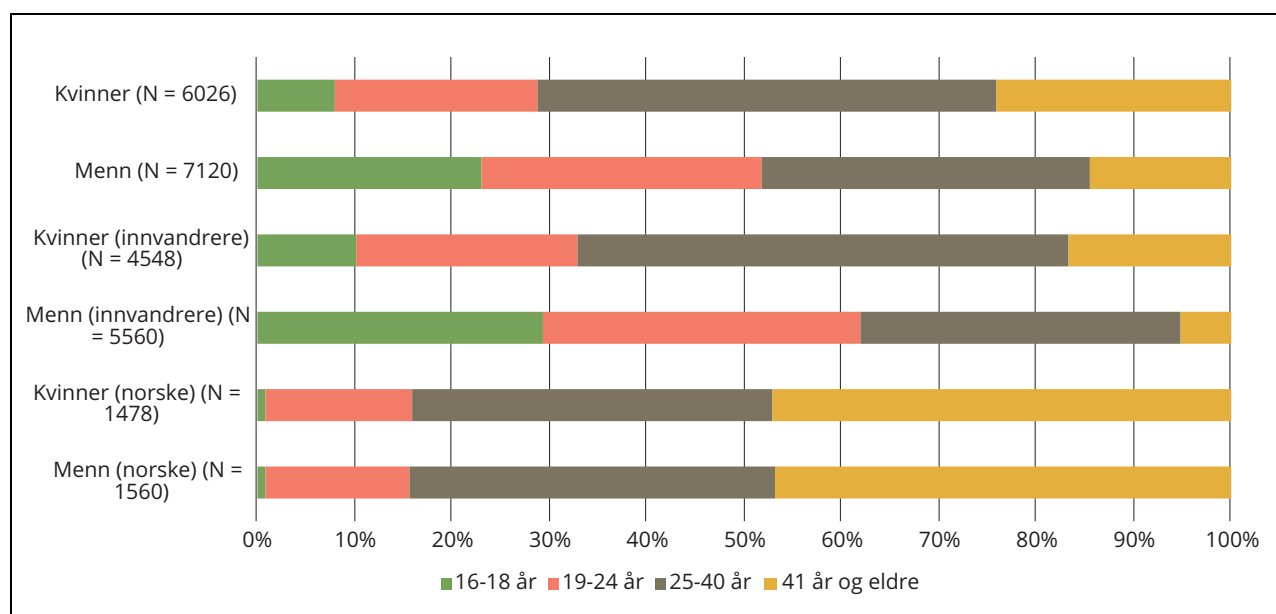
I skoleåret 2017–2018 får nær 13 000 voksne grunnskoleopplæring i Norge.³ Dette inkluderer voksne som får spesialundervisning. Når en ser bort fra de som får spesialundervisning er det om lag 9 800 deltakere i grunnskoleopplæring for voksne (se tabell 5.1). Voksne i grunnskoleopplæring defineres som alle eldre enn 16 år (opplæringspliktig alder). Antallet har mer enn doblet seg siden skoleåret 2008–2009. Økningen forklares av at det har blitt langt flere minoritetsspråklige deltakere. Andelen minoritetsspråklige var om lag tre av fire i skoleåret 2008–2009, mens den

i skoleåret 2017–2018 nær sagt kun er minoritetsspråklige i grunnskoleopplæringen for voksne.

Med spesialundervisningen ser vi avtakende tendens. I 2017–2018 var det om lag 3 300 deltakere i spesialundervisningen, og det er over 2 000 færre enn det var i 2008–2009. Andelen minoritetsspråklige er økende også her, men i mindre målestokk.

Nær 55 prosent av deltakerne i grunnskoleopplæring for voksne er menn i 2017–2018. Kjønnfordelingen varierer med alder, og blant deltakerne over 40 år er nesten 80 prosent kvinner. Samtidig er nær to av tre deltakere mellom 16 og 18 år menn. Den høye andelen menn blant de yngste deltakerne henger sammen med at enslige mindreårige asylsøkere som regel er menn (se figur 5.3).

³ Kilde: Utdanningsdirektoratet/GSI.



Figur 5.3 Voksne i grunnskoleopplæring etter kjønn og alder, inkl. spesialundervisning. 2017–2018.

Kilde: Utdanningsdirektoratet/GSI.

Tabell 5.2 Voksne i videregående opplæring, etter alder. 2009–2017.

	Antall		Andel		
	Alle voksne	25–29 år	30–39 år	40–49 år	Over 50 år
2017	27 104	35	36	20	8
2016	27 135	35	36	21	8
2015	24 605	35	37	21	7
2014	22 845	34	36	22	8
2013	21 853	32	37	23	8
2012	20 090	31	36	24	9
2011	19 861	32	36	24	8
2010	20 623	31	36	25	8
2009	24 263	28	38	26	8

Kilde: Kompetanse Norges statistikkbank.

Deltakerne i videregående opplæring for voksne

I 2017 var det over 27 000 voksne deltakere i videregående opplæring (se tabell 5.2). Dette er en økning på tolv prosent siden 2009, eller om lag 2 800 deltakere. Sammenlikner en derimot med det året det var færrest deltakere, 2011, er økningen på 36 prosent eller 7 200 deltakere. Økningen i antall deltakere forklares i noen grad med en økende andel ikke-vestlige innvandrere som har økt fra 17 prosent i 2009 til 30 prosent i 2017 (se tabell 5.3).

Av de voksne deltakerne i videregående opplæring har halvparten ikke tidligere fullført videregående opplæring, og er altså uten studie- eller yrkeskompetanse.⁴ Blant de øvrige har om lag en tredel tidligere fullført videregående opplæring, og har følgelig startet på en ny utdanning, mens om lag ti prosent har utdanning på universitets- eller høyskolenivå. Dette bildet har vært stabilt siden 2012. For mer om deltakelsen i videregående opplæring for NOU-ens målgruppe vises det til kapittel 4.

En femdel av deltakerne tar studieforberedende utdanningsprogram, mer enn en tredel tar helse- og oppvekstfag, mens om lag halvparten tar annen yrkesfaglig utdanning (se tabell 5.4). Kjønnssfordelingen på de yrkesfaglige utdanningsprogrammene følger tradisjonelle kjønnsrollemønstre, ved at over 80 prosent på helse- og oppvekstfag er kvinner, mens 70 prosent på øvrige yrkesfaglige utdanningsprogrammer er menn. På

studieforberedende er det en mer jevn kjønnsfordeling, men overvekt av kvinner med nær 60 prosent. Når det kommer til alder, er om lag 70 prosent av deltakerne i alderen 25–39 år. Dette bildet har vært stabilt siden 2009 (se tabell 5.4), men når en ser på utdanningsprogrammene, er det noe større aldersspredning på helse- og oppvekstfag enn på de andre utdanningsprogrammene. Og på studieforberedende er det en betydelig større overvekt av deltakere under 40 år.

Voksne elever over 25 år og deres valg av utdanningsprogram skiller seg betydelig fra de valgene elever under 25 år gjør (se figur 5.2). Hovedgrunnene til dette ligger i at unge elever i større grad velger studiespesialisering, og i mindre grad velger helse- og oppvekstfag. Mange voksne velger også å ta påbygging etter yrkesfag, et tegn på at de ønsker studiekompetanse for eventuelt å fortsette på høyere utdanning. Et annet skille mellom unge og voksnes utdanningsvalg er at voksne ikke velger utdanningsprogram som kunst, design og arkitektur, musikk, dans og drama, eller idrettsfag.

5.1.2 Ungdomsrett og voksenrett til opplæring

Hvem som har hvilke rettigheter i grunnopplæringen følger av opplæringsloven. Rett til opplæring i tråd med denne loven (enten ungdomsrett eller voksenrett) omtales som opplæringsrett. Da denne retten er et viktig grunnlag for tildeling av livsoppholdsytelser, brukes det god plass på beskrivelsen av ungdomsrett og voksenrett i dette avsnittet.

⁴ Kilde: Kompetanse Norges statistikkbank.

Tabell 5.3 Voksne i videregående opplæring, etter innvandringsbakgrunn. 2009–2017.

	Antall		Andel		
	Totalt	Ikke-vestlig innvandrere	Vestlig innvandrere	Øvrig befolkning	
2017	27 104	30	6	64	
2016	27 135	28	6	67	
2015	24 605	27	6	68	
2014	22 845	25	5	70	
2013	21 853	24	4	72	
2012	20 090	22	4	74	
2011	19 861	21	3	75	
2010	20 623	19	3	78	
2009	24 263	17	3	80	

Note: Øvrig befolkning inkluderer personer med uoppgitt landbakgrunn som utgjør én og to prosentpoeng i enkelte år.
Kilde: Kompetanse Norges statistikkbank.

Ungdomsrett til videregående opplæring

Ungdom som har fullført grunnskolen eller tilsvarende opplæring, har lovfestet rett til videregående opplæring (ungdomsrett) ut det skoleåret som begynner det året de fyller 24 år. Ungdomsretten gjelder også for ungdom som har fullført videregående opplæring i et annet land, men som ikke får godkjent denne opplæringen i Norge.

Ungdomsretten gir rett til tre års videregående opplæring, eller flere i tråd med normert antall år i læreplanen til utdanningsprogrammet. Søkeren har opplæringsrett til skoleplass i bostedsregistrert fylke på ett av tre prioriterte utdanningsprogrammer. Ved fullført og bestått yrkesfaglig opplæring har en rett til ett års påbygning til generell studiekompetanse. Videre gir ungdomsrett i noen tilfeller rett til utvidet opplæringsstid; ved omvalg av utdanningsprogram blir retten utvidet i tid slik at opplæringen kan fullføres,

og det gis utvidet tid i videregående opplæring for elever med rett til spesialundervisning.

Fordi opplæringsretten er begrenset til et visst antall år med opplæring, kan retten brukes opp uten at ungdommen oppnår studie- eller yrkeskompetanse. En ungdom som tar imot en skoleplass og avbryter opplæringen etter 31. oktober, anses som å ha brukt opp dette opplæringsåret.

Ungdommen bruker ikke av opplæringsretten hvis opplæringen avbrytes innen 31. oktober, eller hvis han eller hun er deltids elev som følger en tredel eller mindre av det timetallet som er fastsatt for utdanningsprogrammet eller programområdet. Det samme gjelder for elever som tar et innføringsår for minoritetsspråklige.

Voksenrett til grunnskoleopplæring

Voksne har rett til grunnskoleopplæring dersom de oppfyller fire vilkår: (i) er over opplæringsplik-

Tabell 5.4 Voksne i videregående opplæring, etter utdanningsprogram og kjønn. 2017.

Utdanningsprogram	Antall	Andel		Andel			
	Totalt	Menn	Kvinner	25–29 år	30–39 år	40–49 år	Over 50 år
Studiekompetanse	5 145	42	58	50	38	10	9
Helse- og oppvekstfag	9 927	18	82	26	38	26	2
Annen yrkeskompetanse	12 032	70	30	37	34	20	9
Alle utdanningsprogrammer	27 104	46	54	35	36	20	9

Kilde: Kompetanse Norges statistikkbank.

tig alder (dvs. det året personen fyller 16 år), (ii) ikke har rett til videregående opplæring etter opplæringsloven § 3-1, (iii) har lovlig opphold i Norge og (iv) har behov for grunnskoleopplæring. Når de tre første vilkårene er oppfylt, må det vurderes konkret om søkeren faktisk trenger / har behov for grunnskoleopplæring.

Retten til grunnskoleopplæring for voksne omfatter de fagene den voksne trenger for å oppfylle vilkårene for å få vitnemål for fullført grunnskoleopplæring for voksne (norsk, engelsk, matematikk, samt to av de tre fagene samfunnsfag, naturfag og KRLE). Voksne kan velge å ta grunnskoleopplæring for voksne med sikte på vitnemål eller få opplæring i enkeltfag eller deler av fag. Opplæringen kan begrenses til grunnleggende ferdigheter, dersom den voksne ønsker og har behov for det. Grunnleggende ferdigheter er forutsetninger for læring og utvikling i skole, arbeid og samfunnsliv. De grunnleggende ferdighetene for Kunnskapsløftet er lesing, regning, skriving, digitale ferdigheter og muntlige ferdigheter.

Grunnskoleopplæring for voksne skal tilpasses den enkeltes forutsetninger og behov. Voksne med rett til grunnskoleopplæring har rett til rådgivning for å kartlegge hvilken opplæring de har behov for. Som en del av tilpasningen av opplæringstilbudet, kan voksne med et annet morsmål enn norsk og samisk ha rett til særskilt språkopplæring, herunder morsmålsopplæring og tospråklig fagopplæring, dersom dette er nødven-

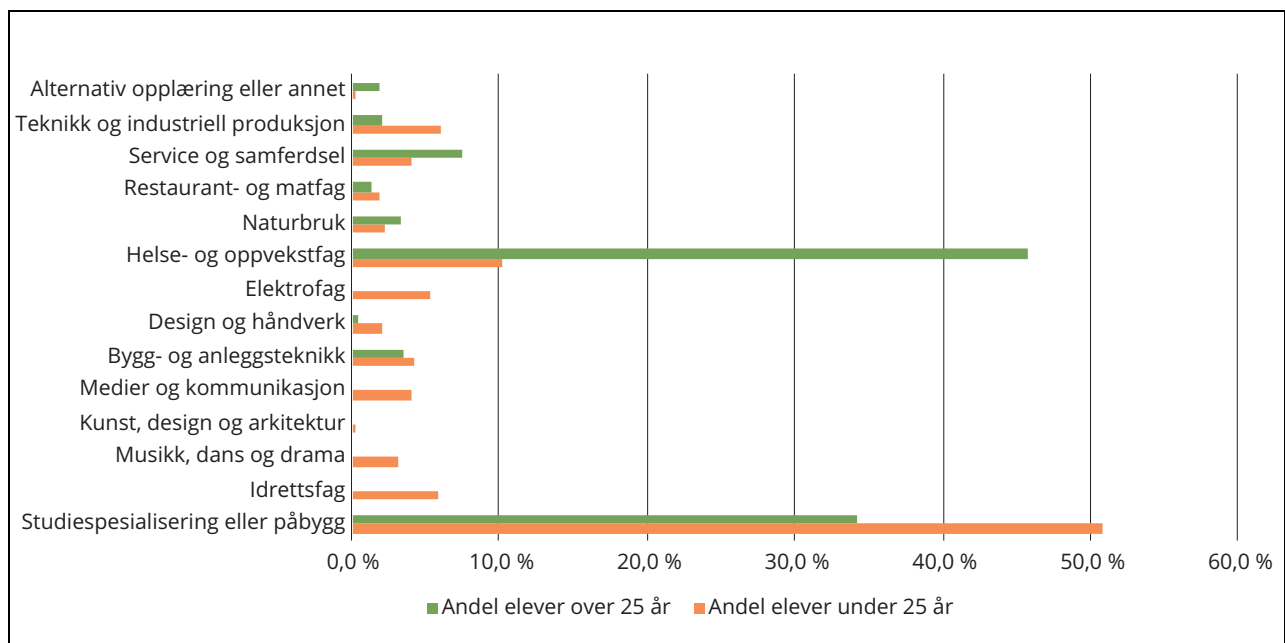
dig for at de skal få et forsvarlig utbytte av opplæringen.

Kommunen kan benytte studieforbund, godkjente nettskoler og andre som gir tilbud om grunnskoleopplæring, for å oppfylle plikten til å gi grunnskoleopplæring til voksne.

Voksenrett til videregående opplæring

Fra og med det året en fyller 25 år har voksne med fullført grunnskoleopplæring eller tilsvarende, rett til videregående opplæring (voksenrett) etter søknad. Retten ble lovfestet i år 2000, og omfatter rettigheter til realkompetansevurdering, tilrettede løp og tilpasset opplæring. Voksenretten gjelder også for dem som har fullført videregående opplæring i et annet land, men som ikke får godkjent denne opplæringen i Norge. Vilåret er at søkeren må ha gyldig opphold i Norge. Når en som voksen er tatt inn på videregående opplæring, har en rett til opplæring i så lang tid som er fastsatt i den aktuelle læreplanen han eller hun følger.

Den voksne har som hovedregel rett til sitt primærønske, og har ikke plikt til å føre opp tre utdanningsønsker i sin søknad slik som ungdom. I retten ligger det òg at opplæringen skal være tilpasset den enkeltes behov, og at tilbud om opplæring skal være i samsvar med den ønskelige sluttkompetansen. I tillegg skal det legges avgjørende vekt på muligheten til å oppnå yrkes- eller studiekompetanse. Som voksen har en òg rett til å få



Figur 5.4 Elevfordeling mellom program. Gjennomsnitt siste fem år. Elever over og under 25 år.

Kilde: Deloitte 2018.

Boks 5.1 Definisjoner av fullført videregående opplæring

Utdanningsdirektoratets definisjon av fullført videregående opplæring:

- Hva som ligger i begrepet «fullført videregående opplæring» må baseres på en totalvurdering basert på hvor mye opplæring den voksne faktisk har mottatt. Det vesentlige i en slik vurdering vil være om den voksne har mottatt en opplæring av et slikt omfang at vedkommende må anses å ha tatt ut opplæringsretten sin.
- Videregående opplæring kan være fullført uten å være bestått.
- En elev eller lærling som har fullført og bestått videregående opplæring oppnår studie- eller yrkeskompetanse. Men en elev eller lærling kan ha fullført videregående opplæring uten å oppnå tilsvarende kompetanse.
- Som grunnlag for vurdering av om den voksne har rett ligger utfordringen i å avgjøre hvor mye videregående opplæring man har mottatt og fremdeles bli regnet som ikke fullført. Som en tommelfingerregel angir Utdanningsdirektoratet at den som har vært elev ved en skole per 1. november trolig har brukt

opp retten sin til det aktuelle opplæringsåret, mens den som har sluttet før 1. november ikke vil ha brukt opp sin rett.

Statistisk sentralbyrås definisjon av fullført videregående opplæring:

- Fullført: En person regnes som å ha fullført en utdanning når eleven eller lærlingen har bestått alle årstrinn i videregående opplæring, som fører til vitnemål eller fag- eller svennebrev. Elever som enten har avlagt eksamen på, eller er i gang med, fag på universitet/høyskole er i statistikken (SSBs statistikk) antatt å ha bestått videregående opplæring med vitnemål, en antakelsen som i noen tilfeller ikke stemmer.
- Avbrutt videregående opplæring: omfatter både de elever og lærlinger som har sluttet i løpet av opplæringsåret og de som har gjennomført alle årene, men har strøket i eller mangler ett eller flere fag.
- Sluttet underveis: elever som slutter i løpet av skoleåret eller etter endt skoleår.

Kilde: Utdanningsdirektoratet og Statistisk sentralbyrå.

kompetansen, opparbeidet gjennom formell opplæring og deltakelse i arbeidsliv og samfunnsliv, realkompetansevurdert (beskrevet i avsnitt 5.2.6).

Opplæringsloven har ingen bestemmelser om rett til omvalg for voksne i videregående opplæring. Dette ses i sammenheng med at voksenretten ikke er knyttet opp mot et bestemt antall år, eller fastsetter at retten må tas ut innenfor en bestemt tidsramme. Likevel kan voksne søke om å bytte fra ett utdanningsprogram til et annet. Dette fordi voksenretten skal tilpasses den voksnes behov, og at han/hun skal få tilbud om opplæring som er i samsvar med ønsket sluttkompetanse.

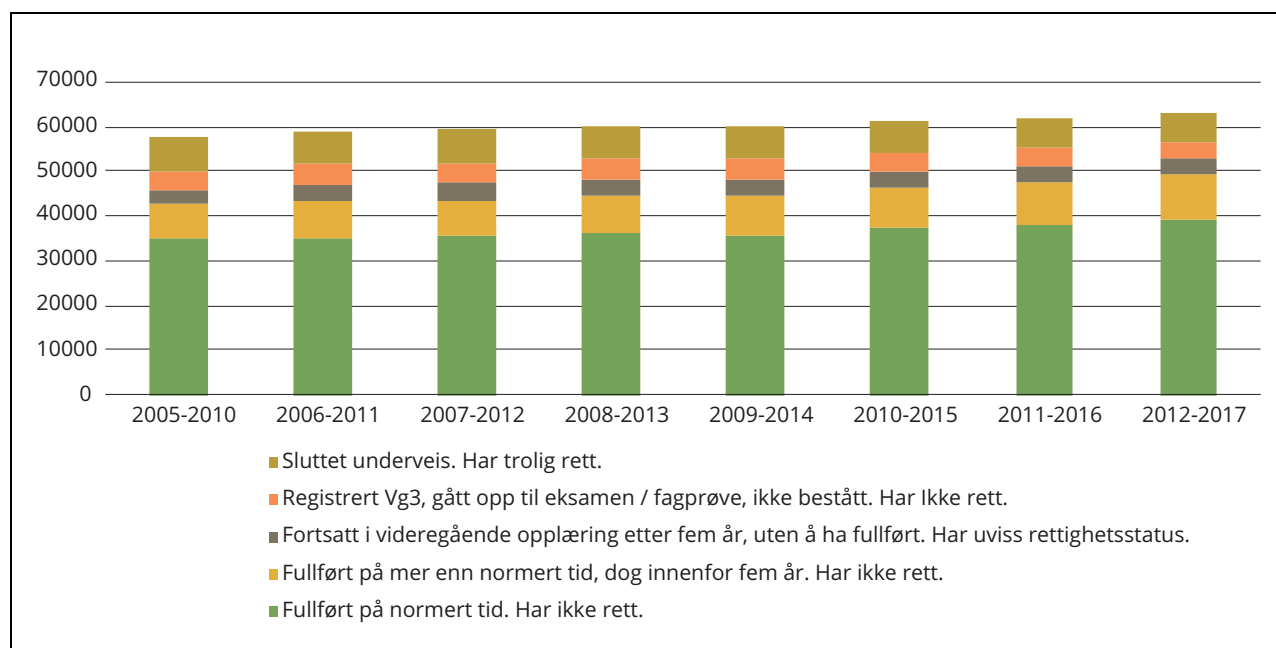
Den enkelte fylkeskommune kan også gi tilbud om videregående opplæring til personer som ikke har lovfestet rett. Personer uten lovfestet rett er de som har mistet retten til videregående opplæring etter bortvisning, de som tidligere har fullført videregående opplæring, eller de som har oppnådd studie- eller yrkeskompetanse.

Sammenheng mellom ungdomsrett og voksenrett

Voksenretten til videregående opplæring inntreffer det året man fyller 25 år. Det vil si etter at retten til videregående opplæring som ungdom ikke gjelder lenger. Og den voksnes rett avhenger av at man har fullført grunnskoleopplæring, og at man ikke har fullført videregående opplæring.

Utdanningsdirektoratet gir i sitt rundskriv om voksnes rettigheter til videregående opplæring sin definisjon av hva som ligger i uttrykket «fullført videregående opplæring». Det er et annet fullføringsbegrep enn det som benyttes i gjennomføringsstatistikken, presentert i blant annet kapittel 4. Når en i utdanningspolitisk sammenheng omtaler fullføring av videregående opplæring menes som oftest «fullført og bestått» med studiekompetanse eller yrkeskompetanse (oftest fagbrev). Det kan virke forvirrende at «fullføring» knyttet til rettigheter er noe annet. Se også boks 5.1 om definisjoner av fullført videregående opplæring.⁵

⁵ Rundskriv Udir-2-2008.



Figur 5.5 Gjennomføring og tolkning av rettighetsstatus. Fem år etter start i videregående opplæring.

Kilde: Statistisk sentralbyrå /statistikkbank. Status fem år etter for årskullene som begynte i videregående opplæring 2005–2012.

I Utdanningsdirektoratets rundskriv 2–2008 sies det at ved vurdering av voksenrett skal det foretas en totalvurdering basert på hvor mye opplæring den voksne faktisk har mottatt. En person som har fullført og bestått samtlige fag eller avlagt fag-/svenneprøve, har ikke voksenrett. Mens en voksen som har fullført grunnskoleopplæring, og ikke har påbegynt noen form for videregående opplæring, har voksenrett. Dette er klare ytterpunkter.

Utdanningsdirektoratet skriver videre at når det skal vurderes hva det innebærer å ha fullført videregående opplæring, må det skilles mellom fullført og bestått. Videregående opplæring kan være fullført uten å være bestått, altså uten studie- eller yrkeskompetanse, og i disse tilfellene kan retten være oppbrukt. Det vesentlige, ifølge Utdanningsdirektoratet, i en slik vurdering vil være om den voksne har mottatt en opplæring av et slikt omfang at han/hun må anses å ha tatt ut opplæringsretten sin. Den voksne kan i så fall ta manglende fag som privatist, men vil ikke ha rett til opplæring.

Elever som har bestått Vg1 og Vg2, men ikke påbegynt Vg3 vil ikke ha fullført videregående opplæring og har fortsatt rett (ungdomsrett og/eller voksenrett) til opplæring etter opplæringsloven. For voksne som har tatt deler av videregående opplæring, men ikke fullført fag som tidligere var en del av tilbudsstrukturen i videregående opplæring, vil det være aktuelt å gjøre en

realkompetansevurdering for eventuelt å godkjenne kompetansen.

Det føres ikke offisiell oversikt over rettighetsstatus knyttet til videregående opplæring. Men utvalget har ved bruk av SSBs statistikkbank kunnet se på fullføringsstatus fem år etter oppstart av videregående opplæring. Gjennom denne oversikten anslås det at av alle dem som startet på videregående opplæring i 2012, er det mellom 9 600 (de som har sluttet underveis og trolig har rett) og 13 000 av dette kullet som fortsatt har rett til videregående opplæring, jf. figur 5.5. For årene før er størrelsen noe høyere. Hvor mange dette aggregerer seg til over tid blir vanskelig å anslå da det alltid er noen som fullfører opplæring i etterkant. Men at det er et betydelig antall som har voksenrett til videregående opplæring er ikke til å se bort fra.

5.1.3 Beskrivelse av grunnskoleopplæring

Barn og unge har rett og plikt til grunnskoleopplæring når de skal oppholde seg i Norge i mer enn tre måneder. Barn starter vanligvis i grunnskolen det året de fyller seks år og fullfører det tiende skoleåret i det året de fyller 16 år. Etter sakkyn-dige vurderinger kan skolestart utsettes eller rett og plikt til opplæring fritas.⁶

⁶ Lov om grunnskolen og den videregående opplæring § 2-1.

Grunnskolen er delt i et barnetrinn og et ungdomstrinn. Barnetrinnet omfatter 1.–7. årstrinn, og ungdomstrinnet omfatter 8.–10. årstrinn. Grunnskoleopplæringen skal omfatte fagene kristendom, religion, livssyn og etikk, norsk, matematikk, fremmedspråk, kroppsøving, kunnskap om heimen, samfunnet og naturen, og estetisk, praktisk og sosial opplæring.⁷

Organisering av grunnskoleopplæring for voksne

Kommunen har ifølge opplæringsloven ansvaret for grunnskoleopplæringen for både barn og voksne som er bosatt i kommunen.⁸ Selv om kommunen har ansvaret for grunnskoleopplæringen for voksne, trenger de ikke å organisere opplæringen selv. Mange kommuner inngår interkommunalt samarbeid, der deltakerne får opplæringen i en annen kommune enn bostedskommunen. Fylkeskommunen har ansvaret for grunnskoleopplæring for voksne i helseinstitusjoner og fengsler.⁹ Kommunen/fylkeskommunen kan ikke kreve at det melder seg et minimumsantall søkere for at det skal tilbys opplæring.

Kommunen/fylkeskommunen kan bruke studieforbund, godkjente nettskoler og andre til å oppfylle plikten til å tilby grunnskoleopplæring.¹⁰ Hovedvekten av deltakerne i grunnskoleopplæringen for voksne får opplæringen på et voksenopplæringssenter.

Grunnskoleopplæringen i kommunene og fylkeskommunene finansieres gjennom kommunenes og fylkeskommunenes frie inntekter, dvs. skatteinntekter og rammetilskudd. Det er midler som kommunene og fylkeskommunene fritt kan prioritere mellom sine oppgaver, uten andre føringer fra staten enn gjeldende lover og regler. Les mer om kostnadsnivået i opplæring for voksne i avsnitt 5.1.9.

Grunnskoleopplæringen for voksne skal være gratis, det gjelder også læremidler.¹¹ Kommunene kan ikke kreve skolepenger fra voksne som har rett til grunnskoleopplæring. Det samme gjelder om kommunen bruker studieforbund, godkjente nettskoler eller andre til å gi tilbud om grunnskoleopplæring.

87 prosent av voksenopplæringsinstitusjonene gir hele eller deler av opplæringen ved et voksenopplæringssenter, og 96 prosent av deltakerne i grunnskoleopplæring for voksne får opplæringen på en slik institusjon. 18 prosent av voksenopplæringsinstitusjonene tilbyr opplæring på arbeidsplassen, og 16 prosent av deltakerne i grunnskoleopplæring for voksne går på en voksenopplæringsinstitusjon med et slikt tilbud. Så godt som alle voksenopplæringsinstitusjonene gir opplæring på dagtid, mens ti prosent gir undervisning på kveldstid. 30 prosent av deltakerne i grunnskoleopplæring for voksne går på en voksenopplæringsinstitusjon som har tilbud om opplæring på kveldstid.¹² Ifølge de kommunene som ble spurt i en NOVA-undersøkelse, bruker minoritetsspråklige to-tre år på å gjennomføre grunnskoleopplæringen.¹³

Totalt går det om lag 1 300 årsverk til undervisning av voksne i grunnskolen (inkludert spesialundervisning) i skoleåret 2016–2017. Det gir om lag ti elever per årsverk. Til sammenlikning var det 13,5 årsverk per elev i grunnskoleopplæring for unge, inkludert ressurser til spesialundervisning.¹⁴ Det er om lag 200 flere årsverk i opplæringen dette skoleåret enn i foregående skoleår. 96 prosent av årsverkene til undervisning i grunnskoleopplæring for voksne blir utført av personale med godkjent lærerutdanning.

5.1.4 Beskrivelse av videregående opplæring

Ungdom som har fullført grunnskoleopplæringen (eller tilsvarende opplæring), har etter søknad rett til tre års heltid videregående opplæring. Dette gjelder også dem som har fullført videregående opplæring i et annet land, men som ikke får godkjent opplæringen som studiekompetanse eller yrkeskompetanse i Norge. I fag der læreplanen forutsetter lengre opplæringstid enn tre år har ungdommen rett til opplæring i samsvar med den opplæringstiden som er fastsatt i læreplanen. Ungdom som har fylt 15 år, søker selv om inntak til den videregående opplæringen. I 2015 var 92 prosent av alle i aldersgruppen 16–18 år i videregående opplæring, inkludert lærlinger og lære kandidater. Høsten 2017 var det 73 707 søkere til Vg1, det er en liten nedgang fra tidligere år. Av disse søkte 52 prosent på studieforbereidende utdanningsprogrammer og 48 prosent på yrkesfaglige

⁷ Lov om grunnskolen og den videregående opplæring § 2-3.

⁸ Lov om grunnskolen og den videregående opplæring § 13-1, jf. § 4A-4 første ledd og lov om folkeregistrering kapittel 4.

⁹ Lov om grunnskolen og den videregående opplæring §§ 13-3 og 13-3a.

¹⁰ Lov om grunnskolen og den videregående opplæring kapittel 4A, jf. § 4A-4 annet ledd.

¹¹ Rundskriv Udir-3-2012 og lov om grunnskolen og den videregående opplæring § 4A-1 annet ledd.

¹² Kilde: Utdanningsdirektoratet/GSI.

¹³ Dæhlen mfl. 2013.

¹⁴ Kilde: Utdanningsdirektoratet/Utdanningsspeilet 2017.

utdanningsprogrammer. Tall fra 2016 viser at 75 prosent av dem som startet på videregående opplæring i 2010, fullførte med studie- eller yrkeskompetanse innen to år etter normert tid. Fullføringsgraden er høyere blant elever på studieforberedende utdanningsprogrammer (86 prosent) enn den er på yrkesfaglige utdanningsprogrammer (64 prosent).¹⁵

Fra høsten 2016 er det 13 utdanningsprogrammer i videregående opplæring. Av disse er fem studieforberedende utdanningsprogrammer som fører til generell studiekompetanse og avsluttes med eksamen. De som fullfører disse utdanningsprogrammene, får utstedt vitnemål. Det er åtte yrkesfaglige utdanningsprogrammer som fører til yrkeskompetanse, og som i de fleste tilfeller avsluttes med en fag- eller svenneprøve.¹⁶ Elever som bare har fullført årstrinn eller enkeltfag har rett til å få utstedt kompetansebevis.¹⁷

De fleste av de yrkesfaglige utdanningsprogrammene følger normalt en hovedmodell med to års opplæring i skole, etterfulgt av to år som lærling i lærebedrift hvorav ett år er opplæring, og ett år er verdiskaping. Opplæringen i yrkesfagene kan også organiseres på andre måter, for eksempel ved at all opplæring eller deler av opplæringen skjer i bedrift. Da gir lærebedriften all opplæringen, eller den kan ha avtalt særskilt med fylkeskommunen hvilke deler av opplæringen som skal gis i skole. I noen få lærefag skjer hele opplæringen i skole, da ofte i tilfeller med mangel på lærlingsplasser i arbeidslivet. Figur 5.6 viser ulike opplæringsmodeller for yrkesfagene der de røde boksene er opplæring i skole og de grønne er i bedrift. Se ordliste i starten av NOU-en for forklaring av de ulike løpene. Merk at det jobbes med organiseringen av videregående opplæring både i Liedutvalget som skal foreslå endringer i struktur, organisering og fagsammensetning, og Nordrumutvalget, som gjennomgår opplæringsloven.

Organisering av videregående opplæring for voksne

Voksne har rett på å få avklart hvorvidt de har voksenrett, få vurdert sin realkompetanse og få et enkeltvedtak om videregående opplæring «innen rimelig tid». Regelverket er derimot ikke eksplisitt om hvor lang tid det vil ta før den voksne skal gis dette tilbudet, selv om det er presisert at fylkes-

kommunene ikke kan ha ventelister. Voksne kan søke inntak til videregående opplæring uavhengig av den generelle søknadsfristen. Udir har presisert at fylkeskommunen bør bruke skjønn, og ikke la ventetiden bli så lang at den voksnes behov eller motivasjon svekkes.¹⁸

I vedtaket om inntak på opplæringstilbudet skal fylkeskommunen ta stilling til:

- om den voksne har rett til videregående opplæring etter opplæringsloven § 4A-3
- hvor mye av retten som er i behold, hvis den voksne bare har deler av retten i behold
- hvilken sluttkompetanse den voksne tilbys
- hvilket opplæringstilbud den voksne tilbys, blant annet hvor opplæringstilbudet gis og hvilke fag som gis når.

Dersom målet er yrkeskompetanse skal det i vedtaket gå fram hvilket fag- eller svennebrev søker skal gis opplæring i. Der fylkeskommunen gir den voksne tilbud om en annen sluttkompetanse enn den søkeren ønsker, så skal dette begrunnes særskilt i vedtaket. Søkeren kan takke nei til tilbudet uten å miste sin rett til opplæring.¹⁹

Deltakere i videregående opplæring med voksenrett har krav på et opplæringstilbud tilrettelagt for deres livssituasjon. Opplæringen kan gjennomføres som komprimerte løp, og kan gjennomføres på kveldstid eller som nettundervisning. Halvparten av de studieforberedende utdanningsprogrammene tilbys som nettbasert undervisning, ifølge NOVA. Det er mindre nettbasert undervisning på yrkesfaglige utdanningsprogrammer.²⁰ Den delen av opplæringen som fylkeskommunen skal tilby på skole kan enten gis i ordinære klasser eller som tilbud spesielt organisert for voksne. Hovedregelen er at voksne skal tas inn på opplæringstilbud særskilt organisert for dem.²¹

Videregående opplæring for voksne er, som for ungdom, delt inn i studieforberedende og yrkesfaglig utdanningsprogrammer. Utdanningsprogrammet studiespesialisering for voksne består av de seks fagene norsk, engelsk, matematikk, naturfag, historie og samfunnsfag. Det er samme læreplaner for voksne og ungdom i videregående opplæring.

Voksne som har fullført og bestått videregående opplæring i utlandet, har fra august 2017 rett til videregående opplæring om deres utdanning ikke anerkjennes i Norge. Det vil si at utdanning-

¹⁵ Dæhlen mfl. 2013.

¹⁶ Se mer om utdanningsprogrammet på vilbli.no.

¹⁷ Rundskriv Udir fra 05.02.2018 Førings av vitnemål og kompetansebevis for videregående opplæring i Kunnskapsløftet 2018.

¹⁸ Rundskriv Udir-2-2008.

¹⁹ Rundskriv Udir-2-2008.

²⁰ Dæhlen mfl. 2013.

²¹ Forskrift til opplæringslova § 6-45.

	1 år	2 år	3 år	4 år	5 år
2+2	Vg1	Vg2	Vg3		Fagprøve
1+3 (særløp)	Vg1	Vg2	Vg3		Fagprøve
0+4	Vg1				Fagprøve
Yrkes- kompetanse	Vg1	Vg2	Vg3	Yrkeskompetanse	
Avviksfag	Vg1	Vg2	Teori	Vg3	Fagprøve
Vg3 i skole	Vg1	Vg2	Vg3	Fagprøve	
Praksisbrev	Vg1	Vg2	Kompetansebevis		
Praksis- kandidat	5 års relevant arbeidserfaring				Fagprøve
YSK/TAF*	Vg1	Vg2	Vg3		Fagprøve og studiekompetanse
Veksling (forsøk)	Vg1				Fagprøve

Figur 5.6 Opplæringsmodeller for yrkesfagene.

Rød farge representerer opplæring i skole, mens grønn farge representerer opplæring i bedrift.

* Yrkes- og studiekompetanse/tekniske og allmenne fag (YSK/TAF). Se ordliste side 17.

gen ikke godkjennes som generell studiekompetanse ved opptak til høyere utdanning eller ikke anerkjennes som sidestilt med norsk fag- eller svennebrev.²²

Lærlingordningen og andre måter å få fag- og svennebrev på

Det tredje og det fjerde året i yrkesfag kan i de fleste utdanningsprogrammer gjennomføres ved at eleven får sin opplæring i bedrift. Da kalles eleven lærling. I starten av perioden går det meste av tiden med til opplæring, men etter hvert deltar de i bedriftens verdiskaping. De har samme rettigheter og plikter som andre ansatte i bedriften,

men har også krav på opplæring etter læreplanen i faget. Bedriften må være godkjent som lærebedrift. Utdanningen avsluttes med en prøve, og det tildeles et svennebrev (håndverksfag) eller fagbrev. Dette gjelder også for voksne som tar videregående opplæring på ordinært vis. Fagopplæringen har vært lovfestet i opplæringsloven siden 1998.

I tillegg til denne hovedmodellen finnes det en god del andre måter å få yrkeskompetanse på, spesielt for voksne som er, eller har vært i jobb. Se figur 5.6. Uavhengig av hvilket utdanningsprogram den voksne deltar i er prinsippet at opplæringen skal bygge på den voksnes formal- og realkompetanse, og lærlingtiden kan derfor også gjøres kortere for voksne. Tilbudet skal være tilpasset den enkeltes behov når det gjelder både tid, sted, lengde og progresjon.

Voksne som ønsker mindre omfattende opplæring enn fag- eller svennebrev, kan også få grunn-

²² Forslaget innebærer lovteknisk at de som er over 25 år, vil få rett til videregående opplæring etter opplæringsloven § 4A-3. De som er under 25 år, vil få rett til videregående opplæring etter opplæringsloven § 3-1, men de får i tillegg en rett til å velge opplæring etter § 4A-3 i stedet.

Tabell 5.5 Nye lærekontrakter – utdanningsprogram og år.

Utdanningsprogram	2015		2016		2017	
	Alle nye kontrakter	Nye kontrakter, voksne over 25 år	Alle nye kontrakter	Nye kontrakter, voksne over 25 år	Alle nye kontrakter	Nye kontrakter, voksne over 25 år
Alle utdanningsprogrammer	19 829	2 131	1 844	2 247	21 504	2 668
Bygg- og anleggsteknikk	3 820	383	3 941	450	4 500	634
Design og håndverk	1 069	190	1 046	223	955	209
Elektrofag	3 125	272	3 036	256	3 211	257
Helse- og oppvekstfag	3 657	695	3 609	717	3 935	744
Medier og kommunikasjon (gammel ordning)	92	18	92	21	82	19
Naturbruk	532	70	572	59	689	94
Restaurant- og matfag	1 145	118	1 104	120	1 245	183
Service og samferdsel	2 318	159	2 498	167	2 669	223
Teknikk og industriell produksjon	4 071	226	3 946	234	4 218	305

Kilde: Utdanningsdirektoratet/statistikkportalen.

kompetanse gjennom lære kandidatordningen (individuelt tilpasset ut fra evner og forutsetninger) og praksisbrevordningen (standardisert). Disse ordningene gir ikke yrkeskompetanse, kun opplæring i et utvalg av kompetansemålene.

Praksiskandidater er en dokumentasjonsordning der man går opp til samme praktiske læreprøve som lærlinger, men uten å delta i opplæringstiltak. Disse kandidatene må dokumentere allsidig praksis i faget som er minst 25 prosent lengre enn læretiden før fag- eller svenneprøven. I de fleste fag vil det si minst fem år i full stilling. Det er ikke krav om fellesfag for praksiskandidater. Og det er fylkeskommunen som avgjør om den praksisen kandidaten viser til, kan godkjennes. For å kunne avlegge fag- eller svenneprøve som praksiskandidat må man ha bestått en tverrfaglig teorieksamen i faget. I regi av fylkene arrangeres det vanligvis en egen eksamensforberedende opplæring som forberedelse til nevnte teorieksamen.

Praksiskandidatordningen er det tilbudet flest voksne benytter i fag- og yrkesopplæringen. I 2016–2017 var det rundt 11 800 voksne over 25 år som besto en fag- og svenneprøve, hvorav rundt 2 500 som lærlinger, 8 800 var praksiskandidater, og om lag 500 gjennomførte fagopplæring i skole. Antall voksne som har fullført fag- og yrkesopplæ-

ringen i de seneste årene har vært svakt økende.²³ De elevene som ikke får læreplass, får tilbud om å fullføre Vg3 i skolen i løpet av ett år.

Høsten 2017 ble det tegnet 21 500 nye lærekontrakter; av disse var 2 700 med personer over 25 år. I 2017 var det i alt registrert 41 500 lærlinger med kontrakter i Norge, hvorav om lag 5 300 var med personer over 25 år. Antallet nye lærlinger varierer sterkt mellom fagene og utdanningsretningene. Tabell 5.5 viser fordelingen av nye lærekontrakter for 2015–2017 mellom utdanningsretninger.

Lærlingene mottar lønn som ansatte i læretiden. Lønnsspørsmålet er et forhold mellom lærling og virksomhet, men er oftest regulert gjennom tariffavtale. Lønnen varierer mye mellom fag og bedrifter, men vanligvis starter lærlingen med 30 prosent av fagarbeiderlønn det første halvåret, stigende til 40, 50 og 80 prosent de neste tre halvårene.

I 2017 var det 28 893 personer som søkte om læreplass som førsteønske, hvorav 3 423 var over 25 år. Både ungdom og voksne er det altså flere som søker enn som får plass som lærling. Det er mange mulige årsaker til at søkerne ikke tegner lærekontrakt. Det kan være at søkeren ikke er

²³ Kilde: Utdanningsdirektoratet/statistikkportalen.

kvalifisert til lære plass pga. stryk karakter, søkeren kan ha ombestemt seg og velger et annet utdanningstilbud, eller går over i jobb. I mange tilfeller skaffer søkere seg lære plass på egen hånd, uten at dette registreres av fylkeskommunen. I tillegg er det en «rest-gruppe» som ikke finner lære plass. Tallgrunnlaget gir ikke svar på hvor stor denne gruppen er. Hvor mange som endrer sine valg etter først å ha søkt om lære plass, gir dagens statistikk heller ikke svar på.

Bedrifter som tar inn lærlinger får lærlingtilskudd fra fylkeskommunen etter satser som justeres hvert år. I 2018 gir basistilskudd I kroner 153 053 per lærling per år og basistilskudd II gir kroner 59 811 per lærling per år.²⁴ Tilskuddet gis fordi bedriften påtar seg et opplæringsansvar overfor lærlingen. Bedriften forplikter seg blant annet til å gi lærlingen opplæring i henhold til læreplanen i faget.

Basistilskudd I tildeles bedrifter som tegner lærekontrakt eller opplæringskontrakt med ungdom som har opplæringsrett, mens basistilskudd II gis til bedrifter som har inngått lærekontrakter med lærlinger som har fylt 21 år, og som har full opplæring i bedrift. I tillegg gis basistilskudd II for lærekontrakter som er inngått med lærlinger som tidligere har fått oppfylt sin rett til videregående opplæring. Ved innføring av basistilskudd I og II ble det lagt vekt på at lærlingordningen var en utdanning for ungdom, og med et høyere tilskudd for de yngste skulle det gi insentiver til at flere ungdommer skulle få lærlingplass.

Bedrifter som tar inn lærlinger i små og verneverdige håndverksfag, får høyere tilskudd. Over Kunnskapsdepartementets budsjett bevilges det også et ekstra tilskudd til bedrifter som tar inn lærlinger, lære kandidater og praksisbrevkandidater med særskilte behov. Tilskuddet er fra 2013 også utvidet til å omfatte lærlinger, lære kandidater og praksisbrevkandidater med svake norskerferdigheter og kort botid i Norge. Tilskuddsordningen er for dem som er under 25 år, og intensjonen er at ungdommene lettere skal komme ut i ordinært arbeidsliv. Tilskuddsordningen er budsjettstyrt, og ved oversøking vil tilskuddet avkortes.

Lærebedrifter og opplæringskontorer

Det finnes om lag 27 100 lærebedrifter rundt om i landet, hvorav 19 760 hadde lærlinger i 2017. Disse står for den faglige opplæringen som skjer i virksomhetene.²⁵ Med om lag 41 500 lærlinger i

2017 gir det et gjennomsnitt på om lag to lærlinger per bedrift. Mange av lærebedriftene er organisert i et opplæringskontor, og det er opplæringskontoret som i de fleste tilfeller skriver lærekontrakt med lærlingen.

Lærebedrifter får tilskudd for de lærlingene de har ansatt. For lærekontrakter som formidles gjennom et opplæringskontor tar opplæringskontoret en andel av tilskuddet. Aktiviteten i opplæringskontorene er finansiert gjennom denne «avgiften». Hvor stor andel opplæringskontorene tar av lærlingtilskuddet, varierer. I noen tilfeller er den oppe i 50 prosent av tilskuddet. Lærebedrifter som ikke er medlem av et opplæringskontor beholder hele lærlingtilskuddet selv. Opplæringskontorene kan i tillegg ha inntekter fra medlemssavgifter, kursavgifter og ekstra tilskudd fra fylkeskommuner og bransjeorganisasjoner.²⁶

Opplæringskontorene er samarbeidsorganer som ble opprettet for at småbedrifter og bedrifter uten opplæringserfaring skulle finne det enklere å bli lærebedrifter (boks 5.2). Ved at opplæringskontoret står oppført som lærebedrift, unngår bedriften å stå ansvarlig for en lærling alene. Det reduserer opplæringskostnader forbundet med lærlingordningen og utnytter stordriftsfordeler. I tillegg bidrar kontorene til å profesjonalisere ordningen og forenkle rekrutteringsprosessen.

Virksomheter som ønsker å bli lærebedrifter, kan enten inngå en egen avtale med fylkeskommunen, eller de kan gjøre det med et opplæringskontor. Den enkelte lærling inngår lærekontrakt med opplæringskontoret, mens opplæringen blir gjennomført i en eller flere medlemsbedrifter. I tillegg skal det tegnes en arbeidskontrakt for lærlingen med lærebedriften. Kontoret har ansvaret for at lærlingen får opplæring i tråd med fagplanen for faget.

Opplæringskontoret påtar seg rutinepregede/administrative oppgaver knyttet til lærlingene og står for rekrutteringstiltak av lærlinger og lærebedrifter, arrangerer læringsamlinger, markedsføring av fag og koordinering og planlegging av utplasseringer. I dette ligger det også at de fører oversikt over bedrifter som mangler lærlinger, og søkere som mangler lære plass.

I lovverket er et opplæringskontor formelt sett å betrakte som en opplæringsbedrift, som er godkjent for å lære opp lærlinger. Oppgavene til opplæringskontorene er ikke definert nærmere. For-

²⁴ Utdanningsdirektoratet.

²⁵ Kilde: Nasjonalt register for lærebedrifter. Se også www.finnlærebedrift.no

²⁶ Utdanningsdirektoratet 2018b, Proba samfunnsanalyse rapport 2016-10, og Håkon Høst mfl. 2014.

Boks 5.2 Fakta om opplæringskontorene

- Det er i 2017 registrert 293 opplæringskontorer rundt om i alle landets fylker.
- Opplæringskontorene har i gjennomsnitt 2,4 årsverk (basert på om lag 700 årsverk i opplæringskontorene til sammen).
- Ressursinnsatsen per lærling anslås til om lag 120 lærlinger per årsverk i opplæringskontorene.
- Av 19 760 lærebedrifter med lærlinger i 2017 benytter om lag 80 prosent seg av et opplæringskontor. Det er noe variasjon mellom bransjer og ut fra egenskaper ved bedriften. Oftest er det de minste og de største virksomhetene som inngår egen avtale direkte med fylkeskommunen.
- 40 prosent av kontorene har under 50 medlemsbedrifter, en tredel har 50–100 bedrifter, og firedel har over 100 bedrifter. Kommunalt eide kontorer har færre lærebedrifter.
- 39 prosent har under to årsverk, 27 prosent to-tre årsverk, 35 prosent har over tre årsverk. Blant kommunalt eide kontorer har 35 prosent over fem årsverk.

Kilde: Utdanningsdirektoratet, Proba samfunnsanalyse rapport 2016-10 og Håkon Høst mfl. 2014.

melt sett har opplæringskontorene ingen fast definerte arbeidsoppgaver. Arbeidsfordelingen mellom opplæringsbedriftene og lærebedriftene varierer derfor mellom ulike opplæringskontorer. Loven definerer derimot fylkeskommunenenes rolle. I realiteten er det opplæringskontorene som utfører en del av de oppgavene som ligger til fylkeskommunene, f.eks. knyttet til godkjenning av lærebedrifter.

Opplæringskontorene er i hovedsak direkte eller indirekte eid av lærebedriftene, eller underlagt en bransjeforening. Medlemsbedriftene er representert i styrene, sammen med fagforeninger og bransjeforeninger. Det er ulikt hvilke oppgaver opplæringskontorene påtar seg.

Bransjenes argumenter for å påta seg oppgaver som egentlig ligger til fylkeskommunene er at kontorene er tettere på, og har større kjennskap til og bedre oversikt over bedriftene i fylket, og at deres nettverk av fagpersoner er stort.

5.1.5 Privatistordningen

En privatist er en person som ønsker å dokumentere kompetanse i et fag uten å være elev eller lærling i faget. Privatister trenger altså ikke å følge undervisning eller være elev ved noen skole.²⁷

Det er mulig å være privatist både i grunnskole- og videregående opplæring. På grunnskolenivå finnes det ikke privatisteksamen for andre enn for voksne.

Privatistordningen benyttes i stor grad av elever som er i videregående opplæring, eller som

nylig har vært elever i videregående opplæring. Man kan ta privatisteksamen i fag i videregående opplæring – både yrkesfag og studieforberedende, samt fag-/svenneprøver. Det er mulig å ta eksamen i fag man ikke har fra før, som man har strøket i, eller forbedre karakterene i fag man har tatt eksamen i tidligere.

Den siste gruppen utgjør en stadig større andel. Antallet privatister på videregående nivå i Norge har hatt en gradvis økning siden tidlig på 2000-tallet. I 2008 hadde for eksempel 8 197 personer meldt seg til privatisteksamen i Oslo kommune, og det ble avlagt 21 844 enkeltksamener. Tilsvarende tall for 2012 var 11 778 kandidater og 42 112 enkeltksamener. Dette tilsvarer nær en dobling i avlagte enkeltksamener i denne perioden. Den største økningen i antall privatister finner vi innenfor de studieforberedende utdanningsprogrammene.²⁸

Som privatist har man ikke krav på undervisning i fagene før eksamen. Privatisten er selv ansvarlig for å skaffe seg pensumlister og lærebøker, samt lære seg innholdet i faget. En del velger derfor å hospitere ved en offentlig videregående skole, eller følge undervisning ved en privat skole eller nettundervisning.

Fylkeskommunen har ansvaret for å gjennomføre privatisteksamen. Privatistene må betale prøveavgift i samsvar med satser som vedtas gjennom statsbudsjettet, og som normalt justeres med prisjusteringsfaktoren for tilskudd til kommunesektoren.²⁹

²⁸ Nesmann og Kovač 2016.

²⁹ Prop. 1 S (2017–2018) for Kunnskapdepartementet.

²⁷ Forskrift til opplæringsloven § 3-10.

Gebyrene for å ta privatisteksamen er som følger:

- Har ikke tatt faget før: 1 084 kroner
- Har tatt faget før, men ikke bestått: 1 084 kroner
- Har bestått faget, men vil forbedre: 2 170 kroner

Tilsvarende tall for fag- og svenneprøven som privatist, er: første forsøk: 925 kroner, tidligere ikke bestått: 1 853 kroner. Lånekassen gir ikke støtte til eksamensgebyr.

Man kan melde seg opp til privatisteksamen to ganger i året. Fristene for oppmelding er som oftest i midten av september (med eksamen i november/desember) og i begynnelsen av februar (med eksamen i mai/juni). Man velger selv hvor mange fag man vil melde seg opp i om gangen.³⁰

Det er kommet en ny ordning for privatister som tar yrkesfag for skoleåret 2018–2019: Privatister som tar yrkesfaglige utdanningsprogrammer trenger ikke lenger å ta opp igjen programfag som de har bestått tidligere. Det er ikke lenger et krav at privatisten må ta eksamener i alle enkeltprogramfag – i tillegg til tverrfaglig eksamen – dersom hun/han bare mangler karakter i enkelte av disse programfagene eller tverrfaglig eksamen.³¹

5.1.6 Realkompetansevurdering

Et system for realkompetansevurdering ble presentert i forbindelse med Kompetansereformen i 1999. Hensikten var å gi voksne adgang til å få formell dokumentasjon av sine kunnskaper og ferdigheter uavhengig av på hvilken måte de hadde skaffet seg kompetansen. Voksne skulle få rett til å dokumentere sin realkompetanse uten å måtte gå veien om tradisjonelle prøveordninger. Det var viktig at dokumentasjon og verdsetting av realkompetanse fikk legitimitet både i arbeidslivet og i utdanningssystemet.

Realkompetansevurdering i dagens norske utdanningssystem skjer på grunnlag av den enkeltes kompetanse, uavhengig av hvor og hvordan kompetansen er ervervet. Kompetansen vurderes opp mot læringsutbyttebeskrivelsene i læreplanene i det formelle utdanningssystemet.

Dersom man har rett til grunnskoleopplæring eller videregående opplæring for voksne, er realkompetansevurdering et gratis tilbud. Selv om man ikke oppfyller vilkårene for denne retten, har

man rett til gratis vurdering dersom man blir henvist til realkompetansevurdering av andre instanser, slik som Nav. I slike tilfeller er det disse instansene som dekker kostnadene knyttet til gjennomføringen. Selv uten en slik henvisning kan man få gjennomført en vurdering, men man må da betale for vurderingen selv. Retten til realkompetansevurdering er nærmere regulert etter forskriften til opplæringsloven § 4-13 og § 6-46.

Utdanningsdirektoratet har utarbeidet retningslinjer for realkompetansevurdering i grunnskolen og videregående opplæring for voksne. Formålet med retningslinjene er å bidra til god kvalitet på realkompetansevurderingene, og en mer enhetlig praksis.³²

Antall realkompetansevurderte i grunnskoleopplæringen varierer fra år til år. I skoleåret 2016–2017 ble 200 personer realkompetansevurdert, mens det i skoleåret 2015–2016 kun var 166, noe som er en betydelig nedgang fra 2014–2015, da antallet var 668. Ifølge NIFU er det veldig lite bruk av realkompetansevurdering på grunnskolenivå. Det er lite kjennskap til ordningen, og dokumentasjonen som brukes som grunnlag for realkompetansevurdering, er dårlig. Det gjelder spesielt dokumentasjon fra arbeidsgivere.³³

I 2017 var det 2 804 elever i videregående opplæring som ble tatt opp på grunnlag av realkompetansevurdering. Det er en nedgang fra 3 085 fra 2016, mens det i 2015 var 2 696. Statistikken sier ikke noe om hvor mange som fikk avslag på søknad om opptak på grunnlag av realkompetansevurdering.³⁴

Dersom en person samlet sett har bestått / fått godskrevet enkeltfag på bakgrunn av realkompetanse, som til sammen oppfyller kravene til bestått programområde, vil dette bli registrert som bestått i Vigo. I Vigo angis det òg om en person har blitt realkompetansevurdert i enkeltfag. NIFU viser videre til at realkompetansevurdering er mer kjent og vanligere i videregående opplæring enn i grunnskolen. Også her tyder det på at realkompetansevurdering er lite forankret i Nav og at bruk av realkompetansevurdering er avhengig av enkeltpersoner.

I Nasjonal utdanningsdatabase (NUDB) registreres det om en person har blitt tatt opp til høyere utdanning basert på realkompetanse. Disse personene blir da registrert med fullført videregående opplæring i NUDB.

³⁰ Eksamensoppmelding skjer på Privatistweb.no.

³¹ Rundskriv Udir-01-2018.

³² Udir 2014b og Udir 2014a.

³³ Sutherland Olsen mfl. 2018.

³⁴ Kilde: Kompetanse Norges statistikkbank.

5.1.7 Forsøk med modulstrukturert voksenopplæring

Et tiltak i Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenfor-skap til ny sjanse: samordnet innsats for voksnes læring* er utvikling av og forsøk med modulstrukturert grunnskole- og videregående opplæring. Det organiseres gjennom to separate forsøk for grunnskole- og videregående opplæring, men det skal samarbeides tett i gjennomføringen av forsøkene. Hver modul teller for seg, men er et trinn på veien til full grunnskoleopplæring eller fag- og yrkesopplæring. Nye modulstrukturerte læreplaner er utarbeidet, og forsøkene skal gjennomføres i perioden høsten 2017 til høsten 2020.

Moduler kan gjøre det lettere å tilpasse opplæring til ulike livssituasjoner. Den enkelte kan selv bestemme opplæringstempoet og hvor mange moduler han eller hun vil ta. Korte moduler skal gjøre det enklere å kombinere opplæringen med arbeid for deltakere som allerede er i jobb. Det gjelder også for deltakere som får tilbud om opplæring i Nav eller gjennom introduksjonsprogrammet for innvandrere.

Modulstrukturert forberedende voksenopplæring

Kompetanse Norge fikk i oppdrag å iverksette forsøk med modulstrukturert opplæring for voksne på nivået under videregående opplæring, kalt forberedende voksenopplæring (FVO). Målgruppen for dette forsøket er voksne som har rett etter opplæringsloven og/eller introduksjonsloven, i tillegg omfattes opplæringstiltak i regi av Nav.

Totalt 28 skoler og voksenopplæringssentre fordelt på ti fylker har fått innvilget forsøk (deltakere fra nærmere 50 kommuner). Antall deltakere i forsøk med forberedende voksenopplæring er rundt 3 600 personer, av disse var om lag 550 oppe til eksamen våren 2018. I forsøkene skal

norskopplæring for innvandrere og grunnskoleopplæring kombineres, og det er laget egne forsøkslæreplaner som er tilpasset voksne og innvandrere. Det er en samordning av opplæringsloven og introduksjonsloven, og skal bidra til mer effektive opplæringsløp for den enkelte. Nav og opplæring innenfor kriminalomsorgen skal også delta i forsøket.

Kompetansebevis utstedes for hver fullførte modul. Det utstedes vitnemål når fagene norsk for språklige minoriteter / norsk, matematikk, naturfag, samfunnsfag og engelsk er fullført i modul 4. Det er eksamen i fagene, og forsøkslæreplanene beskriver eksamensordningen i hvert enkelt fag. Kompetanse Norge utvikler skriftlig eksamen for FVO, vurderingsveiledere og kartleggingsverktøy for lesing.

Modulstrukturert opplæring i enkelte lærefag

Utdanningsdirektoratet har i oppdrag å iverksette forsøk med modulstrukturert fag- og yrkesopplæring for voksne. Det er utviklet modulstrukturerte læreplaner i åtte lærefag: salgsfaget, logistikkfaget, gjenvinningsfaget, kokkfaget, institusjonskokkfaget, produksjonsteknikkfaget, fiske- og fangstfaget og renholdsoperatørfaget. I tillegg er det satt i gang arbeid med læreplaner i helse- og oppvekstfag og i bygg- og anleggsteknikkfaget. Målgruppen for forsøket er voksne med fullført grunnskoleopplæring eller tilsvarende.

Forsøkene blir organisert og gjennomført av Nordland, Trøndelag, Oppland, Hedmark og Vest-Agder fylkeskommuner. Utdanningsdirektoratet forventer en deltakelse i 2018 på 160–200 personer, men per august 2018 er det kun registrert 130 deltakere i modulstrukturert opplæring i lærefag.

Modulstruktureringen av fag- og yrkesopplæringen skal gjøre utdanningen mer tilpasset voksnes behov og livssituasjon, og gjøre det enklere å

Tabell 5.6 Struktur og inndeling i moduler, inkludert vurdering og dokumentasjon.

Vurderingsuttrykk	Norsk for språklige minoriteter	Matematikk	Naturfag	Samfunnsfag	Engelsk	Norsk
Tallkarakterer 1–6, standpunktkarakter	Modul 4	Modul 4	Modul 4	Modul 4	Modul 4	Modul 4
Tallkarakterer 1–6	Modul 3	Modul 3	Modul 3	Modul 3	Modul 3	Modul 3
Godkjent / ikke godkjent	Modul 2	Modul 2	Modul 2	Modul 2	Modul 2	Modul 2
Godkjent / ikke godkjent	Modul 1	Modul 1	Modul 1	Modul 1	Modul 1	Modul 1
Deltatt	Grunnmodul					

Kilde: Kompetanse Norge.

kombinere jobb og utdanning. Det bør òg kunne gjøre det enklere å finansiere utdanning gjennom egen arbeidsinntekt for en del voksne. Modulstrukturering i videregående opplæring innebærer også å gi opplæring i mindre enheter som avsluttes med en dokumentert vurdering. Deltakeren skal med andre ord kunne få vurdering og dokumentasjon etter hver fullførte modul.

For å gjøre tilbudet mest mulig attraktivt og tilgjengelig for den enkelte, skal modulene kunne tilbys og gjennomføres på ulike arenaer – på skoler, på arbeidsplasser, hos studieforbund, nettbasert eller som kombinasjoner av disse.

Forsøkene skal utformes slik at det skal være mulig å ta moduler fra forberedende voksenopplæring i kombinasjon med opplæring i et lærefag. Modulstrukturert opplæring vil gjøre det enklere å kombinere forberedende voksenopplæring og videregående opplæring. Modulstrukturering skal også bidra til bedre samordning mellom utdanningssystemets tilbud, ordningene i introduksjonsloven og arbeidsmarkedstiltak i arbeids- og velferdsetaten. Dette fordi moduler bedre vil kunne tilpasses tiltak innenfor disse ordningene.

5.1.8 Evaluering av modulstrukturert voksenopplæring

ideas2evidence (i2e) gjennomfører, på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet, en følgeevaluering av forsøket med modulstrukturert voksenopplæring. Rapport 6/2018 *Forberedende voksenopplæring – evaluering av første forsøksår* er den første av tre rapporter, og omhandler det første året med forsøk på modulstrukturering av grunnskolefagene. Forsøket med modulstrukturert fag- og yrkesopplæringen har ikke kommet tilstrekkelig i gang til å være omtalt i denne rapporten.

Rapporten viser at forsøket har satt i gang nokså store omveltninger og utviklingsprosesser for mange av utdanningstilbyderne, og de har brukt mye tid i forsøkets første år til å sette seg inn i den modulstrukturerte opplæringen. Implementeringen det første året har i stor grad handlet om å ta i bruk de nye læreplanene. i2e's inntrykk er at dette har vært en viktig motivasjon for lærestedene for å delta i forsøket.

Deltakerne i FVO

Per mai 2018 var det til sammen 3 483 deltakere i FVO, fordelt på 26 kommuner. Deltakerne har nesten utelukkende minoritetsspråklig bakgrunn, og en stor andel er fra afrikanske eller asia-

tiske land. 64 prosent av kvinnene og 30 prosent av mennene har forsørger- eller omsorgsansvar.

Utdanningsbakgrunnen til deltakerne er svært variert. Hver tiende deltaker av begge kjønn har ingen skolegang. Samtidig har, hhv. 48 prosent av mennene og 41 prosent av kvinnene mellom seks og ni års skolegang. Kvinnelige deltakere har lavere utdanning enn menn. Et flertall har ingen eller kort erfaring med norsk grunnskoleopplæring, og en stor andel av deltakerne har relativt svake muntlige norskferdigheter ved oppstart.

Deltakerne har varierende grad av arbeidserfaring. Rundt halvparten hadde ingen arbeidserfaring før de kom til landet, og enda færre har erfaring fra det norske arbeidslivet. Omtrent 15 prosent har lønnet arbeid ved siden av opplæringen.

Deltakernes inntektskilde er også kartlagt av i2e. Her ser vi at halvparten har størsteparten av sitt livsopphold fra introduksjonsordningen. I forsøket med FVO har 15 av 26 utdanningstilbydere opplevd at finansiering av livsopphold er en utfordring for deltakerne.³⁵

Deltakelse i modulene

Utdanningstilbyderne forventer at en svært høy andel deltakere skal delta i alle fag: Hele 79 prosent skal ta én eller flere moduler i fem fag. 20 prosent av deltakerne har planlagt å starte på modul 1 i alle fem fag. Videre er andelen som (så langt) har planlagt å ta alle modultrinnene, dvs. modul 1–4, også tilnærmet lik på tvers av alle fem fagene: mellom 17 og 20 prosent.

Det er verd å merke seg at vurderingsveilederne og kartleggingsverktøyet Kompetanse Norge har utviklet i lesing var klare først i juni 2018, og det har vært en del usikkerhet rundt avgrensingen mellom modulene og innplassering av elever.

Tidsbruk på modulene

Modul 1 er i gjennomsnitt planlagt med en varighet på rundt fem måneder, mens modul 2 er planlagt til rundt 6,5 måneder. Modul 3 og 4 er begge planlagt med en varighet på rundt 8,5 måneder i gjennomsnitt. Prinsippgruppen for forsøket har anslått en varighet for hver enkelt modul som tilsier at et fullt løp (modul 1-4) med fem fag vil kunne ta tre år. I tillegg kommer en eventuell grunnmodul. 19 av prosjektlederne i spørreundersøkelsen i2e har gjennomført anslår også at et

³⁵ Dahle mfl. 2018.

Tabell 5.7 Planlagte opplæringstimer i gjennomsnitt er fag og modul (antall timer).

	Norsk for språklige minoriteter	Samfunnsfag	Matte	Naturfag	Engelsk
Modul 1	346	73	101	67	91
Modul 2	293	86	126	84	110
Modul 3	289	120	181	120	166
Modul 4	292	142	194	130	181

Kilde: Dahle mfl. 2018.

fullt løp vil ta tre år, mens seks sier at løpet kan ta 3,5 til 4 år.

Det er planlagt flere opplæringstimer på høyere moduler enn lavere moduler. Norsk for språklige minoriteter skiller seg ut med det høyeste timeantallet i alle moduler, og høyest er timetallet på modul 1. Utdanningstilbyderne setter med andre ord inn betydelige opplæringsressurser i den tidlige språkopplæringen.

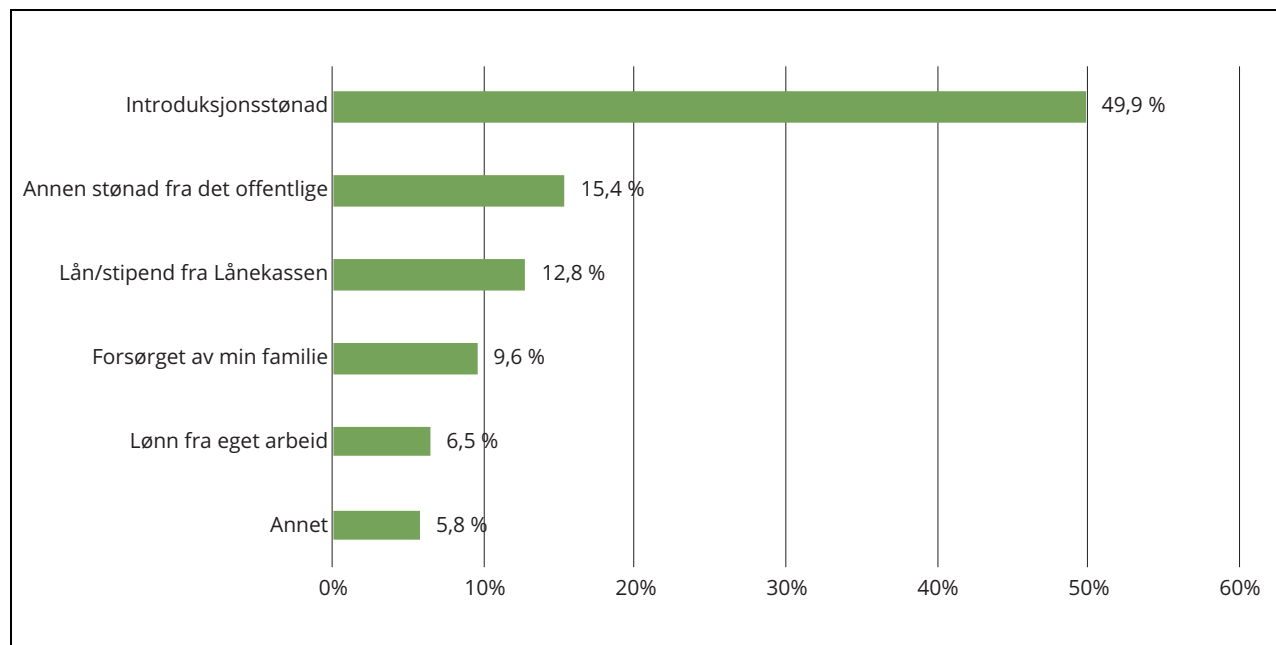
i2e har også regnet ut modulenes varighet, regnet i kalenderdager, basert på utdanningstilbydernes rapporterte start- og sluttdato for modulene. De viser at det er relativt små forskjeller mellom fagene og at det kan være en indikasjon på uniforme modulløp. Det ser ut til at moduler på samme nivå gjennomføres samtidig før man går over til neste modul i de ulike fagene.

Bruk av andre læringsarenaer enn skole er svært lite utbredt. Bare 56 deltakere får deler av opplæring i bedrift, i hovedsak gjelder det

norskopplæring. Dette kan skyldes at det er krevende å få bedrifter med på laget, og at dette arbeidet ikke er prioritert enda i forsøket. Fjernundervisning er knapt tatt i bruk, med unntak av noen få timer i gjennomsnitt i engelsk modul. i2e finner støtte for forsøkets intensjon om fleksibilitet, men foreløpig gjenstår det en del arbeid før det er tilrettelagt godt nok for de som er i arbeid eller har omsorgsoppgaver.

Samarbeid

Evalueringen gjennomført av i2e peker på mangelfull samordning mellom de tre sektorene på statlig nivå. Det er et klart eierskap til forsøket i opplæringssektoren, mens forankringen er svakere i integreringssektoren og i arbeidssektoren, både på nasjonalt og lokalt nivå. Spesielt har samordningen med Nav kommet kort. Nav har vært lite involvert i forsøket og antall deltakere som får



Figur 5.7 Deltakernes største inntektskilde det første året i FVO.

Kilde: Dahle mfl. 2018.

et tilbud finansiert av Nav er begrenset. Nav's rolle som kurstilbyder av modulene er forsinket. Det er større grad av samordning med ordningene i introduksjonsloven. Det rekrutteres mange deltakere fra introduksjonsprogrammet og norskopplæring. Evalueringen trekker fram at forsøket er tjent med større grad av koordinert styring ovenfra, ikke bare for å forplikte partene mer, men også for å sørge for bedre balanse i samarbeidet og for å sikre større klarhet om partenes ulike roller.

i2e oppfatter at partene i forsøket, både departements- og direktoratsnivå, i stor grad er samstemte i sin beskrivelse av utfordringene med dagens opplæringsordninger for voksne: dagens system er for sekvensielt, noe som resulterer i for lange kvalifiseringsløp. Opplæringen er for lite tilpasset voksnes livssituasjon og læringsbehov, og det mangler gode finansieringsløsninger. i2e oppfatter også at det på tvers av sektorer er bred støtte til at det iverksettes et forsøk for å bøte på utfordringene, og at forventningene er høye. Samtidig er det en bekymring, både i Kompetanse Norge, Arbeids- og velferdsdirektoratet og (daværende) Justis- og beredskapsdepartementet, for at det skal være vanskelig å implementert forsøket i tråd med forventningene om mer fleksibilitet.

Selv om direktoratene er samstemte i problemforståelsen og behovet for forsøket, ser det ut til at de har ulikt syn på, og forventninger til, de valgte virkemidlene. Det ser også ut til å være usikkerhet om hvilken rolle hver part skulle ha i forsøket, og hva de mer konkret skal samarbeide om. Manglende styringssignaler nedover i forvaltningskjeden kan også ha gjort det vanskeligere for flyktningtjenesten og Nav i den enkelte kommune å prioritere samarbeidet høyt nok. i2e mener likevel at det ikke er for sent å opprette fastere samarbeidskonstellasjoner og at det tverrsektorielle samarbeidet uansett vil bedres når Nav framover skal tilby moduler.

i2e oppsummerer med at det kan være et potensiale for interkommunalt samarbeid der

ulike kommuner tilbyr ulike moduler, og at dette kan øke fleksibiliteten i den modulstrukturerte voksenopplæringen. Mer om samarbeid er omtalt i avsnitt 5.6.

5.1.9 Kostnader ved grunnskole- og videregående opplæring for voksne

Driften av de offentlige grunnskolene i Norge blir i hovedsak finansiert av kommunene. Staten gir i tillegg tilskudd til grunnskoler som er godkjent etter friskoleloven. Kommunenes utgifter til grunnskolen inkluderer utgifter til undervisning, drift, materiell, lokaler og pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT).³⁶

Ansvar for videregående opplæring ligger til fylkeskommunen, og opplæringen i offentlig videregående skole eller i lærebedrift er gratis. Fylkeskommunen har ansvaret for å holde elevene med nødvendig trykte og digitale læremidler og digitalt utstyr.

Grunnskole- og videregående opplæring for voksne finansieres gjennom fylkeskommunenes og kommunenes frie inntekter, dvs. skatteinntekter og rammetilskudd. Dette er midler som kommunene og fylkeskommunene fritt kan prioritere mellom sine oppgaver, uten andre føringer fra staten enn gjeldende lover og regler. Rammetilskuddet fra staten fordeles i utgangspunktet med et likt beløp per innbygger, men inneholder utjevnen elementer på bpd inntekts- og utgiftssiden som skal kompensere for forskjeller i geografi, demografi og økonomi. Voksne i grunnopplæring er hensyntatt i de kostnadsnøkene som ligger til grunn for finansiering av ordinær grunnskole- (kommunene) og videregående opplæring (fylkeskommunene), og er beregnet på grunnlag av egne kostnadsfunksjoner for voksenopplæring, hvor også utgifter til opplæring av innvandrere er inkludert.

³⁶ Kilde: Utdanningsspeilet.

Tabell 5.8 Modulenes varighet i det enkelte fag (antall kalenderdager i gjennomsnitt).

	Norsk	Samfunnsfag	Matte	Naturfag	Engelsk	Gjennomsnitt
Modul 1	163	154	159	152	158	157
Modul 2	202	201	204	200	206	202
Modul 3	275	270	273	271	270	261
Modul 4	265	263	264	262	266	251

Kilde: Dahle mfl. 2018.

For å gjøre vurderinger av den samfunnsøkonomiske kostnaden med ny livsoppholdsytelse for voksne uten gjennomført grunnskole- eller videregående opplæring, ønsket utvalget å få kartlagt kommunale og fylkeskommunale kostnader knyttet til voksenopplæringstilbudene.

Deloitte AS fikk i oppdrag å skaffe oversikt over kommunenes og fylkeskommunenes samlede kostnader til voksenopplæring, samt gjennomsnittlige kostnader per elev, for perioden 2013–2017. Kartleggingen viser faktorer som driver kostnadene knyttet til opplæringstilbudene, samt hvordan kostnadene fordeler seg på de ulike utdanningsprogrammene.

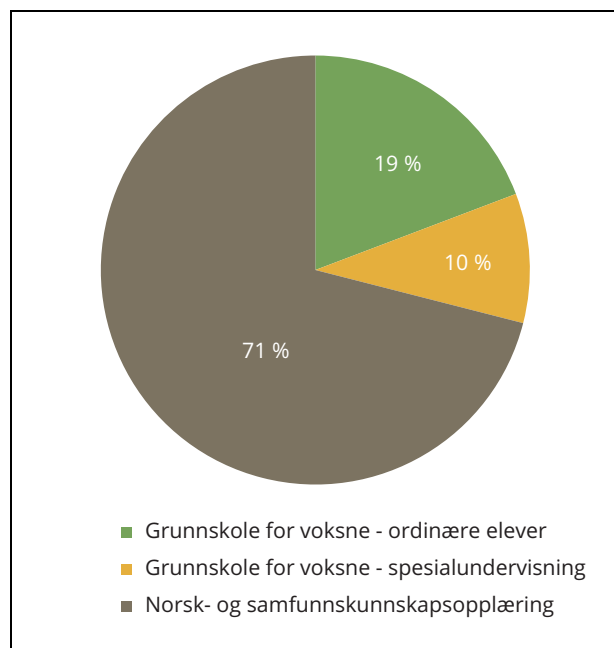
Deloitte har:

- Hentet inn og systematisert regnskapsinformasjon fra kommunene og fylkeskommunene om grunnskole- og videregående opplæring for voksne i kommuner og fylkeskommuner.
- Kartlagt samlede kostnader i kommunale og fylkeskommunale opplæringstilbud til voksne, og gjennomsnittlige kostnader per elev i grunnsopplæringen for voksne.
- Kartlagt kostnadsforskjeller mellom ulike typer opplæringsprogrammer.
- Kartlagt kostnadsdrivere i opplæringstilbudene.
- Kartlagt skalafordeler/-ulempene innenfor ulike typer av opplæring.
- Funnet gjennomsnittlige kostnader per elev innenfor de ulike opplæringstypene.

Kostnader ved grunnskoleopplæring for voksne

I de siste fem årene har antall personer over 16 år som tar grunnskoleopplæring økt fra i underkant av 10 000 i skoleåret 2013–2014 til 13 000 i 2017–2018. I denne perioden er det gruppen av språklige minoriteter som har økt, fra 56 prosent til 77 prosent. Det tilsvarer en økning fra 5 500 til 10 000. Veksten er størst fra 2015–2016 til 2016–2017, noe som reflekterer at økningen i antallet flyktninger nådde en topp i 2016. Det er foreløpig ikke tilsvarende økning blant voksne som ønsker videregående opplæring – i årene 2013–2017 lå antall deltakere ganske stabilt på rundt 11 000 individer.³⁷

Det er tre ulike grunner til at norske kommuner gir opplæring til andre enn de ordinære barnekullene. Den første og mest ressurskrevende tilleggsoppgaven er knyttet til nyankomne flyktninger. Det er påkrevd at disse har norsk- og samfunnsopplæring for å få permanent opphold eller statsborgerskap. I både 2016 og 2017 fikk



Figur 5.8 Kommunale kostnader per år (snitt siste fire år) knyttet til grunnskoleopplæring og undervisning i norsk og samfunnskunnskap.

Kilde: Deloitte 2018.

mer enn 40 000 flyktninger slike kurs, og de årlige brutto driftskostnadene til undervisningsformål var i størrelsesorden 2,6 milliarder kroner. Det utgjorde om lag 71 prosent av de kommunale kostnadene knyttet til grunnskoleopplæring for voksne og undervisningen i norsk og samfunnsopplæring (se figur 5.8). Den andre tilleggsoppgaven er opplæring til personer over 16 år som mangler kompetanse fra grunnskolenivået. De fleste som får slik opplæring er flyktninger, og det vanlige er å organisere tilbudet sammen med de obligatoriske kursene i norsk- og samfunnskunnskapsopplæring. Kostnadene til dette undervisningsformålet har i de siste årene vært på omtrent 700 millioner kroner. Den tredje tilleggsoppgaven er spesialundervisning, ikke bare til personer som aldri har hatt skolegang og ikke lyktes med, eller hatt forutsetninger for, å følge ordinær undervisning, men også til personer som må tilbake til skolen, for eksempel etter en ulykke. Den anslåtte

³⁷ Antall elever på ulike typer opplæring utenfor voksenopplæring er hentet fra SSB. Elevtallet i videregående opplæring for voksne, er oppgitt som vektete unike individer slik de er registrert i Vigo i de aktuelle skoleårene med alder 25 år eller mer og deltakelse på programmer med undervisning (vi ekskluderer privatister, kandidater i lære og øvrige elever som er over 25 år og som ikke har elevstatus «voksen»). Antall elever over 16 år i ordinær grunnskole er hentet fra grunnskolens informasjonssystem (GSI) og bygger på en årlig registrering per 1. oktober.

kostnaden til slik spesialundervisning er 360 millioner kroner i året.³⁸

Grunnskoleopplæring for voksne er alltid (i alle kommuner) skilt fra grunnskole for barnekulene, slik at både elevene og ressursene holdes tydelig atskilt. Interkommunalt samarbeid, derimot, er svært vanlig og det er et utstrakt samarbeid mellom kommuner for å skape noenlunde robuste leveransesentre. På tross av samarbeidet er det ganske betydelig variasjon i størrelsen på tilbudene, og det er svært uvanlig å se et tilbud med en ressursbruk på mer enn tre–fire millioner kroner til ordinær undervisning for voksne.

Gjennomsnittlig brutto driftskostnad til undervisningsformål i perioden 2014 til 2017 var 73 800 kroner per voksen elev i opplæring på grunnskolenivå. Til sammenlikning er gjennomsnittlig driftskostnad for barn i grunnskolen, for de samme kommunene som Deloitte har i sitt utvalg, 124 405 kroner. Små tilbud kan ha en høy gjennomsnittskostnad per elev, men det er relativt uvanlig å se gjennomsnittskostnader som avviker med mer enn +/- 20 000 kroner når spesialundervisning holdes utenfor. Når det finnes et «normalt» kostnadsnivå er det fordi det finnes en «normal» leveransmodell. Kommunene satser på klasseromundervisning, fem til seks timer hver dag i to år med én lærer i klasserommet og til tider støtte fra assistent. Helst vil man ha 12 til 16 elever i en klasse – flere elever kan være vanskelig fordi det er stor variasjon i kompetanse blant elevene. Færre er heller ikke bra siden det kreves en gruppe for å få et klassemiljø. De kommunene som har mange elever, gjør sitt beste for å dele inn klassene etter ferdighetsnivå (hvor mye man mangler), men også forhold som elevenes ambisjoner og tilgangen på lærere inngår i vurderingen.³⁹

Innenfor normalen er det en serie forhold som kan påvirke kostnadene. Det er for eksempel kostnadskrevende med tilbud til voksne elever som

enda ikke leser eller skriver på noe språk. Opplæringen kan også variere i synet på hva slags kunnskap som er nødvendig og tilstrekkelig, og det er tilsynelatende ulik praksis knyttet til bruken av spesialundervisning. Noen setter terskelen for å gi spesialundervisning svært høyt og lar om nødvendig elevene gå om igjen på ordinær undervisning. Andre benytter spesialundervisning også for elever som blir hengende etter. Alt dette påvirker kostnadsbildet. I tillegg har grunnskoleopplæringen for voksne smådriftsulempen og stordriftsfordeler. Kostnaden for elev nummer én anslås til 129 000 kroner. Når det blir to elever, anslår en at gjennomsnittskostnaden har sunket med 1 164 kroner. Gjennomsnittskostnaden fortsetter å falle for hver ny elev, men nedgangen er avtagende. De rimeligste tilbudene har 150 elever – på dette nivået er brutto driftskostnader kanskje så lave som 40 000 kroner per elev.⁴⁰

Hvis flere voksne skal ta grunnskoleopplæring, er det interessant å forstå hva én ekstra elev vil koste. Den beste forklaringen (den som gir størst forklaringskraft i en statistisk modell) legger til grunn at de faste kostnadene i undervisningen er på 1,1 millioner kroner, og at hver voksne elev i grunnskoleopplæringen deretter har en prislapp på 57 500 kroner.⁴¹ En annen tilnærming er å se på betalingen når en kommune sender elever til en annen kommune. I slike oppgjør mellom profesjonelle kjøpere og selgere, er marginalkostnaden (prisen for den siste eleven) 56 300 kroner.⁴² Alle tall er brutto driftskostnader til undervisningsformål. For utvalgets beregninger av kostnader legges 60 000 kroner til grunn for hver ekstra elev i grunnskoleopplæringen.

³⁸ Alle tall er brutto driftskostnader til undervisningsformål for voksne (Kostra funksjon 213, artene 010 til 480, 590 til 690, 710, 729 og 790). Det foreligger ikke egne regnskap for hver av grunnskolenes tilleggsoppgaver. For å skille de variable kostnadene mellom de tre tilleggsoppgavene ble forholdet mellom marginalkostnader beregnet ved bruk av lineær regresjonsanalyse med stokastiske helningseffekter, der avhengig variabel er brutto driftskostnader og antall elever per opplæringstilbud er forklaringsvariabel. For å skille faste kostnader ble kostnadene fordelt likt mellom norsk- og samfunnskunnskapsoplæring og grunnskoleopplæring, og basert på antall elever for å fordele internt mellom ordinær og spesialundervisning. På grunn av mangelfull registrering har vi ekskludert kostnader til bygg (husleie/avskrivninger, varme, vann, etc.). Normalt vil slike kostnader gi et påslag på mellom 15 og 25 prosent.

³⁹ Kildegrunnlaget her er telefonintervjuer med voksenopplæringen i 25 kommuner, utvalgt av Deloitte i samråd med Kunnskapsdepartementet, og representerer et utvalg med variasjon i tilbudet.

⁴⁰ Teori og statistikk underbygger sterkt observasjonen av at det finnes en stordriftsfordel, men de presise tallene i teksten over skjuler en viss feilmargen. Det er få observasjoner av de største tilbudene og statistikken mister sin utsagnskraft for tilbud med over 150 elever. Deloitte har benyttet random effects-regresjon med kvadratledd, som estimerer hvordan elevtall forklarer gjennomsnittlig brutto driftsutgifter per elev.

⁴¹ Basert på 1 044 undervisningstilbud i en lineær regresjonsanalyse med stokastiske helningseffekter.

⁴² Prisen vil være et forhandlings spørsmål og vil normalt ligge mellom gjennomsnittskostnaden og marginalkostnaden. Marginalkostnadsberegningen er et resultat av en tobit-modell der 1 700 observasjoner inngår og konstantleddet er satt til null. Kjøp og salg involverer ofte små volumer (få elever), og gjennomsnittskostnaden er dermed høyere.

Kostnader ved videregående opplæring for voksne

Videregående opplæring for voksne er i hovedsak et tilbud for de mange som falt fra i ordinær videregående opplæring eller for dem som av ulike årsaker tar et annet yrkesvalg etter fylte 25 år. Det kan også være innvandrere som ønsker seg videregående utdanning. Mens grunnskole for voksne alltid er skilt fra ordinær grunnskole, leverer fylkene i hovedsak videregående opplæring for voksne i regi av en ordinær videregående opplæring. Mens grunnskoleopplæring for voksne som hovedregel tas på fulltid i ordinære klasser, er det vanlig å ta videregående opplæring ved siden av arbeid, og med stor vekt på å formalisere den kunnskapen som eleven har tilegnet seg i arbeidslivet. Det er også betydelig mer selvstudium og høyere krav til elevene.

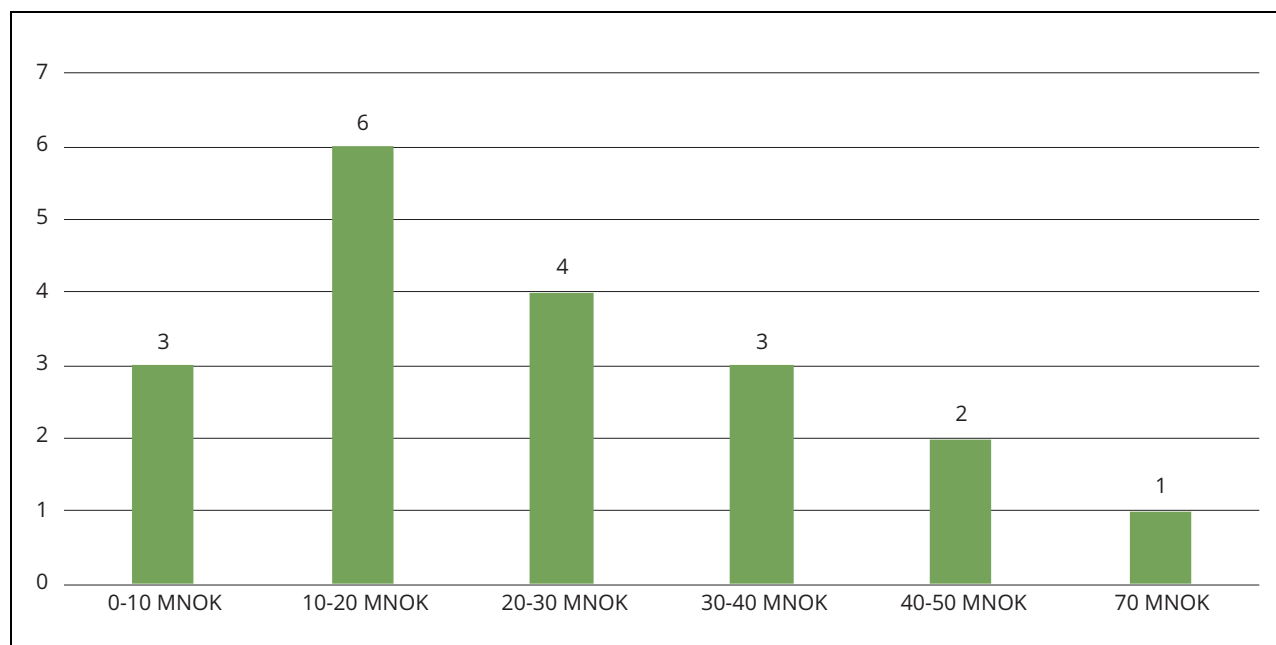
I de siste fem årene har fylkene brukt 480 millioner kroner hvert år på videregående opplæring for voksne. Det tilsvarer 44 500 kroner i året for hver person som har benyttet seg av undervisningstilbudet.⁴³ Dette er om lag 100 000 kroner lavere enn gjennomsnittskostnaden for ordinære ungdommer i videregående opplæring

⁴³ Kostnadene er ført på Kostra-funksjon 581 (voksenopplæring etter opplæringsloven). Vi ser kun på brutto driftskostnader – altså de samme kostnadsartene som for grunnskolen. I nevneren inngår unike individer (en person kan ha vært elev på flere skoler i løpet av et år) – elevene trenger ikke å være på skole full tid for å inngå i analysen.

Et kjennetegn ved de voksne, er at de velger annerledes enn de som tar videregående opplæring direkte etter grunnskolen. De fleste velger yrkesfag, mens en tredel tar påbygg som kvalifiserer til videre utdanning. Svært mange ønsker formalkompetanse innenfor helse- og oppvekstfag (46 prosent), de resterende velger i hovedsak praktiske yrkesfag. Yrkesvalg innenfor idrett, musikk, dans og drama er nærmest fraværende fra de voksnes utdanningsvalg.⁴⁴

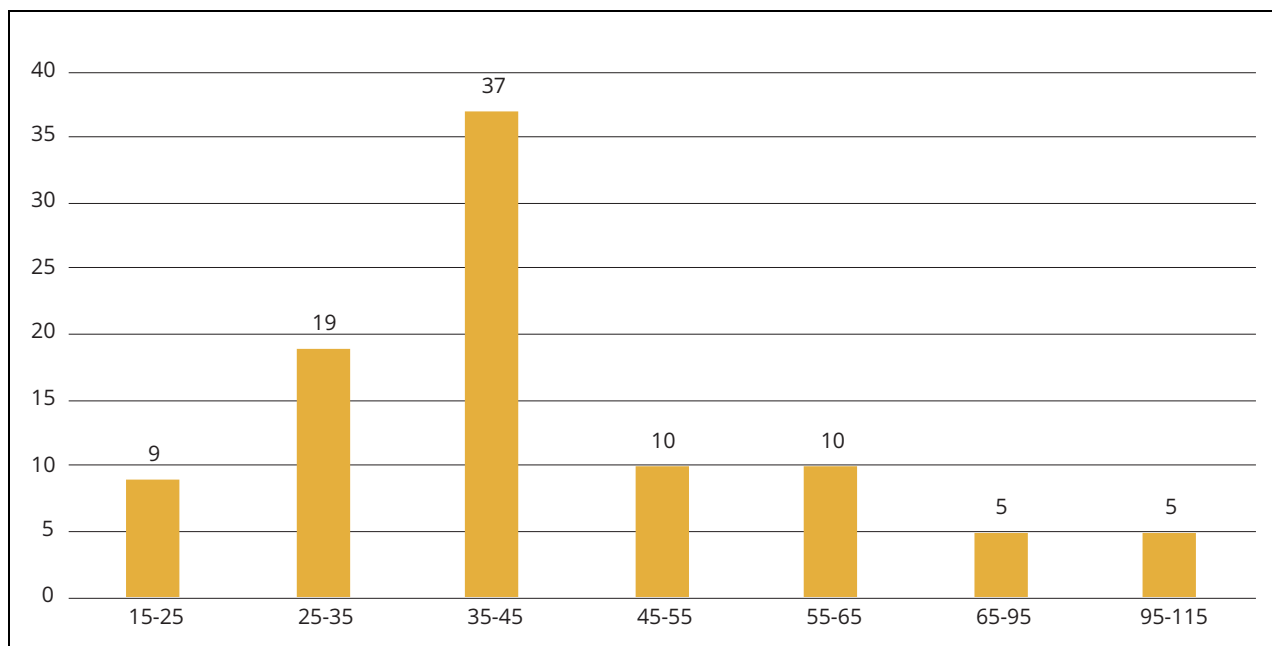
På samme måte som for grunnskolen har Deloitte brukt statistikk for å lete etter mønstre i kostnadsbildet i videregående opplæring, og som for grunnskolen finner de stordriftsfordeler. Den første eleven koster om lag 56 000 kroner. Når elevtallet på en skole nærmer seg 200 eller 250 elever, synker gjennomsnittskostnaden ned mot 42 000 kroner. Regnskapsdataene kan også brukes til å si noe om hva en ekstra elev koster, og spesifisere dette for typen utdanning elevene tar. Den modellen som best beskriver kostnadene i opplæringen for voksne, legger til grunn en fast kostnad på 588 000 kroner og et påslag for hver elev med henholdsvis 36 300 kroner på studieforberedende og 25 600 kroner på yrkesfaglige programmer. (I ordinær videregående opplæring for voksne er yrkesfagene gjennomgående mer kost-

⁴⁴ Voksnes utdanningsvalg er hentet fra Vigo; ungdoms utdanningsvalg er hentet fra Kostra (SSB).



Figur 5.9 Totale kostnader for opplæring for voksne i videregående opplæring. Brutto driftsutgifter, gjennomsnitt 2014–2017. Antall fylker. Millioner kroner.

Kilde: Deloitte 2018.



Figur 5.10 Gjennomsnittskostnad per individ, antall observasjoner per intervall. 2014–2017. 1 000 kroner.

Kilde: Deloitte 2018.

nadskrevende enn studieforberedende løp – i opplæringen for voksne er det altså motsatt).⁴⁵

Når yrkesfaglig opplæring for voksne kan leveres til en lav kostnad, skyldes det at skolen i stor utstrekning formaliserer en realkompetanse som eleven har bygget, eller er i ferd med å bygge gjennom yrkesdeltakelse. Deloitte har ikke hatt tilgang til materiale som kan kaste lys over forskjeller i skolens arbeidsform, omfanget av realkompetansevurderinger og i hvilken grad kravene for å få realkompetanse er like og sammenliknbare.

For utvalgets beregninger av kostnader legges 42 000 kroner til grunn for hver ekstra elev i videregående opplæring.

Kostnadsnivået i grunnskole- og videregående opplæring for voksne

Kostnadskartleggingen tyder på at kommuner og fylkeskommuner leverer grunnopplæring for voksne på en kostnadseffektiv måte, holdt opp mot de tilbudene som gis barn og unge i ordinær skolegang. Kostnadskartleggingen viser òg at det er stor variasjon i kostnadsbildet til kommunene. Det typiske utdanningstilbudet er ganske beskjedent (målt i antall elever), men kostnaden per elev kan variere betydelig. Selv om Deloitte har holdt

investeringer, skoleskyss og bygg utenfor, er likevel gjennomsnittlige kostnader per elev vesentlig lavere enn i skolegang som tilbys barn og ungdom. Flere forhold kan spille inn, mener Deloitte:

- En svært pragmatisk bruk av interkommunalt samarbeid i grunnskolen.
- At grunnskoleopplæring for voksne trolig oppnår kostnadsfordeler gjennom å være organisert sammen med norsk- og samfunnskunnskapsopplæring for nyankomne, på samme måte som videregående opplæring for voksne trekker veksler på opplæring for unge.
- Flyktningebølgen økte elevtallet raskere enn det lot seg gjøre å hente inn ekstra ressurser – en del kommuner har blitt tvunget til å levere mye med lite.
- Opplæring for voksne har ofte lav oppmerksomhet, kanskje også lav oppmerksomhet når felleskostnader fordeles, hvilket innebærer at tallene undervurderer de reelle kostnadene.
- En svært pragmatisk praksis knyttet til realkompetansevurdering i videregående opplæring i kombinasjon med svært målrettet undervisning (man gjør akkurat det som skal til for å kunne kvalifisere eleven).⁴⁶
- En tilleggsfaktor som kan påvirke forskjellen i gjennomsnittlige kostnader mellom voksne i

⁴⁵ Regresjonsanalyser med fylkesspesifikke stokastiske effekter, basert på 95 observasjoner.

⁴⁶ I kommunene oppfattes realkompetansevurderinger som kostnadskrevende, og det estimeres å koste alt mellom 5 000 og 20 000 kroner å realkompetansevurdere en elev i alle fem fag som er nødvendige for å bestå grunnskolen.

grunnskoleopplæring og barn og unge i grunnskolen, er at man må forvente at barn og unge er dyrere siden de får undervisning i flere timer enn voksne.⁴⁷

5.2 Grunnleggende kvalifisering for nyankomne

Innvandrere og flyktninger har ofte en del særskilte kvalifiseringsbehov, som vil variere med for eksempel utdanningsnivået fra hjemlandet, type arbeid og botid. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) har ansvaret for å gjennomføre regjeringens integreringspolitikk. Direktoratet er underlagt Kunnskapsdepartementet.

Med «grunnleggende kvalifisering» menes informasjon, kunnskaper og ferdigheter som gjør at personen kan fungere i ordinært arbeid og samfunnsliv, eller kan benytte seg av det ordinære utdannings- og opplæringstilbudet.⁴⁸ En forutsetning for god integrering i arbeid og utdanning vil ofte være gode norskkunnskaper og grunnleggende kjennskap til det norske samfunnet. De fleste innvandrere som kommer til Norge, vil derfor ha behov for å lære seg norsk.

5.2.1 Rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogrammet

Nyankomnes muligheter for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet, og deres økonomiske selvstendighet er formålet i lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven).⁴⁹ Loven trådte i kraft 1. september 2003 som en frivillig ordning for kommunene, og deretter fra 1. september 2004 som en obligatorisk ordning for kommuner som har bosatt personer innenfor lovens personkrets. 1. september 2008 ble introduksjonsloven utvidet med opplæring i norsk og samfunnskunnskap. Kommuner som bosetter flyktninger etter avtale med staten, har ansvar for å iverksette introduksjonsprogram i tråd med lov og forskrift. For dette arbeidet mottar kommunene et integreringstilskudd fra staten per bosatte flyktning. Kommunen mottar også tilskudd fra staten til norskopplæringen.

⁴⁷ Deloitte hadde ikke tilgjengelige data om undervisningstilbudet per elev, derfor blir dette kun en antakelse.

⁴⁸ Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere kapittel 2, § 2.1.

⁴⁹ Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere.

Introduksjonsloven omhandler introduksjonsprogrammet, introduksjonsstønad (se avsnitt 6.3.8) og opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Introduksjonsprogram og introduksjonsstønad utgjør til sammen introduksjonsordningen. Introduksjonsprogrammet og opplæringen i norsk og samfunnskunnskap er myndighetenes verktøy for å få nyankomne flyktninger og innvandrere raskt i arbeid eller utdanning.

Visse grupper innvandrere har rett og plikt til å delta i både introduksjonsordningen og opplæring i norsk og samfunnskunnskap, mens andre bare kommer inn under en av delene. Se boks 5.3. Kommunene har plikt til å sørge for tilbudet. Til dette mottar kommunene statlig tilskudd som skal gi en rimelig utgiftsdekning.

5.2.2 Deltakerne i introduksjonsprogrammet

Ankomsten av nye flyktninger er synkende, etter en perioden med høy ankomst, noe som vil påvirke antall deltakere i introduksjonsprogrammet de neste årene. Antallet deltakere i ordningen har økt det siste tiåret (se tabell 5.9). I 2017 var det om lag 28 800 deltakere i introduksjonsprogrammet, noe som er en økning på over 15 000 deltakere fra 2013. Fram til og med 2015 var kjønnsfordelingen nokså lik i introduksjonsprogrammet. Fra 2016 har det derimot vært en økende overvekt av menn i programmet som følge av betydelig økt innvandring av unge enslige menn. Selv om andelen kvinner i introduksjonsprogrammet har gått ned, så har aldersfordelingen vært tilnærmet lik gjennom perioden. Det store flertallet av deltakerne i introduksjonsprogrammet i 2017 er under 35 år, nær 75 prosent.

5.2.3 Rett og plikt til opplæring for nyankomne

Introduksjonsprogrammet skal være helårig og på fulltid både for å gi mulighet for effektiv kvalifisering, og for å styrke mulighetene for deltakelse i yrkes- og samfunnsliv. Programmets innhold og varighet skal tilpasses den enkeltes bakgrunn og kvalifiseringsbehov for å nå målsettingen i hans eller hennes individuelle plan. Programmet kan vare i inntil to år. Det kom en lovendring av 15. juni 2018 med ikrafttredelse 1. september 2018: Når det vil styrke den enkeltes mulighet for overgang til arbeid eller ordinær utdanning, eller styrke muligheten for å nå målsettingen i den indi-

Boks 5.3 Hvem som har rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogrammet

Personer mellom 18 og 55 år har rett og plikt til deltakelse i introduksjonsprogrammet og de som har behov for grunnleggende kvalifisering, kan få det dersom de har fått opphold

- etter søknad om asyl (utlendingsloven § 28)
- som overføringsflyktning (utlendingsloven § 35)
- på grunnlag av sterke menneskelige hensyn (utlendingsloven § 38)
- ved fornybar oppholdstillatelse etter utlendingsloven på selvstendig grunnlag dersom samlivet har opphørt pga. partners død eller der det er opphørt pga. mishandling (utlendingsloven § 53)
- som familiemedlemmer til personer som nevnt ovenfor
- som familiemedlemmer til personer som har permanent oppholdstillatelse (Disse har kun rett til opplæring i norsk- og samfunnskunnskapsopplæring.)

- som familiemedlemmer til norske eller andre nordiske borgere (med unntak av de som har oppholdsrett som familiemedlem etter EØS-regelverket) (Disse har kun rett til opplæring i norsk- og samfunnskunnskapsopplæring.)
- på midlertidig grunnlag av reglene om kollektiv beskyttelse i massefluktsituasjon (utlendingsloven § 34): det samme gjelder deres familiegjensforente dersom førstnevntes tillatelse danner grunnlaget for permanent oppholdstillatelse.¹

Arbeidsinnvandrere og personer som får oppholdstillatelse for å ta utdanning faller utenfor introduksjonsordningen.

¹ Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her.

Kilde: IMDi's internettside om hvem som deltar i introduksjonsprogrammet.

Tabell 5.9 Deltakere gjennom året i introduksjonsprogrammet, fordelt på alder og andel kvinner. 2013–2017.

	2013	2014	2015	2016	2017
Antall	13 681	14 679	17 940	23 961	28 811
18–25 år	24 %	24 %	25 %	27 %	28 %
26–35 år	47 %	48 %	48 %	46 %	45 %
36–45 år	21 %	21 %	20 %	20 %	20 %
46–55 år	6 %	6 %	7 %	6 %	7 %
56 år eller eldre	1 %	1 %	1 %	1 %	1 %
Andel kvinner	51 %	49 %	44 %	39 %	37 %

Kilde: Statistisk sentralbyrå /statistikkbanken.

viduelle planen, kan programmet forlenges til inn-til tre år.

Etter Meld. St. 30 (2015–2016) *Fra mottak til arbeidsliv: en effektiv integreringspolitikk* er det gjennom tilskuddsordningen «Jobbsjansen del C» mulighet for kommunene til å søke om prosjektmidler for å prøve ut forlenget kvalifiseringsløp med ett ekstra år (år fire), etter deltakelse i et tre-årig introduksjonsprogram. Hovedformålet med Jobbsjansen del C er å styrke nyankomne innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnslivet. I 2017 var det tolv kommunale prosjek-

ter som fikk midler til utvidet periode; totalt hadde disse 127 deltakere.⁵⁰ I 2018 er det økt til 21 prosjekter, med mål om til sammen 254 deltakere.

Deltakerne i introduksjonsprogrammet har til- takstilbud som er konsentrert rundt norskopplæring, kompetanse og arbeid. Nesten alle deltakerne i introduksjonsprogrammet i 2016 deltok i norskopplæring med samfunnskunnskap (se tabell 5.10). Dette er grunnpilaren i tiltaksapparatet. Ut over norskopplæring og opplæring i sam-

⁵⁰ Regjeringens statusrapport for Meld. St. 30 (2015–2016).

Tabell 5.10 Deltakere i introduksjonsprogrammet etter kjønn og tiltak. 2017.

Tiltak	Antall	Andel menn som deltar	Andel kvinner som deltar
Norskopplæring med samfunnskunnskap	26 492	92	92
Språkpraksis	5 359	19	17
Godkjenning av utdanning	211	1	1
Arbeid	1 198	5	3
Arbeidspraksis	5 338	21	14
Grunnskoleopplæring/fag i grunnskolen	5 440	20	17
Fag i videregående opplæring	1 624	7	4
Arbeidsmarkedsopplæring (AMO)	700	3	2
Yrkesrettede kurs i regi av andre	1 301	5	4
Helsefremmende tiltak	3 783	13	13
Tiltak som fremmer sosialt nettverk	6 787	23	25
I alt	28 811		

Kilde: Statistisk sentralbyrå/statistikkbanken.

funnskunnskap, har deltakerne rett til et individuelt tilpasset opplæringsløp. Dette kan omfatte en rekke ulike tilbud, blant annet språkpraksis, arbeidspraksis eller (kortere) kurs. Helserettede tilbud kan også inngå som en del av programmet. Om lag en tredel deltar på språkpraksis, mens om lag en femdel er i arbeid, arbeidspraksis eller yrkesprøving. Videre deltar om lag 20 prosent i grunnskoleopplæring eller tar fag i videregående opplæring. Her har det også vært lovendring. Det heter nå at programmet skal minst inneholde arbeids- eller utdanningsrettede tiltak, i tillegg til norskopplæring og samfunnskunnskap.⁵¹

Innholdet i opplæringen i norsk og samfunnskunnskap er regulert av *Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere fra 2012*, som er en forskrift til introduksjonsloven.⁵² Målet for opplæringen er at deltakerne skal kunne nå et ferdighetsnivå i norsk som setter dem i stand til å bruke eller bygge videre på sin kompetanse i arbeid, utdanning og samfunnsliv for øvrig. I tillegg skal opplæringen beskrive og forklare viktige trekk ved samfunnet. Opplæring i norsk og samfunnskunnskap favner bredere enn introduksjonsprogrammet og alle som søker opphold i Norge

har rett og plikt til å gjennomføre opplæringen i norsk og samfunnskunnskap. I 2016 var det om lag 41 500 deltakere i opplæringen i norsk og samfunnskunnskap, halvparten av deltakerne var kvinner.

I oppfølgingen av Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse: samordnet innsats for voksnes læring* er det gjennom endringer i *Rundskriv til lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven)* lagt til rette for at de som ønsker og har behov for det, skal kunne ta grunnskoleopplæring og videregående opplæring på hel- eller deltid i introduksjonsprogrammet.⁵³ Grunnskole- og videregående opplæring anses, med endringen, som grunnleggende kvalifisering innenfor programets rammer, dersom det kan styrke den enkeltes muligheter for deltakelse i arbeid eller videre utdanning. Videregående opplæring øker mulighetene for å få et stabilt fotfeste i arbeidslivet, og mange arbeidssøkere vil ha behov for videregående opplæring for å få varig tilknytning til arbeidslivet. En samordning av opplæringen i norsk og samfunnsfagkunnskap og grunnskoleopplæring omtales i kapittelet om forsøk med modulisert opplæring for voksne.

⁵¹ Endring i introduksjonsloven 15. juni med ikrafttredelse 1. september, § 4 tredje ledd.

⁵² Forskrift om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere.

⁵³ Rundskriv G-01/2016 fra Justis- og beredskapsdepartementet.

Boks 5.4 Norskopplæringen er inndelt i tre spor

All norskopplæring for voksne innvandrere følger en læreplan. Denne planen er vedtatt av Stortinget. Planen forteller hvilke emner som skal tas opp, og hvilke kunnskapsmål deltakerne skal nå. Hovedmålet med opplæringen er at deltakerne skal lære norsk og få grunnleggende kunnskap om det norske samfunnet.

Deltakerne kan følge opplæringen på tre ulike spor, avhengig av morsmålet og deres tidligere skolegang. Deltakere kan bytte fra ett spor til et annet spor i løpet av opplæringen. Målet er å forstå norsk, muntlig og skriftlig, og å kunne skrive og snakke norsk.

- «Spor 1»: Undervisningen er tilpasset deltakere med liten eller ingen skolegang. Noen av deltakerne kan ikke lese og skrive sitt eget morsmål.
- «Spor 2»: Undervisningen er tilpasset deltakere med litt skolegang.
- «Spor 3»: Undervisningen er tilpasset deltakere med mye skolegang. Mange har høyere utdanning.

Kilde: *Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere*. Samlet oversikt over spor og veilede sluttnivåer side 24.

Våren 2018 vedtok Stortinget endringer i introduksjonsloven. Blant justeringene i loven var at kommunene fikk plikt til å tilby opplæring i norsk for asylsøkere, og målgruppen for introduksjonsprogrammet og norskopplæring ble utvidet med medlemmer av barnefamilier og enslige mindrerige med begrenset oppholdstillatelse.

5.2.4 Evaluering av ordningene i introduksjonsprogrammet

Meld. St. 30 (2015–2016) varslet en evaluering av introduksjonsprogrammet, for å få mer kunnskap om hvordan introduksjonsprogrammet og opplæringen i norsk og samfunnskunnskap kan gjøres bedre.⁵⁴

I Fafos evaluering av introduksjonsloven rapporteres følgende resultater: Fire år etter oppstart i program var 22 prosent av deltakerne i de tre kohortene samlet under utdanning, først og

fremst i videregående- eller grunnskoleopplæring (alle som startet i program i 2007, 2009 og 2011). Utdanningsaktiviteten er høyest blant deltakere som følger «spor 3» i norskundervisningen (se boks 5.4). I denne gruppen er det like mange som tar høyere utdanning som tar videregående opplæring.

Alder, kjønn og familiesituasjon har stor betydning for overgangen til arbeid. Unge og barnløse har langt høyere overgang til arbeid enn det eldre deltakere med mange barn har. Undersøkelsen viser videre at selv om utdanning (målt gjennom sporinndeling) har betydning for overgang til arbeid, framstår det å ha bestått en norskprøve som viktigere. Andelen av deltakerne som består en norskprøve, slik det måles i Fafos studie, er imidlertid relativt lav.⁵⁵ Fire av ti deltakere som hadde rett, plikt eller rett og plikt til opplæring, og som startet i norskopplæring i årene 2007 til og med 2011, hadde bestått norskprøve 2 skriftlig eller høyere innen utgangen av 2016. Evalueringen viser videre at unge har langt høyere sannsynlighet for å bestå prøven enn eldre; kvinner består i større grad enn menn, og deltakere i «spor 2» og «spor 3» består i langt større grad enn deltakere i «spor 1».

Rapporten finner at introduksjonslovens formål oppfylles i svært ulik grad i de ulike kommunene, og at dette til dels kan tilbakeføres til ulik virkemiddelbruk. Språkpraksis, arbeidspraksis, grunnskoleopplæring og ordinært arbeid som del av introduksjonsprogrammet, anvendes i svært ulik utstrekning i kommunene. Det er – for overgang til utdanning og arbeid – langt viktigere hvor gammel du er når du ankommer, enn om du får arbeidspraksis som del av introduksjonsløpet. Språkpraksis finner studien ingen målbare effekter av i de undergruppene som er analysert. Det påpekes at en årsak til dette trolig er at kvaliteten på tiltaket varierer mye, uten at dette kan fanges opp i de registreringene som evalueringen bruker. Forskerne legger imidlertid større vekt på at verken arbeidspraksis eller språkpraksis tilfører deltakerne formell kompetanse. Selv om både

⁵⁴ Meld. St. 30 (2015–2016).

⁵⁵ Kompetanse Norge produserer løpende statistikk over resultatene i norskopplæringen basert på de som har meldt seg opp til en norskprøve. Fafos statistikk tok utgangspunkt i de som var registrert som deltakere i undervisningen, uavhengig av om de rent faktisk meldte seg opp til en norskprøve eller ikke. Fafos tilnærming gir dermed lavere andeler «bestått» enn i tallene fra Kompetanse Norge, spesielt på de laveste nivåene. Siden Fafos undersøkelse har det blitt et nytt opplegg for norskprøvene, og det har blitt krav om dokumentasjon av gjennomført opplæring i norsk og samfunnskunnskap for få permanent opphold. Se utlendingsloven § 62 og statsborgerloven § 8.

språk- og arbeidspraksis kan være gode modeller for å bedre norskerferdigheter og for å få erfaring med norsk arbeidsliv tilfører det ikke deltakerne formelle ferdigheter. En viktig konklusjon i rapporten er at selv om det fortsatt er forbedringsmuligheter innenfor rammen av det eksisterende virkemiddelapparatet, bør det også tenkes nytt omkring virkemiddelbruken. Spesielt er det ifølge forfatterne et stort behov for å utvikle utdanningsløp som er tilpasset målgruppen, og som resulterer i formell kompetanse. Etablering av fagopplæring som er tilpasset nyankomne flyktninger og innvandrere trekkes fram spesielt.

Grunnskole- eller videregående opplæring som en del av introduksjonsprogrammet

I en tidligere Fafo-rapport studeres bruken av grunnskoleopplæring i introduksjonsprogrammet. Der påpekes det at bruken er ganske lav, gitt at en stor andel av deltakerne mangler grunnleggende ferdigheter.⁵⁶ Forfatterne peker på tre forhold som kan virke som en barriere mot deltakelse i grunnskoleopplæring: manglende informasjon om tilbudet, manglende økonomiske vilkår for å gjennomføre og mangelfullt tilpasset grunnskoleopplæring til den aktuelle målgruppen.

Den samme studien påpeker at det er lite kunnskap om hvor godt egnet grunnskoleopplæring for voksne er som tiltak i introduksjonsprogrammet, hvem det passer best for, og hva som eventuelt skal til for at tiltaket skal bli bedre tilpasset. Store kommunale variasjoner i bruken av grunnskoleopplæring som en del av introduksjonsprogrammet tilsier likevel ifølge forfatterne at kommunenes praksis på dette området sannsynligvis er i strid med likebehandlingsprinsippet.

I 2017-evalueringen av introduksjonsloven påpekes det at andelen deltakere som har fått grunnskoleopplæring eller tatt grunnskolefag som en del av sitt program, har økt gradvis, fra 13,3 prosent i 2011 til 17,4 prosent i 2016.⁵⁷ Tallet er lavt, i lys av hvor mange som følger norskopplæring på et spor som tilsier at de har hatt lite eller ingen utdanning med seg til Norge.

I 2017 hadde seks prosent av deltakerne i introduksjonsprogrammet fag i videregående opplæring som en del av sitt program. Over 60 prosent av lederne mener at fag i videregående opplæring som del av programmet brukes i liten eller ingen grad. Forfatterne skriver at en mulig årsak til at særlig videregående opplæring brukes

lite, er at programrådgiverne ofte vurderer det som lite realistisk at deltakerne skal rekke å avlegge eksamener eller ta fagbrev innenfor rammene av introduksjonsprogrammet. Spesielt for voksne deltakere som har stiftet familie og vil ha et behov for inntekt, vurderes ofte utdanningsløp som lite aktuelt innenfor rammen av introduksjonsprogrammet. Samtidig understrekes behovet for opplæringsløp som kan gi formell kvalifisering. I en av casekommunene Fafo har besøkt (Gloppen kommune, jf. boks 5.6), er det etablert forsøk med et opplegg som kan gi deltakere fagbrev i løpet av maksimalt fire år, på en måte som sikrer tilgang også for dem som mangler grunnopplæring og beståtte norskkurs, men som skårer høyt på motivasjon og egnethet. Utdanningsløpet kombinerer praksis og undervisning fra dag én og kunne på undersøkelsestidspunktet vise til gode resultater.

5.3 Grunnleggende ferdigheter i Kompetanse Norge

Gode ordninger for læring gjennom hele livet er en betingelse for et inkluderende arbeids- og samfunnsliv. Livslang læring legger grunnlaget for et omstillingsdyktig og produktivt arbeidsliv og for velferdsstaten. Kompetanse Norge (tidligere VOX) er et direktorat underlagt Kunnskapsdepartementet som også får oppdrag fra Justis- og beredskapsdepartementet og andre departementer. Kompetanse Norge skal samordne, styrke og videreutvikle kompetansepolicyen.⁵⁸ En del av deres arbeid er blant annet å koordinere det som tidligere het Program for basiskompetanse i arbeidslivet, og som nå heter Kompetansepluss.

5.3.1 Kompetansepluss

Kompetansepluss (tidligere Program for basiskompetanse i arbeidslivet (BKA) og Program for basiskompetanse i frivilligheten (BKF)) er en tilskuddsordning for opplæring i grunnleggende ferdigheter i lesing, skriving, regning, muntlig, IKT og norsk eller samisk (boks 5.5). Virksomheter og frivillige organisasjoner kan søke om penger gjennom ordningen, som skal bidra til at voksne får nødvendig kompetanse til å mestre krav og omstilling i arbeidslivet. Programmet forvaltes av Kompetanse Norge.

«Kompetansepluss arbeid» gir midler til kurs for arbeidstakere knyttet til arbeidsplassen.

⁵⁶ Djuve mfl. 2014.

⁵⁷ Djuve mfl. 2017, tabell 6.1.

⁵⁸ Kilde: Kompetanse Norges strategiske plan.

Boks 5.5 Deltakelse i Kompetansepluss / BKA-programmet

I Kompetansepluss tilbys mange ulike varianter av kurs i grunnleggende ferdigheter med ulike kombinasjoner av lesing, skriving, regning, digitale ferdigheter og muntlige ferdigheter:

- I perioden 2006–2016 har over 60 000 personer deltatt i programmet og fått opplæring i grunnleggende ferdigheter.
- Lengden på kursene varierer, med en minimumslengde på 30 timer og en maksimumslengde på 200 timer. Gjennomsnittlig varighet er på om lag 80 timer.
- Det har vært en relativt jevn økning i deltakelsen siden oppstarten av programmet, fra drøyt 1000 deltakere i 2006 til drøyt 14 000 deltakere i 2016.
- Deltakelsen er relativt jevnt fordelt mellom kjønnene, men med en mindre overvekt av kvinner.

- Mellom 20 og 25 prosent av deltakerne har grunnskole som høyeste fullførte opplæring, mens rundt 40 prosent har videregående opplæring som høyeste fullførte utdanning, og da særlig yrkesfag.
- Andelen deltakere med innvandrerbakgrunn har økt mye i de siste to årene og er nå på nær 60 prosent. Økningen har skjedd etter at først muntlige ferdigheter, og deretter norskopplæring, ble inkludert i programmet.
- På kurs som kombinerer lesing, skriving og muntlige ferdigheter, har nesten alle deltakerne et annet morsmål enn norsk, mens kurs i regning og digitale ferdigheter har lav andel med innvandrerbakgrunn.

Kilde: Kompetanse Norges statistikkbank.

«Kompetansepluss frivillighet» gir midler til kurs knyttet til aktiviteter i frivilligheten. Siden 2006 er ordningen utvidet fra 14 millioner kroner til om lag 180 millioner kroner i 2017. I 2015 kunne det for første gang søkes om midler til norskopplæring. Over 60 000 arbeidstakere har fått opplæring på jobben gjennom ordningen.

Kompetanse Norge har oppsummert effektene av BKA-ordningen og viser til at deltakere bruker mer data, skriver og leser mer etter kurset enn de gjorde før.⁵⁹ Andre endringer handler om økt selvtillit, mestringsfølelse og læringsmotivasjon. Mange deltakere opplever at de har blitt flinkere i jobben sin. Virksomhetene som har arrangert opplæring, trekker særlig fram virkninger som bedre kommunikasjon og samarbeid mellom ansatte, og nye produksjonsløsninger. For de fleste virksomhetene har BKA vært avgjørende for at opplæring har blitt gjennomført.

5.4 Opplæringstiltak i arbeids- og velferdsforvaltningen

Arbeidsmarkedspolitikken skal legge til rette for et velfungerende arbeidsmarked med høy sysselsetting og lav ledighet, og bidra til et inkluderende arbeidsliv. Bruk av arbeidsmarkedstiltak er et vik-

tig virkemiddel i arbeidsmarkedspolitikken, hvor målet er å få flere i arbeid og færre på stønad. Arbeids- og velferdsetaten (Nav) bistår arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne med en rekke tiltak og tjenester som skal lette overgangen til arbeid. I dette er opplæring og utdanning et middel for å nå målet om sysselsetting. Arbeids- og velferdsdirektoratet, et direktorat under Arbeids- og sosialdepartementet, har det overordnede ansvaret for arbeids- og velferdsforvaltningen.

Personer som melder seg hos arbeids- og velferdsforvaltningen med behov for kvalifisering kan få opplæring som arbeidsmarkedstiltak. I tillegg kan arbeids- og velferdsetaten gi støtte til bedriftsintern opplæring (BIO) til ansatte i virksomheter med alvorlige omstillingsproblemer. Andre arbeidsmarkedstiltak, som avklaring (inkludert jobbklubber), tiltaksplasser i ordinært arbeidsliv (som arbeidstrening, lønnstilskudd og oppfølgingstiltak) og skjermede tiltaksplasser kan også inneholde elementer av opplæring og kvalifisering.

Hovedmålet med arbeidsmarkedstiltak i regi av arbeids- og velferdsetaten er å få folk raskt i arbeid. Det er derfor satt ulike avgrensninger med tanke på den opplæringen som tilbys personer som er tilmeldt arbeids- og velferdsetaten, avhengig av formålet med tiltakene og de ulike målgruppene tiltakene er rettet mot. Mange bru-

⁵⁹ VOX notat 13/2014 og Opinion rapport fra januar 2018.

kere i Nav vil kunne styrke sine muligheter på arbeidsmarkedet gjennom økt kvalifisering.

5.4.1 Ingen rett til arbeidsmarkedstiltak

Opplæring og utdanning er i denne etaten ikke et mål i seg selv, og tilbud er heller ikke en rettighet for klientene. Den enkelte kan tilbys opplæring og utdanning der dette anses som «nødvendig og hensiktsmessig» for å heve kompetansen og øke muligheten for sysselsetting.

Arbeidsmarkedstiltak gis på bakgrunn av en individuell vurdering av den enkeltes behov for bistand for å komme i arbeid. Alle som henvender seg til et Nav-kontor og som ønsker eller trenger det, skal få vurdert sitt behov for bistand gjennom en behovs- eller arbeidsevnevurdering. Tilbud om tiltak gis dersom dette anses som nødvendig og hensiktsmessig for å styrke den enkeltes muligheter på arbeidsmarkedet.

Det finnes mange forskjellige typer arbeidsmarkedstiltak og tjenester som er ment å passe for mennesker som trenger ulik form for bistand. For mange voksne som står utenfor arbeidslivet på grunn av manglende kompetanse, kan opplæringstiltak i arbeids- og velferdsetaten være et viktig bidrag for å komme i arbeid. En betydelig del av den arbeidsmarkedspolitiske innsatsen er knyttet til ulike former for opplæring og kvalifisering. De to dominerende opplæringstiltakene er arbeidsmarkedsopplæring (AMO) og bruk av ordinære utdanningsplasser (utdanningstiltaket) for personer med nedsatt arbeidsevne.

Visse grupper prioriteres ved inntak til arbeidsmarkedstiltak. Det gjelder personer med nedsatt arbeidsevne, langtidsledige, ungdom, langtidsmottakere av økonomisk stønad og innvandrere fra land utenfor EØS-området, herunder nyankomne innvandrere under introduksjonsprogrammet. Eller sagt på en annen måte: Voksne norskfødte, korttidsledige med ordinær arbeidsevne, uten langvarig økonomisk stønad er nedprioritert ifølge retningslinjene.

Det gis også muligheter for lengre opplæringsløp for enslig mor eller far som fyller vilkårene for overgangsstonaden.⁶⁰ Arbeidsmarkedstiltak kan også inngå i kvalifiseringsprogrammer for utsatte grupper, og gis til mottakere av økonomisk stønad etter sosialtjenesteloven. Deltakere på arbeidsrettede tiltak i arbeids- og velferdsetaten mottar en eller annen ytelse.

Store deler av arbeids- og velferdsetatens tiltaksapparat er behandlet i Prop. 39 L (2014–2015) og i Meld. St. 16 (2015–2016).⁶¹

5.4.2 Dagens opplæringstiltak i arbeids- og velferdsforvaltningen

Opplæringstiltakene i arbeids- og velferdsforvaltningen består av tre forskjellige enkelttiltak:

- Arbeidsmarkedsopplæringskurs (AMO-kurs), som kan ha en varighet på inntil ett år.
- Yrkesrettet opplæring, med varighet på inntil to år.
- Ordinær utdanning (utdanningstiltaket), med varighet på inntil tre år.

AMO-kurs og yrkesrettet opplæring kan tilbys både ordinære arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne, mens ordinær utdanning bare kan tilbys personer med nedsatt arbeidsevne.

AMO-kurs er korte yrkesrettede kurs som ofte inneholder en blanding av teoretisk og praktisk opplæring, og kan omfatte arbeidspraksis i en ordinær virksomhet. AMO kan også inneholde blant annet karriereveiledning, informasjon om norsk arbeidsliv og personlig veiledning, motivasjon og mestring mv. Innholdet i kursene varierer betydelig, også mellom ulike fylker. Fra 2016 er innholdet i AMO-kursene åpnet for i større grad å kunne gi opplæring i grunnleggende ferdigheter og arbeidsrettet norskopplæring.⁶² Aldersgrensen for å kunne delta i AMO-kurs er 19 år. Kursene anskaffes via anbud og gir ikke formell kompetanse.

I 2017 var det i gjennomsnitt om lag 7 600 deltakere på AMO-kurs, hvorav 4 600 var arbeidssøkere på tiltak, øvrige deltakere var personer med nedsatt arbeidsevne (se tabell 5.12). Siden 2013 har det vært en økning i antall deltakere samlet sett, etter at det i årene før var en nedgang. Men ser en på de to gruppene hver for seg, har antall arbeidssøkere på tiltak gått ned siden 2010, mens deltakere med nedsatt arbeidsevne har hatt en økning.

Toårig yrkesrettet opplæring er et relativt nytt opplæringstiltak som kom i 2016, og hvor målet er å tilby yrkesrettet opplæring til personer med svake formelle kvalifikasjoner eller svake grunnleggende ferdigheter.⁶³ Opplæringen kan skje

⁶¹ Prop. 39 L (2014–2015) og Meld. St. 16 (2015–2016).

⁶² Dette er en oppfølging av tiltak varslet i Meld. St. 16 (2015–2016).

⁶³ Dette er også en oppfølging av Meld. St. 16 (2015–2016).

⁶⁰ Folketrygdloven, kapittel 15.

Tabell 5.11 Deltakere i arbeidsmarkedsopplæring (AMO). Gjennomsnittlig antall per år. 2010–2017.

Arbeidsmarkedsopplæring (AMO)	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Arbeidssøkere på tiltak	5 750	5 332	5 521	4 830	3 608	3 180	4 129	4 623
Nedsatt arbeidsevne, på tiltak	2 420	2 430	2 378	2 276	2 486	3 068	2 921	2 948
I alt	8 170	7 762	7 899	7 106	6 094	6 248	7 050	7 571

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

enten i form av kurs eller som opplæring på videregående nivå eller i fagskoleutdanning. Tilbud om videregående opplæring er avgrenset til personer som står uten rett etter opplæringsloven og introduksjonsloven. Nedre aldersgrense er 19 år. Første året, i 2016, var det 33 deltakere på dette tiltaket, mens det i 2017 var 286 deltakere.

Personer med nedsatt arbeidsevne kan også få støtte til å ta utdanning i det vanlige skolesystemet, fra grunnskole til høyere utdanning gjennom utdanningstiltaket. Denne støtten har en maksimal varighet på tre år med mulighet til ett års forlengelse. Ordinær utdanning er offentlig eller privat utdanning som er åpen for alle, og som gir formell kompetanse, det vil si kompetanse som er dokumentert i vitnemål eller kompetansebevis. Nedre aldersgrense er 22 år. Det er en forutsetning at utdanningen som velges, er vurdert som hensiktsmessig og nødvendig av arbeids- og velferdsetaten med tanke på videre jobbmåls. Utdanningsplasser skaffes som regel av brukeren selv ved at hun eller han søker skole- eller studie-plass gjennom ordinære prosedyrer for opptak.

En betydelig del av den arbeidsmarkedspolitiske innsatsen er knyttet til ulike former for opplæring og kvalifisering. Totalt var det i gjennomsnitt 78 500 deltakere på arbeidsrettede tiltak i 2017, herav 19 500 ordinære arbeidssøkere (25 prosent) og 56 700 med nedsatt arbeidsevne (72 prosent).⁶⁴ De to dominerende opplæringstiltakene er AMO og utdanningstiltaket. Dette er tiltak som i 2017 hadde henholdsvis 7 600 og 8 500 deltakere i gjennomsnitt, det vil si om lag 16 200 deltakere, eller om lag 21 prosent av tiltaksdeltakerne.

Redusert bruk av opplæringstiltak over tid

Fra 2004 til 2014 var det en samlet nedgang på 55 prosent i andelen personer som deltar i AMO og utdanningstiltaket, fra gjennomsnittlig om lag

34 600 deltakere i 2004 til gjennomsnittlig om lag 15 400 deltakere i 2014. Fram til 2017 økte deltakelsen igjen til om lag 16 200 totalt som følge av en økning i AMO-deltakelsen, mens deltakelsen i utdanningstiltaket fortsatt gikk ned. I perioden fra 2004 til 2017 var det en økning i det totale antallet tiltaksdeltakere på 13 prosent, mens det i perioden 2004–2014 var en mindre nedgang på seks prosent (tabell 5.12).

Endringer i tiltaksbruken vil være påvirket av en rekke forhold. Hvilke typer tiltak som er hensiktsmessige og nødvendige for overgang til arbeid, kan variere med både konjunkturer og strukturelle forhold, sammensetningen av de ledige og personer med nedsatt arbeidsevne, arbeidsgivernes ønsker og behov, samt arbeids- og velferdsforvaltningens ressurser og arbeidsmetodikk.

Bruken av utdanningstiltaket gikk mest ned i denne perioden. Antall deltakere i utdanningstiltaket ble redusert med åtte prosent fra 2014 til 2017, til gjennomsnittlig om lag 8 500 deltakere. Fra 2014 til 2017 har det vært en økning på 24 prosent i bruken av AMO.

Det kan være flere grunner til at bruken av opplæring, og særlig bruken av formell opplæring, ble redusert i årene 2004 til 2014. Proba samfunnsanalyse peker på at både regelverksendringer knyttet til bl.a. varighet og aldersgrenser og større vekt på arbeidsretting i arbeids- og velferdsforvaltningen, trolig påvirket utviklingen.⁶⁵ Det har vært innført både regelverksendringer og endringer i finansieringssystemet som hadde som mål å stramme opp bruken av utdanningstiltaket, f.eks. økning i aldersgrensen for utdanningstiltaket fra 22 til 26 år, og innføring av maksimal varighet (som hovedregel) på tre år i 2004.⁶⁶ Større vekt på arbeidsretting innebærer bl.a. mer vekt på kortere, og ikke minst mer yrkesrettede tiltak. Det er videre indikasjoner på

⁶⁴ Kilde: NAV. En mindre gruppe er kategorisert som «andre» og utgjorde 2 300 personer av tiltaksdeltakerne i gjennomsnitt i 2017.

⁶⁵ Proba samfunnsanalyse rapport 2012a.

⁶⁶ Varigheten kunne forlenges pga. sosiale og helsemessige problemer og/eller avvikende utdanningssituasjon.

Tabell 5.12 Gjennomsnittlig antall tiltaksdeltakere i AMO og utdanningstiltaket og totalt antall tiltaksdeltakere. Årsgjennomsnitt 2004, 2009, 2014, 2016 og 2017 og endringer i prosent.

Tiltakstype	2004	2009	2014	2016	2017	Endring 2004–2014	Endring 2014–2017
AMO	8 300	8 100	6 200	7 100	7 700	-26 %	24 %
Utdanningstiltaket	26 300	17 200	9 200	9 100	8 500	-65 %	-8 %
Sum AMO og utdanningstiltaket	34 600	25 300	15 400	16 200	16 200	-55 %	5 %
Samlet antall tiltaksdeltakere	74 000	71 700	69 700	77 600	78 500	-6 %	13 %

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet og Meld. St. 16 (2015–2016).

at det også er en oppfatning i forvaltningen av at man skal finansiere utdanning gjennom lån og stipend fra Lånekassen.⁶⁷

Aldersgrensen i utdanningstiltaket ble reversert fra 26 til 22 år igjen i 2016, blant annet for å kunne gjøre det lettere å vri utdanningstiltaket mer i retning av videregående opplæring. Dette, sammen med innføring av det nye toårige yrkesrettede opplæringstiltaket og styrket satsing på kurstilbud i grunnleggende ferdigheter og arbeidsrettet norskopplæring, var endringer som ble gjort for å få et bedre opplæringstilbud i Nav. Endringene er særlig tiltenkt arbeidssøkere og personer med nedsatt arbeidsevne, uten fullført videregående opplæring, eller med svake grunnleggende ferdigheter.⁶⁸

5.5 Samarbeid mellom sektorene

Voksne med lite utdanning eller svake grunnleggende ferdigheter har større risiko for å havne utenfor arbeidslivet enn andre grupper. Svake grupper vil i større grad ha behov for bistand fra det offentlige til å heve kompetansen sin, og bistandsbehovene går ofte på tvers av sektorgrensene. Den enkelte er avhengig av en helhetlig og samordnet innsats fra arbeidsmarkeds-, utdannings- og integreringsmyndighetene for å få best mulig bistand.

Fylkesvise samarbeidsavtaler mellom arbeids- og velferdsforvaltningen og utdanningsmyndighetene (fylkeskommunene) formaliserer samarbeidet om arbeidssøkere som har behov for bistand fra begge parter. Målet med disse avtalene er at de skal legge grunnlaget for å utvikle gode lokale løsninger. Det skal og inngås sam-

beidsavtaler mellom arbeids- og velferdsetaten og kommunene om hvordan man skal samarbeide om nyankomne innvandrere som er deltakere i introduksjonsprogrammet.

Kommuner og fylkeskommuner samarbeider om å tilby opplæring for voksne på grunnskole- og videregående nivå gjennom voksenopplæringsentre. Kommunene kan og benytte studieforbund, godkjente nettskoler og andre som gir tilbud om grunnskoleopplæring, for å oppfylle plikten til å gi opplæring til voksne. I tillegg kan kommunene organisere grunnskoleopplæring for voksne som interkommunalt samarbeid.

Ulike hensyn og mål må veies opp mot hverandre når konkrete tiltak skal utformes, dersom flere med lite utdanning skal kunne delta i opplæring. Dette kan gi utfordringer i den faktiske utøvelsen av politikken, og i samarbeidet mellom førstelinjen i de enkelte sektorene. Meld. St. 16 (2015–2016) om utenforskap tar opp samarbeidsutfordringene. Her vises det til undersøkelser som peker på at samarbeidet mellom arbeids- og velferdsetaten og fylkeskommunene er krevende, og at det handler om ulik styringsstruktur, organisering, regelverk, rutiner og kultur.⁶⁹ En undersøkelse viser at samarbeid mellom fylkeskommune og Nav-kontor ofte er basert på personlige relasjoner og i mindre grad formelle avtaler.⁷⁰ En annen undersøkelse finner at særlig ungdom mellom 22 og 24 år og innvandrere med dårlige norskerferdigheter kommer uheldig ut i samarbeidet mellom fylkeskommune og Nav-kontor.⁷¹ De samme undersøkelsene peker også på at manglende kunnskap om hverandres systemer og hvilke muligheter og rettigheter som ligger i de ulike

⁶⁷ Grue og Finnvold 2014.

⁶⁸ Meld. St. 16 (2015–2016).

⁶⁹ Proba samfunnsanalyse rapport 2015-4 og Braanen Sterri mfl. 2015.

⁷⁰ Proba samfunnsanalyse rapport 2015-4.

⁷¹ Proba samfunnsanalyse rapport 2015-8.

systemene, kan gjøre samarbeidet om voksne med behov for videregående opplæring vanskelig.

Personer med manglende utdanning og/eller dårlige norskerferdigheter møter slike utfordringer innenfor rammen av Nav's tradisjonelle opplæringsapparat, hvor det har vært lite rom for formelle utdanningsløp og for å få mer norskkundervisning. Med å gi de som har manglende norskerferdigheter bedre språkopplæring, vil disse i større grad kunne nyttegjøre seg tiltak under aktivitetsplikten slik at de kan komme i ordinært arbeid.

Videre peker Meld. St. 16 (2015–2016) på behovet for en bedre samordning av opplæring etter opplæringsloven og introduksjonsloven.⁷² Samordning kan gi bedre samsvar mellom elevsammensetningen og arbeidslivets krav, samt at det kan gi muligheter for bedre ressursutnyttelse. For en del kommuner er det også en utfordring å kombinere opplæring etter introduksjonsloven og etter opplæringsloven. Dette handler blant annet om ulike læreplaner og fraværsregler, ulike ordninger for skyss og ulike betingelser for lærerne som underviser.

Stortinget vedtok at det skal utvikles et verktøy for å kartlegge grunnleggende ferdigheter

⁷² NOU 2010: 7.

hos voksne for blant annet å skille mellom de som kan ha nytte av opplæring i grunnleggende ferdigheter, og de som trenger andre, eller supplerende, tiltak. Ettersom gruppene med høyest risiko for å falle utenfor arbeidslivet har sammensatte utfordringer, kan et slik verktøy være viktig i det oppfølgingsarbeidet som gjøres i de ulike sektorene. Dette vil òg bidra til at alle som arbeider med voksnes kompetanse i sektorene, skal få tilgang til felles verktøyløsninger. Kompetanse Norge er gitt oppdraget med å etablere verktøyet.

For bedre samordning mellom opplæring etter introduksjonsloven og opplæringsloven skal det settes i verk forsøksordninger med modulstrukturert opplæring for voksne hvor det skal prøves ut opplegg som kombinerer opplæring etter de to regelverkene. I dette ligger det blant annet at det skal utvikles felles moduler og en ny læreplan for forberedende voksenopplæring i samarbeid mellom utdannings- og integreringssektoren; det skal prøves ut opplæring i moduler fra forberedende voksenopplæring og videregående opplæring, i kombinasjon med opplæring i norsk og samfunnskunnskap og introduksjonsprogrammet, som en del av forsøk med modulstrukturert opplæring for voksne. Regelverkene for opplæring i norsk og samfunnskunnskap etter introduksjonsloven og opplæring for voksne etter opplæringsloven skal

Boks 5.6 «Gloppenmodellen»

Høsten 2012 startet Gloppen kommune, Nav Gloppen, Sogn og Fjordane fylkeskommune og Firda videregående skole opp en klasse i helsearbeiderfag for minoritetsspråklige arbeidssøkende. Opplæringen, som startet i skoleåret 2013–2014, skulle lede fram til fagbrev i helsearbeiderfaget. Initiativet kom fra Nav Gloppen, som har hatt utfordringer med å sysselsette innvandrere. Kommunen så også et behov for flere helsefagarbeidere. Den ordinære helsefagarbeiderutdanningen ved Firda videregående skole sto da overfor planer om nedleggelse, noe som skapte en situasjon hvor både etablert utdanningskompetanse og rekruttering til helsesektoren kunne gå tapt for kommunen. Nav Gloppen sto overfor utfordringer med varig arbeidsintegrering av flyktninger og innvandrere i kommunen, samt at Gloppen kommune hadde utfordringer med manglende rekruttering til helsefagarbeideryrket og en stadig økning av eldre i befolkningen.

Høsten 2012 samlet man midler fra Gloppen kommune, Sogn og Fjordane fylkeskommune, samt fra Nav's driftsbudsjett, slik at en kunne starte opp med et kull på elleve elever høsten 2013, der ikke alle hadde fullført grunnskolen. Erfaringene med dette første kullet var gode, og førte til at Gloppen kommune ønsket å utvide tiltaket slik at flere kunne få tilbud om deltakelse. Høsten 2015 inngikk man derfor et samarbeid med Eid kommune og opprettet et nytt kull hvor seks av deltakerne er bosatt i Gloppen kommune, og seks deltakere er bosatt i Eid kommune. Høsten 2016 etablerte man enda et kull med deltakere i tiltaket, denne gangen med elever fra flere kommuner i nærområdet i tillegg til Gloppen og Eid.

Nav Gloppen innehar framdeles den koordinerende funksjonen som prosjektleder, men har etter 2015 også fått et utvidet ansvar med hensyn til at nye samarbeidsparter har knyttet seg til tiltaket.

Boks 5.7 «Kombinasjonsklasser» ved Thor Heyerdahl videregående skole

I et forsøk der Vestfold fylkeskommune og Larvik kommune samarbeider, er det opprettet egne klasser der relativt nyankomne unge innvandrere, som kunne ha vært elever i videregående opplæring, har fått et særskilt tilbud. Dette har ikke vært tradisjonelle innføringsklasser, men et tilbud der elevene fysisk har gått på Thor Heyerdahl videregående skole, i egne «kombinasjonsklasser». Tilbudet har bestått av målrettet norskopplæring, samtidig som elevene har kombinert grunnskoleopplæring i seks fag med å kunne ta fag på videregående nivå, enten som elev eller ved hospitering. Elevene har kunnet forbedre sine grunnskolevitnemål. Ordningen har vært frivillig, og elevene har kunnet gå i opptil to år i kombinasjonsklassen. Elevene har ikke brukt av sin rett til videregående opplæring når de har gått i kombinasjonsklassen.

Det er kommunen som har hatt ansvaret for grunnskoleopplæringen i tilbudet. Fylkeskommunen har stilt med lokaler. Både kommunen

og fylkeskommunen har finansiert ordningen og tilbudt lærerressurser.

Forsøket har ført til betydelig lavere frafall og lavere omvalgsprosent blant elever som har deltatt i ordningen. Elevene har rapportert at å få grunnskoleopplæring samtidig som de går på en videregående opplæring har vært viktig for både deres læringsutbytte og deres sosiale tilhørighet i en ungdomsgruppe. Vestfold fylkeskommune påpeker i evalueringen av forsøket fra oktober 2014 at tradisjonelle voksenopplæringstilbud oppfattes av elevene som ikke å gi like god effekt på faglig utbytte eller på elevenes integrering.

Forsøket ble i første omgang gjennomført i skoleårene 2011–2012 til 2013–2014. På bakgrunn av at resultatene er så gode, er forsøket utvidet til og med skoleåret 2016–2017.

Elevene hadde kroppsøving i tillegg til de fagene som kreves for å få grunnskolevitnemål for voksne, jf. omtale av voksnes rett til grunnskoleopplæring.

gjennomgås for å fjerne eventuelle hindringer for samordning av opplæring etter de to regelverkene. Og det skal innledes et samarbeid mellom arbeids- og velferdsetaten og kommuner/fylkeskommuner for å sikre enhetlige løp for den enkelte.

I evalueringen av FVO ser vi hvordan samarbeid mellom sektorene framstår som problematisk på både statlig og lokalt nivå. Dette er omtalt i avsnitt 5.1.8.

I forbindelse med regionreformen ble det fylkeskommunale ansvaret for kompetansepolitikken styrket. Meld. St. 22 (2015–2016) *Nye folkevalgte regioner: rolle, struktur og oppgaver* viser til at kompetansepolitikken omfatter mer enn bare utdanningspolitikken. Ansvar og virkemidler er fordelt mellom departementer, regionale og lokale myndigheter og partene i arbeidslivet. For bedre å utnytte kompetansen i befolkningen på de ulike regionale arbeidsmarkedene, er det behov for mer systematisk koordinering av ressursene gjennom både samspill og arbeidsdeling mellom ulike relevante aktører på regionalt nivå.

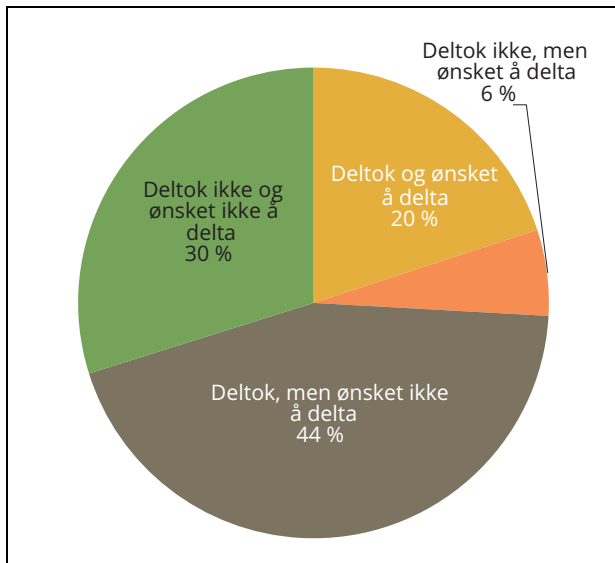
I Meld. St. 6 (2018–2019) *Oppgaver til nye regioner* understreker Kunnskapsdepartementet ytterligere fylkeskommunens ansvar for å koordinere og ta ansvar i kompetansepolitikken. Arbeids- og sosialdepartementets vurdering av

muligheten for at arbeidsmarkedsopplæring (AMO), to-årig opplæringstiltak og ordinær utdanning som arbeidsmarkedstiltak kan ses i sammenheng med fylkeskommunenes ansvar for opplæring.

5.6 Motivasjon for deltakelse i formell og ikke-formell opplæring

Den internasjonale PIAAC-undersøkelsen om voksnes ferdigheter viser en positiv sammenheng mellom lese-, skrive- og IKT-ferdigheter og deltakelse i ikke-formell opplæring.⁷³ Undersøkelsen viser videre en positiv sammenheng mellom selsetting og ferdigheter, og mellom ønsket om å delta i opplæringsaktiviteter og observerte ferdigheter. Resultatene er på ingen måte oppsiktsvekkende siden det ikke er tilfeldig hvem som deltar i arbeid og opplæring. Den viktigste årsaken folk oppgir for å ikke delta i opplæringstiltak er at de har det for travelt på jobben. En tredel av utvalget svarer dette, men det er noe overraskende at det er en høyere andel av de som deltar i opplæringsaktiviteter (36 prosent) enn de som ikke deltar (19 prosent) som svarer dette. Vel så overraskende er

⁷³ Bjørkeng 2013.



Figur 5.11 Motivasjon for deltakelse i formell og ikke-formell opplæring. 25–64 år.

Kilde: OECD. Education at a Glance 2014, se tabell C6.4. Tall fra 2012.

det at flertallet av respondentene (74 prosent) oppgir at de ikke ønsket å delta i opplæringsaktiviteter. Blant deltakerlandene i PIAAC-undersøkelsen er det kun Nederland som har like høy andel motvillige deltakere i opplæring som Norge, se figur 5.11.

Samtidig viser Lærevilkårsmonitoren for 2018 at ni prosent av de sysselsatte som ikke har deltatt i opplæring, tilsvarende 83 000 sysselsatte, er motiverte i en slik grad at de har bedt arbeidsgiver om å få delta i opplæringsaktivitet. Den udekte etterspørselen etter opplæring er større blant ansatte i privat sektor enn i offentlig sektor, høyere blant fast ansatte enn blant midlertidig ansatte og høyere i store virksomheter enn i små og mellomstore virksomheter. Lærevilkårsmonitoren viser også at 13 prosent av de som ikke har deltatt i opplæring, tilsvarende 127 000 sysselsatte, har fått opplæringstilbud fra arbeidsgiver, men takket nei. En mulig forklaring på både høy deltakelse i etterutdanning og motvilje til å delta er at etterutdanning omfatter et bredt spekter av opplæringsaktiviteter, og at deler av denne aktiviteten er obligatorisk, men ikke oppleves som relevant eller nødvendig av deltakerne.⁷⁴

Det er nedsatt et ekspertutvalg om etter- og videreutdanning (se boks 1.1), som har mandat til å se på etter- og videreutdanningstilbudet og hvordan dette møter arbeidslivets behov for fleksible kompetansebehov. Dette utvalget skal også vur-

dere rammebetingelsene for virksomheters investering i ansattes kompetanse.

5.7 Utvalgets vurderinger

Det er en betydelig andel av dagens ungdom som går gjennom utdanningssystemet uten å fullføre en opplæring som gir dem god og stabil tilknytning til arbeidslivet. Det mest effektive er å sette inn tidlige tiltak slik at flere fullfører og består videregående opplæring. Men for at dem som ikke gjennomfører skal kunne hevde seg på jobbmarkedet på lang sikt, bør det finnes gode fleksible utdanningstilbud de kan benytte seg av for å kunne fullføre grunnopplæringen som voksne.

Det er et potensial i fleksibel og modulstrukturert opplæring som kan gi flere reell mulighet til å gjenoppta/fullføre opplæringen, siden fleksibiliteten gjør det enklere å kombinere opplæring med arbeid, språkopplæring og omsorgsoppgaver. Det er også relevant for at flere av brukerne av Nav's ytelse, og deltakerne i introduksjonsordningen kan ta opplæring i det formelle utdanningssystemet. Utvalget mener det er bekymringsfullt at så få personer og fagområder deltar i forsøkene med modulstrukturert opplæring på videregående nivå. Likeens at det er lite samsvar mellom hvilke fylker som deltar i videregående opplæring og de kommunene som har forsøk med grunnskoleopplæring. Det gjør det vanskelig å kombinere moduler på de ulike opplæringsnivåene.

Andre strukturelle barrierer utvalget ser knyttet til opplæringstilbudet er manglende tilbud i nærområdet, slik at transport eller store avstander blir en hindring. Det ser også ut til at mangel på lærlingplasser for voksne kan være en utfordring. Spesielt utfordrende har det vært å få tatt grunnopplæring som en del av introduksjonsordningen. Her har det derimot skjedd en oppmyking av regelverket som utvalget håper vil påvirke hva deltakerne i programmet får tilbud om. At særlig videregående opplæring i liten grad brukes i introduksjonsordningen bør også kunne forbedres av mulighetene innenfor modulstrukturert fag- og yrkesopplæring.

Introduksjonsprogrammet kan etter utvalgets oppfatning være en god ramme for et godt tilrettelagt opplæringsløp for nyankomne innvandrere. Deltakerne er i et system hvor det skal gjennomføres en individuell kartlegging av opplæringsbehov, samtidig som ordningen også gir deltakerne inntektssikring gjennom introduksjonsstøtten. Utfordringen med introduksjonsprogrammet er å gi deltakerne mulighet til å opparbeide nok kom-

⁷⁴ Leknes mfl. 2018.

petanse til å etablere en stabil tilknytning til arbeidslivet. Utvalget er derfor av den oppfatning at det må utvikles mer fleksible løsninger der grunnskole- og videregående opplæring kan tas samtidig, og der undervisningen er tilrettelagt for minoritetsspråklige. Se utvalgets anbefalinger knyttet til introduksjonsprogrammet i kapittel 12.

Mens denne NOU-en er skrevet har arbeids- og velferdsetaten fortsatt prosessen med å tilrettelegge for at brukerne i NAV enklere skal kunne ta formell utdanning mens de får livsoppholdsyttelse fra NAV. Kvalifiseringsprogrammet er blant annet foreslått endret i en lovproposisjon fra Arbeids- og sosialdepartementet.⁷⁵ Utvalget mener det er fornuftig å endre programmet slik at personer med behov for grunnopplæring kan gjennomføre dette innenfor rammene av kvalifiseringsprogrammet.

Dagens grunnopplæringstilbud for voksne framstår som mangelfullt og for lite fleksibelt, og har vært viet lite oppmerksomhet både blant myndighetene og i samfunnet ellers. Nå foregår det imidlertid forsøk med modulstrukturert opplæring både på grunnskole- og videregående nivå.

Med et bedre tilpasset tilbud, bedre samordning og større mulighet til å kombinere opplæring med arbeid og/eller ytelser vil flere kunne fullføre sin grunnskole- eller videregående opplæring. Utvalget har fått kartlagt kommunenes- og fylkeskommunenes samlede kostander knyttet til opplæringstilbud for voksne. Det viser seg der at grunnopplæring for voksne er forholdsvis rimelig, og at det bør være håndterbart å oppfylle pliktene som følger av voksenrett til opplæring. Som hel-tidsekvivalenter vil hver ekstra voksne elev koste omkring 50 000 kroner, avhengig om det er i grunnskole-, videregående opplæring eller som lærling.

Opplæringstilbudene for voksne, både de formelle og de ikke-formelle, framstår også som et mylder det kan være vanskelig for noen og en hver å få oversikt over, uavhengig av i hvilken grad man behersker norsk, digitale ferdigheter og hvordan det norske velferdssamfunnet fungerer. Å finne ut hvilke tilbud som gir best mulighet til å få stabil jobb og inntekter, er en krevende øvelse. Utvalget ser behovet for oppdatert og lett tilgjengelig informasjon om både tilbud og finansiering på internettet som kan brukes både av søkerne og av rådgivere/veiledere.

⁷⁵ Prop. 12 L (2018–2019) Endringer i folketrygden, sosialtjenesteloven og enkelte andre lover (samleproposisjon høsten 2018).

Kapittel 6

Dagens finansiering av livsopphold under opplæring

Livsopphold ved ordinær utdanning skal som hovedregel finansieres gjennom støtte fra Lånekassen eller gjennom egne midler. Dette gjelder også for voksne som mangler grunnskole- eller videregående opplæring.

Dette kapittelet beskriver dagens finansieringsmuligheter for livsopphold for voksne som ønsker å gjennomføre grunnskole- eller videregående opplæring, med vekt på utdanningsstøtte fra Lånekassen. Lånekassens ytelser har forskjellige målgrupper; målgruppen for utvalgets oppdrag går inn under samme ordninger som studenter i høyere utdanning. Den andre viktige kilden er ytelser fra Nav og kommuner som under visse betingelser kan kombineres med utdanning eller opplæring. Vi ser og på muligheter for og omfang av å finansiere utdanning gjennom egen arbeidsinntekt. For læringer og praksiskandidater er livsoppholdet ordnet gjennom lønnsinntekt. Til slutt omtales enkelte tidligere utvalg som har behandlet denne problemstillingen.

6.1 Mottakerne av livsoppholdsytelser

Deltakerne i grunnskole- og videregående opplæring kan få finansieringsbidrag til livsopphold fra ulike offentlige instanser. Noen av disse ulike ytelsene kan en person også motta samtidig; det gjelder særlig økonomisk stønad og støtte fra Lånekassen som kan kombineres med de øvrige ytelsene. I utvalgets datagrunnlag må det derfor forventes noe overlapping hva angår antall deltakere.

Ser vi på den voksne majoritetsbefolkningen og deres deltakelse i opplæring på videregående nivå, er det slik at det er flere menn som mottar arbeidsavklaringspenger (AAP), tre av ti, enn som mottar utdanningsstøtte fra Lånekassen, kun to av ti. Deltakelsen blant kvinner er markant høyere enn blant menn. Her er det en jevnere fordeling mellom AAP og Lånekassen – en av fire på begge disse støtteordningene.

Om lag halvparten av flyktningene (menn og kvinner) som deltar, mottar støtte fra Lånekassen. Mottak av AAP ved deltakelse i videregående opplæring er langt sjeldnere for flyktninger og øvrige innvandrere.

Mottak av overgangsstønad er viktig for kvinner som deltar i videregående opplæring, om lag 15 prosent for majoriteten og noe lavere for flyktninger og øvrige innvandrere.

Økonomisk stønad er en viktig støtte særlig for mannlige flyktninger, hvor om lag en av to mottar dette. Selv om det er færre blant majoriteten som mottar økonomisk stønad, er andelen her på 20–25 prosent.

6.2 Utdanningsstøtte fra Lånekassen

Lånekassen er et ordinært statlig forvaltningsorgan underlagt Kunnskapsdepartementet (KD). Lov om utdanningsstøtte med forskrifter definerer innholdet i utdanningsstøtteordningene til enhver tid. Rammebetingelser for Lånekassens forvaltning legges også av offentligrettslig og privatrettslig regelverk, samt Kunnskapsdepartementets føringer i vedtekter og Virksomhets- og økonomiinstruks.¹ Med dette utgangspunktet forvalter Lånekassen utdanningsstøtteordningene, og bidrar til å innfri ordningenes formål, som er:

- like muligheter til utdanning uavhengig av geografiske forhold, alder, kjønn, funksjonsdyktighet, økonomiske og sosiale forhold
- å sikre samfunnet og arbeidslivet tilgang på kompetanse
- at utdanningen skjer under tilfredsstillende arbeidsforhold, slik at studiearbeidet kan bli effektivt.²

¹ Kunnskapsdepartementets vedtekter for Lånekassen av 15. januar 2016, Hovedinstruks for økonomiforvaltning i Lånekassen av 10. januar 2007, og Virksomhets- og økonomiinstruks for Statens lånekasse for utdanning som gjelder fra 10.10.2017.

² Lov om utdanningsstøtte § 1.

Tabell 6.1 Deltakere i videregående opplæring og finansieringskilde for livsopphold. Antall og andel. 2016.

Finansieringskilde	Majoritetsbefolkning				Flyktninger				Øvrige innvandrere			
	Menn		Kvinner		Menn		Kvinner		Menn		Kvinner	
	Antall	Andel	Antall	Andel	Antall	Andel	Antall	Andel	Antall	Andel	Antall	Andel
Lånekassen	279	22,7	537	25,4	176	55,4	580	46,4	8	22,2	13	20,6
AAP	371	30,1	563	26,7	27	2,7	50	4,0	20	11,2	35	5,1
Overgangs- stønad ¹	-	-	355	15,1	-	-	113	10,1	-	-	69	10,4
Kvalifiserings- program	13	1,1	33	1,6	24	2,4	20	1,6	0	0	8	1,2
Introduksjons- stønad	-	-	-	-	149	14,9	76	6,1	-	-	-	-
Dagpenger/ til- takspenger	63	5,1	77	3,6	45	6,0	44	3,7	11	6,2	42	6,2
Økonomisk stønad	307	24,9	432	20,5	474	47,4	482	38,6	19	10,7	93	13,5
Samlet ²	726	59,0	1565	72,4	421	81,4	883	71,9	39	39,6	167	22,9

¹ Under overgangsstønad har vi sett bort fra menn da dette er en svært liten gruppe.

² Samlet, eksklusiv økonomisk stønad.

Kilde: Statistisk sentralbyrå; utvalgets egne beregninger.

Lånekassen hadde 1 087 500 kunder og tildelte 28,7 milliarder kroner i utdanningsstøtte i 2017. I all hovedsak utbetales støtte til elever og studenter som lån, og en andel av lånet kan omgjøres til stipend ved bestått eksamen. For å sikre at midler øremerkes omgjøring fra lån til stipend i hele den mulige omgjøringsperioden, er det etablert et konverteringsfond.³

Lånekassen tildelte for skoleåret 2017–2018 utdanningsstøtte til 10 625 mottakere som tok opplæring på enten grunnskole- eller videregående nivå. Samlet utbetalt støtte var 778,1 millioner kroner.

Kriteriene for tildeling av støtte fra Lånekassen fastsettes årlig i forskrift om tildeling av utdanningsstøtte, som følger av lov om utdanningsstøtte.⁴ Forskriften består av seks deler for de forskjellige målgruppene under Lånekassen. Del 1 og del 5 i forskriften omhandler allmenne regler for alle utdanningstyper. Videre er det egne deler for de ulike utdanningstypene, hvor del 2 omhandler unge med rett til videregående opplæ-

ring, del 3 omhandler annen utdanning, som studenter i fagskoler og høyere utdanning og voksne som tar grunnskoleopplæring eller videregående opplæring; del 4 omhandler studier utenfor Norden, og del 6 omhandler utenlandske kvotestudenter.

NOU-ens målgruppe deler altså ordninger og paragrafer med blant andre studenter i fagskoler og høyere utdanning. Med denne innretningen av forskriften tilrettelegges ikke støtteordningene for NOU-ens målgruppe spesielt. For de aller fleste studenter vil høyere utdanning gi økt livsinntekt. For NOU-ens målgruppe vil en forventede svakere og mer usikker inntektseffekt av å fullføre grunnopplæring. Utvalget ser på denne problematikken i kapittel 10 og 11.

6.2.1 Støttetilbudet for voksne elever og læringer

Personer som tar grunnskoleopplæring eller videregående opplæring som voksne (etter opplæringsloven § 4A), kan under forutsetning av minst 50 prosent utdanningsintensitet motta støtte fra Lånekassen. De vil da motta støtte etter det samme regelverket som studenter ved fagskoler,

³ Årsrapport 2016 Lånekassen.

⁴ Forskrift om tildeling av utdanningsstøtte for undervisningsåret 2018–2019.

universiteter og høyskoler. Hovedelementet i støtteordningen er basisstøtten, som skal bidra til å dekke leve- og bokostnader under utdanningen. Basisstøtten gis normalt for ti måneder per skoleår, og den tildeles som lån.

Maksimal basisstøtte i 2017 til en fulltids utdanning utgjør i snitt 10 634 kroner per måned, altså 106 340 kroner for et ti måneders skoleår.⁵ Når eksamen består, kan inntil 40 prosent av lånebeløpet (omgjøringslånet) omgjøres til utdanningsstipend (boks 6.1). Det er en forutsetning for å få denne omgjøringen at han/hun ikke bor sammen med foreldrene og ikke har inntekt og formue over en bestemt grense. For 2017 er denne grensen 172 597 kroner. Det er egne grenser for trygdeinntekter, (boks 6.2).

Det er også mulighet for støtte til grunnskoleelever med rett etter opplæringsloven § 3A. Denne reguleres i forskrift om tildeling av utdanningsstøtte andre del (søkere som tar ulike kurs med repetisjon av fag fra grunnskolen, som forberedelse for opptak i videregående opplæring). For dem gjelder en tidsbegrensning på ett år for støtte til grunnskoleopplæring. Med statsbudsjettet for 2018 ble det åpnet for støtte fra Lånekassen til grunnskoleopplæring for elever med ungdomsrett til videregående opplæring. Formålet med endringen er å gi støtte til mer grunnskoleopplæring for dem som trenger dette for å kunne klare å fullføre videregående opplæring.

Utdanningsstøtten til voksne elever skiller seg fra støtten til elever med ungdomsrett, blant annet gjennom at voksne ikke har rett til utstyrstipend og reisestipend.

Støtte til grunnskoleopplæring for voksne

Voksne i grunnskoleopplæring fikk samlet utbetalt 343,5 millioner kroner i støtte (både lån og stipend) i skoleåret 2017–2018. Antall mottakere var 4 272, og gjennomsnittlig støtte var om lag 80 400 kroner.

Andelen menn og kvinner i majoritetsbefolkningen som tar grunnskoleopplæring er veldig lav; kun tre prosent av deltakerne er fra majoritetsbefolkningen, jf. kapittel 3.

Det er altså i all hovedsak innvandrere og flyktninger som mottar støtte til grunnskoleopplæring fra Lånekassen. Utvalget har ikke hatt mulighet til å gå nærmere inn på denne gruppen

Boks 6.1 Endring i konverteringsordningen 2019–2020

I Prop. 1 S (2017–2018) for budsjettåret 2018 varslet regjeringen en endring i ordningen med omgjøring av lån til stipend (omgjøringslån/konverteringsordningen). Dette ble fulgt opp i Prop. 1. S (2018–2019) for budsjettåret 2019, som ble lagt fram 08.10.2018. Regjeringen foreslår her å innføre incentiver for at studenter skal fullføre hele grader. Endringen innebærer at for studenter vil 25 prosent av basisstøtten omgjøres til stipend på bakgrunn av oppnådde studiepoeng, og 15 prosent som grunnlag av oppnådd grad. Så langt utvalget vet, vil ikke dette påvirke målgruppen for denne NOU-en.

Kilde: Prop. 1 S (2018–2019) for Kunnskapsdepartementet.

da utvalget ikke har hatt tilgang på individdata for deltakere i grunnskoleopplæring.

Støtte til videregående opplæring for voksne

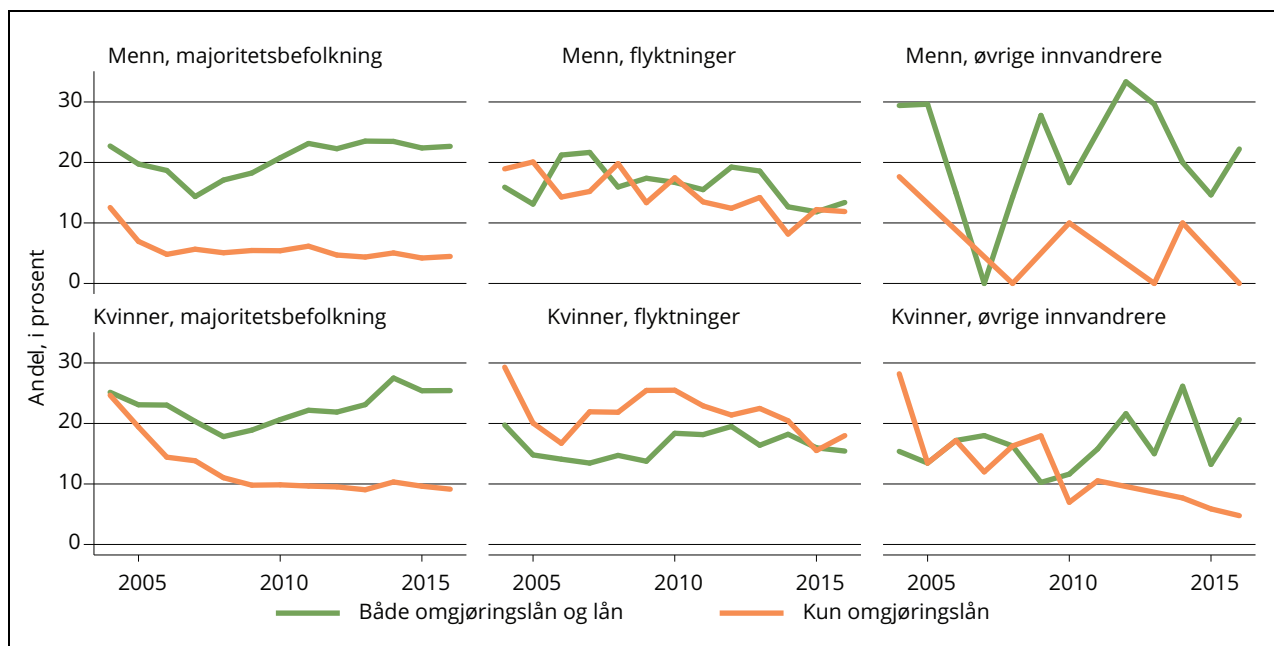
Voksne i videregående opplæring fikk samlet utbetalt 434,9 millioner kroner i støtte (både lån og stipend) i skoleåret 2017–2018. Antall mottakere var 6 358, og gjennomsnittlig støtte var om lag 68 400 kroner. Tallene inkluderer praksiskandidater og privatister, men ikke læringer.

Andelen menn i majoritetsbefolkningen som mottar støtte fra Lånekassen til videregående opplæring, er i 2016 22,7 prosent. Dette er likt med andelen i 2004, men andelen har variert i mellomtiden (se figur 6.1). Blant kvinner i majoritetsbefolkningen er andelen noe høyere enn blant menn, 25,4 prosent, men også her er andelen tilnærmet lik hva den var i 2004, og har variert i mellomtiden. Andelen blant flyktninger (menn og kvinner) er lavere, hhv. 13,4 og 15,4 prosent i 2016. For øvrige innvandrere (menn) ligger andelen på 22,2 prosent, mens den for kvinner i denne gruppen er på 20,6 prosent. Antall deltakere i de to siste gruppene er lavt, noe som forklarer svingningene gjennom perioden.

Flyktningstipend

Utenlandske statsborgere som har fått beskyttelse i Norge, og som har rett til livsoppholdsstøtte til grunnskoleopplæring, kan få hele basisstøtten som flykt-

⁵ For skoleåret 2018–2019 er basisstøtten økt til 108 250 kroner jf. forskrift om tildeling av utdanningsstøtte for undervisningsåret 2018–2019 § 25-1.



Figur 6.1 Voksne deltakere i videregående opplæring som mottar utdanningsstøtte fra Lånekassen. 2004–2016. Andel av deltakere.

Kilde: Statistisk sentralbyrå; utvalgets egne beregninger.

ningstipend. Flyktningstipendet tilsvarende beløpet for ordinær basisstøtte i Lånekassen, med den forskjell at hele beløpet blir utbetalt som stipend. For øvrig gjelder standard vilkår for avkortning mot inntekt, formue og trygd. Flyktningstipendet kan ikke mottas samtidig som man får introduksjonsstønad.

Flyktningstipend har vært en støtte fra Lånekassen til flyktninger siden ordningen ble overført fra Sosialdepartementet tidlig i 80-årene.⁶ Fra og med studieåret 2017–2018 er flyktningstipendet behovsprøvd. Perioden for flyktningstipend regnes fra den datoen beskyttelse innvilges. Mottakeren kan få flyktningstipend i inntil tre år, men antall år avhenger av hvor raskt vedkommende begynner i utdanning etter at beskyttelse ble innvilget. Det har historisk vært store variasjoner i hvor lenge personer med innvilget opphold har måttet vente før de får vedtak om bosetting i en kommune, men gjennomsnittlig ventetid på bosetting per juli 2018 er på fem måneder.⁷ Det er også slik at noen kategorier av flyktninger gjerne må vente lenger på å bli bosatt enn andre. Dette vil kunne skape forskjeller i muligheten for å ta i bruk flyktningstipendet for å finansiere utdan-

ning. Mottakere av flyktningstipend kan få forsørgerstipend i tillegg.

Lånekassens utgifter til flyktningstipend til voksne i grunnskole- og videregående opplæring var 343 millioner kroner i skoleåret 2017–2018. Utgiftene til flyktningstipend utgjør om lag 44 prosent av samlede utgifter til støtte til grunnskole- og videregående opplæring. I skoleåret 2017–2018 var det totalt 3 048 voksne personer som mottok flyktningstipend og deltok i grunnskole- og videregående opplæring.⁸ Av disse mottok 1 894 personer støtte til grunnskoleopplæring for voksne, og 1 154 mottok støtte til videregående opplæring for voksne.

⁸ Det presiseres at tallene det er tatt utgangspunkt i her kun er søkere som har fått støtte til videregående opplæring som er navngitt som voksenopplæring. Årsaken er at statistikken for denne gruppen har tatt utgangspunkt i de som tar utdanning som er navngitt som voksenopplæring, dette for å avgrense utvalget til den gruppen livsoppholdsutvalget utreder.

Det er et likevel et viktig poeng at det er flere som mottar støtte til voksenopplæring, enn de som går på utdanningsopplegg navngitt som voksenopplæring. Totalt var det 4 251 personer som i 2017–2018 fikk flyktningstipend etter tredje del i forskriftene, 1 894 personer fikk støtte til grunnskoleopplæring og 2 357 personer til videregående opplæring. Når det oppgis antall og beløp vedrørende voksne i videregående opplæring i denne teksten er det viktig at man er klar over at dette ikke omfatter alle. Samlet antall og forbruk er noe høyere.

⁶ Forskrifter om tildeling av utdanningsstønad for undervisningsåret 1984–85 og om forrenting og tilbakebetaling av lån og Rotevatn 1996.

⁷ IMDi's Månedssrapport for busetting. Juli 2018.

Ekstrastipend til personer med nedsatt funksjonsevne

Voksne elever med rett til støtte etter forskriftens tredje del og med nedsatt funksjonsevne eller funksjonshemning har en egen støtteordning i Lånekassen. Ett år ekstra støtte kan gis ved forsinkelse for elever med nedsatt funksjonsevne som møter barrierer i utdanningssituasjonen på grunn av dette. Videre gis det et ekstra månedlig stipend, og støtte i tolv måneder til elever som dokumenterer at de på grunn av nedsatt funksjonsevne eller funksjonshemning ikke kan ha lønnet arbeid ved siden av utdanningen.

Med tolv måneders støtteperiode og ekstra månedlig stipend vil den samlede støtten være omtrent på størrelse med to ganger folketrygdens grunnbeløp. Stipendet blir behovsprøvd mot inntekt og formue på lik linje med andre stipender fra Lånekassen.

I skoleåret 2017–2018 utgjorde utgiftene til stipender til voksne personer i grunnskole- og videregående opplæring med nedsatt funksjonsevne 5,98 millioner kroner, og antallet som mottok stipendet, var 238 personer.

Forsørgerstipend

Personer som mottar støtte via Lånekassen, har rett til forsørgerstipend for barn opp til 16 år. De gis en støtte på 1 687 kroner per måned for hvert av de to første barna, og 1 098 kroner per måned for hvert barn mer enn to. For å få forsørgerstipend må søkeren bo sammen med barna i minst 40 prosent av tiden. Forsørgerstipendet behovsprøves mot egen og ektefelles/samboers inntekt og formue. Av de som mottar støtte til videregående opplæring mottar om lag 40 prosent forsørgerstipend, og 17 prosent av disse får stipendandelen omgjort til lån ved behovsprøving. Behovsprøvingen gjennomføres på grunnlag av skatteopplysninger to år etter utbetaling av stipend.

I skoleår 2017–2018 utgjorde utgiftene til forsørgerstipend til voksne personer i grunnskole- og videregående opplæring 117,2 millioner kroner før behovsprøving.⁹ Antallet som mottok stipendet, var 5 788 personer.

6.2.2 Grenser for inntekt og formue og behovsprøving

For voksne kan utdanningsstipend, forsørgerstipend, stipend til søkere med nedsatt funksjonsevne (ekstrastipend) og flyktningstipend bli redusert på grunnlag av inntekt, formue eller trygdeytelser.^{10, 11}

Mottakerens årsinntekt i den perioden hun eller han får støtte, avgjør hvor mye av lånet som kan bli omgjort til stipend. For 2018 er inntektsgrensen 177 257 kroner for helårsstøtte og 443 142 kroner for støtte i sju måneder eller kortere. Stipendet blir redusert med fem prosent per måned av den inntekten som overskrider grensen, dvs. 50 prosent på årsbasis. Det eleven har fått for mye i stipend, blir gjort om til lån, men Lånekassen krever ikke at det tilbakebetales før resten av utdanningslånet skal tilbakebetales. Utdanningsstipendet blir redusert først, deretter eventuelt forsørgerstipend. Det er likningsopplysningene for den perioden eleven har fått støtte, som gjelder. Opplysningene blir overført fra skatteetaten.

Lånekassen regner trygd som en del av personinntekten, men det er ulike fribeløp for ulike typer trygdeytelser (boks 6.2). Det finnes også noen trygdeytelser Lånekassen ser helt bort fra når de omgjør stipend til lån.

Størrelsen på formue kan også ha innvirkning på hvor mye av lånet som kan bli omgjort til stipend. For dem som har formue over Lånekassens grenser, reduseres stipendet gradvis ut fra størrelsen på formuen. For 2018 er formuesgrensen 403 264 kroner for helårsstøtte og 774 502 kroner for støtte i sju måneder eller kortere.

Når Lånekassen skal gjennomføre en behovsprøving, sjekker de først ektefelles/samboers person- og kapitalinntekt. Dersom summen er høyere enn 399 969 kroner ved fastsettingen av formues- og inntektsskatt (likningen) for 2018, og 411 968 kroner ved fastsettingen for 2019, blir for eksempel forsørgerstipendet redusert med fem prosent av det overskytende per måned. Deretter behovsprøves stipendet mot søkerens egen person og kapitalinntekt. Til slutt behovsprøves forsørgerstipendet mot formuen til søkeren og formuen til en eventuell ektefelle/samboer. Først når Lånekassen har kontrollert stipendet mot disse

⁹ Dette gjelder den delen av voksne i videregående opplæring som tar utdanningsopplegg som er navngitt som voksenopplæring, jf. forrige fotnote.

¹⁰ Forskrift om tildeling av utdanningsstøtte for undervisningsåret 2018–2019.

¹¹ Kilde: Lånekassen internettsider om omgjøring av lån til stipend. Økt inntektsgrense gjelder dersom eleven følger et utdanningsopplegg som har varighet på sju måneder eller kortere i et kalenderår / ett semester, og vedkommende kun får støtte til dette.

Boks 6.2 Grenser for trygdeinntekt i Lånekassen skoleåret 2017–2018

For å beholde maksimalt stipend kan ikke følgende grenser (fribeløp) overstiges:

Trygdeytelser med samme fribeløp som person- og kapitalinntekt:

- foreldrepenger
- sykepenges
- dagpenger under arbeidsledighet
- adopsjonspenges
- pleiepenges

For 2018 var grensen 177 257 kroner for helårsstøtte, og 443 142 kroner for støtte i sju måneder eller mindre.

Trygdeytelser med lavere fribeløp enn person- og kapitalinntekt:

- stønad til enslig mor/far (overgangsstønad)
- arbeidsavklaringspenger
- uføretrygd
- barnepensjon
- etterlattepensjon
- alderspensjon
- introduksjonsstønad
- kvalifiseringsstønad

For 2018 er grensen 94 843 kroner for helårsstøtte, og 265 884 kroner for støtte i sju måneder eller kortere.

Trygdeytelser Lånekassen ser bort fra:

- kontantstøtte
- barnetrygd
- skattefrie attføringsstønader
- engangsstønad ved adopsjon
- engangsstønad ved fødsel
- gravferdsstønad
- grunn- og hjelpestønad
- menerstatning ved yrkesskade
- stønad til barnetilsyn
- stønad ved helsetjenester
- utdanningsstønad m.m.
- tiltakspenges
- andre skattefrie ytelser

Disse trygdeytelsene regnes ikke som inntekt. Det gjør heller ikke eventuelle barnebidrag.

Kilde: Lånekassens internettside om trygd.

grensene, blir det fastsatt om en del av eller hele stipendet blir gjort om til lån for hvert enkelt kalenderår.

Andelen som mister stipend, helt eller delvis, etter behovsprøving var for skoleåret 2015–2016 om lag 37 prosent (se tabell 6.2). For samme skoleår mistet over halvparten (54 prosent) helt eller delvis forsørgerstipendet etter behovsprøving. Det er en betydelig andel av mottakerne av grunnskolestøtte som mottar andre overføringer eller at de selv, eller samboer/ektefelle har person- eller kapitalinntekt over grensene. Utfordringen for mottakerne er ikke at stipend blir omgjort til lån, men at omgjøringen ikke er godt nok kjent og at det kommer som en overraskelse at en søknad om stipend kan ende med et lån i Lånekassen.

Og når det gjelder videregående opplæring ble 40 prosent av tildelte omgjøringslån i skoleåret 2015–2016 omgjort til vanlig lån etter behovsprøving (se tabell 6.2). Men til forskjell fra grunn-

skolestøtte mistet kun 17 prosent av mottakerne av forsørgerstipendene helt eller delvis som følge av behovsprøving.

Det indikerer at person- og kapitalinntekt for dem som er i videregående opplæring, er lavere enn for dem som går på grunnskoleopplæring. Men en viktig faktor her er grensene for behovsprøving mot pensjon og trygdeytelser. Det er i all hovedsak trygdeytelser som gjør at de som tar grunnskoleopplæring får redusert stipend. I 2016 var det 494 i grunnskoleopplæring som fikk redusert stipend pga. trygdeytelser mens bare 39 fikk det som følge av annen person og kapitalinntekt som behovsprøves etter langt høyere grenser. Det er derfor ikke uten videre grunnlag for å trekke den konklusjon at person- og kapitalinntekten for dem i videregående opplæring er lavere enn for dem med grunnskolestøtte. Den mest sannsynlige forklaringen er at de i videregående opplæring i mindre grad mottar trygdeytelser.

Tabell 6.2 Statistikk fra skoleåret 2015–2016 for støtte til grunnskoleopplæring i Lånekassen.

Ytelser som blir behovsprøvd mot inntekt	Antall	Beløp i million kroner
Omgjøringslån tildelt	1 575	47,1
Omgjort til vanlig lån etter behovsprøving mot inntekt	587	8,1
Har blitt omgjort til stipend ved fullført utdanning	1 216	31,1
Andel mistet stipend i behovsprøving	37 %	17 %
Restlån som kan omgjøres / mangler bekreftelse på fullført utdanning ¹		7,8
Forsørgerstipend tildelt	626	15,4
Forsørgerstipend omgjort til lån etter behovsprøving	340	4,7
Andel som har mistet forsørgerstipend etter behovsprøving	54 %	31 %
Ytelse som ikke blir behovsprøvd		
Ordinært lån	483	21,0
Flyktningstipend	1 083	97,4
Foreldrestipend	111	5,9

¹ Dette kan ha sammenheng med at elevene ikke består utdanningen, men det kan også være knyttet til manglende rapportering fra lærestedene. Lånekassen følger ikke opp manglende rapportering med mindre kundene klager.

² Flyktningstipend er behovsprøvd fra høsten 2017.

Kilde: Lånekassen. Tabellen er utarbeidet av Lånekassen som innspill til Livsoppholdsutvalget.

6.2.3 Tilbakebetaling

Tilbakebetaling av utdanningslån er regulert av årlige forskrifter. I det følgende er alle satser hentet fra forskrift om tilbakebetaling av utdanningslån for 2018.¹²

Tilbakebetalingen av lånet til Lånekassen skal etter hovedregelen begynne sju måneder etter fullført utdanning og følge en betalingsplan beregnet av Lånekassen basert på lånebeløpet og dagens rentesats.

Tilbakebetalingsplaner for noen utvalgte lånebeløp er vist i tabell 6.4 ved en rente på to prosent. Planene er kun avhengig av lånebeløpet og renten. Tabellen viser at terminbeløpene er omtrent tilsvarende for lån mellom 50 000 kroner og 200 000 kroner og at det er tilbakebetalingsperioden som øker ved høyere lån. 20 år er den maksimale planlagte nedbetalingstiden.

Låntakeren har rett til betalingsutsettelse i opptil 36 måneder uten å oppgi årsak. Utsettelse skyver nedbetalingsperioden fram i tid.

Renter, som påløper fra fullført utdanning, fortsetter å løpe ved betalingsutsettelser, med mindre låntakeren kvalifiserer til renteslette. Lånekassen

kan etter søknad fra låntakeren slette renten for en periode dersom i) kravet til lav inntekt er tilfredsstilt, og ii) låntakeren har vært i en situasjon som gir rett til sletting. Situasjonene som gir rett til sletting kan blant annet være, perioder med sykdom, arbeidsledighet, eller lav inntekt under sammenhengende fulltidsarbeid i minst tolv måneder.

Kravet til lav inntekt er for noen situasjoner, som ved arbeidsledighet og sykdom, kun avhengig av låntakerens inntekt. Ved person- og kapitalinntekt under 268 470 kroner (2018-nivå) vil alle rentene som er påløpt det året, bli slettet. Deretter blir rentesletten redusert med én måned i rentekostnader per omtrent 5 200 kroner, så ved inntekter over 328 071 kroner påløper fulle rentekostnader. Dette skjer altså også ved arbeidsledighet.

For andre situasjoner, som ved vedvarende lav inntekt under sammenhengende fulltidsarbeid i minst tolv måneder, må kravet til egen inntekt være tilfredsstilt, i tillegg til at samlet familieinntekt må være under en viss grense. For 2018 er grensen summen av 537 038 kroner og 29 117 kroner per barn til og med det året barnet fyller 16 år. Merk imidlertid at inntektskravet som definerer denne situasjonen, er vesentlig lavere: Kravet er en gjennomsnittlig månedlig bruttolønn på maksimalt 15 929 kroner i perioden.

¹² Forskrift om tilbakebetaling av utdanningslån 2018.

Tabell 6.3 Statistikk fra skoleåret 2015–2016 for støtte til videregående opplæring i Lånekassen.

Ytelser som blir behovsprøvd mot inntekt	Antall	Beløp i million kroner
Omgjøringslån tildelt	4 443	104,7
Omgjort til vanlig lån etter behovsprøving mot inntekt	1 761	23,7
Har blitt omgjort til stipend ved fullført utdanning	2 965	55,4
Andel mistet stipend i behovsprøving	40 %	23 %
Restlån som kan omgjøres / mangler bekreftelse på fullført utdanning ¹		25,5
Forsørgerstipend tildelt	2 027	29,5
Forsørgerstipend omgjort til lån etter behovsprøving	340	12,9
Andel som har mistet forsørgerstipend etter behovsprøving	17 %	44 %
Ytelse som ikke blir behovsprøvd		
Ordinært lån	3 679	134,8
Flyktningstipend	696	48,2
Foreldrestipend	129	6,5

¹ Dette kan ha sammenheng med at elevene ikke består utdanningen, men det kan også være knyttet til manglende rapportering fra lærestedene. Lånekassen følger ikke opp manglende rapportering med mindre kundene klager.

² Flyktningstipend er behovsprøvd fra høsten 2017.

Kilde: Lånekassen. Tabellen er utarbeidet av Lånekassen som innspill til Livsoppholdsutvalget.

Perioder da låntakeren har rett til renteslette, gir også rett til betalingsutsettelse, opp til et visst punkt. Samlet nedbetalingstid skal ikke overstige 30 år. Andre grunner til renteslette er utdanning, første-gangstjeneste, fødsel eller adopsjon, omsorgsarbeid, sosialstøtte, studenttillitsverv og soning.

Gjelden til Lånekassen kan bli slettet etter søknad ved uføretrygd, ved arbeidsuførhet i seks år og ved 65 år hvis egen og ektefelle/samboer med felles barns inntekt og formue er tilstrekkelig lav.

Hvis låntakeren ikke betaler terminbeløpene og heller ikke søker om utsettelse, vil Lånekassen etter et antall purringer si opp lånet. Da overtar Statens innkrevingssentral arbeidet med å kreve inn pengene. Tvangsinnkreving kan blant annet

føre til at det blir trukket et månedlig beløp direkte fra lønn eller stønad. Det blir lagt til forsinkelsesrenter og gebyrer, og personen får betalingsanmerkninger som vil gjøre det vanskelig å få andre lån. Statens innkrevingssentral har etter at godkjente utgifter (boughtgifter, barnepass m.m.) er holdt utenfor, mulighet til å trekke direkte fra inntekt alt utover livsoppholdssatsen på 8 463 kroner. Dette er altså en ekstrem form for inntektsavhengig tilbakebetaling.

For personer som ikke ønsker usikkerhet ved flytende rente, tilbyr Lånekassen fast rente. Det er mulig å binde renten annenhver måned for en periode på tre, fem eller ti år.

Tabell 6.4 Tilbakebetalingsplaner for noen utvalgte lånebeløp. Kroner.

Gjeld ved avsluttet utdanning	Terminbeløp	Nedbetalingstid i år	Renter	Totalt å betale	Effektiv rente
50 000	1 142	4	2 547	52 550	2,62 %
100 000	1 119	8	9 650	109 660	2,36 %
200 000	1 175	17	38 464	238 483	2,19 %
300 000	1 566	20	66 477	366 492	2,13 %

Kilde: Utvalgets egne beregninger.

Oppsummert innebærer dagens tilbakebetalingsplaner at terminbeløpet i liten grad differensieres etter lånets størrelse. Belastningen i forhold til inntekten vil derfor kunne være høy for vår målgruppe, selv om lånet er langt mindre enn for studenter i høyere utdanning. Det er mulig å få tilpasset tilbakebetalingen noe til betalingsevnen, men for personer i arbeid må inntektene være svært lave, tilsvarende en bruttolønn på 190 000 kroner, og krever i tillegg at låntakeren kan dokumentere sammenhengende fulltidsarbeid i minst tolv måneder. Til slutt – dagens ordninger krever kjennskap til et omfattende regelverk og at låntakeren aktivt søker Lånekassen. Renteslette er ikke automatisert, i motsetning til omgjøringen av lån til stipend.

6.2.4 Lånekassens utgifter til voksne elever og lærlinger

Av Lånekassens samlede utbetalinger til studie-støtte på 28,7 milliarder kroner går 778 millioner kroner til voksne som får støtte til grunnskole- eller videregående opplæring for voksne, hhv. 343,3 millioner kroner og 434,7 millioner kroner (se tabell 6.5). Gjennomsnittlig støtte er om lag 12 000 kroner høyere til dem som tar grunnskole, sammenliknet med dem som tar videregående opplæring. Bakgrunnen for forskjellen i gjennomsnittlig støtte ligger i at blant de som tar grunnskoleopplæring er det kun sju prosent som tar dette på deltid, mens det i videregående opplæring for voksne var om lag 65 prosent som tok det på deltid.

Det er óg slik at en større andel, 44 prosent, av mottakerne på grunnskoleopplæring får støtten som flyktningstipend, mens tilsvarende andel for videregående er 18 prosent.

Det er flere som mottar forsørgerstipend blant dem som tar videregående opplæring, enn det er blant dem som tar grunnskoleopplæring, hhv. 2 705 og 1 517 personer. Men gjennomsnittlig stipend er om lag 11 000 kroner høyere blant de som tar grunnskoleopplæring enn dem som tar videregående opplæring. Dette indikerer også at det er flere heltidselever på grunnskolenivå sammenliknet med i videregående opplæring.

6.3 Ytelser fra arbeids- og velferdsforvaltningen

Arbeids- og velferdsetaten har ansvaret for gjennomføringen av den statlige arbeidsmarkeds-, trygde- og pensjonspolitikken. Etaten skal for-

valte arbeidsmarkedsloven og andre lover hvor oppgaver er lagt til etaten, og sikre rett ytelse til den enkelte. Etaten skal stimulere den enkelte stønadmottaker til å søke arbeid der dette er mulig, og gi råd og veiledning til arbeidsgivere og arbeidstakere.

Det er i dag bare Lånekassens ordninger som har som direkte formål å gi støtte til voksnes deltakelse i grunnskole- og videregående opplæring. Det er likevel flere muligheter til å motta noe støtte fra arbeids- og velferdsetaten eller kommunene mens man deltar i ulike opplæringsløp. Ytelsene under folketrygden skal først og fremst ivareta et midlertidig behov for inntektssikring, for eksempel ved arbeidsledighet eller sykdom, og har som mål at de som mottar støtte skal motiveres til aktivitet og arbeid så langt det er mulig. Det er derfor gjort avgrensninger for den opplæringen som kan tilbys mottakere av stønader og ytelser. Mulighetene til – og avgrensningene for – å ta utdanning i kombinasjon med ytelser fra arbeids- og velferdsetaten eller kommunene, varierer imidlertid mellom de ulike ytelsene.

Selv om ytelser fra arbeids- og velferdsetaten eller kommunene ikke har utdanning som hovedformål, er det likevel mulig at enkelte personer med behov for utdanning eller opplæring søker til disse ytelsene, ettersom det ikke er andre ytelser tilgjengelig utover det som gis i støtte gjennom Lånekassen. Mange av ytelsene ligger på et høyere nivå enn utdanningsstøtten fra Lånekassen. Noen kan ligge på et vesentlig høyere nivå, særlig når det tas hensyn til at 60 prosent av utdanningsstøtten skal tilbakebetales som lån. Det kan derfor være lønnsomt for enkelte å søke seg mot ytelsene i Nav, dersom det er mulig å finansiere hele eller deler av utdannings- eller opplæringsløp på slike inntektssikringsordninger.

I det følgende gis en summarisk oversikt over de mest aktuelle ytelsene fra arbeids- og velferdsetaten og kommunene. Opplærings- og utdanningstilbudene er nærmere beskrevet i kapittel 5. Oversikten starter med arbeidsavklaringspenger og overgangsstønaden til enslige foreldre, som på litt forskjellige måter har ordninger som legger godt til rette for å kunne kombineres med utdanning og opplæring.

Kunnskap om hvordan voksne deltakere i grunnopplæring finansierer sitt livsopphold er ikke direkte tilgjengelig i offentlige kilder, som SSB eller Nav. For å få innsikt i dette har utvalget bestilt tabeller fra SSB basert på individdata om deltakelse i videregående opplæring og mottak av offentlige ytelser. Da det ikke finnes individdata om deltakere i grunnskoleopplæringen gir utval-

Tabell 6.5 Lånekassens utgifter til voksne i grunnopplæring. Samlet utbetaling. Antall mottakere av støtte. Gjennomsnittlig støtte. 2017–2018.

Utdanning	Ytelse	Antall mottakere	Beløp i million kroner	Gjennomsnittlig støtte i kroner
Grunnskoleopplæring for voksne	Omgjøringslån	2 716	87,6	32 271
	Ordinært lån	902	42,0	46 560
	Basisstøtte = sum av omgjøringslån og ordinært lån	2 771	129,6	46 786
	Flyktningstipend	1 894	163,7	86 407
	Foreldrestipend	110	8,2	74 892
	Forsørgerstipend	1 517	41,5	27 353
	Samlet støtte grunnskoleopplæring ¹	4 269	343,3	80 428
Videregående opplæring for voksne	Omgjøringslån	5 090	122,8	24 117
	Ordinært lån	1 696	145,3	85 690
	Basisstøtte = sum av omgjøringslån og ordinært lån	5 400	268,1	49 645
	Skolepengelån	1 696	40,5	23 894
	Flyktningstipend	1 154	72,5	62 817
	Foreldrestipend	142	8,0	56 506
	Forsørgerstipend	2 705	44,0	16 274
	Samlet støtte grunnopplæring for voksne ²	6 356	434,7	68 399
	Totalt grunnskole- og videregåendeopplæring for voksne	10 625	778,1	73 232

¹ Beløp tildelt av forsørgerstipend og flyktningstipend er før behovsprøving. De reelle utgiftene for staten til disse stipendene knyttet til skoleåret 2017–2018 blir lavere når behovsprøving er gjennomført.

² I samlet støtte grunnskoleopplæring og samlet støtte grunnopplæring for voksne inngår også ekstrastipend ved nedsatt funksjonsevne og sykestipend, begge tildeles i relativt begrenset omfang og er av den grunn utelatt fra tabellen.

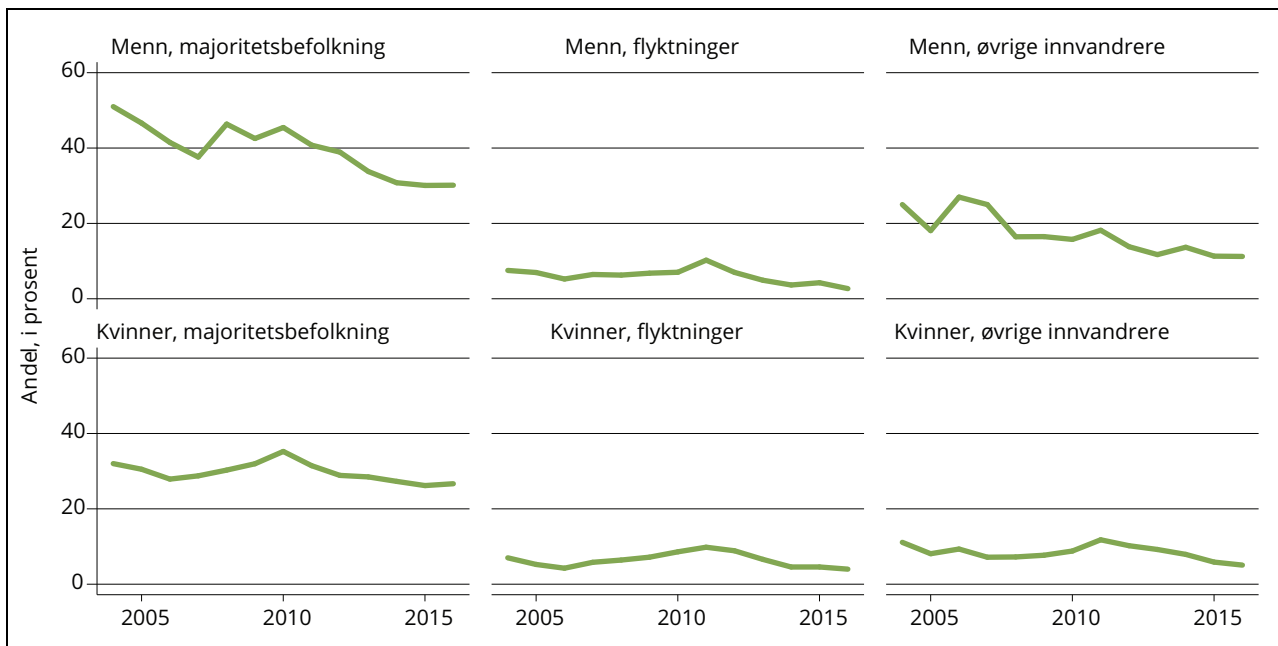
Kilde: Lånekassen.

gets datagrunnlag i det følgende kun informasjon om deltakere i videregående opplæring. Datagrunnlaget består av personer som er i videregående opplæring per oktober og mottar en offentlig ytelse i samme kalenderår.

6.3.1 Arbeidsavklaringspenger

Arbeidsavklaringspenger (AAP) er en helserelatert og arbeidsrettet ytelse som ble etablert i mars 2010 til erstatning for attføringspenger, rehabilite-

ringspenger og tidsbegrenset uførestønad. Formålet med AAP er å sikre inntekt for dem som gjennomgår aktiv behandling, deltar på et arbeidsrettet tiltak eller får annen oppfølging med sikte på å skaffe seg eller beholde arbeid. Bistanden kan bestå av et arbeidsrettet tiltak, som kan være arbeidsmarkedstiltak, medisinsk behandling eller annen oppfølging fra arbeids- og velferdsetaten. Mottakere av AAP kan i likhet med dagpengemottakere få opplæring gjennom AMO, utdanningstil-taket eller toårig yrkesrettet opplæring, når



Figur 6.2 Voksne deltakere i videregående opplæring som mottar arbeidsavklaringspenger. 2003–2016. Andel av deltakere.

Kilde: Statistisk sentralbyrå; utvalgets egne beregninger.

arbeids- og velferdsetaten vurderer det som nødvendig og hensiktsmessig for at han/hun skal kunne komme (tilbake) i arbeid. Personer over 22 år med nedsatt arbeidsevne kan også få ordinær utdanning gjennom utdanningstiltaket.

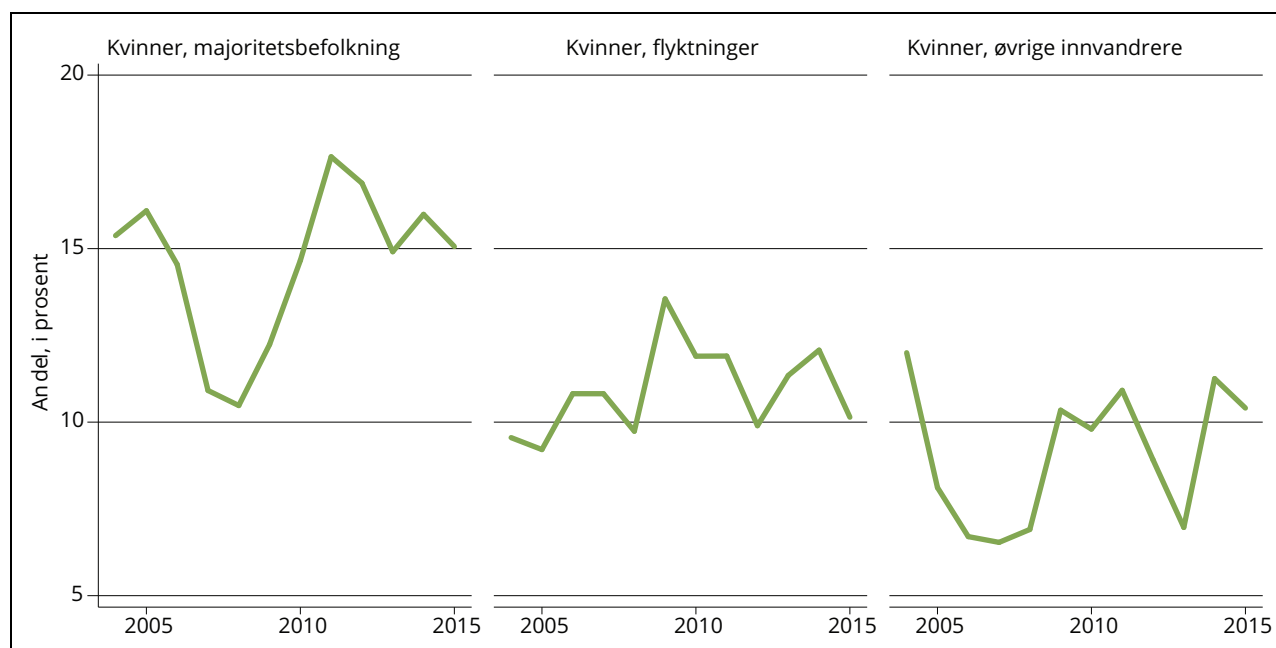
Arbeidsavklaringspengenes varighet er satt til maksimalt tre år, mens ordinær utdanning vanligvis ikke innvilges ut over tre år. Dersom utdanningen likevel tar lengre tid, skal han/hun finansiere dette selv, for eksempel gjennom Lånekassen. Vedtatte endringer i ordningen som trådte i kraft fra 1. januar 2018, innebærer en varighetsinnskrenkning etter hovedregelen fra fire til tre år. Stønadsperioden kan forlenges utover tre år hvis personen (i) på grunn av sykdom/skade/lyte først kunne begynne på tiltak/behandling etter langvarig behandling, (ii) på grunn av sykdom/skade/lyte ikke kunne kombinere behandling og tiltak, eller (iii) dersom det er nødvendig for å fullføre innvilget opplæringstiltak. Stønadsperioden kan maksimalt forlenges med to år.

AAP utbetales på grunnlag av tidligere inntekt, men med en minsteytelse på to ganger folketrygdens grunnbeløp (2G). AAP utgjør årlig 66 prosent av beregningsgrunnlaget, opp til 6G (dvs. at beregningsgrunnlaget ikke kan være større enn seks ganger folketrygdens grunnbeløp). AAP skattes som arbeidsinntekt og er pensjonsgivende. Ved utgangen av desember 2017 var det totalt 141 000 mottakere av AAP.

Andelen menn i majoritetsbefolkningen som mottar AAP blant dem som deltar i videregående opplæring for voksne har siden 2000 blitt betydelig redusert, fra over 47 prosent i 2000 til om lag 30 prosent i 2016 (se figur 6.2). Dette avspeiler en generell nedgang i antall deltakere på utdanningsstiltaket. Blant kvinner i majoritetsbefolkningen har andelen økt noe i samme periode, fra om lag 22 prosent til 27 prosent. Andelen flyktninger og øvrige innvandrere som mottar AAP mens de deltar i videregående opplæring av voksne, er betydelig lavere. I og med at AAP er en rettighetsbasert ordning basert på tidligere inntekt, og flyktninger og øvrige innvandrere i mindre grad har opparbeidet tilstrekkelige rettigheter gjennom deltakelse i arbeidslivet, gir det en forklaring på den betydelige forskjellen i deltakelsesrater mellom majoritetsbefolkningen og flyktninger og øvrige innvandrere. Yngre personer i majoritetsbefolkningen vil også kunne være uten rettigheter til AAP.

6.3.2 Overgangsstønad til enslig mor eller far

Overgangsstønad til enslig mor eller far skal sikre inntekt til dem som er alene om omsorgen for barn, men også gi stønadmottakeren midlertidig hjelp til selvhjelp for eksempel gjennom muligheten for å kunne ta nødvendig og hensiktsmessig utdanning. Når det yngste barnet har fylt ett år,



Figur 6.3 Voksne deltakere i videregående opplæring som mottar overgangsstønad. 2000–2016. Andel av deltakere.

Kilde: Statistisk sentralbyrå; utvalgets egne beregninger.

stilles det krav om yrkesrettet aktivitet for å kunne få overgangsstønad. Aktivitetskravet vil kunne oppfylles ved at den enslige moren eller faren er i arbeid som utgjør minst halvparten av full tid, har meldt seg til arbeids- og velferdsetaten som reell arbeidssøker, gjennomfører utdanning eller opplæring som utgjør minst halvparten av full tid og som arbeids- og velferdsetaten vurderer er nødvendig og hensiktsmessig for at han/hun skal kunne få eller beholde et arbeid, eller etablerer egen virksomhet. Hva som er nødvendig og hensiktsmessig utdanning, vurderes konkret i den enkelte sak. Som hovedregel vil det ikke anses som nødvendig med ytterligere utdanning dersom den enslige moren eller faren har yrkeskompetanse. Lengre utdanningsløp, som for eksempel mastergrad, vil heller ikke anses som nødvendig for å bli satt i stand til å kunne få eller beholde arbeid. Utdanningen gjennomføres som ordinær deltakelse i en utdanningsinstitusjon, og er ikke organisert som et arbeidsmarkedstiltak i arbeids- og velferdsetaten (i motsetning til f.eks. utdanningstiltaket for personer med nedsatt arbeidsevne, se kapittel 5).

Overgangsstønad har i utgangspunktet en maksimal varighet på tre år og er på 2,25G. Stønden skattelegges som arbeidsinntekt og er pensjonsgivende. En stønadsmottaker som gjennomfører utdanning eller opplæring som er nødvendig og hensiktsmessig for at hun eller han skal

kunne få eller beholde et arbeid, kan innvilges utvidet stønadstid på opptil to eller tre år for å ta utdanning. Ved utgangen av desember 2017 ble det utbetalt overgangsstønad til 16 892 mottakere.

Overgangsstønad til enslig mor eller far er en ordning som i stor grad brukes av enslige mødre. Om lag 95 prosent av mottakerne er kvinner.

Andelen kvinner i majoritetsbefolkningen som mottar overgangsstønad blant dem som deltar i videregående opplæring for voksne har siden år 2000 gått ned fra om lag 25 prosent til om lag 15 prosent i 2016 (se figur 6.3). Blant kvinner med flyktning- eller innvandrerbakgrunn er mønsteret tilnærmet likt. De ligger på et noe lavere nivå i forhold til deltakelsesratene, men utviklingen siden 2005 er tilnærmet lik den for kvinner i majoritetsbefolkningen.

6.3.3 Toårig yrkesrettet opplæringstiltak

I 2016 ble det opprettet en ny opplæringsordning for arbeidssøkere med svake formelle kvalifikasjoner eller svake grunnleggende ferdigheter, toårig yrkesrettet opplæringstiltak. Tilbudet er også åpnet for personer med nedsatt arbeidsevne i tilsvarende situasjon.

Opplæringen innenfor denne toårige ordningen er individuelt tilrettelagt og sikter mot å gi deltakerne formell kompetanse i form av vitnemål eller liknende. Tilbudet rettes mot arbeidssøkere

som ellers tilbys kortere, standardiserte AMO-kurs eller arbeidspraksis, men som har behov for grunnleggende opplæring.

Målgruppen for tiltaket er personer fra 19 år til 30 år som ikke har fullført videregående opplæring, eller som har svake grunnleggende ferdigheter. I 2017 var det i gjennomsnitt 287 deltakere per måned på dette tiltaket.

Dersom deltakerne mottar for eksempel dagpenger eller arbeidsavklaringspenger idet de tildeles tiltaket, beholder de ytelsen i den tiden de deltar på tiltaket. Dersom de ikke har rettigheter til andre ytelser, vil de kunne få tiltakspenger. Siden denne ordningen er relativt nyopprettet, er ikke deltakerne en del av datagrunnlaget utvalget har hentet inn fra SSB, og av den grunn har vi ikke opplysninger om hvordan disse deltakerne reelt sett finansierer sitt livsopphold.

6.3.4 Dagpenger

Dagpenger er en midlertidig ytelse ved arbeidsledighet som ikke er ment å finansiere ordinær utdanning. Formålet med dagpenger er å kompensere for tapt arbeidsinntekt, og det forutsettes derfor at dagpengemottakeren skal være reell arbeidssøker og disponibel for arbeidsmarkedet i hele stønadperioden. Dagpengene utgjør 62,4 prosent av tidligere inntekt før skatt (opp til 6G, som for AAP over). Dagpengene er skattepliktige. Arbeidsledige som ikke har vært arbeidstaker de siste årene, har ikke rett til dagpenger. Dagpenger har en maksimal varighet på to år. Personer som er under utdanning eller opplæring, har som hovedregel ikke rett til dagpenger fordi de i utgangspunktet ikke anses som reelle arbeidssøkere eller fullt ut disponible for arbeidsmarkedet så lenge de er i utdanning. Det er gitt enkelte unntak fra denne hovedregelen. Det viktigste unntaket gjelder deltakelse i arbeidsmarkedstiltak. Dagpengemottakere som har behov for kvalifisering kan få arbeidsmarkedstiltak som arbeidsmarkedsopplæring (AMO), som er relativt kortvarige og yrkesrettede kurs, eller toårig yrkesrettet opplæring, jf. kapittel 5.

I tillegg er det gitt enkelte unntak for å legge til rette for opplæring som dagpengemottakeren tar i egen regi, som visse typer kortvarige opplæringsløp og opplæring på kveldstid som er tilpasset, slik at den kan kombineres med aktiv arbeidssøking og fulltidsarbeid. I 2016 ble det gjort enkelte utvidelser for å legge bedre til rette for å kunne kombinere dagpenger og utdanning. Det ble gitt utvidet adgang til å ta utdanning tilpasset fulltidsjobb på dagtid, utvidet adgang til å fortsette

utdanning som er påbegynt før ledighet, og det ble gitt anledning til å ta norskopplæring i inntil ett år med dagpenger.

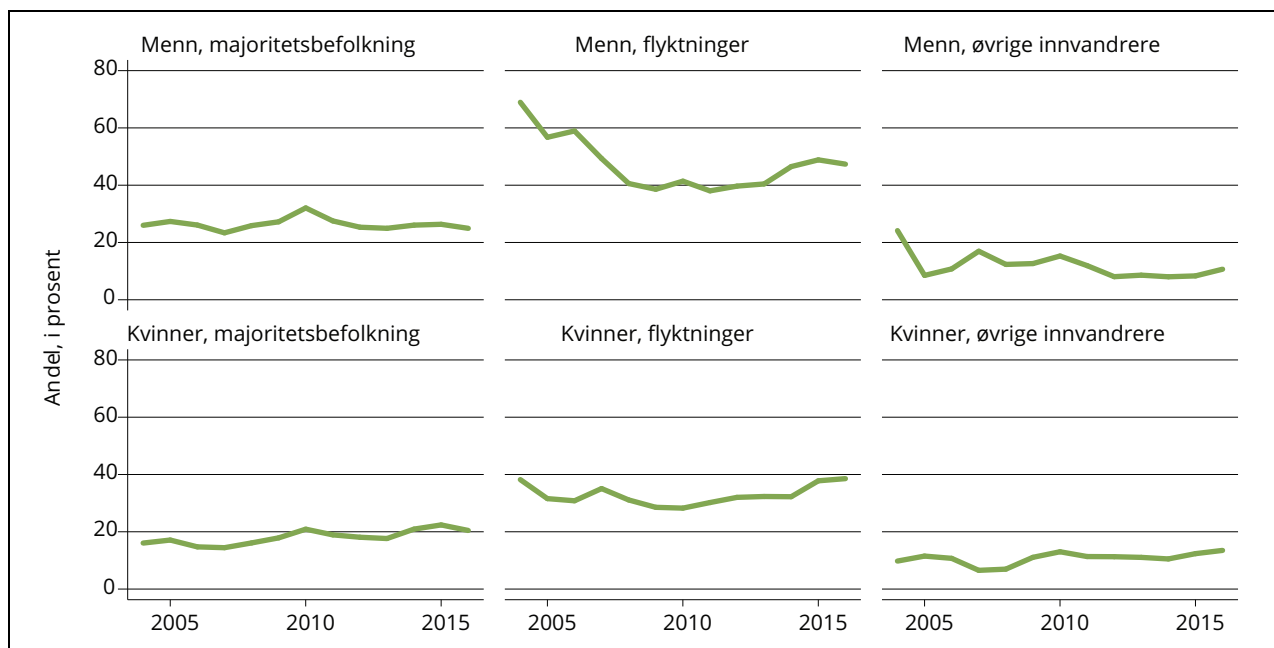
I desember 2017 var det 57 218 dagpengemottakere, hvorav 35 728 (62 prosent) var helt ledige, 14 362 var delvis ledige (25 prosent), og 5 368 (ni prosent) var på arbeidsrettede tiltak. Øvrige mottakere var på for eksempel ventelønnsordninger mens de mottok dagpenger.

Andelen menn i majoritetsbefolkningen som mottar dagpenger samtidig som de deltar i videregående opplæring for voksne, har siden år 2000 økt noe, fra over to prosent i år 2000 til om lag fem prosent i 2016. Også blant kvinner i majoritetsbefolkningen har andelen økt noe i samme periode, fra under to prosent til over tre prosent. Andelen flyktninger og øvrige innvandrere som mottar dagpenger mens de deltar i videregående opplæring for voksne, er betydelig lavere. I og med at dagpenger er en rettighetsbasert ordning, og flyktninger og øvrige innvandrere i mindre grad har opparbeidet tilstrekkelige rettigheter gjennom deltakelse i arbeidslivet, er det betydelig færre mottakere med flyktning- eller innvandrerbakgrunn.

6.3.5 Tiltakspenger

Tiltakspenger gis til deltakere på arbeidsmarkedstiltak som ikke har rett til andre ytelser. Tiltakene kan for eksempel være opplæring i form av arbeidsmarkedskurs (AMO), to-årig yrkesrettet opplæring eller ordinær utdanning i regi av arbeids- og velferdsetaten, jf. kapittel 5. Tiltakspenger utbetales for de dagene man deltar på tiltak, og utgjør 365 kroner per dag (fra fylte 19 år), noe som tilsvarer 7 300 kroner per måned for en person som deltar på tiltak i 20 dager i måneden. Det er lavere enn (gjennomsnittlig) månedlig støtte fra Lånekassen, som utgjør 10 634 kroner per måned, men sammenliknet med (gjennomsnittlig) stipendandel per måned på 4 254 kroner er tiltakspengene høyere. Tiltakspenger er en skattefri stønad, og gir ikke pensjonsopptjening. Ved utgangen av desember 2017 var 12 702 personer mottakere av tiltakspenger.

Andelen som mottar tiltakspenger i perioden da de deltar i videregående opplæring for voksne, er relativt liten. For menn i majoritetsbefolkningen ligger andelen på om lag én prosent, mens andelen for kvinner er på om lag en halv prosent. Andelen for flyktninger og øvrige innvandrere varierer noe i perioden, men det henger sammen med at antallet i disse gruppene er lavt.



Figur 6.4 Voksne deltakere i videregående opplæring som mottar økonomisk stønad. 2000–2016. Andel.
Kilde: Statistisk sentralbyrå; utvalgets egne beregninger.

6.3.6 Økonomisk stønad

Kommunen har et omfattende ansvar for innbyggernes velferd på områder som helse, sosial, integrering, oppvekst og utdanning mv. Kommunene har et særlig ansvar for personer som faller utenfor eller får utilstrekkelig hjelp gjennom andre velferdsordninger, samt har ansvaret for grunnskoleopplæringen. Fylkeskommunene har ansvaret for videregående opplæring.

Kommunene og staten samarbeider om å finne løsninger for brukerne gjennom 456 Nav-kontorer. Den enkelte kommune og arbeids- og velferdsetaten avtaler seg imellom om hvilke kommunale tjenester kontoret skal tilby. Tilbudet knyttet til et Nav-kontor vil derfor kunne variere fra kommune til kommune.

Økonomisk stønad er samfunnets sikkerhetsnett for å sikre et forsvarlig livsopphold og dermed en midlertidig subsidiær ytelse som gis etter en individuell behovsprøving. Det innebærer at den enkelte først må utnytte alle andre reelle muligheter til å forsørge seg selv ved arbeid, egne midler eller gjøre gjeldende trygdemuligheter eller andre økonomiske rettigheter. Målet med stønaden er at mottakeren så raskt som mulig skal kunne klare seg selv. Det trekkes ikke skatt av økonomisk stønad.

Økonomisk stønad skal som hovedregel ikke gis til personer i ordinær utdanning, fordi utdanning kan finansieres gjennom utdanningsstøtte fra

Lånekassen. Kommuner har likevel adgang til å gi stønad til mottakere som er i utdanning, og som har behov for støtte i en overgangsfase. For personer under 30 år kan utdanning være en oppfyllelse av aktivitetsplikten.¹³ Det er ingen bestemmelser om stønadsnivå eller varighet, men Arbeids- og sosialdepartementet gir veiledende retningslinjer for stønadsnivået til kommunene.

Økonomisk stønad som en supplerende støtte er et viktig bidrag for livsopphold for flyktninger. I 2016 mottok nær halvparten av flyktningene som deltok i videregående opplæring for voksne, økonomisk stønad samme år (se figur 6.4). Denne andelen har gått ned fra om lag 66 prosent fra år 2000, noe som må ses i sammenheng med innføringen av introduksjonsstønad. For majoritetsbefolkningen og øvrige innvandrere har andelen vært på et stabilt nivå gjennom perioden.

6.3.7 Kvalifiseringsstønad

Kvalifiseringsstønad er en kommunal støtte som gis til deltakere i kvalifiseringsprogrammet. Programmet retter seg mot personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne, og som har ingen eller svært begrensede ytelser i folketrygden. Det handler i stor grad om personer som er avhengige av økonomisk stønad som hovedinntektskilde over lengre perioder.

¹³ Endring i sosialtjenesteloven § 20 a, i kraft fra 01.01.2017.

Djuve, Nielsen og Strand identifiserte i en artikkel fra 2012 fire hovedkategorier av deltakere i kvalifiseringsprogrammet, det er:¹⁴

- innvandrere eller fremmedspråklige med dårlige norskkunnskaper
- unge sosialhjelpsmottakere
- personer med «ufdefinerte» fysiske helseplager og/eller utfordringer knyttet til rus og/eller psykiske lidelser
- «godt voksne» mottakere av sosialhjelp

Også i 2010 ble det kartlagt at deltakerne i kvalifiseringsprogrammet står langt fra arbeidslivet. Mange har vært lenge ute av arbeidslivet, og hele 40 prosent har aldri vært i arbeid.¹⁵ I 2016 var 58 prosent av deltakerne innvandrere, 87 prosent var over 25 år, og de fleste er under 49 år.

Programmet skal være individuelt tilpasset og arbeidsrettet, slik at det kan være med på å støtte opp under og forberede overgangen til arbeid. Aktiviteter som kan inngå i programmet vil være et bredt sett av statlige arbeidsmarkedstiltak, kommunale arbeidstrenings- og sysselsettingstiltak og ulike former for motivasjons- og mestringstrening. Hvis en deltaker søker ordinær utdanning, skal programmet stanses.

En effektevaluering fra Frischsenteret viste i 2016 at kvalifiseringsprogrammet betraktelig bedrer utsiktene for arbeid. En stor del av den økte sysselsettingen er imidlertid i form av lavt betalte jobber og/eller deltidsjobber, noe som innebærer at mange fremdeles er avhengig av offentlige ytelser.¹⁶

Kvalifiseringsstønad gis som en individuell standardisert ytelse på nivå med introduksjonsstønad, det vil si 2G. Personer under 25 år får to tredeler av dette. I tillegg gis det barnetillegg. Kvalifiseringsstønad er skattepliktig. Varigheten er på inntil ett år med mulighet for inntil ett års forlengelse hvis Nav-kontoret vurderer det som hensiktsmessig og nødvendig.

Det er ikke definert i sosialtjenesteloven hvilken type opplæring eller utdanning som kan inngå i kvalifiseringsprogrammet, så lenge dette tiltaket er nødvendig og hensiktsmessig for å styrke mulighetene for overgang til arbeid.¹⁷ Regelverket begrenser imidlertid hvilket omfang utdanningen kan ha innenfor programtiden. Arbeids- og sosialdepartementet foreslår i Prop. 12 L (2018–

2019) *Endringer i folketrygdloven, sosialtjenesteloven og enkelte andre lover samt oppfølging av anmodningsvedtak og pleiepengeordningen (samleproposisjon høsten 2018)* at en person som trenger utdanning for å komme i jobb og samtidig har behov for bistand fra Nav-kontoret for å klare å gjennomføre utdanningen, i utgangspunktet skal kunne gjøre dette innenfor kvalifiseringsprogrammet, så lenge overgang til arbeid er målet umiddelbart etter endt program. Forslaget åpner for at personer som tidligere har vært deltakere i kvalifiseringsprogrammet, nå skal kunne gjøre et nytt forsøk i programmet. Det foreslås videre at kvalifiseringsprogrammet skal kunne kombineres med gjennomføring av læretid.

Det er kun en beskjeden andel i majoritetsbefolkningen, drøyt én prosent, som mottar kvalifiseringsstønad blant dem som deltar i videregående opplæring. Andelen er noe høyere blant flyktninger drøyt to prosent.

6.4 Introduksjonsstønad

Introduksjonsstønad gis til deltakere i introduksjonsprogrammet, jf. avsnitt 5.3. Det vil grovt sett si flyktninger i tråd med utlendingsloven kapittel 5 i aldersgruppen 18–55 år. IMDi utbetaler integreringstilskudd til kommunene, dette skal dekke kommunenes gjennomsnittlige merutgifter til bosetting og integrering av flyktninger. Det skal bidra til at flyktningene snarest mulig kan forsørge seg selv og ta del i samfunnet. Kommunen utbetaler selve integreringsstønadene til den enkelte. Introduksjonsstønad gis som en enhetlig sats, på årsbasis lik 2G. For deltakere under 25 år er stønaden to tredeler av dette. Introduksjonsstønad er en skattepliktig inntekt. Det er ikke lagt opp til egne satser eller behovsprøvde ytelser for bestemte formål. Dersom deltakeren får ekstraordinære utgifter som ikke lar seg dekke av stønaden, må han/hun eventuelt søke om økonomisk stønad til dekning av utgiften på linje med andre som har behov for det.

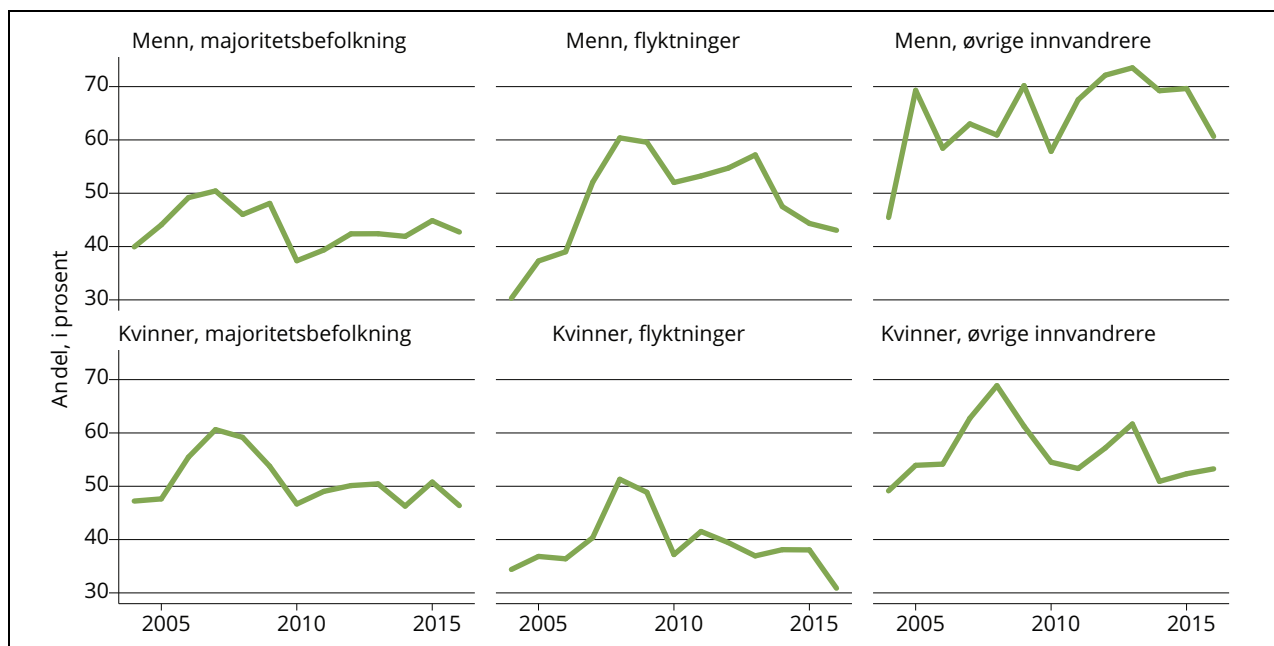
I motsetning til for eksempel økonomisk stønad er introduksjonsstønad individbasert. Det betyr at den ikke avregnes mot andre familiemedlemmers inntekter eller stønader. Ved innføring ble dette sett på som viktig for å fremme kvinners deltakelse i opplæring, men også som en måte å koble stønaden tettere opp mot deltakernes egen innsats, slik at den kunne bære mer preg av lønn, enn av en ren overføring. Deltakerne kan ta lønnet arbeid uten at dette påvirker størrelsen på stønaden, forutsatt fortsatt full deltakelse i program-

¹⁴ Djuve mfl. 2012.

¹⁵ Naper 2010.

¹⁶ Markussen og Røed 2016.

¹⁷ Se utvalgets vurdering av bruken av «nødvendig og hensiktsmessig» i kapittel 12.



Figur 6.5 Voksne deltakere i grunnskoleopplæring som har yrkesinntekt over 1G. 2000–2016. Andel av deltakere.

Kilde: Statistisk sentralbyrå; utvalgets egne beregninger.

met. Men dersom lønnet arbeid inngår som en del av programmet, reduseres stønaden tilsvarende for den tiden arbeidet tar.

Om lag 18 prosent av mottakere av introduksjonsstønad er samtidig langtidsmottakere av økonomisk stønad. Selv om antall mottakere av introduksjonsstønaden har vært økende siden 2010, har andelen som mottar økonomisk stønad vært relativt stabil. Som det går fram av tabell 5.11, er det 5 440 deltakere i introduksjonsprogrammet som tar grunnskoleopplæring og 1 624 deltakere som tar fag i videregående opplæring som en del av programmet. Andelen menn (flyktninger) som mottar introduksjonsstønad samtidig som de deltar i videregående opplæring for voksne var i 2016 vel 15 prosent; for kvinner var andelen drøyt seks prosent.

6.5 Egen og ektefelles yrkesinntekt blant voksne elever og privatister

Vårt materiale indikerer at om lag fire av ti i majoritetsbefolkningen som deltar i videregående opplæring for voksne, har yrkesinntekt samme året på over 1G (se figur 6.5). Siden 2000 har det vært noe svingninger i andelen, men den har vært rimelig stabil siden 2010. Blant flyktninger og øvrige innvandrere har det vært noe større svingninger gjennom perioden.

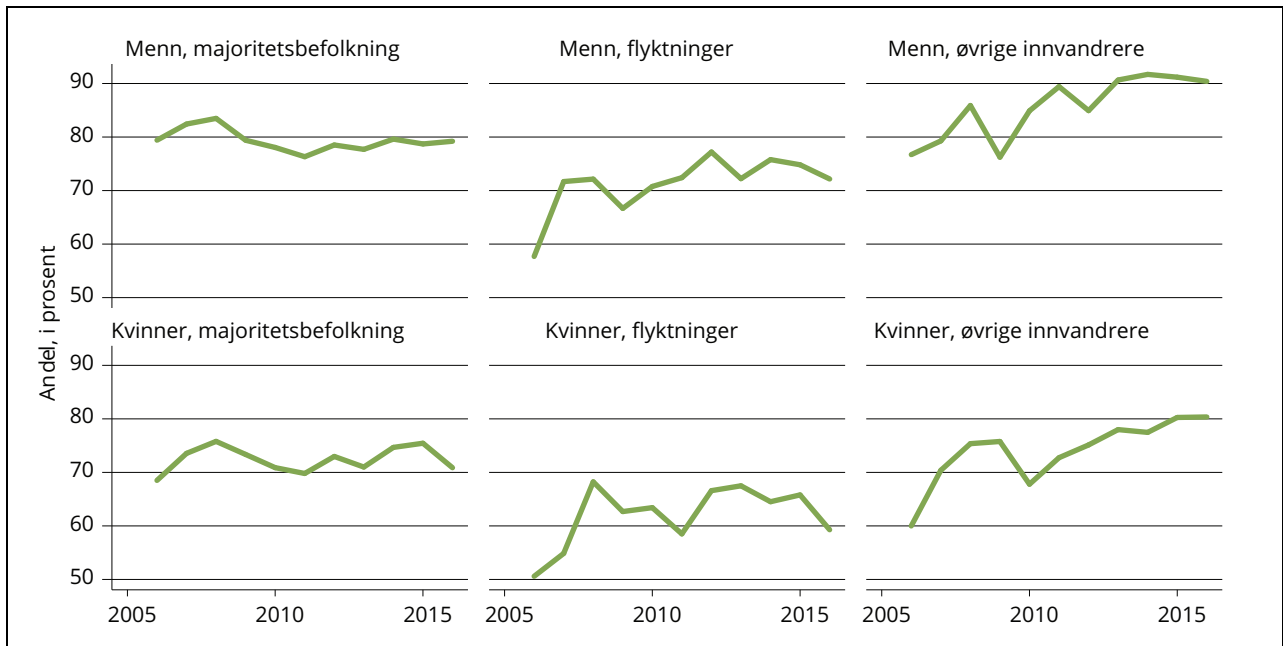
Voksnes deltakelse i videregående opplæring kan også skje som privatist. Privatister vil i større

grad kombinere det å ta fag i videregående opplæring med yrkesaktivitet. Blant kvinner og menn i majoritetsbefolkningen har hhv. 70 og 80 prosent av disse en yrkesinntekt på over 1G i 2016 (se figur 6.6). En noe mindre andel blant flyktningene har inntekt over 1G. Blant menn er andelen 72 prosent og blant kvinner 59 prosent. I gruppen øvrige innvandrere er andelen blant menn på 90 prosent, og for kvinner er andelen 80 prosent.

Selv om ikke selve utformingen av livsoppholdsyntelser legger vekt på økonomisk evne hos eventuell partner, er det liten tvil om at husholdninger deler ressurser, og at medlemmer med lav inntekt (f.eks. på grunn av utdanning) har et forbruk finansiert av de andre. Gjennomgående for alle gruppene vi ser på, er at om lag 80–90 prosent av deltakerne har en partner med inntekt over 1G (se figur 6.7), bortsett fra blant mannlige flyktninger. Blant disse er det kun én av fire som har en partner med inntekt over 1G, hvilket avspeiler den lave yrkesdeltakingen blant kvinner med fluktbakgrunn.

6.6 Tidligere relevante utredninger og meldinger

Flere tidligere utvalg har pekt på mangel på livsoppholdsyntelser som et hinder for å få flere voksne til å gjennomføre grunnskoleopplæring. Felles for utvalgene er at de har hatt bredere mandater enn Livsoppholdsutvalget, og drøftet flere pro-

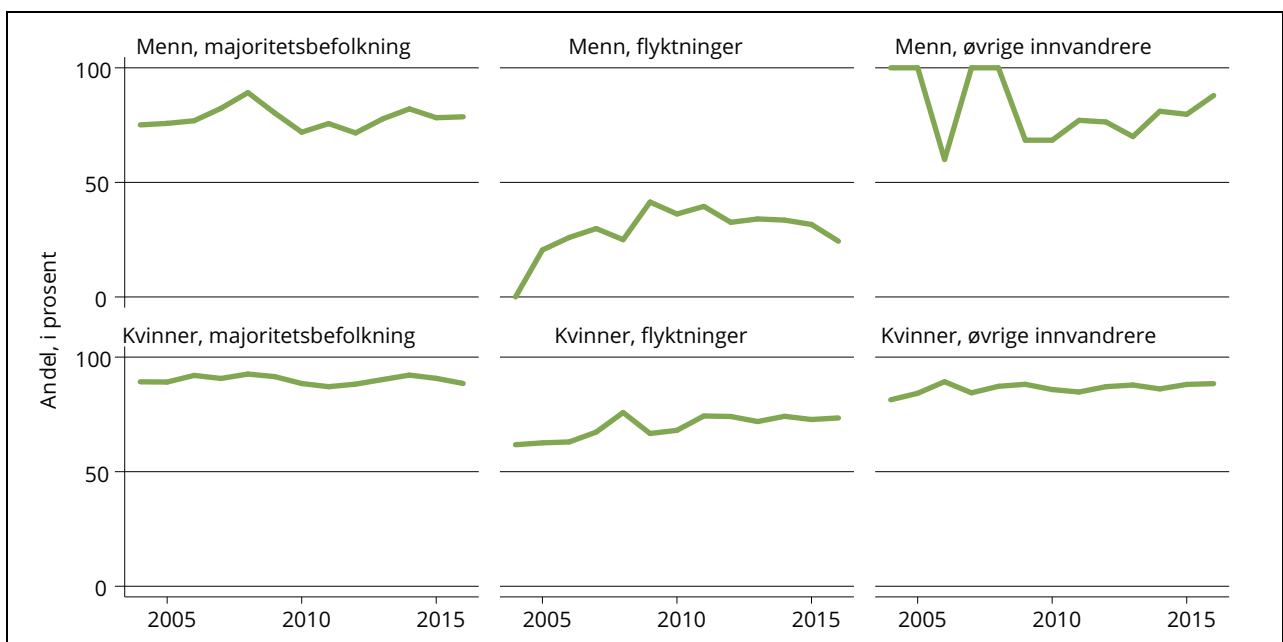


Figur 6.6 Voksne som tar fag i videregående opplæring som privatist, og som har yrkesinntekt på over 1G. 2003–2016. Andel av deltakere.

Kilde: Statistisk sentralbyrå; utvalgets egne beregninger.

blemstillinger. De har tatt opp spørsmål knyttet til finansiering av livsoppholdsyttelser uten at det er blitt gjort til et hovedpunkt for utvalgene. Vurderinger og anbefalinger fra disse utvalgene har i begrenset grad blitt fulgt opp i praktisk politikk.

Hvordan dette har påvirket Lånekassens tilbud for voksne beskrives i avsnitt 6.5.2. Hverken listen over NOU-er eller stortingsmeldinger nevnt i avsnitt 6.5.1 er uttømmende, men de gir et skråblikk gjennom historien.



Figur 6.7 Partners yrkesinntekt (over 1G) for voksne som tar fag i videregående opplæring. 2003–2016.

6.6.1 Tidligere NOU-er

NOU 1992: 26 *En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene*

Syssetlingskommisjonen (Kleppe-utvalget) la fram sin rapport under lavkonjunkturen i begynnelsen av 1990-årene, NOU 1992: 26 *En nasjonal strategi for økt sysselsetting i 1990-årene*. Kommisjonen bidro til en bred forståelse av årsakene til høy arbeidsledighet og presenterte en strategi «Solidaritetsalternativet» for å øke sysselsettingen og redusere ledigheten. Når det gjelder spørsmålet om finansiering av grunnopplæring for voksne mente syssetlingskommisjonen følgende:

«Finansieringsproblemer er den viktigste hindringen for å ta utdanning i voksen alder. Mulighetene for å egenfinansiere utdanning er skjevt fordelt. Det finnes både i offentlig og privat virksomhet stipendordninger for generell voksenopplæring, men omfanget er høyst begrenset.»¹⁸

De mente videre at siden arbeidsledighetstrygden innebærer at den enkelte ikke må bære de fulle byrder av å bli arbeidsledig, tar en antakelig heller ikke fullt ut hensyn til at utdanning kan forebygge og forhindre framtidig arbeidsledighet. Uten spesielle stimuleringsordninger, kan det derfor fra et samfunnsmessig synspunkt bli for lite satsing på etter- og videreutdanning for voksne sysselsatte i forhold til omstillingskravene på 1990-årenes arbeidsmarked. Og for arbeidsledige er opplæringsbehovene avhengig av situasjonen på arbeidsmarkedet.

I en situasjon med *lav* arbeidsledighet og flaskehalsproblemer i deler av arbeidsmarkedet mente kommisjonen det var behov for korte, målrettede kurs for å dekke mangelen på spesielle typer personell. Kursene måtte settes raskt i gang slik at mangelen ble kortvarig, og slik at de ledige raskest mulig kom i jobb.

I en situasjon med relativt høy arbeidsledighet og en stor og økende andel langtidsledige ble behovet for korte, yrkesrettede kurs mindre, ifølge kommisjonen, siden det var færre ubesatte stillinger å rette opplæringen mot. De mente en god strategi antakelig da ville være:

- å stimulere til aktiv arbeidssøking, gjennom jobbsøkerkurs, jobbsøkerklubber og regelmessig oppfølging av de arbeidsledige
- å satse på kompetansegivende etter- og videreutdanning for voksne arbeidsledige, slik at de

generelt styrket sin posisjon på arbeidsmarkedet

- å satse på kurs som motiverte arbeidsledige til å ta utdanning innenfor det ordinære utdanningssystemet

Gitt vårt mandat, er det det andre av disse tre punktene det som er mest aktuelt å drøfte. Vurderingen som syssetlingskommisjonen gjorde ved inngangen til 1990-årene var at omfanget av denne typen tiltak var for lite. Spesielt var dette problematisk innenfor høyere utdanning, hvor både de som selv hadde valgt å studere, og de som ønsket å studere som følge av arbeidsledighet, var «voksne». Forklaringen på dette var at etter- og videreutdanning for voksne, utenom det som skjer som personalopplæring, normalt er den enkeltes ansvar.

Kommisjonen mente likevel at det ville være problematisk å finansiere utdanning med dagpenger siden det er vanskelig å kombinere konsentrert satsing på utdanning med å være tilgjengelig for arbeidsmarkedet, som er betingelsen for å få dagpenger. En for stor del av opplæringstiltakene for arbeidsledige med dagpengerettigheter blir derfor av en kortvarig og sterkt yrkesrettet karakter.

Den tredje typen opplæring, mente kommisjonen, er et viktig formål med arbeidsmarkedssopplæringen slik den fungerer i dag. I dagens ledighetssituasjon er slik kanalisering av ledige inn i utdanningssystemet en fornuftig strategi.

Kommisjonens konklusjon på denne gjennomgangen var at det med dagens system og ledighetssituasjon, og med de utsikter en sto overfor i 1990-årene, ble for lite investeringer i personalopplæring og i etter- og videreutdanning for sysselsatte og arbeidsledige. Det kan samtidig bli for mye satsing på kortvarige yrkesrettede arbeidsmarkedskurs som ikke gir dokumentert kompetanse innenfor det ordinære skoleverket.

De mente det bør overveies nye måter for finansiering av grunnopplæringen for voksne, både den som søkes av voksne på eget initiativ, den som skjer i regi av arbeidsmarkedsetaten og den opplæringen som skjer i regi av arbeidsgiverne (personalopplæringen).

Videre mente kommisjonen at det på prøvebasis burde vurderes å etablere låne/støtteordninger for å bidra til finansieringen av levekostnadene ved grunnopplæring for voksne, når omfanget av opplæringen krevde at dette skjedde ved permisjon fra lønnet arbeid. Uten slike finansieringsordninger for voksne, kan det fra et samfunnsmessig synspunkt bli for lite satsing på generell

¹⁸ NOU 1992: 26.

kompetanseutvikling for den norske arbeidsstyrken. Særlig gjelder dette dem som har minst utdanning.

En mulighet ifølge kommisjonen kunne være å prøve ut en ordning med en spesiell voksenopplæringsstøtte, som et tillegg til det ordinære studiefinansieringssystemet. Det kunne bevilges et bestemt beløp over statsbudsjettet, og tildelingen kunne skje etter søknad og til f.eks. personer over en viss alder (f.eks. 30 år) med et visst antall år med yrkeserfaring (f.eks. fem år).

NOU 1998: 20 Utdanningspermisjon

Utvalget som la fram NOU 1998: 20 *Utdanningspermisjon* foreslo at alle arbeidstakere gjennom lov gis en individuell rett til permisjon fra sitt arbeid for å ta videre utdanning. For å gjøre denne rettigheten reell, foreslo de at det ble gitt særlige regler som sikret arbeidstakeren rett til å komme tilbake til virksomheten etter endt permisjonstid. Hvorvidt arbeidstakeren skulle kunne få hel eller delvis lønn i permisjonstiden, eller om det skal gis økonomisk støtte til utdanningen, tok de ikke stilling til.¹⁹

NOU 1997: 25 Ny kompetanse

Buer-utvalget hadde som mandat å legge grunnlaget for en ny nasjonal handlingsplan for voksenopplæring og kompetanseutvikling i arbeids- og samfunnslivet. I NOU 1997: 25 *Ny kompetanse* ble det blant annet vurdert ulike modeller for organisering og finansiering av etter- og videreutdanning. De foreslo en generell gjennomgang av regelverket for Lånekassen med sikte på bedre tilpasning til etter- og videreutdanningsstudenter. De mente det var spesiell grunn til å se på forsørgertillegget og avkortingsreglene. De oppfordret til likeverdige ordninger for alle studenter med forsørgerbyrde.²⁰

NOU 1999: 14 Forberedelse av inntektsoppgjøret 1999

Arntzen-utvalget, NOU 1999: 14 *Forberedelse av inntektsoppgjøret 1999*, skulle blant annet vurdere innpassing av etter- og videreutdanning i forbindelse med tariffoppgjøret i 1999. Utvalget drøftet kompetansereformen som to ulike deler, «Ny sjanse» og «Ny kompetanse». «Ny sjanse» innebar at de som ikke omfattes av Reform 94, og som ikke har fullført videregående opplæring skal få et

tilpasset tilbud om videregående opplæring, og grunnskoleopplæring for voksne. «Ny kompetanse» omfattet all etter- og videreutdanning utenom «Ny sjanse». Utvalget mente at det er et offentlig ansvar å gi et tilbud om grunn- og videregående opplæring til voksne. Videre gikk utvalget inn for at reglene i Lånekassen bedre skulle tilpasses voksnes behov. Og det foreslo at reglendingene som skulle gjennomføres burde gjøres gjeldende for alle grupper slik at reglene ikke bidro til å utsette ordinær utdanning. De ordningene de så som mest aktuelle å endre, var grensen for avkortning mot egen inntekt og behovsprøving av forsørgertillegget.²¹

NOU 1999: 33 Nyttige lærepenger

Utvalget som fikk i oppdrag å vurdere utdanningsfinansieringen i 1998 skulle se spesielt på hensynet til svake grupper med spesielle behov. Ordninger som gir incentiver til en effektiv studiegjennomgang var et oppdrag i mandatet. Videre skulle det vurderes inndelingen av støttesystemet ut fra aldersskille og fremme forslag til mer fleksible betalingsvilkår tilpasset låntakernes behov og økonomiske evner. I NOU 1999: 33 *Nyttige lærepenger* foreslo utvalget at ordningen med inntektsavhengig nedsettelse av terminbeløp (INTB) bortfalt. Utvalget la videre til grunn et krav om at utdanningsstøtten skulle være tilpasset livssituasjonen for dem som tar utdanning i en senere fase av livet. Et flertall i utvalget foreslo blant annet en økning i kostnadsnormen, bortfall av behovsprøving mot formue og økt fleksibilitet ved nedbetaling av lån. Et flertall i utvalget foreslo ellers at «Ny sjanse-elever» uten grunnskole skulle kunne tildeles ordinær støtte som stipend. Annen støtte til etter- og videreutdanning skulle tildeles etter de ordinære regler for lån og stipend.²²

NOU 2008: 18 Fagopplæring for framtida

Karlsen-utvalget vurderte fag- og yrkesopplæringen, og hvordan den kan være best mulig rustet for å møte framtidens utfordringer i NOU 2008: 18 *Fagopplæring for framtida*. Utvalget så det som problematisk at voksne som har rett til grunnskole- og videregående opplæring, må finansiere sitt livsopphold gjennom ordinær studiefinansiering. Mange i denne gruppen har lav motivasjon for å investere i egen utdanning, svak tilknytning til arbeidslivet og vil i en del tilfeller ha problemer

¹⁹ NOU 1998: 20.

²⁰ NOU 1997: 25.

²¹ NOU 1999: 14.

²² NOU 1999: 33.

med å betjene et lån. Samtidig er stønadsattsene i Lånekassen ikke tilpasset voksne, som i større grad enn ungdom har forsørgeransvar og økonomiske bindinger i form av huslån og liknende. Karlsen-utvalget foreslo at det skulle vurderes å etablere egne ordninger for finansiering av livsopphold for voksne som tar grunnopplæring.²³

NOU 2009: 10 Fordelingsutvalget

Fordelingsutvalget, NOU 2009: 10 *Fordelingsutvalget*, så på utviklingen i økonomiske forskjeller over tid, drivkraften bak denne utviklingen, og hvilke tiltak som kunne bidra til en jevnere fordeling.²⁴ Utvalget pekte bl.a. på betydningen av å bedre mulighetene for voksne til å ta opp igjen og fullføre videregående opplæring. Og at de økonomiske mulighetene til å oppgradere det formelle utdanningsnivået i voksen alder trolig oppleves som små for de fleste i denne gruppen. For det første er studielån og -stipend oftest lavere enn for eksempel dagpenger eller trygdeytelser, og det er også begrensede muligheter til å ta formell utdanning samtidig med at man mottar de fleste typene av slike ytelser.

Fordelingsutvalget mente videre at det i større grad burde gis muligheter for at voksne med lav utdanning kunne få dekket sitt livsopphold for å gjennomføre videregående opplæring. For eksempel at voksne uten fullført videregående opplæring kunne få omgjort lån fra Lånekassen til stipend når de fullfører videregående opplæring, gitt at dette ble utformet på en slik måte at ungdom ikke ser dette som en attraktiv mulighet til å finansiere videregående opplæring. En relativt høy, nedre aldersgrense kunne for eksempel være hensiktsmessig. En burde også se på muligheten for at arbeidsledige som ikke har fullført videregående opplæring, i større grad kunne få tilbud om arbeidsmarkedsopplæring i form av et fag- eller svennebrev samtidig som de mottar dagpenger.²⁵

NOU 2001: 25 Støtte til livsopphold ved utdanningspermisjon

Utvalget som leverte NOU 2001: 25 *Støtte til livsopphold ved utdanningspermisjon* hadde som mandat å utrede modeller for finansiering av livsopphold ved utdanningspermisjon gjeldende for hele arbeidslivet. Utvalget la ikke fram en generell finansieringsordning fordi de blant annet anså en

slik ordning tungvint og kostbar å administrere. De fryktet at en sentral ordning kunne bli for grovkornet, tilfeldig og for lite fleksibel for virksomhetene. Utvalget vurderte, men konkluderte heller ikke med en virksomhetsbasert ordning eller med individuelle spareordninger. Utvalget falt ned på en finansieringsordning gjennom Statens lånekasse for utdanning i form av økt stipend, som de avgrenset til å gjelde voksne med rett til grunnskole- og videregående opplæring.²⁶

NOU 2010: 7 Mangfold og mestring

Østberg-utvalget, NOU 2010: 7 *Mangfold og mestring*, så på opplæringstilbudet til minoritetsspråklige barn, unge og voksne. Utvalget mente det må ses på løsninger slik at deltakerne (voksne i grunnskole- og videregående opplæring) kan få støtte til livsopphold uten å ende med altfor store lån. Utvalget vurderte at finansieringssystemet i Lånekassen kunne utgjøre et hinder for at mange minoritetsspråklige voksne skulle kunne klare å få gjennomført grunnskole- og videregående opplæring. Utvalget foreslo at det ble etablert ordninger som sikret midler til livsopphold i form av stipend eller annen støtte, for eksempel gjennom Nav eller Lånekassen.²⁷

6.6.2 Utvikling av tilbudet i Lånekassen

I kjølevannet av Buer-utvalgets utredning kom St.meld. nr. 42 (1997–98) *Kompetansereformen*.²⁸ Meldingen varslet et behov for gjennomgang av Lånekassens regelverk for voksne. Samtidig ble en generell økning av støttenivået for alle voksne over en viss alder ikke anbefalt, da det kunne virke urimelig for yngre studenter og føre til et press i retning av en generell økning av studiestøtten. Meldingen foreslo derimot å øke forsørgertillegget for alle grupper som har forsørgelsesbyrde. Det ville ikke på samme måte motivere unge til å utsette utdanningen, og kunne oppleves mer rettferdig og målrettet.²⁹

I meldingen ble det også foreslått å øke inntektsgrensen for å gi voksne mulighet til å motta støtte og inntekter fra andre. Som et alternativ foreslo de at inntektsgrensen kun skulle påvirke stipendet, mens lånebiten fremdeles kunne tildeles fullt ut.

²³ NOU 2008: 18.

²⁴ NOU 2009: 10.

²⁵ NOU 2009: 10.

²⁶ NOU 2001: 25.

²⁷ NOU 2010: 7.

²⁸ NOU 1997: 25.

²⁹ St.meld. nr. 42 (1997–98).

I St.meld. nr. 27 (2000–2001) *Gjør din plikt: krev din rett* framgår det at forsørgertillegget i sin helhet tildeles som stipend, og at denne ordningen ikke skal omfattes av kravet til utdanningsprogresjon.³⁰ I samme melding ble det foreslått å avvike ordningen med forsørgertillegg for ektefelle. Andre relevante forslag i denne meldingen er:

- å knytte fribeløpet til samlet årsinntekt inkludert sommermånedene, og at det økes til 100 000 kroner per år.
- å vurdere konsekvensene av et eventuelt opphør av støtte fra Lånekassen til personer som har fullfinansiering av livsoppholdskostnader og utdanningskostnader fra folketrygden under utdanning.
- å fjerne aldersskillet og heller sette et skille mellom rettighetsbasert videregående opplæring og all annen utdanning.

Det ble innført en ny studiefinansieringsordning i Lånekassen høsten 2002. Denne endringen kom som et resultat av forslag i St.meld. nr. 27 (2000–2001). Endringen i regelverket i Lånekassen høsten 2002 omfattet en ny todeling av støtteordningen. Den tidligere ordningen hvor det ble gjort et skille mellom søkere over og under 19 år, ble erstattet av én ordning for elever med rett til videregående opplæring etter opplæringsloven § 3-1, og én ordning for elever og studenter som ikke tar rettighetsbasert videregående opplæring. Den sistnevnte ordningen omfatter voksne som tar grunnskoleopplæring eller videregående opplæring.³¹

Noen av endringene som ble innført høsten 2002 var følgende:

- Forenklet modell: Den tidligere ordningen med tildeling av grunnbeløp, botillegg og tillegg for bøker og materiell, som også ble beskrevet av Buer-utvalget, ble forenklet. Endringen innebar at de tre nevnte støtteytelsene ble slått sammen til én ytelse, basisstøtte, som tildeles samtlige elever og studenter. Basisstøtten ble de to første årene gitt som både stipend og lån.³² Noe av lånet kunne gjøres om til stipend etter hvert som studenten fullførte utdanningen. Fra høsten 2004 ble hele basisstøtten

gitt som lån. Slik er det også i dag. 40 prosent av lånet kan gjøres om til utdanningsstipend ved fullført utdanning for søkere som ikke bor hjemme sammen med foreldrene sine. Stipendandelen kan likevel avkortes hvis studenten har inntekt, trygd, pensjon eller formue over fastsatte grenser. Den kan også avkortes hvis søkerens ektefelle har formue over fastsatte grenser.

- Forsørgertillegg ble i sin helhet gitt som stipend, men ble behovsprøvd mot egen og ektefelles inntekt og formue. Dette gjelder også i dag.
- Forsørgertillegget for ektefelle ble fjernet. Det har fra høsten 2002 bare blitt gitt forsørgertillegg/forsørgerstipend for barn.

I St.meld. nr. 12 (2003–2004) *Om modernisering av Statens lånekasse for utdanning* gjorde regjeringen en avgrensning om at grensesnittet mot andre velferdsordninger ikke skulle behandles i meldingen. Det pekes på at etter- og videreutdanning rettet mot arbeidslivet er et voksende marked, og at kompetansereformen har ført til at det har kommet en mer mangeartet gruppe inn i grunnopplæringen.³³ I St.meld. nr. 44 (2008–2009) *Utdanningslinja*, ble problematikken med finansiering av livsopphold for voksne i grunnopplæringen løftet fram, men regjeringen la ikke fram noen konkrete forslag til endringer i utdanningsstøtten for voksne.³⁴

For voksne elever har det altså, så langt utvalget vet, ikke vært omfattende endringer i Lånekassens ordninger på lang tid. Når det gjelder Buer-utvalgets merknader om avkortning på grunn av arbeidsinntekt, avkortes fortsatt studentenes stipendandel mot arbeidsinntekt, men det har vært flere endringer når det gjelder satser og beløp som det behovsprøves mot fra 1997 og fram til i dag.

Buer-utvalget foreslo også å vurdere å øke forsørgertillegget. I skoleåret 2001–2002 kunne en gift søker over 19 år motta forsørgertillegg på opptil 2 530 kroner per måned for ektefelle og ett barn, opptil 1 265 kroner per måned for det andre barnet, og opptil 815 kroner per måned for hvert barn flere enn to. I skoleåret 2018–2019 kan det gis forsørgerstipend med opptil 1 687 kroner per måned for hvert av de to første barna, og opptil 1 098 kroner for hvert barn flere enn to.

³⁰ St.meld. nr. 27 (2000–2001).

³¹ Forskrifter om tildeling av utdanningsstøtte for undervisningsåret 2003–2004 og om forrenting og tilbakebetaling av lån for 2003.

³² I undervisningsåret 2002–2003 var basisstøtten 8 000 kroner per måned. I undervisningsåret 2018–2019 er den på 10 825 kroner per måned.

³³ St.meld. nr. 12 (2003–2004).

³⁴ St.meld. nr. 44 (2008–2009).

6.7 Opplæringstilbud og finansieringsordninger i noen andre land

I mandatet er utvalget bedt om å se hen til ordninger for livsopphold ved opplæring på grunnskole- og videregående nivå for voksne i relevante land, med spesielt blikk på Sverige og Danmark. For å få mer kunnskap om dette, har utvalget engasjert Oxford Research til å gjennomføre en internasjonal kartlegging: *Finansiering av livsopphold for voksne i grunnsopplæring*.³⁵

I dette kapittelet gir vi en kortfattet beskrivelse av hvordan enkelte andre land har tilrettelagt dette, med vekt på de nordiske landene, og spesielt Sverige og Danmark. Beskrivelsen bygger i hovedsak på studien fra Oxford Research.³⁶

Det er svært krevende å sammenlikne ulike lands ordninger. De forskjellige egenskapene ved ordningene er ofte vanskelige å forstå utenfor og uavhengig av den spesielle konteksten de inngår i. Forskjeller i landenes sosialforsikringsystemer, arbeidsmarkedsmoeller og utdanningssystemer mv. påvirker hvordan støtteordninger og utdanningstilbudet til voksne personer er utformet.

Hensikten med dette kapittelet er derfor ikke å foreta sammenlikninger mellom land, men heller å vise – med utgangspunkt i noen hoveddimensjoner ved støttesystemet – hvordan andre land har utformet hovedtrekkene ved sine systemer for utdanningsstøtte. I beskrivelsen er de enkelte lands systemer illustrert ved eksempler på ordninger, og det er ikke meningen å gi uttømmende oversikt over systemet for utdanningsstøtte i hvert enkelt land. Beskrivelsen er på et relativt overordnet nivå, uten at vi her går særlig inn på stønadsnivå, varighet og vilkår for støtte mv.

Selve utdanningstilbudet for voksne i de aktuelle landene er i liten grad omtalt i rapporten fra Oxford Research. Tilbudene spenner fra ordinær skolegang til yrkesutdanning som kombinerer skolegang og opplæring på arbeidsplassen. Kombineringen av skolegang og opplæring på arbeidsplassen er mest typisk for Nederland, Danmark og Tyskland. Denne typen kombinasjon har generelt en enklere overgang til arbeidslivet enn en ren skolesituasjon, der deltakerne tilegner seg kunnskap og ferdigheter som er mer direkte omsettelige på arbeidsmarkedet.

Gjennomgående er grunnsopplæring for voksne skattefinansiert og gratis for deltakerne, men ofte med visse innslag av gebyrer og avgifter knyttet til enkeltkurs eller eksamen. I land hvor det er høye avgifter, finnes det gjerne behovsprøvde ordninger som kan dekke disse utgiftene. Tyskland representerer i noen grad et unntak fra gratis grunnsopplæring for voksne, der brukerbetaling utgjør en stor del av finansieringen av voksenutdanningssystemet, men nivået på avgiftene varierer mellom sektorer og på tvers av delstatene.

Beskrivelsen utover i kapittelet er strukturert rundt følgende hoveddimensjoner:

- Støtten er typisk en del av arbeidsmarkedspolitikken og ivaretas gjennom generelle inntektssikringsordninger som skal erstatte arbeidsinntekt
 - a. der utdanning enten er et primærformål eller
 - b. der ordningene også kan brukes til utdanningsformål
- Måltrettede ordninger som typisk er en del av kunnskapspolitikken, og som skal dekke spesifikke utgifter
 - a. med utdanning som primærformål, eller
 - b. som kan brukes til å dekke spesifikke kostnader.

Alle landene som inngår i undersøkelsen til Oxford Research har støtteordninger som i varierende grad faller inn under begge de nevnte politikkområdene, både som del av arbeidsmarkedspolitikken og som del av utdanningspolitikken. Generelle inntektssikringsordninger med utdanning som primærformål synes å være mindre vanlig, mens vi finner et stort spekter av ordninger langs de tre andre dimensjonene.

I land der yrkesutdanning og kombinasjonen av skole og arbeidsplass er utbredt, blir dette omtalt spesielt. Når det gjelder spørsmålet om rett til utdanningspermisjon og finansiering av livsoppholdet i den forbindelse, er dette nærmere omtalt i kapittel 9.

6.7.1 Økonomisk støtte som del av arbeidsmarkedspolitikken

Bruk av generelle sosialforsikringsordninger til å dekke livsoppholdet under utdanning synes i hovedsak å befanne seg i kategori b) foran, dvs. ordninger som også kan brukes til utdanningsformål. I Danmark, Sverige og Finland er hovedregelen at de generelle inntektssikringsordningene ikke skal kombineres med utdanning. Det finnes

³⁵ Oxford Research 2018.

³⁶ Landene som omfattes av undersøkelsen er Danmark, Sverige, Finland, Belgia (Flandern), Nederland, England (Skottland), Irland og Tyskland.

imidlertid en rekke unntak, særlig for grunnopplæring som en del av arbeidsmarkedstiltak eller mer intensiv individuell oppfølging. Disse kan suppleres med bostøtte og familierelaterte ytelser etter behov.

For eksempel kan arbeidsledige i Danmark som er medlem av en a-kasse, på visse vilkår få dekket høyst 80 prosent av den lønnen de tjente før de mistet jobben, dersom de deltar i en utdanning. En særskilt ordning, kalt «Pulje til uddannelsesløft» gir mulighet til å ta en faglært utdanning mens man mottar dagpenger. Som utgangspunkt skal utdanningen fullføres innenfor dagpengeperioden. I tillegg kan danske kommuner gi «utdannelseshjelp» til unge under 30 år som ikke har utdanning på yrkesskole/gymnasnivå, og som ikke kan forsørge seg selv eller sine familier.

I Sverige kan de fleste generelle inntektssikringsordningene ikke kombineres med utdanning. I visse tilfeller kan imidlertid grunnopplæring inngå som en del av arbeidsmarkedstiltak, hvor man beholder tilhørende støtteordninger. Støtten samordnes og avkortes mot andre former for støtte. Mottar deltakeren for eksempel stipend fra Centrala Studiestödsnämnden (CSN) for heltidsstudier, bortfaller stønad.³⁷ Unntaket er ordninger som er behovsprøvd mot familieøkonomi. I tillegg har mange kommuner en praksis hvor voksne under utdanning på grunnskolenivå har mulighet til å motta sosialstønad, som også kan kombineres med stipend fra CSN.

I Finland kan det gis støtte til utdanning på grunnskole- og videregående skoles nivå fra programmer innenfor yrkesrettet rehabilitering (som har sykdom som inngangsvilkår), dersom personen ikke er i stand til å gå tilbake til tidligere arbeid av helsemessige grunner. Utdanning anbefales særlig i tilfeller hvor helseplagene skyldes forhold på arbeidsplassen.

Videre kan arbeidsledige ta utdanning og samtidig motta dagpengestøtte i maksimalt to år, forutsatt at personen ikke kan komme i arbeid uten utdanningen. Dersom det finnes ledige stillinger innenfor yrket en alt har gis det vanligvis heller ikke støtte. Videre må utdanningen føre til et yrke som det finnes etterspørsel etter på arbeidsmarkedet. Hver enkelt sak vurderes individuelt. Dersom stønadsmottakeren mangler grunnskole, vil utdanning med dagpengestøtte vanligvis bli innvilget.

Innvandrere som tar grunnskoleutdanning kan få støtte til livsoppholdet gjennom en egen

støtteordning. Økonomisk stønad kan kombineres med utdanning og utdanningsstøtte, ev. andre ytelser.³⁸

I Belgia (Flandern) kan inntektssikringsordninger som dagpenger kombineres med grunnleggende voksenopplæring, forutsatt at utdanningen tas på deltid.

Også i Nederland er det i visse tilfeller mulig å kombinere utdanning og dagpengestøtte. Ellers kan behovsprøvd sosiale ytelser, som skal dekke boutgifter, helseforsikringspremie og familierelaterte utgifter mv, også dekke utgifter til livsopphold under utdanning.

I Skottland er generelle inntektssikringsordninger til voksne som tar grunnopplæring, som f.eks. dagpenger («Jobseekers Allowance»), generelt forbeholdt deltidsstudenter. Personer som starter å studere på deltid har vanligvis rett til å beholde sine trygdeytelser. Deltidsstudenter kan også motta behovsprøvd sosiale ytelser.

Irland synes i liten grad å benytte generelle inntektssikringsordninger til å finansiere utdanning til voksne.

Det tyske utdanningssystemet bygger på en ansvarsdeling mellom føderalt- og delstatsnivå, partnerskap mellom staten og partene i arbeidslivet og et stort mangfold av tilbydere innenfor grunnopplæring for voksne. Finansiering av livsoppholdet til personer over 30 år som trenger grunnopplæring dekkes i hovedsak gjennom sosiale forsikringsordninger på føderalt nivå. Sterkt behovsprøvd sosialhjelpsytelser kan også benyttes.

Gjennomgående er det slik at ytelsene i de generelle inntektssikringsordningene er mer sjenerøse jo lenger man har arbeidet, jo høyere inntekt man tidligere har hatt, og – for noen av landene – avhengig av hvor store sosiale forsikringspremier man har betalt inn.

6.7.2 Økonomisk støtte som del av kunnskapspolitikken

Samtlige av landene som inngår i undersøkelsen har flere typer utdanningspolitiske virkemidler som gir støtte til voksnes livsopphold mens de tar grunnskole- og videregående opplæring. Støtten dekker i noen tilfeller også utgifter i forbindelse med skolegangen, i land som f.eks. opererer med brukerbetaling mv.

De nordiske landene har ordninger som likner dem vi har i Norge, som Lånekassen.

³⁷ Centrala Studiestödsnämnden (CSN) tilsvarende Lånekassen i Norge.

³⁸ De som tar utdanning med utdanningsstøtte kan samtidig motta boligstøtte.

I Danmark kan det gis stipend fra «Statens uddannelsesstøtte» (SU) – som er det dobbelte av stipendet fra den norske lånekassen – til å dekke livsoppholdet i forbindelse med at en tar enkeltfag på folkeskole-/gymnasnivå. Lånemuligheter kommer i tillegg. Vilkår for stipendstøtten er at utdanningen må gjøres ferdig innen 23 måneder (35 måneder hvis man har barn under sju år), at en må være studieaktiv, dvs. delta på obligatoriske aktiviteter, og ikke få annen offentlig støtte til livsoppholdet. Støtten avkortes mot arbeidsinntekt over en bestemt beløpsgrense.

I tillegg kan voksne som tar utdanning få støtte fra «Statens Voksenuddannelsesstøtte» (SVU) / «Voksen- og etteruddannelsesgodtgørelse» (VEU). Dersom en ikke har rett til noen av disse ytelsene er de kommunale ytelsene, eller dagpenger et alternativ, jf. omtalen under avsnitt 8.4.

Yrkesutdanning er en sentral del av tilbudet i Danmark rettet mot voksne. Systemet er lagt opp slik at større deler av opplæringen foregår i bedrift, og det er attraktivt for bedrifter å tilby lærling- og praksisplasser.

I Sverige kan voksne som tar utdanning på grunnskole- og videregående nivå få stipend og lån fra CSN, som tilsvarende Statens lånekasse. Støtten er en universell ordning som også gjelder høyere utdanning og folkehøgskoler. Utbetalt beløp avhenger av utdanningsprogresjon, om en er heltids- eller deltidsstudent, og ev. andre inntekter som støtten avkortes mot. Det kan gis høyere stipend til personer over 25 år som tar grunnskole- eller videregående opplæring.

Det er videre satt tidsbegrensning for støtten avhengig av hvilken utdanning som tas – inntil 100 uker for grunnskole og inntil 120 uker for treårig videregående opplæring.

En ny ordning som ble innført fra høsten 2017 under CSN er en økonomisk støtte som kommuner og arbeidsformidlingen kan ta i bruk for å rekruttere arbeidsledige til å ta grunnskole og videregående opplæring. Vilkår er bl.a. at den arbeidsledige har vært tilmeldt arbeidsformidlingen i minst seks måneder og har lite tidligere utdanning. Vedkommende som må være mellom 25 og 56 år, kan ikke selv velge å søke CSN, men må gå via kommunen eller arbeidsformidlingen.

De aller fleste voksne som tar grunnskole- og videregående opplæring, gjør det gjennom kommunal voksenopplæring (Komvux).

I motsetning til de andre nordiske landene forvaltes utdanningsstøtten i Finland fra sosialforsikringskassen (Kela). Støtten gis til voksne (personer over 18 år) som tar videregående opplæring og høyere utdanning på heltid. Det er krav til

minimum studielengde per måned. I teorien er det også mulig å ta grunnskoleutdanning og få støtte til livsoppholdet gjennom ordningen. Støtten består av stipend og lånegaranti for studielån, som kan benyttes til å søke om lån i vanlig bank.

Finland har ellers en ordning med yrkesfaglig opplæring i bedrifter (yrkesrettet videregående utdanning) basert på en tidsbegrenset ansettelseskontrakt mellom arbeidsgiver og elev (ofte voksne over 25 år), hvor eleven kombinerer arbeid og studier ved en utdanningsinstitusjon. Lærlingen er betalt av arbeidsgiver i ansettelsesperioden.

Belgia (Flandern) har ingen stipend-/utdanningsstøtteordning til dem som deltar i voksenopplæring. Voksenutdanningsstilbudene blir drevet av lokale voksenutdanningscentre som er finansiert av den flamske regjeringen. Voksenopplæringen samarbeider tett med partene i arbeidslivet. Det eksisterer flere støtteordninger for bedrifter som gir insentiver til opplæring og kompetanseheving av ansatte, og insentiver til å ansette personer som mangler nødvendig kompetanse og erfaring slik at langtidsledige og andre utsatte grupper på lengre sikt kan komme inn på arbeidsmarkedet.

Den nederlandske utdanningsstøtteordningen i form av lån og stipend til bruk i yrkesfag og høyere utdanning gjelder bare for personer mellom 18 og 30 år. For voksne over 30 år gir en ordning som kan oversettes til «Livslang læringskreditt» et forholdsvis beskjedent maksimalt årlig lånebeløp. Nederland har ellers et omfattende system for yrkesopplæring i bedrift som likner det danske og det tyske, men med en høyere grad av differensiering bestående av fire forskjellige utdanningsløp, som til sammen varer i rundt fire år eller mer.

I Skottland kan voksne som deltar i grunnopplæring få støtte til livsoppholdet gjennom studie-stipend, som også dekker studieavgift. Forutsetningen er at de tar utdanningen på heltid. De som tar utdanningen på deltid kan som nevnt under avsnitt 8.4 få finansiert livsoppholdet gjennom generelle inntektssikringsordninger. Skottland har i likhet med f.eks. Nederland og Belgia en rekke ordninger og skatteinsentiver for arbeidsgiver til kompetanseutvikling av sine ansatte.

I Irland er hovedtyngden av støtte til livsoppholdet for voksne som tar grunnutdanning direkte rettet mot utdanningen. Det gjelder f.eks. også arbeidsledige med rett til dagpenger som tar grunnutdanning eller videre utdanning.

Det tyske sosialforsikringsssystemet har en sentral rolle når det gjelder finansiering av livsoppholdet til voksne som tar grunnopplæring.

Den viktigste ordningen innenfor det ordinære studiestøttesystemet gjelder kun for personer under 30 år. Voksne som trenger grunnutdanning, vil kunne få dekket utgiftene til utdanning gjennom skattefradrag, kuponger og vouchere.

Tyskland har ellers et omfattende system for yrkesutdanning som kombinerer yrkesopplæring på arbeidsplassene og vanlig undervisning, og som bygger på partnerskap mellom staten, arbeidsgivere og fagforeninger.

6.8 Hovedpunkter og utvalgets vurderinger

Når vi vurderer dagens finansiering er det viktig å ha med seg hvilken andel av målgruppen som årlig tar grunnskole- eller videregående opplæring. I skoleåret 2017–2018 var det omtrent 9 000 innvandrere, i hovedsak flyktninger, i alderen 17–40 år som deltok i grunnskoleopplæring, og avhengig av anslagene på målgruppen er dette et sted mellom en tredel og halvparten av målgruppen. På videregående nivå er deltakelsesandelen vesentlig lavere, omtrent 19 000 i alderen 25–54 år av en gruppe på omtrent 400 000 personer som har grunnskole som høyeste fullførte utdanning, eller omtrent fem prosent.

Utvalget har sett på de som deltar på ulike ordninger og hvilke livsoppholdsyttelser de har i dag. Utfordringen som utvalget ser er at det gjerne skulle ha vært en større andel av målgruppen som deltok i både grunnskole- og videregående opplæring.

I underkant av halvparten av deltakerne i grunnskoleopplæring får støtte fra Lånekassen, hvorav omtrent halvparten får flyktningstipend. Omtrent en firedel får introduksjonsstønad, mens den siste firedelen trolig lever av en kombinasjon av yrkesinntekt og økonomisk stønad.

Blant deltakerne i videregående opplæring er omtrent en tredel voksenlærlinger og praksiskandidater som i stor grad har finansiering via arbeidsinntekt. En tredel er privatister som tar et eller flere fag. Denne gruppen er i høy grad selsatt og vil kanskje også dekke sitt livsopphold ved egen inntekt.

Den siste tredelen tar opplæring for voksne på videregående nivå, og vil trolig være gruppen med størst behov for støtte til livsopphold. I gruppen av 3 342 personer i majoritetsbefolkningen som deltok i opplæring for voksne på videregående nivå i 2016 var det under en firedel som hadde søkt om støtte fra Lånekassen. Blant disse hadde omtrent

30 prosent av de mannlige deltakerne arbeidsavklaringspenger og 25 prosent har mottatt økonomisk stønad minst en gang i løpet av året. Blant de kvinnelige deltakerne er omtrent 27 prosent på arbeidsavklaringspenger, 15 prosent på overgangsstønad, og i tillegg har 20 prosent mottatt økonomisk stønad.

Blant flyktninger mottar omtrent halvparten av deltakerne støtte fra Lånekassen. For denne gruppen er det også mange som har mottatt økonomisk stønad: 48 prosent blant menn, 39 prosent blant kvinner.

Vi har sett fra gjennomgangen av støtten i Lånekassen at lånerammen og stipendandelen er omtrent den samme for personer som vurderer å fullføre videregående opplæring i voksen alder, som for en person som vurderer å ta en mastergrad. Og selv om målgruppen gjerne kun tar opp lån av begrenset omfang, vil gjeldsbelastningen som andel av disponibel inntekt kunne bli høy ettersom nedbetalingsperioden er kort for mindre lån, typisk fire år.

Den begrensede bruken av Lånekassen hos målgruppen på videregående nivå gir grunn til å vurdere hvorvidt ordningene er tilpasset behovet.

Det er stor variasjon i økonomisk evne til å egenfinansiere deler av livsoppholdet under opplæring som voksen. Det viktigste skillet går ved hvorvidt personer deler husholdning med andre voksne eller ikke. Kun omkring en tredel av målgruppen er gift eller samboer med felles barn. Partnerens yrkesinntekt er i gjennomsnitt 545 000 kroner for kvinner og 329 000 kroner for menn i 2016.

Økonomisk evne målt ved markedsverdi av nettoformue er også svært ulikt fordelt. I majoritetsbefolkningen har én av to 35–39 åringer uten fullført videregående negativ formue. På den annen side er det omkring en av fire med formue over 10G.

Flere tidligere utvalg har pekt på mangel på livsoppholdsyttelser som et hinder for å få flere voksne til å gjennomføre grunnopplæring. Vurderinger og anbefalinger fra disse utvalgene har i svært begrenset grad blitt fulgt opp i praktisk politikk.

En gjennomgang av opplæringstilbud og finansieringsordninger i noen andre land viser at det er krevende å sammenlikne ulike lands ordninger. Forskjeller i landenes sosialforsikringsordninger, arbeidsmarkedsmodeller og utdanningssystemer mv. påvirker hvordan støtteordninger og utdanningstilbudet til voksne personer er utformet.

Kapittel 7

Grunnlaget for endret støtte til livsopphold

Utvalgets mandat er å utrede løsninger for finansiering av livsopphold med sikte på at flere skal kunne ta opplæring på grunnskole- og videregående nivå. Bakgrunnen er å finne i de hovedutfordringene som er omtalt i kapittel 3, som omhandler manglende fullføring i grunnskole- eller videregående opplæring, og at en økende andel av personer som mangler grunnskole- eller videregående opplæring, ikke deltar i arbeidslivet.

Årsakene bak mangelfull grunnopplæring er mange og spenner fra uforskyldt (f.eks. personer med fluktbakgrunn) til helt bevisste valg (i hvert fall der og da). Ingen kan gå tilbake i tid, men det er mulig å gjøre om tidligere bortvalg og gjennomføre grunnopplæring i voksen alder. I Norge har alle rett til tilbud om grunnopplæring, forutsatt at man ikke har gjennomført tilsvarende opplæring tidligere (se avsnitt 5.2.2 for detaljer).

I dette kapittelet diskuteres grunnlaget for å vurdere endring av støtten til livsopphold på et overordnet og generelt nivå. Utvalget drøfter argumenter for livsoppholdsstøtte og prinsipper for hvordan støtten bør utformes ved å se nærmere på formålet med, behovene for og årsakene til at slik støtte kan være nødvendig. Videre gis en generell gjennomgang av ulike hensyn som må tas ved utforming av ulike livsoppholdsytelser og hvordan disse kan og bør iverksettes.

7.1 Kostnader og gevinster ved utdanning

Med utdanning følger kompetanse av verdi for arbeidsgivere i både privat og offentlig virksomhet. Økning i lønn og lønnskostnader som følger av lengre utdanning er det naturlige utgangspunkt for verdsetting ettersom det avspeiler hva arbeidsgivere er villige til å betale. Signaliseringsmekanismer og fortrenkning av andre arbeidstakere gjør riktignok at den samfunnsmessige verdien nok er noe lavere. For den enkelte gir mer utdanning muligheter for en bedre betalt jobb, redusert

risiko for å miste jobben, kortere arbeidsledighetsperioder og mindre sjanse for langvarig fravær fra arbeidslivet. Mer utdanning kan gi gevinster både i form av hvilke type jobber man får tilgang til på arbeidsmarkedet, og i form av økt lønn. Den samlede inntektseffekten av utdanning for den enkelte kan tilskrives både høyere timelønn og mer stabil sysselsetting. Men i samfunn med ulike skatte- og overføringsordninger er det ikke slik at hele inntektsgevinsten tilfaller den enkelte og vi drøfter dette nærmere i avsnitt 7.1.1.

Det er ulike kostnader ved utdanning. Også her er det forskjeller på om perspektivet er samfunnets, ut fra offentlige budsjetter, eller det enkelte individ.

For samfunnet er kostnadene summen av disse hovedelementene:

Verdien av tapt tid (produksjon eller fritid)

+ ressurser til opplæring og administrasjonskostnader

+ finansieringskostnader for livsoppholdsytelser

For personer som er sysselsatt utgjør brutto lønnskostnader verdien av deres tid, mens fritid (personer uten jobb) ofte verdsettes til lønn etter skatt. Når de direkte kostnadene knyttet til opplæring for voksne ligger godt under 100 000 kroner (se avsnitt 5.2.9) er det åpenbart at det er bortfall av tid til jobb eller fritid som er den desidert største kostnaden ved at voksne tar grunnopplæring.

For det offentlige er kostnadene fordelt slik:

Ressurser til opplæring og administrasjonskostnader

+ støtte til livsopphold

– besparelse på andre inntektssikringsordninger (overføringer)

+ endring i skatteinntekter.

Merk at de tre siste postene for det offentlige (dvs. støtten til livsopphold – besparelse på andre inntektssikringsordninger (overføringer) + endrete skatteinntekter) er nettokostnader for det offentlige, men ikke for samfunnet. Dette er omfordeling uten motpost i reelle kostnader. På den annen side opptrer verken produksjonstap eller samfunnsøkonomiske finansieringskostnader (effektivitetstap) i de offentlige budsjettene.

Samfunnets kostnader vil være lavere enn det offentliges dersom

verdien av tapt tid (produksjon eller fritid)

*+ finansieringskostnader for livsoppholdsyttelser
er mindre enn
støtten til livsopphold*

*– besparelse på andre inntektssikringsordninger
(overføringer)*

+ endring i skatteinntekter.

Det er ikke opplagt om det er samfunnet eller det offentlige som bærer den største kostnaden, og det er verdien av tapt tid som her utgjør et særlig viktig element. Dersom en livsoppholdsyttelse i første rekke rekrutterer deltakere fra den delen av målgruppen som ikke er i arbeid, vil kostnaden knyttet til verdien av tapt tid være lavere enn om den rekrutterer deltakere som er i jobb. Samtidig vil rekruttering fra den ikke-sysselsatte delen av målgruppen bidra til at det offentliges kostnader reduseres proporsjonalt med innsparelsene over andre inntektssikringsordninger.

For potensielle deltakere består nettokostnader av følgende elementer:

Verdien av tapt tid (lønn eller fritid)

+ bortfall av andre overføringer/skatter fra det offentlige

*+ kostnader ved å opprettholde og utsette konsum
(rente ved låneopptak)*

*+ tapt (potensiell) yrkeserfaring og
pensjonsopptjening*

+ direkte utgifter til opplæring

– støtte til livsopphold.

Det er viktige forskjeller mellom kostnader som faller på individet (potensielle deltakere) og på samfunnet. For individet er den økonomiske beslutningen basert på om gevinstene overskrider

de kostnader og kortsiktige forsakelser som følger av å påbegynne en utdanning. Selv om det kan være betydelig usikkerhet knyttet til gevinster, er kostnadselementene rimelig kjente på beslutningstidspunktet, og både gevinst og kostnader tilfaller individet (og husholdningen).

For samfunnets del er kostnadsspørsmålet langt mer sammensatt. Som allerede nevnt framkommer de store kostnadene ved at tiden som går med til opplæring alternativt kunne vært anvendt i produktiv virksomhet. I perioder med lav arbeidsledighet er dette et viktig argument. På kort sikt vil tid til opplæring bidra til produksjonstap. På lengre sikt kan likevel produktivitetstapet som følger av at flere fullfører grunnopplæring mer enn oppveie det kortsiktige produksjonstapet.

Det er til dels betydelig udekt etterspørsel etter arbeidskraft med yrkesfaglig utdanning i norske virksomheter.¹ Denne etterspørselen er et uttrykk for at det kan medfølge store gevinster ved å legge til rette for at flere opparbeider slik fagkompetanse.

Selve finansieringen av en livsoppholdsyttelse er en ren omfordeling av samfunnets ressurser, fra skattebetalere til mottakere av ytelsen. Således innebærer det ikke en direkte utgift, men et effektivitetstap. Hvor stort dette effektivitetstapet er, vil avhenge av hvilken innvirkning omfordelingen har for både skattebetalernes atferd (f.eks. om de velger å jobbe mindre) og på de produktivitetstapene som antas å følge av at flere får mulighet til å styrke sin formelle (og arbeidslivsrelevante) kompetanse. Når man ser bort fra fordelingshensyn og politiske prioriteringer, tilsier effektiv ressursbruk at ressursene skal anvendes der de koster mest av seg. Det er mulig (men kanskje ikke sannsynlig) å tenke seg at finansiering av livsopphold klarer å mobilisere arbeidskraftpotensialitet i målgruppen i en slik grad at omfordelingen fører til effektivitetstap, snarere enn gevinst. Dette er vanskelig å forutsi i forkant.

Som for all offentlig ressursbruk må kostnadene ses i sammenheng med hvor effektivt tiltaket bidrar til å innfri målene for ordningen, og i lys av forhold til samfunnsnytt generelt. Slike kostnadsvurderinger skal ligge til grunn for alle beslutninger om offentlig ressursbruk og er en del av begrunnelsen for økende oppmerksomhet omkring måling av effekter.

¹ Rørstad mfl. 2018.

7.1.1 Verdien av lengre utdanning – for den enkelte og for samfunnet

Mer utdanning kan gi gevinster på mange plan for den enkelte og for samfunnet. Utdanning ville kunne ha en rekke andre positive effekter for den enkelte, som f.eks. kulturelle eller sosiale opplevelser, bedre helse og livsvilkår eller økt sosial status. For innvandrere, og flyktninger spesielt, vil økt utdanning og tilegnelse av grunnleggende ferdigheter legge grunnlaget for bredere samfunnsdeltakelse på mange områder.

Samtidig finnes det en rekke kilder til avvik mellom det som kan være lønnsomt for individet, og det som kan være lønnsomt for samfunnet når det kommer til valg av utdanning. Noen avvik er knyttet til at den enkelte verken bærer alle kostnader eller får alle gevinster ved mer utdanning. Det er også andre som berøres via ulike indirekte virkninger. I det følgende redegjøres det kort for noen viktige kilder til avvik mellom den individuelle og den samfunnsøkonomiske gevinsten ved mer utdanning.

Den enkelte får ikke full gevinst av utdanning på grunn av skatter, avgifter og trygder

Utdanning gir muligheter for økt inntekt for den enkelte, i form av både større sjanse for jobb og bedre lønn. Også når det gjelder grunnskole- og videregående opplæring kan inntektsgevinsten som følger av bedre jobbmuligheter være betydelig for enkelte. Skatter og avgifter demper imidlertid denne gevinsten. Arbeidskraften beskattes gjennom både arbeidsgiveravgift, personlige inntektsskatt og trygdeavgift. Disse skattene skaper en kile mellom det arbeidsgiver betaler for arbeidskraften og det arbeidstakeren sitter igjen med etter skatt.

I tillegg demper velferdsstaten de individuelle økonomiske konsekvensene av ikke å være i arbeid gjennom trygder og inntektssikringsordninger som sikrer alle en viss inntekt. Skatt og trygd bidrar sammen til å dempe avkastningen av utdanning gjennom å redusere de økonomiske gevinstene både av å komme i, og av å være i arbeid. Progressiviteten i skattesystemet reduserer dessuten gevinsten av både ferdigheter og formell kompetanse.

Samspillet mellom skatter, avgifter og trygder innebærer at det kan være betydelig forskjell mellom hva utdanningen koster av seg for individet og for samfunnet. For den enkelte er det kanskje ikke så store økonomiske gevinster av å gå fra en offentlig ytelse til en lav eller moderat lønns-

inntekt på kort sikt, men for samfunnet kan det medføre store besparelser. Den samfunnsmessige verdien av arbeidsinnsatsen vil typisk overstige inntektsgevinsten for den enkelte, selv om arbeid oftest gir gevinst også på individnivå. Inntektsgevinsten av arbeid vil dessuten forsterkes over tid hvis lønnsveksten i samfunnet ikke fullt ut kompenseres i trygdeytelsene, men dette aspektet tas det i liten grad hensyn til av kortsiktige beslutningstakere.²

Når det gjelder alternativkostnaden ved å ta utdanning, som normalt regnes som fravær av lønnsinntekt mens man er i opplæring, vil den kunne være veldig forskjellig for ulike grupper voksne. For personer som er i full jobb vil utdanning innebære en betydelig kostnad dersom det innebærer at de må ta fri fra eller slutte i jobben. Andre, som mer eller mindre permanent står utenfor arbeidsmarkedet (jf. den lave sysselsettingen i målgruppen), har liten eller ingen arbeidsinntekt å miste. Det betyr likevel ikke at alternativkostnaden er null for disse. Mange av dem som ikke er i arbeid, og som kunne ha styrket sin posisjon på arbeidsmarkedet gjennom å ta utdanning, mottar livsoppholdsytelser fra Nav. Størrelsen på disse ytelsene varierer mellom personer, og for enkelte kan ytelsen ligge på et betydelig høyere nivå enn den utdanningsstøtten de alternativt kan få fra Lånekassen. Når flere av ytelsene i Nav ikke uten videre kan kombineres med å delta i ordinær utdanning, jf. kapittel 6, vil dermed også trygdede oppleve at alternativkostnaden av å ta utdanning blir høy. Dette kan omtales som en trygdefelle. Flere av ytelsene i Nav-systemet gir imidlertid gode muligheter for deltakelse i formell utdanning, jf. avsnitt 5.5 og 6.3.

Kostnader og gevinster ved å ta utdanning varierer med andre ord betydelig mellom personer i målgruppen. Selv om den enkelte kan ha god nytte av opplæringen, vil ikke nytteverdien nødvendigvis gjenspeiles i de utdanningsvalgene den enkelte foretar. En medfølgende konsekvens er at det fra samfunnets side underinvesteres i utdanning.

Samfunnet bærer de direkte kostnadene

De direkte kostnadene til opplæring betales i svært begrenset grad av den enkelte elev eller student, mens de er reelle for både offentlig sektor og samfunnet. Fellesskapet bidrar med betydelig offentlig støtte til finansiering av utdanningstilbud på alle nivåer, fra barnehage til høyere utdanning.

² Hernæs mfl. 2016.

Det innebærer en generell tilgang til tilnærmet gratis utdanning, og til subsidiert utdanningsstøtte via Lånekassen. Dette bidrar til å øke den privatøkonomiske avkastningen av utdanning.

Indirekte virkninger av utdanning

Økt utdanning gir konsekvenser utover individuell uttelling på arbeidsmarkedet. Noen av disse gagnar personen selv gjennom endret livskvalitet, helse eller status, og er forhold den enkelte selv vil kunne legge vekt på ved valg av utdanning. Lengre utdanning vil også kunne ha konsekvenser for andre, enten direkte eller som et resultat av at utdanning medfører at personer endrer atferd på andre arenaer enn arbeidslivet. Slike indirekte effekter vil i liten grad bli tatt hensyn til av den enkelte ved valg av utdanning og omtales i faglitteratur ofte som eksternaliteter.

Indirekte effekter av utdanning på helse, kriminalitet, demokratiforståelse mv. er eksempler på mulige indirekte konsekvenser. Det finnes omfattende dokumentasjon av at utdanning har betydning for slike utfall.³ Disse virkningene tilfaller ikke bare den enkelte, men også andre i samfunnet. For flere av disse utfallene kan effekten av at flere gjennomfører grunnopplæring være større enn ved at flere tar høyere utdanning. Heckman mfl. finner i en amerikansk undersøkelse at en rekke ikke-økonomiske effekter varierer med utdanningsnivå. Grunnopplæring (fullføring av «high-school») reduserer kriminalitet (fengselsopphold) og mottak av velferdsytelser, sammenliknet med dem som ikke gjennomfører. Samtidig er det andre ikke-økonomiske effekter som ser ut til å ha større betydning senere i utdanningsløpet, som effekten på selvtilit.⁴ Oreopoulos og Salvanes oppsummerer effektene av utdanning på en rekke utfall, og finner at økt lengde på grunnskoleopplæringen gir mindre kriminalitet, psykiske lidelser og mottak av velferdsytelser. Samtidig øker deltakelsen i demokratiske prosesser (valg).⁵ En norsk studie finner også at videregående opplæring reduserer kriminalitet.⁶ Disse virkningene tas det neppe fullt ut hensyn til i individuelle utdanningsbeslutninger fordi gevinstene tilfaller andre og ofte ukjente samfunnsmedlemmer, og via til dels uoversiktlige mekanismer.

Når en arbeidstaker oppnår høyere kompetanse kan det øke både personens egen og

arbeidskollegers produktivitet gjennom såkalte overføringseffekter («spill-over»). Overføring av kunnskap mellom kolleger (uformell læring) er den viktigste læringsarenaen i arbeidslivet, og slik kompetanseoverføring er ofte en forutsetning for effektiv drift i virksomheten. Slike overføringseffekter skjer ofte også mellom virksomheter og bransjer.

Selv om betydningen av slik kunnskapsoverføring antas å øke med utdanningsnivå og grad av spesialisering, kan det også være betydelig effekt knyttet til at flere av arbeidstakerne utvikler gode grunnleggende ferdigheter. For eksempel er gode språk-, lese-, skrive- og IKT-ferdigheter viktige i en tid med mye skriftlig instruksjon, og krav til rapportering og dokumentasjon. En kombinasjon av formell utdanning og erfaringskompetanse kan være en forutsetning for å gjennomføre og implementere teknologiske endringer. Videre er kunnskap en forutsetning for forskning og utvikling, og utdanning er derfor viktig for å legge til rette for slik aktivitet i samfunnet.

En befolkning med gode grunnleggende ferdigheter kan også bidra til å gjøre det enklere å gjennomføre endringer og reformer mer generelt i samfunnet. Myndighetenes strategi for en digital agenda, hvor nettbaserte offentlige tjenester skal være hovedregelen for forvaltningens kommunikasjon med innbyggere og næringsliv, fordrer at befolkningen har et visst minimumsnivå av grunnleggende ferdigheter. Den enkelte tar neppe særlig hensyn til samfunnsnyten ved valg av utdanning, selv om de kan vektlegge betydningen av å inneha slike ferdigheter for sin egen del.

Så langt er det lagt vekt på positive indirekte effekter av utdanning, men det finnes også eksempler på mulige negative konsekvenser for andre. På et arbeidsmarked med konkurranse om jobber, vil individer som tar utdanning kunne øke sin attraktivitet på arbeidsmarkedet på bekostning av andre.⁷ Ved å øke sin kompetanse kan man dermed fortrenge andre på arbeidsmarkedet, og dette er i så fall en negativ ekstern effekt av utdanning som isolert sett kan føre til at den enkelte velger mer utdanning enn det som er samfunnsøkonomisk optimalt.⁸

⁷ Moen 1999, s. 694-723.

⁸ Tilsvarende kan det være en negativ ekstern effekt i et arbeidsmarked. Dersom økt utdanning øker den enkeltes mulighet for å finne en attraktiv partner, vil økt utdanning blant noen kunne redusere andres muligheter til å finne en attraktiv partner. Eller mer generelt, dersom økt utdanning gir økt sosial status for noen kan det medføre lavere sosial status for andre, gitt at sosial status bestemmes av relative posisjoner.

³ Se f.eks. Lochner 2011, kapittel 2, s. 183-282.

⁴ Heckman mfl. 2017.

⁵ Oreopoulos og Salvanes 2011, s. 159-184.

⁶ Brugård og Falch 2013, s. 97-106.

Usikkerhet og finansiering

Selv om det i gjennomsnitt er en positiv privatøkonomisk avkastning av lengre utdanning, kan det være betydelig variasjon mellom ulike grupper og usikkerhet på individnivå knyttet til denne avkastningen. Usikkerhet om uttelling av utdanning kan gi mindre deltakelse i utdanning enn det som er ønsket sett fra samfunnets side, f.eks. fordi enkelte vektlegger muligheten for, og kostnadene ved, tap sterkere enn muligheten for, og gleden ved, en gevinst. For samfunnet som helhet er det den gjennomsnittlige avkastningen av utdanning som er mest interessant. Risikoen for den enkelte er større enn risikoen for samfunnet. Dersom samfunnet bærer noe av risikoen knyttet til utdanning, f.eks. ved å gi økonomisk støtte, kan det dermed gi en deltakelse i utdanning som ligger nærmere det som er samfunnsøkonomisk optimalt.

Den største usikkerheten ved gevinsten av mer utdanning er trolig knyttet til det framtidige læringsutbyttet man sitter igjen med etter avsluttet opplæring og i hvilken utstrekning den gir uttelling på arbeidsmarkedet, blant annet fordi det er usikkerhet knyttet til den økonomiske utviklingen. På den annen side viser mye forskning at mer utdanning bidrar til mer stabil inntekt gjennom livsløpet. Dette er en privatøkonomisk gevinst som den enkelte vil ta hensyn til.

Den største kostnaden ved å ta utdanning er fravær av lønnsinntekt. Dersom utdanning fører til økt inntekt senere, skulle det i prinsippet være mulig å låne penger på private lånemarkeder for å finansiere livsopphold under utdanning. Private låneinstitusjoner har imidlertid manglende evne eller vilje til å ta sikkerhet i humankapital. Dette kan dels skyldes den usikkerheten som ligger i framtidig avkastning av utdanningen, og dels at private markeder ikke gir lån på framtidig inntektsevne uten sikkerhet i noe annet. Private låneinstitusjoner vil dessuten måtte ta høyde for usikkerheten gjennom lånebetingelsene, noe som øker de private kostnadene ved å ta utdanning, og følgelig reduserer den private avkastningen. Fra et samfunnsperspektiv vil det innebære underinvestering i utdanning.

Derfor har det offentlige opprettet egne støtteordninger for finansiering av elever og studenter i utdanning gjennom Lånekassen. Lånekassen har til formål å gi økonomisk støtte til personer i utdanning for å sikre lik adgang for alle utdanningssøkere, og for å sikre samfunnet tilgang på utdannet arbeidskraft. Voksne i grunnskole- eller videregående opplæring kan også benytte seg av disse ordningene, som er nærmere beskrevet i

kapittel 6. Et sentralt spørsmål for dette utvalget innebærer å vurdere om denne støtten er god nok for voksne som ikke har fullført grunnskole- eller videregående opplæring.

Ulik tidshorisont

Som samfunn både kan og bør vi tillate oss en lengre planleggingshorisont enn hva som er normalt for enkeltstående aktører. Privatpersoner forvalter kun sine egne ressurser og har begrenset anledning til å påta seg risiko, og til å fordele inntekter og utgifter gjennom livsløpet. Det innebærer ofte manglende tålmodighet i økonomiske og strategiske beslutninger. Samfunnet har et betydelig større handlingsrom til å disponere og omfordele ressurser både over tid og mellom personer og virksomheter. Det gir større evne til å både ta og fordele risiko. I praksis tilsier det at hendelser i framtiden kan tillegges større verdi for samfunnet enn for individer (diskonteringsrenten kan settes lavere). En konsekvens av det er at utdanningsaktivitet som ikke framstår som lønnsomt for individet, likevel kan være lønnsom i samfunnsøkonomisk forstand. I slike tilfeller vil det være riktig at fellesskapet tar den delen av kostnadene som skal til for at investeringen blir lønnsom også på individnivå.

Fordelingshensyn

Argumentene som har vært brukt så langt i dette kapittelet tar utgangspunkt i lønnsomhetsbetraktninger eller effektivitetshensyn. I utdanningspolitikken er også like muligheter en sentral målsetting. Utdanningsstøtteleven har som formål å bidra til like muligheter til utdanning uavhengig av geografiske forhold, alder, kjønn, funksjonsdyktighet, økonomiske og sosiale forhold. Subsidiert av utdanning er således et fordelingspolitisk mål uavhengig av om tiltaket er samfunnsøkonomisk lønnsomt.

I kanskje større grad enn barn har voksne svært ulike utgangspunkt for videre skolegang. Det kan være ulike årsaker til at man ikke gjennomførte grunnopplæring som ung og disse årsakene kan fortsatt gjelde i voksen alder, jf. avsnitt 7.4.1. Ut ifra fordelingshensyn kan det synes rimelig at personer i målgruppen gis økonomisk mulighet til å gjennomføre en grunnopplæring som kan redusere de ulemper de opplever både på arbeidsmarkedet og i samfunnslivet.

I fordelingsøyemed er også generasjonseffektene av utdanning og grunnleggende ferdigheter av betydning. Selv om det, bl.a. som følge av

utdanningsstøtten, er god utdanningsmobilitet i Norge, har foreldrenes utdanning betydning for både barnas skoleresultater og deres utdanningsvalg.⁹ Det å heve kompetansen til personer med mangelfull grunnopplæring kan derfor være god samfunnsøkonomi på lang sikt, selv om investeringen ikke gir tilfredsstillende samfunnsavkastning for alle personer som mottar støtten.

Verdi for arbeidsgivere

Opplæring av ansatte i bedrift vil på kort sikt kunne gå på bekostning av produksjonen, og den største kostnaden for bedriften kan være tap av verdiskaping. Samtidig tilfaller en gevinst ved at økt kompetanse utgjør et grunnlag for høyere produktivitet i framtiden. Avhengig av hvor mye opplæring de ansatte trenger/mangler, er deltakelse i formell grunnopplæring generelt tidkrevende. Kveldsundervisning, nettbasert undervisning og modulstrukturert undervisning kan i noen grad redusere andelen av den arbeidstiden som nyttes til opplæring, men kostnadene for virksomhetene må likevel antas å være betydelige. Kostnadene kan reduseres ved at opplæringen kombineres med reduksjon i lønn, som i lærlingordningen, eller ved at det offentlige bidrar i investeringen, f.eks i form av lønnstilskudd. For virksomhetene vil kostnadene også dempes hvis opplæringen kan skje under perioder med ledig kapasitet.

Generelt er det slik at arbeidsgivere har større utbytte av fagspesifikk kompetanse enn av generell kompetanse. Når arbeidsgiver avgjør omfanget av og finansierer kunnskapsinvesteringene, tilsier teoretiske betraktninger at det vil være en tendens til underinvestering, dvs. for lite opplæring. Dette skyldes flere forhold. Det kan være vanskelig å etablere bindende avtaler med arbeidstakeren slik at arbeidsgiveren nyter godt av den økte kompetansen. Økt kunnskap og produktivitet vil gjøre at arbeidstakeren står sterkere ved lokale lønnsforhandlinger, og vil spise opp noe av gevinsten for bedriften. Arbeidstakerne vil kunne stå sterkere overfor nye arbeidsgivere i framtiden med økt sjanse for å forlate virksomheten som konsekvens. Det innebærer at opplæring av egne ansatte vil kunne øke faren for at de forsvinner. I denne sammenhengen skilles det mellom bedriftsspesifikk kunnskap, dvs. kunnskap som bare kan anvendes i en bedrift, og generell kunnskap, som kan brukes over et bredt felt og av mange arbeidsgivere. Det er særlig den sistnevnte formen for kunnskap det kan bli for lite investert

ring i sett fra et samfunnsøkonomisk perspektiv, fordi dette er en type kunnskap som er overførbart og kan benyttes i flere bedrifter, og som de derfor kan miste i fravær av bindende kontrakter mellom arbeidsgiver og arbeidstaker.

Det er også enkelte av mekanismene som gjelder på individuelt nivå som kanskje ikke har samme betydning for bedriften. Eventuelle «spill-over» effekter internt i bedriften, hvor opplæring blant noen ansatte øker produktiviteten til andre arbeidstakere i samme bedrift, vil trolig arbeidsgivere og bedrifter i større grad ta hensyn til enn det den enkelte arbeidstaker gjør. Videre kan bedrifter i mindre grad være rasjonert på kredittmarkedet enn individer, de kan oppleve usikkerhet på en annen måte, og de kan være bedre og mer effektive til å samle inn og bearbeide informasjon enn det enkeltindivider er, særlig store bedrifter sammenliknet med en del arbeidstakergrupper med lite utdanning.

7.2 Kunnskap om effekter av utdanning

Grunnopplæring har positive effekter på flere områder, som diskutert i avsnittet over. Likevel vil finansielle støtteordninger som kan motivere flere voksne til å fullføre grunnopplæring, også begrunnes ut ifra hvilken betydning slik støtte kan ha for målgruppens framtidige arbeidsmarkedstilknypning. Kunnskapsgrunnlaget i forskningen tilsier at mer utdanning generelt gir god uttelling på arbeidsmarkedet, men det er ikke like entydig for effekter av fullført videregående opplæring som voksen. Dette avsnittet trekker fram noen relevante studier som gir økt innsikt i arbeidsmarkedseffekter av utdanning, og da spesielt for voksne.

7.2.1 Inntektseffekter av utdanning

I Norge gir ulike studier noe varierende anslag på den privatøkonomiske avkastningen av et ekstra års formell utdanning. En velrenommert fersk studie fra Bhuller mfl. beregner inntektsgevinsten til mellom fem og elleve prosent per ekstra skoleår, avhengig av beregningsmetode. Forfatterne foretrukne estimat ligger på elleve prosent, hvilket er svært høyt både i internasjonal sammenheng og i forhold til aktuelle nivåer på kalkulasjonsrenten. Når skatter inngår som del av beregningene, reduseres avkastningen noe. Beregningene er gjort for menn født i perioden 1943 til 1963, som så er fulgt gjennom yrkeslivet, og er

⁹ Se f.eks. Ystrøm mfl. 2016, s. 57-62.

basert på gjennomsnitt over befolkningen (av menn), og over ulike nivåer på utdanning. Enkelte resultater fra studien tyder på at avkastning av utdanning også er høy rundt de årene som er aktuelle for videregående opplæring, dvs. rundt tolv års skolegang.¹⁰

Dette er nærmere analysert av Aakvik mfl. som finner høy privatøkonomisk avkastning av videregående opplæring (studieforberedende), men lavere for to til tre års yrkesrettet opplæring. Studien viser også at økning i grunnskolelengde fra sju til ni år gjennom grunnskolereformen i 1960-årene førte til et noe høyere utdanningsnivå også etter grunnskolenivå.¹¹

OECD har gjennomført beregninger av privat og offentlig avkastning av videregående opplæring.¹² Beregningene viser gjennomsnittlig forskjell i avkastning mellom utdanningsnivåer, hvor personer med gjennomført videregående opplæring sammenliknes med personer uten fullført videregående nivå, og de tar hensyn til direkte og indirekte kostnader ved utdanning, skatter, avgifter og overføringer, lønn og sannsynlighet for arbeidsledighet mv. Oversikten viser at den privatøkonomiske avkastningen er relativt høy for menn i Norge. OECDs beregninger viser også at den privatøkonomiske avkastningen er høyere enn avkastningen for offentlig sektor, for både kvinner og menn.

Disse studiene gjelder typisk for utdanning som befolkningen har gjennomført som ung, og så har man beregnet avkastningen gjennom hele eller deler av yrkesløpet. Dessuten er avkastningsanslag oftest beregnet som gjennomsnittlig marginaeffekt av et ekstra skoleår over hele utdanningsfordelingen.

7.2.2 Effekter av opplæring som voksen

I dette avsnittet vurderes betydningen av å ta grunnopplæring som voksen for sysselsetting, inntekt og andre arbeidsmarkedsutfall. Det er ikke opplagt at det å ta utdanning som voksen gir tilsvarende effekter som utdanning som ble tatt som ung. Vi kan derfor ikke uten videre forvente at sysselsettingsforskjellene mellom personer med mangelfull grunnopplæring og de med fullført videregående opplæring, som presentert i avsnitt 3.3, viskes ut bare vi får flere voksne til å ta grunnskole- og videregående opplæring. Det er flere årsaker til at vi bør forvente svakere arbeids-

markedsutfall for personer som tar utdanning i voksen alder:

- Effektene av utdanning i voksen alder kan være lavere enn for ungdom, f.eks. på grunn av endrede (kognitive) forutsetninger for læring og som følge av færre gjenværende år i arbeidslivet.
- Det er ikke tilfeldig hvem som gjennomfører videregående opplæring som ung, og seleksjon blant voksne som oppgraderer utdanningen kan være ulik.
- Grunnopplæring for voksne kan være av lavere kvalitet enn opplæringen for ungdom. Spesielt grunnskoleopplæring er generelt pedagogisk bedre tilrettelagt for barn enn for voksne.

Voksne har imidlertid flere alternativer til opplæring enn barn og unge. Det foregår f.eks. mye opplæring i jobben eller gjennom aktive arbeidsmarkedstiltak. Alternative læringsmåter og -strategier utenfor det formelle utdanningssystemet kan ha god arbeidsmarkedseffekt, og bør i en eventuell evaluering av arbeidsmarkedseffekter av opplæring vurderes opp mot effektene av formell grunnopplæring.

Det foreligger færre studier som har sett på avkastning av opplæring tatt som voksen enn som ung, og det foreligger færre studier av effekter av opplæring i arbeidslivet enn effekter av formell opplæring.¹³ Det finnes likevel noen internasjonale og norske studier som har sett på hvilke effekter opplæring som er gjennomført i voksen alder, har på den enkeltes tilknytning til arbeidslivet. Vi er dessverre ikke kjent med studier som ser spesielt på individuell avkastning gjennom det (resterende) livsløpet av å ta grunnskole- eller videregående opplæring som voksen, eller beregninger av den samfunnsøkonomiske gevinsten av opplæring for voksne.

Den litteraturen vi har sett på kan deles i to typer: studier som ser på voksne som tar generell opplæring og studier som ser på effekten av utdanning som arbeidsmarkedstiltak. I tillegg finnes det studier som har sett på effekten av opplæringstilbud for voksne innvandrere. De neste avsnittene omtaler (deler av) denne litteraturen.

Generelle studier av opplæring blant voksne

McCall mfl. har oppsummert effekter av voksenopplæring i seks land (USA, Storbritannia, Tyskland, Frankrike, Sverige og Danmark), og ser i hovedsak på voksenopplæring for arbeidsledige.¹⁴

¹⁰ Bhuller mfl. 2017.

¹¹ Aakvik mfl. 2010, s. 483-500.

¹² OECD 2016.

¹³ Bassanini mfl. 2005.

Det vil i mange tilfeller si arbeidsmarkedstiltak, men mer generell opplæring er også inkludert, herunder generell opplæring på grunnskole- eller videregående nivå – som ofte ikke er begrenset til arbeidsledige. Den institusjonelle tilknytningen, dvs. grenseflatene mellom voksenopplæring og arbeidsmarkedspolitik, kan dessuten variere mellom ulike land, og er ikke bestandig et hensiktsmessig skille.

Forskningen er langt fra entydig i sin rapportering av opplæringseffekter. De finner at effekten varierer med innhold. Det er ofte negative innelåsnings effekter på kort sikt knyttet til opplæringstiltak, mens generell opplæring på grunnskole- eller videregående nivå ser ut til å øke deltakernes inntekt på lengre sikt. Det kan imidlertid ta relativt langt tid før slike effekter framtrer. Det pekes på at opplæring i arbeidslivet i mange tilfeller kan være mer effektiv enn yrkesrettet klasseromsundervisning. Det vises også til at omfattende utdanningsprogrammer kan ha overførings effekter på sysselsettingsmulighetene og inntektsutviklingen til andre enn deltakerne i programmet. Mikroøkonomiske effektstudier, som sammenlikner arbeidsmarkedsutfall mellom deltakere og en sammenlikningsgruppe av ikke-deltakere, fanger imidlertid ikke opp slike eventuelle effekter.¹⁵

En svensk studie har sett på effekten på inntekt av generell allmennfaglig voksenopplæring på videregående nivå for arbeidsledige. Studien er basert på en stor svensk satsing («kunskapslyftet») fra 1997 til 2002 som blant annet ga voksne arbeidsledige muligheter til å ta generell voksenopplæring på «gymnasienivå» med økonomisk støtte i form av «særskilt utbidningsbidrag» som motsvarte individenes utbetaling fra a-kassen. Sysselsatte med kort utdanning kunne også delta. Deltakelse i programmet viste positiv inntektseffekt sammenliknet med personer som ikke deltok i utdanning, men gir ikke systematisk bedre effekt enn deltakelse i mer yrkesrettede arbeidsmarkedskurs.¹⁶ På kort sikt, dvs. de første årene etter deltakelse, har yrkesrettede arbeidsmarkedskurs bedre effekt enn generell utdanning. På lengre sikt, dvs. om lag fem til sju år etter at utdanningen/tiltaket er avsluttet, utjevnes forskjellene. For noen grupper synes generell utdanning å gi best effekt, bl.a. for kvinner som hadde lite utdanning i utgangspunktet, men for de fleste gruppene er det kun mindre forskjeller, eller

arbeidsmarkedskurs som framtrer som det beste alternativet. Forskerne understreker imidlertid at mange deltakere ser ut til å velge det kvalifiseringsløpet som de har størst nytte av. Utvidede muligheter til ordinær utdanning kan bidra til en større meny av muligheter for den enkelte, og gi den enkelte anledning til å velge det kvalifiseringsløpet som er best for dem selv. Forskerne peker dessuten på at slik reformen var utformet, hvor registrerte ledige fikk økt støtte til voksenopplæring, ga dette et insentiv til først å registrere seg som ledige før man begynte i voksenopplæring.¹⁷ For å motvirke dette kunne finansieringen vært mer generelt utformet til alle voksne uten avsluttet videregående opplæring, men en slik utforming må veies mot eventuelle negative effekter på ungdommens studiemotivasjon.

Vi er også kjent med enkelte norske studier. I en rapport har Proba analysert utfall på arbeidsmarkedet for voksne som fullfører videregående opplæring.¹⁸ Fullføring av videregående opplæring som voksen har positiv effekt på deltakelse i arbeidslivet og på oppnådd lønn, særlig for dem som tar yrkesfaglig opplæring. Samtidig reduserer det også risikoen for å bli uføretrygdet.

Voksne som tar (sitt første) fagbrev opplever økt inntektsvekst de påfølgende årene.¹⁹ Mens praksiskandidaters inntektsgevinst faller bort etter tre til fire år, får voksenlærlingene en lav, men varig økt inntektsvekst.

En annen studie, av OECD land, viser at voksne som er eldre enn 21 år, og som fullfører videregående opplæring i løpet av sju år, øker sannsynligheten for sysselsetting etter fullført opplæring.²⁰ Videre viser studien at land uten obligatorisk videregående opplæring kan oppnå store positive effekter av å legge til rette for fullføring av videregående opplæring også i voksen alder. En slik mulighet kan i noen grad kompensere for negative effekter knyttet til sosial bakgrunn og kan bidra til å gi unge vanskeligstilte en bedre sjanse på arbeidsmarkedet.

Effekter av opplæring som arbeidsmarkedstiltak

NOU-ens målgruppe er overrepresentert blant voksne som står utenfor arbeidslivet. Det gir grunn til å se noe nærmere på de tiltakene som brukes for å få særskilte grupper i jobb. Opplæring inngår som en del av arbeidsmarkeds-

¹⁴ McCall mfl. 2016, s. 479-652.

¹⁵ Jf. oppsummering i McCall mfl. 2016, s. 632.

¹⁶ Stenberg og Westerlund 2015a.

¹⁷ Stenberg og Westerlund 2015b, s. 24-31.

¹⁸ Proba samfunnsanalyse 2011.

¹⁹ Bratsberg mfl. 2018.

²⁰ Albær mfl. 2018.

tiltakene som brukes for å få arbeidsledige og andre svake grupper inn i arbeidslivet. Slik opplæring kan være klasseromsbasert eller foregå i arbeidslivet. Klasseromsbasert opplæring kan skje både i form av kortere kurs som AMO og lengre utdanningsløp i det formelle utdanningssystemet, jf. kapittel 5. Studier av slike opplæringstiltak har vært evaluert både i Norge og internasjonalt.

Internasjonale metastudier av effekter av arbeidsmarkedstiltak viser at opplæringstiltak kan ha positive effekter på lengre sikt, men at det er knyttet kortsiktige innelåsningseffekter til slike tiltak.²¹ Det betyr at overgangen til jobb avtar så lenge tiltaket varer, fordi deltakerne er mindre aktive jobbsøkere. På lengre sikt kan generell opplæring derimot ha positiv effekt på deltakernes arbeidsmarkedskarrierer, trolig som følge av at de har lært noe på tiltaket. Tiltak som gir arbeidsledige bistand i å søke jobber kan ha god effekt på kort sikt, og lønnstilskudd i privat sektor kommer ofte godt ut i slike sammenlikninger. Ulike tiltak ser dessuten ut til å ha ulik effekt for ulike grupper og over konjunktursyklusen. Opplæringstiltak ser ut til å fungere relativt bra for langtidsledige, mens jobbsøkerbistand ser ut til å fungere bedre for andre utsatte grupper.²² Tiltakene ser også ut til å fungere best dersom deltakerne begynner på tiltak under nedgangskonjunktur, men avslutter tiltak under bedre økonomiske tider. De institusjonelle forskjellene kan dessuten være store mellom ulike land. Det er derfor vanskelig å trekke klare konklusjoner fra denne litteraturen til effekter av formell opplæring for voksne som mangler grunnskole- eller videregående opplæring.

Norske studier av formell utdanning brukt som arbeidsrettet tiltak gjelder tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne (tidligere kalt attføring). Det er for denne gruppen formell utdanning tradisjonelt har vært brukt som et arbeidsrettet tiltak, jf. avsnitt 5.5. Aakvik fant at utdanning brukt som arbeidsrettet tiltak hadde svak positiv effekt på deltakernes sysselsetting i etterkant, men effekten var ikke signifikant forskjellig fra null.²³ I en etterfølgende studie som ser på effekten av arbeidsrettede tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne mer generelt, men hvor utdanning utgjør et vesentlig element sammen med arbeidsmarkedsopplæring og lønnstilskudd, finner Aakvik mfl. en svak negativ gjennomsnittlig effekt,

men med store variasjoner på tvers av målgruppen.²⁴ Noen deltakere har positiv effekt av tiltak, andre negativ. Tiltaket fungerte best for dem som sto svakest på arbeidsmarkedet. Det kan tyde på at det er viktig å motivere personer som står svakt på arbeidsmarkedet til å ta opplæring.

Westli sammenlikner effekten av ulike typer tiltak for personer med nedsatt arbeidsevne og finner at på kort sikt har lønnstilskudd best effekt på overgangen til jobb. På lengre sikt har formell utdanning mer positiv virkning med bedre jobb-stabilitet, og fastere arbeidsmarkedstilknytning enn øvrige tiltak.²⁵ Over en seksårsperiode beregnes utdanningstiltaket å gi et samfunnsøkonomisk overskudd, men overskuddet er høyest for lønnstilskudd, bl.a. fordi kostnadene ved dette tiltaket er mindre enn for utdanningstiltaket. Også arbeidstrening i ordinære virksomheter og AMO gir et samfunnsøkonomisk overskudd, men overskuddet av AMO er lavere enn for utdanningstiltaket. En annen norsk studie fra 2006 tyder også på at opplæringstiltak generelt kommer bedre ut enn praksisplass, og at utdanningstiltaket kan ha bedre effekt enn AMO.²⁶ Markussen og Røed finner at utdanningstiltaket er relativt virkningsfullt, men at det ikke har bedre effekt enn arbeidsrettede tiltak i ordinært arbeidsliv (som lønnstilskudd, arbeidspraksis mv.).²⁷ Siden innelåsningseffekter av utdanningstiltaket kommer på kort sikt mens det tar lenger tid før de positive effektene trer fram, er det behov for å ha en relativt lang evalueringshorisont for å kunne vurdere hvor vellykkede slike tiltak er.

Salvanes og Reiling har evaluert utdanningstiltaket i Nav i en rapport fra 2017 ved å studere effekten av å stramme inn i bruken av støtte til formell utdanning for unge voksne med redusert arbeidsevne (innført fra 2004). Innstrammingen førte til at færre i aldersgruppen 22–25 år fikk tilgang til kvalifisering i utdanningssystemet. Det ga en negativ effekt på arbeidsdeltakelse på mellomlang sikt, men på lang sikt førte innstrammingen verken til høyere eller lavere andel i arbeid.²⁸

Man skal være forsiktig med å trekke bastante konklusjoner basert på funnene i denne litteraturen. Det er problemer knyttet til seleksjon; deltakere på ett tiltak er ikke nødvendigvis sammenliknbare med deltakere på andre typer tiltak eller med personer som ikke deltar på tiltak. De norske evalueringene

²¹ Card mfl. 2010, s. F452-FF477 og Card mfl. 2017.

²² Opplæringstiltakene inneholder mange forskjellige typer opplæring, formell og ikke-formell, på ulike nivå.

²³ Aakvik 2003, s. 515-533.

²⁴ Aakvik mfl. 2005 s. 15-51.

²⁵ Westlie 2008.

²⁶ Hardoy mfl. 2006.

²⁷ Markussen og Røed 2014.

²⁸ Salvanes og Reiling 2017.

knytter seg til en avgrenset gruppe som har tilgang til utdanning som arbeidsmarkedstiltak, det vil si personer med nedsatt arbeidsevne. I tillegg har evalueringer av det norske utdanningstiltaket typisk sett på gjennomsnittlige effekter uten å skille mellom utdanning på videregående nivå eller lavere.

Samlet tyder disse studiene likevel i retning av at økt kompetanse gjennom det formelle utdanningssystemet kan være riktig for særskilte grupper voksne, mens arbeidsmarkedsgevinsten for andre kan være svært beskjeden (og til med negativ). Motivasjon er trolig en viktig faktor for å lykkes med utdanning. Dette er imidlertid en faktor det er vanskelig å ta høyde for i kvantitative studier fordi motivasjon ikke uten videre kan observeres av forskerne.

Effekter av opplæring for voksne innvandrere

Innvandrere er overrepresentert i NOU-ens målgruppe. Mer enn hver fjerde voksne innvandrer har ikke fullført grunnskole- eller videregående opplæring. Det kan gi grunn til også å se nærmere på effekten av opplæringstilbudet for voksne innvandrere.

Innvandrere er en sammensatt gruppe, som består både av høyt kvalifiserte arbeidsinnvandrere, hvor en stor del kommer fra nærliggende land, og flyktninger som kommer fra land som ligger langt unna Norge, både geografisk og kulturelt, og består av både høyt kvalifiserte og personer uten utdanning. Noen innvandrere har planer om å bli her i få år før de skal returnere, mens andre har planer om et varig opphold for seg og sin familie. Mens mange arbeidsinnvandrere reiser etter noen år i Norge, vil de fleste flyktninger og innvandrere med opphold på humanitært grunnlag etablere seg permanent i Norge.

Det er mange typer opplæringstiltak rettet mot voksne innvandrere, noe som blant annet reflekterer heterogeniteten i gruppen, med store forskjeller i innvandrings- og landbakgrunn. Når det gjelder opplæringstiltak, kan de grovt sett deles inn i tre hovedgrupper (i tillegg til den opplæringen som foregår i arbeidslivet, og som innvandrere deltar i «på lik linje» med andre sysselsatte):

- Språkopplæring og andre integreringskurs som er direkte rettet mot innvandrere.
- Generell arbeidsmarkedsopplæring rettet mot ledige og andre utsatte grupper.
- Formell utdanning, inkludert opplæring på grunnskole- eller videregående nivå.

Den førstnevnte typen tiltak tar utgangspunkt i at innvandrere generelt mangler kunnskap om det

nye oppholdslandets språk, regler og kulturelle koder. Slike integreringstiltak er likevel ofte særlig rettet mot flyktninger, jf. nærmere beskrivelse i kapittel 5. Siden innvandrere gjerne er overrepresentert blant dem som står utenfor arbeidsmarkedet, inngår de også i målgruppen for de generelle arbeidsmarkedstiltakene. Faktisk er innvandrere en spesielt prioritert gruppe for arbeidsmarkedstiltak. Nyankomne flyktninger og innvandrere har også mulighet for å starte opp og/eller fullføre opplæring på grunnskole- eller videregående nivå gjennom introduksjonsprogrammet. Innvandrere med nedsatt arbeidsevne har også mulighet til å ta formell opplæring som et arbeidsmarkedstiltak på samme måte som andre personer med nedsatt arbeidsevne.

NIFU har oppsummert litteraturen som evaluerer kompetansehevingstiltak for voksne innvandrere med svak formalisert kompetanse.²⁹ Oppsummeringen inkluderer studier av alle tre typer opplæring som nevnt over. I oppsummeringen har de inkludert fire tidligere systematiske kunnskapsoversikter og 13 primærstudier, publisert mellom 2012 og 2017. Studiene er fra ulike land. Alle primærstudiene ble imidlertid publisert i et nord- eller vesteuropeisk land, hvorav ti studier ble publisert i et nordisk land. I de inkluderte studiene inngår ulike undergrupper av innvandrere, som innvandrere generelt, arbeidsinnvandrere og flyktninger. Resultatene peker i ulike retninger, også for ulike grupper. Forskerne konkluderer med at kunnskapsgrunnlaget fra disse studiene er for tynt til å trekke entydige konklusjoner om effekter av kompetansehevingstiltak for gruppen. Det er derfor behov for flere effektstudier med et robust design og et lengre tidsperspektiv, også for ulike grupper av voksne innvandrere. På tvers av de problemstillingene som rapporten ser på, er det likevel indikasjoner på at implementeringskvaliteten kan ha mye å si for hvordan tiltak virker. Det innebærer at det ikke bare er de formelle rammene rundt et opplæringstiltak som har betydning, men at gjennomføringen og oppfølgingen også har stor betydning. Systematisk oppfølging i form av evaluering av effekter kan være en del av en slik implementering.

Basert på gjennomgang av de fire tidligere systematiske kunnskapsoversiktene konkluderer NIFU med at effekten av tiltak for å styrke arbeidsmarkedstilknytningen peker i favør av lønnstilskudd sammenliknet med andre typer tiltak. Dette er i tråd med en del av forskningen som evaluerer arbeidsmarkedstiltak generelt, jf. over.

²⁹ Wollscheid 2017.

Men, som NIFU påpeker, kan innvandrere med lav kompetanse være underrepresentert i denne typen programmer. Det kan derfor være vanskelig å si noe om hvordan generelle arbeidsmarkedsprogrammer virker på denne målgruppen.

Når det gjelder effekten av bruk av grunnskole- eller videregående opplæring blant innvandrere spesifikt, nevner oppsummeringen fra NIFU én norsk studie som har sett på bruk av slik opplæring gjennom introduksjonsordningen. Denne studien, fra Statistisk sentralbyrå, finner positiv samvariasjon mellom deltakelse i grunnskoleopplæring eller det å ta fag i videregående opplæring som del av introduksjonsordningen og det å være i aktivitet (arbeid eller utdanning) ett eller to år etter avsluttet program.³⁰ Denne studien, som ser på kontrollerte samvariasjoner, vurderes imidlertid til å ha relativt lav metodisk kvalitet av NIFU, men det pekes på at det er vanskelig å finne et godt kontrafaktisk sammenlikningsgrunnlag på dette området. Evalueringer og effekter av introduksjonsordningen omtales nærmere i avsnitt 5.3.

Til slutt kan nevnes en studie fra Norge som finner at utdanning tatt i Norge er sterkt korrelert med økt sysselsetting, spesielt for flyktninger og kvinner, og at dette gjelder selv om den norske utdanningen er på et lavere nivå enn høyeste oppnådde grad fra utlandet.³¹ NIFU beskriver denne studien til å være deskriptiv, og at funnene ikke kan tolkes som en effekt av norsk utdanning på sysselsetting av innvandrere. Innvandrere som tar utdanning, er trolig en selektert gruppe og høyere presterende enn andre innvandrere, og muligens også forskjellige fra personer i majoritetsbefolkningen som tar tilsvarende utdanning.

Selv om de sist refererte norske studiene ikke kan tolkes som direkte kausale sammenhenger, antyder de likevel en positiv sammenheng mellom utdanning og etterfølgende arbeidsmarkedskarrierer for innvandrere. Dette kan peke i retning av at det er positiv effekt av formell utdanning for innvandrere med lav kompetanse.

7.3 Formål og behov for finansiering av livsopphold for voksne elever

7.3.1 Formålet med livsoppholdsyttelse under opplæring

En livsoppholdsyttelse under opplæring har som mål å gjøre det økonomisk mulig for voksne personer å fullføre opplæring på grunnskole- og

videregående nivå. Tiltaket sikter primært mot personer som selv ønsker å fullføre slik utdanning, men som hindres av økonomiske årsaker. Ordningen kan også utformes med tanke på å øke utdanningsmotivasjonen til en større del av målgruppen. Selv om det er en sammenheng mellom motivasjon og gjennomføringsevne, er det et mål at ytelsen bidrar til å mobilisere flere enn dem som uansett ville tatt utdanning på eget initiativ. De fleste voksne som ikke tidligere har fullført grunnskole- eller videregående opplæring, har rett til gratis opplæring, men denne rettigheten følges ikke opp med økonomisk bistand til å dekke levekostnader (eller kompensere for inntektsbortfall) i utdanningsperioden. Voksne har vanligvis økonomiske forpliktelser som stiller dem i en annen situasjon enn barn/unge. Slik utdanningsstøtten er utformet i dag, henvises de fleste til Lånekassen for å finansiere livsopphold under utdanning. Rammen for utdanningsstøtte gir ikke nødvendigvis tilstrekkelig inntektsgrunnlag for personer i en etablert livsfase, og støtten kan i begrenset grad kombineres med stønadsordninger under Nav. Spesielt gjelder det at stipendandelen i utdanningsstøtten avkortes mot både arbeidsinntekt og trygd (se avsnitt 6.2). Inntektsgrensene for avkortning kan utgjøre en barriere for personer med økonomiske forpliktelser. Når valget om å ta utdanning overskygges av avveininger om man tåler midlertidig inntektsbortfall, og man eventuelt må erstatte forutsigbare trygdeordninger med omgjøringslån i Lånekassen, er det mange som ikke vil se seg i stand til å nyttiggjøre seg retten til opplæring (vi kommer tilbake til dette i avsnitt 7.4).

De økonomiske forholdene som må tas i betraktning er ikke utelukkende knyttet til at personer i målgruppen skal ha nok penger å leve for mens de er under utdanning. Det bør også tas hensyn til at inntektsgevinsten av å ta utdanning kan være lavere for disse personene. Personer som er i jobb, vil ikke nødvendigvis oppleve at fullføring av grunnopplæringen får vesentlig innvirkning på den inntekten de kan oppnå på arbeidsmarkedet. Personer med løst, eller manglende fotfeste på arbeidsmarkedet har ingen garantier for at fullført grunnopplæring vil resultere i varig jobb. Det er i første rekke grunnskoleopplæring som må forventes å gi beskjedne inntektsgevinster.

Det å ta utdanning medfører dessuten tap av tid til inntektsgivende arbeid. Selv om mange er i stand til å kombinere utdanning og arbeid, utgjør arbeid og utdanning alternative tidsanvendelser. Bortfallet av inntekt innebærer en kostnad ved å ta utdanning og medfører samtidig svekkede for-

³⁰ Blom og Walstad Enes 2015.

³¹ Bratsberg mfl. 2017, s. 17-54.

bruksmuligheter for personer uten oppspart kapital. Samlet sett betyr dette at valget om å påbegynne grunnopplæring som voksen kan ha en potensielt høy kostnad, på både kort og lang sikt.

Lav utdanningsaktivitet dreier seg imidlertid om langt mer enn penger. Det er ulike og sammensatte årsaker til manglende fullføring i ungdomsårene, og innvandrere med mangelfull grunnopplæring fra hjemlandet møter barrierer på flere plan. Vi kommer nærmere tilbake til hvilke årsaker som ligger til grunn for deltaking og gjennomføring i avsnitt 7.4.

Tiltak rettet mot å sikre livsopphold til voksne under opplæring må gis en forankring og avgrensning i landskapet av virkemidler, rettigheter og regelverk innenfor utdannings-, arbeidsmarkeds-, integrerings- og velferdsområdene. I den grad det er i samfunnets interesse at flest mulig skal gjennomføre opplæring på grunnskole- og videregående nivå, må det legges til rette for at personer i ulike livssituasjoner kan benytte seg av denne muligheten. Det innebærer at det kan være behov for større fleksibilitet og samhandling mellom sektorområdene, slik som justeringer av regelverk for å gjøre det enklere å kombinere f.eks. utdanning og utdanningsstøtte med arbeid, ledighet og trygdeytelser. Utvalgets arbeid skal også ha for øye å bidra til et mer transparent og kostnadseffektivt system for både brukere og forvaltning. Ikke minst for at brukerne skal kunne forstå hvilke muligheter de har, og konsekvensene av de valgene de gjør.

I et samfunnsøkonomisk perspektiv er det ønskelig at tiltaket stimulerer til at flere gjennomfører grunnskole- eller videregående opplæring, og kommer i inntektsgivende arbeid, men uten å svekke insentivene til å fullføre utdanning innenfor ordinære rammer. Samfunnets investering i å få folk i utdanning og arbeid, kan gi langsiktig gevinst over generasjoner. Andre hensyn er at utdanning har positiv effekt på forhold som helse, trivsel, integrering og deltagelse i samfunnslivet.

7.3.2 Behov og aktiviteter som livsoppholdsyttelsen skal dekke

Voksne uten fullført grunnskole- eller videregående opplæring er en sammensatt gruppe mennesker. Stor variasjon i årsaker til manglende utdanning betyr at også behovene for motivasjon, finansiering og tilrettelegging kan variere mye innenfor målgruppen. Det er viktig å ta med i betraktningen at mange ikke vil velge å gjennomføre utdanning på eget initiativ. De bakenforliggende årsakene for at de falt/gikk ut av normert

utdanningsprogresjon, vil ofte fortsatt være gjeldende i voksen alder. Disse personene kan trenge ekstra motivering og tilrettelegging. Andre i målgruppen kan være sterkt motiverte for å komme i gang med et utdanningsløp og bør gis mulighet før de mister egenmotivasjonen. Personer med forskjellige behov og evner har også ulik sannsynlighet for å lykkes.

Den store heterogeniteten i barrierer og behov innebærer at det kan være vanskelig å utforme en universell ordning som på effektivt vis kan sikre et tilstrekkelig og rettferdig livsopphold for alle. Avhengig av livssituasjon, arbeidsmarkedstilknytning og utdanningsbakgrunn, kan vi inndele de ulike behovene langs flere dimensjoner. Disse grupperingene er ikke gjensidig utelukkende, men overlapper hverandre i større eller mindre grad. For eksempel kan både sysselsatte og arbeidsledige ha behov for fleksible utdanningsløp.

Manglende grunnskoleopplæring

Det er et begrenset antall personer som ikke har gjennomført grunnskoleopplæringen i Norge (se kapittel 4), og blant disse er bare seks av ti i jobb (se avsnitt 4.7.1). De aller fleste av disse er innvandrere, men det finnes også en gruppe med behov for spesialundervisning.

Personer forventes å ha lavt økonomisk utbytte av å fullføre grunnskoleopplæringen og, avhengig av alder, begrensede muligheter for lengre utdanningskarrierer. I tillegg kan språkbarrierer og manglende skoleerfaring være en utfordring for det faglige utbyttet. Disse er blant flere hensyn som tilsier at denne gruppen bør skjermes mot finansieringsordninger som innebærer vesentlig låneopptak.

Manglende fullføring i videregående opplæring

Det er om lag 20 prosent av den voksne befolkningen, tilsvarende 590 000 personer, som ikke har fullført videregående opplæring (se tabell 3.1). Mange mangler bare enkelteksamener, noen få kurs eller læretid, mens andre ikke har påbegynt det videregående nivået.³² Videregående opplæring er ikke obligatorisk som ung (det er en rettighet jf. kapittel 5), og årsakene til manglende fullføring spenner derfor fra mer eller mindre bevisste

³² Blant personer i majoritetsbefolkningen har nesten alle yngre enn 40 år påbegynt videregående opplæring som ung, og blant de som ikke gjennomførte har de fleste fullført minst to år av opplæringen (se kapittel 4).

valg til manglende tilbud, i tillegg til ulike barrierer som beskrives i avsnitt 7.4. Følgelig er det også store forskjeller i hvor ressurskrevende det vil være å fullføre utdanningen, og i hvilken grad fullføring kan forventes å ha vesentlig arbeidsmarkedseffekt. Men det er også mange i denne gruppen som allerede er i ordinært arbeid. Blant de 11 800 voksne som avla fag- eller svenneprøve i 2016–2017 fulgte tre av fire praksiskandidatordningen, noe som innebærer at de allerede har langvarig tilknytning til arbeidslivet, mens ni prosent av alle voksne i videregående opplæring var læringer i en lærebedrift (se kapittel 5).

For hele eller deler av denne gruppen vil det være rimelig at finansieringen av livsopphold innebærer en form for egenandel. Blant de mest ressurssterke og de med kort vei til fullføring vil en ordning gjennom Lånekassen der deler av finansieringen består av låneopptak, kunne være et godt alternativ. Når hullene i utdanningen kan fylles ved modulstrukturert undervisning eller ved privatisteksamener, er det heller ikke sikkert at de det gjelder har behov for støtte til livsopphold for å fullføre utdanningen. Samtidig vil det alltid være en viss andel av målgruppen som er langt unna fullføring, og for disse vil ikke nødvendigvis Lånekasse-finansiering være en fullgod ordning.

Mange sysselsatte har muligheter for fullføring innenfor arbeidsforholdet, men arbeidsgiverens vilje og rutine for tilrettelegging kan variere mye mellom bransjer og virksomheter.³³ Arbeidsgivers involvering i ferdigstilling av ansattes formalkompetanse er høyest innenfor yrkesfag, hvor det også er godt tilrettelagt fra utdanningsmyndighetenes side ved praksiskandidatordningen og fagbrev på jobb (se kapittel 5). Avhengig av fagområde kan personer som tar yrkesrettet opplæring oppnå høy inntekt på arbeidsmarkedet, selv om gjennomsnittet har lavere inntekt enn personer som har studert ved universiteter og høyskoler (se kapittel 4).

Korte, lange eller fleksible utdanningsløp

Behovet for livsoppholdsstøtte under utdanning vil variere med lengde og mulighet for fleksibilitet i utdanningsløpet. Utforming av ytelsesordningen må også ta hensyn til disse variasjonene. Den private gevinsten personer kan forvente ved å gjennomføre grunnopplæring, vil ikke være tilstrekkelig til å forsvare lange utdanningsløp basert på lånebasert finansiering.

Det er flere forhold som tilsier at fleksibel og modulstrukturert opplæring kan gi flere reell mulighet til å gjenoppta/fullføre utdanning siden fleksibiliteten gjør det enklere å kombinere opplæring med arbeid, språkopplæring og omsorgsoppgaver. Voksne deltakere i videregående opplæring har for øvrig rett til et opplæringsløp som er tilrettelagt for deres livssituasjon. Opplæringen kan gis ved komprimerte løp, opplæring på kveldstid og ved nettundervisning. I 2017 er det startet opp forsøk med modulstrukturert opplæring på både grunnskole- og videregående nivå. Slik opplæring muliggjør betydelig variasjon i den enkeltes studieintensitet som foreløpig ikke gjenspeiles i eksisterende tilbud om studiefinansiering. Innenfor dagens regelverk kreves progresjon på minimum halv tid for å komme i betraktning om utdanningsstøtte (se kapittel 6). Dette kravet kan synes rigid, både ut ifra de voksnes livssituasjon og ut ifra den økte fleksibiliteten i utdanningstilbudet. Samtidig er det ikke gitt at en livsoppholdsytelse skal vie spesielt hensyn til personer med svært lav utdanningsprogresjon siden det er i både samfunnets og den enkeltes interesse med rask fullføring.

For personer med ulike typer inntektssikring fra det offentlige er et mulig alternativ at de gis større anledning til å fullføre korte løp innenfor den stønadsordningen de er berettiget til, for eksempel ved at arbeidsledige gis mulighet til å kombinere dagpenger med enkeltmoduler og eksamener.

Sysselsatte og ikke-sysselsatte

Norsk arbeidsliv har et betydelig omfang av ulike etter- og videreutdanningstilbud, og det medvirker til at sysselsatte ofte har bedre tilgang til kompetanseheving enn personer utenfor arbeidslivet. Selv om mange av opplæringstiltakene i arbeidslivet ikke er formelt kompetansegivende, er de oftest finansiert av arbeidsgiveren og opplæringen finner sted i arbeidstiden. Det bidrar til at avstanden mellom den kompetansen personer i og utenfor arbeidslivet besitter, vokser. De aller fleste sysselsatte som tar formell videreutdanning, følger imidlertid utdanning på universitets-, høyskole- eller fagskolenivå, og er derfor utenfor vår målgruppe.³⁴

Blant de sysselsatte innenfor målgruppen er det trolig betydelige variasjoner i tilgang til opplæring. Noen bransjer og virksomheter har svak tradisjon for kompetanseoppbygging, mens andre

³³ Seip 2018.

³⁴ Se f.eks. Tømte mfl. 2015 og Seip 2018.

har godt etablerte systemer for å øke fagkompetansen i arbeidsstokken. Opplæringen skjer da oftest i nært samarbeid med opplæringssted og fylkeskommunen. Generelt er det ikke ønskelig at sysselsatte skal tre ut av et arbeidsforhold for å kunne fullføre grunnopplæring, og det gjelder kanskje særlig personer som har et løst forhold til arbeidslivet. I utgangspunktet har trolig sysselsatte mindre behov for en livsoppholdsyttelse enn ikke-sysselsatte, og for denne gruppen kan det derfor være mer aktuelt å videreføre og utvikle finansierungsordninger som involverer arbeidsgiveren. Det eksisterer gode ordninger som gjør det mulig for voksne å ta fagbrev ved å kombinere praksiserfaring fra arbeidslivet med realkompetansevurderinger og varierende grad av teoretisk opplæring. Mens det å øke fagkompetansen kan være nyttig for bedriften, er ikke gevinsten av allmenn opplæring like åpenbar. Det kan tale for offentlig innsats for å stimulere omfanget av grunnskoleopplæring og studieforberedende opplæring i arbeidslivet.

Blant den delen av målgruppen som ikke er sysselsatt, vil mange ha en eller annen form for inntektssikring fra det offentlige. En stor utfordring for disse vil være at den støtten de mottar for livsopphold ikke kan kombineres med formell utdanningsaktivitet. Man kan for eksempel ikke være både arbeidsledig og elev/student. Valg om ta utdanning innebærer dermed å velge bort retten til dagpenger (eller annen ytelse), og erstatte denne med utdanningsstøtte. For mange vil det bety mindre penger å rutte med (lavere grunnbeløp), samtidig med at hele eller deler av støtten gjøres om til lån. Dersom man skal utvikle gode former for livsoppholdsyttelse for denne gruppen, er det nødvendig å revidere systemene for utdanningsstøtte og de ulike velferdsytelsene i sammenheng. Også denne delen av målgruppen må antas å ha svært ulike forutsetninger for å fullføre grunnopplæring, og ha ulik evne til egenfinansiering.

7.4 Årsaker til lav voksendeltakelse i opplæring

Voksne står overfor noen av de samme gjennomføringsutfordringene som en del ungdom står overfor. Disse kan være knyttet til mangelfullt tilbud, egen mestring, helse, motivasjon o.a., og ofte er det årsakene som ligger bak manglende gjennomføring i det ordinære løpet, som påvirker motivasjonen for å fullføre utdanningen i voksen alder. Voksne som skal ta grunnskole- eller videregående

opplæring opplever nok likevel større og mer sammensatte barrierer enn ungdom. Kombinasjoner av livsfase, forpliktelser og økonomi er trolig de mest tungtveiende årsakene til at voksne ikke deltar i og fullfører utdanning, men vaner, erfaringer, manglende tro på egne evner, resignasjon o.a. spiller også inn. Mange i målgruppen må også antas å ha begrenset informasjon om rettigheter og muligheter.

Kjennetegn ved de voksne som deltar i videregående opplæring sier ikke nødvendigvis noe om barrierer, men gir et bilde av omfanget i dag og hvem som deltar. I vurderingen av barrierer mot å delta i videregående opplæring som voksen bør en også ha med seg at flertallet av dem som ikke fullfører videregående opplæring som ung, følger nesten et helt utdanningsløp gjennom det videregående nivået før de dropper ut, jf. nærmere omtale i avsnitt 3.1. Det betyr at mange voksne har kort vei igjen til å få fullført videregående opplæring. For noen av disse er barrierene ubetydelige.

Kapittel 4 viste at det er stor variasjon i bakgrunn, ferdigheter, livsfase og avstand til fullføring for de personene som inngår i målgruppen. Det betyr nødvendigvis at det også vil være en rekke ulike årsaker til at relativt få voksne kommer seg tilbake til utdanningssystemet for å fullføre grunnopplæringen.

7.4.1 Barrierer for voksnes deltakelse i opplæring

I tillegg til de økonomiske barrierene som utgjør bakteppet for denne NOU-en, skiller utvalget mellom individuelle og strukturelle barrierer mot at voksne starter/deltar/fullfører i grunnskole- eller videregående opplæring. Individuelle barrierer kan være knyttet til forhold som motivasjon og preferanser, helse, faglige forutsetninger og forpliktelser. Blant innvandrerbefolkningen er det flere som har mangelfull grunnopplæring fra utlandet, mange har svake språkferdigheter, og noen får ikke godkjent sin grunnopplæring i Norge. Strukturelle barrierer kan være knyttet til skoletilbudet eller andre rammevilkår rundt utdanningstilbudet. De ulike typene barrierer er ikke uavhengige. Motivasjon og ønsker kan f.eks. være påvirket av utdanningstilbudet, og utdanningstilbudet kan påvirke mulighetene alt etter som hvordan det er organisert. Noen årsaker kan oppleves som individuelle, men ha opphav i strukturer, slik som oppvekstvilkår, kultur og næringsstruktur.

Finansiering

Økonomi som barriere utgjør selve kjernen for utvalgets arbeid og er beskrevet flere steder, fra kapittel 3 og utover. Økonomiske barrierer berører særlig tre sentrale forhold

- finansiering av levekostnader i opplæringsperioden
- fravær av annen (arbeids-)inntekt i opplæringsperioden (alternativkostnad)
- forventet avkastning av opplæringen (uttelling på arbeidsmarkedet)

De aller fleste voksne personer er nødt til å forholde seg til et minimumsnivå av faste og løpende utgifter i hverdagen. Alle må ha et sted å bo, man må ha mat, klær og en rekke andre mer eller mindre nødvendige varer og tjenester. Dette forbruket må finansieres, og da må man ha en inntektskilde. Det er rimelig å anta at det store flertallet av personer i målgruppen ikke har tilstrekkelige oppsparte midler til å kunne finansiere livsopphold under utdanning, selv om noen nok har kapital i form av egen bolig. De fleste finansierer sine levekostnader enten gjennom egen (eller familie-medlemmers) arbeidsinntekt, eller de mottar ulike former for trygdeytelser. Behovet for å ha en inntekt som er tilstrekkelig til å forsørge seg og familien er en helt grunnleggende årsak til at mange velger bort utdanning. Selv om en kunne fått en garanti for at mer utdanning vil gi gevinst på lang sikt, må en klare å dekke de løpende utgiftene. For noen er kort tidshorisont en nødvendighet.

Utdanningsstøtten i Lånekassen er først og fremst dimensjonert for å dekke levekostnadene til studenter i høyere utdanning. Støttenivået er følgelig ikke tilstrekkelig til å dekke økonomiske forpliktelser knyttet til familie- og boligetablering. Differansen mellom hva det er mulig å få i utdanningsstøtte og hva man har av inntekt fra andre kilder, utgjør i seg selv en likviditetsbarriere for mange. I tillegg er det kostnader knyttet til å avstå fra inntekt mens man er i utdanning.

For dem som er i arbeid er det ikke sikkert at utdanning på grunnskole- og videregående nivå vil gi vesentlig uttelling i form av høyere lønn. Hvis man ikke forventer å oppnå særlig gevinst i framtiden, kan det synes lite rasjonelt å avstå fra inntekt i utdanningsperioden. Å delta i utdanning vil i så tilfelle bety lavere inntekt gjennom livsløpet. Dette gjelder selvfølgelig ikke alle i målgruppen. Noen vil kunne oppleve betydelig inntektsgevinst av å fullføre visse typer yrkesutdanning, men for det store flertallet er det rimelig å anta at gjennomføring har

moderat betydning for lønn. Tilsvarende kan alternativkostnaden være høy også for personer som har sin inntekt fra ulike inntektssikringsordninger. Nivået på disse ytelsene ligger til dels betydelig høyere enn utdanningsstøtten fra Lånekassen, noe som gjenspeiler at de er utformet for voksne med økonomiske forpliktelser. Siden de fleste av disse ytelsene ikke kan kombineres med utdanning, og siden det er betydelig usikkerhet knyttet til uttelling på arbeidsmarkedet for personer som ikke er i jobb, så kan deltakelse i utdanning framstå som lite rasjonelt også for denne gruppen. Kostnaden forsterkes, både for sysselsatte og trygdede, av at reell inntekt erstattes med en utdanningsstøtte som helt eller delvis skal tilbakebetales i framtiden.

Individuelle barrierer

Overordnet kan de individuelle barrierene mot å ferdigstille grunnskole- og videregående opplæring som voksne blant annet være

- ferdigheter (manglende faglige forutsetninger eller manglende språkkunnskaper)
- omsorgsforpliktelser
- evne til å delta i opplæring (eksempelvis helse- eller rusproblemer)
- lav motivasjon eller manglende opplevd behov («får jobb likevel»)

Manglende faglige forutsetninger eller manglende språkkunnskaper trekkes fram av NOVA som en barriere for minoritetsspråklige.³⁵ Fafo viser til dette og finner at programrådgivere og lærere ofte vurderer grunnskoleløpet som for krevende for deltakere som har lite eller ingen skolebakgrunn, at deltakerne er lite motiverte for lange skoleløp, og at norskferdighetene selv etter gjennomført norskopplæring er for svake til at deltakerne vil kunne følge norsk opplæring.³⁶ Manglende norsk ferdigheter er også en viktig frafallsgrunn.

Betydningen av kulturelle, sosiale og emosjonelle ferdigheter kan også være en faktor. Det er godt dokumentert at ikke-kognitive ferdigheter, eller personlighetstrekk og personlige egenskaper, generelt påvirker økonomiske og sosiale utfall.³⁷ Trolig vil slike ferdigheter også ha betydning for evnen til å fullføre utdanning.

Mulighetene til å ta utdanning kan også begrenses av ulike forpliktelser den enkelte har.

³⁵ Dæhlen mfl. 2013.

³⁶ Sterri mfl. 2015, s. 23 og Djuve mfl. 2011.

³⁷ Borghans mfl. 2008, s. 972-1059 og Heckman og Mosso 2014, s. 689-733.

Omsorgsoppgaver i hjemmet eller arbeidsforpliktelser er eksempler på ansvar som kan være vanskelig å kombinere med utdanning. Dette framkommer som viktige barrierer i NOVA-rapporten, særlig blant minoritetsspråklige.³⁸ Også i PIAAC-undersøkelsen framkommer særlig arbeidsforpliktelser som en viktig årsak til at voksne ikke deltar i opplæring, både i Norge og internasjonalt, og uavhengig av utdanningsnivå (disse dataene gjelder alle typer opplæring).³⁹

Helseutfordringer kan også påvirke den enkeltes muligheter for å påbegynne eller gjennomføre grunnopplæring. I Norge mottar en stor andel voksne som står utenfor arbeidslivet helserelaterte ytelser (se avsnitt 4.7.2). Opplæringsloven fastslår at voksne som har behov for det har rett til spesialundervisning eller tilpasset opplæring. Tilpasningen kan innebære fleksibilitet rundt hvor mange og hvilke fag den enkelte følger, når og hvor undervisningen finner sted, og tempo i progresjonen.⁴⁰

I NOVA-rapporten trekkes manglende motivasjon fram som den viktigste forklaringen på frafall i grunnskolen blant voksne norskspråklige elever, men det er også en viktig årsak for voksne elever med innvandrerbakgrunn.⁴¹ Motivasjonen for å ferdigstille opplæringen kan også påvirkes av tilbud om jobb. Selv om utsiktene til jobb generelt øker med utdanning, er det også jobber å finne uten fullført grunnopplæring.⁴²

Strukturelle barrierer

Overordnet kan de strukturelle barrierene mot å ferdigstille grunnskole- og videregående opplæring som voksne blant annet være

- hindringer i introduksjonsordningen for innvandrere
- hindringer i opplæringstilbudet
- manglende tilbud i skole eller bedrift (lære)
- avstandsulemper og mangelfullt transporttilbud
- manglende fleksibilitet i regelverk, for eksempel hos Nav og Lånekassen

Det kan være vanskelig å få tatt grunnskoleopplæring som en del av introduksjonsordningen (se avsnitt 6.3.8). Varigheten av programmet er for kort og hovedfokus er arbeid. Sistnevnte gjel-

der spesielt der introduksjonsprogrammet er lagt til Nav. Fafo har funnet at en trolig årsak til at særlig videregående opplæring brukes i begrenset grad, er at programrådgiverne vurderer det som lite realistisk at deltakerne skal rekke å avlegge eksamener eller ta fagbrev innenfor rammene av introduksjonsprogrammet.⁴³ Mindre enn fire prosent av utvalget i undersøkelsen hadde deltatt i videregående opplæring for voksne i løpet av programperioden.⁴⁴ Det er noen flere, 15 prosent, som deltok i grunnskoleopplæring for voksne i løpet av programperioden.

Stor kommunal variasjon i bruk av videregående opplæring i introduksjonsordningen tyder på at lokale forhold har betydning. Fafo finner blant annet at kommuner der integreringsarbeidet er politisk forankret gjennom en kommunal plan for integreringsarbeid har et bredere spekter av utdanningsrettede tiltak. Videre finner de at god kommuneøkonomi ikke sikrer bredde i tilbudet i introduksjonsordningen.⁴⁵

Kommunene er pålagt å tilby grunnskoleopplæring for voksne, men de tilføres ikke ekstra midler til dette arbeidet. Grunnskoletilbudet skal finansieres innenfor rammene av kommunenes frie midler. Mangel på økonomiske insentiver kan ha bidratt til at flere kommuner vegrer seg for å informere bredt om grunnskoleretten, eller sondere aktivt etter behov for slik opplæring i kartlegging av deltakere, ifølge Fafo.⁴⁶

Videregående opplæring for voksne finansieres over fylkeskommunens frie midler. Fylkeskommunene kan, på samme måte som primærkommunene, ha begrensede økonomiske insentiver til å informere bredt om voksenretten til videregående opplæring, ettersom økt tilstrømming gir økte kostnader innenfor samme økonomiske ramme. Ifølge Riksrevisjonen er imidlertid ikke utfordringene på videregående nivå først og fremst knyttet til tilbudenens omfang og eksistens, noe som også framgår av en ECON-rapport.⁴⁷ Riksrevisjonen konkluderte derimot med at manglende vekst i voksenopplæring etter 2002 kan forklares med at primærkommunene heller ikke informerer mulige deltakere om tilbudet om videregående opplæring. Andre studier har antydnet det samme ifølge NOVA, som også viser til at mange kommuner mangler en plan for informa-

³⁸ Dæhlen mfl. 2013.

³⁹ OECD 2017, figur C6.2.

⁴⁰ Sterri mfl. 2015.

⁴¹ Dæhlen mfl. 2013.

⁴² Markussen 2014.

⁴³ Djuve mfl. 2017.

⁴⁴ Djuve mfl. 2014.

⁴⁵ Moland 2017.

⁴⁶ Djuve mfl. 2014.

⁴⁷ Riksrevisjonen 2008 og ECON 2006.

sjonsarbeidet. De fleste kommuner informerer dessuten bare på norsk.⁴⁸

Ifølge ECON sier noen av kommunene at de hadde avvist søkere i grunnskoleopplæring, og noen kommuner oppga at de hadde ventelister. Samtidig er mangel på søkere, ifølge NOVA, årsaken til at noen kommuner ikke har grunnskoletilbud for voksne. Dette kan synes å være en ond sirkel, der (tilsynelatende) manglende tilbud og etterspørsel trekker omfanget ned.

Ingen av fylkeskommunene som ECON intervjuet har avvist søkere med rett til videregående opplæring, men søkere har ofte blitt henvist til ventelister. Til NOVA sier fylkene at den viktigste grunnen til at det gis tilbud, er at deltakerne har rett etter opplæringsloven, men relativt mange sier også at budsjettbetingelser er viktig for hvor mange som blir tatt opp.

NOVA viser dessuten at relativt få lærere i grunnskoleopplæring for voksne har utdanning i voksenpedagogikk, flerkulturell pedagogikk og norsk som andrespråk. Undervisningen er i tillegg i liten grad tilpasset voksne innvandrere, ifølge Fafo.⁴⁹ Lærerne i videregående opplæring for voksne vurderes som godt kvalifiserte, men også her mangler mange utdanning i voksenpedagogikk, flerkulturell pedagogikk og norsk som andrespråk. En litteraturstudie fra Forskningsrådet peker på lærerens betydning for å fremme og hemme læring blant voksne.⁵⁰ En skal imidlertid også ta med i betraktningen at det for mange kommuner er utfordrende å tilby individuell tilrettelegging til en elevmasse med svært ulike forutsetninger og behov.

Voksne i grunnsopplæringen kommer med svært ulikt kompetansegrunnlag basert på forskjeller i utdanning, yrkeserfaring og ulike personlige forutsetninger for læring. De har dessuten bakgrunn fra til dels svært ulike land og kulturer. Det kan være krevende å tilby alle i en slik heterogen gruppe likeverdig realkompetansevurdering. Det kan føre til at noen må ta flere fag enn nødvendig for å få godkjent sin opplæring.⁵¹

Lite fleksible og stedbaserende heldagstilbud innenfor ordinær arbeidstid kan gjøre utdanning vanskelig å kombinere med omsorgsforpliktelser eller ordinært arbeid. Grunnskoleopplæringen for voksne foregår i hovedsak på dagtid, og nesten ingen skoler tilbyr nettundervisning. Videregående opplæring for voksne foregår i hovedsak som en kombinasjon av dag- og kveldsunder-

visning. På studieforberedende programmer er nesten halvparten av undervisningen nettbasert, med oppfølging i samlinger eller studieverksted, mens nettbaserte opplegg er mindre vanlig på yrkesfaglige programmer (som beskrevet i kapittel 5).

Problemer med å kombinere arbeid og utdanning kan imidlertid også skyldes manglende fleksibilitet på arbeidsmarkedet eller i de instansene som tilbyr livsoppholdfinansiering av ulike grupper.

Tilstanden på arbeidsmarkedet påvirker også gjennomføringen, særlig på yrkesfag, og betydningen varierer mellom ulike fag. Oftest øker frafallet når sysselsettingsmulighetene bedres, men konjunkturer påvirker frafallet på minst to måter: I konjunkturutsatte fagområder og bransjer kan bedre sysselsettingsmuligheter øke frafallet fra utdanningen på kort sikt, men samtidig kan en høykonjunktur bidra til å øke både tilstrømmingen til faget og tilbudet av læreplasser.⁵² Selv om yrkesfag er konjunkturutsatte, er faktisk voksnes gjennomføring betydelig høyere i yrkesfag enn i studiespesialiserende videregående opplæring.

Som beskrevet i kapittel 6 er lærlingtilskuddet bedriftene mottar lavere for voksne enn for unge lærlinger. Dette kan bedriftene oppleve som et disinsentiv til å opprette læreplasser for voksne. Differansen i støttesats er begrunnet med at voksne lærlinger antas å være mer produktive enn unge. Det er samtidig ikke ønskelig at voksne lærlinger skal fortrenge unge lærlinger. NOVA rapporterer at mange fylkeskommuner har problemer med å skaffe tilstrekkelig med læreplasser, og det lavere statlige tilskuddet, til voksenlærlinger, trekkes fram som en forklaring i kvalitative intervjuer.⁵³

Manglende informasjon

Selv om opplæringstilbudet for voksne i grunnskole- og videregående opplæring er godt, kan knapp kjennskap til mulighetene redusere omfanget av slik opplæring. Manglende informasjon kan knyttes både til kunnskap om eksisterende utdannings- og finansieringsmuligheter, til informasjon om hvordan man skal navigere i systemet for å kunne nyttiggjøre seg og få tilgang til eksisterende tilbud, samt til kunnskap om innholdet i, og nytten av, utdanningstilbudet. Manglende informasjon om hvilken kompetanse arbeidslivet vil trenge i framtiden, gir usikkerhet om sann-

⁴⁸ Dæhlen 2013.

⁴⁹ Djuve mfl. 2014.

⁵⁰ Aspøy og Tønder 2012.

⁵¹ Olsen mfl. 2018.

⁵² von Simson 2016, s. 22-61.

⁵³ Dæhlen 2013.

synlig avkastning av utdanningen, som omtalt i forrige avsnitt. En norsk undersøkelse blant 15–16-åringer finner at niendeklassinger ser ut til å ha lite kunnskap om hvilke utdannings- og yrkesvalg som vil gi dem muligheten til høy inntekt.⁵⁴

Manglende informasjon utgjør en barriere, også for voksne. Det kan til dels være vanskelig å få oversikt over hvilken rett man har som voksen, og hvilke opplærings- og utdanningstilbud som finnes, jf. kapittel 5, eller hvilke finansieringsmuligheter som finnes, jf. kapittel 6. Det er derfor behov for lett tilgjengelig informasjon på dette området. Spesielt viktig er det at personer uten grunnleggende kompetanse eller med svake norskkferdigheter mottar direkte og tilrettelagt informasjon. Fremmedspråklige må tilbys informasjon på et språk de behersker.

7.5 Hensyn å ta ved utforming av livsoppholdsytelser

I vurderingene av alternative tiltak legger utvalget noen viktige hensyn til grunn. Tiltakenes relevans er primært knyttet til deres effekter på utdanning og arbeidsmarkedsutfall i etterkant. De må også vurderes i lys av mulige utilsiktede virkninger, kostnader for samfunnet og det offentlige, ut fra forutsetninger for en vellykket gjennomføring. Her drøfter utvalget grunnlaget for anbefalingene om tiltak.

7.5.1 Ønskede effekter

Utdanningseffekt

Støtteordninger for livsopphold under opplæring vil primært begrunnes ut fra bidraget til at flere i målgruppen påbegynner og fullfører utdanning, som resulterer i formell kompetanse. Ordninger bør ikke erstatte utdanningsaktivitet som allerede gjennomføres eller ville blitt gjennomført uten tiltaket, men ha som konsekvens at flere velger å starte grunnopplæringen, samtidig som sjansen for å fullføre opplæring øker for dem som begynner. I valget om å ta opplæring som voksen avveier den enkelte fordeler og ulemper innenfor de opplæringsalternativene som finnes. Endret støtte til livsopphold skal bidra til at flere i målgruppen finner at fordelene veier tyngst, og dermed endrer sine valg. Hvor mange dette faktisk blir, er avhengig av innretningen på endringene, og ikke minst

hvor stor den økonomiske støtten er. Samtidig er utdanningseffekten avhengig av at det finnes et tilgjengelig opplæringstilbud som er tilpasset den enkeltes behov. Tiltak som er generelle i utformingen har potensial til å nå bredt, mens mer selektive ordninger kan ha større effekt for deler av målgruppen. En livsoppholdsstøtte for utdanningsformål bør ikke finansiere levekostnader over tid, hvis ikke planlagt progresjonen i opplæringen følges.

Utdanningseffekten svekkes dersom tiltaket fortrenger annen opplæring i målgruppen. Det er ikke ønskelig at tiltaket skal rekruttere personer som er i gang med eller planlegger opplæring som praksiskandidat eller lærling. På samme måte bør ikke tiltaket redusere arbeidsgiveres ansvar for, og insentiver til, å investere i egne ansattes kompetanse. Det er primært arbeidsgiveren som har ansvaret for at de ansatte besitter den kompetansen virksomheten trenger.

Arbeidsmarkedseffekt

En sentral målsetning for tiltak med utdannings-effekt er at de også skal gi uttelling på arbeidsmarkedet. Alle forslag til tiltak som diskuteres av utvalget, vurderes med hensyn til hvor effektivt de kan bidra til at flere både starter på og gjennomfører en grunnopplæring, og deretter deltar i ordinært arbeid. Arbeidsmarkedseffekten forventes å komme i form av økt deltakelse i yrkeslivet og større jobbsikkerhet. For deler av målgruppen kan utdanningen også bidra til økt produktivitet eller lønn.

Forslag til ordninger som er spesielt innrettet for sysselsatte personer kan ikke på kort sikt forventes å bidra vesentlig til å få flere i jobb. Men det kan likevel gi arbeidsmarkedseffekt ved at flere oppnår fast og varig ansettelse, og til at arbeidsgivere får redusert risikoen ved å ansette personer med mangelfull formell kompetanse. Tiltak for personer uten lønnet arbeid bør derimot utformes slik at utdanningseffekten kommer blant den delen av målgruppen som har potensial for å komme i jobb. Ettersom det kan være vanskelig å administrativt identifisere hvilke personer som har størst sannsynlighet for å oppnå suksess på arbeidsmarkedet, kan et element av egenfinansiering i finansieringsordningene fungere som sorteringsmekanisme. En egenandel der personen selv eller familien må finansiere livsoppholdet, vil imidlertid svekke interessen for å ta utdanning, særlig blant grupper som i utgangspunktet har svak egenmotivasjon.

⁵⁴ Almås mfl. 2012.

Øvrige integreringseffekter

Deler av målgruppen har svært lav formell kompetanse. Særlig gjelder dette innvandrere med fluktbakgrunn, hvor en betydelig andel har mangelfull skolegang fra hjemlandet. Selv etter mange år i Norge har mange svake lese-, skrive- og tallforståelse, og de har således et kompetansenivå som ligger langt unna det som kreves for deltakelse i det norske arbeidslivet. Flyktninger uten formell og dokumentert kompetanse er samtidig blant dem med dårligst forutsetninger for å kunne finansiere sin egen utdanning. Det må tas med i betraktningen at finansieringsordninger som gjør det mulig for denne gruppen å gjennomføre grunnskoleopplæringen, også må forventes å gi andre gunstige samfunnsmessige konsekvenser. Som i form av økt livskvalitet og muligheter for den enkelte, bedre integrering på ulike sosiale arenaer, og ikke minst, bedre oppvekstvilkår for etterkommere.

7.5.2 Uønskede effekter

Politikktiltak skal fortrinnsvis gi positive effekter på hva man ønsker å oppnå, men ofte vil tiltak også virke inn på andre forhold. Virkningene kan være både positive og negative, og det er i varierende grad mulig å forutse dem i forkant. Når man utformer tiltak må man derfor forsøke å identifisere hvilke utilsiktede virkninger ordningen kan tenkes å medføre. Det er i første rekke de negative effektene vi søker å unngå, slik som uønskede endringer i insentiver, eller fortrenkning av aktivitet som ville funnet sted uten tiltaket. Slike utilsiktede virkninger utgjør en viktig del av grunnlaget for å vurdere om samfunnsøkonomisk nytte avviker fra den privat gevinsten til målgruppen for tiltaket.

Mulige negative effekter av å innføre endret finansiering av livsopphold for personer som mangler grunnopplæring, og som vi ønsker å unngå, kan være følgende:

Fortrenkning av utdanning utenom målgruppen

Alle som har mulighet, bør gjennomføre grunnskole- og videregående opplæring i løpet av barne- og ungdomsårene. Utsettelse og forlenging av utdanningsløp innebærer kostnader for både samfunnet og personen selv. Det er derfor viktig at en livsoppholdsytelse for voksne ikke bidrar til å svekke insentivene til å følge et ordinært utdanningsløp i ungdomsårene. Fortrenkningseffekter

er mest relevante i forbindelse med utdanninger på videregående nivå, hvor manglende motivasjon, usikkerhet angående yrkesvalg, og problemer med å finne lærlingplass fører til at noen unge forsinkes i utdanningsløpet.⁵⁵ En nedre aldersgrense (som ikke er for lav) for tiltaket vil redusere uønsket rekruttering fra de som tar utdanningen i normert utdanningsprogresjon, men vil samtidig kunne være et forsinkende hinder for personer som tiltaket er beregnet for.

Alle kommuner og fylkeskommuner har ansvar for å tilby grunnopplæring til voksne med mangelfull grunnopplæring, men omfanget av opplæring for voksne ligger de fleste steder på et beskjedent nivå. Ved begrenset kapasitet på tilbudssiden kan økt etterspørsel fra voksne oppta opplæringsplasser som ellers ville vært tilgjengelige for ungdom. Tiltaket skal ikke forstyrre balansen i omfang og ressursinnsats mellom grunnopplæring for unge og voksne, eller bidra til at voksne elever fortrenger unges opplærings- eller lærlingplasser.

Fortrenkning av annen utdanning for målgruppen

Det er heller ikke ønskelig at tiltaket skal rekruttere deltakere fra fungerende ordninger slik som praksiskandidatordningen eller lærlingordningen. På samme måte skal ikke tiltaket redusere arbeidsgiveres ansvar for, og insentiver til, å investere i sine egne ansattes kompetanse. Det er arbeidsgiveren som har ansvaret for at de ansatte besitter den kompetansen virksomheten trenger. Tiltaket gir bare merverdi dersom det når ut til personer som ellers ikke evner å finansiere og gjennomføre utdanningen.

Framtidige gjeldsforpliktelser

Utvalget legger stor vekt på at tiltakene som forslås forventes å få utdannings- og arbeidsmarkedseffekter. I det ligger også at livsoppholdsstøtte ikke skal bidra til at det utvikles utdanningsløp, eller at den lokker folk til utdanninger som har liten verdi for personen selv, eller for samfunnet. Mange deltakere vil opparbeide studielån selv om mulighetene for livsoppholdsstøtte bedres. Den gjeldsbelastningen som opparbeides for å gjennomføre grunnopplæring må stå i rimelig forhold til forventet avkastning av utdanningen.

⁵⁵ Fortrenkningseffekt brukes her om en situasjon hvor voksne (over 25 år) tar en skole-/læreplass på bekostning av ungdom, som da fortrenkes ut fra skole eller lære.

Opplæring som kilde til inntekt

Formålet med de ordningene for livsoppholdsstøtter som foreslås er at de skal bidra til at flere tar utdanning; de må ikke utformes slik at utdanningsmuligheten oppfattes som et attraktivt alternativ for å oppnå livsoppholdsstøtte. Løsningene utvalget foreslår, skal være modeller som muliggjør at personer i målgruppen kan ta grunnopplæring, men ikke motsatt; at de tar opplæring for å få livsoppholdsstøtte. Det innebærer at det må stilles noen betingelser om tidsavgrensning og gjennomføring. Personer med behov for støtte til livsopphold, men som ikke har motivasjon for å ta utdanning, skal fortsatt få sine behov dekket gjennom det ordinære virkemiddelapparatet i arbeids- og velferdsforvaltningen.

7.5.3 Forutsetninger for gode løsninger*Deling av kostnad og risiko mellom samfunn og individ*

Utdanningsfinansieringen kjennetegnes ved en deling av risiko mellom den enkelte elev/student og fellesskapet. Også i høyere utdanning er det samfunnet som bærer store deler av risikoen for at ikke alle klarer å fullføre den utdanningen de påbegynner. Ved utforming av mulig støtte til livsopphold kan nivået på støtten differensieres mellom ulike grupper slik at de som mangler få eksamener/kompetansekrav før fullføring, eller som av andre grunner forventes å ha høy egenmotivasjon, gode forutsetninger for fullføring og/eller god forventet avkastning av utdanningen, bidrar med en høyere egenfinansiering enn grupper som stiller svakere. For førstnevnte gruppe kan det være mest aktuelt med finansieringsordninger gjennom Lånekassen, mens personer med svakere forutsetninger for å lykkes kan tilbys mer individuelt tilpassede løsninger innenfor Navsystemet.

Som en hovedregel kan det argumenteres for at det bør være en kostnadsdeling mellom det offentlige og deltakerne som oppfattes som rimelig ut ifra nytteeffekter for individ og samfunn. Det er potensielt stor forskjell i privat avkastning av å fullføre henholdsvis grunnskoleopplæringen og fag- og yrkesopplæringen. Hva som er alternativkostnaden for samfunnet, vil også variere med hvilken utdanning det gis støtte til og varigheten av denne, og hvorvidt deltakerne i utgangspunktet er i jobb eller ikke. Samtidig kan det også argumenteres for at reell mulighet til å gjennomføre grunnskoleopplæringen skal være både en rett og en plikt for alle landets innbyggere. Samtidig må

utdanningsstøtte til voksne stå i et rimelig forhold til den utdanningsstøtte andre grupper har tilbud om, og i forhold til tilgjengelige ressurser til andre velferdsområder. For noen utdanninger kan det derfor være riktig med betydelig offentlig utdanningsstøtte, mens andre utdanninger i større grad finansieres av den enkelte.

Samfunnsmessig merverdi

Forskningslitteraturen viser nærmest entydig at mer utdanning lønner seg, både for den enkelte og for samfunnet (se avsnitt 7.1). Dette gjelder når utdanningen tas før man entrer arbeidslivet på full tid. Når vi ser mer spesifikt på utdanningsinvesteringer blant voksne er ikke resultatet like entydig (se avsnitt 7.2). Mens det typisk er innelåsnings effekter i form av redusert sysselsetting under utdanningen, er det i mange studier vanskelig å påvise positive effekter på arbeidskarrierer på lengre sikt. De fleste beregninger ser primært på rene økonomiske effekter som viser forholdet mellom de kostnadene og gevinstene som tilfaller samfunnet og den enkelte i form av direkte kostnader, tidskostnader ved utsettelse av yrkeskarriere, lønnsgevinster, skatter, trygder og andre overføringer. Forskningen har imidlertid et stadig større fokus på ikke-økonomiske effekter som viser at utdanning også har positiv betydning på forhold som livskvalitet, helse og samfunnsdeltakelse. Det betyr likevel ikke at all form for utdanning alltid vil være lønnsom. Sammenliknet med andre OECD-land er de offentlige kostnadene knyttet til utdanning relativt høye i Norge. Det skyldes flere forhold, blant annet at utdanning er et offentlig gode. For å kunne forsvare de høye kostnadene må også den samfunnsmessige gevinsten av utdanning være stor. En forventning om rimelig samsvar mellom kostnader og samfunnsmessig nytte kan tale for at utdanningstilbudet til voksne bør styres i retning av de kompetanser samfunnet har behov for. Avhengig av deltakernes alder og utdanningsambisjoner bør man samtidig unngå unødvendig lange utdanningsløp.

Det er flere grunner til at samlet utdannings-effekt vil være lavere enn antallet som benytter seg av støtteordningene, ettersom mange ville ha deltatt i opplæring i fravær av tiltaket. Etter utvalgets vurdering er fortregning innenfor målgruppen det mest aktuelle, men samtidig den minst bekymringsfulle bieffekten. I lys av at deltakelsen i opplæringen er lav i målgruppen, samtidig som målgruppen inntektsmessig er under medianen, vil det kunne aksepteres at det offentlige bruker midler til livsoppholdsstøtte for grupper som uan-

sett ville gjennomført opplæringen. Det innebærer en offentlig ressursbruk i form av overføringer, men uten ekstra kostnader til opplæring. I et fordelingsperspektiv vil en krone til vår målgruppe ha en større samfunnsmessig verdi enn overføringer til gjennomsnittspersonen. Også for høyere utdanning aksepteres det at det offentlige støtter studenter som uansett ville gjennomført utdanningen, selv om stipendandelen i Lånekassen var langt lavere enn i dag.

En mangfoldig målgruppe

Målgruppen er langt fra ensartet. Mens innvandrere med ulik bakgrunn dominerer gruppen uten grunnskoleopplæring, finner vi mange som har kort avstand til fullført og bestått videregående opplæring. Mange har en stabil karriere i arbeidslivet bak seg, mens andre aldri har hatt betalt jobb i Norge. Sysselsatte kan ha behov for økt kompetanse for å beholde jobben, mens andre trenger formell utdanning for å kunne konkurrere om de ledige jobbene, og bli selvforsørget gjennom arbeid. Økonomiske ressurser er ulikt fordelt, også innenfor vår målgruppe. Både formue og tilgang til partners inntekt som kilder til egenfinansiering er svært varierende. De fleste har lav eller ingen formue, og under halvparten har en partner i form av ektefelle eller samboer med felles barn. Likevel er antallet med utstrakt evne til egenfinansiering ikke ubetydelig. En av tre majoritetskvinner har en sysselsatt partner og gjennomsnittsinntekten for partneren er over 600 000 kroner. Ser vi kvinner og menn samlet for hele aldersgruppen 25–54 år, er det omkring en av tre i majoritetsbefolkningen med netto formue over én million kroner. Svært mange finansierer livsoppholdet gjennom ulike offentlige inntektssikringsordninger, både permanente (uføretrygd) og midlertidige (økonomisk stønad). En av to majoritetskvinner uten fullført videregående opplæring mottar ulike overføringer (utover barnetrygd og økonomisk stønad).

Også andre forutsetninger enn de økonomiske er ujevnt fordelt. Personlighetstrekk og andre individuelle egenskaper som hindret gjennomføring av videregående opplæring i ungdomsårene, vil kunne være barrierer også i voksen alder.

Voksne oppnår i dag kompetanse på videregående nivå via ulike ordninger som praksiskandidat, lærlingordning, privatist, eller ordinære eksamener basert på opplæring for voksne. Det er viktig å utforme livsoppholdsytelser som ikke undergraver disse ordningene.

Om en ønsker å utløse utdanningseffekter som kan gi uttelling på arbeidsmarkedet, uten uønskete sidevirkninger, tilsier en heterogen målgruppe også variasjon i tiltak. Med det brede spekteret av behov, forventete gevinster og muligheter for opplæringsarenaer er det vanskelig å forestille se én type livsoppholdsytelse, egnet for hele målgruppen. Utvalget avviser på denne bakgrunn en universell livsoppholdsytelse på siden av Lånekassens ordninger.

Oversiktlig regelverk

Arbeidet med å utvikle løsninger for støtte til livsopphold under grunnopplæring for voksne må etterstrebe å oppnå et mer transparent og oversiktlig system der brukerne evner å forstå hvilke muligheter de har, og konsekvensene av de valgene de gjør, og samtidig bidra til kostnadseffektiv og rettferdig administrasjon. Erfaringsmessig kan imidlertid standardisering og ønske om forutsigbarhet komme i konflikt med nødvendig individuell tilpasning. En livsoppholdsytelse for voksne under grunnopplæring må også plasseres og avgrenses i landskapet av andre ordninger for utdanningsstøtte og livsoppholdsytelser. Det kan innebære behov for endringer i gjeldende regelverk og forskrifter. Spesielt kan det være aktuelt å se på hvordan Lånekassen kan bli et bedre alternativ for voksne i grunnskole- og videregående opplæring.

Administrativt gjennomførbart

Det er et selvstendig mål at tiltaket skal være enkelt og kostnadseffektivt å administrere. Inngangskriteriene for støtte må utformes slik at det er lett å identifisere hvilke personer i målgruppen som har rett til ulike former for livsoppholdsstøtte til utdanning. Likeledes må det være dokumenterbare krav til videreføring av støtte i utdanningsperioden, og til administrasjon av tilbakebetaling ved lånefinansiering. Det er vanskelig å se hvordan støtte til livsopphold under opplæring kan innføres utelukkende basert på generelle kriterier, siden målgruppen er svært heterogen med hensyn til livssituasjon, behov og ferdigheter. For enkelte tiltak må det derfor vurderes mer detaljerte kriterier som i praksis vil suppleres med faglig skjønn. Selv om slik behandling er mer ressurskrevende og kan oppleves som urettferdig av enkelte, kan det likevel bidra til bedre målretting av innsatsen, og dermed til mer effektiv ressursbruk.

Rettigheter og skjønn

Rettigheter kan være av forskjellig karakter. Kriteriene kan i en del tilfeller leses direkte ut av loven, som f.eks. aldersgrense for uttak av pensjon. Eller de kan forutsette et skjønn, slik f.eks. uførebegrepet i folketrygdloven gjør.⁵⁶ Så lenge det dreier seg om et såkalt rettsanvendelsesskjønn, dvs. at skjønnets fullt ut kan overprøves av domstolene, snakker vi i begge tilfelle om «ekte» rettigheter. I den grad det dreier seg om rett til penger vil det i realiteten være knyttet til en overslagsbevilgning. Dette innebærer at budsjettet er regelstyrt; det er bruken av rettighetene som styrer hvor stort budsjettet i nødvendighet må bli.

Alternativet til et rettsanvendelsesskjønn (i tilknytning til forvaltningsmessige enkeltvedtak) vil være et forvaltningsskjønn, som ikke kan prøves av domstolene fullt ut. Dette omtales gjerne som «fritt skjønn». Det er imidlertid ikke helt treffende; også her gjelder visse rettslige rammebetingelser som domstolene kan gå inn på. Men man vil ikke kalle utgangspunktet for slike vedtak for en rettighet.

En mellomgruppe er det som gjerne kalles «rett til rasjonerte ytelser». Her vil de ressurser som stilles til disposisjon for formålet utgjøre en ramme for hva den enkelte kan kreve. Rett til spesialisthelsetjenester er et eksempel, på kort sikt får vi ikke flere hjertekirurger av å gi noen en rett til (på visse vilkår) hjerteoperasjon.

De midler som her stilles til disposisjon er budsjettstyrte. Det kan også omfatte pengeytelser. I så fall vil det alltid måtte omfatte et (forvaltnings-)skjønn.⁵⁷ Det er det utvalget legger opp til i våre forslag.

NOU-ens målgruppe er sammensatt hva angår behov for opplæring, for finansiering av livsopphold og for annen motivering og tilrettelegging. Det taler for større bruk av individuell tilpasning i utformingen av livsoppholdsyttelse, eller selektive ytelser. Slik tilpasning vil riktignok innebære høyere administrasjonskostnader, men kan likevel være en mer effektiv måte å oppnå målsettingene om større utdannings- og arbeidsmarkedseffekter. Særlig fordi vi på det nåværende stadiet bare kan gjøre nokså usikre antakelser om effekten av de ulike virkemidlene. Utvalgets forslag omfatter

flere ordninger hvorav noen er mer generelle i utformingen, og andre har en snevrere innretning.

Betingede ytelser

For å sikre deltakelse og gjennomføring kan det knyttes betingelser til ytelsen. Slike betingelser kan ha som mål å påvirke individuell atferd eller fordele risikoen mellom individ og samfunn. Per i dag er den typiske utdanningsstøtten i Lånekassen betinget av utdanningsprogresjon ved at deler av lånet gjøres om til stipend dersom utdanningen fullføres.

Retten til livsoppholdsyttelser bør kunne stille krav til at det utarbeides realistiske utdannings- og karriereplaner i samarbeid med opplæringsinstitusjonen og/eller den institusjonen som bevilger livsoppholdsstøtten. Slike utdanningsplaner benyttes allerede i høyere utdanning mellom student og lærested. De fungerer ikke nødvendigvis som virkemiddel for gjennomføring på normert tid, men de kan være et virkemiddel for å fastsette ambisjonsnivå og monitorering av måloppnåelse.⁵⁸ Videreføring av utdanningsstøtte til et nytt studiesemester/år kan videre betinges av avtalt utdanningsprogresjon. Slike betingelser er med på å begrense individuell risiko for å opparbeide stor studielånsbelastning uten at formell utdanning gjennomføres.

For å øke utdanningseffekten kan det vurderes en yttelse med økende premiering ettersom deler av eller hele utdanningsplanen innfris. Prinsippet om økende premiering kan videreføres for tiltak i Lånekassen, men også innføres for tiltak som involverer arbeidsgiveren eller som tilbys gjennom arbeids- og velferdsetaten. En slik utforming vil imidlertid favorisere de som har de beste forutsetningene for å lykkes på bekostning av personer med svakere forutsetninger. Det vil også kunne medføre at det offentlige unødvendig gir midler til personer som ville gjennomført utdanningen uansett.

7.6 Avgrensning av målgruppen

Målgruppen for livsoppholdsyttelse er nærmere beskrevet i kapittel 4. Kort oppsummert kan vi si at målgruppen er avgrenset til å gjelde personer som ikke tidligere har fullført grunnskole- eller videregående opplæring, eller som ikke får god-

⁵⁶ Lov om Folketrygd § 12-6 og § 12-7.

⁵⁷ Også et budsjettstyrt bevilgningsvedtak kan være basert på overslag. Det vil ofte gjelde for investeringsvedtak, særlig i første omgang. Men dette gjør ikke bevilgningen til en overslagsbevilgning; det er budsjettvedtaket som gir fullmakten til, og rammen for, bruk av midlene, ikke det regelsett hvis bruk bevilgningen tar sikte på å finansiere.

⁵⁸ Nordhagen mfl. 2016.

kjent hele eller deler av tilsvarende utdanning som de har tatt i et annet land.

Alder

En støtte til livsopphold under grunnopplæring må gis en klar avgrensning av målgruppen fundert på de hensyn som er diskutert over. Det kan innebære en aldersavgrensning med en nedre aldersgrense med primært formål å sikre at ordningen ikke lokker folk bort fra ordinære utdanningsløp. Det kan samtidig være argumenter for en øvre aldersgrense basert på kravet om at forventet nytte skal stå i forhold til kostnadene. Jo færre år en person har igjen av arbeidsdyktig alder, jo mindre lønnsom vil utdanningen være, både for individ og for samfunn. Tidligere erfaring, blant annet fra Sverige, viser imidlertid at utdanningstiltak har liten tilstrømning fra eldre aldersgrupper.⁵⁹ Slik sett er det begrenset behov for en øvre aldersgrense. Aldersgrenser for ytelsen må ses i forhold til de aldersgrenser som gjelder for utdanningsrettigheter (ungdomsrett og voksenrett) og for utdanningsstøtte gjennom Lånekassen. Med dagens regelverk kan personer etter opplæringspliktig alder motta støtte til grunnskoleopplæring, og fra fylte 25 år til videregående opplæring for voksne. Voksne under 25 år har rett på støtte som ungdom.⁶⁰ Særaldersgrenser gjelder for utvalgte grupper, slik som personer med nedsatt arbeidsevne. I vurderingen av en øvre aldersgrense bør en også kunne legge vekt på hvorvidt eldre vil benytte seg av ordningene. I dag er det svært få over 50 år i målgruppen som er registrert i grunnskoleopplæring (se avsnitt 4.6).

Bosatte

En livsoppholdsstøtte til utdanning avgrenses til personer som bor og oppholder seg lovlig i Norge. Lånekassen gir i hovedsak kun støtte til norske statsborgere, men flyktninger og andre som er innvilget asyl, kan motta flyktningstipend, og søke ordinær utdanningsstøtte dersom de ikke bor i mottak. Retten til å delta i utdanning er også knyttet til godkjent opphold i Norge. Det samme gjelder flere relevante støtteordninger slik som introduksjonsprogrammet, dagpenger og økonomisk stønad.

Dokumentasjon

I de fleste tilfeller vil det være et individuelt ansvar å dokumentere at man tilhører målgruppen for tiltaket, men for enkelte kan det være vanskelig å framskaffe dokumentasjon av gjennomført utdanning. Det gjelder i første rekke personer med fluktbakgrunn. Voksne med manglende dokumentasjon av gjennomført utdanning kan tilbys realkompetansevurdering for å avgjøre hvilket utdanningsnivå de bør innplasseres på, og hva de bør få fritak for. I en del fagområder er det også mulig å søke godkjenning av sin utenlandske fag- og yrkesopplæring på videregående nivå opp mot norske fag- og svennebrev gjennom NOKUT.⁶¹ Elektroniske vitnemål for fullført og bestått videregående opplæring i Norge er registrert på Nasjonal vitnemålsdatabase (NVB).⁶²

7.7 Rolle-/ansvarsfordeling mellom sektorene

7.7.1 Kommunesektoren har ansvaret for opplæringstilbud

I henhold til opplæringsloven er kommuner og fylkeskommuner pliktig til kostnadsfritt å tilby grunnskole- og videregående opplæring til voksne som har rett til slik utdanning. De skal også tilby realkompetansevurdering av den enkeltes kompetanse. Opplæring finansieres av kommunenes inntekter og prioriteres mot andre kommunale oppgaver. I skoleåret 2017–2018 er det om lag 13 000 voksne i grunnskoleopplæring, og vel dobbelt så mange i videregående opplæring. Fire av fem voksne elever i videregående opplæring følger yrkesfaglige opplæringsløp. Deltakelse i opplæring for voksne er beskrevet i kapittel 5. Kostnadene ved grunnopplæringen for kommuner og fylkeskommuner beskrives i avsnitt 5.1.9.

7.7.2 Finansiering av livsoppholdsytelse

Kommunesektorens ansvar for å tilby grunnopplæring følges ikke av et krav til å yte støtte til livsopphold. Kommunene forvalter noen stønadsordninger som i større eller mindre grad kan kombineres med opplæring på grunnskole- og videregående nivå. Blant disse er introduksjonsstønad den som, innenfor dagens regelverk, er best egnet. Denne ordningen er imidlertid forbeholdt

⁵⁹ Vinter-Jørgensen mfl. 2013.

⁶⁰ Forskrift om tildeling av utdanningsstøtte for undervisningsåret 2018–2019 og lov om grunnskolen og den videregående opplæringa.

⁶¹ NOKUTs internettside om godkjenning av utenlands fag- og yrkesopplæring.

⁶² Unit's internettside for Samordna opptak.

nyankomne flyktninger og deres familiegjenfor-
ente, og den er tidsavgrenset til to år (med mulig-
het for forlengelse). I 2016 var det 24 000 delta-
kere i programmet hvorav ti prosent deltok i
grunnskole- og videregående opplæring. En eva-
luering av introduksjonsprogrammet konklude-
rer med at flere av deltakerne bør gis opplæring
som bidrar til formell kompetanse. (Se avsnitt 5.2
og 6.3.8).⁶³

For personer med nedsatt arbeidsevne kan
kommunene tilby kvalifiseringsstønad (se avsnitt
6.3.7). Ordningen er innrettet mot personer som
et alternativ til økonomisk stønad, og med formål
om å kvalifisere deltakerne til ordinært arbeid.
Primært har denne kvalifiseringen bestått av ulike
arbeidsmarkedstiltak, men det arbeides for å
inkludere formell opplæring, i første rekke lære-
tid, i programmet. Kommunene forvalter også
økonomisk stønad. Denne stønaden er subsidier,
og skal kun ytes dersom alle andre muligheter for
livsopphold er utnyttet. For unge søkere kan det
knyttes aktivitetskrav til ytelsen, men som hoved-
regel skal ikke sosialhjelp kombineres med utdan-
ning.

Innenfor disse ordningene har følgelig kom-
munene begrenset anledning til å tilby støtte til
livsopphold til voksne innbyggere med behov for
og rett til grunnskoleopplæring. Siden formal-
kompetanse på grunnleggende nivå ofte er
utslagsgivende for mulighetene til arbeid har det
likevel vært en glidning i retning av formell utdan-
ning gjennom forsøk og endringer i praksis. Som
nevnt over, kan det være relevant å se nærmere på
hvordan kommunale velferdsordninger bedre kan
tilrettelegges for målgruppens behov. Mulige
endringer kan være både å gi større rom for å
kombinere ytelsene med opplæring, og å studere
avkortningsreglene mot utdanningsstøtte gjen-
nom Lånekassen. Kommunene har dessuten full
anledning til å etablere sine egne ordninger for
voksne under opplæring.

Støtte til livsopphold under utdanning er like-
vel primært et statlig ansvar, og forvaltes gjennom
Lånekassen. Voksne med rett til grunnopplæring
har rett til utdanningsstøtte, men betingelsene er i
hovedsak identiske med de betingelser som gjel-
der for studenter i høyere utdanning. Det inne-
bærer at utdanningsstøtten ikke er et realistisk
alternativ for deler av målgruppen, og at avkort-
ningsreglene mot inntekt og andre trygdeytelser
utgjør et reelt hindrer. Staten forvalter flere av de

store trygdeytelsene som kan vurderes for bedre
legge til rette for deltakelse i grunnopplæring, og
for samordning med Lånekassen.

En del av de som kvalifiserer for støtte gjen-
nom introduksjonsprogrammet og utenlandske
statsborgere som er innvilget asyl vil også ha rett
til flyktningstipend gjennom Lånekassen innenfor
gjeldende regler, se avsnitt 6.2. Flyktningstipen-
det tilsvarer det beløpet man ellers kan få som lån
og stipend i Lånekassen, men hele beløpet gis
som behovsprøvd stipend. De to støtteordningene
kan ikke kombineres, men en del vil ha rett til
flyktningstipend etter avsluttet deltakelse i intro-
duksjonsprogrammet.

7.7.3 Arbeidsgivers ansvar

Norske arbeidsgivere ligger i verdenstoppen når
det gjelder å tilby kompetansepåfyll til sine egne
ansatte. Det meste av opplæringen er imidlertid
bedriftsintern og består av kurs som tilbys
utenom det formelle utdanningssystemet. Tilbu-
det av kompetansehevende tiltak er heller ikke
jevnt fordelt mellom bransjer, næringer og
ansatte. Det er unge og høyt utdannede ansatte i
offentlig virksomhet og kunnskapsintensive bran-
sjer som har best tilgang til opplæring og utdan-
ning tilknyttet arbeidsforholdet. Blant disse har
ledere og akademikere best muligheter. Bare en
av fem sysselsatte med grunnskoleopplæring som
høyeste utdanning deltar i ikke-formell opplæring
på jobben. I de senere årene har vi observert en
nedgang i både formell utdanning og ikke-formell
opplæring i arbeidslivet.⁶⁴

Det ligger utenfor utvalgets mandat å utforme
tiltak som påvirker arbeidsgivers ansvar for kom-
petanseutvikling i egen virksomhet. Ansvarsde-
ling mellom aktørene i arbeidslivet er et anlig-
gende som krever involvering av partene i
arbeidslivet. Utvalget kan likevel fremme forslag
til ytelser som organiseres på arbeidsmarkedet og
som krever involvering av arbeidsgiver, men hvor
tiltaket finansieres av det offentlige. Slike ordnin-
ger inkluderer støtte til fagopplæring på jobb, slik
som praksiskandidatordningen og fagbrev på
jobb. Det kan vurderes nye samarbeidsordninger
som i større grad gir anledning til å gjennomføre
grunnskole- eller videregående opplæring. Det er
en fordel om personer som har fotteste i arbeids-
livet, gis mulighet til å fullføre grunnopplæringen
uten å måtte tre ut av arbeidsforholdet.

⁶³ Djuve 2017.

⁶⁴ Keute og Drahus 2017.

7.8 Iverksetting

Utvalgets hovedoppgave er å finne fram til tiltak for støtte til livsopphold som gjør at personer som ellers ikke hadde tatt opplæring, faktisk starter og fullfører. De som fullfører opplæringen bør øke sine sjanser for å komme i, eller beholde, lønnet arbeid som følge av denne utdanningen. Utvalget vil i kapittel 8 til 11 presentere tiltak vi mener er kostnadseffektive måter å oppnå dette på, og som forventes å være fornuftige investeringer fra et samfunnsperspektiv. Men hoveddelen av utvalgets arbeid har likevel gått med til å formulere forslag det ut fra foreliggende forskning og erfaring er grunn til å tro vil virke.

Redegjørelsen i avsnitt 7.2 viser at det er et tynt kunnskapsgrunnlag for hva som virker av opplæringstiltak, av både kortere kurs og formell utdanning og hvilke grupper som har nytte av de ulike typene tiltak. Forskningen gir ikke klare svar på følgende spørsmål: «Hva er de positive og de negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de, og hvem vil bli berørt?».⁶⁵

Utvalget vet således ikke om tiltakene faktisk vil bidra, eller om de kun vil gi bedre økonomiske vilkår for personer som ville tatt opplæring og kommet i arbeid uansett. Dette taler for en skrittvis tilnærming, der de nye tiltakene vi foreslår først prøves ut gjennom forsøksordninger. Samlet er det en rekke gode grunner til å utsette iverksetting i full skala til man vet hvordan og om det virker:

- Utdanningseffekten er usikker. Det er usikkert hvor mange som vil kjenne til og ønske å benytte seg av en ny eller endret kilde til livsopphold, og hvor mange blant dem som vil lykkes i å fullføre.
- Arbeidsmarkedseffektene i form av økt tilbakevending til jobb, samt kvalitet og varighet på jobben, er vanskelig å anslå fra tidligere erfaring og forskning.
- Utsiktede virkninger er potensielt viktige, men krevende å anslå.
- Administrasjonskostnader er enklere å anslå, men en forsøksfase vil gi langt mer presis kunnskap om hvilke ressurser som kreves for å drifte ordningen.
- En forsøksordning gir også anledning til å kartlegge uforutsette hindringer og problemer knyttet til ordningen som en ikke har forutsett.
- I et fordelingsperspektiv er det viktig med kunnskap om hvilke grupper (kjønn, alder,

økonomisk evne, region, bransje m.m.) som vil benytte ordningen.

En samlet vurdering av tiltakets samfunnsmessige verdi vil kritisk avhenge av svarene på problemstillingene over. Disse svarene er det mulig å få, men kun gjennom en godt designet implementering. Denne tilnærmingen synes også å være lagt til grunn i mandatet i det følgende: «Utvalget skal foreslå ulike modeller som kan gi grunnlag for forsøk og effektevalueringer.» Samtidig er det viktig å understreke at utvalget ser effektevaluering som et ledd i kunnskapsbasert politikkutvikling, og ikke som et mål i seg selv.

Utvalget skal i henhold til utredningsinstruksen også redegjøre for forutsetningene for en vellykket gjennomføring av de tiltakene som foreslås. I «vellykket gjennomføring» legger utvalget mer enn administrativ kostnadseffektivitet og mulighet for gjennomføring i praksis. Ett av vilkårene for vellykket gjennomføring er at man i ettertid kan få svar på spørsmålet: «Virket tiltaket etter hensikten(e)?». Kravene til en vellykket gjennomføring av en forsøksfase der man i ettertid også kan få kunnskap om tiltak virket etter hensikten, kan i korte trekk oppsummeres slik:

- Selve tiltaket i forsøksfasen er likt det som eventuelt skal implementeres i full skala.
- Tiltaks- og kontrollgrupper hentes fra samme målgruppe som vil benytte tiltaket om det iverksettes i full skala.
- Tiltaks- og kontrollgruppene må være store nok til å avdekke effekter om de faktisk finnes i dataene (det må være tilstrekkelig statistisk styrke).
- Forsøksdesignet bør kunne identifisere kilder til og omfang av viktige potensielle utilsiktede virkninger.
- Forsøket må ikke medføre at personer mister rettigheter de har i dag i henhold til lov og forskrifter.
- Administrativ gjennomføringsevne må sikres til akseptable kostnader.
- Tiltaks- og kontrollgrupper må velges ut slik at erfaringsdata i administrative registre i ettertid kan avdekke relevante effekter av tiltaket. Utvelgelsen kan skje på individ- eller gruppenivå, der gruppen for eksempel avgrenses av bosted eller fødselsår/alder.

Detaljer knyttet til iverksetting i henhold til punktene over vil variere på tvers av tiltak og utvalget vil drøfte disse i hvert enkelt tilfelle.

⁶⁵ Utredningsinstruksens fjerde minimumskrav, § 2-1.

7.8.1 Utfordringer og avveininger ved valg av tiltaks- og kontrollgrupper

Målet om å kunne avdekke effekter kan komme i konflikt med andre hensyn. En utvelgelse der intensjonen er å skape tilfeldig variasjon mellom grupper kan oppfattes som å stride mot prinsipper for offentlig myndighetsutøvelse, praktisering av rettigheter og tildeling av offentlig goder der kriteriene som benyttes, er saklig begrunnet ut fra formålet. Dette gjelder selv om utvelgelsen er begrenset til en forsøksfase der ikke alle kan få et bedre tilbud enn dagens ordninger. Fra et mer pragmatisk perspektiv vil tilfeldig utvelgelse i en forsøksfase være akseptabelt ut fra formålet om å etablere et kunnskapsgrunnlag for politikkutforming som det ikke er mulig å skaffe på andre måter. På dette punktet er det ulike syn i utvalget, og drøftingen i dette avsnittet representerer utvalgets *flertall*. *Mindretallet* reserverer seg i en merknad, og kan ikke anbefale iverksetting med planlagt tilfeldig utvelgelse til nye tiltak eller utvidelse av rettigheter.

Utgangspunktet er en situasjon der et forsøk iverksettes innenfor budsjettammer som er for knappe til at alle kan få tilbud. Når ikke alle vil få rett eller tilgang til ordningene, reises spørsmålet om hvem som skal prioriteres. Om vi visste for hvem tiltaket ville ha størst effekt, kunne vi valgt dem, eventuelt foretatt en avveining mellom effektivitet og fordelingshensyn. Men utgangspunktet er snarere det motsatte. Forsøket er motivert ut fra ønske om kunnskap om hvorvidt tiltaket virker, for hvem og helst også hvordan.

Ofte iverksettes forsøk i begrenset skala ved at noen administrative enheter, kommuner, Nav-kontorer eller liknende, velges ut innenfor en gitt budsjettamme. Dette er gjerne basert på uttrykt interesse. I andre tilfeller vil administrerende enhet prioritere enkeltpersoner, gjerne etter søknad, i henhold til et sett av kriterier der bl.a. hensiktsmessighet, gjennomføringsevne og behov inngår. De som blir valgt ved slike forsøk, viser seg gjerne å være forskjellig på avgjørende måter fra dem som ikke ble valgt. Det vil typisk være vanskelig å beskrive hvilken vekt de ulike kriteriene har og prioritering «etter en samlet vurdering» er ikke sjelden brukt som begrunnelse. Dermed kan vi ikke etablere en gyldig sammenlikningsgruppe, og vi kan ikke vite om eventuelle forskjeller i etterkant skyldes tiltaket eller oppstår av helt andre årsaker.

Støtten virksomheter i dag får via ordningen Kompetansepluss er et godt eksempel. Ulike evalueringer basert på egenrapporterte «effekter»,

har konkludert med at den oppfattes som nyttig og relevant for dem som mottar den.⁶⁶ Således framstår ordningen som vellykket. Men slik den i dag administreres, er det umulig å svare på hvilke effekter denne støtten har på aktiviteter i virksomhetene, og hvorvidt den har konsekvenser for faktisk kompetanse og senere arbeidsmarkedsutfall for arbeidstakere som deltar.

Det er bred erkjennelse i forskningsmiljøer, på tvers av land, fag og tradisjoner, av at måten (politiske bestemte) tiltak iverksettes på, er avgjørende for mulighetene til å kartlegge kvantitative effekter med metoder som oppfyller anerkjente vitenskapelige kriterier. Grunnlaget for å kunne få pålitelige svar legges allerede når tiltaket iverksettes. På mange samfunnsområder øker bruk av randomiserte, kontrollerte studier som grunnlag for politikkutvikling.⁶⁷ Grunnen er enkel: En tilfeldig inndeling til tiltaks- og kontrollgruppe sikrer at eventuelle gjennomsnittsforskjeller i senere utfall kan tilskrives tiltaket. Om antall enheter i hver gruppe er stort nok, kan en eventuell effekt også avvises som et resultat av tilfeldigheter. Tradisjonell, eksplisitt loddtrekning er imidlertid ikke den eneste mulige strategien. Den tilfeldige tilordningen kan skje via personkjennetegn som ikke henger sammen med framtidige utfall. Et eksempel er fødselsdag.

Tilfeldig tildeling kan skje på ulike nivåer. Når utvelgelse til tiltak involverer faglige administrative beslutninger og prioriteringer kan enheter (med og uten tiltaket) plukkes ut etter kriterier som i utgangspunktet gir like grupper. Aktuelle enheter er Nav-kontorer eller kommuner eller en kombinasjon av dem. Dette gir administrative fordeler og vil kunne være å foretrekke ut fra mer spesifikke evalueringskriterier for hvilke typer effekter som måles. Ulempen er at man ofte ikke har sjanse til å avdekke effekter som er av interesse, siden kun svært store effekter vil kunne avdekkes.

For mange tiltak vil det være enklest å fastslå utdanningseffekten ettersom den vil være nær knyttet til hvor mange som benytter tiltaket, og om de fullfører opplæringen. Arbeidsmarkedseffekten, derimot, materialiseres over lengre tid: Hvis tiltaket fungerer etter hensikten vil personene i tiltaksgruppen først være i opplæring og deretter komme bedre kvalifisert ut i arbeidslivet. Sammenlikningen av sysselsettingsgrad mellom tiltaks- og kontrollgruppen må derfor skje først

⁶⁶ Vox 2014.

⁶⁷ Pontoppidan mfl. 2018.

når opplæringsperioden er ferdig, og personene har hatt tid til å finne seg arbeid.

Et alternativ til tilfeldig tilordning går i stikk motsatt retning, og baserer seg på en skarp regel der tiltaket kun gis til personer som oppfyller helt spesifikke og objektive kriterier. Tanken er her at de som nesten oppfyller kriteriene faller utenfor tiltaket, og i praksis er like dem som akkurat oppfyller kriteriene. Eksempler på norske evalueringer der dette prinsippet er benyttet inkluderer effekter av permisjonsregler som er gjort gjeldende for personer/foresatte basert på før/etter en gitt dato og økonomisk støtte til flere lærere på ungdomstrinnet basert på skolens tidligere resultater og gruppestørrelse.⁶⁸ En ulempe ved dette designet kan være svak evne til å avdekke små effekter som signifikante ettersom det ofte er få observasjoner akkurat rundt grensen for tiltak eller ikke. Selv om forskjellen vi ser i utfall, er betydelig, vil vi ofte oppleve at den ikke kan avvises som tilfeldig.

I vår kontekst kan det eksempelvis være aktuelt å gi tilbud om en livsoppholdsytelse til alle personer født mellom to datoer (f.eks. en aldersgruppe på 30–35 år). Innføring av permisjonsrettigheter for foreldre skjer ofte ved å la nye regler gjelde for fødsel etter en gitt dato. Pensjonsreformen ble innført med ulikt regelverk på tvers av fødselskohorter. Dette avspeiler selvfølgelig krav til praktisk gjennomføring, men samtidig en klar og systematisk forskjellsbehandling av personer som nesten er helt like. En prioritering av visse aldersgrupper (fødselskohorter) innenfor målgruppen synes å være lettere å akseptere, selv om det ikke finnes substansielle argumenter for en slik aldersprioritering. Hvorfor skal en 36-åring som bare er noen uker eldre enn den eldste blant dem med tilbud, ikke få muligheten? Er dette mer rettferdig enn alternativet der alle mellom 25 og 55 år har en sjanse for å få tilbud basert på tilfeldigheter?⁶⁹

En systematisk tilfeldig tilgang til tiltak eller offentlig støtte er uvanlig. Mange vil ha en ryggmargsrefleks som antyder at dette er urettferdig. For andre er det viktigste argumentet at det strider mot grunnleggende prinsipper for offentlig

myndighetsutøvelse. Det er viktig å understreke at *utvalgets flertall* ikke anbefaler systematisk tilfeldighet som ordinær praksis for tildeling av verken tiltak eller rettigheter.⁷⁰ Spørsmålet er her hvorvidt et tiltak eller regelverk som innebærer bedre økonomiske rammer for livsopphold under opplæring, kan tildeles noen, men ikke andre, ut fra tilfeldige kriterier innenfor en tidsavgrenset forsøksperiode. Det er også en forutsetning at tilfeldig tildeling finner sted blant personer som oppfyller kravene til støtte, og som dermed er blant dem som er aktuelle for tiltaket i full skala. En viktig innvending mot tilfeldig tildeling er at den setter til side faglige vurderinger, men denne er av mindre betydning her siden tilfeldigheter vil styre i valget blant de kvalifiserte.

Det er også viktig å understreke at de personer som ikke får tilbud om nye tiltak opprettholder de samme rettighetene som i dag. Deres livssituasjon forverres ikke. Det er kun sett i forhold til forsøksgruppen de kan sies å få dårligere betingelser.

Utvalgets flertall mener at vurderingen av hvorvidt systematisk tilfeldig tildeling i en forsøksperiode samlet sett er ønskelig, må gjøres konkret i hvert enkelt tilfelle. I denne vurderingen vil konklusjonen kunne være ulik etter hvorvidt tilfeldigheter skal styre tilgangen til bedre rettigheter, eller hvem som får et tilbud om et tiltak med begrenset kapasitet. Tilfeldig tildeling av et rasjonert tiltak kan begrunnes ut fra at ikke alle kan få, mens begrensning i rettigheter til noen blant de kvalifiserte krever en grundigere begrunnelse basert på hensynet til å lære om effekter, unngå sløsing (av ressurser med alternativ anvendelse) på virkningsløse tiltak og evne til å justere tiltakene underveis. Argumentene mot systematisk tilfeldighet inkluderer hensynet til saklig begrunnede forskjeller, til ordningenes legitimitet, og til dem som i en forsøksfase ikke får tilgang til ordningen.

Det lovmessige grunnlaget må klargjøres, men det finnes i dag betydelig rom for forsøksordninger på ulike områder.

Argumentene for en prinsipiell avvisning av systematisk tilfeldighet er etter flertallets mening ikke tilstrekkelige. Slik begrensning av gjennomføringen av en forsøksperiode vil innebære at en fraskriver seg muligheter til å avdekke, ved hjelp av anerkjente vitenskapelige metoder, hvorvidt tiltaket faktisk virker. En slik kunnskap er viktig for å vurdere om offentlige midler benyttes etter formålet. Ved å begrense tilgangen til pålitelig kunns-

⁶⁸ Kirkebøen mfl. 2016.

⁶⁹ Evalueringer benytter ofte såkalte naturlige eksperimenter som metode for å kartlegge effekter av typen vi er interessert i ved innføring av nye støtter til livsopphold. Felles for disse er at forskerne i etterkant kan vise til at selve implementeringen faktisk skjedde på en slik måte at enkelte fikk mens andre ikke fikk på et grunnlag som innebar tilfeldig variasjon. Utvalgets oppgave er nettopp å drøfte hvordan en slik iverksetting kan skje.

⁷⁰ Elster 1999.

skap om effekter, svekkes også sjansene for at politikerne vil prioritere tiltaket i tider med knappe budsjетtrammer.

Merknad om tilfeldig tildeling

Medlemmene *Aleksandersen* og *Brofoss* vil bemerke:

Det er enighet i utvalget om at våre forslag har et visst forsøkspreg; vi vet ikke riktig om og i hvilket omfang de vil virke. Det er derfor viktig å evaluere de av dem som eventuelt blir satt i verk.

Det er heller ingen uenighet om at det ved mange forskningsoppsett er viktig å ha en kontrollgruppe, så lik den som utsettes for et tiltak som mulig, men som selv ikke blir det. Tilfeldig tildeling av ytelser/tiltak rettet mot en gruppe kan her være en egnet framgangsmåte for å skape sammenliknbarhet.

Den oppgaven som er tildelt utvalget, er, slik medlemmene *Aleksandersen* og *Brofoss* ser det, imidlertid ikke primært å utvikle forskningsdesign.

Hovedoppgaven har vært å foreslå mulige nye velferdspolitiske tiltak som kan bidra til at flere får gjennomført den grunnleggende skolegangen selv om de er over den normale skolealderen. Medlemmene *Aleksandersen* og *Brofoss* har oppfattet oppgaven dit hen at det skal skje innenfor rammen av de allmenne prinsipper som ligger til grunn for utforming av offentlig virksomhet. Dette er også fulgt opp av utvalget. Konkret innebærer utredningen forslag om ordninger i nær tilknytning til eksisterende velferdsordninger. Forslaget i kapittel 8 til dagpenger ved grunnskole- og videregående opplæring må f.eks. ses som et supplement til folketrygdens dagpengeordning, forslaget i kapittel 10 og 11 vedrørende Lånekasseordningen må ses som en supplering av den nåværende ordningen med sikte på å ivareta vår målgruppes særlige behov.

Å tildele velferdsgoder innebærer utøvelse av offentlig myndighet, slik sett på linje med iverksettelse av inngrep i privatsfæren. At tildeling til den enkelte skulle skje, etter et tilfældighetsprinsipp, ved loddrekning eller på annen måte, jf. forslaget fra *flertallet*, med lederen, Raaum, og medlemmene Hansen, Haraldsvik, Hardoy, Kavli og Salvanes, strider slik medlemmene *Aleksandersen* og *Brofoss* ser det, mot grunnleggende prinsipper for hvordan offentlig myndighet skal utøves og velferdsgoder tildeles. Det er prinsipper mindretallet for sin del ikke ønsker å bidra til å uthule.

Dette innebærer naturligvis ikke at alle skal få alt; det er temmelig banalt at vi må målrette ordningene; uføretrygd til alle er neppe noen god idé.

Men selv om vedkommende i og for seg oppfyller de grunnleggende kravene for å få en ytelse eller et tiltak, kan det likevel være ønskelig å begrense tilbudet. Det kan for eksempel være avhengig av et faglig skjønn, det kan være økonomisk motivert; vi har ikke råd til alt, det kan dreie seg om demokratiske hensyn, som i tilfelle med det kommunale selvstyret, eller man kan, som i vårt tilfelle, være usikker på effekten av tiltaket. Dette er noen blant mange grunner for å rasjonere med ytelser.

Uansett grunn: Det har ved utforming av så vel offentlige inngrep som offentlig tildeling av goder innenfor rammen av en rettsstat vært ansett som en grunnleggende forutsetning at utvelgelsen av hvem som får og ikke får, skal være basert på kriterier som bygger på saklige grunner i tilknytning til formålet med ordningen. Det betyr ikke at tilfældigheter ikke kan komme til å spille en rolle. Men det har vært ansett som et uønsket element både ved utformingen av ordningen, og ved utøvelsen av den.

Tilfældighet kan være en saklig grunn ved utforming av forskningsprosjekter, ingen har rett til å delta i et prosjekt. Det er f.eks. ikke noe i veien for at departementet stiller x antall millioner kroner; utvalgets forslag innebærer for sin del en samlet utgift, i utredningen anslått til 655 millioner kr samlet pr. år, hvorav 75 mill. kroner er omdisponerte midler, til de økonomiske ytelsene (se nærmere om dette kapittel 13) pluss administrative merkostnader, pluss utgiftene til selve forskningsvirksomheten, til disposisjon for et eller flere forskningsprosjekt hvori inngår en økonomisk premiering for den enkelte, på visse vilkår, men hvor tildelingen deretter skjer etter et tilfældighetsprinsipp, tilsvarende det som skjer ved utprøving av nye medisiner eller nye behandlingsmetoder.

Saken stiller seg imidlertid annerledes for tiltak som utformes innenfor rammen av det lovverket som organiserer offentlig virksomhet. Og ikke minst stiller det seg annerledes når iverksettelsen skal skje innenfor rammen av ordinær forvaltningsvirksomhet. I disse tilfellene hersker andre prinsipper, bl.a. om å motvirke vilkårlighet, prinsipper det etter disse medlemmers mening er vel verdt å ta vare på. Så får evalueringen finne sin plass innenfor de rammer disse prinsippene medfører.

7.9 Utvalgets vurderinger, prinsipper og avgrensninger

Grunnlaget for utvalgets vurderinger av livsoppholdsyttelser for voksne i grunnskole- og videregående opplæring består av en rekke ulike elementer som oppsummeres i de følgende punktene:

- For personer som har vokst opp i Norge er det et sammensatt årsaksbilde bak frafall i videregående opplæring gjennom ungdomsårene, og det er grunn til å tro at mange barrierer som var viktige i ungdomsårene varer ved i voksen alder. Svak deltakelse i opplæring som voksen skyldes derfor langt mer enn mangel på penger til livsopphold.
- Privatøkonomiske incentiver til å ta grunnskole- eller videregående opplæring svake for mange voksne. Inntektssikring fra det offentlige, ofte kombinert med begrensninger i å motta denne under utdanning, innebærer at mange har lite å tjene på å starte grunnopplæring.
- De store inntekts- og sysselsettingsforskjellene etter fullført utdanning tyder på at mange vil styrke sin arbeidsmarkedstilknytning ved å fullføre videregående opplæring som voksen.
- Forskingen finner likevel ikke alltid at mer utdanning for voksne gir positive effekter på arbeidsmarkedsutfall. Mens det finnes klare innelåsnings effekter, varierer det i hvilken grad økt kompetanse gir uttelling i arbeidslivet på lengre sikt.
- Det må forventes at arbeidsmarkedseffekten av økt utdanning varierer, også for voksne, og det bør utformes støtteordninger til livsopphold som utløser utdanningsaktivitet blant dem som vil ha nytte av den på arbeidsmarkedet i mange år.
- I et tenkt samfunn der utdanning fullt ut finansieres av den enkelte, finnes det mange kilder til avvik mellom hva enkeltindivider finner lønnsomt å investere i utdanning og hva som er lønnsomt for samfunnet. Men ettersom selve utdanningen er gratis og elever/studenter mottar betydelig støtte til livsopphold, er det langt fra opplagt at det samlet sett investeres for lite i utdanning i Norge i dag.
- Det er likevel gode grunner til å tro at flere voksne ville kunne velge videre utdanning og få uttelling for dette i arbeidslivet dersom støtten til livsopphold ble bedre. Mange voksne uten fullført grunnskole- eller videregående opplæring kan trolig ha betydelig nytte av formell utdanning for å styrke sine muligheter på arbeidsmarkedet, selv om gjennomsnittsuttel-

lingen synes å være lav. Særlig potensial har mange som har gjennomført betydelige deler av videregående opplæring tidligere. Utdanningen er å utforme ordninger til livsopphold som kombineres med et tilbud som samlet representerer en reell mulighet og som utløser opplæring i disse gruppene.

- Utdanning er trolig ikke svaret for alle i målgruppen. Enkelte vil kunne styrke sine muligheter bedre ved å gå ut i – eller bli værende i – arbeidslivet og bygge opp erfaring, ferdigheter og kunnskap utenfor det formelle utdannings-systemet.

Basert på gjennomgangen over vil utvalget legge vekt på følgende prinsipper og avgrensninger i forslagene til endret livsoppholdsyttelse for voksne i grunnskole- og videregående opplæring:

- Fokuset legges på offentlige skattefinansierte tiltak. Dette begrunnes med at mange i målgruppen står utenfor arbeidslivet, og har annen inntektssikring fra det offentlige. Gevinstene ved fullført utdanning vil i betydelig grad tilfalle fellesskapet via økt sysselsetting og redusert behov for offentlig inntektssikring. Utvalget anser det urimelig å pålegge arbeidsgivere å finansiere livsopphold for deltakelse i grunnskole- eller videregående opplæring. Forslagene vil derfor ikke omfatte tiltak basert på spleiselag mellom arbeidslivets parter i form av fond eller liknende. Siden utvalgets sammensetning ikke inkluderer medlemmer fra arbeidslivets parter, vurderes denne typen tiltak også som å ligge utenfor mandatet til utvalget.
- Det er viktig å verne om de opplæringsarenaene og institusjonelle ordningene for dokumentasjon av kompetanse som finnes i dag, og unngå nye tiltak eller endringer som undergraver disse.
- Tiltakene som foreslås, vurderes samlet ut fra listen over krav til utforming, med særlig vekt på forventet utdannings- og arbeidsmarkedseffekt.
- Tiltakene skal søke å unngå livsoppholdsstøtte til opplæring som uansett ville blitt gjennomført. Målgruppens sammensetning innebærer likevel at eventuelle støtteordninger uten utdanningseffekt vil bidra til jevnere inntektsfordeling.
- Det foreslås ikke en ny generell utdanningsstønad, men justeringer og endringer av eksisterende ordninger og tiltak for enkeltgrupper.
- Forslagene skal sikre økonomisk livsoppholdsstøtte til grunnopplæring, samtidig som at

utdanning ikke skal åpne vei for generell støtte fra det offentlige. Det innebærer blant annet at det stilles krav til utdanningsprogresjon og dokumentasjon.

- Det legges vekt på løsninger som ivaretar samspillet med øvrige trygder og inntektssikringsordninger.
- Utsiktede virkninger som forsinker ordinære utdanningsløp hos unge under 25 år, må begrenses.
- Det legges vekt på tiltak som er enkle å gjennomføre og administrere innenfor forutsigbare og realistiske kostnadsrammer. Tiltak bør ikke oppfattes som særlig urimelige, verken med hensyn til kostnader eller til skjevfordeling

sammenholdt med personer i ordinære utdanningsløp.

- Forventede fordeler og ulemper ved ulike forslag drøftes. Utvalgets prioriteringer speiler vurderinger av ulike fordeler/ulemper og vektlegging av de enkelte.
- Iverksetting av tiltak bør skje gradvis slik at man kan etablere kunnskap om fornuftige administrative løsninger, i tillegg til effekter på utdanningskarrierer og arbeidsmarkedsutfall.
- Flertallet i utvalget understreker at systematisk tilfeldig tildeling er nødvendig for i etterkant å kunne avdekke effekter på en troverdig måte, i henhold til vitenskapelige standarder. Tilfeldig tildeling kan skje på ulike nivåer.

Kapittel 8

Dagpenger ved grunnskole- og videregående opplæring



Figur 8.1

Dette kapitlet omhandler spørsmål om rett til dagpenger under grunnskole- og videregående opplæring. Innledningsvis beskrives utfordringer med gjeldende dagpengeordning og hvilke dilemmaer dette reiser. Det gis en kort omtale av regelverket for dagpenger, av målgruppen, og hvor lenge en sammenhengende mottar dagpenger, fordelt etter mottakernes utdanningsbakgrunn.

Videre omtales hvordan en del andre land har tilrettelagt for utdanning i dagpengeregulverket, med vekt på Sverige, Danmark og Finland. I kapittel 8.5 drøfter utvalget ulike modeller og elementer ved kombinasjon av dagpenger og opplæring, blant annet dagpengesats og varighet og ulike vilkår mv. som må være til stede for å kunne gjøre dette. Utvalgets forslag framgår i kapittel 8.6. Avslutningsvis omtales mulige effekter av tiltaket, et forslag til iverksetting og et avsnitt om økonomiske og administrative konsekvenser.

8.1 Problembeskrivelse

I dagens dagpengeregulverk vil arbeidssøkere som ønsker å fullføre grunnopplæringen miste sin rett til dagpenger. Hovedregelen i dagpengeregulverket er at personer under utdanning ikke samtidig kan motta dagpenger. Denne avgrensingen er begrunnet ut fra to hensyn:

Dagpengenes hovedformål er å være en forsikringsordning, ved (delvis) å erstatte tap av arbeidsinntekt som følge av arbeidsledighet. Inntekten sikres i en periode mens en søker på ny jobb. Personer under utdanning har ikke vært ansett som reelle arbeidssøkere eller disponible for arbeidsmarkedet, hvilket i dagens regelverk er sentrale vilkår for utbetaling av dagpenger. Om en skulle åpne opp for dagpengemottak i kombinasjon med en betydelig utdanningsintensitet, har det vært utstrakt bekymring for at dette kan medføre økt tilstrømning til denne ordningen, samtidig som flere vil gå lengre tid uten lønnet arbeid.

Av forarbeidene til dagens § 4–6 i folketrygdloven, som gir en svært begrenset rett til dagpenger under utdanning, framgår det at «det heller ikke er intensjonen med dagpengeordningen at den skal nyttes til finansiering av utdanning. Personer som har tjent opp rett til dagpenger, vil ellers kunne ha en fordel framfor personer som må finansiere utdanningen gjennom de vanlige ordninger for slik finansiering».¹ At dagpenger ikke skal nyttes til å finansiere utdanning (i nevneverdig grad), er altså et selvstendig hensyn ved utformingen av dagpengeordningen, uavhengig av om utdanningssituasjonen begrenser, eller kan antas å begrense, arbeidssøkingen.

Personer med lav utdanning har større risiko for å bli arbeidsledig enn andre. De er vanligvis mer utsatt for konjunktursvingninger, og møter større utfordringer med å komme tilbake i jobb etter en ledighetsperiode. Når personer i vår målgruppe mister jobben, går det for mange lang tid før de er tilbake i lønnet arbeid. Jobbene de får er

¹ Ot.prp. nr. 62 (1992–93), kapittel 5 side 6.

ofte kortvarige. Mangel på grunnskole- og/eller videregående opplæring er åpenbart et hinder for mange, og at det er behov for tiltak som gir mer formell utdanning. Mange går også inn og ut av ulike arbeidsmarkedstiltak, men disse er ofte kortvarige og svært få gir deltakerne formell kompetanse. Og om en arbeidsevnevurdering konkluderer med nedsatt arbeidsevne, gir det grunnlag for en helserelatert ytelse i stedet for tiltak som gir formell kompetanse. Når arbeidsavklaringspenger er innvilget, åpner det seg muligheter for lengre utdanningsløp dersom Nav-kontoret finner det nødvendig og hensiktsmessig.

På denne bakgrunn er det naturlig for utvalget å vurdere om dagens regelverk er mer rigid enn nødvendig. Andre land har innført (eller diskutert) økt adgang til å kombinere dagpenger med utdanning.

I dette kapittelet drøfter utvalget mulige endringer i regelverket med sikte på at flere kan kombinere mottak av dagpenger med grunnskole- eller videregående opplæring. Utvalget legger til grunn for diskusjonen at endringene skal

- kun gjelde for målgruppen, dvs. personer som mangler fullført videregående opplæring
- gjelde personer med opptjent rett til dagpenger ved arbeidsledighet
- hindre uønsket innstrømming av personer som kunne ha vært i arbeid
- kunne kombineres med støtte fra Statens Lånekasse (innenfor Lånekassens inntektsgrenser)

Utvalget legger til grunn at dagpenger ved formell opplæring begrenses til arbeidssøkere uten fullført grunnopplæring. Begrunnelsen ligger i målgruppens lange forventede arbeidsledighetsperiode og høye sannsynlighet for permanent tilbakeføring fra arbeidslivet, kombinert med antakelser om at økt kompetanse ville kunne ha positive arbeidsmarkedseffekter. Samtidig er de privatøkonomiske insentivene til å ta formell opplæring svake for denne gruppen.

8.2 Regelverket for dagpenger og NAV-kontorets oppfølging

Dagpengeregelverket legger visse rammer for hvordan en ytelsesordning for dem som tar grunnskole- og videregående opplæring kan utformes, og hvem som vil kunne omfattes av den. Dagpenger er en rettighet som kompenserer for tapt arbeidsinntekt på grunn av arbeidsløshet. For å ha rett til dagpenger må mottaker ha vært yrkesaktiv med en inntekt over en viss størrelse, tilsva-

rende en brutto arbeidsinntekt på minimum 1,5G siste kalenderår, eller minimum 3G i løpet av de tre siste kalenderårene før søknadstidspunktet. Det er videre et vilkår at mottaker har fått redusert arbeidstiden med minst 50 prosent. For å ha rett til dagpenger må den ledige som hovedregel bo eller oppholde seg i Norge. Opparbeidede dagpengerrettigheter kan medtas ved flytting til et annet EØS-land.

Hvor mye den enkelte får utbetalt er avhengig av tidligere arbeidsinntekt og eventuelle trygdeytelser i det siste kalenderåret, eller i gjennomsnitt for de tre siste kalenderårene. I gjennomsnitt svarer dagpengene til 62,4 prosent av tidligere inntekt før skatt, for inntekter inntil 6G. Personer med tidligere lønnsinntekt på over 6G, vil få dagpenger som er mindre enn 62,4 prosent av tidligere inntekt. Det ytes barnetillegg med 17 kroner per dag for hvert barn for fem dager per uke.

Lengden på maksimal dagpengeperiode avhenger av tidligere arbeidsinntekt, henholdsvis i 104 uker ved en arbeidsinntekt på minst 2G, og i 52 uker ved en arbeidsinntekt på mellom 1,5G og 2G. Personer som avslutter førstegangstjeneste i militæret kan motta dagpenger i inntil 26 uker.

Foruten vilkår om å være disponibel for arbeidsmarkedet, må den ledige være registrert som arbeidssøker og være reell arbeidssøker – herunder aktivt søke arbeid og holde CV-en oppdatert på Nav.no, og sende meldekort hver 14. dag. Kravet om å være reell arbeidssøker innebærer også en plikt til å ta ethvert arbeid hvor som helst i landet, for å sikre at den arbeidsledige raskere finner nytt passende arbeid og at arbeidsgivere får dekket sine behov for arbeidskraft.

Dagpengemottakere kan delta på arbeidsrettede tiltak samtidig som de beholder ytelsen. Den som får tildelt et tiltak plikter å delta for å kunne beholde dagpengene. Arbeidsrettede tiltak omfatter også enkelte kortvarige opplæringstiltak mv, som omtales nedenfor. Deltakelse på tiltak er ingen rettighet, og tildeling skjer med utgangspunkt i Nav-kontorets vurdering av den enkeltes behov og hvilke tiltak som til enhver tid er tilgjengelige. Tiltaksplasser er en knapp ressurs. Kravet om å være reell arbeidssøker gjelder også ved deltakelse på tiltak, så hvis deltakeren får tilbud om arbeid, må han/hun ta jobben og avbryte kurset/tiltaket.

Nav-kontoret har ansvar for oppfølging av ledige med sikte på at de skal få eller beholde arbeid, eller komme i gang med annen arbeidsrettet aktivitet som arbeidsmarkedstiltak eller rehabilitering. Trenger arbeidssøkeren bistand fra Nav-kontoret, har han/hun rett til å få utarbeidet

en aktivitetsplan, som er en konkret avtale mellom Nav og den ledige, om hva vedkommende skal gjøre for å komme i arbeid. De som har et mer omfattende bistandsbehov, har rett til å få en arbeidsevnevurdering.

I den første fasen av en ledighetsperiode går oppfølgingen vanligvis ut på å få avklart om arbeidssøkeren vil kunne komme i arbeid på egenhånd, eller trenger bistand fra Nav. De fleste ledige bruker den første tiden primært til jobbsøking på egenhånd.

Veiledningsmøter for grupper av arbeidssøkere og jobbkubber er tiltak som gjerne benyttes i denne første fasen. Tilbud om arbeidsrettede tiltak skjer vanligvis først etter seks måneders ledighet.

Dagpengene kan avstenges midlertidig dersom arbeidssøker ikke fyller krav om å være en reell arbeidssøker, deriblant

- uten rimelig grunn unnlater å søke eller ta imot tilbud om arbeid
- nekter å delta på eller slutter i arbeidsmarkedstiltak
- ikke møter til konferanse med NAV-kontoret etter innkalling

De vanligste begrunnelsene for avstenging er at den ledige ikke møter til konferanse/innkalling eller nekter å delta på tiltak. For øvrig synes det å være store variasjoner mellom Nav-kontorer og veiledere når det gjelder hvor strengt regelverket praktiseres. Noen kontorer bruker knapt de mulighetene de har, mens andre bruker regelverket aktivt for å signalisere at avstenging er en troverdig trussel dersom man ikke gjør en innsats selv for å komme i jobb.

8.2.1 Dagpenger ved grunnskole- og videregående opplæring

Som nevnt har den som er under opplæring som hovedregel ikke rett til dagpenger. Alle aktiviteter som går ut på å tilegne seg kunnskap eller ferdigheter som ledd i en formalisert utdanning eller opplæring regnes her som opplæring. Det finnes likevel visse unntak:

- Kurs/tiltak i Nav's regi eller i samarbeid med Nav.
- Utdanning utenfor normal arbeidstid, inkludert organiserte undervisningstilbud som er basert på fjernundervisning.
- Kortvarig utdanning eller opplæring som i sin helhet tilsvarer maksimalt tre måneders utdanning på full tid.

- Utdanning på fulltid i inntil ett år ved norskopplæring.
- Introduksjonsprogram for nyankomne innvandrere.

Opplæring på grunnskole- og videregående nivå som et tradisjonelt organisert tilbud på dagtid er følgelig ikke forenelig med å motta dagpenger. Enhver deleksamen regnes som del av et lengre utdanningsløp, og godkjennes heller ikke som opplæring med rett til dagpenger.

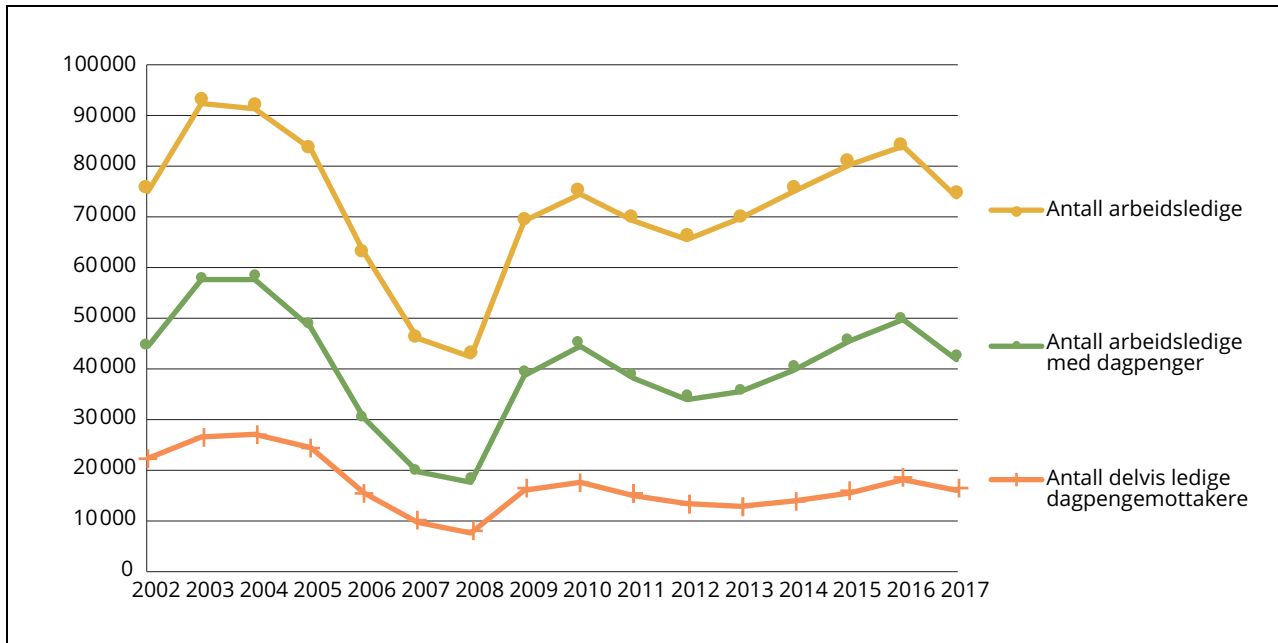
De som ikke har fullført grunnskolen kan likevel delta på opplæring for voksne tilsvarende grunnskoletrinnene 1. til 10. klasse, og samtidig motta dagpenger. Videre kan selvstendige moduler innenfor videregående opplæringssystemet som gir formell kompetanse, etter en skjønnsmessig vurdering godkjennes som kortvarig utdanning, dersom modulen som helhet er påbegynt og avsluttet innenfor et tidsrom på tre måneder.

I tillegg kan de som får plass på det to-årige yrkesrettede opplæringstiltaket som ble innført i 2015, ha med seg dagpengene som livsoppholdstytelse mens de deltar på tiltaket. Dette tiltaket er innrettet mot arbeidssøkere med svake kvalifikasjoner eller svake grunnleggende ferdigheter, som ikke har rett til videregående opplæring innenfor utdanningssystemet, og heller ikke får tilbud om dette gjennom introduksjonsordningen.

Det skjer på visse områder en samordning av regelverket for dagpenger med støtteordningene i Lånekassen, men på andre områder eksisterer de to ordningene uavhengig av hverandre. Utgangspunktet er at det ikke er mulig å kombinere dagpenger med støtte fra Lånekassen. Deltidsstudenter som mister arbeidet og av den grunn må søke om dagpenger, kan bli pålagt å avslutte utdanningen for å kunne benytte seg av dagpengerettighetene sine. Videre kan en arbeidsledig som ønsker å ta enkeltfag på internettet og gå opp til eksamen som privatist, miste dagpengene. For utdanning utenfor normal arbeidstid og fjernundervisningstilbud, jf. andre strekpunkt foran, er det et vilkår om minst 50 prosent redusert utdanningsprogresjon i forhold til tilsvarende utdanning på dagtid med normal progresjon. Se mer om dette i kapittel 5.

8.3 Målgruppen

Siden utvalgets forslag om en ny utdanningsstønads ved arbeidsledighet forutsetter at de stønadsberettigete fyller opptjeningskravene for dagpenger, vil statistikk over dagens arbeidssøkere for-



Figur 8.2 Arbeidsledige med og uten dagpenger 2002–2017. Gjennomsnittstall per år.

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

delt på utdanning og inntektshistorie gi en god pekepinn om hvor mange som vil kunne nås.

Dagpengemottakere omfatter helt ledige arbeidssøkere, delvis arbeidsledige som mottar graderte dagpenger og dagpengemottakere som er på tiltak. Figur 8.2 viser utviklingen for samlet ledighet, antall helt arbeidsledige med og uten dagpenger, og ledige med graderte dagpenger i perioden 2002–2017. Dagpengemottakere på tiltak er ikke medregnet i disse tallene.

Som det framgår av figuren påvirkes utviklingen i ledighet og bruk av dagpenger av konjunkturrene, og viser et relativt høyt nivå i tilknytning til konjunkturedgangen i 2002–2003, i 2009–2010 og i 2015–2016. Svingningene i ledighetstallene er størst blant helt ledige dagpengemottakere. De store variasjonene skyldes ulik sammensetning i perioder med høy og lav arbeidsledighet. I perioder med lav etterspørsel etter arbeidskraft og høy ledighet, vil en større andel av dagpengemottakerne være personer som har mistet jobben på grunn av konjunkturforholdene. Når etterspørselen etter arbeidskraft er høy, vil en større andel av de arbeidsledige være personer som har problemer med å få arbeid fordi de mangler kvalifikasjoner som er etterspurt på arbeidsmarkedet. Mange av disse har ikke tilstrekkelig arbeidserfaring til at de har opparbeidet rett til dagpenger.

Antall personer med graderte dagpenger og ledige uten dagpengerrettigheter er mer stabilt over tid. Siden 2009 har antallet med graderte

dagpenger ligget jevnt rundt 15 000 personer per år.² I 2017 var det vel 42 000 helt ledige dagpengemottakere, tilsvarende 56 prosent av alle helt ledige. Vel 16 000 ledige hadde graderte dagpenger. I tillegg var det i gjennomsnitt i 2017 om lag 5 800 arbeidssøkere som var på arbeidsrettede tiltak. Vel 32 000 personer var helt ledige og sto uten dagpengerettigheter. Disse kan enten ha mistet retten pga. langtids ledighet, de kan stå uten rettigheter som nye på arbeidsmarkedet eller de kan være mottakere av andre ytelser og samtidig være arbeidssøkende. Andelen med dagpenger blant samlet antall ledige øker med varigheten av arbeidssøkerperioden fram til utløpet av dagpengeperioden.

De aller fleste ledige med dagpengerett har to års maksimal varighet (lang dagpengeperiode). Denne gruppen utgjorde rundt 85 prosent av helt ledige dagpengemottakere i 2017, jf. tabell 8.1. I de senere år har det vært større innslag av konjunkturledighet blant dem med lang dagpengeperiode, noe som blant annet har sammenheng med hvilke yrkesgrupper som ble rammet i tilknytning til krisen i oljenæringen.

Ledige med lang og kort maksimal dagpengeperiode har mange av de samme kjennetegnene, men det er likevel noen forskjeller. Gjennomsnittsalderen blant dem med lang dagpengeperiode er

² Graderte dagpenger ytes bare når vanlig arbeidstid i meldeperioden er redusert med minst 50 prosent.

Tabell 8.1 Helt ledige arbeidssøker/dagpengemottakere, fordelt etter utdanningsbakgrunn og dagpengerett. 2017.

Uker	Grunnskole- opplæring	Videregående opplæring, GK og Vg1	Videregående opplæring, fullført	Høyere utdanning	Ukjent	Total
104	2 723	7 752	11 559	12 736	1 351	36 121
52	341	912	1 458	1 266	136	4 113
26	8	186	1 021	31	25	1 271

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet. Tallene bygger på utdanningsnivået den ledige selv oppgir ved registrering i arbeids- og velferdsetatens CV-database, og synes å ha brukbar kvalitet sammenholdt med SSBs utdanningsstatistikk, bortsett fra at det er en tendens til overrapportering når det gjelder fullført videregående opplæring av personer som mangler ett eller flere delfag på å ha fullført.

noe i underkant av 40 år, som er nesten fem år høyere enn blant dem med kort dagpengeperiode. Når 50 prosent blant dem med kort dagpengeperiode er under 30 år, mot vel en firedel blant dem med lang dagpengeperiode, noe som skyldes at mange unge ledige kommer fra avsluttet utdanning, og har begrenset yrkeshistorikk og -inntekt i forkant. Andelen menn og andelen permitterte er høyere blant dem med lang dagpengeperiode enn for dem med kort dagpengeperiode. Videre har de med rett til lang dagpengeperiode dobbelt så høy tidligere inntekt, og en større andel har høyere utdanning enn de som har kort dagpengeperiode – forskjeller som dels følger av at de to dagpengeperiodene er definert og avgrenset gjennom nivået på forutgående inntekt.

Innvandrere er overrepresentert i statistikken over arbeidsledige. Men andelen dagpengemottakere blant ledige innvandrere er lavere enn deres andel av befolkningen i yrkesaktiv alder. Blant ledige med lang dagpengeperiode er det en større andel arbeidsinnvandrere, mens det er en større andel som har kommet til landet som flyktninger eller som familieinnvandrere blant de med kort dagpengeperiode. Andelen innvandrere blant dagpengemottakerne har gått opp i takt med at andelen innvandrere blant de ledige har økt. I 2002 var 14 prosent av alle dagpengemottakere innvandrere, og i 2016 hadde dette økt til 37 prosent.

Tabell 8.1 viser helt ledige arbeidssøkere som ble dagpengemottakere i 2017, fordelt etter utdanningsbakgrunn og dagpengerett, eksklusiv dem som har vært registrert ledige de siste kalendermånedene før.

Knappt 12 000 personer eller 30 prosent av dagpengemottakerne med kjent utdanning oppgir at de ikke har fullført grunnskole- eller videregående opplæring. Nærmere 9 000 personer eller omtrent 75 prosent av disse har deltatt i videregående opplæring, men mangler delfag og har følge-

lig ikke fullført videregående opplæring. Tilsvarende tall for helt ledige uten dagpengerett er nærmere 9 800 personer. Kolonnen «ukjent» omfatter personer som ikke har oppgitt utdanning i CV-en, eller som oppgir en utdanning som ikke er gjenkjennelig. Det er grunn til å tro at en del av disse vil ha relativt lite formell utdanning, men det kan også være noen som har mye arbeidserfaring og som heller ønsker å fokusere på denne enn på selve utdanningen.

Tabell 8.2 viser tilsvarende som tabell 8.1, men i tillegg fordelt etter alder. Flesteparten av dagpengemottakerne, både de med lav utdanning (grunnskole + noe videregående opplæring) og de med høy utdanning befinner seg som forventet i aldergruppen 30–55 år. Til sammen 6 800 personer er registrert med lav formell utdanning i denne aldersgruppen. Vel 4 800 eller 71 prosent av disse har gått på videregående opplæring, men mangler delfag og har følgelig ikke fullført. Det er i denne gruppen vi finner de mest aktuelle kandidatene for en ordning med bruk av dagpenger til å finansiere livsoppholdet under opplæring. Vi ser ellers at ledige under 30 år utgjør en relativt stor andel av dem med lav utdanning både blant dem med kort dagpengeperiode og dem uten dagpengerett.

8.3.1 Varighet og utdanning

Innstrømning og utstrømning (tilgang til og avgang fra) til og fra dagpengeordningen påvirker sammensetningen av stønadsguppen. Et fall i utstrømningen øker langtidsledigheten. Tilsvarende gjelder ved fall i utstrømningsraten for langtidsledige og en økning i utstrømningsraten for korttidsledige, forutsatt at den gjennomsnittlige utstrømningsraten holdes uendret. Økt arbeidsledighet og påfølgende økning i innstrømning til dagpenger vil (midlertidig) redusere andelen

Tabell 8.2 Utdanningsbakgrunn blant helt ledige dagpengemottakere fordelt etter dagpengerett og alder. Tilgang av nye ledige gjennom 2017.

Dagpengerett	Grunnskole- opplæring	Videregående opplæ- ring, grunnkurs og Vg1	Videregående opplæring, fullført	Høyere utdanning	Ukjent utdanning	Total
Sum 26 uker	8	186	1 021	2 831	25	1 271
Under 30 år	8	186	1 021	30	25	1 270
30–55 år	0	0	0	01	0	1
Over 55 år	0	0	0	0	0	0
Sum 52 uker	341	912	1 458	873	136	4 113
Under 30 år	88	535	822	387	56	2 032
30–55 år	213	331	576	443	68	1 862
Over 55 år	40	46	60	43	12	219
Sum 104 uker	2 723	7 752	11 559	8 368	1 351	36 121
Under 30 år	383	2 417	3 422	2 110	247	8 579
30–55 år	1 761	4 498	6 897	5 928	849	23 392
Over 55 år	579	837	1 240	914	255	4 150

Kilde: Arbeids- og velferdsdirektoratet.

langtidsledige, men denne andelen vil kunne øke igjen hvis de nye ledige ikke kommer raskt tilbake i jobb.

Figur 8.3 viser hvor lenge helt ledige sammenhengende mottar dagpenger, blant dem som avsluttet en arbeidssøkerperiode i juli 2015 – juni 2016, for dem med hhv. kort og lang dagpengeperiode.

Som det framgår har de fleste dagpengemottakere som avslutter en arbeidssøkerperiode 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. Blant dem med lang dagpengeperiode har 28 prosent brukt mindre enn fire måneder av dagpengeretten ved avgang; tilsvarende tall for de med kort dagpengeperiode er 25 prosent. En tidel av dem med lang dagpengeperiode har brukt opp hele dagpengeperioden ved avgang; for dem med kort dagpengeperiode gjelder dette 25 prosent.

Generelt kommer yngre personer raskere tilbake i jobb enn eldre personer, som har høyere risiko for å bli langtidsledige når de først mister jobben. Dette innebærer at yngre aldersgrupper har en høyere sannsynlighet for å avslutte sitt

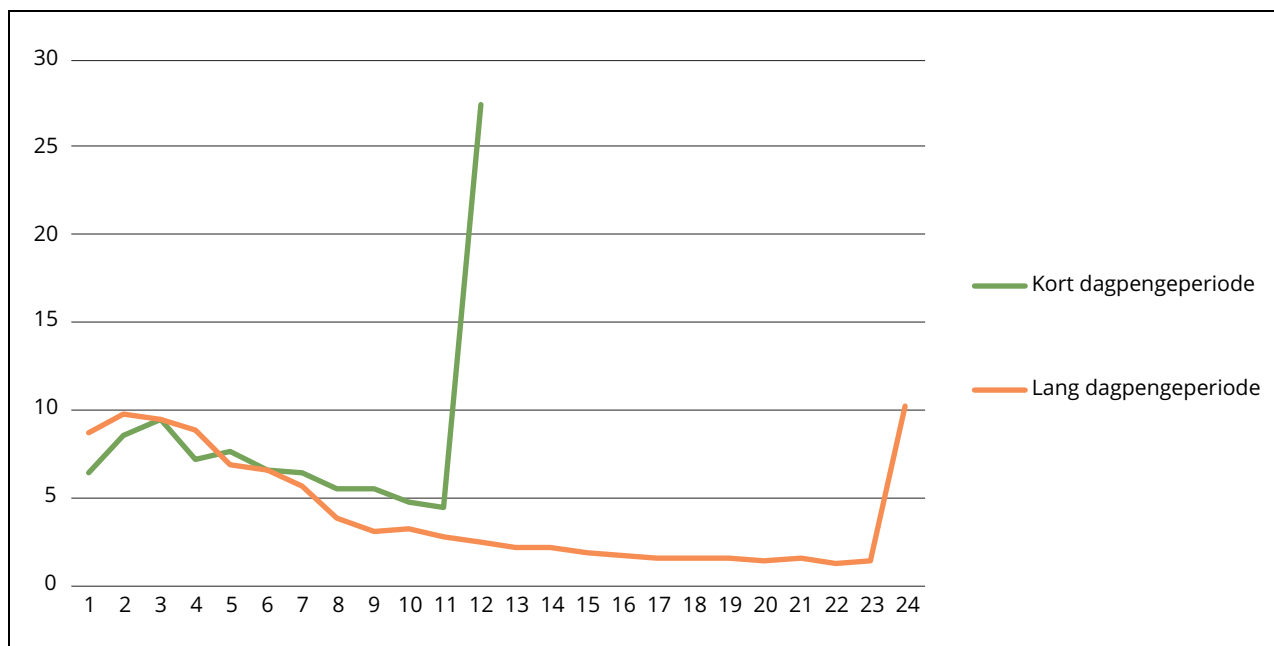
arbeidssøkerforløp i løpet av de første månedene, sammenliknet med eldre aldersgrupper. Ikke-vestlige innvandrere har høyere risiko for å bli langtidsledige enn etnisk norske og vestlige arbeidssøkere.

Det er to hovedforklaringer på at langtidsledige har lavere utstrømningsrater enn korttidsledige. Den ene er varighetseffekter, dvs. at det å være ledig lenge i seg selv har en negativ innvirkning på utsiktene til å finne en ny jobb.

Den andre forklaringen er sammensetningseffekter, dvs. 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, herunder jobber de er overkvalifisert til.

Det er følgelig en entydig sammenheng mellom utdanning og sannsynligheten for å være langtidsledig, slik det framgår av figur 8.3 og 8.4.

I rapporten *Arbeids- og velferdsetatens arbeid med langtidsledige* har Oslo Economics i samar-



Figur 8.3 Dagpengemottakere som avsluttet en arbeidssøkerperiode, etter antall måneder med mottak av dagpenger. Kort og lang dagpengeperiode. Prosent. 2015–2016.

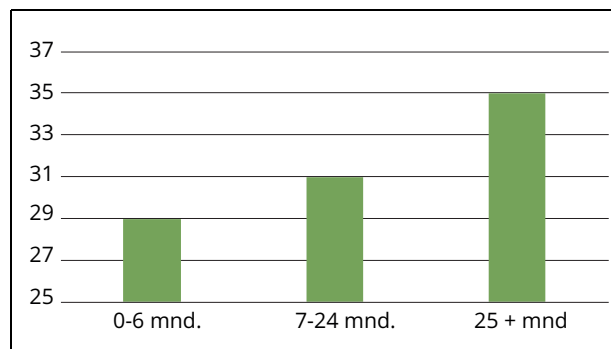
Kilde: Furuberg og Kolstø 2017.

beid med Frischsenteret blant annet sett på utdanningsbakgrunn for dagpengemottakere og hvor lenge de mottar dagpenger fordelt etter utdanningsbakgrunn.³ Figur 8.3 viser andelen som ikke har fullført videregående opplæring blant dem som avslutter en arbeidssøkerperiode hhv. innen et halvt år, mellom et halvt og to år og etter to år.⁴ Figuren viser andeler for arbeidssøkere samlet, både dem med og dem uten dagpengerett. Det framgår at denne andelen øker jo lenger ledighetsperiodene varer. Blant personer som går ut av ledighet innen seks måneder er andelen 29 prosent, mens den er i overkant av 31 prosent og i underkant av 35 prosent blant dem som forlater ledighet etter en ledighetsperiode på mellom hhv. et halvt og to år og vel to år.

Figur 8.5 viser utstrømning fra ledighet (overlevelsessannsynlighet) etter utdanningsnivå og varighet på arbeidssøkerperioden for arbeidssøkere samlet. Vi ser at gruppen med lavest utdanning har lengre ledighet innenfor alle varigheter på arbeidssøkerperioden enn de som har fullført videregående opplæring og høyere utdanning. Det er liten forskjell mellom de to sistnevnte

utdanningsgruppene, noe som tyder på at det er mangel på formell utdanning som i første rekke har betydning for sannsynlighetene for å gå ut av statusen som arbeidssøker, mens utdanningsnivået, gitt at man har utdanning på nivå med videregående opplæring eller mer, spiller mindre rolle.

Ved seks måneders arbeidssøkerperiode er utstrømningen fra ledighet blant personer uten videregående opplæring tolv prosent svakere enn blant personer med høyere utdanning. Ved tolv måneders arbeidssøkervarighet er dette tallet steget til 28 prosent, mens det er 43 prosent, 52 prosent og 65 prosent ved hhv. 18, 24 og 30 måneders varighet. Personer uten videregående opplæring

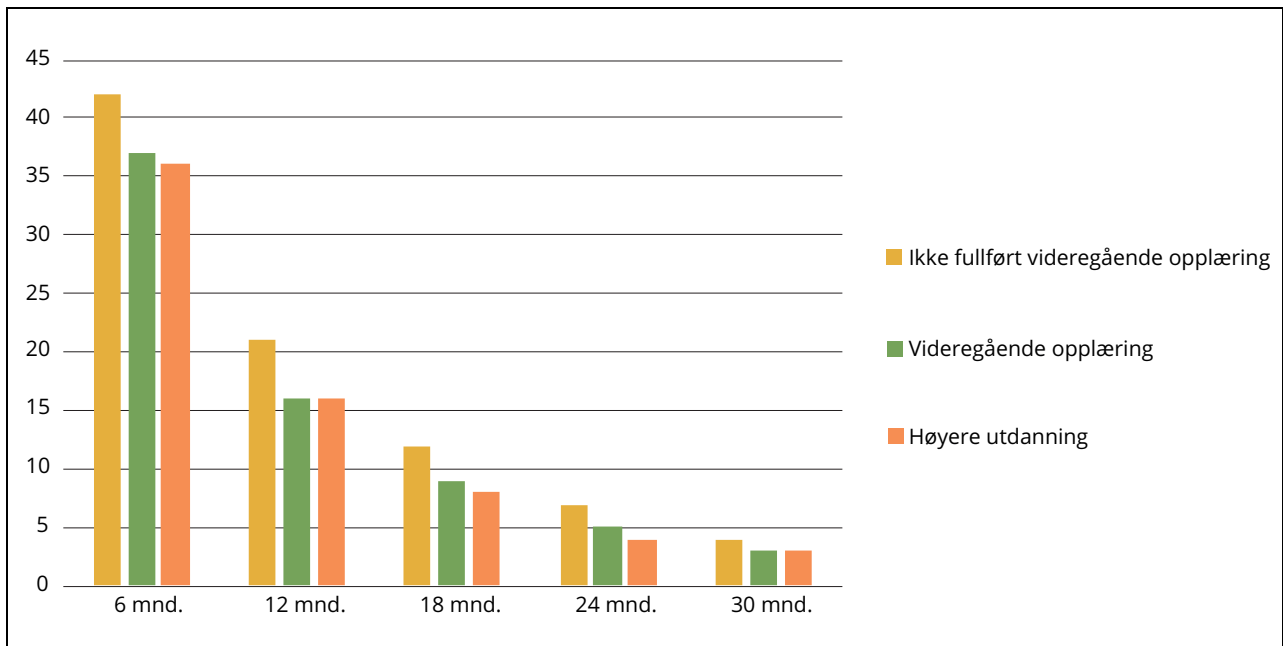


Figur 8.4 Andel uten fullført videregående opplæring blant arbeidssøkere i perioden 2004–2012. Alderen 25–59 år

Kilde: Falch mfl. 2016, Kaplan-Meier-estimer.

³ Falch mfl. 2016.

⁴ Figur 8.3 og 8.4 er hentet fra rapporten fra Oslo Economics og Frischsenteret (Falch mfl. 2016). Datagrunnlaget er registerdata for alle langtidsledige over 25 år som var arbeidssøkere i perioden mellom 2004 og 2012. Langtidsledige er her definert som personer som har gått ledig i seks måneder eller mer.



Figur 8.5 Sannsynlighet for å være arbeidsledig. Etter utdanningsbakgrunn og varighet på arbeidsøkerperioden.

Kilde: Falch 2016, Kaplan-Meier-estimer.

har dermed en lavere utstrømningsrate enn personer med formell utdanning gjennom hele arbeidsøkerperioden, også for kortere varigheter.

I og med at dagpengemottakere utgjør godt over halvparten av samlet antall ledige, er det grunn til å anta at dette er forskjeller som i noen grad vil holde seg også når en sammenlikner kun dagpengemottakere med og uten videregående/høyere utdanning.

Avslutningsvis i rapporten under overskriften *Hvordan få langtidsledige ut i arbeid?* konkluderer Oslo Economics og Frischsenteret med at

«Det kan virke som at mange av de som har søkt arbeid svært lenge kunne dradd nytte av tiltak som per i dag er forbeholdt personer med nedsatt arbeidsevne, for eksempel ordinær utdanning».⁵

8.4 Stønad under utdanning i andre land

Andre europeiske land har i varierende grad ordninger der dagpenger eller liknende støtte brukes

til å finansiere livsoppholdet under utdanning. Her gis det en kortfattet oversikt over ordninger i noen utvalgte land, hovedsakelig Sverige, Danmark og Finland. Opplysninger om regelverk mv. i de nordiske landene er basert på informasjon som er innhentet direkte fra kontaktpersoner i de aktuelle landene, mens opplysninger om andre land er basert på en internasjonal kartlegging utført av Oxford Research på oppdrag fra Livsoppholdsutvalget.⁶

I beskrivelsen har vi særlig lagt vekt på å få fram informasjon om

- hvorvidt det er åpning i regelverket for å bruke dagpenger/arbeidsledighetsstøtte til å finansiere livsoppholdet ved utdanning
- hvilken type utdanninger o.l. som eventuelt kan finansieres via dagpenger, og hvilken målgruppe det gjelder for
- nivået på dagpengene/støtten til arbeidssøkere generelt og til dem som tar utdanning
- stønadsperiodens varighet generelt og for dem som tar utdanning
- viktige vilkår for rett til dagpenger av betydning for spørsmålet om utdanning
- antall personer som deltar i opplæring samtidig som de mottar dagpenger

⁵ Falch 2016, side 77.

⁶ Oxford Research 2018.

Danmark

Hovedregelen i den danske dagpengeordningen («Arbejdsløshedsdagpenge») er at man ikke kan motta dagpengestøtte under utdanning, med noen unntak. Innenfor de rammene som er fastsatt i lov om arbeidsløshetsforsikring har en rett til dagpenger ved utdanning i tilfeller når det er:

- undervisning under 20 timer i uken, hvis utdanningen ikke gir rett til statens utdanningsstøtte (SU) når den tilbys som heltidsutdanning
- tradisjonell aftenskoleundervisning
- folkeskolens 8.-10. klassetrinn
- enkeltfagundervisning på gymnasnivå med under 20 timer i uken
- deltakelse i undervisning som er påbegynt før personen ble ledig

Jobcenteret (arbeidsformidlingen) kan utover dette tilby utdanning som et arbeidsmarkedstiltak hvis Jobcenteret vurderer at det er det som skal til for å bringe den enkelte raskest mulig i jobb. Den ledige kan selv velge type utdanning blant dem som følger av loven, men utdanningen skal så vidt mulig være rettet mot de deler av arbeidsmarkedet hvor det er behov for arbeidskraft og som innebærer kortest mulig vei tilbake til arbeidsmarkedet.

Dagpengene/støtten er den samme for ledige som deltar i utdanning som for andre ledige. Støtnadsperioden er også den samme for alle dagpengemottakere, og er på til sammen to år innenfor en periode på tre år. Det er begrensninger for i hvilken grad ledige dagpengemottakere kan tildeles utdanning som arbeidsmarkedstiltak i den første delen av ledighetsperioden.

Dagpengesatsen beregnes på grunnlag av de tolv beste inntektsmånedene i løpet av de siste 24 månedene. Kompensasjonsgraden for arbeidssøkere og dem som er under utdanning er inntil 80 prosent av forutgående inntekt/lønn, med en øvre grense på 14 906 danske kroner per måned.

For øvrig er vilkårene for rett til dagpenger i den danske ordningen mye de samme som dem vi har i Norge, blant annet med en nedre inntektsgrense for rett til støtte, krav om å stå til rådighet for arbeidsmarkedet, være aktiv arbeidssøker, og kunne ta arbeid på kort (én dags) varsel. I Danmark gjelder dette også for dagpengemottakere som tar utdanning.

Sverige

Hovedregelen i Sverige er at arbeidsledige ikke har rett til dagpenger under utdanning, men det finnes unntak. Unntakene synes ikke å være spesifisert som i Danmark. I forarbeidene til lov om arbeidsløshetsforsikring er retten til å ta utdanning med dagpenger omtalt som en ren unntakssituasjon. Det gjøres en individuell vurdering av den som søker om å ta utdanning med dagpenger, og den omsøkte utdanningen må godkjennes av akassen («arbetslöshetskassa»).

Dagpengesatsen for dem som tar utdanning, er den samme som for dagpengemottakere for øvrig. Lengden på dagpengeperioden er i hovedsak også den samme for de to gruppene. Ellers gjelder mye av de samme vilkårene for rett til dagpenger som i Norge og Danmark, med en nedre aldersgrense for rett til dagpenger, krav om å stå til rådighet for arbeidsmarkedet, være aktiv arbeidssøker og kunne ta heltidsarbeid på kort varsel.

Vel 5 000 personer fikk i 2017 godkjent søknad om å få ta utdanning med dagpengestøtte.

I tillegg til dette tilbyr arbeidsformidlingen utdanning som arbeidsmarkedstiltak. De som deltar i denne typen utdanningstiltak, har ikke rett til dagpenger, men får annen type støtte.

En ordning kalt «studiestartstöd» ble innført i 2017 med det formålet å gi arbeidsledige mulighet til å ta/fullføre gymnas/videregående utdanning for å øke sine muligheter på arbeidsmarkedet. Støtten fra Centrala studiestödsnemnden (CSN) – tilsvarende den norske Lånekassen – er på noe i underkant av 9 000 kroner per måned for den som tar utdanning på heltid. Støtnadsperioden er 50 uker for heltidsstuderende og 100 uker for dem som tar utdanningen på deltid. Foruten vilkår om å være arbeidsledig stilles det bl.a. krav om at en har kort tidligere utdanning, er i alderen 25 til 56 år og ikke mottar annen type offentlig inntektssikring.

Fra 1. januar 2018 er det ellers innført en ordning kalt utdanningsplikt for nyankomne innvandrere. Utdanningsplikten innebærer at alle nyankomne innvandrere som deltar på arbeidsformidlingens tiltak og som bedømmes å trenge utdanning for å kunne komme i arbeid, skal henvises til utdanning. Samtidig skjerpes kravene til alle arbeidsledige om å ta utdanning dersom arbeidsformidlingen mener det er det som trengs for å øke den enkeltes sjanser til å komme i arbeid. Dersom de uten gyldig grunn lar være å søke/delta i en egnet utdanning, kan arbeidsformidlingen stanse utbetaling av støtten. Utdanningens

varighet vurderes individuelt ut fra den enkeltes behov og forutsetninger og hvor mye opplæring han/hun trenger for å være formidlingsklar.

Finland

Som hovedregel har arbeidsledige som studerer på fulltid, med visse unntak ikke rett til dagpenger. Arbeidsledige som studerer på deltid, kan derimot motta dagpenger på samme vilkår som gjelder for øvrige arbeidsledige. Dette betyr for eksempel at de må være aktivt arbeidssøkende og kunne ta imot tilbudt arbeid.

Det finnes tre unntak fra hovedregelen om at fulltidsstuderende ikke har rett til dagpenger. I alle tre tilfellene kan det gis dagpengestøtte til å ta yrkesopplæring, og til å skaffe seg formelle kvalifikasjoner, inklusiv ta ordinær utdanning:

- a. Arbeidsledige som er 20 år og eldre og som deltar på arbeidsmarkedstiltak. Deltakerne velges ut av arbeidskontoret sammen med den institusjonen som tilbyr treningen/opplæringen. Om lag 34 000 personer deltar i opplæring som arbeidsmarkedstiltak (2016). Kjønnsfordelingen blant disse er 40 prosent kvinner og 60 prosent menn.
- b. Arbeidsledige som er 25 år og eldre og som på egenhånd finner et studiested/studium som de ønsker å ta. Arbeidskontoret må godkjenne studiestedet og bekrefte arbeidssøkerens behov for utdanning før han/hun gis støtte. Om lag 47 000 personer får dagpengestøtte ved oppstart av opplæringen (2016).
- c. Innvandrere uavhengig av alder. Muligheten til å ta formell opplæring for disse gjelder kun innenfor den treårige integreringsperioden de har. Arbeidskontoret skaffer/godkjenner studiested for personen og må også bekrefte hans eller hennes behov for formell opplæring. Om lag 9 400 av disse får dagpengestøtte til å ta utdanning (2017), vel 40 prosent er kvinner.

I hovedsak er det ingen plikt for deltakerne til å være aktivt arbeidssøkende og ta imot tilbudt arbeid i opplæringsperioden, og alle skal i utgangspunktet få oppfølging fra arbeidskontoret. Den økonomiske støtten for alle tre gruppene utgjør dagpenger pluss 4,74 euro per dag for de som får utbetalt basisstøtte. Deltakere i arbeidsmarkedstiltak og innvandrere kan også få dekket utgifter tilvarende ni euro per dag. Støtten, som tilsvarende dagpenger pluss 4,74 euro, kan utbetales for inntil 200 dager, men med mulighet til forlen-

gelse dersom ledigheten vedvarer utover dagpengeperioden.

Arbeidsledige i gruppe b) og c) over kan få økonomisk støtte til opplæringen i maksimalt 24 måneder i tilknytning til enkeltfag, og i inntil 48 måneder dersom de tar grunnopplæring. Gjennomsnittlig varighet på utdanningen/opplæringen i de tre gruppene er hhv. 5,5 måneder (gruppe a) og rundt 15 måneder (gruppe b). Når det gjelder innvandrere varierer gjennomsnittlig varighet, avhengig av om de tar opplæringen som arbeidsmarkedstiltak eller som egeninitiert utdanningsvalg.

Andre land

Av de andre landene som omfattes av kartleggingen er det i Belgia mulig å kombinere deltidsutdanning med arbeidsledighetsstøtte. En forutsetning er at den som tar utdanning i dagpengeperioden er permanent registrert som arbeidssøker og fortsatt tilgjengelig for arbeidsmarkedet, tilsvarende som for øvrige dagpengemottakere.

Også i Nederland er det mulig å kombinere dagpenger med utdanning. Videre har virksomheten som administrerer sosiale forsikringsordninger og arbeidsmarkedstiltak mulighet til å betale for opplæring til personer som mangler kvalifikasjoner eller har lite relevante kvalifikasjoner, dersom dette er nødvendig for at de skal finne arbeid.

Generelle inntektssikringsordninger i England, som f.eks. «Jobseekers Allowance» (JSA) gir økonomisk støtte til voksne som tar grunnopplæring, men i hovedsak bare forbeholdt dem som tar utdanningen på deltid. De som starter med utdanning på deltid, har vanligvis rett til å beholde stønaden.

I Irland er hovedregelen at personer med rett til arbeidsledighetstrygd og som går på voksenopplæring i form av videre utdanning og/eller arbeidstrening, får opplæringsstøtte i stedet for trygd.

I Tyskland vil personer over 30 år som trenger grunnopplæring, få kostnadene i forbindelse med utdanningen dekket gjennom skattefradrag, kuponger og vouchere, og levekostnadene dekket gjennom sosiale forsikringsordninger, herunder arbeidsledighetstrygd («Arbeitslosengeld») på føderalt nivå. Disse er generelt mer sjenerøse jo lenger man har arbeidet, og jo høyere den tidligere inntekten har vært og øker følgelig med størrelsen på de individuelle premieinnbetalingene.

8.5 Utforming av dagpenger ved grunnskole- og videregående opplæring

En økt adgang til grunnskole- eller videregående opplæring for personer med krav på dagpenger kan gjennomføres på ulike måter. Kriteriene kan knyttes til den enkelt arbeidssøker eller til utenforliggende forhold vedkommende står overfor. Det finnes argumenter for at adgang til utdanning knyttes til jobbmuligheter, definert ut fra arbeidsledighet der en bor eller yrket i tidligere jobb. Adgangen kan også kobles til særskilte omstillingsbehov, enten i regioner eller næringer. En situasjon med høy ledighet vil typisk være i perioder med lavkonjunktur. Det er imidlertid ikke nødvendigvis slik at det alltid er de med lav formell utdanning som da rammes. Eksempelvis besto mye av ledighetsøkningen i 2015–2016 av personer med relativt høy utdanning.

For øvrig har de tre lavkonjunkturerne etter år 2000 vært relativt kortvarige, der ledigheten raskt har kommet tilbake til nivået før tilbakeslaget, jf. figur 8.2 foran. Utviklingen framover i arbeidsliv og økonomi er ellers usikker. Usikkerheten går på både hvor mange jobber som vil forsvinne eller endres, og nye jobber som kommer til som følge av globalisering, den teknologiske utviklingen og økt grad av automatisering, jf. kapittel 3. Utvalget har ikke funnet det tjenlig å gå videre med kriterier knyttet til jobbmuligheter definert ved konjunkturer, bosted eller yrke.

Utvalget fokuserer på adgang til opplæring for den enkelte, uavhengig av bosted og tidligere yrkes- eller næringstilhørighet. En konkret utforming vil måtte spesifisere en rekke ulike elementer:

- Krav til minstelengde på arbeidssøkeperiode.
- Krav om disponibilitet for arbeidsmarkedet.
- Hvorvidt rettighet til utdanning også skal gis til delvis ledige dagpengemottakere.
- Mulig aldersavgrensning.
- Krav til realistisk utdanningsplan og oppfølging.
- Regler for bruk av sanksjoner.
- Stønadsattsats og maksimal varighet.
- Dagpengerettigheter ved avsluttet planlagt opplæring.

De to siste strekpunktene er de mest kompliserte og er drøftet nedenfor. De første seks strekpunktene er nærmere omtalt i avsnitt 8.5.5 – 8.5.10.

8.5.1 Stønadsatts og maksimal varighet

Utvalget legger til grunn at adgang til dagpenger ved grunnskole- og videregående opplæring så langt mulig bør tilpasses gjeldende dagpengeregelverk. Dagpengerettighetene har to sentrale dimensjoner: sats per dag og maksimal varighet. Gitt utformingen av dagpengeregelverket vil høytlønte følgelig motta mer i støtte (målt i kroner) enn personer i lavlønnsyrker, og vil kunne beholde støtte over et lengre tidsrom enn de som har inntekter rett over minstegrensen på 1,5G.

Dagpenger gir ikke full kompensasjon for bortfalt inntekt. En viktig grunn er at det skal lønne seg økonomisk å ha inntektsgivende arbeid. Det er i utgangspunktet usikkert hvor lang tid det tar for den som er arbeidsledig å få en jobb. Det avhenger blant annet av individuelle karakteristika og konjunkturer. Det finnes omfattende forskning fra både Norge og andre land som peker på en avveining mellom de ulike hensynene. Bedre forsikring fører til utsatte overganger til jobb.⁷

Maksimal varighet vil også være gjenstand for politisk avveining. Det er ønskelig at arbeidssøkende skal kunne bruke tid på å finne egnet arbeid, og ikke bare ta det første som byr seg. Noen har uflaks, og kan bli gående ledig lenge. Samtidig viser forskning at lange perioder kan virke passiviserende, det svekker den enkeltes kompetanse å gå lenge ledig, men overgang til jobb øker likevel når stønadsperioden går mot slutten.

Prinsipielle vurderinger av sats og varighet

Dagpengemottakere med lav formell utdanning er i gjennomsnitt ledige lenger enn arbeidssøkere med lengre utdanning. Likevel er medianen/snittet langt kortere enn maksimal varighet. Samtidig må vi forvente at et utdanningsomfang (tid per dag og varighet) som gir formell kompetanse, vil overstige den gjennomsnittlige varigheten på dagpengemottaket, selv for vår målgruppe. Med stønad lik full dagpengesats vil arbeidsledige som velger utdanning i gjennomsnitt dermed motta en høyere samlet støtte enn dem som søker jobb på vanlige måte, fordi de går på dagpenger en lengre periode.

En utforming av regelverket vil være nøytralt ut fra et forsikringsperspektiv hvis den gir den arbeidssøkende samme forventede utbetaling enten vedkommende velger utdanning eller

⁷ Røed og Zhang 2003, s. 190–206.

arbeidssøking. Eksempelvis vil stønad lik halv dagpengesats ved grunnskole- og videregående opplæring være nøytral, dersom forventet varighet som arbeidssøker er seks måneder, og opplæringen i henhold til planen tar ett år. Det vil da være opp til den arbeidssøkende å velge mellom to alternativer som i forventning gir den samme utbetalingen fra Nav.

Spørsmålet er om en kan vente noen utdanningseffekt med denne satsen, eller om satsen da vil være for lav. Halv dagpengesats med en yrkesinntekt året før ledighet tilsvarende minstegrensen for rett til dagpenger (1,5G) utgjør i underkant av 44 000 kroner. Det kan sikre mot økt innstrømning, men vil være til liten hjelp dersom adgangen ikke blir brukt. Til sammenlikning er satsen for enslige i de veiledende retningslinjene for økonomisk stønad til livsopphold for 2018 på 72 600 kroner per år. Boutgifter er da holdt utenfor.

Som vist foran har de med lav utdanning gjennomgående lengre ledighetsperioder enn de med utdanning på videregående opplæringsnivå og mer. Med en gjennomsnittlig varighet på mer enn et halvt år vil en nøytral dagpengesats for ett års utdanning være høyere enn halv sats. En sats på for eksempel 70 prosent av dagpengesatsen tilsvarende vel 60 000 kroner med en årlig yrkesinntekt på 1,5G. En kortere utdanningsperiode vil iht. dette gi en noe høyere nøytral dagpengesats.

Utvalget legger til grunn at støtte fra Lånekassen i form av stipend og lån vil komme i tillegg til dagpengene. Avkortingsreglene i Lånekassen vil komme til anvendelse og vil gi redusert stipend for dem med høyt dagpengegrunnlag.

Utvalget mener at en stønadssats ved grunnskole- og videregående opplæring på høyde med full dagpengesats vil framstå som for lukrativt og forventes å gi økt innstrømning til utdanning av personer som ellers vil ha gode sjanser til få arbeid på egen hånd. Det er viktig at den arbeidssøkende selv bidrar med en egenandel for å unngå slike tilpasninger. Det er ikke sikkert at reduksjonen trenger å være stor, men den må ses i lys av Lånekassens støtte. Det vil dessuten kunne oppfattes som urettferdig at arbeidsledige med dagpengerettigheter får fullfinansiert livsoppholdet under utdanning, mens andre som tar utdanning på ordinær måte, må bidra selv, eller få støtte fra sine foreldre eller nærmeste familie. Denne sammenlikningen bør imidlertid ikke trekkes for langt, da vår målgruppe både aldersmessig er nokså forskjellig fra og ofte er i en helt annen livssituasjon enn dem som tar utdanning som unge.

Forslag til dagpengesats og varighet

En sats som ligger klart under de veiledende satsene for økonomisk stønad vil for personer med kort yrkeshistorikk ordinært ikke være tilstrekkelig til å kunne finansiere livsoppholdet under utdanningen. For disse vil et stønadsnivå i denne størrelsesorden isolert sett trolig heller ikke gi vesentlig utdanningseffekt. Utvalget legger til grunn at personer som velger å ta utdanning med dagpenger også vil være kvalifisert for støtte fra Lånekassen.

Effekten vil kunne økes ved å kombinere en redusert dagpengesats med stipend, og en eventuell egenfinansiering i form av lån fra Lånekassen, i tråd med de endringer som utvalget foreslår i kapittel 10. Det vil dermed være innebygget et element av egenandel som vil redusere den enkeltes nettoavkastning av utdanningen. Formålet med en slik egenandel er å sile ut dem som kun vil delta for å få dagpenger i en lengre periode uten krav til jobbsøking, samtidig som finansieringen målrettes i retning av dem som er motivert for utdanning.

Denne egenandelen vil være avhengig ikke bare av støtten fra dagpenger ved grunnskole- eller videregående opplæring, men også av støtten en person kan få fra Lånekassen i form av stipend. Som beskrevet i avsnitt 6.2.1, gir ett år med fulltidsutdanning en utbetaling fra Lånekassen på opptil 116 369 kroner ved dagens regelverk og støttenivå. 40 prosent av dette blir omgjort fra lån til stipend hvis utdanningen fullføres.⁸ Stipendandelen blir imidlertid redusert hvis inntekten er over en beløpsgrense, som i 2018 er på 177 257 kroner. Dagpenger gir reduksjon i stipend på tilsvarende måte som annen inntekt.

Tabell 8.3 viser samspillet mellom dagpengegrunnlaget og stipend fra Lånekassen når dagpengesatsen er redusert til 60 prosent av ordinære sats, hvilket prosent tilsvarende 37,4 prosent av dagpengegrunnlaget.⁹ Tredje rad i tabellen viser at personer med 2,4G i dagpengegrunnlag på ordinære dagpenger får utbetalt 126 495 kroner etter skatt over ett år (gitt ingen ytterligere inntekt). Velger en person med dette dagpengegrunnlaget å ta utdanning, vil dagpengeutbetalingen under utdanning bli redusert til 79 947 kroner (etter

⁸ Kravene til omgjøring er avhengig av utdanningen: videregående opplæring må bli bestått, mens grunnskoleopplæring må fullføres.

⁹ Dagpenger før skatt er 62,4 prosent av inntekt fra 1,5G og opp til 6G, dermed gir en sats på 60 prosent dagpenger ved utdanning 37,4 prosent (62,4 prosent * 60 prosent) av dagpengegrunnlaget.

Tabell 8.3 Kombinert støtte fra dagpenger ved grunnskole- og videregående opplæring og stipend fra Lånekassen. Dagpenger 60 prosent av ordinær sats.

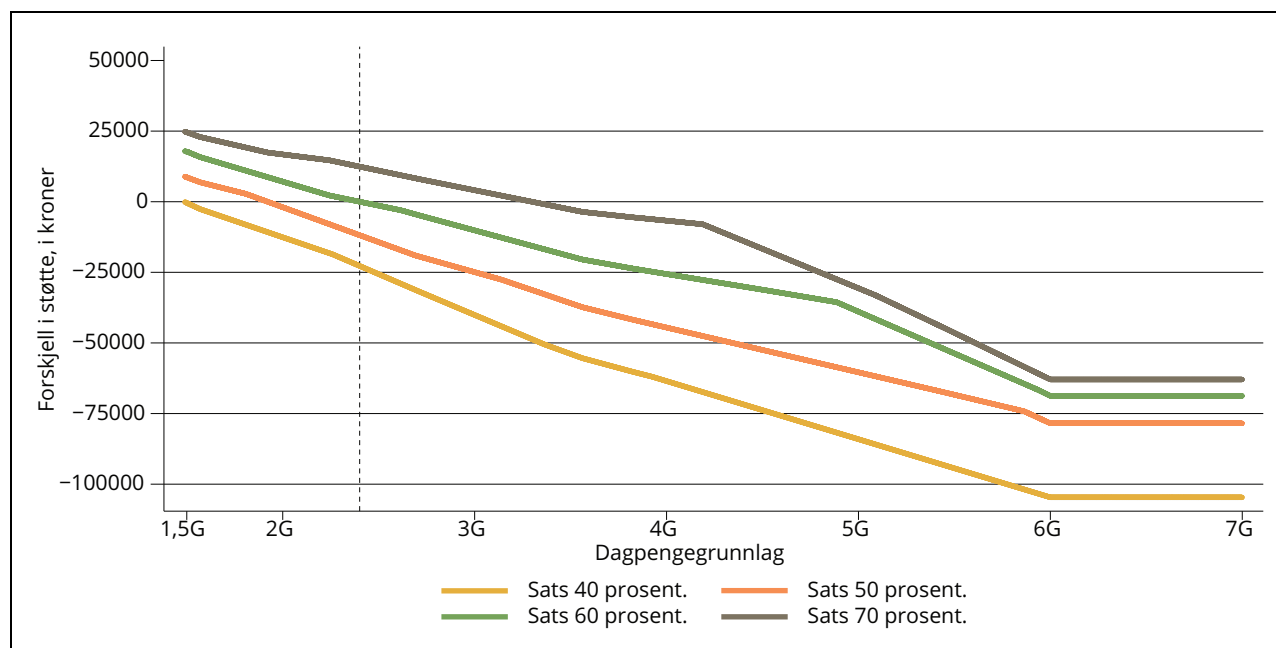
Dagpenge-grunnlag (i G), per mai 2018	Dagpenge-grunnlag, i kroner	Ordinære dagpenger, etter skatt	Dagpenger ved grunnskole- og videregående opplæring, etter skatt	Stipend, gitt dagpenge-utbetaling	Støtte under utdanning, etter skatt	Forskjell i støtte med og uten utdanning, etter skatt
1,5	145 320	83 244	54 408	46 548	100 955	17 711
2	193 770	107 503	68 073	46 548	114 621	7 118
2,4	232 610	126 495	79 947	46 548	126 495	0
3	290 650	154 714	98 027	46 548	144 575	-10 139
4	387 530	198 597	126 450	46 548	172 997	-25 600
5	484 420	238 131	154 715	44 493	199 207	-38 924
6	581 300	277 661	182 562	26 357	208 919	-68 742
7	678 180	277 661	182 562	26 357	208 919	-68 742

Kilde: Statistisk sentralbyrå, utvalgets egne beregninger.

skatt), men personen kan søke støtte fra Lånekassen hvor maksimalt stipend utgjør 46 548 kroner og dermed få samlet støtte etter skatt tilsvarende nivået ved ordinære dagpenger. For personer med dagpengegrunnlag ut over 2,4G vil det påløpe en egenandel ved utdanning ettersom vedkommende ville fått mer i støtte på ordinære dagpenger, vist med negative beløp i den siste kolonnen i tabellen.

Den samlede støtten i form av dagpenger og stipend, etter skatt, vil variere med dagpengesats og grunnlag. Dette er illustrert i figur 8.5 for fire forskjellige satser: 60 prosent, som i tabellen over, og for 40, 50 og 80 prosent. Den stiplede linjen viser nullpunktet for satsen på 60 prosent som altså tilsvarende 2,4G.

Utvalget har lagt til grunn at de fleste skal bidra med en egenandel ved valg av dagpenger



Figur 8.6 Forskjell i støtte ved ulike reduksjoner av ordinære dagpengeutbetalinger ved dagpenger ved grunnskole- og videregående opplæring.

Kilde: Statistisk sentralbyrå; utvalgets egne beregninger.

med utdanning, samtidig som denne ikke skal være så høy at den hindrer ønskelig deltakelse. Ved 70 prosent av ordinær dagpengesats er egenandelsgrensen på et grunnlag på omtrent 3,2G.

Personer med under 2G i dagpengegrunnlag får i dag dagpenger utbetalt i opp til 52 uker. Dermed vil personer i denne gruppen i praksis kunne ta utdanning som varer et halvt år og forskjellen i utbetaling etter skatt blir omtrent halvparten, avhengig av øvrig inntekt.

Tabell 8.3 viser kun støtte som stipend. Stønadsmottakere under utdanning vil i tillegg til stipendet fra Lånekassen ha rett til lån. For personer som ikke har anledning til å ta opp lån til like gunstige vilkår som i Lånekassen, vil dette også trekke i retning av utdanning.

Utvalget legger til grunn at tidsrammen for dagpenger ved grunnskole- og videregående opplæring, i kombinasjon med rett til støtte fra Lånekassen, tilpasses de varighetsbegrensningene som er omtalt over. I praksis vil tiden disponibel for utdanning være kortere enn maksimal dagpengeperiode fordi det forutsetningsvis vil ta litt tid å få på plass et egnet utdanningstilbud. I tillegg kommer kravet om tre måneders jobbsøking fra start av dagpengeperioden, jf. avsnitt 8.5.5. Derfor er det naturlig å åpne for mulighet til forlenget periode dersom man velger utdanning med dagpenger.

I lys av de prinsipielle vurderingene foran, og forutsatt at dagpenger kombineres med støtte fra Lånekassen, foreslår utvalget at dagpenger under opplæring er 60 prosent av ordinær dagpengesats. Alle med dagpengegrunnlag utover omtrent 2,4G, tilsvarende 232 610 kroner, som vil være de klart fleste i målgruppen, vil da få samlet mindre støtte fra dagpenger ved grunnskole- og videregående opplæring og stipend fra Lånekassen.

På den annen side vil det være relativt få med dagpengegrunnlag over 500 000 kroner som vil være aktuelle for utdanning. Dette innebærer at egenandelen for de aller fleste vil ligge under 45 000 kroner på årsbasis. Alternativet med dagpenger ved grunnskole- og videregående opplæring vil derfor være aktuelt for personer med tro på at den kan forbedre deres muligheter i arbeidslivet.

Det er en viss risiko for at egenandelen blir for stor for personer med de høyeste tidligere inntektene (og dermed høyere dagpengegrunnlag). Samtidig vil denne gruppen trolig ha større mulighet til å bruke oppsparte midler under utdanningsperioden enn personer med lavere dagpengegrunnlag.

Dessuten er det ikke åpenbart at mer utdanning til personer med høyt dagpengegrunnlag vil

være det som gir særlig høy samfunnsøkonomisk gevinst. Arbeidssøkere med høyt dagpengegrunnlag vil ofte ha omfattende arbeidserfaring og relativt gode muligheter for å få en ny jobb. Det er særlig for arbeidssøkere med lavt dagpengegrunnlag at den samfunnsøkonomiske nytten ved å ta opplæring for å komme i arbeid kan være større enn den privatøkonomiske gevinsten.

Dersom personen avslutter utdanningen før fullføring vil det være spørsmål om han/hun skal fortsette med en redusert dagpengesats ut perioden eller gå tilbake til full sats. Her vil det være argumenter for begge løsningene. På den ene siden kan det hevdes at personen selv har valgt en lavere sats for å ta utdanning, og at det alltid vil være en viss risiko for at et prosjekt som dette av ulike grunner ikke lar seg gjennomføre som planlagt, og at det er rimelig at den enkelte selv må bære denne risikoen. På den annen side vil disse da bli møtt av de samme kravene til å være aktiv arbeidssøkende og disponibel for arbeidsmarkedet som andre dagpengemottakere. En fortsatt redusert sats kan av disse oppleves som en ekstra belastning, noe som kan svekke utdanningseffekten av å gi dagpengestøtte ved utdanning. Dersom utdanningen avsluttes før fullføring, er det etter utvalgets vurdering rimelig at personen gis rett til fulle dagpenger ut den resterende dagpengeperioden (se figur 8.6).

8.5.2 Mulig utvidelse av dagpengeperioden

Det må forventes at mange av dem som vil benytte seg av dagpenger ved grunnskole- og videregående opplæring vil gå ut hele, eller ha lite igjen av, dagpengeperioden ved avsluttet opplæring. Disse vil da ikke lenger kunne få oppfølging fra Nav-kontoret og bli stilt overfor tilsvarende aktivitetskrav som ordinære dagpengemottakere, med risiko for at noen av disse går over i en ny og kanskje langvarig ledighetsperiode, eventuelt med økonomisk stønad som kilde til livsopphold.

For å sikre at de som tar grunnopplæring kommer raskest mulig i jobb etter gjennomført eksamen, kan det være aktuelt å gi dem som fullfører utdanningen en ekstra dagpengeperiode på for eksempel inntil tre måneder, med tilsvarende oppfølging og jobbsøkekrav som for øvrige dagpengemottakere.

8.5.3 Stønadssats og yrkeshistorikk

Det kan også tenkes løsninger der dagpengesatsen varierer med den enkeltes yrkeshistorie, slik at arbeidstakere med lang fartstid får en høyere

dagpengesats, men fortsatt under ordinær sats. Ved å knytte nivået på dagpengesatsen til den enkeltes yrkeshistorie vil tiden en har til disposisjon til utdanning øke med antall år som yrkesaktiv. En slik innretning vil ytterligere styrke koblingen mellom arbeidsdeltakelse og muligheten til utdanning i dagpengeordningen. Det kan videre bidra til at det oppfattes som mer legitimt, ved at støtten dermed framstår som noe man har gjort seg fortjent til gjennom deltakelse i arbeid. Samtidig vil f.eks. unge med kort yrkeshistorie ha lite å tjene på å utsette utdanningen.

På den annen side vil de som har vært kort tid i arbeid før de blir ledig – primært yngre personer – etter denne modellen ha en mer begrenset mulighet til på et gitt tidspunkt å ta utdanning sammenliknet med de litt eldre som vanligvis vil ha en lengre yrkeskarriere bak seg. Det er videre grunn til å anta at en del i målgruppen vil ha en variabel yrkeshistorikk med vekselvis perioder med jobb og ledighet. Disse vil da gjerne måtte ta til takke med en lav sats, som i begrenset grad motiverer til å ta utdanning. Det er dermed en risiko for at de som en særlig ønsker å nå med tilbudet, avstår fra å ta utdanningen.

Den konkrete utformingen av en yrkeshistorikk-betinget dagpengestøtte ved grunnskole- og videregående opplæring innebærer følgelig en avveining av ulike hensyn. Utvalget har ikke gått nærmere inn på utformingen av en slik løsning, men peker på dette som en mulighet.

8.5.4 Utvikling av den enkeltes stønadsrettighet over tid

Den enkelte som blir ledig, har i dag en individuell konto i Nav's systemer der det registreres løpende antall dager som er igjen av dagpengeperioden. Denne styres av regler om blant annet konsekvenser ved avbrudd, om tiltaksdeltakelse, sykdom, mellomliggende perioder med arbeidsinntekt mv. Dette regelverket må innarbeide dagpenger under opplæring, blant annet med løpende registrering av antall dager som er igjen av den maksimale dagpengeperioden.

Med en nedsettelse av dagpengesatsen er det naturlig og praktisk at en dag i utdanning (krav om heltid), teller som en dag på linje med jobbsøking til full sats. Dersom personen fullfører planlagt utdanning i tråd med planen, og med mindre enn tre måneder gjenværende dagpengeperiode, settes denne til tre måneder. I praksis vil dette kunne innebære en forlenget samlet dagpengeperiode, særlig for dem med lav opptjening.

8.5.5 Minstelengde på arbeidssøkerperiode

Dersom tilbud om dagpenger ved grunnskole- og videregående opplæring i prinsippet er tilgjengelig fra første dag som registrert arbeidsledig, vil det trolig være personer som starter utdanning som med stor sannsynlighet ellers ville ha kommet i arbeid på egen hånd. En vil forvente at dette vil være mindre aktuelt blant dem med lav utdanning, ettersom disse sjeldnere går over i jobb enn andre. Det er likevel slik at utdanningsaktivitet vil kunne motvirke hovedformålet med den sentrale ordningen ved arbeidsledighet, dagpengeordningen, å bidra til rask overgang til arbeid. Med tilgang til utdanning med dagpenger fra første ledighetsdag, er det også mulig at enkelte strategisk ville kunne skape en situasjon med tap av jobb i forkant av et planlagt utdanningsløp. Et krav til en minstelengde på arbeidssøkerperioden vil dempe gevinsten for den enkelte av slike tilpasninger.

For å unngå innelåsnings effekter der personer ikke blir tilgjengelige for arbeidsmarkedet, i en fase med høy sannsynlighet for overgang til arbeid, har Sverige et vilkår om at den ledige må stå minst seks måneder som arbeidssøker hos arbeidsformidlingen før det er aktuelt å gi «studiestartsstöd».

I Norge er det vanlig å starte på et arbeidsmarkedstiltak etter en ledighetsperiode på om lag seks måneder, men dette dreier seg primært om tiltak som lar seg gjennomføre innen relativt kort tid, ofte rundt tre måneder eller mindre. Å fullføre en grunnopplæring som det her kan være tale om, kan ta lengre tid. I lys av varighetsgrensene i dagpengeordningen synes derfor seks måneder å være for strengt, og bør neppe være mer enn maksimalt tre måneder. Med dagens maksimalgrenser vil ledige med kort og lang dagpengeperiode da i prinsippet ha hhv. ni og 21 måneder til disposisjon for utdanning. Det er da ikke tatt hensyn til den tiden som medgår til behovsavklaring, planlegging og anskaffelse av opplæringstilbud mv. som eventuelt kan strekke seg utover de første tre månedene med dagpenger. I den grad personer som mister jobben, er kjent med ordningen, kan man planlegge i oppsigelsestiden og dermed bruke mindre av dagpengeperioden.

8.5.6 Krav om å være disponibel for arbeidsmarkedet

Kravene om å være disponibel for arbeidsmarkedet og reell arbeidssøker med sikte på at den ledige skal komme raskt i arbeid, vil ikke kunne ha samme gjennomslag i den perioden vedkom-

mende er ved grunnskole- og videregående opplæring som for helt/delvis ledige og ledige på tiltak. F.eks. virker det lite rimelig å stille krav om å avbryte opplæringen dersom det foreligger et relevant jobbtillbud, slik tilfelle er for de kortvarige kurstillbudene. For denne gruppen dreier jobbtillbudene seg dessuten ofte om relativt kortvarige ansettelse, og ikke et arbeid som de vil kunne beholde over lengre tid.

8.5.7 Delvis ledige dagpengemottakere

Et spørsmål er om delvis arbeidsledige med rett til dagpenger skal kunne motta dagpenger ved opplæring på linje med helt ledige. Dette er en gruppe som ønsker å jobbe mer (ufrivillig deltid), og som skiller seg fra øvrige ledige ved at de har en sterkere tilknytning til arbeidsmarkedet. Noen går tilbake i full jobb igjen etter ledighetsperioden, mens andre blir helt ledige og mottar fulle dagpenger.

Faren for at dagpenger benyttes som planlagt finansiering av opplæring av arbeidstakere og arbeidsgivere i fellesskap, er langt større når retten åpnes for delvis ledige. En karenstid på tre (eventuelt seks) måneder vil neppe effektivt demme opp for slike tilpasninger. For noen kan en reduksjon i arbeidstid, i stedet for oppsigelse, være en tilpasningsmekanisme for arbeidsmarkedet i en konjunkturedgang. Dette kan tale for at delvis ledige ikke omfattes av retten til dagpenger under opplæring så lenge de er i et arbeidsforhold, og at retten først inntreffer når de eventuelt blir helt ledige. På den annen side vil dette kunne virke urimelig overfor dem som begynner en dagpengeperiode som delvis ledige, og etter en tid mister jobben og blir helt ledige, og som på dette tidspunktet ikke vil ha tilstrekkelig tid igjen av dagpengeperioden til å kunne påbegynne og gjennomføre opplæringen.

8.5.8 Aldersavgrensning

Når man tar hensyn til den tiden som reelt sett vil være til disposisjon for opplæringsformål, antar utvalget at en grunnopplæring kombinert med dagpenger primært vil være aktuelt for personer som er nær en fullført grunnskole- eller videregående opplæring. Fullføring er videre mest realistisk for dem med lang dagpengerett.

Som nevnt foran er det et vilkår for rett til dagpenger at en har hatt en arbeidsinntekt i siste kalenderår på minimum 1,5G eller 3G i løpet av de tre siste kalenderårene. Det er relativt få ledige unge som mottar dagpenger. Den vanligste

arbeidsmarkedsrelaterte stønaden blant disse er tiltakspenger. Ungdomsretten, som gir lovfestet rett til videregående opplæring, gjelder ut det skoleåret som begynner det året en fyller 24 år. For å redusere mulighetene for en strategisk utsettelse av utdanningen til etter utløpet av ungdomsretten, for derved å kunne få en dagpengefinansiert videregående opplæring, er det grunn til å heve aldersgrensen utover 24 år.

Forventet varighet som arbeidsledig øker med alder, og for eldre arbeidstakere uten fullført videregående opplæring vil ledighetsperioden ofte være lang. På den annen side vil mange av disse ha begrenset med år som yrkesaktiv etter en eventuell dagpengeperiode med utdanning. Samtidig er yrkesdeltakingen i eldre aldersgrupper økende, blant annet på grunn av pensjonsreformen. En øvre aldersgrense for rett til dagpenger under opplæring må balansere disse hensynene.

8.5.9 Utdanningsplan i Nav

Retten til å velge dagpenger under opplæring gjelder i utgangspunktet alle heltidsledige i aldersgruppen. Men for å sikre et effektivt og formålsrettet utdanningsløp legger utvalget til grunn at det stilles krav til både opplegg for og gjennomføring av opplæringen. Dagpenger under opplæring betinger et organisert og godkjent opplæringstilbud, at Nav-kontoret i samarbeid med brukeren lager en individuell utdanningsplan, og at det etableres rutiner for oppfølging og kontroll for å sikre at utdanningen gjennomføres i henhold til omforent plan. Hvem som i den aktuelle målgruppen skal få anledning til utdanning med dagpenger, bør – i tråd med praksis for øvrige tiltak – skje på grunnlag av Nav-kontorets/veileders vurdering av den enkeltes ønsker/behov, tilgjengelige opplæringstilbud, og den enkeltes reelle muligheter til å gjennomføre den aktuelle opplæringen i løpet av stønadsperioden. Opplæringen må være en fulltidsaktivitet. Med deltidsopplæring vil dagpengemottakere i praksis få betalt fritid, og utvalget ser det ikke som hensiktsmessig å kombinere grunnopplæring over et lengre tidspunkt og jobbsøking der dagpenger legger grunnlaget for livsoppholdet.

8.5.10 Sanksjoner og avstenging

Deltakelse i grunnopplæring med dagpenger kan ses på som et tiltak på linje med øvrige arbeidsmarkedstiltak der siktemålet er å øke deltakernes arbeidsmuligheter. Tanken bak sanksjoner – som for eksempel midlertidig avstenging av dagpen-

ger – er at trusselen om og bruk av dette skal sikre en effektiv tiltaksgjennomføring. Utvalget legger til grunn at dagens sanksjonsregime også gjøres gjeldende når den ledige deltar i grunnopplæring med dagpenger, så langt det passer. For eksempel dersom deltakeren lar være å følge utdanningsplanen de er blitt enig om på forhånd, eller at deltakeren avbryter opplæringen uten gyldig grunn.

8.6 Utvalgets forslag

- Helt arbeidsledige kan kombinere mottak av dagpenger med opplæring på heltid, med sikte på fullføring av grunnskole- og/eller videregående opplæring, uten krav om å være disponibel for arbeidsmarkedet.
- Rett til dagpenger under opplæring omfatter helt ledige med dagpengerettigheter som ikke har fullført og bestått grunnskole- og/eller videregående opplæring, og gjelder ikke delvis arbeidsledige.
- Dagpengesats under opplæring settes til 60 prosent av ordinær sats, uavhengig av hvor lang dagpengeperioden de har rett til.
- Retten til dagpenger ved grunnskole- og videregående opplæring avgrenses til personer i alderen 30–55 år.
- Dagpenger under opplæring tilpasses varighetsbegrensningene i dagens dagpengeregelverk.
- Den korteste gjenstående varigheten på dagpenger ved grunnskole- og videregående opplæring settes til tre måneder etter fullført planlagt opplæring med dagpengesats tilsvarende som for aktivt arbeidssøkere.
- Dagpenger ved grunnskole og videregående opplæring kan startes opp tidligst etter tre måneders arbeidssøkerperiode.
- Det kreves en realistisk utdanningsplan, i samarbeid med og godkjent av Nav-kontoret.
- Utdanningsplanen skal inkludere et opplegg for oppfølging.
- Dagens regelverk for sanksjonering gjøres gjeldende også når den ledige deltar i opplæring med dagpenger.
- Dagpenger ved grunnskole- og videregående opplæring begrenser ikke rett til støtte i Lånekassen utover generell inntektsavkortning.
- Retten gjelder for dagpengeberettigete, og som er bosatt og som arbeider i Norge, inklusive EU/EØS- borgere som bor og jobber her i landet.

8.7 Effekter av rett til dagpenger ved grunnskole- og videregående opplæring

8.7.1 Utdanningseffekten

Utvalget vurderer utdanningseffektene av rett til å beholde dagpenger med redusert sats under grunnskole- og videregående opplæring som usikker. Ettersom svært få dagpengemottakere tar formell utdanning i dag, vil utdanningseffekten være svært lik antallet som velger grunnopplæring med dagpenger. Langt fra alle i målgruppen vil ha motivasjon for og evne til å utarbeide en realistisk plan i samarbeid med Nav-kontoret.

Utvalget har ved vurderingen lagt til grunn at satsen skal gi omtrent den samme forventede utbetalingen enten en velger grunnopplæring eller arbeidssøking. Noen av dem som i utgangspunktet er motivert for utdanning kan forventes å velge dette heller enn å søke på ledige jobber med usikkert resultat.

De økonomiske betingelsene, herunder sum av støtte gjennom stønad og stipend vil også kunne ha stor betydning for utdanningseffekten. Støtte fra Lånekassen kombinert med redusert dagpengesats vil kunne sikre en rimelig livsoppholdsinntekt, selv for dem med tidligere yrkesinntekt så vidt over minstekravet for rett til dagpenger og/eller kort yrkeshistorie. Ordningen er utformet for å luke ut de som kun ønsker å delta for å få stønad i en lengre periode enn de ville fått som aktive arbeidssøkere. Den målrettes mot dem som er motiverte for utdanning og har tro på prosjektet. Det ligger også et insentiv til å velge opplæring ved at disse da får mulighet til en ekstra periode på inntil tre måneder etter fullført grunnopplæring med jobbsøking til fulle dagpengerettigheter.

Utvalgets forslag inneholder også elementer som skal bidra en effektiv gjennomføring. For det første vil tidsbegrensningene i ordningen virke disiplinerende. Tilsvarende vil kravet om en individuell utdanningsplan, rutiner for oppfølging og kontroll/sanksjonsmulighet mv. kunne gi klare mål for og sikre nødvendig progresjon i opplæringsløpet.

Hvilke opplæringstilbud denne ordningen vil kunne benyttes for å ta, vil være avhengig av lokale variasjoner i tilbud, fleksibiliteten i tilbudene og hva slags samarbeid det er mellom Nav-kontoret og opplæringstilbyderne. Hvilke fag personen tar vil også påvirke hvorvidt det finnes modulstrukturerte eller nettbaserte løsninger. Les mer i kapittel 5 om opplæringstilbudene.

8.7.2 Arbeidsmarkedseffekter

Arbeidsmarkedseffekten vil kunne være todelt. Det vil være færre overganger til jobb blant dem som er under utdanning fordi de da ikke er aktive arbeidssøkere. På den annen side er det relativt få overganger til jobb i gruppen med svake formelle kvalifikasjoner. For mange skjer overgangen til arbeid i løpet av den første tiden som arbeidsledig. I og med at utdanningsstøtten etter forslaget først vil kunne gis etter noen måneder som ledig, vil perioden med opplæring i seg selv neppe ha vesentlig negativ effekt for overgangen til arbeid.

Effekten på jobbmuligheter etter avsluttet utdanning er usikker og varierer mellom personer. Selv om Nav-kontoret skal vurdere hvorvidt utdanningsplanene er realistiske og gjennomførbare, anbefaler utvalget ikke at (til dels subjektive) vurderinger i Nav om arbeidsmarkedseffekter skal begrense retten til dagpenger ved grunnskole- og videregående opplæring. Her vil kravet om egenandel ha betydning. Når den enkelte selv må bære en kostnad under utdanningen, vil det kun være personer som tror det vil hjelpe dem i etterkant som faktisk vil velge å ta grunnskole- og videregående opplæring. Med redusert sats vil ikke ordningen framstå som attraktiv, med mindre man har ambisjoner om en aktiv periode i arbeidslivet etter endt grunnopplæring, og en tro på at utdanningen faktisk vil bidra til bedre jobbsjanser og/eller høyere lønn.

8.7.3 Utsiktede virkninger

De økonomiske betingelsene i form av kombinert (redusert) dagpengesats og eventuelt supplerende støtte fra Lånekassen, ekstra tre måneders aktiv jobbsøking med dagpenger avgrenset til målgruppen, en velbegrunnet realistisk plan mv. er viktige elementer som kan bidra til at dagpenger framstår som en attraktiv måte å finansiere grunnskole- og videregående opplæring på. Innretningen av forslaget innebærer at de som har deltatt i arbeidslivet i noen år, får en høyere livsoppholdsinntekt enn unge med lite arbeidserfaring, som vil ha minst å tjene ved utsatt utdanning. Med tilgang til dagpenger ved grunnskole- og videregående opplæring først etter tre, eventuelt seks måneder med aktiv jobbsøking for alle i målgruppen, reduseres muligheten for at enkelte vil kunne strategisk skape en situasjon med tap av jobb i forkant av et planlagt utdanningsløp. Utvalget forventer på denne bakgrunnen at forslaget ikke vil gi grunnlag for strategisk tilpasning av betydning med økte tilstrømning til ledighet. Det

er videre liten grunn til å forvente en fortrengningseffekt ved at annen utdanningsaktivitet vil falle bort. Få blant dem tiltaket treffer ville finansiert utdanningen på egenhånd.

8.8 Iverksetting

Tiltaket er å gi utvalgte arbeidsledige personer med dagpengerettigheter en anledning til å ta opplæring på grunnskole- eller videregående nivå med redusert dagpengesats. Selv om forslaget forventes å legge til rette for at flere voksne fullfører grunnskole- og videregående opplæring, er effektene usikre. Utvalget viser til drøftingen i kapittel 7 der det gis en rekke argumenter for hvorfor en slik endring i regelverket ikke bør gjelde alle fra dag en.

Iverksetting bør skje gjennom en pilot og påfølgende forsøksperiode. I denne perioden må de arbeidsledige som gis dette tilbudet velges ut på en måte som muliggjør kartlegging av effekter i etterkant. Det er særlig tre effekter som vil avgjøre for om tiltaket er vellykket og aktuelt for full skala: utdanningseffekt, arbeidsmarkedseffekt av utdanning og eventuell effekt på innstrømning til arbeidsledighet blant personer med dagpengerettigheter. Det er viktige forskjeller mellom disse tre.

Utdanningseffekten er uten tvil den enkleste å avdekke ettersom svært få ordinære dagpengemottakere velger å starte på en formell utdanning under dagens regelverk. Dette innebærer at det kontrafaktiske utfallet (slik det framkommer blant dem som ikke får tilbud) er svært lik null. Med andre ord, utdanningseffekten vil for praktiske formål være lik andel i gruppen som får tilbud med oppnåelse av en formell kompetanse etter ett til to år. Det er verdt å merke seg at effektene vi er på jakt etter i forsøket er effekter av muligheten til grunnskole- og videregående opplæring med dagpenger. Hvilke konsekvenser denne muligheten vil ha, avhenger fundamentalt av hvor mange som benytter seg av den. Med kunnskap om andelen som gjennomfører (og enkelte øvrige antakelser), vil det også være mulig å identifisere effekten av å gjennomføre. Men det er verdt å understreke at tiltaket er å åpne for mulighet til grunnopplæring, og forsøket bør derfor kartlegge effektene av nettopp dette. Forsøket legger opp til tilfældighet i muligheten til å få vurdert et ønske om grunnopplæring og dagpenger av en veileder på Nav-kontoret. Faktisk bruk av ordningen vil ventelig finnes blant en selektert gruppe av dem som får muligheten.

Arbeidsmarkedseffekten vil være langt mer krevende å avdekke og stiller større krav til antall personer som omfattes av forsøksordningen. Om vi eksempelvis bruker yrkesdeltaking (eller selsetting) to år etter starten av dagpengeforløpet som utfallsmål, vil kanskje omkring halvparten være i jobb. Effekten vil være forskjell i jobbandel mellom dem som fikk tilbud om mulighet for grunnskole- og videregående opplæring med dagpenger, og dem som møtte det ordinære regelverket. Ettersom mange andre forhold av «tilfeldig karakter» påvirker om arbeidsledige kommer i jobb eller ikke, er det nødvendig med langt flere personer i tiltaks- og kontrollgruppen enn det som er nødvendig for å avdekke utdanningseffekten. Arbeidsmarkedseffekten vil også være nært knyttet til utdanningseffekten ettersom det kun er blant dem som velger å ta utdanning vi kan forvente noen uttelling i form av økt jobbsjanse og høyere inntekt etter at denne er avsluttet.

Innstrømmingseffekter oppstår ved at personer avslutter arbeidsforhold, unnlater å ta imot nye tilbud om jobb eller søker mindre effektivt på jobber på grunn av muligheten til dagpenger ved grunnskole- og videregående opplæring. Utvalget mener at utformingen av tiltaket hindrer slike effekter av betydning, men det er ønskelig at en forsøksperiode søker å avdekke uønskede virkninger av denne typen.

En iverksetting via forsøk vil inneholde ulike elementer:

Informasjon

Ettersom tiltaket i full skala vil innebære at arbeidssøkende er kjent med dette fra første dag de blir ledige, bør det samme gjelde i forsøket. For å kunne studere utilsiktede virkninger (innstrømming) er det dessuten viktig å gjøre det kjent for personer som får en slik rett, og helst bør denne retten være kjent før en eventuelt blir arbeidsledig. Det er viktig å utarbeide en gjennomtenkt informasjonskampanje som en integrert del av implementeringen. Valg av informasjonsplattformer, innhold og øvrige elementer i denne kampanjen har utvalget ingen særlige forutsetninger for å vurdere. Dette bør skje i tett kontakt med faglig kommunikasjonskompetanse.

Pilot og varighet av forsøksperioden

I forkant av forsøksperioden bør det gjennomføres en pilot der en etablerer kunnskap om informasjon om ordningen fanges opp hos brukerne, og om behov for veiledning av saksbehandlere og

andre praktiske spørsmål knyttet til implementeringen.

Langden på forsøksperioden må være lang nok til at (i) tilstrekkelig mange vil benytte seg av tilbudet, jf. diskusjonen av styrke i forrige avsnitt, og til at (ii) den arbeidsledige må ha tid til å søke jobb i etterkant av avsluttet opplæring.

Utvalget ser for seg en forsøksperiode på tre år pluss en «etterperiode» på to år for å kartlegge arbeidsmarkedseffekter. Det vil være naturlig å både fortsette tiltaket og utvide det dersom det viser seg at utdanningseffekten er kraftig etter to til tre års forsøksperiode (jf. praksis med endring til virkestoff i placebogruppen ved utprøving av et nytt legemiddel dersom dette viser seg effektivt).

Hvem skal omfattes av forsøksordningen?

Utvalgets flertall framhever at måten man velger ut dem som skal få tilbud om mulighet til utdanning med dagpenger på er kritisk for å kunne kartlegge effekter. Det finnes intet åpenbart sett av kriterier som kan brukes til å peke ut hvilke arbeidsledige som bør velges ut fra formålet med ordningen. Så lenge det ikke er budsjettammer for å gi alle arbeidsledige som fyller kriteriene tilbudet fra dag en, må en eller annen form for rasjonering praktiseres. Flertallet i utvalget mener at systematisk tilfeldig tilordning verken framstår som uetisk eller i konflikt med formålet. Det er viktig å understreke at det ikke per i dag finnes et kunnskapsgrunnlag for å avgjøre hvem som eventuelt burde prioriteres ut fra målet om størst mulig effekt.

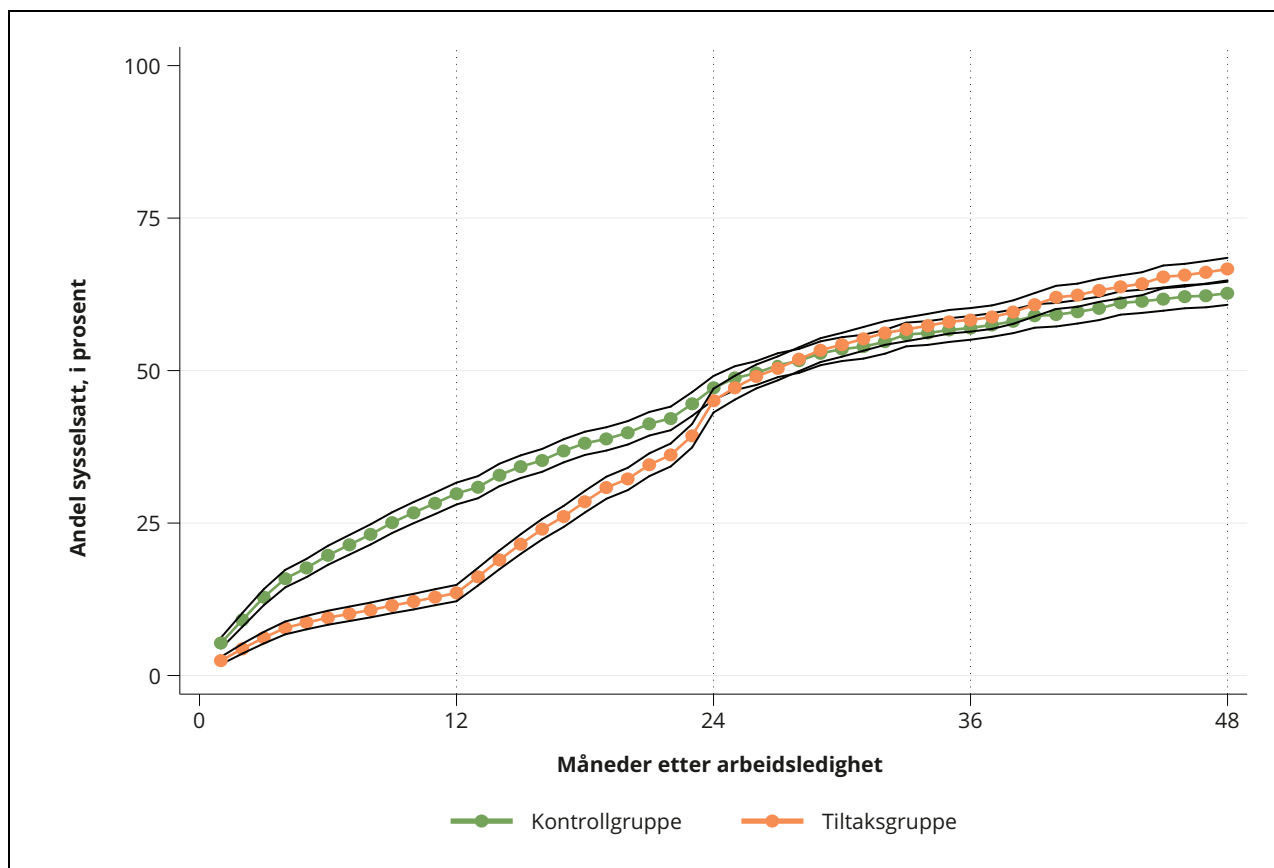
Det er tre særlig aktuelle former for systematisk tilfeldig tildeling (i) individnivå (ii) aldersgrupper og (iii) bosted (Nav-kontor).

De tre alternativene drøftes i det følgende:

Utselgelse på individnivå

Tilbud om opplæringsmulighet for arbeidsledige med dagpenger kan gis dersom man er født på utvalgte (tilfeldige) datoer. Det viktige her er at den tilfeldige tilordningen av retten sikrer at de som får muligheten, er like de som ikke får, i forkant av valget om å starte opplæring. Fødselsdato er ett av flere alternativer.

Statistisk styrke er en viktig utfordring ved forsøk som har ambisjoner om å kartlegge slike effekter. Ettersom de sanne effektene er ukjente for oss, må vi først vurdere realistiske nivåer på hva vi (i beste / verste fall) kan forvente når det gjelder effekter på viktige utfall. Deretter må vi anslå den statistiske usikkerheten for så å simu-



Figur 8.7 Andel i jobb, målt måned etter lengde på søke-/utdanningsperiode. 95 prosent konfidensintervall.
Kilde: Statistisk sentralbyrå; utvalgets egne beregninger.

lere data (mange ganger). Slike simuleringer vil kartlegge hvor mange observasjoner vi trenger i data for å kunne avvise at effektene vi anslår, skyldes tilfeldigheter/statistisk usikkerhet, når de faktisk er sanne. Med andre ord, vi må unngå så små utvalg at vi ender opp med effekter som er interessante, men som ikke er statistisk signifikante.

Som nevnt over er utdanningseffekten av en mulighet til dagpenger ved grunnskole- og videregående opplæring relativt enkelt å avdekke, og det er ikke nødvendig med mange hundre i hver gruppe for å avdekke effekter av interessant størrelse (for eksempel én av ti). Grunnen er ganske enkelt at ingen i praksis gir avkall på dagpenger i dag for å begynne på en grunnopplæring.

Arbeidsmarkedseffekten er langt vanskeligere å avdekke, av flere grunner. I figur 8.7 har vi illustrert andelen i jobb målt ved antall måneder etter oppstått arbeidsledighet for de to gruppene, med og uten tilbud om mulighet til opplæring. I kontrollgruppen søker arbeidsledige jobb som vanlig (med en månedlig sannsynlighet for jobb på 2,5 prosent, slik at nesten 25 prosent er i jobb etter ti

måneder). I tiltaksgruppen, med 6 500 arbeidsledige, er det halvparten som begynner i utdanning og blir der i tolv måneder. Arbeidsmarkedseffekten etter ett år med utdanninger er på 1,8, dvs. nesten en dobling av sannsynligheten for å komme i arbeid.

Etter tolv måneder er dermed sysselsettingen i tiltaksgruppen kun omkring halvparten hva vi finner i kontrollgruppen. Men ettersom utdanningen har økt sjansen til få jobb med 80 prosent i vårt eksempel, øker andelen raskt. Likevel har ikke tiltaksgruppen passert kontrollgruppen før etter 24 måneder (dvs. halvannet år etter).

De to båndene rundt andelen i jobb for de to gruppene i figur 8.7 illustrerer den statistiske usikkerheten når vi i utgangspunktet hadde vel 3 200 arbeidsledige i hver gruppe (og dermed 1 600 som startet i utdanning). Vi må i dette eksempelet følge personene i over tre år for å kunne avdekke en positiv arbeidsmarkedseffekt der de to konfidensintervallene ikke overlapper hverandre.

Merk at vi her omtaler den endelige arbeidsmarkedseffekten, dvs. totaleffekten av inne-

Tabell 8.4 Når forventer vi å kunne avdekke arbeidsmarkedseffekter?

Utvalgs- størrelse	Utdanningseffekt (i prosentpoeng)	Jobbsjans- effekt av full- ført opplæring	Totale sysselsettingseffekter og styrke, måneder etter at arbeidsledighet inntreffer					
			24		36		48	
			Effekt	Styrke	Effekt	Styrke	Effekt	Styrke
3000	10	50	-0,55	15 %	0,33	15 %	0,66	16 %
3000	10	80	0,12	12 %	0,83	15 %	1,27	23 %
3000	25	50	-1,57	31 %	0,41	7 %	1,27	26 %
3000	25	80	-0,27	7 %	1,95	43 %	2,63	64 %
3000	50	50	-0,35	78 %	0,91	13 %	3,06	69 %
3000	50	80	-0,31	11 %	4,06	93 %	5,83	100 %
5000	10	50	-0,72	17 %	0,14	12 %	0,67	10 %
5000	10	80	-0,13	14 %	0,90	14 %	1,19	21 %
5000	25	50	-1,42	24 %	0,59	24 %	1,59	35 %
5000	25	80	-0,08	12 %	1,97	41 %	2,87	68 %
5000	50	50	-3,56	80 %	0,61	13 %	2,66	59 %
5000	50	80	-0,26	12 %	3,97	85 %	5,70	100 %

Kilde: Utvalgets egne beregninger.

låsning under og bedre jobbmuligheter i etterkant av opplæringen. Det er langt lettere å fastslå hvorvidt sjansen for jobb har økt etter avsluttet opplæring. Det er også verdt å understreke at vi omtaler effekten av tilbud om mulighet for dagpenger ved grunnskole- og videregående opplæring. Vi kan finne gjennomsnittseffekt blant dem med utdanningseffekt ved å dele på andelen som faktisk starter og fullfører (hvilket i dette tilfellet er 0,5). Men for politikktutforming er den interessante effekten på andel i jobb, blant dem som får muligheten.

Det er åpenbart at den samlede arbeidsmarkedseffekten avhenger av andelen som benytter seg av tilbudet og hvor stor økningen i jobbsjansen er som følge av opplæringen. Om vi kan avdekke arbeidsmarkedseffekten er også avhengig av antall personer som omfattes av ordningen. I tabell 8.4 gjengis effekten på andelen i jobb etter 24, 36 og 48 måneder for ulike antakelser om utdanningseffekten, økning i jobbsjansen etter gjennomført opplæring og antall nye arbeidsledige i målgruppen hvert år (hvorav halvparten får tilbudet om mulighet til dagpenger ved grunnskole- og videregående opplæring). Tabellen er basert på 100 simuleringer og viser i tillegg til

gjennomsnittseffekten også andelen av de hundre der effekten er signifikant ulik null på 5-prosent nivå.

Til grunn ligger ulike antakelser om utdanningseffekt. Med 10 menes at én av ti som får mulighet til dagpenger ved grunnskole- og videregående opplæring faktisk fullfører (etter som vi antar at ingen i kontrollgruppen gjør det). Vi ser på tre ulike alternativer; 10, 25 og 50, der 50 framstår som en absolutt øvre grense for hva utdanningseffekten kan tenkes å bli. Sysselsettingseffekten av utdanning henspiller på prosentvis økning i sjansen for å få jobb hver måned (gitt at man fremdeles er uten jobb) etter at opplæringen er avsluttet. Utvalgsstørrelse betyr antall personer som omfattes av forsøket der halvparten er i tiltaksgruppen.

Med effekt menes forskjell i andelen i jobb etter 24, 36 og 48 måneder basert på et gjennomsnitt av 100 simuleringer med henholdsvis 3 000 og 5 000 personer totalt. Det første vi merker oss er at gjennomsnittseffekten alltid er negativ etter to år, men den snur til positiv tolv måneder senere. Likevel er effekten etter tre år ofte nær null, og det er kun med høy utdanningseffekt og økning i jobbsjansen at det er styrke på over to

tredeleer.¹⁰ Det innebærer at vi finner en positiv signifikant effekt på andelen i jobb i to av tre tilfeller.

Det kommer tydelig fram av tabellen at den totale arbeidsmarkedseffekten er kritisk avhengig av både utdanningseffekt og økning i jobbsjanse i etterkant. Innenfor rimelige antakelser for disse to er det langt fra opplag at selv en innstrømning på 5 000 vil sikre at vi i etterkant kan påvise positive effekter som signifikante.

Aldersgrupper

Et aktuelt alternativ er å velge ut en eller flere aldersgrupper som gis prioritet der alle innenfor utvalgte grupper gis tilbud, mens andre ikke får anledning i løpet av forsøksperioden. Ved å velge to aldersgrupper, eksempelvis de som runder 28–31 år og 36–40 år i innføringsåret er det mulig å sammenlikne 28–29-åringene med dem på 26–27 år, 30–31 år med 32–33 år osv. På den måten er det mulig å etablere tilstrekkelig antall personer i både tiltaks- og kontrollgruppene dersom forsøksperioden gir tilbud over et par år.

Det er opplagt mulig å kartlegge utdanningseffekten via dette opplegget, men det er langt mer usikkert om det er mulig å avdekke en arbeidsmarkedseffekt av en størrelse man kan forvente. Den statistiske usikkerheten vil med denne metoden være større enn ved en ren tilfeldig tilordning.

Nav-kontorer/kommuner

Det er omkring 450 Nav-kontorer i Norge, og man kunne tenke seg at halvparten av disse fikk muligheten til å gi tilbud om dagpenger ved grunnskole- og videregående opplæring. Det er imidlertid liten grunn til å tro at man etterkant ville kunne avdekke arbeidsmarkedseffekter ved en slik iverksetting ettersom man i praksis da vil ha kun 225 enheter i hver tiltaksgruppe.

Utvalgets vurdering er at tilfeldig tilordning bør skje på individnivå, men dette må vurderes i detalj ved forberedelser til forsøket.

Kartlegging av utilsiktede virkninger

Det er imidlertid god grunn til å trekke ut et antall Nav-kontorer tilfeldig som ikke omfattes av forsøket. På denne måten kan man studere mulige

«spillover-effekter» på andre arbeidstakere i samme region og muligens også hvorvidt adgang til dagpenger ved grunnskole- og videregående opplæring medfører økt innstrømning til arbeidsledighet.

Variasjon i dagpengesatsen?

Ettersom det er usikkert hvor attraktiv denne muligheten er for arbeidssøkende, ville det være ønskelig å kunne variere nivået på reduksjonen i dagpenger, f.eks. på nivåer under og over 60 prosent (utvalgets forslag). Så lenge en slik variasjon ikke utfordrer styrkekravet ved at det blir vanskelig å fastslå om faktiske effekter finnes, vil den være svært nyttig for utformingen av tiltaket. Men etter utvalgets vurdering er det for få personer årlig som vil ha denne rettigheten, til at det er mulig med særlig variasjon i dagpengesatsen.

Økte administrative ressurser til Nav

Nav-kontorene tildeles noe ekstra ressurser til administrasjon slik at de som ikke får tilbudet, ikke rammes av at medarbeidere må bruke tid på å vurdere ønsker fra andre arbeidsledige om dagpenger ved grunnskole- og videregående opplæring. I så fall kan anslag på arbeidsmarkedseffektene kunne bli påvirket av svekkede utfall for kontrollgruppen som ikke fikk noen utdanningsmulighet.

8.9 Kostnader

Kostnadene over offentlige budsjetter består av utgifter til opplæringen og økte dagpengeutbetalinger som følge av at mottaksperioden utvides. Gjennomsnittskostnad for opplæring av voksne på videregående nivå er 42 000 kroner, sammenliknet med 60 000 kroner for voksne i grunnskoleopplæringen.

Selv med redusert dagpengesats vil man måtte forvente at dagpengeutbetalingen til dem som velger grunnskole- eller videregående opplæring vil bli høyere enn hva de ville mottatt ut fra dagens regelverk. Om man antar at dagpengegrunnlaget for gjennomsnittspersonen som benytter seg av tilbudet er 4G vil vedkommende motta omkring 173 000 kroner etter skatt på årsbasis. Om vi legger til tre måneders jobbsøking, både før og etter på full dagpengesats, kommer ytterligere 100 000 kroner. Merkostnadene i forhold til ordinære dagpenger er kritisk avhengig av forventet varighet. Om de som tar opplæring ville vært arbeidsledige

¹⁰ Det vi kaller betegner som styrke er strengt tatt hvilken andel av de 100 simuleringene som fant en signifikant effekt (og derfor kan den bli 100 prosent).

i ni måneder vil de ha mottatt 150 000 kroner etter skatt, og merkostnaden ville blitt omkring 125 000 kroner per deltaker. Det er verdt å understreke at dette kun er et illustrativt eksempel. I tillegg kommer administrative kostnader i Nav. Det er også verdt å merke seg at tapte skatteinntekter knyttet til forsinket overgang til jobb ikke er regnet med her.

De samlede kostnader for det offentlige under forsøksperioden vil være knyttet til antallet som omfattes av forsøket og gis rett til dagpenger ved grunnskole- og videregående opplæring. Med utgangspunkt i personer som ble arbeidsledige gjennom 2017 er det til sammen omtrent 6 500 personer i alderen 30–55 år som mangler fullført videregåendeopplæring, jf. tabell 8.2. Ettersom rett til dagpenger ved grunnskole- og videregående opplæring først vil kunne inntreffe etter tre måneder, og saksbehandlingstid i Nav-kontoret kan føre til at ønsket utdanning ikke kommer i gang pga. for knapp tid, vil antall potensielle deltakere være vesentlig mindre enn 6 500 per år. Dermed kan det være aktuelt å strekke forsøksperioden ut noe i tid.

Eksempelet over beskriver antakelser som innebar en kostnad for det offentlige (etter skatt) på omkring 175 000 kroner per deltaker på årsbasis, hvorav 50 000 kroner er driftskostnader. Med 6 500 støtteberettigete der halvparten blir gitt tilbud og en utdanningseffekt på 40 prosent, er det

1 300 dagpengemottakere under opplæring hvert år i forsøksperioden, med en total kostnad årlig på omkring 225 millioner kroner. Utvalget understreker usikkerheten knyttet til kostnadsberegningen per deltaker og særlig gjelder dette merutgifter knyttet til forlenget dagpengeperiode. Selve forsøket vil gi svar på det, men som grunnlag for beslutning om dette skal iverksettes er det nødvendig å anslå kostnader på annet vis.

Når retten iverksettes i fullskala vil antallet personer som omfattes være avhengig av hvor mange i målgruppen som blir arbeidsledige, andelen blant dem som vil velge å benytte seg av tilbudet, og i hvilken utstrekning de har en realistisk utdanningsplan. Arbeidsledighet og mottak av dagpenger påvirkes imidlertid ikke bare av konjunkturer, men også av strukturelle endringer i økonomien og demografiske endringer, som særlig er bestemmende for hvem som blir ledig over tid. Med økende krav til kompetanse for deltakelse i arbeidslivet vil vi forvente at andelen blant de ledige uten fullført videregående opplæring vil kunne øke i årene som kommer.

På lengre sikt vil konsekvenser for offentlige budsjetter være uløselig knyttet til arbeidsmarkedseffekten som er enda vanskeligere å anslå. Jo flere som kommer i jobb, jo høyere vil skatteinntektene være, samtidig som offentlige overføringer reduseres.

Kapittel 9

Lønnsrefusjon ved utdanningspermisjon



Figur 9.1

9.1 Problemstilling

Mer enn halvparten av personene i målgruppen er i arbeid, jf. kapittel 4. Noen har fast ansettelse og velordnede arbeidsforhold, mens andre har løsere tilknytning – ofte avbrutt av perioder med ledighet. Utvalget finner det relevant å se på tiltak som bidrar til at også sysselsatte gis mulighet til å gjennomføre grunnskole- og videregående opplæring. I det følgende utredes det om lønnsrefusjon kan være et velegnet virkemiddel for å bedre arbeidsgiveres motivasjon til å tilrettelegge for ansattes deltakelse i formell grunnopplæring.

Individuell rett til hel eller delvis utdanningspermisjon ble innført fra 2001 for utdanning på grunnskole- og videregående nivå, og for annen yrkesrelatert opplæring, se avsnitt 9.2.3 for mer detaljer. Formålet med bestemmelsen i arbeidsmiljøloven er å møte behovet for økt kompetanse og omstilling i arbeidslivet, men det er relativt få som benytter seg av denne retten.¹ Generelt vet vi lite om årsakene siden bestemmelsen ikke har vært evaluert, og bruken ikke blir rapportert i

noen sentrale registre. Den viktigste årsaken er trolig at permisjonen er ulønnet og at den følgelig må finansieres med støtte fra Lånekassen eller egne midler. Det finnes ikke eksakte tall som viser hvor mange som benytter Lånekassen ved utdanningspermisjon, men det er trolig ikke mange.²

Arbeidstakere uten fullført grunnskole- eller videregående opplæring har ofte lav inntekt og svak stilling på arbeidsmarkedet, noe som kan bety at mange verken har råd til å avstå fra inntekt under utdanning, eller tar sjansen på å bli utdanningsfri. I tillegg finnes en rekke andre individuelle og strukturelle forklaringer, se kapittel 7.4. Selv om arbeidsgiver har et avtalefestet ansvar for ansattes kompetanseutvikling, er det også gode årsaker til at virksomheter ikke finner det rimelig å ta den fulle kostnaden for ansattes deltakelse i grunnopplæring, se kapittel 7.1. Jmfør humankapitalteorien vil virksomheter prioritere opplæring som er bedriftsrelevant, men som fortrinnsvis ikke er nyttig eller fullt ut observerbar for andre virksomheter. Avkastningen av investeringer i formell utdanning antas å være lavere fordi den bidrar til å gjøre arbeidstakeren mer attraktiv også for andre aktører på arbeidsmarkedet. Dette kan ses som argumenter for risikodeling hvor fellesskapet tar en del av regningen. Et annet aspekt er at allmenn rett til kostnadsfri grunnopplæring skaper en forventning om at utdanning på grunnskole- og videregående nivå er samfunnets ansvar.

En refusjonsordning ved utdanningspermisjon kan bidra til å utløse lønnsomme utdanningsinvesteringer som ellers ikke ville vært gjennomført av arbeidsgiver eller arbeidstaker selv. Tiltaket gir

¹ Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. § 12-11. Utdanningspermisjon.

² Lånekassen har i alt drøyt 10 000 kunder registrert i grunnopplæring for voksne (se avsnitt 6.2), men registrerer ikke hvor mange av disse som er i utdanningspermisjon. En betydelig andel av de voksne kundene er imidlertid flyktninger og personer med ytelser fra NAV og majoriteten av disse tilfredsstillende ikke kriteriene for utdanningspermisjon.

også merverdi dersom mer stabile arbeidsforhold reduserer bruk av inntektssikringsordninger. Samtidig må det påregnes at en slik refusjonsordning i noen grad vil kunne brukes til å finansiere opplæring som likevel ville funnet sted.

9.2 Forhistorie og dagens ordninger

Som bakgrunn for utvalgets forslag til ny refusjonsordning oppsummerer vi her retten til å ta utdanningspermisjon og Kompetanse Norges ordning Kompetansepluss. I tillegg refererer vi noen tidligere utredninger som er gjort på dette temaet, og gir en kort gjennomgang av eksisterende etter- og videreutdanning. Til sist gis en omtale av relevante ordninger fra andre land.

9.2.1 Utdanningspermisjon i tidligere NOU-er

Spørsmålet om å styrke arbeidstakers rett til permisjon for å ta utdanning springer ut fra Kompetansereformen og har vært behandlet av flere offentlige utvalg før den ble nedfelt i arbeidsmiljøloven fra 1. januar 2001.³ Mange arbeidstakere hadde også tidligere mulighet til å ta utdanningspermisjon, men adgangen var da regulert gjennom sentrale eller lokale forhandlinger, eller ved personlige avtaler.⁴ Mens det har vært bred enighet om at adgang til utdanningspermisjon er viktig for å sikre kompetanseheving og omstillings- evne i arbeidslivet, har det vært vanskeligere å finne gode finansieringsordninger for livsopphold under utdanningspermisjon.

NOU 1997: 25 *Ny kompetanse* hadde som mandat å legge grunnlaget for en ny nasjonal handlingsplan for voksenopplæring og kompetanseutvikling i arbeids- og samfunnslivet. Blant de mange konkrete forslagene til slik handlingsplan som utvalget la fram, var forslag om at rettigheter til utdanningspermisjon lovfestet for å sikre likebehandling av alle arbeidsgivere og arbeidstakere. Utvalgets forslag ble videreført i St.meld. nr. 42 (1997–98) *Kompetansereformen*.

NOU 1998: 20 *Utdanningspermisjon* foreslo at alle arbeidstakere gjennom lov gis en individuell

rett til permisjon fra sitt arbeid for å ta videreutdanning. For å gjøre denne rettigheten reell, foreslo de at det ble gitt særlige regler som sikret arbeidstakeren rett til å komme tilbake til virksomheten etter endt permisjonstid.

NOU 2001: 25 *Støtte til livsopphold ved utdanningspermisjon* hadde som mandat å utrede modeller for finansiering av livsopphold ved utdanningspermisjon gjeldende for hele arbeidslivet. Det partssammensatte utvalget klarte ikke å enes om en sentral finansieringsordning, blant annet fordi de anså en slik ordning tungvint og kostbar å administrere. De uttrykte også bekymring for at en sentral ordning kunne bli for grovkornet, tilfeldig og for lite fleksibel for virksomhetene.

9.2.2 Etter- og videreutdanning i norsk arbeidsliv

Etter- og videreutdanning (EVU) er en samlebetegnelse på opplæringstiltak som har til hensikt å oppgradere eller oppdatere eksisterende kompetanse. I hovedsak omfatter *videreutdanning* all utdanning som leder til formell kompetanse gjennom det ordinære utdanningssystemet, mens *etterutdanning* omfatter alle typer organisert opplæring utenom det ordinære utdanningssystemet, og som ikke resulterer i formell kompetanse.

Særlig etterutdanning, men også videreutdanning, har et betydelig omfang i norsk arbeidsliv. Bestemmelser om kompetanseutvikling er nedfelt i alle hovedavtaler mellom partene i arbeidslivet, og både arbeidsgiver og arbeidstaker tillegges ansvar for å ivareta at kompetanseutvikling skjer.

Det finnes et stort mangfold av tilbud om etter- og videreutdanning. Det offentlige utdanningssystemet og private utdanningsinstitusjoner bidrar med tilbud om utdanning på grunnskole-, videregående- og høyere nivå. Formelle etter- og videreutdanninger organiseres ofte som fleksible utdanninger der det også legges til rette for at studier kan skje ved siden av jobb. Tilbudet er basert på nettstudier, deltidsstudier, samlingsbaserte studier, desentraliserte studier og modulbaserte studier. Det er også tilrettelagt for fagutdanning i arbeidslivet gjennom ordninger som lærekandidat- og praksiskandidatordningene, fagbrev på jobb og lærlingordningen, se kapittel 5. Ulike studieforbund og frittstående fjernundervisningsinstitusjoner supplerer de offentlige tilbudene samtidig som de samarbeider med organisasjonene i arbeidslivet og arbeidsmarkedet om tiltak. I tillegg finnes en rekke private bedrifter som tilbyr kurs og kompetanseheving til både offentlige og

³ St.meld. nr. 42 (1997–98), NOU 1997: 25, NOU 1998: 20 og NOU 2001: 25.

⁴ I privat sektor var de prinsipielle bestemmelsene i hovedavtalen mellom LO og NHO representative for de fleste andre avtaler, i kommunal sektor gjaldt bestemmelsene i hovedavtalen mellom KS og hovedsammenslutningene i kommunesektoren, og i statlig sektor hovedavtalen mellom staten og hovedsammenslutningene i staten.

private virksomheter. Mange virksomheter organiserer kompetanseheving internt i egen regi eller basert på innleid kompetanse.

Det er også stor interesse for etter- og videreutdanning, men de aller fleste som deltar i EVU har fullført videregående opplæring. Statistisk sentralbyrå gjennomfører en årlig kartlegging av omfanget av og vilkårene for EVU i en tilleggsundersøkelse til arbeidskraftundersøkelsen (AKU). Resultatene rapporteres i Lærevilkårsmonitoren.⁵ Tall for 2017 viser at åtte prosent av voksne i alderen 22–59 år (217 000 personer) deltar i formell videreutdanning. Et flertall på 61 prosent tar utdanning på universitets-/høgskolenivå, mens 16 prosent tar fagskoleutdanning og 16 prosent tar videregående opplæring. Videreutdanning er vanligere blant personer som står utenfor arbeidslivet enn for sysselsatte. I alt deltar tolv prosent av ikke-sysselsatte og sju prosent av sysselsatte i formell videreutdanning. Blant de sysselsatte deltar kvinner i større grad enn menn, yngre arbeidstakere i større grad enn eldre, personer som jobber deltid mer enn fulltidssysselsatte, og midlertidig ansatte mer enn fast ansatte. Tallene indikerer at de fleste deltakere i videreutdanning bekoster utdanningen selv. Deltakelse i formell videreutdanning har falt siden 2008, særlig blant de eldste kohortene.

Det er langt flere som deltar i ikke-formell etterutdanning. I 2017 deltok nær 1,3 millioner personer i ett eller flere etterutdanningstiltak. Det meste var arbeidsrelatert, enten i tilknytning til arbeidsforhold eller som arbeidskvalifiserende kurs/tiltak. Halvparten av de sysselsatte deltar i jobbrelatert opplæring. Også i etterutdanning er det personer med høyere utdanning, og yngre aldersgrupper som deltar mest. Om lag hver tredje person med gjennomført fagskoleutdanning eller videregående opplæring deltar, og 20 prosent av de med kun gjennomført grunnskoleopplæring. I etterutdanning er det de heltidsansatte og fast ansatte som deltar mest, noe som kan forklares med at det er arbeidsgiver som betaler det meste av den ikke-formelle opplæringen som skjer i arbeidslivet. Samtidig er det i 2017 om lag 1,1 millioner arbeidstakere som ikke deltar i noen form for organisert opplæring.⁶ Dette utgjør 45 prosent av alle sysselsatte i alderen 22–66 år.

Det er nedsatt et ekspertutvalg om etter- og videreutdanning (se boks 1.1), som har mandat til å se på etter- og videreutdanningstilbudet og hvordan dette møter arbeidslivets behov for fleksible

kompetansebehov. Utvalget skal også vurdere rammebetingelsene for virksomheters investering i ansattes kompetanse.

9.2.3 Utdanningspermisjon

Individuell rett til hel eller delvis utdanningspermisjon i inntil tre år gjelder for arbeidstakere som har vært i arbeidslivet i minst tre år og ansatt hos samme arbeidsgiver de siste to årene. Permisjonen er ulønnet og utdanning utover grunnskole- og videregående opplæring må være yrkesrelatert for å gi rett til permisjon. Det er ikke mulig for arbeidsgiver å begrense permisjonsmuligheten gjennom tariffavtaler eller liknende, men permisjon skal ikke være til hinder for forsvarlig planlegging av drift og personaldisponeringer i virksomheten. Retten til utdanningspermisjon er regulert i arbeidsmiljøloven (§ 12-11), og gjelder for alle arbeidstakere enten de er fast eller midlertidig ansatt, hel- eller deltidsansatt, ansatt i offentlig eller privat virksomhet, ung eller gammel.

Det finnes ingen oversikt over hvor mange som tar utdanningspermisjon, eller hvilket utdanningsnivå de har. Jamfør det vi vet om bruk av etter- og videreutdanning generelt er det likevel rimelig å anta at det er høyt utdannende, fulltidssysselsatte og personer ansatt i offentlig sektor og større private virksomheter som i størst grad benytter seg av muligheten å ta utdanningspermisjon. De kartleggingene av EVU som vi har, indikerer at sysselsatte i disse gruppene i større grad har arbeidsgivere som tilrettelegger for og finansierer ansattes deltakelse i formell utdanning.⁷ Og det er trolig økonomi som utgjør den viktigste barrieren mot de fleste som ønsker å benytte ordningen, selv om sysselsatte med lav formell kompetanse og/eller løst forhold til arbeidsmarkedet også opplever dette som hindringer.

9.2.4 Kompetansepluss

Kompetansepluss er en tilskuddsordning som skal stimulere virksomheter til å gi de ansatte opplæring i grunnleggende lese-, skrive-, regne- og digitale ferdigheter, samt norsk, se avsnitt 5.3 for detaljer. Programmet forvaltes av Kompetanse Norge. Målgruppen er voksne arbeidstakere, primært med lite formell utdanning, men Kompetansepluss er ikke en individrettet støtteordning. Tilskuddsmottaker kan være:

- offentlige og private virksomheter

⁵ Keute og Drahus 2017.

⁶ Kaute og Drahus 2017, sysselsatte som ikke deltar i opplæring.

⁷ Se f.eks. Keute og Drahus 2017.

- opplæringstilbydere, i samarbeid med virksomheter under strekpunkt 1
- organisasjoner i arbeidslivet, i samarbeid med virksomheter i strekpunkt 1 og 2
- næringsforeninger, i samarbeid med virksomheter i strekpunkt 1 og 2

Ordningen er ikke tilrettelagt for formell opplæring i dag, og kursene er av kort varighet. Støtten dekker direkte utgifter i forbindelse med opplæringen (f. eks. undervisning og materiell), men kompenserer ikke for tapt arbeidsinntekt. Målet med opplæringen kan være å gjøre deltakerne i stand til å mestre nye arbeidsoppgaver internt i bedriften, eller bli i stand til å ta videre utdanning.

Prioritering av søknader

Kompetanse Norge mottar langt flere kvalifiserte søknader enn de har midler til å innvilge, og de har derfor innført prioriteringskriterier for søknadsbehandlingen i tillegg til kvalifiseringskriteriene oppgitt ovenfor. Alle kriteriene finnes tilgjengelig på etatens nettsider.⁸ I prioriteringen gis søknadene poeng etter kriteriene:

- kvalitet (40 prosent)
- prioriterte ferdigheter (20 prosent) – kurs i regneferdigheter gir uttelling
- prioritert målgruppe (15 prosent) – deltakere med lav formell utdanning og innvandrere i lavkompetanseyrker gir uttelling
- prioriterte virksomheter (20 prosent) – små bedrifter med færre enn 50 ansatte gir uttelling
- at opplæring foregår i arbeidstiden (5 prosent)

I tillegg gjøres en samlet vurdering for å sikre:

- bransjemessig spredning
- regional spredning på landsdelsnivå
- at alle ferdigheter er representert
- at andelen prosjekter med norskopplæring ikke overstiger 50 prosent av den totale tildelingen.

Den samiske satsingen har særkriterier om samiske områder, språk og næringer, men følger for øvrig de generelle kriteriene.

Utbetaling av tilskudd

Ved tilskudd opp til en million kroner betales inntil 80 prosent av tilskuddet som første delutbetaling. Resterende beløp utbetales etter at Kompe-

tanse Norge har mottatt regnskap og rapport for opplæringen. Ved tilskudd på en million kroner og høyere utbetales inntil 50 prosent av tilskuddet som første delbetaling. Resterende beløp utbetales i rater slik at siste delbetaling foretas etter innlevert regnskap og rapport. Dersom forutsetningen for å få tilskudd ikke er oppfylt, kan Kompetanse Norge holde tilbake tilskudd eller kreve urettmessig tilskudd tilbakebetalt.

Prøveordning med fagopplæring

Regjeringen utlyste i juni 2018 ti millioner kroner til en prøveordning med fagopplæring i Kompetansepluss. Formålet er å kunne tilby ufaglærte voksne opplæring som kombinerer grunnleggende ferdigheter, norsk og/eller samisk, med opplæring som forbereder deltakerne til å ta fagbrev som praksiskandidat. Opplæringen som gis i prosjektet er likevel ikke formell fagopplæring.⁹ Det stilles ikke krav til opparbeidet praksis for å delta i prøveordningen, men for å kunne gå opp til fagprøve må praksiskravet i praksiskandidatordningen være innfridd.

Opplæringen i prøveordningen skal gjennomføres etter moduler på fastsatt timetall: 100, 150 eller 200 klokke timer og gis et tilskudd på 1 300 kroner per time. Opplæringen skal være gratis for deltakerne.

Tilbyder av opplæringen må ha kompetanse og erfaring med fagopplæring for voksne innenfor det aktuelle fagområdet og tilskuddsmottaker må tilfredsstille kravene som stilles til søkere til Kompetansepluss generelt. Deltakere må videre forplikte seg til å delta i evaluering av prøveordningen.

9.2.5 Utdanningspermisjon i noen andre land

Finland synes å ha den mest omfattende ordningen med utdanningspermisjon av de landene som inngår i kartleggingen Oxford Research gjennomførte for utvalget.¹⁰ Finske arbeidstakere har rett til lovbestemt utdanningspermisjon i maksimalt to år, som i samråd med arbeidsgiver kan forlenges ytterligere. Finansiering av livsoppholdet under utdanningspermisjonen avhenger av situasjonen og kriteriene i de ulike støtteordningene. Det vanligste er at den som tar permisjon mottar støtte fra et statlig utdanningsfond, når arbeidsgiver ikke

⁸ Se Kompetanse Norges internettssider om Kompetansepluss.

⁹ Kilde: Kompetanse Norges internettssider om prøveordning i Kompetansepluss.

¹⁰ Oxford Research 2018.

betaler lønn. Det stilles krav om minimum åtte års arbeidserfaring, hvorav et års arbeidstid for nåværende arbeidsgiver, som vilkår for støtte. I visse tilfeller kan det også gis utdanningsstøtte.

Det er ellers stor variasjon mellom landene når det gjelder muligheter til utdanningspermisjon, hvordan den er regulert og støtten til livsoppholdet for den enkelte.

I Danmark er reglene for utdanningspermisjon bestemt i overenskomster mellom partene i arbeidslivet. Finansieringen skjer ved avsetning til et fond der både staten og partene bidrar. Som oftest skal permisjon, lønnet eller ulønnet, avtales lokalt, men i noen overenskomster er det fastsatt generelle regler.

I Tyskland er rettigheter til utdanningspermisjon regulert på delstatsnivået. I enkelte delstater er det en lovfestet rett til betalt utdanningspermisjon, i andre delstater er det ingen slike rettigheter.

I Nederland har ansatte ingen generell adgang til utdanningspermisjon, men dette kan være innbakt i tariffavtaler. Heller ikke Irland har innført rett til ubetalt permisjon.

Sverige har lovbestemt rett til utdanningspermisjon, men det finnes ingen rett til kompensasjon. Det er imidlertid ikke uvanlig at arbeidsgivere betaler lønn i perioden. Det kan videre gis utdanningsstøtte, dersom utdanningen gir rett til det.

I en nylig utkommet offentlig utredning, SOU 2018:24 *Tid för utveckling*, er det foreslått et arbeidsmarkedspolitisk program kalt «Utvecklingsledighet» for svenske arbeidstakere. Hensikten med forslaget er å bidra til arbeidstakernes behov for å oppdatere sin kompetanse eller å utvikle ny kompetanse i forbindelse med omstilling. Forslaget omfatter også økonomisk støtte til å dekke livsoppholdet for de som deltar.¹¹

«Utvecklingsledighet» er en type utdanningspermisjon som skal styrke den enkeltes situasjon på arbeidsmarkedet gjennom å dekke vedkommendes behov for kompetanseutvikling, som f.eks. utdanning, kompetansevurdering, arbeidspraksis, omstilling til annet arbeid eller til å starte egen virksomhet. I motsetning til den lovbestemte utdanningspermisjonen, er imidlertid «utvecklingsledigheten» basert på frivillig avtale mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, og hvor arbeidsgiver forplikter seg til å ansette vikar i hele permisjonstiden. Se også boks 9.1.

Boks 9.1 Sentrale karakteristika ved «Utvecklingsledighet»

Kvalifikasjonskrav:

1. Arbeidstaker har vært sysselsatt i minst ti år av de siste 15 årene.
2. Oppfyller arbeidsvilkårene i lov om arbeidsledighetsforsikring.
3. Har vært ansatt hos nåværende arbeidsgiver de siste tolv månedene.
4. Deltakelse i programmet skal være på heltid, eller tilsvare minst den stillingsgraden som personen har permisjon fra.
5. Permisjonen bygger på frivillig overenskomst med arbeidsgiver (ikke en rettighet), som må ansette en vikar i samme stillingsbrøk som den som går ut i permisjon har.
6. Permisjonen/utdanningsaktiviteten kan ha en sammenhengende varighet fra tre til tolv måneder på heltid.
7. Den økonomiske støtten til den som deltar tilsvarer det vedkommende skulle ha fått i form av dagpenger.
8. Ordningen administreres av Arbeidsformidlingen, som også henviser den enkelte til programmet.
9. Den som deltar skal sammen med Arbeidsformidlingen lage en utviklingsplan, der det skal framgå hvilke aktiviteter vedkommende skal delta i og formålet med deltakelsen.
10. Med utgangspunkt i den individuelle utviklingsplanen skal personen regelmessig rapportere hvordan planen følges opp.

Kilde: SOU 2018: 24 *Tid för utveckling*. Arbetsmarknadsdepartementet.

9.3 Målgruppen

Målgruppen for dette forslaget har allerede et fotfeste i arbeidslivet selv om de ikke har fullført videregående opplæring. Tiltaket kan bidra til å gi disse arbeidstakerne den økte jobbsikkerheten som følger av formelle kvalifikasjoner, til å gi arbeidsgivere motivasjon og mulighet til å investere i nødvendig kompetanseheving blant egne ansatte og til å innfri regjeringens målsetting om at flere voksne skal fullføre grunnopplæring.

¹¹ SOU 2018: 24.

Tabell 9.1 Antall sysselsatte med yrkesinntekt over 1G i tre påfølgende år, og grunnskoleopplæring som høyeste fullførte utdanning. 25–54 år.

År	Majoritetsbefolkning		Flyktninger		Øvrige innvandrere		Totalt
	Kvinner	Menn	Kvinner	Menn	Kvinner	Menn	
2000	120 524	148 132	953	958	1 491	2 526	274 584
2005	94 561	119 252	1 721	2 045	1 102	1 961	220 641
2010	89 099	116 841	3 599	5 467	1 335	2 833	219 174
2012	80 246	112 221	3 550	5 604	1 450	3 304	206 375
2013	77 501	111 630	3 955	6 322	1 520	3 505	204 435
2014	73 616	109 490	4 166	6 651	1 537	3 364	198 825
2015	67 910	105 404	4 124	6 656	1 508	3 285	188 886
2016	64 283	102 154	4 356	7 157	1 404	3 101	182 455

Kilde: Statistisk sentralbyrå; utvalgets egne beregninger.

Det er naturlig å tenke at en tilskuddsordning utformet for å subsidiere lønnskostnader ved utdanningspermisjon avgrenses i samsvar med kriteriene for rett til utdanningspermisjon, slik disse er nedfelt i arbeidsmiljøloven. Det innebærer at ordningen kun gjøres gjeldende for arbeidstakere som har vært i arbeidslivet i minst tre år og ansatt hos samme arbeidsgiver de siste to årene. Videre vil målgruppen gis en avgrensning på grunnlag av hvem som inngår i den totale målgruppen for utvalgets arbeid, dvs. voksne i aldersspennet 25–54 år, og som ikke har fullført grunnskole- eller videregående opplæring. Som vi så i kapittel 4, gjelder dette omtrent 400 000 personer, hvorav de aller fleste (85 prosent) har gjennomført ungdomsskolen. Om lag halvparten av disse, tilsvarende 207 000 personer, er sysselsatt og oppnår arbeidsinntekt større enn 1G i 2016.¹² Sysselsettingen i målgruppen er redusert over tid, og andelen er lavere blant kvinner enn blant menn, og lavere blant innvandrere enn blant majoritetsbefolkningen.

Det viser seg at de sysselsatte personene i målgruppen har en rimelig stabil tilknytning til arbeidsmarkedet. Anslagsvis har 90 prosent hatt arbeidsinntekt over 1G gjennom tre år. Igjen finner vi at menn i gjennomsnitt har mer stabil tilknytning enn kvinner, og at majoritetsbefolkningen har mer stabil tilknytning enn innvandrere og flyktninger. Vi har ikke mulighet til å kontrollere for hvor mange som er ansatt hos samme arbeids-

giver de siste to årene, men tabell 9.1 gir likevel et rimelig anslag på hvor mange av personene i målgruppen som innfrir kriteriene til å få innvilget utdanningspermisjon. I alt gjelder det 182 455 personer i 2016, hvorav menn i majoritetsbefolkningen utgjør flertallet.

Antall personer som faller innenfor disse kriteriene er redusert med en tredel siden år 2000. Denne nedgangen skyldes i hovedsak at sysselsettingen har falt blant personer uten fullført grunnopplæring, og dels at en lavere andel av de sysselsatte oppnår en arbeidsinntekt som overstiger 1G. Størrelsen på den totale målgruppen er i mindre grad endret, slik det framkom i kapittel 4. Tabell 9.1 viser at flyktninger og øvrige innvandrere utgjør en liten, men økende andel av målgruppen, mens antall sysselsatte i majoritetsbefolkningen er kraftig redusert (med 47 prosent blant kvinner og 31 prosent blant menn). Selv om sysselsettingsandelen er lavere for kvinner enn for menn og nedgangen i sysselsetting har vært sterkere, tyder ikke tallgrunnlaget på at det er vesentlige kjønnsforskjeller i andelen som oppnår arbeidsinntekt større enn 1G i tre påfølgende år.

Til tross for den sterke nedgang siden 2000 utgjør dette en betydelig gruppe mennesker, i alt nesten ti prosent av den samlede arbeidsstyrken i samme aldersgruppe (25–54 år). Det er helt urealistisk å se for seg en lønnsrefusjonsordning som dekker hele denne gruppen. Det vil i så fall kunne bli et svært kostbart tiltak med en potensiell kostnadsramme som langt overstiger hva som samlet brukes på dagpenger, arbeidsavklaring og andre arbeidsmarkedstiltak. Når flere tar

¹² Folketrygdens grunnbeløp som per 1. mai 2018 utgjør 96 883 kroner.

permisjon for å delta i utdanning vil også arbeidsstyrken reduseres, noe som igjen innebærer produksjonstap og reduserte inntekter for fellesskapet. Utvalget mener derfor det er behov for å foreta en ytterligere avgrensning for tiltaket og foreslår følgende tilleggskriterier:

Tiltaket avgrenses til:

- Personer med fullført grunnskoleopplæring.
- Personer ansatt i små og mellomstore private virksomheter med færre enn 50 ansatte.
- Personer i med minst 75 prosent av ordinær fulltidsjobb i minst tre år.

Fullført grunnskoleopplæring

Som nevnt over, har de aller fleste personer i målgruppen fullført grunnskoleopplæringen. Lønnsrefusjon er et kostbart tiltak, og må gis en klar tidsavgrensning. Det er dermed lite egnet til å finansiere lengre utdanningsløp. Utvalget vurderer at det finnes andre tilskuddsordninger som er mer egnet til å finansiere deltakelse i grunnskoleopplæring. For flyktninger er introduksjonsprogrammet og flyktningstipendet åpenbare alternativer. Nye tiltak for voksne i grunnskoleopplæringen drøftes nærmere i kapittel 11. Avgrensingen begrunnes videre med at tiltaket skal prioritere korte og yrkesrettede løp som raskt resulterer i fullført utdanning, og som prioriterer kompetanse som er av verdi for arbeidsgiver. Dette er særlig relevant dersom ordningen baseres på en forventning om delfinansiering fra arbeidsgiver. Kriteriet om fullført grunnskoleopplæring vil alene redusere målgruppen med om lag 15 prosent.

Offentlige virksomheter og store private virksomheter

I offentlig forvaltning og tjenesteyting står både stillingsvernet og rettigheter til kompetanseheving sterkt. Alle de store tariffavtalene i offentlig sektor har et betydelig element av kompetansebasert lønn der formalkompetanse avgjør lønns plassering. Systemet skal stimulere de ansatte til å ta etter- og videreutdanning, men deltakelse må oftest bekostes av den enkelte. Avtalene inneholder likevel noen bestemmelser som åpner for støtte til livsopphold under utdanning. Slik støtte gis vanligvis som hel eller delvis lønn ved utdanningspermisjon, men kan også gis i form av stipender og utgiftskompensasjon. Det er arbeidsgiver som vurderer om utdanningen er nødvendig. Ansatte i offentlige virksomheter har rett til lønnet permisjon i et visst antall dager i forbindelse med eksamen. Statlig sektor har den mest romslige ordningen med inntil 21 lese- og eksamensdager i

løpet av et studieår. De fleste tariffavtalene har også veiledende bestemmelser om lønn under utdanningspermisjon, noe som betyr at arbeidsgiver har mulighet, men ikke plikt til å gi lønn i permisjonstiden. I staten kan permisjon med full lønn gis i inntil ett år. Ved omstillinger kan retten til lønnet permisjon utvides til inntil tre år.¹³ For noen profesjoner, der videreutdanning er et krav i jobben (f.eks. leger, og lærere), finnes det dessuten skattefinansierte finansieringsordninger.¹⁴

Ansatte i offentlige virksomheter har et sterkere stillingsvern enn de som jobber i private bedrifter. Det innebærer at offentlige arbeidsgivere har langt sterkere insentiver til å investere i kompetanse hos sine arbeidstakere. Ved omstillinger og nye krav til arbeidstakernes kompetanse vil offentlige arbeidsgivere møte sterkere krav om å tilby en alternativ jobb med påfølgende behov for opplæring.

Siden avtaleverket i stor grad ivaretar nødvendig kompetanseheving i offentlige virksomheter vurderer utvalget at en ny lønnsrefusjonsordning ikke bør gjøres gjeldende for disse virksomhetene. Ansvar for å dekke det utdanningsbehovet som følger av ulike omorganiserings-, omstillings- og moderniseringsprosesser ligger hos den gjeldende virksomhet. Forslaget til ny lønnsrefusjonsordning ved utdanningspermisjon skal ikke avlaste finansieringen av eksisterende rettigheter. I alt jobber nesten 40 prosent av arbeidsstyrken i alderen 25–54 år i offentlige virksomheter.¹⁵ Vi forutsetter av denne fordelingen er representativ også for vår målgruppe.

Også de store private virksomhetene må forventes å kunne prioritere egne ressurser for å tilrettelegge for nødvendig kompetanseheving. Flere særavtaler i privat sektor åpner også for hel eller delvis lønn under permisjon, og i tillegg finnes en rekke fond og ordninger for studiestøtte organisert av fagforbund og bransjeforeninger. Erfaringsmessig er det små virksomheter som har størst utfordringer knyttet til å prioritere ressurser til kompetanseheving.¹⁶

Det er gjennomgående et lavere kompetansenivå i små enn i store virksomheter og de små virksomhetene er derfor også sårbare for tap av nøkkelpersonell.¹⁷ Ifølge tall fra Statistisk sentral-

¹³ Særavtale om bruk av virkemidler ved omstillinger i staten, Statens personalhåndbok 2018, 9.2.

¹⁴ Seip 2018.

¹⁵ Anslag basert på tabell 09315 fra Statistisk sentralbyrås registerbaserte sysselsettingsstatistikk.

¹⁶ Rørstad mfl. 2018.

¹⁷ Nærings- og handelsdepartementet 2012.

Tabell 9.2 Sysselsatte etter avtalt/vanlig arbeidstid og utdanningsnivå. 2016.

	Grunnskole		Alle utdanningsnivå	
	Kvinner	Menn	Kvinner	Menn
Antall personer	186 000	253 000	1 253 000	1 393 000
<i>Hvorav andel:</i>				
Heltid	43 %	75 %	63 %	85 %
Lang deltid	22 %	9 %	20 %	7 %
Kort deltid	35 %	15 %	17 %	8 %

Kilde: Arbeidskraftundersøkelsen, tabell 08417. Statistisk sentralbyrå.

byrå er grunnskoleopplæring høyeste gjennomførte utdanning for 37 prosent av de sysselsatte i virksomheter med 10–49 ansatte. I virksomheter med 50–99 ansatte faller andelen til ti prosent, mens den er 17 prosent i store virksomheter med mer enn 100 ansatte. Fra Lærevilkårsmonitoren vet vi at det er personer med grunnskoleopplæring som i minst grad deltar i formell videreutdanning, jf. avsnitt 9.2. Utvalget anbefaler derfor at lønnsrefusjon ved utdanningspermisjon forbeholdes små og mellomstore virksomheter med inntil 50 ansatte.¹⁸

Basert på informasjon hentet fra Statistisk sentralbyrås levekårsundersøkelse om arbeidsmiljø, kan vi anslå at om lag 54 prosent av de sysselsatte i privat sektor jobber i virksomheter med færre enn 50 ansatte.¹⁹

Arbeid som hovedbeskjeftigelse

Lovfestet rett til utdanningspermisjon er forbeholdt personer med fast og stabil tilknytning til arbeidslivet, men det stilles ikke krav til stillingsprosent. Fra SSBs arbeidskraftundersøkelse vet vi at personer med grunnskoleopplæring som høyeste gjennomførte utdanning oftere jobber i korte deltidsstillinger enn øvrige sysselsatte, og at kvinner jobber mer deltid enn menn, se tabell 9.2. Til forskjell fra den generelle trenden for deltidssysselsetting er det flere som arbeider kort enn lang deltid blant grunnskoleutdannede av begge kjønn. Likevel er det også for sistnevnte gruppe mer enn tre firedeler som jobber heltid eller lang deltid. Tall fra arbeidskraftundersøkelsen indikerer at undersysselsetting er et marginalt problem, også blant de grunnskoleutdannede.²⁰ Selv om deltidssysselsetting

sysselsatte kan være mer sårbare og deltar mindre i den etter- og videreutdanning som foregår på arbeidsmarkedet, mener utvalget at en lønnsrefusjonsordning skal forbeholdes personer med vesentlig stillingsbrøk. I forslaget settes denne til minimum 75 prosent av heltid. Avgrensingen kan begrunnes med at tiltaket skal kompensere for inntektsbortfall under utdanning. Personer som jobber kort deltid antas å ha mulighet til å gjennomføre utdanning utenom arbeidstiden. Et vel så viktig argument er imidlertid at deltidssysselsatte vil ha liten eller ingen restarbeidsevne ved bruk av utdanningspermisjon.

Til sammen medfører disse tilleggskriteriene at målgruppen reduseres med tre firedeler til om lag 44 000 personer, se tabell 9.3. Av disse utgjør menn 80 prosent og majoritetsbefolkningen 90 prosent. Disse tallene er omtrentlige. Vi har i beregningene tatt hensyn til at flere kvinner enn menn jobber i offentlig virksomhet og at en høyere andel kvinner arbeider deltid, men har ikke tatt høyde for at kjønnsforskjellene kan være annerledes for innvandrere enn for majoritetsbefolkningen. Vi har heller ikke hatt mulighet til å kontrollere spesielt for kjønnsforskjeller i andelen som jobber i virksomheter med færre enn 50 ansatte.

Det kan likevel være verd å merke at de fleste av kriteriene som legges til grunn for avgrensingen bidrar til at menn har større sannsynlighet for å falle inn under ordningen. Det gjelder både kravene som ligger til grunn for rett til utdanningspermisjon, og tilleggskriteriene om å utelate offentlig virksomhet og personer som jobber i kort deltid. Denne skjevfordelingen kan man velge å korrigere for i prioriteringen av søknader.

¹⁸ Keute og Drahus 2017.

¹⁹ Revold og Bye 2017.

²⁰ Anslag basert på tabell 08410 fra Arbeidskraftundersøkelsen, Statistisk sentralbyrå.

Tabell 9.3 Målgruppe for lønnsrefusjon ved utdanningsrefusjon. Tall for 2016.

Sysselsatte 25–54 år med yrkesinntekt > 1G i 3 år og grunnskoleopplæring som høyeste fullførte utdanning	Andel	Majoritetsbefolkning		Flyktninger og innvandrere		Totalt
		Kvinner	Menn	Kvinner	Menn	
Antall sysselsatte	-	64 283	102 154	5 760	10 257	182 455
Hvorav ansatt i offentlig virksomhet	37 %	35 736	21 068	3 202	2 115	62 122
Hvorav ansatt i private virksomheter > 50 ansatte	46 %	13 217	37 543	1 184	3 770	55 714
Hvorav ikke fullført grunnskoleopplæringen	15 %	2 299	6 531	206	656	9 693
Hvorav ansatt i < 75 prosent stillingsbrøk	24 %	4 554	5 705	408	573	11 240
Målgruppe for lønnsrefusjon ved utdanningspermisjon	24 %	8 477	31 306	760	3 144	43 686

Kilde: Statistisk sentralbyrå; utvalgets egne beregninger

Selv om målgruppen er betydelig redusert med disse tilleggskriteriene, vil lønnsrefusjon fortsatt være et kostbart virkemiddel. Lønnsrefusjon framheves som et effektivt tiltak i arbeidsmarkedspolitikken, og det må antas at etterspørselen etter utdanningspermisjon vil øke dersom retten til permisjon følges opp med hel eller delvis lønnskompensasjon. Det er likevel usikkert hvor sterkt denne stimulansen vil virke. Erfaringer fra andre, om enn mindre sjenerøse tiltak for utdanningsstøtte, viser at mange personer i målgruppen har lav motivasjon for utdanning, og at de følgelig er vanskelige å mobilisere.

9.4 Utforming av lønnsrefusjonsordning

Omfanget av deltakelsen kan også reguleres i selve utformingen av tiltaket. Sentrale elementer i utformingen kan knyttes til

- økonomisk ramme
- støttesats
- varighet
- krav om utdanningsintensitet
- rapportering og dokumentasjon av deltakelse/ fullføring
- premiering for gjennomføring i henhold til plan

Dersom tiltaket skal være tilgjengelig for hele målgruppen, og tilfredsstillende øvrige kvalifiseringskriterier, vil omfanget styres av etterspørselen. Det kan, som vi allerede har vært inne på, bety at tiltaket blir for omfattende til å kunne settes i verk. Vi kommer nærmere tilbake til faktiske kostnader

i avsnitt 9.8. Utvalget vil ikke gå inn for en rettighetsbasert lønnsrefusjon som i praksis vil være etterspørselsbestemt. Et mer realistisk alternativ vil være en søknadsbasert ordning med fast økonomisk ramme der tildeling skjer ved prioritering mellom innkomne søknader.

Kostnadsrammen kan også styres gjennom valg av støttesats. Ved full lønnsrefusjon vil deltaker motta full lønn i permisjonstiden. Denne kostnaden kan tas av arbeidsgiver, av det offentlige, eller i samarbeid mellom arbeidsgiver og det offentlige. Ved delvis lønnskompensasjon vil også arbeidstaker måtte ta sin del av kostnaden. Full lønnskompensasjon betalt av det offentlige vil øke populariteten av tiltaket. Arbeidstaker og arbeidsgiver har da lite å tape, og begge parter vil ønske å benytte ordningen såfremt arbeidstaker har motivasjon for utdanning og arbeidsgiver kan avse arbeidskraften i permisjonstiden. I det svenske forslaget til «utvecklingsledighet» (beskrevet i boks 9.1) er et av kriteriene at arbeidsgiver benytter vikar for den ansatte som er i utdanningspermisjon. Det antas at dette kriteriet er ment å forhindre misbruk, og generelt dempe etterspørselen etter tiltaket, men også for å bidra til at arbeidsledige (vikaren) kommer i arbeid. Utvalget vil ikke gå inn for et slikt krav. En bedre måte å sikre arbeidsgivers motivasjon for ansattes kompetanseutvikling vil være løsninger der det offentlig kun kompenserer for deler av lønnskostnaden i utdanningspermisjonen. Delfinansiert lønnsrefusjon, med fast støttesats (s) mindre enn 100 prosent av lønn, vil virke fleksibelt og være enklere å administrere. Hvordan den resterende lønnsandelen (1-s) finansieres kan være et anliggende for

virksomheten og den ansatte. Som for andre inntektssikringsordninger, vil det være aktuelt å innføre et tak for hvor stor lønnsrefusjonen per deltaker kan være.

I avsnitt 9.3 begrunnet vi avgrensning av målgruppen til videregående opplæring ut ifra en prioritering av korte, yrkesrettede løp. Det er ikke realistisk at lønnsrefusjon skal dekke et langvarig utdanningsbehov. Samtidig må varigheten være tilstrekkelig til at deltakerne faktisk kan fullføre den opplæringen de påbegynner. Forslaget i Sverige om «utvecklingsledighet» har en varighet fra tre til tolv måneders studier på heltid. Utvalget ønsker ikke å legge opp til en utdanningsintensitet som tilsvarer heltid, eller som fyller hele stillingsgraden. Utdanningspermisjon skal gi anledning til å kombinere utdanning med deltakelse i regulært arbeid i bedriften. Det kan bidra til at flere virksomheter får mulighet til å prioritere å gi utdanningspermisjon, og gir anledning til lokale tilpasninger for den enkelte virksomhet og ansatte. Det er likevel ønskelig at utdanningsintensiteten er på et slikt nivå at utdanningen kan fullføres innen rimelig tid. Varigheten for hvor lenge deltakerne skal kunne motta lønnsrefusjon, kan få betydning for både utdanningsintensitet og hvilke utdanningsløp som passer inn under ordningen, mens framveksten av fleksible utdanningstilbud kan øke den enkelte deltakers handlingsrom. Siden ordningen åpner for deltidsstudier, foreslår utvalget en varighet på inntil to år og at søkere som innvilges lønnsrefusjon får sikret finansiering i henhold til utdanningsplan i inntil to år. Dette medfører et behov for at søknaden inneholder realistisk informasjon om utdanningsmål og utdanningsintensitet, og at prosjektene rapporteres underveis. For å sikre at utdanningsplanen følges, kan utbetalinger skje helt eller delvis på etterskudd, og/eller man kan premiere fullføring i henhold plan. Dette vil flytte en større del av risikoen over på arbeidsgiver, og kan gjøre ordningen mindre attraktiv. Hvordan ordningen finansieres bør gjenspeile at personer i målgruppen kan ha flere barrierer mot utdanning. Det betyr at det offentlige bør ta en stor del av risikoen for at utdanningen ikke blir gjennomført som planlagt. Utvalget foreslår derfor at lønnsrefusjon gis som tilskudd der størsteparten av beløpet utbetales på forskudd.

En lønnsrefusjonsordning kan gjøres individrettet, men det synes mer hensiktsmessig at et slikt tiltak innrettes mot den virksomheten deltakeren er ansatt i. Diskusjonen så langt er i hovedtrekk basert på at dette er et virksomhetsrettet til-

tak. Det er flere årsaker til det. Selv om utdanningspermisjon er en lovfestet rettighet må arbeidsgiver nødvendigvis involveres i beslutningen. Permisjonen kan bare innvilges dersom det ikke er til hinder for forsvarlig drift og personaldisponeringer i virksomheten. Nødvendigheten av å involvere arbeidsgiver blir ikke mindre når det forventes at arbeidsgiver skal bidra til å dekke lønnskostnader i permisjonstiden. Utvalget vil anbefale en ordning som forplikter til samarbeid mellom arbeidsgiver og arbeidstaker i alle faser fra søknad til rapportering.

9.5 Utvalgets forslag

Utvalget anbefaler at det prøves ut en ordning med lønnsrefusjon ved utdanningspermisjon for en begrenset målgruppe og etter gitte kriterier, som diskutert i avsnitt 9.3 og 9.4. Implementeringen av forsøket beskrives i avsnitt 9.7. I det følgende konkretiseres kriteriene for ordningen:

- Lønnsrefusjon ved utdanningspermisjon innrettes mot arbeidsgiver, og bevilges basert på en søknad utarbeidet i samarbeid mellom arbeidsgiver og arbeidstaker.
- Ordningen avgrenses til å gjelde for personer med minst 75 prosent av ordinær heltid på søknadstidspunktet, og som har vært ansatt i minst tre år i virksomheten.
- Ordningen avgrenses til å gjelde personer som innfrir kriteriene for å få innvilget utdanningspermisjon, som nedfelt i arbeidsmiljølovens § 12-11.
- Ordningen gjøres gjeldende for personer sys-selsatt i private virksomheter med færre enn 50 ansatte.
- Ordningen begrenses til lønnsrefusjon for videregående opplæring for voksne.
- Innvilgelse av lønnsrefusjon forutsetter at arbeidstaker har fått opptak ved godkjent opplæring.
- Lønnsrefusjonen dekker 50 prosent av deltakers lønn for den del av stillingsbrøken det innvilges permisjon i, oppad begrenset til 1,5G.
- Lønnsrefusjon kan gis til opplæring av inntil to års varighet.
- Utdanningsintensiteten må være på et slikt nivå at utdanningen kan fullføres innen rimelig tid.
- Lønnsrefusjonen tildeles med 75 prosent i første delutbetaling. Resterende beløp utbetales etter dokumentert oppfylt utdanningsprogresjon.

Utvalget anbefaler en rammestyrte refusjonsordning, og foreslår at den legges til Kompetanse Norge. Kompetanse Norge har erfaring med administrasjon av Kompetansepluss, herunder søknadsprosessen og dialogen med søkerne, og som viser at det er mulig med nasjonale ordninger rettet mot virksomheter.²¹

Lønnsrefusjonsordning i Kompetanse Norge

En lønnsrefusjonsordning ved utdanningspermisjon vil komplementere virkemiddelporteføljen i Kompetanse Norge ved å åpne for virksomhetsrettet støtte til formell opplæring. Kompetansepluss-ordningen er primært innrettet mot ikke-formell opplæring, selv om det etter hvert er åpnet for opplæring med utgangspunkt i utdrag fra læreplanen i norsk for innvandrere og prøveordningen med (ikke-formell) opplæring som forbereder deltakerne til å ta fagbrev som praksiskandidat. Lønnsrefusjon kan omfatte voksne arbeidstakere uten studie- eller yrkeskompetanse, og som vil ta moduler, nettbasert eller annen formell opplæring for voksne som i dag ikke kan tas innenfor Kompetansepluss.²²

En lønnsrefusjonsordning vil imidlertid være vesensforskjellig fra Kompetansepluss i innretning ved at den dekker kostnader til arbeidskraften snarere enn kostnader knyttet til utforming av opplæringstilbud. Konkret utformes lønnsrefusjonsordningen for å delfinansiere lønnskostnader under utdanningspermisjon. De kostnader Kompetansepluss dekker, knyttet til utforming av opplæringen, undervisning, materiell o.a., er ikke relevante når opplæringen skjer i det formelle utdanningssystemet og finansieres via andre offentlige budsjetter.

I kompetansepluss-ordningen er det en søknadsprosess som krever et samarbeid mellom arbeidsgiver og utdanningstilbyder. Når utdanning skjer i det formelle utdanningssystemet er det ikke behov for slikt samarbeid med utdanningstilbyder. Lønnsrefusjonsordningen vil imidlertid kreve at det foreligger samarbeid og formell avtale mellom arbeidsgiver og arbeidstaker som spesifiserer gjensidig utdanningsbehov og avgrensning av permisjon. Søknaden må videre dokumentere opptak ved opplæringen og avtalt utdanningsplan. Tilskuddsutbetaling kan følge til-

svarende prinsipper som i kompetansepluss-ordningen, men hvor det forutsettes at avtalt utdanningsintensitet er oppfylt før siste utbetaling utløses.

Prioriteringskriteriene ved søknadsbehandling i Kompetansepluss harmoniserer i noen grad med kriteriene utvalget legger til grunn for refusjonsordningen. Det gjelder for eksempel at ordningen kun omfatter opplæring i små og mellomstore bedrifter med inntil 50 ansatte. Harmonisering av regelverk kan bidra til at virkemiddelapparatet framstår mer oversiktlig for brukerne, men to såpass ulike ordninger kan ikke gis felles kriterier for utløsning av støtte.

9.6 Effekter av lønnsrefusjon ved utdanningspermisjon

9.6.1 Utdanningseffekter

Et målrettet tiltak for arbeidstakere som ønsker å gjennomføre videregående opplæring bør, sammen med gode informasjonstiltak, kunne treffe målgruppen og føre til at flere fullfører videregående opplæring. Utdanningseffekten avhenger av at den utdanningen det gis lønnsrefusjon til kan fullføres i løpet av tiltaksperioden.

Dagens utdanningspermisjon antas å være en ordning som mest benyttes av personer med høyere utdanning. Ved å tilby personer uten fullført videregående opplæring en støtte til livsopphold vil dette kunne bidra til å fjerne en barriere som i dag er betydelig for denne gruppen. Ettersom staten bærer en stor del av kostnadene gjennom refusjonen vil både arbeidsgivere og arbeidstakere kunne se på dette som en gunstig løsning. Det antas derfor at en ordning med lønnsrefusjon vil realisere en positiv utdanningseffekt.

En studie av den finske ordningen med utdanningspermisjon for voksne, for utdanninger på sekundært og tertiært nivå, viser positive utdanningseffekter. Denne ordningen bidrar til at flere tar utdanning (og til at de som tar utdanning skifter yrke oftere enn sammenlikningsgruppen).²³ Samme studie viser små eller negative arbeidsmarkedseffekter.

En lønnsrefusjonsordning antas å være spesielt attraktiv for arbeidsgiver dersom det er mangel på faglært arbeidskraft. Virksomheter med tilstrekkelig langsiktig perspektiv vil da kunne ha et insentiv til å tilrettelegge for kombinerte arbeids- og opplæringsløp. En forutsetning for at tiltaket skal ha utdanningseffekt, uavhengig av om det er

²¹ Opinion 2018 og Proba samfunnsanalyse 2012b.

²² Avgrensningene i Kompetansepluss er i dag at det ikke kan søkes tilskudd til opplæring som er dekket av annen offentlig finansiering, fagopplæring, opplæring i bedriftsinterne systemer og – utstyr og opplæring organisering som selvstudium.

²³ Kauhanen 2018.

til korte eller lange utdanningsløp, er at det finnes et utdanningstilbud som matcher rammene for ordningen. Det er trolig at utdanningstilbudet kan tilpasses ordningen gjennom f.eks. modulstrukturert opplæring og nettbasert undervisning.

Utdanningseffekten er dessuten avhengig av at tilbudet treffer en målgruppe som faller utenfor andre ordninger. Arbeidsgiver vil forventes å prioritere deltakere som med stor sannsynlighet kan gjennomføre opplæring innenfor rammene av tilskuddet. Det er grunn til å forvente sterk grad av seleksjon til ordningen. Det kan føre til at det er personer på mangler lite før fullføring, som prioriteres. Denne gruppen har også størst sannsynlighet for å kunne fullføre utdanning uten dette tiltaket, hvilket vil trekke i retning av at nettoeffekten reduseres.

Det å ha en tilknytning til det ordinære arbeidslivet er vist å ha positiv innvirkning på motivasjon til læring.²⁴ Det er påvist positive effekter av forsøk med fagbrev på jobb, og positiv evaluering av Kompetansepluss, selv om denne ordningen i liten grad dekker formell opplæring.

Både arbeidsgiver og arbeidstaker må gjøre en vurdering av om utdanningspermisjon er en aktuell løsning. Arbeidstakerne må vurdere om de er motivert for opplæring, mens arbeidsgiver må vurdere nytten i forhold til kostnadene. Støtteelementet bidrar til at flere utdanningsinvesteringer blir lønnsomme for virksomhetene.

9.6.2 Arbeidsmarkedseffekter

Statlig tilskudd til finansiering av livsopphold for personer uten fullført videregående opplæring kan bidra til søknader som ikke primært er motivert utfra kompetansebehov. Denne reservasjonen vil i beskjeden grad hefte ved dette tiltaket siden det forutsettes at kriteriene for ordinær utdanningspermisjon innfris. Det innebærer at ordningen kun er tilgjengelig for personer som har hatt et stabilt arbeidsforhold i flere år. Utvalget foreslår dessuten strengere avgrensing av målgruppen, blant annet ved at tiltaket forbeholdes sysselsatte med høy stillingsgrad. Arbeidsgivers motivasjon sikres gjennom egenandel og krav om at permisjon harmoniserer med valgt utdanningsintensitet. Det vil likevel alltid være muligheter for misbruk ved at noen kan prøve å nytte ordningen som tilskudd til å dekke lønnskostnader.

Utfordringen med dette tiltaket er heller at det vil ha begrenset arbeidsmarkedseffekt på kort

sikt siden det er rettet mot personer som allerede er i stabile arbeidsforhold. Utdanning kan likevel bidra til å gjøre arbeidskraften mer attraktiv, og dermed redusere risikoen for at deltakerne faller ut av arbeidslivet på en senere tidspunkt. Derigjennom kan også bruken av inntektssikringsordninger reduseres.

Lønnsrefusjon er et etterspørselsstyrt tiltak, og det kan tenkes at arbeidsmarkedstilknytningen bidrar til å vri valg av opplæring i retning av kompetanser som etterspørres i markedet. Det antas at virksomheter vil være mer motivert til å bidra til fagkompetanse enn til studieforberedende opplæring.

9.6.3 Utsiktede virkninger

Såfremt arbeidsgiver ikke overvelter sin del av lønnskostnaden på arbeidstaker, vil lønnsrefusjonsordning tilby økonomisk gunstige rammer for tiltaksdeltaker sammenliknet med alternative muligheter for å ta videregående opplæring i voksen alder. Forutsatt at virksomheter etterspør tiltaket, vil en lønnsrefusjonsordning kunne gi overføring fra andre og rimeligere tiltak. Risikoen for dette er betydelig redusert dersom ordningen gjøres rammestyrte, og som følge av de kriteriene som stilles til deltakelse. Et visst effektivitetstap må imidlertid aksepteres dersom flere sysselsatte skal kunne fullføre videregående opplæring innenfor arbeidsforholdet.

Det er også mulig at det etableres arbeidsforhold motivert ut ifra et ønske om tilgang til subsidiert arbeidskraft og/eller inntekt. Kriteriene som foreslås for å kvalifisere til deltakelse vanskeliggjør denne type misbruk.

En lønnsrefusjonsordning kan gi uønskede fortrenghingseffekter dersom den tilbys til så fordelaktige rammer at den fortrenger bruk av ordinære læreplasser i bedriftene. Fortrenghing kan også oppstå dersom utdanningstilbudet ikke dimensjoneres til å ta høyde for den økte etterspørselen tiltaket medfører.

Ungdom kan tenkes å bli påvirket av ordninger som indirekte gir insentiver til å utsette førstegangsutdanningen. Ordningen som foreslås her inneholder imidlertid noen terskler, både for å kvalifisere til utdanningspermisjon og ved at arbeidsgiver må være villig til å bidra. Avtalen mellom arbeidsgiver og arbeidstaker regulerer hvorvidt deltakeren selv må bidra med egenfinansiering. Utvalget vurderer at tiltaket ikke innebærer betydelig risiko for at ungdom utsetter opplæringen.

²⁴ Se f.eks. Bjørkeng 2013.

9.7 Iverksetting

En refusjon av lønnsutgifter ved utdanningspermisjon må bygge på søknad fra arbeidstaker og arbeidsgiver, utarbeidet i fellesskap. Som for de andre tiltakene utvalget foreslår er både utdannings- og arbeidsmarkedseffekter usikre. Det innebærer at konsekvenser bør kartlegges gjennom en forsøksperiode før samfunnet satser i stor skala på dette tiltaket.

Utvalget anbefaler at det settes av en øvre økonomisk ramme for tiltaket. Av evalueringshensyn bør benyttede midler sikre at det er tilstrekkelig oversøking. For å kunne måle effekter av lønnsrefusjonsordningen må det etableres kontrollgrupper som i forventning er like før støtten gis. Utvalgets forslag innebærer at de kontrafaktiske utfall for arbeidstakere som får lønnsrefusjon kan måles ved hjelp av utfall for godkjente søknader som ikke fikk innvilget lønnsrefusjon (på grunn av begrensede økonomiske rammer for ordningen).

Informasjon

Virksomheter og ansatte som fyller kriteriene oppfordres til å søke informasjon om ordningens innhold, kriterier og prosess for utvelgelse som ved oversøking publiseres via Kompetanse Norge på egnede måter.

Varighet på forsøksperiode

Utfallsperioden må være tilstrekkelig lang for å kunne avdekke både utdannings- og arbeidsmarkedseffekt. Utdanningseffekten vil kunne måles etter ett til to år. For arbeidsmarkedseffekter må en vente lenger. Ettersom målgruppen her er i jobb vil det være naturlig å studere både lønnsutvikling, jobbstabilitet og eventuell tilbakevending fra arbeidsledighet. Det vil også være av interesse å studere i hvilken grad lønnsrefusjonen påvirker mål på verdiskapning i virksomheten og ikke bare for arbeidstakeren som tar opplæring. Utvalget foreslår derfor en fireårig forsøksperiode.

Hvem skal få tilbudet

Det er viktig at søkere aktuelle for lønnsrefusjon oppfyller alle kriterier nevnt over. Blant denne gruppen av kvalifiserte søkere vil det imidlertid være variasjon i hvordan både arbeidstaker og virksomhet framstår med hensyn til seriøsitet, støtte under eventuell opplæring, kompetanse hos kolleger osv. I et samarbeid mellom ulike faggrupper utarbeides et sett av kriterier for evaluering av

søknader slik at hver søknad gis en karakter som avspeiler disse.

På bakgrunn av karakterfordelingen deler man inn søkerne i for eksempel tre grupper, med høy, middels og lav karakter. Deretter tilordnes et visst antall permisjoner til hver gruppe med en tildelingsandel som er høyere, jo høyere karakteren er. Innenfor hver gruppe trekkes det ut tilfeldig hvilke søknader som innvilges lønnsrefusjon.

Denne tildelingsprosedyren sikrer at man både kan prioritere søknader man mener er de beste i henhold til formålet med ordningen, samtidig som det i ettertid er mulig å avdekke effekter på både opplærings- og arbeidsmarkedsutfall gjennom sammenlikninger av søknader med og uten lønnsrefusjon innenfor samme karaktergruppe.

Det er mulig å stratifisere etter kjønn for å sikre ønsket balanse mellom kvinner og menn.

Hvor mange bør få tilbudet?

Begrensete budsjettammer vil begrense antall permisjoner og arbeidsgivere som kan kompenseres hvert år.

Et viktig hensyn ved dimensjonering av ordningen er ønsket om å kunne avdekke effekter i etterkant av forsøksperioden. Ettersom de sanne effektene vi er på jakt etter å avdekke faktisk er ukjente for oss, må vi først vurdere realistiske nivåer på hva vi (i beste / verste fall) kan forvente når det gjelder effekter, både for utdannings- og arbeidsmarkedseffekter.

Generelt vil utdanningseffekten være enklest å kartlegge ettersom relativt få vil gjennomføre opplæringen blant dem som ikke får innvilget søknaden. Effekten på utdanningsnivået er økningen i sjansen for å ha gjennomført den planlagte opplæringen innenfor ett år etter at permisjonen er avsluttet.

For arbeidsmarkedseffekten er bildet mer komplisert. Både permisjonsdeltakerne og de som ikke fikk lønnsrefusjon er i jobb, og de fleste vil beholde jobben framover. For dem vil lønnsutviklingen være en indikator på om opplæringen har vært verdifull for virksomheten. Samtidig kan mange i målgruppen oppleve å miste jobben og dette vil kunne skje i begge grupper. Ved å sammenlikne sannsynligheten for å miste jobben kan vi kartlegge en viktig del av arbeidsmarkedseffekten av utdanningen.

For å avgjøre hvor mange som må gis lønnsrefusjon for å kunne avdekke sannsynlige effekter trengs mer detaljert kunnskap om hvordan målgruppen i dag beveger seg inn og ut av sysselsetting, i tillegg til lønnsstruktur. Det har vært van-

skelig for utvalget å regne på hva som trengs av deltakere for å kartlegge effekter av en viss realistisk størrelse med rimelig sikkerhet. Det er imidlertid klart at noen få hundre deltakere i året er for få til å kartlegge arbeidsmarkedseffekter.

Praktiske hensyn

Det bør legges opp til halvårige søknadsrunder som er tilpasset semesterstart, og slik at søknaden blir avgjort i god tid før semesterstart.

Det bør praktiseres karenstid i forsøksperioden, i hovedsak av hensyn til effektkartleggingen. Den bør være på minst en søknadsrunde slik at man kun kan søke en gang i løpet av tolv måneder (eventuelt 18 måneder).

Alle søkere må godkjenne at informasjon fra offentlige registrere kan kobles med utfall av søknaden i etterkant til bruk i evaluering. Disse personopplysningene vil ikke bli brukt i behandlingen av søknaden.

9.8 Kostnader

Utvalget forventer at en lønnsrefusjonsordning under utdanningspermisjon vil framstå som et attraktivt virkemiddel, og dermed bidra til å utløse utdanningsinvesteringer i norske virksomheter. Etterspørselen vil avhenge av om de økonomiske betingelsene oppfattes som tilstrekkelig gunstige.

Direkte kostnader ved en slik ordning vil utgjøre 50 prosent av lønnsutgiftene for den delen av arbeidstiden det gis permisjon for. Selv om det kan være gode argumenter for at ordningen betinges på at permisjon ikke innvilges på full tid, slik at arbeidstaker benytter restarbeidsdagen til å opprettholde tilknytning til arbeidsplassen, har utvalget ikke falt ned på en slik anbefaling i forslaget. Det er derfor opp til arbeidstaker og arbeidsgiver i samarbeid å finne en egnet disponering av arbeidstakers tid mellom arbeid og utdanningspermisjon, men det forutsettes at permisjonen harmoniserer med planlagt utdanningsintensitet. Lønnsrefusjon innvilges for den del av arbeidstiden som benyttes til permisjon, og ikke til den tiden arbeidstaker deltar i ordinært arbeid.

Avgrensingen av målgruppen, se i avsnitt 9.3, tilsier at om lag 44 000 personer kan kvalifisere for å komme inn under ordningen. Gjennomsnittlig arbeidsinntekt for personer i denne gruppen er 421 000 kroner. Menn har i gjennomsnitt høyere inntekt enn kvinner, majoritetsbefolkningen har høyere inntekt enn innvandrere, som igjen har høyere inntekt enn flyktninger. Alle disse under-

gruppene har en gjennomsnittlig lønnsinntekt som overskrider rammen for lønnsrefusjon satt til 1,5G, tilsvarende 145 325 kroner. Arbeidsgiver skal imidlertid dekke halvparten av lønnskostnaden i permisjonen. I praksis innebærer det at inntektsgrensen i gjennomsnitt er aktiv såfremt utdanningspermisjonen utgjør mer enn 70 prosent av årsverket. Det tilsvarer 3,5 arbeidsdager per uke.

Vi antar at det i de fleste tilfeller vil være hensiktsmessig med permisjon/utdanningsintensitet på mellom 20 og 80 prosent, og at både arbeidsgiver og arbeidstaker vil ønske at det opprettholdes en viss komponent av ordinært arbeid i avtalen. Enhetskostnaden per deltaker per år vil dermed ligge lavere enn 1,5G for de fleste deltakerne. Rammen på 1,5G, en maksimal periode på lønnsrefusjon på to år og 44 000 potensielle deltakere gir et samlet kostnadstak på 12,7 milliarder kroner. Tabell 9.4 viser gjennomsnittlig enhetskostnad per gruppe ved ulike valg av permisjonsomfang.

Ved forsøksbasert implementering i Kompetanse Norge anbefaler utvalget at tiltaket berammes til 150 millioner kroner, hvor 75 millioner kroner tilføres i form av friske midler mens 75 millioner kroner trekkes fra rammen for kompetansepluss-ordningen. Det innebærer en omprioritering av midlene i Kompetansepluss i retning av mer formell opplæring. Utvalget begrunner denne dreiningen med at formell opplæring gir betydelig større arbeidsmarkedseffekt enn uformell opplæring. Omprioriteringen vil styrke en allerede pågående prosess mot å åpne kompetansepluss-ordningen for formell opplæring.

Dersom utdanningspermisjon i gjennomsnitt tildeles for utdanningsintensitet tilsvarende 40 prosent av årsverket, tilsvarende to arbeidsdager per uke, vil anslagsvis 2 000 personer kunne delta i ordningen i ett år. Alternativt 900 personer delta i to år. Iverksetting diskuteres i mer detalj i avsnitt 9.7.

Andre kostnader

Det er vanskelig å beregne hvor populært det vil bli for voksne å ta deltidsopplæring eller moduler dersom det legges bedre til rette for å få lønnsrefusjon. Det er mulig å lage noen omtrentlige anslag på kostnader som tilløper i tillegg til kostnadene beskrevet over, men vi vil her bare drøfte relevante elementer.

For bedriften oppstår et direkte produksjonstap tilsvarende den tiden arbeidstakeren er i utdanningspermisjon. Kostnaden av arbeidstiden

Tabell 9.4 Gjennomsnittlig enhetskostnad for lønnsrefusjonsordning.

	Antall	Årlig enhetskostnad ved utdanningspermisjon lik:			
		20 %	40 %	60 %	80 %
<i>Majoritetsbefolkning</i>	166 437	43 674	87 348	131 022	1,5 G
Kvinner	64 283	35 139	70 278	105 416	140 555
Menn	102 154	49 102	98 205	1,5 G	1,5 G
<i>Flyktninger</i>	11 513	33 946	67 892	101 839	135 785
Kvinner	4 356	29 434	58 867	88 301	117 735
Menn	7 157	36 827	73 654	110 482	1,5 G
<i>Øvrige innvandrere</i>	4 504	36 641	73 283	109 924	1,5 G
Kvinner	1 404	31 319	62 637	93 956	125 275
Menn	3 101	41 361	82 722	124 084	1,5 G
<i>Totalt</i>	182 455	42 072	84 145	126 217	1,5 G
Kvinner	70 043	34 164	68 328	102 492	136 657
Menn	112 411	47 311	94 622	141 933	1,5 G

Kilde: Statistisk sentralbyrå, utvalgets egne beregninger.

er lik lønn, men det kan også påløpe indirekte kostnader hvis permisjonen påvirker kollegers arbeidsutøvelse og produktiviteten i virksomheten for øvrig. Produksjonstapet i hver virksomhet summeres til direkte kostnad for samfunnet. Denne kostnaden må imidlertid korrigeres for forventet produktivitetsgevinst som følger av utdanningsaktiviteten på lengre sikt, og antatt mindre belastning av andre inntektssikringsordninger.

Dersom deltakere i ordningen mottar full lønn i utdanningspermisjonen, vil det være få som kvalifiserer for stipend gjennom Lånekassen.²⁵ Alle som gjennomfører formell utdanning kan i prinsippet motta studielån, men vi antar at etterspørselen etter lån er begrenset fra personer som opprettholder lønnsinntekten, og ser derfor bort ifra kostnader knyttet til Lånekassen.

Deloitte har for utvalget anslått at skoleplass til én voksen i videregående opplæring koster om lag 40 000 kroner.²⁶ I tillegg må det påregnes res-

sursinnsats til administrasjon og søknadsbehandling i Kompetanse Norge. En søknadsbasert ordning med både kvalifiserings- og prioriteringskriterier kan være kostbar å administrere.

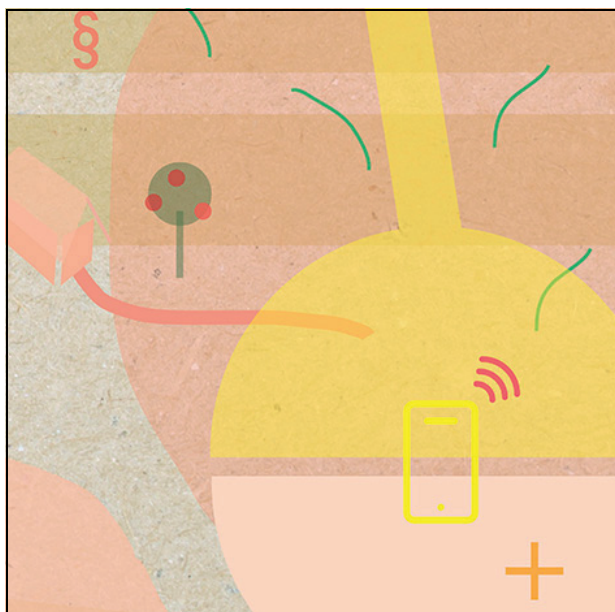
Ordningen åpner for at voksne som i dag gjennomføre videregående opplæring helt eller delvis uavhengig av offentlige ytelser, kan komme inn under ordningen. Andre, som ikke kvalifiserer for tiltaket, vil fortsatt måtte ta videregående opplæring for egen regning eller med mindre fordelaktige ytelser. Siden det antas at lønnsrefusjonsordningen er mest aktuell for den delen av målgruppen som har minst behov for bistand, kan det også være uheldige fordelingspolitiske aspekter knyttet til en lønnsrefusjonsordning. Målgruppens avgrensning betyr imidlertid at de fordelingspolitiske innvendingene mot å innføre lønnet permisjon ikke er like gjeldende. Innvendingene går ofte på at det er personer med høyere utdanning som i større grad etterspør videreutdanning, og som derfor drar nytte av ordningen. Dette argumentet er ikke et like tungtveiende når tilgangen til ordningen avgrenses til personer uten fullført videregående opplæring.

²⁵ Kilde: Lånekassens internettsider om inntektsgrenser for undervisningsåret 2018–2019.

²⁶ Deloitte 2018.

Kapittel 10

Endringer i Lånekassen



Figur 10.1

Lånekassens samfunnsoppdrag er å forvalte utdanningsstøtteordningene slik at de bidrar til like muligheter til utdanning og sikrer samfunnet og arbeidslivet tilgang på kompetanse på en måte som bidrar til at utdanningen kan skje effektivt.

Dette kapittelet handler i hovedsak om endringer i Lånekassen som kan forbedre vilkårene for voksne som tar videregående opplæring, men de endringene som foreslås påvirker også støtten og støttekriteriene til de som tar grunnskoleopplæring. Kapittel 11 omhandler de regler og ordninger som kun berører de som søker støtte i Lånekassen til grunnskoleopplæring eller forberedende voksenopplæring (FVO).

Utvalget diskuterer endringer i Lånekassens ordninger innenfor tre områder: støttekriterier, endret støtte og tilbakebetaling etter evne.

10.1 Problembeskrivelse

Lånekassens tilbud er åpent for voksne i grunnskole- og videregående opplæring, men støtteord-

ningene brukes i begrenset omfang, og ordningene er ikke godt tilpasset denne gruppen. Mange voksne som har behov for grunnskole- eller videregående opplæring, opplever dagens støtteordning i Lånekassen som utfordrende fordi de opparbeider seg relativt høy gjeld ved å ta en utdanning som gir lav avkastning og usikker uttelling på arbeidsmarkedet. Bare 28 prosent av voksne som tok grunnskoleopplæring i skoleåret 2017–2018, mottok utdanningsstøtte fra Lånekassen samme år, og flertallet søker bare den delen av basisstøtten som kan omgjøres til stipend.

Lånekassens støtteordninger ble presentert i avsnitt. 6.2. I kapittel 7 diskuteres ulike barrierer som hele eller deler av målgruppen opplever. Der fremkommer det at det er flere og ofte sammensatte årsaker til at målgruppen i liten grad oppgraderer sin formelle kompetanse.

Vi starter dette kapittelet med en drøfting av hvilke hindringer som er knyttet til Lånekassens regelverk og utforming. Lånekassen har tradisjonelt vært en finansieringsordning for høyere utdanning. Den er konstruert for å få sikre like muligheter til utdanning, og for å få studentene effektivt gjennom studiet. Et hensiktsmessig utformet felles regelverk for de ulike utdanningsnivåene vil derfor kunne komme i konflikt med behov og egnete ordninger for vår målgruppe ettersom denne skiller seg fra gjennomsnittsstudenten i høyere utdanning. Skillet mellom unge voksne i høyere utdanning og voksne elever går langs flere dimensjoner, som

- utdanningsintensitet
- økonomisk handlefrihet
- privat- versus samfunnsøkonomisk avkastning
- risiko og tilbakebetalingsevne
- kunnskap om støtte og vilkår i Lånekassen

Utdanningsintensitet

Mens den typiske deltaker i høyere utdanning kommer rett fra videregående opplæring, og har studier som hovedaktivitet over flere år, vil mange i vår målgruppe ønske en lavere utdanningsinten-

sitet. For voksne i jobb eller med omsorgsforpliktelser vil opplæring på deltid ofte være det beste eller eneste alternativet. Når mange dessuten er svært nær fullføring av sin videregående opplæring, og kun mangler enkeltksamener eller fagmoduler, vil det ikke være nødvendig med mange timer i uken over et helt år. Målet om fullført videregående opplæring vil kunne oppnås med mer fleksible utdanningsløp, noe som igjen krever et tilpasset tilbud om livsoppholdsytelser. Ved å løse opp dagens regelverk med blant annet krav om 50 prosent av fulltids utdanning for å få støtte, er det sannsynlig at flere personer i målgruppen vil benytte ordningene.

For voksne i grunnskole- og videregående opplæring kan det også være et problem at nivået på utdanningsstøtten er så lavt at mange må jobbe så mye ved siden av at det går ut over progresjonen.¹ Lav utdanningsstøtte kombinert med lang arbeidstid ved siden av opplæringen, kan medføre at utdanningsprogresjonen blir lavere, noe som igjen kan gi lavere utdanningsstøtte. Utdanningsstøtten gis i forhold til utdanningsintensitet slik at ved for eksempel 50 prosent utdanningsintensitet gis det 50 prosent av maksimal støtte.

En del voksne i grunnskole- og videregående opplæring kan ha behov for redusert utdanningsintensitet på grunn av for eksempel svake norskferdigheter, noe som igjen kan medføre at de ikke får støtte på grunn av Lånekassens krav om minst 50 prosent utdanningsintensitet. I andre tilfeller kan utdanningstilbudet være mangelfullt og gi grunn til forsinkelser. Lav utdanningsprogresjon kombinert med inntekt over grensen kan igjen bidra til redusert stipend og høyere lån, eller ingen støtte i det hele tatt dersom utdanningsprogresjonen er under 50 prosent.

Økonomisk handlefrihet

Voksne har ofte større løpende økonomiske forpliktelser grunnet omsorg for barn/unge og et høyere forbruk enn unge (bolig, bil, fritidsbolig). De fleste voksne norske husholdninger har, særlig med dagens kredittmarked, en betydelig handlefrihet og anledning til å holde forbruket oppe selv om inntekten skulle falle i en periode. Men dette innebærer også en mulighet for å ta utdanning uten å endre forbruksmønsteret dersom en finner det formålstjenlig. Men dette gjelder langt fra alle, og det er nettopp i vår målgruppe vi finner mange av dem som ikke har denne økonomiske handlefriheten (se kapittel 4). Det er ikke alle som

har oppsparte midler i finansiell formue eller som egenkapital i bolig. Det gjelder i særlig grad innvandrere med fluktbakgrunn og mangelfull utdanning. Forbrukslån er dyrt, og vil for de fleste være en lite ønskelig kilde til finansiering av utdanning. Vi viser i kapittel 4 at mange i vår målgruppe ikke har formue eller inntekt som kan dekke deres egne levekostnader under utdanning. Selv om den enkelte går ut ifra at utdanningen vil være lønnsom i et livsløpsperspektiv, vil fallet i forbruk som følger med, utgjøre en barriere. Kontrasten til unge potensielle studenter i høyere utdanning er stor for mange i vår målgruppe.

Støttesatsene i Lånekassen er ikke tilpasset voksne, som i større grad enn unge har forsørgeransvar og økonomiske bindinger i form av huslån og liknende. Basisstøtten i lånekassen er i 2017 på 106 340 kroner per år, omtrent 1,1G. Sammenliknet med andre livsoppholdsytelser som for eksempel introduksjonsstøtten, som utgjør 193 766 kroner per år (2G) for dem som er over 25 år og 129 177 kroner per år (to tredeler av 2G) for dem som er under 25 år, er utdanningsstøtten betydelig lavere og utbetales i tillegg kun i ti måneder per år. Forsørgere får i tillegg et behovsprøvd forsørgerstipend for å kompensere for merutgifter ved omsorg for barn/ungdom.

Privat- og samfunnsøkonomisk avkastning

Mens høyere utdanning gjennomgående gir økonomisk uttelling for den enkelte student gjennom livsløpet, er det flere grunner til at den privatøkonomiske gevinsten av utdanning på grunnskole- og videregående nivå for voksne er langt lavere. De har færre gjenværende år i arbeidslivet, lønnsforskjellene i Norge er relativt små blant yrker uten krav til høyere utdanning, og inntektsgevinsten ved deltakelse i arbeidslivet er lavere. For en person som vurderer å investere i sin egen kompetanse ved å ta formell opplæring, vil lønnsomhet være et grunnleggende spørsmål. Om man bruker tid og krefter på utdanning i dag vil en gå glipp av inntektsmuligheter under opplæringen, men forbedre mulighetene framover på to måter: Fullført grunnskoleopplæring vil øke muligheten for betalt jobb og muligens gi høyere lønn dersom en er i lønnet arbeid. Den viktigste uttellingen, både for den enkelte og for samfunnet, ligger i at videregående opplæring øker sjansen for lønnet arbeid og for varig tilknytning til arbeidslivet.

For mange sysselsatte i vår målgruppe vil forskjellen mellom dagens yrkesinntekt og forventet yrkesinntekt med fullført grunnskole- eller videregående opplæring kunne oppleves som svært

¹ Dæhlen mfl. 2013.

liten. Det er små lønnsforskjeller på arbeidsplassen, og mange tenker ikke at jobben er utsatt. I tillegg finnes det inntektssikringsordninger som gjør at det økonomiske tapet ved å miste jobben ikke blir dramatisk. Dagpengeordningen reduserer kostnadene ved arbeidsledighet for den enkelte, og vil isolert sett bidra til at den privatøkonomiske avkastningen av utdanning er lavere enn for samfunnet.

For personer uten lønnet arbeid gjør samfunnets høye ambisjoner om inntektsutjevning at forskjellen mellom hva man får i trygd og/eller økonomisk stønad og det man vil oppnå på arbeidsmarkedet med økt utdanning, kan være svært liten for mange.

Med Lånekassens stipendandel og tilbakebetalingsregler, i all hovedsak formulert ut fra hensiktsmessighet i finansiering av høyere utdanning, vil trolig mange i vår målgruppe oppleve den privatøkonomiske avkastningen som både lav og usikker. Dette er ikke selvstendige grunner til å endre politikk. Det avgjørende kriteriet er om samfunnet får uttelling for utdanning som den enkelte ikke opplever, og om risikoen er lavere for samfunnet enn for den enkelte.

Som for alle grupper bidrar skatt på arbeid til en kile mellom den enkeltes og samfunnets gevinst av høyere yrkesinntekt. Det omfattende sikkerhetsnettet vi har i Norge for personer uten jobb, gjør at samfunnets gevinst av at en person kommer i arbeid (verdiskapningen), er langt høyere enn uttellingen for den enkelte (forskjellen mellom yrkesinntekt og trygd, etter skatt).

I tillegg er det trolig positive indirekte virkninger (eksternaliteter) av utdanning på en rekke områder. Økt kompetanse kan bidra til omstilling, innovasjon, selvstendig arbeid og deltakelse. Utdanning reduserer utbredelse av antisosial atferd (kriminalitet) og har positive virkninger i form av økt bevissthet om egen helse og livsvalg, samfunnsdeltakelse, barnas suksess i utdanning og arbeid, osv. Utdanning kan også bidra til økt produktivitet for kolleger. Men som påpekt tidligere er kunnskapsgrunnlaget for å tallfeste disse sammenhengene generelt svakt, og vi er ikke kjent med studier som spesielt har studert effekter av å fullføre videregående opplæring i voksen alder.

Risiko og tilbakebetalingsevne

Også blant de som forventes å øke sin livsinntekt ved å ta mer opplæring, kan usikkerhet føre til at

mange ikke gjør det. Usikkerheten har flere kilder. Det kan oppleves usikkert om en klarer å gjennomføre opplæringen. Viktigst er nok tvilen om uttelling på arbeidsmarkedet. Det er grunn til å tro at risikoen knyttet til verdien av økt utdanning for vår målgruppe er større for den enkelte enn for samfunnet. Aversjonen mot å ta risiko, og viljen til å oppgi forbruk i dag for bedre utsikter i framtiden, må vi forvente er svakere i denne gruppen enn for de som fullførte videregående opplæring da de var unge. De kan også ha manglende tro på egne evner etter tidligere svake prestasjoner og eller negative opplevelser i skolen. Andre har utfordringer med språk, kultur og mangelfull utdanning fra hjemlandet (se kapittel 7).

Tiltak som reduserer usikkerheten for den enkelte, vil derfor kunne bidra til at flere i målgruppen blir motivert til å starte opplæring. Særlig kan vilkårene for tilbakebetaling av utdanningsstøtte ha stor betydning for at personer i målgruppen skal se på utdanning som en reell mulighet. Til tross for relativt lav samlet gjeldsbyrde i denne gruppen av låntakere har mange problemer med å betjene gjelden. En analyse av utdanningsstøtteordningene som ble gjennomført av Proba samfunnsanalyse på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet i 2013 viser at personer med kun grunnskoleutdanning er overrepresentert blant dem som misligholder lånet.² Rapporten viser til at tilbakebetalere med lavest utdanning, dvs. de med kun videregående opplæring eller mindre, utgjør om lag 10 prosent av alle tilbakebetalere, men over 50 prosent av dem som får lånet permanent overført til Statens innkrevingssentral. Kjennetegn ved denne gruppen er at de både har svak økonomi og svak tilknytning til arbeidslivet. Rapporten viser til at inntekten deres ligger i gjennomsnitt på 92 000 kroner, og at velferdsytelser utgjør over 60 prosent av inntekten deres.

Av de 3 900 personene som i 2016 fikk ytelser som behovsprøves mot inntekt og formue i Lånekassen, var det 660 som fikk redusert stipend pga. trygdeytelser.³ I overkant av 40 prosent av disse hadde trygdeytelser på mellom 100 000 og 200 000 kroner. Det var 610 som hadde person- og/eller kapitalinntekt over grensen for behovsprøving. I om lag to av tre tilfeller skyldes det at ektefelles formue er over grensen. Dette viser at det er flere og sammensatte årsaker til at noen får avkortet utdanningsstøtten.

² PROBA samfunnsanalyse, rapport 2013-07.

³ Kilde: Lånekassen.

Kunnskap om støtte og vilkår i Lånekassen

Internasjonal forskning tyder på at langt fra alle besitter relevant kunnskap om hvilke utdannings- og finansieringsmuligheter som ligger på ulike trinn i utdanningshierarkiet.⁴ Det er vist at ulike informasjons- og dultetiltak tilsynelatende har store effekter på ungdoms interesse for høyere utdanning i Nord-Amerika.⁵ Per i dag vet vi lite om målgruppen faktisk kjenner til de finansieringsmuligheter som finnes. En undersøkelse fra Riksrevisjonen fra 2008 viser at mange har manglende kjennskap til retten til grunnskole- og videregående opplæring.⁶ En oppsummering av flere survey-undersøkelser NOVA gjorde i 2013, viser som et gjennomgående trekk at det er de som trenger det mest som vet minst.⁷ Det er grunn til å tro at dette også gjelder for kunnskap om livsoppholdsytelser.

Fylkeskommunene sier i NOVAs undersøkelse at det er vanskeligst å nå folk utenfor arbeidslivet, hjemmeværende og minoritetsspråklige. Det er grunn til å anta at vår målgruppe har større og andre behov for informasjon og veiledning enn ungdom som er aktuelle for høyere utdanning. Uavhengig av om en endrer Lånekassens regelverk, vil økt informasjon kunne bidra til bedre kunnskap om muligheter og derigjennom rekruttere flere inn i utdanning. Regelverksendringer vil selvfølgelig måtte følges opp med egnede informasjonstiltak.

10.1.1 Mulige endringer i Lånekassens regler

Det er urealistisk å se for seg et reformert regelverk der alle mulige ønsker om utdanningsintensitet kan realiseres, der ingen må redusere forbruket eller bruke av egne midler under utdanning, og der alle helt sikkert vil tjene på å ta mer opplæring. Endringene utvalget foreslår, vil likevel forbedre rammebetingelsene for personer som i utgangspunktet er motivert og har interesse for videre skolegang, og som har et relevant opplærings tilbud. Ved at barrierene de opplever bygges ned, forventer utvalget at tiltakene utløser en utdanningseffekt. De ulike Lånekasse-forslagene kan iverksettes uavhengig av hverandre, men samspiller også på viktige felt. En forutsetning for

samtlig er likevel at voksne elever skilles ut som en selvstendig gruppe.

Personene i målgruppen kan oppleve en eller flere barrierer i dagens situasjon, og det er svært vanskelig å anslå hvordan de ulike tiltakene vil påvirke målgruppens valg. Det er et empirisk spørsmål hvor mange som vil velge skolegang i kjølvannet av ulike endringer. Dette taler for en forsøks tilnærming til politikkutviklingen hvor man innfører ordninger på en måte som kan avdekke om de utløser utdannings- og arbeidsmarkedseffekter, og for hvilke deler av målgruppen. Utvalget ser likevel at forsøk er krevende å iverksette for Lånekassens ordninger.

I de kommende avsnittene drøfter utvalget følgende temaer:

- Endringer i krav til utdanningsintensitet og opplæringslengde med mer, slik at Lånekassens forskrifter blir bedre tilpasset målgruppens behov for fleksibilitet.
- Økte stipender for å øke privatøkonomisk gevinst for den enkelte.
- Tilbud om tilleggs lån for å kunne opprettholde forbruksmønsteret i hushold med begrenset økonomisk handlefrihet.
- Tilbud om inntektsavhengig tilbakebetalingsplan for å redusere usikkerhet i avkastning og frykt for høy gjeldsbelastning i forhold til økonomisk evne.
- Informasjon for å sikre at målgruppen er kjent med sine rettigheter og finansieringsmuligheter.

Utvalget legger til grunn at endringene ikke gjøres gjeldene for studenter i høyere utdanning, og det er således behov for å se nærmere på hvordan forslagene kan implementeres i dagens regelverk uten å påvirke studentenes tilbud. Kriteriene for tildeling av støtte fra Lånekassen fastsettes årlig i forskrift om tildeling av utdanningsstøtte, som følger av lov om utdanningsstøtte.⁸ Denne forskriften er delt opp i allmenne regler, som gjelder for alle utdanningstyper (del 1), og noen spesielle ordninger (del 5). Videre finnes egne deler for de ulike utdanningstypene; unge med rett i videregående opplæring (del 2), annen utdanning (del 3, herunder voksne elever i grunnskole og videregående opplæring og studenter i høyere utdanning), studier utenfor Norden (del 4) og utenlandske kvotestudenter (del 6).

Vår målgruppe deler altså ordninger og paragrafer med blant andre studenter i fagskoler, høy-

⁴ Oreopoleus og Salvenes 2011.

⁵ Å dulte (nudging) folk i riktig retning heller enn å tvinge dem og legge til rette for gode valg.

⁶ Riksrevisjonen, dokument nr. 3:14 (2007–2008).

⁷ Dæhlen mfl. 2013.

⁸ Forskrift om tildeling av utdanningsstøtte for undervisningsåret 2018–2019 og lov om utdanningsstøtte.

Tabell 10.1 Målgruppe for støtte i Lånekassen til videregående opplæring, 25–54 år.

	Majoritet	Flyktninger	Øvrige innvandrere	Sum
Grunnskole som høyeste utdanning	296 075	32 926	37 353	366 354
Antall med uføretrygd	61 244	2 295	2 191	65 730
Antall med arbeidsavklaringspenger	30 750	2 895	2 335	35 980
Antall med overgangsstønad	3 428	868	398	4 694
Antall med kvalifiseringsstønad	963	1 019	242	2 224
Målgruppe	199 690	25 849	32 187	257 726
Antall med over 1G i yrkesinntekt	186 318	18 298	27 569	232 185

Kilde: Statistisk sentralbyrå.

skoler og universiteter. For å kunne tilrettelegge støtteordningene fra Lånekassen til vår målgruppe vil det være hensiktsmessig å løfte denne gruppen ut av del 3 i forskriften, og tilpasse regelverket i tråd med de endringene som er omtalt over. På den måten kan vår målgruppe få et eget og bedre tilpasset tilbud.

Utvalget ser derfor behov for at forskrift om tildeling av utdanningsstøtte gjennomgås med tanke på å skille regelverket for voksne i grunnsopplæringen fra regelverket for studenter ved universiteter, høyskoler og fagskoler. Hvilke forskriftsendringer dette konkret innebærer, vil avhenge av hvordan tiltakene som omtales i de neste avsnittene utformes. Et slikt skille vil også bidra til at regelverket framstår som mer oversiktlig, både for potensielle elever og for dem som gir veiledning.

10.2 Målgruppen

Støtten i Lånekassen er rettighetsbasert, og det reguleres gjennom lov og forskrift hvem som er støtteberettiget, og hvilke kriterier som gjelder for å få støtten.

Målgruppen for dette kapittelet omfatter alle voksne som ikke har fullført videregående opplæring, og som ellers kommer inn under Lånekassens regelverk. I praksis gjelder det personene som er beskrevet i kapittel 4. Støttekriterier og muligheten til tilbakebetaling etter evne er områder som utvalget mener kan omfatte alle som får et tilbud om formell opplæring for voksne på grunnskole- eller videregående nivå.

Et prinsipielt spørsmål gjelder om endringene for stipend også skal omfatte voksne med yrkes-

eller studiekompetanse som ønsker å utvide sin utdanning på videregående nivå. Utvalget har tolket mandatet dit hen at det primært handler om livsoppholdsytelser til personer uten fullført videregående opplæring, og har derfor ikke vurdert hvorvidt den andre gruppen bør omfattes av endring i stipendregelverket.

Tabell 10.1 viser en oversikt over målgruppen for støtte til videregående opplæring fra Lånekassen. Målgruppen er i utgangspunktet alle som har grunnskole som høyeste utdanning, en gruppe på omtrent 366 000 personer.⁹ For mange i denne gruppen vil imidlertid ikke støtte fra Lånekassen være aktuelt. For eksempel vil personer på uføretrygd trolig ikke vurdere støtte fra Lånekassen, en gruppe på omtrent 65 700 personer. Det samme gjelder personer på arbeidsavklaringspenger, overgangsstønad og kvalifiseringsstønad. Samlet står vi da igjen med en gruppe på 258 000 personer hvorav de fleste er i jobb, men det vil også være arbeidsledige med varierende grad av rettigheter og personer på andre støtteordninger.¹⁰

I alderen 20 til 54 år er det omtrent 18 000 personer som er registrert med ingen utdanning eller barneskole som høyeste utdanning. I tillegg anslår vi basert på vurderinger i kapittel 4, at det er omtrent 20 400 personer til som ikke har fullført utdanning tilsvarende norsk grunnskole. Samlet blir dette i overkant av 38 000 personer.

⁹ I tillegg anslår vi i kapittel 4 at ytterligere 21 000 personer har grunnskole som høyeste utdanning blant de med uopp-gitt utdanningsnivå. For denne gruppen har vi ikke ytterligere informasjon.

¹⁰ Det vil være overlapp mellom gruppene i radene, samme person vil kunne telles i flere rader.

10.3 Utforming av støttekriterier og regelverk

I dette avsnittet løftes det fram noen eksempler på støttekriterier som i dag kan oppfattes som barrierer mot voksnes mulighet til å ta grunnopplæring. Her drøftes kriteriene med tanke på voksne som tar videregående opplæring, men som nevnt innledningsvis i dette kapittelet vil behovene være delvis de samme for dem som skal ta grunnskoleopplæring også. Dette drøftes mer inngående i kapittel 11.

Formålet med å vurdere endring av støttekriteriene er å øke fleksibiliteten i Lånekassens tilbud. Utvalget mener fullføringen for voksne i grunnopplæringen vil øke om de i større grad kan ta opplæringen stykkevis og delt. Både de som bare har noen få fag igjen, og de som har behov for lengre løp, de som er i jobb, og de som av andre årsaker kun kan ta utdanningen i mindre doser, vil få styrket sin mulighet til gjennomføring.

Utvalget ser at fleksible og individuelt tilpassede utdanningstilbud er en administrativ utfordring for både utdanningstilbyderne og Lånekassen. Det innebærer risiko for feil både i vedtak om støtte, i vedtak om omgjøring fra lån til stipend og i dokumentasjon. Søkernes utdanningsintensitet og behov varierer, og intensiteten underveis er avhengig av mestring, familiesituasjon o.a. Dette kan kreve endringer av både teknisk og praktisk karakter for å dokumentere deltakelse og fullføring av en opplæring som er kortere og/eller har en lav opplæringsintensitet.

10.3.1 Eksempler på støttekriterier som er hindringer

I dette avsnittet løftes det fram noen eksempler på støttekriterier det kan være verd å se mer på for økt fleksibilitet, som hvilken aldersgruppe og hvilket utdanningstilbud det skal gis livsoppholdsstøtte til, og hvilke støtteperioder som skal gjelde om utdanningslengden blir kortere.

Aldersgrenser

I avsnitt 7.6 diskuteres det hvilke aldersgrupper det vil være aktuelt å prioritere ut fra en samfunnsøkonomisk vurdering, dersom en ønsker å forbedre dagens tilbud om livsoppholdsstøtte for voksne i grunnskole- eller videregående opplæring. Lånekassen har 65 år som øvre aldersgrense, og etter 45 år blir lånemuligheten redusert, slik at tilbakebetalingen kan skje før søkeren fyller 65 år.¹¹ For vår målgruppe vil sannsynligvis

ikke denne begrensningen skape utfordringer. Problemene vil i så fall dukke opp dersom de senere vil studere videre i fagskoleutdanning eller annen høyere utdanning. Til sammenlikning er det i Sverige en aldersgrense på 57 år, og retten til å låne penger minsker etter fylte 47 år.

Avkastningen av å ta grunnopplæring er lavere enn av å ta høyere utdanning, og det er grunnlag for å se på en lavere maksimal aldersgrense enn 65 år for denne målgruppen enn for studenter, spesielt når det gjelder muligheten til omgjøring til stipend. Det vil gi en liten innsparing i Lånekassen, og de eldste vil fremdeles ha muligheten til å ta opplæring og eventuelt få lån. Dette vil også kunne begrense risikoen for at det offentlige betaler livsopphold for elever som verken har intensjon eller mulighet til å benytte seg av kompetansen i arbeidslivet etter endt utdanning.

Tilrettelegging for fleksible opplæringstilbud

Lånekassen gir i dag ikke støtte til opplæring for voksne som varer kortere enn ett semester, og som tas på mindre enn 50 prosent av fulltidsutdanning eller til nettbasert grunnskoleutdanning.¹²

I avsnitt 5.1 beskrives opplæringstilbudet i Norge, og hvordan det er i endring. Lånekassens kriterier er i dag ikke tilpasset utviklingen verken i hvordan, hvor lenge eller til hvilken intensitet utdanningen gis. Eksempelvis er det ikke sikkert at elever kan få støtte til å ta moduler fra det formelle opplæringsløpet enten de gis som en del av det ordinære tilbudet på et lærested eller i samarbeid mellom Nav, IMDi, Utdanningsdirektoratet eller Kompetanse Norge.¹³

Voksne, enten de er i jobb, har et annet morsmål enn norsk, eller har andre grunner til ikke å kunne følge ordinær undervisning, kan ha stor nytte av at opplæringen kan tas på deltid, eller via nettbaserte løsninger. Eksempelvis vil mer e-læring kunne sikre mer effektiv opplæring om elevens morsmål i større grad kan benyttes i læresituasjonen.¹⁴

¹¹ Forskrift om tildeling av utdanningsstøtte for undervisningsåret 2018–2019 § 3-3 Aldersbegrensninger.

¹² Dette omtales også i PROBA rapport 2018:10.

¹³ Forskrift om tildeling av utdanningsstøtte for undervisningsåret 2018–2019 § 7-2 Deltidsutdanning og undervisningsopplegg.

Forskrift om tildeling av utdanningsstøtte for undervisningsåret 2018–2019 § 4-8 Utdanningen det ikke gis støtte til.

¹⁴ Forskrift om tildeling av utdanningsstøtte for undervisningsåret 2018–2019 § 7-6 Grunnskoleopplæring.

Dagens grenser i Lånekassen kan for eksempel føre til at minoritetselever og elever med fysiske og psykiske helseutfordringer legger opp opplæringsløp med urealistisk progresjon og omfang for å komme innenfor Lånekassens minimumsgrenser, og at dette fører til at de faller ifra eller stryker.

Deltidsutdanning for voksne, enten den skjer i forbindelse med utdanningspermisjon fra arbeid eller i kombinasjon med sykdom eller annen utdanning, er i dag ikke støtteberettiget om man har mindre enn 50 prosent utdanningsintensitet.

Et annet element er varigheten på opplæringen. Lånekassens regelverk støtter i dag kun en håndfull tilbud som varer kortere enn et semester, og ingen av disse gjelder vår målgruppe.¹⁵ Tidsrammen er ikke tilpasset at utdanningen tas på deltid ned til for eksempel 20 prosent og i tidsperioder koblet til det utdanningstilbudet som gis med fleksibel start- og sluttdato.^{16, 17}

At Lånekassen regulerer støtteperioden i år heller enn utdanningsintensitet, er ikke en løsning tilpasset utviklingen i utdanningstilbudene, spesielt ikke så lenge det finnes en åtteårs-kvotestørrelse for hvor lenge man kan få støtte i Lånekassen.¹⁸ Utdanningsstøtte gis i inntil åtte år for høyere utdanning. Grunnskoleopplæring eller videregående opplæring for voksne inngår i de åtte årene, mens støtte til opplæring med ungdomsrett inntil 24 år inngår ikke i åtteårs-kvoten.¹⁹ Om man trenger støtte til grunnopplæring som voksen vil dette altså legge begrensninger på senere utdanningsmuligheter.

Gjennomføring og deltagelse

Voksne elever, på lik linje med studenter i høyere utdanning, kan i dag få inntil 40 prosent av basisstøtten omgjort til utdanningsstipend på grunnlag av fullført utdanning/opplæring (omgjøringslån / konverteringsordning). For studentene skjer dette ved at lån blir gjort om til stipend for hvert

studiepoeng eller tilsvarende. For annen utdanning skjer omgjøringen når utdanningen eller kurset er bestått.²⁰ I enkelte tilfeller kan det innvilges utvidet rett til omgjøring av lån til stipend dersom søkeren for eksempel er blitt forsinket på grunn av funksjonshemming eller sykdom.²¹ Lån kan omgjøres til stipend i opptil fire år tilbake i tid fra det tidspunktet Lånekassen mottar de endelige eksamensresultatene fra søkeren.²²

Omgjøringslånet i basisstøtten fra Lånekassen er betinget på at eleven/studenten følger avtalt plan for utdanningen, og består utdanningen det gis støtte til. Denne ordningen er primært utviklet for å gjøre gjennomføringen i høyere utdanning mer effektiv. Det kan synes rimelig at det knyttes betingelser til gjennomføring også for voksne elever i videregående opplæring. En mulighet er å betinge en mer generøs utdanningsstøtte til gjennomføring eller oppmøte. Samtidig er det uheldige sider ved å knytte støtteandel til oppmøteplikt. Dels legger det stort press på de lærere/personer som lokalt har ansvar for å føre oversikt over oppmøte, og som ser konsekvensene for det enkelte individ. Dels vil slike former for betinget støtte ramme de svakeste individene hardest.

Man må også ta med i betraktningen at mange i målgruppen kan ha spesielle utfordringer knyttet til gjennomføring, og for enkelte vil økonomiske sanksjoner ved manglende gjennomføring snarere virke demotiverende enn stimulerende.

Automatiske ordninger for dokumentasjon av bestått opplæring (for eksempel knyttet opp til Nasjonal vitnemålsdatabase), enten det er kompetansebevis på deler av opplæringen eller vitnemål på fullført opplæring, mangler for at støtteordningene skal være mest mulig fleksible.²³ For at Lånekassens systemer skal tilpasses modulstrukturert videregående opplæring, der det for eksempel må dokumenteres at tre-fire moduler er fullført før man får støtte til neste, krever det bedre oversikt/dokumentasjon av elevenes progresjon enn hva som finnes i dag.

¹⁵ Forskrift om tildeling av utdanningsstøtte for undervisningsåret 2018–2019 § 7-4 Krav til varighet.

¹⁶ Forskrift om tildeling av utdanningsstøtte for undervisningsåret 2018–2019 § 8-7 Undervisningsår og støtteperiode.

¹⁷ I Kunnskapsdepartementets høringsnotat om forskrift om tildeling av utdanningsstøtte for 2019–2020 foreslås det å fjerne minstekrav for antall undervisningstimer for videregående opplæring for voksne.

¹⁸ Forskrift om tildeling av utdanningsstøtte for undervisningsåret 2018–2019 § 8-3 Tidsramme for støtte etter tredje del.

¹⁹ Lov om grunnskolen og den videregående opplæringa – § 3-1.

²⁰ Forskrift om tildeling av utdanningsstøtte for undervisningsåret 2018–2019 § 27-1 Vilkår om gjennomført utdanning.

²¹ Forskrift om tildeling av utdanningsstøtte for undervisningsåret 2018–2019 § 27-2 Utvidet rett til omgjøring av lån til utdanningsstipend. I statsbudsjettet for 2019 foreslås det at 15 prosent omgjøres for studenter ved fullføring av grad og 25 prosent på bakgrunn av studiepoengsprogresjon.

²² Forskrift om tildeling av utdanningsstøtte for undervisningsåret 2018–2019 § 27-7 Tidsbegrensning framover i tid for omgjøring av lån til utdanningsstipend.

²³ Rundskriv Udir fra 05.02.2018 Føring av vitnemål og kompetansebevis for videregående opplæring i Kunnskapsløftet 2018.

I enkelte tilbud kan det også være aktuelt å knytte støtte til deltakelse heller enn fullført opplæring, for eksempel i grunnskoleopplæring for voksne. Hvorvidt støtten skal være betinget av innsats (deltakelse) eller gjøres resultatbasert (fullføring), vil også være avhengig av hva som er mulig å implementere, og hva som er målsettingen med de ulike opplæringstilbudene.

Modulene for forberedende voksenopplæring og videregående opplæring er per dags dato ikke tilstrekkelig utformet når det gjelder dokumentasjon, tidsbruk og fleksibilitet til at det er mulig for utvalget å se konkret på det eksempelet. Men per i dag mangler Lånekassens ordninger fleksibilitet til å håndtere framveksten av kortere opplæringsperioder og varierende start- og sluttdato.

10.4 Utforming av støtten

Ifølge lov om utdanningsstøtte, § 5, er det Stortinget som fastsetter utdanningsstøtten og hvor stor del som skal gis som stipend, samt kostnadsnorm og satser for støtte til livsopphold. En endring i forskriften om tildeling av utdanningsstøtte som skiller unge elever, voksne elever og studenter, vil enklere kunne åpne for å gi personer i vår målgruppe endret støtte i Lånekassen, uavhengig av støtten til andre grupper. Finansieringstilbudet kan på denne måte målrettes bedre mot hva som er denne gruppens særskilte behov og utfordringer.

Dette avsnittet diskuterer ulike muligheter for å gi voksne elever økt støtte i Lånekassen, med fokus på voksne i videregående opplæring. Livsoppholdsstøtte spesielt for voksne i grunnskoleopplæring omtales i kapittel 11.

10.4.1 Krav til støtte og inntektsgrenser

Krav til utdanningstilbudet og til søkeren for å være kvalifisert for utdanningsstøtte er diskutert tidligere i kapittelet, og beskrevet i kapittel 5. I tillegg til de kravene som tidligere er omtalt, er det regler for inntektsgrenser og avkortning som er relevante for muligheten til økt støtte for målgruppen.

Den stipendandelen personer i målgruppen kan motta, avkortes mot inntekt, formue og trygd, etter samme regler som for studenter. For inntektsåret 2017 startet avkortning for person- og kapitalinntekt på 172 597 kroner ved heltidsstudier. Trygdeordninger som foreldrepenger, sykepenger, dagpenger og adopsjonspenger avkortes

etter samme beløpsgrenser, mens trygdeytelser som overgangsstonad, arbeidsavklaringspenger, uføretrygd, introduksjons- og kvalifiseringsstonad avkortes etter en lavere sats. I 2017 var beløpsgrensen for disse ytelsene 92 350 kroner ved heltidsstudier. Beløpsgrensen for nettoformue var 392 662 kroner for enslig søker og 754 502 kroner i samlet nettoformue for søkere med ektefelle/samboer.

Hvor raskt avkortningen av antall stipend kroner skjer, avhenger av hvor høy stipendandelen er. Med gjeldende regler utgjør det lånet som blir omgjort til stipend 40 prosent av basisstøtten, og stipendet vil være helt avkortet ved en inntekt på 257 669 kroner. Ved en stipendandel på 70 prosent kan inntekten være 321 473 kroner før full avkortning inntreffer.

I utgangspunktet gjelder samme beløpsgrenser for deltidsutdanning som for fulltidsutdanning, selv om både størrelsen på basisstøtten og avkortningen av stipendet avgrenses proporsjonalt med utdanningsintensiteten. Full avkortning inntreffer dermed ved samme inntektsbeløp som ved fulltidsstudier, 257 669 kroner. Dersom den utdanningen det søkes støtte til, har en varighet på sju måneder eller kortere, øker imidlertid inntektsgrensen for avkortning til 431 492 kroner for person- og kapitalinntekt, og til 258 894 kroner for de trygdeordningene som har lavere beløpsgrense.

Personer på vanlige trygdeordninger kan møte inntektsavkortning både fra Lånekassen og i Nav, og beløpsgrensene er svært lave for enkelte ytelser. Det henger sammen med at ikke alle ytelsesordninger er like forenelige med å ta utdanning. Det gjelder for eksempel uføretrygd og økonomisk stonad. Det må vurderes hvorvidt Lånekassen er et godt alternativ for personer på slike trygdeytelser. En lånekassestøtte for finansiering av utdanning kan tvert imot tenkes å forsterke disinsentivene til personer på mer eller mindre varige trygdeordninger. Fra et samfunnsmessig perspektiv kan det likevel være lønnsomt å gi disse personene anledning til å øke sin formelle kompetanse selv om de selv ikke vurderer investeringen som lønnsom. Det gjelder særlig for gjennomføring av grunnskoleopplæringen. Dette er beskrevet i kapittel 11.

10.4.2 Alternativer for økt støtte

Relevante endringer kan være

- økt stipendandel av totalt støttebeløp
- høyere maksimalsatser for støtte
- mulighet for tilleggs lån
- endrede avkortingsregler mot inntekt

Tabell 10.2 Omgjøringslån med ulik stipendandel.

Inntekt	Basisstøtte	Omgjøringslån 40 %		Omgjøringslån 60 %	
		Stipendbeløp	Stipendandel	Stipendbeløp	Stipendandel
172 597	106 340	42 536	40 %	63 804	60 %
200 000	106 340	28 835	27 %	50 103	47 %
250 000	106 340	3 835	4 %	25 103	24 %
300 000	106 340	-	0 %	102	0 %

Note: Basisstøtte brukt i beregningen er den støtten som gjelder for heltidsstudenter undervisningsåret 2017–2018.

- særskilte stipender (flyktning-, forsørger- og reisestipender)

Formålet med disse endringene vil være å styrke den privatøkonomiske gevinsten ved å ta utdanning, samtidig som det gis særlige støtte- og lånemuligheter til grupper med begrenset økonomisk evne til å ta utdanning. Enkelte av endringene henger sammen eller kan kombineres. De to første punktene gjelder endringer som virker generelt for alle i målgruppen, mens tilleggslån og særskilte stipender bør avgrenses etter gitte kriterier.

Tiltak som innebærer mer romslig støtte gjennom Lånekassen, må også vurderes i ut fra

- om støtten skal betinges av oppmøte- og eller progresjonskrav
- varighet av støtten
- om høyere lånesum står i rimelig forhold til tilbakebetalingsevnen til personer i målgruppen
- om det bør tillates mer liberale avkortingsregler ved inntekt fra andre kilder og formue
- rimelighetsvurderinger knyttet til å tilby denne gruppen bedre støttebetingelser enn øvrige kunder i Lånekassen

Økt stipendandel innenfor gjeldende basisstøtte

Det er mulig å gjøre utdanning mer lønnsomt for denne gruppen ved å øke stipendandelen av basisstøtten. Stipendandelen kan fastsettes etter gjeldende vilkår for omgjøring av lån til stipend, mens grensen for hva det er mulig å omgjøre, økes fra dagens 40 prosent til for eksempel 60 prosent. Et yttertilfelle kan være å gjøre om hele studielånet til omgjøringslån slik det er for dagens flyktningstipend, altså 100 prosent stipendandel. Omgjøringsvilkårene skal blant annet bidra til fullføring ved at konverteringen betinges av om personen består den utdanningen han eller hun mottar støtte for. Vilkårene legger også begrensninger på inntekt og formue i den perioden det

mottas støtte. Inntekt, trygd og formue som overstiger fastsatte beløpsgrenser medfører avkortning av andelen av basisstøtten som kan omgjøres til stipend. Når rammen for omgjøringslånet økes, vil likevel flere personer med inntekt over beløpsgrensen sikres høyere stipendandel, som vist i tabell 10.2.

Alternativt kan man garantere en fast stipendandel uavhengig av krav til gjennomføring og/eller uten avkortning mot inntekt og formue.

Det kan på forhånd være vanskelig å vurdere hvor stor stipendandelen må være for å utløse høyere deltakelse i grunnskole- og videregående opplæring. Settes nivået for lavt vil tiltaket ha liten eller ingen utdanningsseffekt. Når vi øker stipendet vil det også tilfalle dem som hadde tatt opplæring med en lavere sats. Staten vil dermed kunne pådra seg kostnader som vurderes mot gevinsten av at flere starter opplæringen. Det er mulig å prøve ut hvor følsomme personer i målgruppen er for endringer i stipendandelen.

Isolert sett bidrar ikke økt stipendandel til å styrke likviditeten i utdanningsperioden fordi beløpsgrensen for basisstøtten ikke endres. Tiltaket evner derfor ikke alene å adressere de likviditetsbeskrankninger deler av målgruppen antas å møte.

Positive effekter av tiltaket er likevel at det

- øker privat gevinst av utdanningen
- er enkelt å forstå
- påvirker motivasjonen for fullføring forutsatt at det knyttes vilkår til dette
- gir mulighet for å differensiere støtteandelen til voksne elever i grunnskole- og videregående opplæring

Endring i avkortingsregler

Dagens avkortingsregler ut fra inntekt og formue er felles for studenter i høyere utdanning og voksne elever i grunnsopplæring. Mens avkortnin-

gen for begge grupper kan begrunnes både ut fra behov for støtte til løpende dekning av utgifter og fordelingshensyn, bidrar reglene for inntektsavkortning til fokus på studier og redusert omfang av jobb ved siden av for studenter. I vår målgruppe vil ofte opplæring skje i kombinasjon med arbeid, og hensyn til studiefokus for å sikre effektiv gjennomstrømning er mindre viktig. Avkortningen fører til at den effektive marginals-katten på arbeid (skatt + redusert stipendandel) vil være 70 prosent for inntekter i intervallet over innslagspunktet for avkortning (172 597 kroner for heltid i 2017).

Ved å redusere avkortningsprosenten fra dagens nivå (fem prosent per måned med støtte) vil man oppnå at stipendandelen øker blant dem med inntekter over innslagspunktet samtidig som insentivene til å kombinere arbeid og opplæring styrkes.

Mens en høyere stipendandel fordeles på alle i målgruppen, vil en svakere avkortning øke støtten mest for personer med høy inntekt.

Konsekvenser av endring i avkortningsregler er vanskelig å gjennomskue fordi de avhenger fundamentalt av inntekts- og formuesfordelingen i målgruppen, i tillegg til formuen til ektefeller. En vurdering av endring i regler bør derfor bygge på en analyse av individdata for inntekter, formue og husholdninger der en kan kartlegge hvor mange en endring vil påvirke, og på hvilke måter. Slike data har ikke vært tilgjengelige for utvalget.

Økt låneramme

Ved å øke lånerammen (basisstøtten) kan man bedre likviditeten til personer i målgruppen, noe som kan gjøre det mulig for flere å benytte seg av tilbudet om opplæring.

Holder man den andelen av lånet som kan omgjøres til stipend fast, vil den individuelle avkastningen av utdanningen øke. Isolert sett vil dermed en økning av basisstøtten fange opp både behovet for å øke den private gevinsten av utdanningen og bedre økonomien i utdanningsperioden.

En økning av lånerammen til 2G vil gi tilsvarende livsopphold som introduksjons- eller kvalifiseringsstønad. Det innebærer imidlertid en økning av Lånekassens basisstøtte med 76 prosent for denne gruppen. Den tilhørende økningen i omgjøringslånet tilsvarer i kronebeløp en økning av stipendandelen til 70 prosent, gitt opprinnelig basisstøtte som i avsnittet over.

Samtidig bidrar en økning til 2G til betydelig vekst i størrelsen på studielånet. Tre års fulltids-

studier med full omgjøring gir et restlån på 336 000 kroner. Det innebærer igjen en risiko for at flere ikke vil klare å betjene lånet. På det grunnlaget framstår økt låneramme som et lite relevant tiltak for utdanning på grunnskolenivå. Tiltaket kan imidlertid være et godt alternativ for personer som kun mangler deler av videregående opplæring. Tiltaket kan også kombineres med inntektsavhengig tilbakebetaling.

Tilleggs-lån

Et alternativ til økt basisstøtte kan være et tilbud om tilleggslån til personer med behov for finansiering utover Lånekassens basisstøtte. Tilleggslånet kan avgrenses til målgruppen (gjennom tillegg i forskriften om tildeling av utdanningsstøtte), og kan avgrenses ytterligere etter et sett med objektive kriterier / behovsprøving (som alder, forsørgeransvar, økonomiske forpliktelser).

Et slikt tilleggslån inkorporeres ikke i basisstøtten. For å skille tiltaket fra ordinær økning av lånerammen forutsetter vi at tilleggslånet ikke inkluderer en omgjøringsandel. Det innebærer at dette tiltaket gir enda høyere lånebelastning enn økt basisstøtte. Nedenfor (i tabell 10.3) gis et regneeksempel basert på dagens basisstøtte og tilleggslån som samlet gir en støtte på opp til 2G.

Et tilleggslån vil gi den voksne eleven økte midler til livsopphold, men det vil ikke gjøre opplæring mer lønnsom for den enkelte. Tilleggslån er derfor en realistisk kilde for personer som kun mangler litt på fullføring av videregående opplæring, men kan framstå som et kostbart alternativ så lenge inntektsmessig gevinst av utdanningen er både lav og usikker. Det kan også stilles spørsmål ved om det er hensiktsmessig å tilby en finansiering av livsopphold som innebærer økt gjeld for personer med høy usikkerhet om framtidig inntekt. På denne bakgrunnen er ordningen med tilleggslån bedre tilpasset et system med tilbud om inntektsavhengig tilbakebetaling (se utvalgets forslag under).

Forsørgerstipend

Etter gjeldende regler har personer som mottar støtte via Lånekassen krav på forsørgerstipend for barn som er 16 år og yngre. Støttesatsen er 1 687 kroner per måned for hvert av de to første barna, og reduseres til 1 098 kroner per måned for tredje barn og flere.²⁴ Forsørgerstipendet behovsprøves

²⁴ Forskrift om tildeling av utdanningsstøtte for undervisningsåret 2018–2019, § 28-1 Forsørgerstipend.

Tabell 10.3 Tilleggs lån for støtte på opp til 2G.

Inntekt	Basisstøtte	Tilleggs lån	Omgjøringslån 40 %		Omgjøringslån 60 %	
			Lån	Stipendsbeløp	Lån	Stipendsbeløp
172 597	106 340	80 928	63 804	42 536	42 536	63 804
200 000	106 340	80 928	77 506	28 835	56 238	50 103
250 000	106 340	80 928	102 506	3 835	81 238	25 103
300 000	106 340	80 928	106 340	-	106 238	102

Note: Basisstøtte brukt i beregningen er den støtten som gjelder for heltidsstudenter skoleåret 2017–2018 og grunnbeløpet i folketrygden per 1. mai 2017. For alle tre alternativene er tilleggs lånet 80 928 kroner og samlet utbetaling på 2G.

mot egen og ektefelles/samboers inntekt og formue.²⁵ Voksne med omsorgsansvar har høyere utgifter til livsopphold, enten de er studenter eller elever i videregående opplæring. Selv om utgiftsnivået i praksis varierer mellom gruppens medlemmer finner ikke utvalget grunn til å differensiere dette stipendet. Når formålet er å øke deltakelsen i videregående opplæring blant voksne, framstår økt forsørgerstipend for denne gruppen som et lite egnet virkemiddel.

Flyktningstipend

Utenlandske statsborgere som har fått beskyttelse (asyl) i Norge, og som har rett til støtte til grunnopplæring, kan få hele basisstøtten som flyktningstipend (se avsnitt 6.2.1). Jo tidligere en person begynner i utdanning etter innvilget asyl, jo lengre tid kan man få flyktningstipend. Begynner man på en utdanning innen tre år etter innvilget asyl, kan man få inntil tre år med stipend. Starter utdanningen innen fire år, kan personen få stipend i inntil to år. Starter man derimot utdanningen først innen fem år etter at asyl er innvilget, kan han/hun få stipend i bare ett år.

I dag er altså antall år man kan få flyktningstipend for, avhengig av for eksempel tilgang til utdanningstilbud, bosetting i en kommune og andre eksterne forhold. Dette skaper både uforutsigbarhet og forskjeller. Å gi flyktningstipend knyttet til grunnopplæringen i et visst antall år uavhengig av tidspunkt for asyl, framstår som et bedre alternativ.

Flyktningstipendet tilsvarer beløpet for ordinær basisstøtte (108 250 kroner utbetalt over ti måneder av året) i Lånekassen med den forskjell

at hele beløpet kan bli omgjort til stipend. For øvrig gjelder standard vilkår for avkortning mot inntekt, formue og trygd.²⁶

Fram til fylte 55 år mottar de som ellers kvalifiserer seg til introduksjonsprogrammet introduksjonsstønaden. Stønaden er en inntektssikring mens de deltar, som kommunen utbetaler. Stønaden er på 2G (193 766 kroner per år i 2018) og er like stor uansett hva slags familiesituasjon og behov mottakeren har, men den avkortes mot dagpenger, uføretrygd osv. Den er i tillegg utbetalt på grunnlag av registrert frammøte.²⁷ Flyktningstipendet kan ikke mottas samtidig med introduksjonsstønaden, men er heller ikke regulert til å være koblet til perioden da deltakerne ikke lenger mottar introduksjonsstønaden. Her er det et potensial for bedre samordning.

Ifølge IMDi er fordelingen i introduksjonsprogrammet siden 2012 at 84 prosent har flyktningstatus, 15 prosent har status som familiegjenforente, og omtrent én prosent har annen status. Andelen er beregnet ut fra hvilken oppholdsstatus deltakerne hadde da de startet i introduksjonsprogrammet. De som har status som familiegjenforente, har ikke rett til flyktningstipend i Lånekassen. Det kan også være andre målgrupper som ikke samsvarer med vilkårene for de to inntektssikringsordningene. Utvalget har ikke funnet noen begrunnelse for en innskrenket rett til flyktningstipend, sammenliknet med flyktningene som har rett og plikt til opplæring gjennom introduksjonsordningen. Gruppens behov og forutsetning for å ta utdanning framstår like.

²⁵ Forskrift om tildeling av utdanningsstøtte for undervisningsåret 2018–2019, kapittel 29 Behovsprøving osv.

²⁶ Forskrift om tildeling av utdanningsstøtte for undervisningsåret 2018–2019, kapittel 41 Flyktningstipend.

²⁷ Rundskriv til introduksjonsloven G-01/2016 september 2016.

10.5 Utforming av tilbakebetalingen

Fra et økonomisk perspektiv har utdanning usikker uttelling, spesielt for vår målgruppe. Det er ikke opplagt at man vil klare å gjennomføre opplæringen, det er usikkert om kompetansen kvalifiserer for jobb, og hvilket lønnsnivå man vil oppnå. Risikoen kan reduseres ved å tilby inntektsavhengig tilbakebetaling for utdanningslån i Lånekassen for voksne i grunnskole- og videregående opplæring. Dagens regler for tilbakebetaling i Lånekassen er omtalt i avsnitt 6.2.3, og regulert i forskrift om tilbakebetaling av utdanningslån 2018.²⁸

10.5.1 Utfordringene med tilbakebetalingsordningen i dag

Risikable investeringer finansieres gjerne på andre måter enn med lån. Aksjeutstedelser gjør det mulig for bedrifter å dele risikoen ved investeringer med dem som kjøper de nye aksjene. I motsetning til långivere kan ikke aksjonærer kreve en jevnlig betaling uavhengig av selskapets inntekter. Tilsvarende er det hensiktsmessig at en person som vurderer utdanning kan dele risikoen ved investeringen med samfunnet. En enkel måte å implementere risikodeling i lånekontrakter er å gjøre tilbakebetalingen avhengig av framtidig betalingsevne (inntekt). Dette gjør det mulig for den enkelte og samfunnet å realisere utdanningsinvesteringer med positiv forventet avkastning som ellers ikke ville blitt gjennomført på grunn av en avskrekkende risiko.

Når tilbakebetalingen er avhengig av betalingsevnen, fungerer den som en forsikring mot nedbetaling hvis utdanningen ikke viser seg å være privatøkonomisk lønnsom. Forsikringen dekker imidlertid ikke all risiko, og en potensiell låntaker vil fortsatt ha insentiver til å vurdere om utdanningen vil lønne seg.

Personer i målgruppen vil ofte ikke trenge store lån, men selv moderate lån kan oppleves som risikable (og dermed virke som en barriere) hvis nedbetalingstiden er kort og ikke tilpasset betalingsevnen, slik standarden er i Lånekassen i dag. Et lån på 50 000 kroner skal for eksempel nedbetales med månedlige beløp på 1 142 kroner over fire år.²⁹

Dagens regelverk gir mulighet til å utsette nedbetalingen opp til 36 måneder totalt i nedbetalingsperioden. Dette er en sikkerhetsventil for

personer med midlertidige betalingsutfordringer, men ikke de som får vedvarende lav inntekt.

Personer som ikke får den økonomiske avkastningen av utdanning de hadde håpet, vil i dag få problemer med å betjene lånet i Lånekassen. Lånekassen åpner riktignok for renteslette og betalingsutsettelse for perioder med lav inntekt, men kravet er strengt: sammenhengende fulltidsarbeid i minst tolv måneder med en gjennomsnittlig månedlig bruttolønn på under kroner 15 929 kroner (for 2018) samtidig som det er krav til lav familieinntekt (inntekt til ektefelle/samboer med felles barn). Arbeidsledighet og sykdom kan også kvalifisere for hel eller delvis renteslette avhengig av inntekten i perioden.

Mange i målgruppen som bruker Lånekassen i dag, får betalingsproblemer. Lånekassen oppgir at per september 2016 var det blant de 824 låntakerne som hadde fått støtte til grunnskoleopplæring, hele 22 prosent som hadde fått lånet oppsagt og midlertidig eller varig overført til Statens innkrevingssentral. For denne gruppen var gjennomsnittlig gjeld 61 300 kroner.

I tillegg til strenge krav til hvilke situasjoner som gir rett til tilpasning til låntakerens evne til å betale, krever dagens modell for tilbakebetaling at kunden har kjennskap til regelverket, forstår det, og aktivt søker betalingsutsettelse og renteslette. For personer som mottar arbeidsavklaringspenger og for arbeidsledige er det ikke behov for ytterligere informasjon utover det Lånekassen kan innhente. Rentesletten kan derfor automatiseres på samme vis som behovsprøvingen skjer i dag for å unngå at de svakeste gruppene ikke får rentesletten de har krav på. Personer som har inntekt under grensen kunne fått en automatisk e-post med beskjed om å sjekke om de tilfredsstiller kravene til renteslette, og i så fall sende nødvendig dokumentasjon (som bekreftelse på mottak av økonomisk stønad i en viss periode).

10.5.2 Tilbakebetaling etter evne

Fra samfunnets perspektiv er det ønskelig at personer med positiv forventet privatøkonomisk avkastning velger utdanning. Men en person som vurderer utdanning vil typisk ikke bare ta hensyn til det mest sannsynlige utfallet, men også de mer uheldige scenarioene. Dette taler for lånekontrakter som i større grad fordeler risikoen mellom låntaker og samfunnet. Siden slutten av 1980-årene har land som Australia, New Zealand, Sør-Afrika og Storbritannia hatt gode erfaringer med overgang til inntektsavhengig tilbakebetaling i finansiering av høyere utdanning.³⁰ I en landrapport

²⁸ Forskrift om tilbakebetaling av utdanningslån 2018.

²⁹ Betalingsplan med to prosent rente for 2018.

fra 2006 som gjennomgikk studiefinansieringssystemet anbefalte OECD at Norge kunne forbedre systemet ytterligere ved å introdusere inntektsavhengig tilbakebetaling.³¹

Andre land har innført inntektsavhengig tilbakebetaling for finansiering av høyere utdanning og ikke for grunnopplæring. Det er imidlertid grunn til å tro at fordelene kan være enda større for finansiering av utdanning på lavere nivå. Chapman oppsummerer den samfunnsøkonomiske litteraturen om forsikringen innebygget i inntektsavhengig tilbakebetaling og finner at velferdsgevinsten øker med låntakers risikoaversjon, altså motvilje til å ta risikoen ved å ta opp lån, og nivået på usikkerhet ved evne til gjennomføring og avkastning på arbeidsmarkedet. Den viktigste faktoren er låntakers motvilje mot risiko (risikoaversjon), det vil si preferansen for en lavere sikker inntekt framfor en høyere usikker inntekt. Personer med lavere inntekt er gjerne mer motvillig til risiko da en mindre variasjon i inntekt har større betydning enn for en person med høyere inntekt, uavhengig av personlige preferanser for risiko.

De velfungerende modellene for inntektsavhengig tilbakebetaling har et sett felles elementer. Hovedelementene og valgene som må tas knytter seg til:

- Inntektsgrensen: På hvilket inntektsnivå skal tilbakebetaling slå inn? Og skal tilbakebetalingen være av hele inntekten eller kun av den delen av inntekten som er over inntektsgrensen?
- Tilbakebetalingssatsen: Skal terminbeløpet være en fast andel av inntekten over minimumsinntekten eller skal den være stegvis økende?
- Rentesatsen på lånet: Skal den være på markedsnivå, noe subsidiert eller indeksert til inflasjon (0 i realrente)? Og skal rentene slettes når inntekten er under inntektsgrensen?
- Inntektsbegrepet: Hvilke inntektskilder skal inngå – fra arbeid, stønader, overføringer, og kapital?

Inntektsgrensen, valg av total inntekt eller inntekt over grensen og tilbakebetalingssatsen må tilpasses for å oppnå et tilstrekkelig nivå på tilbakebetaling. Samtidig som de gruppene som i etterkant viser seg å ikke oppnå god avkastning av utdanningen, subsidieres på et passende nivå. Inntektsgrensene som er valgt internasjonalt varierer. I Australia og Storbritannia er grensen satt til gjennomsnittlig inntekt, mens den i New Zealand er

satt til halvparten av medianinntekten. I Australia skjer tilbakebetalingen stegvis fra 4 til 8 prosent av totalinntekten når den har passert grensen, mens den i Storbritannia og New Zealand er henholdsvis ni og tolv prosent av den inntekten som overstiger inntektsgrensen.

Sverige hadde en inntektsavhengig tilbakebetalingsmodell mellom 1988 og 2001. Innretningen var imidlertid for sjenerøs og ga for lav tilbakebetalingsgrad for dem med lavere inntekter.

Chapman mfl. modellerer livsløpsinntektene for ulike deler av lønnsfordelingen for å vurdere effekter av forskjellige innretninger av en planlagt reform i Irland.³² De finner det hensiktsmessig med en relativt lav inntektsgrense for å få et tilfredsstillende nivå på tilbakebetalingen. Konkret setter de den til den gjennomsnittlige begynnerlønnen for personer med utdanningsnivået, i deres tilfelle personer med høyere utdanning. I tillegg viser de tilbakebetalingsnivået for to varianter henholdsvis inspirert av modellene i henholdsvis Australia og Storbritannia. I deres simulering oppnår de et noe bedre tilbakebetalingsnivå med den «australske» varianten, men resultatene er svært like. Den «britiske» varianten har imidlertid fordelene at den ikke gir terskler hvor terminbeløpet øker mye med økning i inntekten, i tillegg er den kanskje enklere å forklare til tilbakebetalere.

For å balansere nivået på forsikring relativt til subsidienivået er valget av renter viktig. I den irske konteksten gir versjoner av modellene med to prosent realrente i perioder da inntekten er over inntektsgrensen, ellers en realrente på null, samlet en modell med positive sider: høy grad av tilbakebetaling og en begrenset subsidie til alle tilbakebetalere (renten er i alle tilfeller under markedsrenten).

Innretningen på den inntektsavhengig tilbakebetalingen

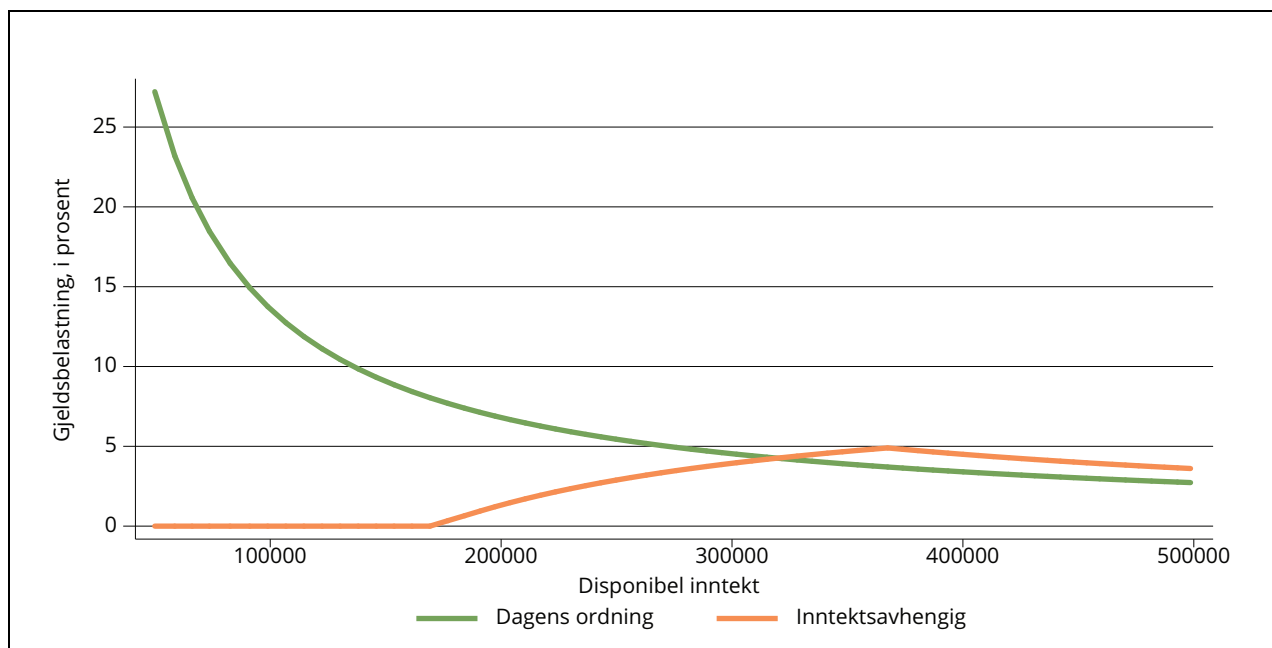
Innretningen på en inntektsavhengig tilbakebetalingsordning må vurderes ut fra individdata på livsløpsinntekter for å gi passende forsikring og ønsket nivå på offentlig subsidiering. For å illustrere hvordan denne tilbakebetalingsformen vil fungere relativt til dagens tilbakebetalingsmodell viser vi likevel en versjon som bygger på internasjonale erfaringer, men tilpasset norsk kontekst og målgruppen for utvalgets arbeid.

Vi setter årlig terminbeløp til seks prosent av bruttoinntekten over 200 000 kroner. Tjener du under 200 000 kroner et år vil du altså ikke betale

³⁰ Chapman 2006.

³¹ Clark 2006.

³² Chapman mfl. 2018.



Figur 10.2 Gjeldsbelastning med dagens tilbakebetalingsordning og inntektsavhengig modell.

Tilbakebetaling vist for et lån på 65 000 kroner med 2,03 prosent effektiv rente (dagens rente i Lånekassen). Terminbeløpet for dagens ordning er fra Lånekassens betalingskalkulator for en person som avslutter utdanningen høsten 2018. Gjeldsbelastning er definert som andelen det årlige terminbeløpet utgjør av disponibel inntekt.

Kilde: Utvalgets egne beregninger.

på lånet det året, mens du betaler seks kroner per 100 kroner utover inntektsgrensen. Tjener du for eksempel 370 000 kroner vil du betale 10 200 kroner årlig ($170\,000 \cdot 6\%$). I tillegg setter vi et tak hvor terminbeløpet ikke øker ytterligere for å ikke gi veldig høye terminbeløp. Taket setter vi fra 500 000 kroner, som gir et maksimalt årlig terminbeløp på 18 000 kroner.

For å sammenlikne ordningene ser vi på et eksempel med en person med et lån på 65 000 kroner. Personen har kun lønnsinntekt og disponibel inntekt er dermed lik netto lønnsinntekt. Med dagens ordning gir et lån av denne størrelsen et årlig terminbeløp på 13 608 kroner, mens den vil variere med inntekt i den inntektsavhengige. Den viktigste fordelene med den inntektsavhengige modellen relativt til dagens er vist i figur 10.2: for lave inntekter blir gjeldsbelastningen høy med dagens ordning. Et år med bruttoinntekt på 150 000 kroner, omtrent 130 000 kroner netto, gir en gjeldsbelastning på ti prosent. I den inntektsavhengige modellen blir belastningen aldri høyere enn fem prosent av disponibel inntekt.

Lånet på 65 000 kroner skal med dagens ordning nedbetales innen fem år. I den inntektsavhengige modellen blir nedbetalingsperioden avhengig av bruttoinntekten i hvert enkelt år. Men for en person med fast bruttoinntekt på 280 000 kroner vil nedbetalingen bli på 16 år. Ved en brutto-

inntekt på 430 000 kroner, som er 321 000 kroner i disponibel inntekt (hvor linjene krysser), vil terminbeløpet bli tilsvarende som ved dagens ordning og nedbetalingen fem år. For inntekter over 500 000 kroner blir nedbetalingstiden tre år og ti måneder i dette eksemplet.

En mulig innvending mot inntektsavhengig tilbakebetaling er at den enkelte beholder mindre av inntekten over inntektsgrensen og at det dermed gir en høyere effektiv marginalsatt. Det er imidlertid kun en skatt hvis man vet man ikke skal tilbakebetale lånet, ellers er det nedbetaling på eget lån som gir en i framtiden. Personer som er svært nærsynte kan i teorien oppleve det mindre lønnsomt å øke inntekten, men det vil trolig ha beskjedne betydning i praksis.

Modellen må som nevnt tilpasses slik at tilbakebetalingsgraden blir tilstrekkelig høy. For den gruppen som varig får svært lav lønn og derfor ikke skal tilbakebetale hele beløpet vil tilbakebetalingen være som en skatt. Med en sats på seks prosent, som i eksempelmodellen over, vil imidlertid effektene på arbeidstilbudet trolig være moderate.

Praktisk administrativ gjennomføring

Kravet til inntektsbegrepet er at det i størst mulig grad gir et dekkende mål på betalingsevnen, sam-

tidig som det er administrativt lett tilgjengelig. Lånekassen bruker i dag person- og kapitalinntekt i inntektsgrensene for renteslette utlevert fra skat-teetaten.

En praktisk gjennomførbar ordning med inntektsavhengig tilbakebetaling fordrer at grunnlaget for utregning av terminbeløp er enkelt å hente inn og verifiserbart i etterkant. Forbedringer i rapporteringsrutiner og dokumentasjon av inntekter fra både arbeid, kapital og overføringer gjør at de administrative forutsetningene for en vellykket gjennomføring via utstrakt og effektiv utveksling av informasjon mellom offentlige etater bør være til stede. Lånekassen henter i dag inn opplysninger fra ulike kilder for omgjøring til stipend og behovsprøving.

For en inntektsavhengig tilbakebetaling er utfordringen å kunne beregne riktige terminbeløp ut fra løpende inntekt hos låntakerne. Med innføringen av A-ordningen for innrapportering av blant annet lønnsinntekt fra alle landets arbeidsgivere månedlig, får offentlige etater løpende informasjon om den viktigste inntektskomponenten. I statsbudsjettet for 2019 foreslår regjeringen at disse inntektsopplysningene skal danne grunnlaget for løpende vurdering av inngangsvilkårene og beregningsgrunnlaget for dagpenger ved arbeidsledighet.³³ På denne bakgrunnen mener utvalget at forutsetninger for fastsetting av relevante terminbeløp er gode. Uansett vil låntakeren kunne søke om endret terminbeløp ved store avvik, etter mal fra dagens regler for forskuddsskatt, og dessuten motta en endelig avregning for gjestående lån etter at likningen foreligger året etter.

10.6 Utvalgets forslag

Utvalget foreslår at forskrift om tildeling av utdanningsstøtte gjennomgås med tanke på å skille regelverket for voksne i grunnopplæringen fra studenter i høyere utdanning. I Lånekassens forskrift om utdanningsstøtte omhandles voksne elever under del 3, sammen med studentene. Ved å løfte vår målgruppe ut av del 3, og etablere en egen del i forskriften for disse, vil voksne elever kunne få et eget, bedre tilpasset tilbud i Lånekassen, slik de øvrige gruppene i Lånekassen har i dag. Dette vil bidra til et mer oversiktlig regelverk, og gjøre det mer tilgjengelig for både poten-

sielle elever, rådgivere i Nav, voksenopplæringen og karrieresentre.

Dette vil både gjøre regelverket mer oversiktlig for brukerne, og det vil forenkle prosessen med å tilpasse regelverket og støttesummer til målgruppen slik utvalget også foreslår. Utvalget ser også at det kan gjøres en viktig jobb med informasjon rettet mot voksne i målgruppen på utdanning.no, vilbli.no og andre relevante internettsider.

Forslagene omtales nå videre i tre deler: endring av støttekriterier, endring av størrelse på støtten og forslag til inntektsavhengig tilbakebetaling.

10.6.1 Endrede støttekriterier

Utvalget foreslår at kriteriene for støtte i forskrift om tildeling av utdanningsstøtte gjennomgås med tanke på å øke fleksibiliteten på utdanningsstøtten for voksne i grunnopplæringen.³⁴ Eksempler på paragrafer som bør vurderes endret for å sikre denne fleksibiliteten er:

- § 4-8 c): Utdanninger det ikke gis støtte til: Understreke at dette ikke gjelder når det samarbeides om moduler/deler av ordinær opplæring.
- § 7-2: Deltidsutdanning og undervisningsopplegg: Sette nedre grensen for utdanningsintensitet ved for eksempel 20 prosent i stedet for 50 prosent av fulltidsutdanning.
- § 7-4: Krav til varighet: Ikke sette en nedre grense, men la tilbudsstrukturen i grunnopplæringen være regulerende slik det gjøres for eksempelvis forkurs.
- § 8-3: Tidsramme for støtte: Skille ut voksne elever fra grensen på åtte års støtte, og sørge for at deltidsutdanning ikke teller som et helt år.
- § 8-7: Undervisningsår og støtteperiode: Lage mer fleksible ordninger for start- og sluttdato, og hvilke perioder det gis støtte til.

Dette er endringer som også kan gjennomføres for støtten til studenter, men utvalget ønsker at det gjøres en grundig forskriftsgjennomgang som spesielt vurderer regelverket for voksne elever i grunnopplæringen. Dette er ikke en uttømmende liste, men eksempler på endringer som bør vurderes.

Utvalget mener det bør vurderes en lavere øvre aldersgrense for å få stipend for voksne elever i grunnopplæringen enn i høyere utdan-

³³ Prop. 1 S (2018–2019) for Arbeids- og sosialdepartementet, s. 222.

³⁴ Paragrafene henviser vil til forskrift om tildelings av utdanningsstøtte for undervisningsåret 2018–2019.

ning. Men for at det ikke skal hindre mulighetene for omstilling og omskolering, kan låneadgangen beholdes. Utvalget foreslår derfor å beholde dagens regelverk for låneadgang, og sette øvre aldersgrense for stipend ved 54 år.³⁵ Nedre grense for voksne elever i grunnskolen / forberedende voksenopplæring og for videregående opplæring for voksne bør settes ved de aldersgrensene som følger av kapittel 4A i opplæringsloven.

Utvalget mener videre at støttekriteriene må tilpasses utviklingen i opplæringstilbudet. Korte moduler, deltidsutdanning, nettbaserte tilbud og tilbud gitt i samarbeid mellom ulike offentlige myndigheter er viktige for at voksne kan få fullført sin grunnopplæring, og samtidig kan beholde sin tilknytning til arbeidslivet. Så lenge tilbudet gir formell kompetanse på nivå med grunnskole- eller videregående opplæring, bør Lånekassen åpne for støtte til utdanningstilbudet uavhengig av hvilken offentlig etat eller myndighet som initierer, organiserer eller samarbeider om opplæringen. Lånekassens inntektsgrenser vil forhindre dobbeltfinansiering av livsopphold.

Å skille voksne elever fra studentene i forskriftene er også en anledning til å vurdere hensiktsmessigheten med åtteårs-kvoten.³⁶ Med åpning for kortere moduler og deltid, vil det ikke være hensiktsmessig å telle om søkeren er støtteberettiget år for år, eller begrense støtten til antall år man har fått innvilget støtte. Lånekassens regelverk er også begrensende for fleksible utdanningsløp og kortere moduler.

Når det gjelder gjennomføring og deltakelse, foreslår utvalget at det utvikles mer effektive ordninger for å få dokumentert og registrert gjennomføring av deler av utdanningen. Ordningene må også håndtere at elevene tar moduler på grunnskole- og videregående nivå samtidig.

10.6.2 Økt støttenivå

Utvalget har vurdert ulike løsninger for å heve støtten for voksne i videregående opplæring, og foreslår en økt stipendandel kombinert med mulighet for tilleggs lån utover basisstøtten.

Økt stipendandel til 60 prosent av omgjøringslån (fra 40 prosent), øker den private gevinsten av å ta utdanning, og samtidig reduserer det gjeldsbelastningen for den enkelte. Det betyr i praksis

at samfunnet tar en større del av kostnaden ved at personer i målgruppen gjennomfører videregående opplæring.

Tiltaket alene bidrar imidlertid ikke til å styrke privatøkonomien i opplæringsperioden.

Utvalget foreslår derfor et tilleggs lån, begrenset oppad til 50 000 kroner per år for fulltidsopplæring, som gis utover basisstøtten. Lånebelastningen kan fort bli høy sammenliknet med forventet avkastning av utdanningen, men et slikt lån vil spesielt kunne være til hjelp for dem som har kort tid igjen av utdanningen.

Utvalget mener videre at alle flyktninger og familieegjenforente med rett og plikt til opplæring gjennom introduksjonsprogrammet, også bør være kvalifiserte til flyktningstipendet. Stipendet bør for øvrig gjennomgås i lys av regelverket for introduksjonsordningen og andre relevante inntektssikringsordninger for denne målgruppen. Tidsbegrensningen på flyktningstipendet bør ikke knyttes til dato for oppholdsvedtak og når utdanningen starter, som i dag. Et bedre alternativ kan være å regulere at grunnopplæringen må starte etter et visst tidspunkt fra bosettingsdato, gjerne typisk antall år for fullføring av introduksjonsprogrammet.

10.6.3 Mulighet for inntektsavhengig tilbakebetaling

Utvalget anbefaler at målgruppen kan velge mellom dagens nedbetalingsplan og en ny ordning med inntektsavhengig tilbakebetaling.

En inntektsavhengig tilbakebetalingsmodell vil gi klare fordeler, relativt til dagens ordning. Det forsikrer låntakere mot høy gjeldsbetjening i perioder med lav inntekt, og bidrar til å utjevne forbruk gjennom jevnere gjeldsbelastning. I perioder med lavere inntekt vil nedbetalingsbeløpene bli redusert, ved høyere inntekt øker nedbetalingen. Risikoen ved utstedelse av lån kan også reduseres for staten som långiver: internasjonal erfaring viser at tilbakebetalingsgraden kan økes gitt riktig fastsetting av tilbakebetalingssatser, sammenliknet med dagens annuitetslån. I tillegg vil den være enklere å administrere for Lånekassen da den fjerner behovet for administrasjon av renteslette og betalingsutsettelse.

Inntektsavhengig tilbakebetaling vil gi sterkere insentiver til utdanning for dem i målgruppen som forventer privatøkonomisk avkastning, men som opplever det for risikabelt. Til denne gruppen kan man kommunisere at gjeldsbelastningen aldri vil bli for høy, og at gjelden ikke skal tilbakebetales før man har en tilstrekkelig inntekt.

³⁵ Ifølge utvalgets tallgrunnlag vil dette påvirke et mindre antall personer (under 80) som i dag er over 55 år og får stipend fra Lånekassen.

³⁶ Forskrift om tildeling av utdanningsstøtte for undervisningsåret 2018–2019 § 8-3 Hvor lang tid det gis støtte.

For personer som velger den nye ordningen og som fortsetter til høyere utdanning vil de kun ha inntektsavhengig tilbakebetaling på den delen av gjelden de tok opp under utdanning, til og med videregående nivå. Tilbudet foreslås å gjelde personer med mindre enn én million kroner i nettoformue. Låntakeren må velge type tilbakebetalingsplan etter endt utdanning. For å gi en viss fleksibilitet bør man etter noen år, for eksempel fem, få én mulighet til å bytte til ordinær annuitetsbetaling.

Valget av rentesetting vil ha stor betydning for dem som nedbetaler over lengre tid. På samme måte som man sletter renten ved uheldige situasjoner i dag, kan en løsning være å automatisk slette renter når inntekten er under inntektsgrensen. Dette er administrativt enklere, og trolig mer rettferdig, enn å gi renteslette ved spesielle situasjoner kun til de som er klar over regelverket. I praksis vil dette være en subsidie til gruppen hvor utdanning ikke viste seg å være lønnsom. Det vil imidlertid være en svært målrettet subsidie etter utvalgets vurdering.

Den konkrete utformingen av ordningen, herunder inntektsgrensen, proSENTSATS, definisjon av inntektsgrunnlag, maksimalt terminbeløp og rentesetting, må utredes nærmere. Ettersom ordningen er frivillig, er det viktig å ta med i vurderingen at personer som forventer høy stabil inntekt, vil holde seg til dagens tilbakebetalingsplan.

10.7 Effekter av endringer i Lånekassen

10.7.1 Utdanningseffekter

Med større fleksibilitet i Lånekassens ordninger, og støtte ved lavere utdanningsintensitet enn 50 prosent, vil det legges til rette for økt gjennomføring av grunnskole- og videregående opplæring da sysselsatte i større grad vil kunne kombinere arbeid og utdanning. Potensielt vil dette kunne utløse vilje og mulighet til å gjennomføre utdanning i deler av målgruppen. Vi forventer at effekten vil være størst for personer som mangler få eksamener/kompetansekrav. Motivasjonen vil være sterkest blant de yngste, som opplever å ha en usikker arbeidssituasjon og/eller ser muligheten for stillingsopptrykk og oppnå høyere lønn.

Endringene som foreslås knyttet til stipendandelen og tilleggslånet bidrar både til å øke den privatøkonomiske avkastningen (økt stipend) og til å gi økonomisk handlefrihet (økt låneadgang). Endringene vil styrke likviditeten under utdanning og gjennom det senke den økonomiske barrieren mot å gjennomføre utdanning. Disse

endringene vil ikke gjøre at utdanning nødvendigvis oppfattes som lønnsomt for alle i vår målgruppe, men utvalget mener at de foreslåtte tiltakene vil kunne endre vurderingene i deler av målgruppen slik at flere enn i dag kan forventes å velge å gjennomføre grunnopplæring.

Tilbudet om inntektsavhengig tilbakebetaling vil kun ha effekt dersom denne ordningen framstår som bedre enn dagens tilbakebetalingsplan (selvseleksjon i valg av tilbakebetalingsplan). De med høyest avkastning og liten risiko vil fremdeles velge dagens fastbeløp, og vil således være upåvirket. Denne endringen vil altså kunne rekruttere gruppen med høyest opplevd risiko. Det er imidlertid grunn til å tro at risiko kan være en begrensning for mange i målgruppen til å ta utdanning.

Ettersom de fleste endringene innebærer en oppmyking av krav til støtte og mer attraktive ordninger, er det vanskelig å se elementer som reduserer utdanningseffekten. Men selv om endringene gir forventninger om positiv utdanningseffekt, er det vanskelig å beregne omfang av denne. Utdanningseffekten vil variere mellom deler av målgruppen.

10.7.2 Arbeidsmarkedseffekter

Hvis endringer i støtteordningene (økt støtte) bidrar til at flere klarer å gjennomføre utdanning, er det rimelig at tiltaket også gir arbeidsmarkedseffekt. Når flere klarer å gjennomføre grunnopplæringen, bidrar det til å at flere får et mer stabilt arbeidsforhold, og flere får innpass på arbeidsmarkedet. Økt kompetanse hos den enkelte vil også kunne bidra til positive virkninger for arbeidsskoleleger.

Lånekassefinansiering av livsopphold vil uansett innebære at eleven selv bærer en del av kostnaden ved utdanning på grunn av inntektsbortfall fra andre kilder. Dette sikrer at de som benytter seg av de nye og bedre mulighetene, forventer at utdanningen vil gi dem uttelling.

10.7.3 Utsiktede virkninger

Lånekassen vurderer objektive kriterier/vilkår ved søknad om utdanningsstøtte. Det gjøres ingen vurdering av søkerens egnethet for utdanning; slik er det risiko for tilstrømming av personer med manglende forutsetninger for å fullføre en utdanning.

Økt stipend vil kunne føre til at de som i dag finansierer utdanningen med støtte fra arbeidsgiver, vil søke Lånekassen om bistand. Dette vil

kunne gi noen økte kostnader uten utdanningseffekt, men utvalget vurderer faren for dette som liten. Inntektsgrensene vil begrense støtten, samtidig som endringene er for små til å øke bruken av Lånekassen blant dem som i dag finansierer fullt ut på egen hånd.

En vanlig bekymring ved innføring av gunstigere livsoppholdsytelser fra den dagen man runder 25 år, er at yngre personer utsetter fullføring av opplæring i påvente av bedre vilkår. For de fleste vil kostnadene ved å utsette fullføring (tapt arbeidsinntekt) langt overstige gevinsten ved økt støtte. Slike utilsiktede virkninger forutsetter også ungdom som er kalkulerende med et langt tidsperspektiv.

Det vil kunne framføres at økt støtte til voksne i videregående opplæring innebærer en favorisering av målgruppen sammenliknet med studenter som får støtte på ordinære betingelser. Derfor er grunnlaget for endring i regelverket viktig å kommunisere. Målgruppen møter stadig større utfordringer på arbeidsmarkedet, og det vil kunne være samfunnsøkonomiske gevinster, herunder reduserte overføringer til personer som står utenfor arbeidslivet knyttet til de foreslåtte endringene.

Tilleggslånet vil kunne bli benyttet som en enkel og relativt billig kilde til kreditt for personer som ikke har behov for livsoppholdsstøtte. Andre kan bli fristet til et høyere forbruk og gjeld enn deres framtidige inntektsevne tilsier.

Inntektsavhengig tilbakebetaling vil innebære noe høyere effektiv marginalsatt på arbeid etter fullført utdanning. Ordningen må utformes slik at faren for effektivitetstap i form av redusert arbeidsinnsats blir minst mulig. Progressiviteten i tilbakebetalingsordningen må derfor også vurderes i lys av mulige uønskede effekter på arbeidstilbudet i etterkant av opplæringen. Utvalget vil framheve at arbeidstilbudsresponsen av endret lønn etter skatt på timer arbeidet blant sysselsatte er lav i Norge, og de endringene som foreslås, vil ikke vil ha store effekter på inntektsgevinsten ved å delta (eller ikke) i arbeidslivet.

10.8 Iverksetting

For tiltakene i de øvrige kapitlene anbefaler utvalget en forsøksperiode med iverksetting i mindre skala for å måle hva en oppfatter som usikre effekter. Utvalgets forslag til tiltak under Lånekassen foreslås iverksatt etter ulike modeller.

Etter utvalgets vurdering er det gode argumenter for at kriteriene for støtte i forskrift om til-

deling av utdanningsstøtte gjennomgås med tanke på å øke fleksibiliteten i utdanningsstøtten for voksne i grunnopplæringen. Likeledes er det viktige grunner til å etablere et tilbud om inntektsavhengig tilbakebetaling, ut fra internasjonale erfaringer, uten forsøksperiode.

En implementering i begrenset skala for nye støttekriterier og/eller inntektsavhengig tilbakebetaling er dessuten svært vanskelig å tenke seg. Utvalget vil også anbefale at økningen i stipendandelen til 60 prosent innføres for alle i målgruppen, men er usikre på om denne er tilstrekkelig til å utløse en utdanningseffekt. En økning fra 40 til 60 prosent er kun omkring 23 200 kroner på årsbasis. Utvalget er også usikker på virkningene av en ordning med tilleggs lån, både for utdanningseffekt og utilsiktede konsekvenser.

På denne bakgrunnen anbefaler utvalget at det gjennomføres forsøk med det formål å avdekke utdannings- og arbeidsmarkedseffekter av økt stipendandel og tilleggs lån. Dette forsøket kombineres med informasjon om de øvrige endringene (kriterier, stipendandel på 60 prosent og tilbud om inntektsavhengig tilbakebetaling) gjennom brev til alle personene i målgruppen. Blant hele gruppen trekkes det tilfeldig ut tre grupper (hver bestående av anslagvis 50 000 personer) som i tillegg får informasjon om henholdsvis mulighet til tilleggs lån, 70 prosent stipendandel og 80 prosent stipendandel. Ved å knytte forsøket til informasjon til alle kan en sikre seg å måle effekten av endrete vilkår, og ikke informasjon i seg selv. Ettersom få i målgruppen trolig vil benytte seg av muligheten, vil det være nødvendig med et stort antall tilbud i hver gruppe.

10.9 Kostnader

Gjennom å øke fleksibiliteten i Lånekassen slik at voksne kan få støtte til kortere utdanningsløp og lavere utdanningsintensitet, vil flere få muligheten til å starte/fullføre sin grunnopplæring. Dette vil åpne for en ny kundemasse i Lånekassen. Det gjelder spesielt sysselsatte og elever som av andre årsaker har mindre kapasitet til å ta opplæring, eller dem som har veldig lite igjen av opplæringen for å bli ferdig. Hvor mange dette kan være aktuelt for, enten utdanningen skjer på deltid i moduler, nettbasert, samlingsbasert eller på andre måter som er tilrettelagt for kort intensitet/lengde, er avhengig av det tilbudet som kommuner og fylkeskommuner gjør tilgjengelig for voksne elever. Som heltidsekvivalenter vil hver ekstra voksne elev koste i underkant av 58 000

kroner i grunnskoleopplæringen, 37 000/26 000 kroner videregående opplæring og 60 000 kroner som lærling.³⁷ Utvalget har ikke tilgang på kostnadene ved modulstrukturerte utdanningstilbudene. En stipendandel på 60 prosent innebærer 70 000 i støtte som stipend årlig i heltidsopplæring.

Økning i stipendandel fra 40 til 60 prosent av omgjøringslånet vil koste 23 274 kroner ekstra per person i heltidsopplæring årlig.³⁸ Utvalget har ikke eksakt antall mottakere som vil være berettiget til en slik økning, men med utgangspunkt i Lånekassens oversikt over omgjøringslån for 2017–2018 på 210 millioner kroner kan vi anslå direkteeffekten til 105 millioner. Formålet med økt stipendandel er at flere skal starte i opplæring og kostnadene vil avhenge av hvilke typer utdanningseffekter økningen faktisk vil ha. Som over vil én ny elev både påføre økte utgifter til opplæring og stipend, samlet sett anslått til omtrent 120 000 kroner per helårselev.

For elevene som mottar flyktningstipend er den årlige utbetalingen på 116 369 kroner for heltidsutdanning. De foreslåtte endringene i kriteriene for å motta flyktningstipend vil øke antallet som er berettiget, og må således forventes å utløse en utdanningseffekt med en samlet kostnad på om lag 165 000 kroner per helårselev.

Et tilleggsloan vil ikke være en utgift for Lånekassen utover rentefritaket mens eleven er under utdanning. De administrative kostnadene vil være lave ettersom lånet vil bli gitt til eksisterende kunder.

Inntektsavhengig tilbakebetaling vil være administrativt enkelt så lenge ordningen bygger på veldefinerte inntektsbegreper fra skattelikningen. Etter utvikling av en slik ordning vil Lånekassen trolig få innsparing i administrasjon av kunder i utvalgets målgruppe. Ved at terminbeløpene settes i tråd med betalingssevnen vil trolig færre få betalingsproblemer og dermed redusere behovet for betalingsinnkreving.

Betalingsutsettelse er i dag enkelt administrativt, mens søknader om renteslette krever innrapportering og behandling av dokumentasjon (långtaker har rett på renteslette i perioder med mottak av sosialhjelp). Hvis renteslette også er automatisk for perioder långtaker har hatt inntekt under en gitt grense vil dette spare ressurser.

Erfaring fra andre land tilsier at en større andel av lånene blir tilbakebetalt med et slikt system, gitt at man tilpasser elementene riktig. Med en inntektsavhengig tilbakebetaling som valgmu-

lighet vil de med lav og usikker inntekt i større grad skyve tilbakebetalingen frem i tid. Kostnadene for det offentlige blir da drevet av hvordan renten settes når inntekten er under og over grensen. I dag slettes renten ved oppfyllelse av visse kriterier, dvs. den settes til nominelt 0, i perioder med opplæring, men også under tilbakebetaling ved situasjoner som typisk er krevende økonomisk, som sykdom, arbeidsledighet m.m. (som forklart i avsnitt 6.2.3).

Hvis ikke kravene for renteslette er innfridd er renten i dag satt til rimeligste markedsrente, også under betalingsutsettelse. Dermed kan et alternativ under inntektsavhengig tilbakebetaling være å slette renter etterskuddsvis i perioder inntekten har vært under en inntektsgrense. Et annet alternativ kan være å sette realrenten til 0 i perioden inntekten er under grensen (ved å inflasjonsjustere verdien på lånet).

Rentesettingen vil ha betydning i dag med lave rentenivåer, men vil åpenbart bli viktigere i perioder med høyere renter. Konsekvensene av dette valget for både offentlige utgifter, visse gruppers evne til å tilbakebetale og fordelings effekter av alternativene må utredes som del av utredningen utvalget har foreslått.

Utvalgets forslag om forsøk med økt stipendandel har kostnader i form av økt støtte til personer som ellers ville fått lavere stipend og til nye deltakere i opplæringen (avhengig av størrelsen på utdanningseffekten av økt stipendandel). Utfra dagens situasjon med 6 358 voksne mottakere av støtte til videregående opplæring blant en målgruppe på 260 000 anslår vi at andelen stipendmottakere er to prosent. Om en sender ut tilbud om 70 prosent stipendandel til 50 000 personer vil 1 000 personer motta stipend uansett, med en merkostnad på 11,6 millioner kroner. I tillegg kommer kostnader knyttet til utdanningseffekten. Antar vi at antallet mottakere øker med ti prosent, dvs. 0,2 prosent av de 50 000 personene, vil 100 nye personer motta 81 200 kroner hver i stipend (gitt at de består utdanningen). Det vil medføre utgifter inkludert opplæringskostnader på 131 200 kroner. Samlet kostnad anslås til 13,1 millioner kroner. Forsøket med økning i stipendandel fra 60 til 70 vil dermed koste anslagsvis 25 millioner kroner for det offentlige årlig. Om vi antar at utdanningseffekten av 80 (fra 60) prosent stipendandel er dobbelt så høy som for 70 prosent, vil de samlede kostnadene for å tilby 50 000 personer tilbudet anslagsvis være 75 millioner kroner, hvorav i underkant av en tredel er økt stipend til de som uansett ville mottatt støtte. Et forsøk som er stort nok til å avdekke effekter av økt stipendandel fra

³⁷ Deloitte 2018.

³⁸ Gitt basisstøtten i skoleåret 2018–2019.

60 til 70 og 80 vil anslagvis koste omkring 75 millioner kroner, basert på en gjennomsnittlig opplæringsperiode på et heltidsår.

I tillegg kommer kostnader ved selve forsøket, og den administrative tilretteleggingen i Lånekasen.

Kapittel 11

Støtte til voksne i grunnskoleopplæring (grunnskolestønad)



Figur 11.1

Dette kapittelet omhandler økonomisk støtte til livsopphold for voksne som tar grunnskoleopplæring. Etter en kort problembeskrivelse omtales ulike kjennetegn ved målgruppen, og hvilke grunnskoleopplæringstilbud disse får i dag. Det redegjøres for nåværende finansieringsmuligheter av livsoppholdet. Deretter følger utvalgets vurdering av dagens ordninger og i hvilken grad utvalgets øvrige forslag vil være egnet for denne gruppen. Utvalgets forslag er nærmere omtalt i avsnitt 11.6, og kapittelet avsluttes med en kort redegjørelse for mulige effekter av forslaget, kostnader og forslag til iverksetting.

11.1 Problembeskrivelse

Personer som ikke har fullført grunnskoleopplæring har enten behov for spesialundervisning, eller har innvandret til Norge som voksen med kort skolegang i landet de utvandret fra. Innvandrere med fluktbakgrunn utgjør det store flertallet.

De fleste som mangler grunnskoleopplæring er uten stabilt lønnet arbeid, og livsoppholdet sikres ofte via ulike offentlige inntektssikringsordninger. For denne gruppen vil den privatøkonomiske gevinsten ved å gjennomføre videre skolegang være både lav og svært usikker. Det er videre usikkerhet knyttet til om grunnskoleopplæringen vil gi særlig uttelling på arbeidsmarkedet. Inntektsgevinsten ved lavt betalte og ustabile jobber – som ofte er den muligheten som byr seg på arbeidsmarkedet for dem som mangler formell utdanning – vil gjennomgående være lav sammenliknet med å motta en livsoppholdsytelse, særlig dersom de i tillegg har forsørgeransvar som gir økt støtte, men ikke høyere lønn. Inntektssikringen de har som stønadmottakere vil som hovedregel falle bort dersom de påbegynner grunnskoleopplæring. Lånekassens støtteordninger er, som tidligere beskrevet, lite tilpasset denne gruppens behov.

Voksne uten grunnskoleopplæring er har ofte begrensede muligheter til å finansiere utdanningen med egne midler, jf. kapittel 7. De færreste har oppsparte midler i finansiell formue eller som egenkapital i bolig. Forbrukslån er dyrt og lite ønskelig som finansieringskilde.

Utfordringene med manglende dekning av løpende utgifter vil kunne være en betydelig barriere. I tillegg kommer usikkerhet knyttet til om de klarer å gjennomføre opplæringen. Det er grunn til å anta at dette samlet sett både vil redusere muligheten til og motivasjonen for å akseptere et inntektsfall ved skolegang.

Gevinsten for samfunnet vil derimot kunne overgå den privatøkonomiske fordelen den enkelte vil ha av å fullføre grunnskoleopplæringen, og eventuell videre utdanning senere. For eksempel kan grunnskoleopplæringen redusere barrierer mot fullverdig deltakelse i samfunns livet. Økt kompetanse kan bidra til selvstendig arbeid, deltakelse og mer stabile arbeidsforhold. Grunnskoleopplæring kan ha positive virkninger i form av økt bevissthet om egen helse og egne livsvalg, samfunnsdeltakelse og barnas suksess i

utdanning og arbeid. Mye tyder også på at utdanning er kriminalitetsforebyggende (se avsnitt 7.1.1). Det kan derfor være i samfunnets interesse at flere gjennomfører grunnskolenivået selv om det ikke nødvendigvis gir tilstrekkelig grunnlag for å sikre disse personene varig tilknytning til arbeidsmarkedet.

Samlet kan dette etter utvalgets vurdering tale for tiltak der fellesskapet bærer det vesentligste av både kostnader og risiko ved utdanningen. Det kan bidra til en effektiv omfordeling og antas å være nødvendig for å oppnå en ønsket utdanningseffekt for denne målgruppen.

De øvrige av utvalgets forslag, som er omtalt foran som nye regler i Lånekassen, adgang til utdanning med dagpenger og lønnsrefusjon ved utdanningspermisjon, vil i begrenset grad treffe eller være egnet for gruppen uten fullført grunnskoleopplæring.

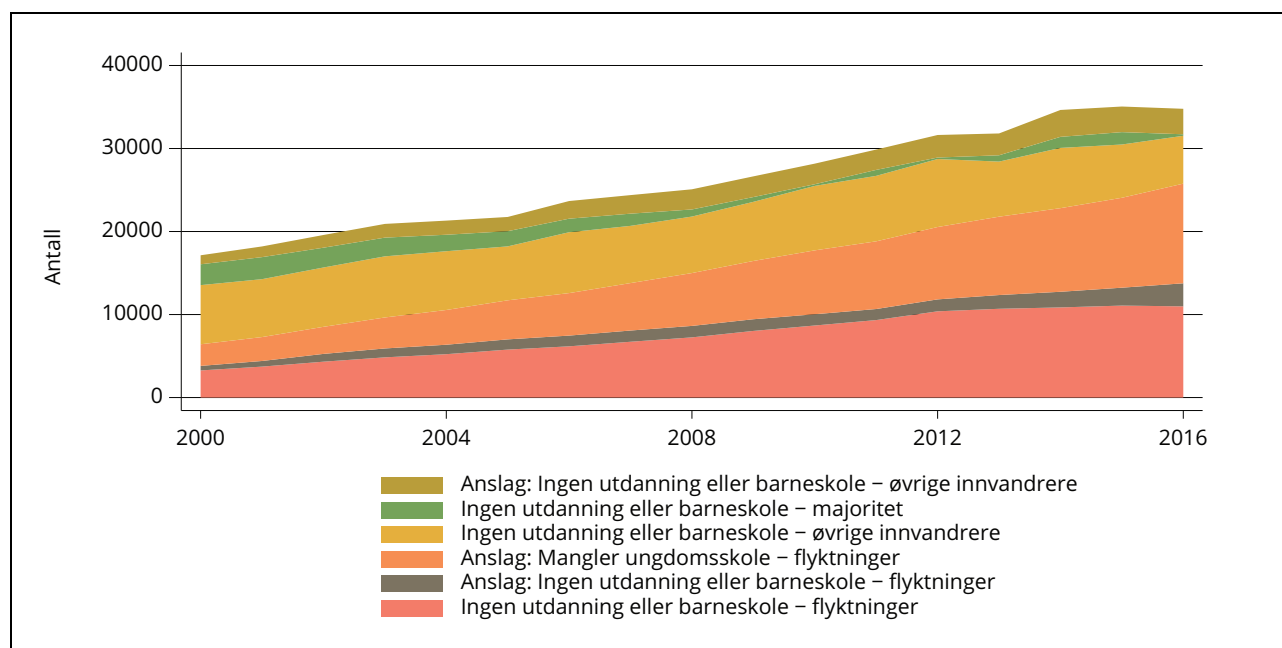
Det kan tenkes forskjellige måter å finansiere livsoppholdet for denne gruppen på. Ved valg av egnet støtte vil en måtte veie ulike hensyn mot hverandre. Blant annet må støtten være sjenerøs nok til å rekruttere og øke målgruppens ønske om deltakelse, og ha som ambisjon å bringe motakeren nærmere arbeidsmarkedet. Samtidig må en unngå at grunnskoleopplæringen blir en vei til støtte, også for personer uten mål om å ta eksamen.

Livsoppholdsstøtten må videre ses i sammenheng med, og samordnes med, andre støtte- og inntektssikringsordninger, og være tilpasset til

den skolegangen som målgruppen faktisk vil gjennomføre. Overganger mellom grunnskole- og videregående opplæring, og mellom ulike utdanningsrelevante ordninger, må derfor koordineres for at det ikke skal ta uforholdsmessig lang tid å komme seg gjennom også mer omfattende utdanningsløp for dem som starter med lite utdanning når de kommer til Norge. Utformingen av livsoppholdsstøtte til grunnskoleopplæring må også avspeile at undervisningstilbudet er under endring i retning av økt fleksibilitet med modulstrukturering i form av bolker med tilhørende eksamener.

11.2 Målgruppen

Gruppen voksne som mangler grunnskoleopplæring er nærmere beskrevet i kapittel 4. Ut fra SSBs individstatistikk var det i alt omkring 17 000 voksne uten grunnskoleopplæring i 2016. I tillegg er det grunn til å anta at mange med uoppgitt utdanning også mangler opplæring på norsk grunnskolenivå. Det er ingen enkel oppgave å anslå hvor mange dette gjelder, men et naturlig startpunkt er å anta at utdanningsfordelingen for dem uten registrert utdanningsnivå er lik den vi finner blant de registrerte. 4,2 prosent av flyktningene er uten utdanning og 9,1 prosent har kun barneskoleopplæring. Ettersom 20 900 flyktninger ikke har oppgitt utdanning er vårt anslag at det er 2 780 personer ekstra blant disse. For øvrige innvandrere mangler 121 601 personer



Figur 11.2 Målgruppen, alder 25–54 år.

Kilde: Statistisk sentralbyrå; utvalgets egne beregninger.

utdanningsopplysninger i SSB, men kun 2,5 prosent av dem med oppgitt utdanning har ikke fullført grunnskoleopplæringen.

For flyktninger med registrert ungdomsskoleopplæring vil det trolig være noen som ikke har utdanning på et nivå tilsvarende norsk grunnskoleopplæring. Reelt lavere utdanningsnivå kan skyldes ressursfattige utdanningssystemer i land preget av langvarig krig eller andre kriser.

Kunnskap om opplæringsspor i norskundervisning registrert av kommunene i perioden 2007–2016 kan gi en indikasjon. Ifølge forskrift om læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere er opplæringssporet «spor 1» tilrettelagt for deltakere som har liten eller ingen skolegang. Blant flyktninger med ungdomsskole som høyeste fullførte utdanning i 2016 hadde 29 prosent fulgt «spor 1» i norskopplæringen. På denne bakgrunnen «omplasserer» vi 29 prosent av gruppen med ungdomsskoleopplæring (inkludert dem vi har anslått fra uoppgitt-gruppen) og ender opp med 26 000 flyktninger uten utdanning på nivå med norsk grunnskoleopplæring. Tidsutviklingen for de ulike gruppene er gjengitt i figur 11.2.

Anslaget på målgruppen er usikkert og særlig vanskelig er det å vite hva slags utdanning de med uoppgitt utdanning faktisk har. Når vi antar en utdanningsfordeling lik den vi finner hos dem som er registrert er det grunn til å tro at vi undervurderer antallet uten grunnskoleopplæring.

Utdanningsopplysningene for innvandrere stammer i stor grad fra SSBs spørreundersøkelser, og det er sannsynlig at responsen er relativt bedre fra personer på høyere utdanningsnivåer. Når vi ser på arbeidsinntekt etter utdanning faller gruppen uten opplysninger faktisk under dem med barneskoleopplæring. Dette er også en indikasjon på at gruppen har et svakere utdanningsnivå enn vi legger til grunn i anslaget vårt.

Syssetting i målgruppen uten grunnskoleopplæring er langt lavere enn ellers i befolkningen. Ettersom aktuelle deltakere i grunnskoleopplæring for voksne domineres av minoritetsspråklige innvandrere, har vi valgt å illustrere syssetting gjennom tall for flyktninger (se figur 11.3). For menn varierer andelen med over 1G i yrkesinntekt rundt 50 prosent, mens den er omkring halvparten av det for kvinner. Sammenlikner vi barneskoleopplæring med fullført grunnskoleopplæring som høyeste utdanning ser vi at syssettingsdifferansen er nesten 20 prosentpoeng for både menn og kvinner. Dette er en betydelig forskjell selv om differansen fra grunnskole- til videregående opplæring er enda større.

Svært mange uten grunnskoleopplæring mottar en stønad fra Nav. Figur 11.4 viser at omkring 40 prosent mottok økonomisk stønad i løpet av kalenderåret 2016 og andelen er svært lik for kvinner og menn. Igjen ser vi store forskjeller mellom utdanningsgrupper, også mellom ulike grupper uten fullført videregående opplæring. Økt utdanning reduserer sjansen for å være mottaker av økonomisk stønad og sammenhengen er særlig sterk blant kvinnelige flyktninger.

11.3 Tilbud om grunnskoleopplæring for voksne

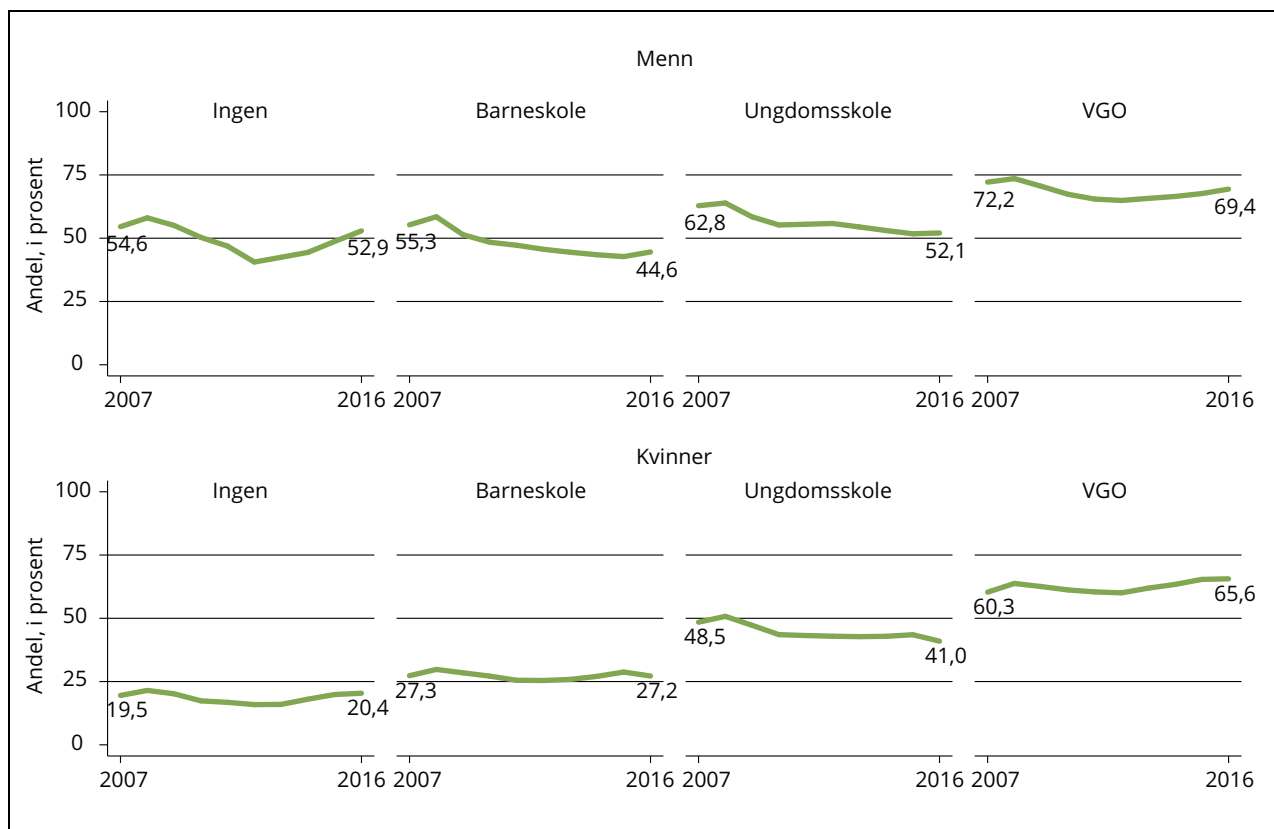
Tilbudet om grunnskoleopplæring for voksne er beskrevet i avsnitt 5.1.3. Kort oppsummert er elever i grunnskoleopplæring for voksne med få unntak minoritetsspråklige. Noen elever deltar i et opplæringsløp, mens andre tar enkeltfag rettet mot eksamen. Det finnes ikke opplysninger på individnivå om deltakelsen samlet for hele landet, og vi vet følgelig ingenting om antall og andel som hhv. går et sammenhengende opplæringsløp eller tar enkeltfag.

Klasser blir satt sammen basert på forkunnskaper og språkkunnskaper, i den grad det er mulig, gitt antallet deltakere med liknende behov og forutsetninger ved opplæringsstedet. Nesten alle deltakerne i grunnskoleopplæring for voksne får opplæringen på et voksenopplæringssenter, driftet av kommuner eller i privat regi. Nær 20 prosent av disse tilbyr opplæring på arbeidsplassen. Til sammen deltar nærmere 13 000 personer i grunnskoleopplæring i skoleåret 2017–2018. Elevene som deltar i ordinær undervisning mottar omtrent 28–30 undervisningstimer i uken.¹

I tillegg kommer elever i spesialundervisning, blant andre deltakere med funksjonshemninger, lese- og skrivevansker, individer under rehabilitering etter ulykke, mv. Disse elevene mottar undervisning i / oppfriskning av fag og funksjoner, men bor vanligvis ikke fast på institusjon. Denne gruppen er ofte sikret livsopphold gjennom inntekstsikringsordninger knyttet til helse, de står langt fra arbeidslivet og antas å være utenfor målgruppen for livsoppholdsytelser under opplæring.

For nyankomne flyktninger og innvandrere som omfattes av rett og plikt til introduksjonsprogrammet, skal grunnskoleopplæring – eller fag i grunnskolen – kunne inngå som en del av den obligatoriske opplæringen. Opplæringsbehovene skal kartlegges før oppstart, og de skal nedfelles i

¹ Deloitte 2018.



Figur 11.3 Sysselsetting for flyktninger i alderen 25–54 år.

Kilde: Statistisk sentralbyrå; utvalgets egne beregninger.

en individuell plan som utarbeides i samarbeid med deltakeren, og deretter revideres etter hvert som opplæringsperioden forløper.

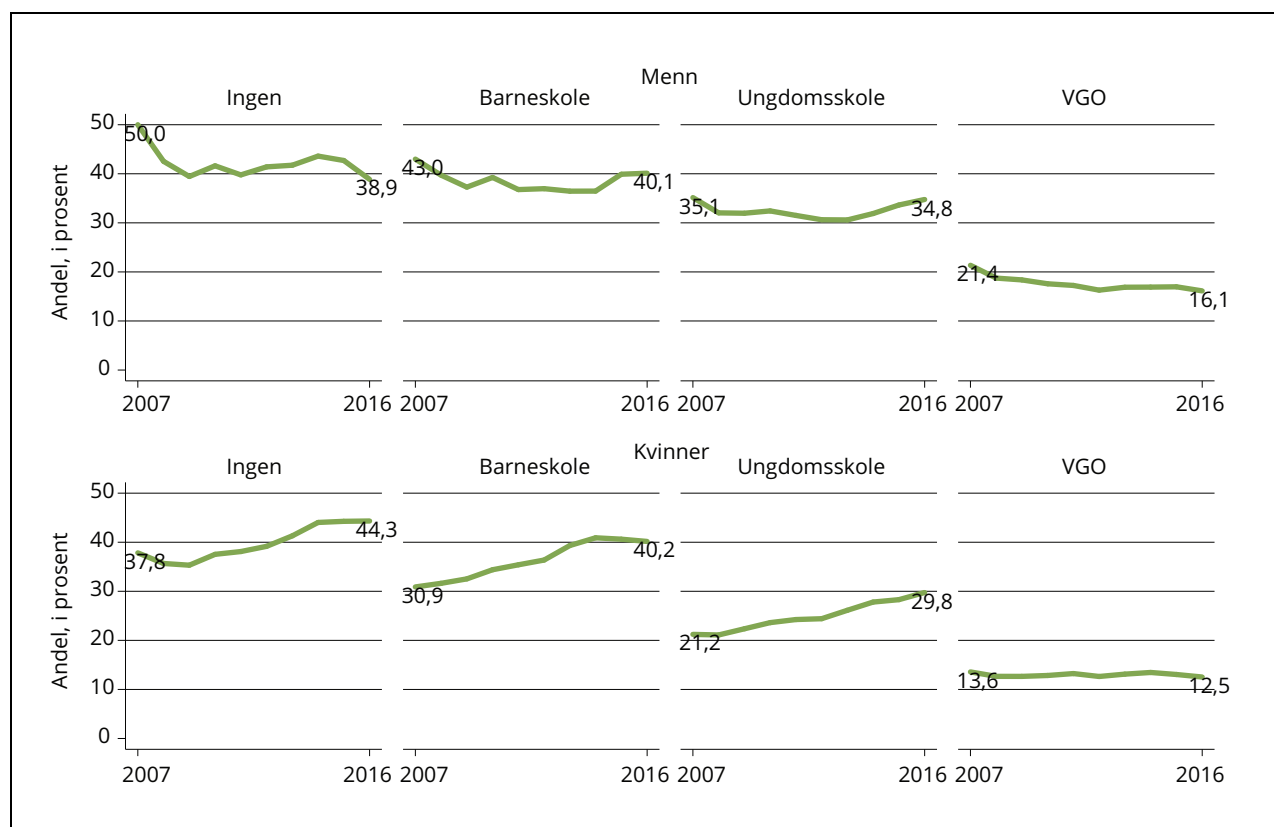
For deltakere i introduksjonsprogrammet som manglet grunnleggende ferdigheter i lesing, skrive og regning ved ankomst til Norge, vil det variere hvor langt de er kommet i å tilegne seg dette ved programmets slutt. Det er påvist store variasjoner i kvaliteten på kommunenes opplæringstilbud. I dagens opplæringsystem står dokumenterte norskferdigheter sentralt. Det er imidlertid mye som tyder på at progresjonen i norskopplæringen for de med lavest utdanning er svært svak innenfor dagens opplæringsmodell.²

I avsnitt 5.1.7 er forsøket med modulstrukturering av grunnskoletilbudet for voksne (FVO) beskrevet.³ Kompetanse Norge har fått i oppdrag fra Kunnskapsdepartementet å utarbeide nye modulstrukturerte læreplaner for voksne som mangler eller har mangelfull grunnskoleopplæring.⁴ I forsøkene skal norskopplæring for innvandrere og grunnskoleopplæring kombineres, og det er laget egne forsøkslæreplaner som er tilpasset voksne og innvandrere. For å sikre mer effektive opplæringsløp for den enkelte er det i forsø-

ket foretatt en samordning av opplæringsloven og introduksjonsloven. Etter hvert i forsøksperioden vil tilbydere som gir grunnopplæring i regi av Nav og opplæring innenfor kriminalomsorgen, delta i forsøket. Forsøket har en varighet på tre år fra 1. august 2017.

Kompetanse Norge har utviklet en kartleggingsprøve i lesing som skal brukes i forberedende voksenopplæring (FVO). Deltakere vil også, gjennom kartleggingsprøven, få et individtilpasset e-læringsløp i lesing. Kartleggingsverktøy og e-læringsstilbud var klare til bruk høsten 2018. Grunnmodulen (se tabell 5.6 i avsnitt 5.1.7) er alfabetisering, lese- og skriveopplæring for personer med lite eller ingen skolebakgrunn. Første år av modulstruktureringen er evaluert; dette er omtalt i avsnitt 5.1.8.

Videre kan arbeidsplasser søke Kompetanse Norge om midler til å gjennomføre kurs i grunnleggende ferdigheter for eksempel i språk og regning.⁵ Ferdighetene som opparbeides i disse kursene, og i introduksjonsordningens kurs i norsk og samfunnskunnskap vil sørge for at innvandrere kan realkompetansevurderes inn på et høyere nivå i grunnskoleopplæringen, og ha kortere vei før de kan fullføre.



Figur 11.4 Andel med minst en utbetaling av økonomisk stønad, flyktninger 25–54 år.

Kilde: Statistisk sentralbyrå; utvalgets egne beregninger.

11.4 Dagens finansiering av livsopphold for voksne i grunnskoleopplæring

De fleste som tar grunnskoleopplæring får en form for finansiering av livsoppholdet fra det offentlige – fra staten eller kommunene. Fra oversiktskapitlene 4–6 vet vi at flyktninger utgjør majoriteten av deltakerne, og mange mottar flyktningstipend, introduksjonsstønad og eller økonomisk stønad. Ettersom deltakerne i grunnskoleopplæring ikke blir individuelt registrert (antallene blir kun registrert på institusjonsnivå), er det imidlertid ikke mulig å kartlegge hvilke finansieringskilder deltakerne bruker.

11.4.1 Introduksjonsstønden

Introduksjonsstønden er en inntektssikring for nyankomne flyktninger og innvandrere med behov for grunnleggende kvalifisering, og er beskrevet nærmere i avsnittene 5.2, 6.3.8 og 12.5. Gjennom å delta i programmet skal nyankomne få mulighet til å lære norsk språk, få kunnskap om det norske samfunnet og delta i arbeids- eller utdanningsrettede tiltak. Grunnskoleopplæringen eller fag i grunnskolen kan inngå som en del av opplæringsløpet i introduksjonsprogrammet.

Hvor raskt det er mulig å gjennomføre et grunnskoleløp – og eventuelt videregående opplæring – henger nært sammen med organiseringen av opplæringstilbudet, kvaliteten på tilbudet og kapasiteten til deltakerne.

Introduksjonsstønden er den samme uavhengig av om personen tar grunnskoleopplæring eller videregående opplæring. Den er skattepliktig inntekt og utgjør 2G per år. Introduksjonsprogrammet kan vare i inntil to år, og forlenges til tre år når særlige grunner taler for det. Det er ingen begrensninger på hvor mye deltakere i introduksjonsprogrammet kan tjene ved siden av introduksjonsstønden, så lenge de opprettholder full del-

² Djuve mfl. 2017.

³ I forsøkene med modulstukturering av grunnskoleopplæringen for voksne (kalt forberedende voksenopplæring - FVO) tilrettelegges det moduler av grunnskoleopplæringen for voksne som har rett til opplæring etter opplæringsloven og/eller introduksjonsloven og opplæringstiltak i regi av Nav).

⁴ Kompetanse Norges internettside om forberedende voksenopplæring (FVO).

⁵ Kompetanse Norges internettside om Kompetansepluss.

takelse i programmets aktiviteter. Mange av deltakerne i introduksjonsprogrammet mottar supplerende sosiale stønader, som bostøtte og økonomisk stønad.

Vel 17 prosent av de nær 24 000 deltakerne i introduksjonsprogrammet i 2016 har fått noe grunnskoleopplæring som del av programmet, og er dermed finansiert gjennom introduksjonsstønden, jf. kapittel 6.3.8.

11.4.2 Støtteordninger som forvaltes av Nav

Flere av stønadsordningene som forvaltes av Nav kan finansiere livsoppholdet til voksne i forbindelse med at de deltar i grunnskoleopplæring. Det gjelder blant annet økonomisk stønad, arbeidsavklaringspenger og overgangsstønad til enslige forsørgere.

Gjennom arbeids- og velferdsetaten kan også bedrifter få inkluderingstilskudd til å dekke kurs og kortere opplæringstiltak for at ansatte med behov for arbeidsrettet oppfølging skal kunne utføre arbeidet.⁶

Økonomisk stønad er velferdsstatens siste økonomiske sikkerhetsnett, og skal sikre at alle har tilstrekkelige midler til livsopphold, jf. nærmere omtale av ordningen i avsnitt 6.3.6.⁷ Økonomisk stønad er grunnleggende sett en annen type økonomisk støtteordning enn inntektssikringsordningene i folketrygden og Lånekassestøtten.

Blant annet har den et svakere rettighetspreg, særlig ved at nivået på støtten fastsettes ut fra den enkeltes/husholdets behov for bistand. Dette kan medføre usikkerhet når det gjelder muligheten til å kunne ha en stabil inntektssikring gjennom utdanningsløpet.

Til forskjell fra trygdeordningene som skal kompensere for tap av (arbeids)inntekt som følge av arbeidsledighet og sykdom mv., er økonomisk stønad ment å dekke nødvendige utgifter når andre finansieringskilder er falt bort. Hva som er nødvendige utgifter kan i noen grad være gjenstand for skjønn, og stønaden avkortes også krone for krone mot eventuelle arbeidsinntekter.

Videre er økonomisk stønad en korttidssytelse som skal dekke akutte/kortvarige og midlertidig behov for støtte, og ikke mer varige behov, for

eksempel et utdanningsløp som kan strekke seg over flere år.

Økonomisk stønad skal som hovedregel heller ikke finansiere utdanning, men det er ikke noe forbud mot dette, og en del kommuner velger på egen hånd å gjøre det. Dermed skjer det en forskjellsbehandling i utdanningsfinansiering, ikke ut fra forskjeller i behov, men avhengig av bostedskommune, der noen kommuner/Nav-kontorer velger å gi støtte, mens andre ikke gir noe eller mer sjelden.

For å øke arbeidsrettingen i ordningen ble det i 2017 innført lovfestet aktivitetsplikt for sosialhjelpsmottakere under 30 år, der utdannings- og opplæringstiltak er nevnt som en mulig aktivitet dersom mottaker har vansker med å få arbeid som følge av manglende formell opplæring. Eksempler nevnt i Nav's rundskriv til sosialtjenesteloven tyder på at man her primært tenker på de som mangler litt/enkelte fag for å fullføre videregående opplæring.

Arbeidsavklaringspenger (AAP) skal sikre livsoppholdet for personer som har behov for bistand for å komme i arbeid, se omtale i avsnitt 6.3.1. AAP er en rettighet for den som mottar ytelsen, gitt at vedkommende har nedsatt arbeids-evne på grunn av sykdom, skade eller lyte. Bistanden kan bestå av arbeidsmarkedstiltak, medisinsk behandling eller annen oppfølging fra arbeids- og velferdsforvaltningen.

Personer over 22 år kan også få formell opplæring gjennom utdanningstiltaket. Deltakelse i utdanningstiltaket har en maksimal varighet på tre år med mulighet til ett års forlengelse. Tiltaket gir ingen rett til utdanning, men for deltakelse må det være vurdert som «hensiktsmessig og nødvendig» av Nav.

Mottakere av AAP kan videre delta på AMO-kurs, som omfatter kortvarige opplæringstiltak og yrkesrettede kurs på inntil ett års varighet. De gir vanligvis ingen formell kompetanse, og er følgelig lite relevante for dem som skal inn i grunnskoleopplæring.

AAPs varighet er satt til maksimalt tre år, med mulighet til utvidelse i inntil to år ved deltakelse i utdanningstiltaket. Nivået på ytelsen er beregnet på grunnlag av tidligere inntekt, og har en minstepytelse på 2G.

Dersom utdanningen tar lengre tid, må han/hun finansiere dette på annen måte, for eksempel gjennom Lånekassen. I 2017 deltok rundt 170 personer i grunnskoleopplæring gjennom utdanningstiltaket, og fikk dermed livsoppholdet dekket ved AAP, tilsvarende vel to prosent av alle som deltok på tiltaket dette året. I kapittel 12 anbefaler

⁶ Kilde: Nav's internettsider om inkluderingstilskudd.

⁷ Begrepet «livsopphold» er nærmere definert i rundskriv A-1/17 – Statlige veiledende retningslinjer for økonomisk stønad for 2018. Kjerneområdet i begrepet omfatter de helt grunnleggende behov, som mat og drikke, klær og sko, husholdnings- og hygieneartikler, bolig, strøm og oppvarming, og tar også hensyn til andre sider av dagliglivet, som fritidsaktiviteter og sosiale behov.

utvalget økt brukt av utdanningstiltaket, og at bruken av tiltaket vis mer i retning av dem som trenger grunnopplæring.

Overgangsstønad til enslig mor eller far har i utgangspunktet en maksimal varighet på tre år og er på 2,25G, se avsnitt 6.3.2. Når det yngste barnet har fylt ett år, stilles det krav om yrkesrettet aktivitet for å kunne få overgangsstønad. Aktivitetskravet vil kunne oppfylles ved at den enslige moren eller faren er i arbeid som utgjør minst halvparten av full tid, har meldt seg for arbeids- og velferdsetaten som reell arbeidssøker, og gjennomfører en utdanning eller opplæring som utgjør minst halvparten av full tid. Forutsetningen for sistnevnte er at arbeids- og velferdsetaten vurderer opplæringen som nødvendig og hensiktsmessig.

Kvalifiseringsstønad er en kommunal støtte som forvaltes av Nav-kontorene og gis til deltakere i kvalifiseringsprogrammet (KVP), se omtale i avsnitt 6.3.7. Programmet og stønaden på 2G tilstås til personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne, og som har ingen eller svært begrensede ytelser i folketrygden. Det handler i stor grad om personer som er avhengige av økonomisk stønad som hovedinntektskilde over lengre perioder.

Fullføring av grunnskoleopplæringen er et eksempel på opplæringstiltak som kan inngå i programmet. Det er mulig å ta enkelte fag fra videregående opplæring i kombinasjon med arbeidsrettede tiltak for å fullføre en utdanning som fører til arbeid. Men etter dagens regler kan programmet ikke brukes til formell utdanning som kan dekkes av studielån og stipend fra Lånekassen. Dersom en person er i stand til å følge et ordinært utdanningsløp, er vedkommende ikke i målgruppen for KVP.

Regjeringen har fremmet forslag om endringer i kvalifiseringsprogrammet som utvider mulighetene til å ta grunnopplæring som del av programmet. Forutsetningen for tilståelse av kvalifiseringsprogram ved opplæring eller utdanning er om søkeren ikke er i stand til å fullføre dette uten den tette bistanden fra kommunen som kvalifiseringsprogrammet innebærer. Voksne som tar grunnskoleopplæring, og som ikke trenger tett oppfølging underveis, vil følgelig kunne falle utenfor ordningens formål. Endringen i KVP som gjelder utdanning, er nærmere omtalt i kapittel 12.

Tiltakspenger gis til deltakere på arbeidsmarkedstiltak som ikke har rett til andre ytelser. Tiltakene kan for eksempel være opplæring i form av arbeidsmarkedskurs. Tiltakspenger utbetales for de dagene man deltar på tiltak, og utgjør 365 kro-

ner per dag, tilsvarende 7 665 kroner per måned for en person som deltar på tiltak 21 dager i måneden. For personer som ikke er fylt 19 år gjelder en lavere dagsats, se omtale i avsnitt 6.3.5.

Dagpenger kan ikke kombineres med formell utdanning, men dagpengemottakere kan delta på AMO-kurs o.l. av inntil ett års varighet, og som inneholder elementer av (ikke-formell) opplæring. I kapittel 8 foreslår utvalget at dagpenger kan kombineres med deltakelse i grunnskole- og videregående opplæring. Med de avgrensninger som regelverket i ordningen gjør når det gjelder varighet, vil dette i særlig grad dreie seg om videregående opplæring.

11.4.3 Lånekassen

Kapittel 10 omhandler utvalgets forslag til endringer i støtten fra Lånekassen generelt, og for voksnelevne i videregående opplæring spesielt.

For voksnelevne i grunnskolen/FVO gjelder stort sett de samme reglene som for voksne i videregående opplæring, jf. nærmere beskrivelse av Lånekassens finansieringsordninger i kapittel 6. Basisstøtten med lån og stipendandel er den samme: 108 250 kroner for undervisningsåret 2018–2019, og utbetales som lån, hvor inntil 40 prosent av lånet kan bli omgjort til stipend når eleven har bestått utdanningen (også kalt omgjøringslån).⁸ Omgjøring av lånet er avhengig av nivået på inntekt, trygd/pensjon og formue. Omgjøringen foregår i november året etter at støtten ble gitt, når skatteopplysningene kommer.⁹ For 2018 er inntektsgrensen 177 257 kroner for fulltidsutdanning, for trygd/pensjon gjelder samme grenseverdi. Ved inntekt og trygd/pensjon utover disse grensebeløpene blir stipendet redusert. De som er i opplæring kortere enn sju måneder har et høyere grensebeløp før de får trekk i stipendet (helårsbeløpet*2,8). Det er også et krav om å være borteboer (ikke bo sammen med foreldrene) for at lånedelen kan omgjøres til stipend.

Tilsvarende som for voksne i videregående opplæring forutsettes det minst 50 prosent utdanningsintensitet for å få støtte, men for voksnelevne som tar grunnskoleopplæring er støtten også avhengig av hvor mange undervisningstimer de har i uken. Voksenelevne kan i likhet med studenter søke om kun stipend (inkludert flykt-

⁸ Lån kan bli gjort om til utdanningsstipend i opptil fire år tilbake i tid, ref. § 27-5 i forskrift om tildeling av utdanningsstøtte for undervisningsåret 2018–2019.

⁹ Kilde: Lånekassens nettsider om trykdegrens.

Tabell 11.1 Oversikt over tilbakebetalere etter lån til grunnskoleopplæring per 12.12.2017. Eksklusiv de som avsluttet utdanning sommeren 2017.

Status	Antall	Gjeld i kroner	Gjennomsnittlig gjeld i kroner
Betaler etter plan	657	36 454 899	55 487
Inkasso	207	12 808 195	61 875
Totalt	864	49 263 094	57 017
Andel inkasso av samlet antall	24	26	

Kilde: Lånekassen.

ningstipend – se omtale i avsnitt 6.2.1), eller stipend og et begrenset lån, eller stipend og maksimalt lån.¹⁰

I tillegg finnes det noen bestemmelser i forskrift om tildeling av utdanningsstøtte som kun omhandler støtte til grunnskoleopplæring, som eksempelvis at opplæringen ikke kan være nettbasert, og at det kun gis støtte i til sammen fire år.¹¹ Den nedre aldersgrensen for støtte fra Lånekassen til voksne grunnskoleelever har vært at eleven skal være over opplæringspliktig alder (omtrent 16 år), og ikke har rett til å starte på videregående opplæring. I forskrift om tildeling av utdanningsstøtte for undervisningsåret 2018–2019 er det gjort et unntak fra denne regelen, som åpner for at Lånekassen kan gi støtte til elever som tar del i de forsøkene som foregår med et frivillig ekstra år på ungdomstrinnet (11. skoleår). For eksempel har Drammen kommune valgt å tilby 16-åringene et ekstra år på skolen fra høsten 2017 (kalt «Ung11»). I tillegg til de ordinære skolefagene har en her fokus på utvikling av selvbilde og selvtillit, samt karriereveiledning. Formålet er å styrke elevene med mål om å bestå videregående opplæring.

Den øvre aldersgrensen er den samme for støtte til grunnskoleopplæring som for annen utdanning: 65 år, med begrensninger på lånesummen etter fylte 45 år.

71 prosent av voksne i grunnskoleopplæring som fikk basisstøtte for skoleåret 2015–2016, har søkt om stipend. Disse fikk tildelt omgjøringslån som kan bli omgjort til stipend dersom søkeren fullfører opplæringen, og har inntekt, trygd/pensjon og formue under Lånekassens grenser. For

denne gruppen er det særlig trygdeinntekter som er årsak til at stipendet blir redusert. Av 1 870 grunnskoleelever som i 2015 fikk støtte fra Lånekassen som behovsprøves mot inntekt, trygd/pensjon og formue, hadde nær 20 prosent redusert stipendandel pga. trygdeytelser.

Grunnskoleelever kan, på lik linje med elevene i videregående opplæring, få flyktningstipend hvis de er utenlandsk statsborger som har fått asyl i Norge, og har rett til opplæring. Dette er omtalt i avsnitt 6.2.1 og 10.4.2. Flyktningstipendet er det samme som basisstøtten, men hele summen blir utbetalt som stipend. Retten til flyktningstipend faller bort hvis en mottar introduksjonsstønads. I skoleåret 2017–2018 var det 1 894 personer som fikk flyktningstipend til grunnskoleopplæring for voksne. Fra og med undervisningsåret 2017–2018 omfattes flyktningstipendet av samme regler for behovsprøving som øvrige stipender.

Blant de som har lån i tilknytning til grunnskoleopplæring, og som ikke har søkt om støtte til videre utdanning etter grunnskoleopplæringen, har en langt høyere andel betalingsvansker enn blant Lånekassekunder generelt, men gjennomsnittslånet de har er ikke spesielt høyt. For tilbakebetalerne samlet er andelen som går til midlertidig oppsigelse (inkasso, dvs. sendt til Statens innkrevingssentral), om lag 4 prosent, mens den er 24 prosent blant dem med støtte til grunnskoleopplæring.

11.5 Utforming av livsoppholdytelse

Dagens støtteordninger til livsopphold ved utdanning er i begrenset grad tilpasset voksne personer som ønsker å fullføre grunnskoleopplæringen. Problemet med Lånekassen for denne gruppen er at støtteordningene har en svak utdanningseffekt som følge av lav stipendandel, at mange har vanskeligheter med tilbakebetaling av lån og et høyt antall krav som går til inkasso. Stønads- og trygde-

¹⁰ Kilde: Lånekassens nettsider om støtte til voksne som tar grunnskoleopplæring.

Forskrift om tildeling av utdanningsstøtte for undervisningsåret 2018–2019.

¹¹ Forskrift om tildeling av utdanningsstøtte for undervisningsåret 2018–2019.

ordningene som forvaltes av Nav er enten lite forenelig med å delta i formell utdanning, eller de er knyttet opp mot spesifikke egenskaper eller kjennetegn ved den aktuelle målgruppen som for eksempel nedsatt arbeidsevne, personer som trenger tett oppfølging, eller status som enslig forsørger.

Dels som en konsekvens av dette, må mange voksne som deltar i grunnskoleopplæring finansiere sitt livsopphold med økonomisk stønad. Økonomisk stønad er grunnleggende sett en annen type økonomisk støtteordning enn inntektssikringsordningene i folketrygden og Lånekassestøtten, og den er heller ikke ment å finansiere livsoppholdet i forbindelse med utdanning.

De endringene som utvalget foreslår i kapittel 8, 10 og 12 gjelder også for dem i målgruppen som mangler grunnskoleopplæring. Unntaket er mulighet til tilleggs lån i Lånekassen.

Foreslåtte endringer i Nav's ulike ordninger og tiltak omfatter bedre muligheter til dagpenger ved grunnskole- og videregående opplæring (kapittel 8), mer bruk av utdanningstiltaket kombinert med AAP og bruk av utdanning som aktivitet i kvalifiseringsprogrammet (kapittel 12). Etter utvalgets vurdering er det usikkert om disse forslagene i særlig grad vil komme voksne som trenger grunnskoleopplæring til gode. Lav yrkesdeltakelse og arbeidsinntekt tilsier at kun et fåtall av dem som mangler grunnskoleopplæring vil ha opparbeidet dagpengerettigheter. Økte muligheter for å ta grunnskoleopplæring som arbeidsmarkedstiltak med AAP som livsoppholdsyttelse gjelder kun de som har nedsatt arbeidsevne. Videre er det dels avhengig av hvor mye mer av tiltaksrammen som etaten eventuelt vil bruke på utdanningstiltaket. Og dels på Nav-kontorets prioritering og bruk av utdanningstiltaket til de som trenger grunnskoleopplæring versus dem som er aktuelle for videregående opplæring og høyere utdanning. Bedre muligheter til å ta utdanning som del av kvalifiseringsprogrammet omfatter kun dem som har nedsatt arbeidsevne og behov for den tette oppfølgingen som programmet forutsetter. Tidsrammen på to år for deltakelse i kvalifiseringsprogrammet er heller ikke særlig godt tilpasset dem som trenger et litt lengre sammenhengende grunnskoleløp.

Foreslåtte endringer i Lånekassens støtteordninger for videregående opplæring omfatter økt stipendandel fra 40 til 60 prosent av basisstøtten, et tilleggs lån (kun for voksne elever i videregående opplæring), og muligheten for målgruppen til å velge mellom dagens modell for nedbetaling

og en alternativ modell med inntektsavhengig tilbakebetaling.

Utvalget anbefaler også at det vurderes justeringer i flyktningstipendet.

Økt adgang til lån og tilbud om inntektsavhengig tilbakebetaling vil neppe isolert sett ha nevneverdige konsekvenser for denne gruppen, både fordi viljen til å ta opp lån antas å være lav for denne gruppen, og fordi mange allerede med dagens lånebeløp sliter med tilbakebetaling og krav som går til inkasso.

Økt stipendandel til 60 prosent av basisstøtten vil øke den private gevinsten av utdanningen. Men, ettersom individuell økonomisk avkastning av grunnskoleopplæring antakelig er svært liten, vil det trolig være nødvendig med en høy stipendandel – nærmere 100 prosent – dersom en skal forvente endret deltakelse.

Utvalgets forslag om at kriteriene for støtte i forskrift om tildeling av utdanningsstøtte gjennomgås med sikte på å øke fleksibiliteten for voksne i grunnskoleopplæringen – som at støtte kan gis til utdanninger av kortere varighet og med lavere progresjon – gjelder også for voksnelevne i grunnskoleopplæringen/FVO.

I tilknytning til de forsøkene som nå foregår i grunnskoleopplæringen for voksne, med modulstrukturering (se avsnitt 5.1.7) vil målgruppen også ha behov for at støtten blir mer fleksibel og gis over en lengre periode. Sistnevnte er spesielt viktig da Lånekassen teller et år for et år, uansett om opplæringen tas på deltid. Etter utvalgets vurdering vil det også være naturlig å ta grunnskoleopplæringen ut av den åtteårige kvoten for hvor lenge en samlet kan få støtte i Lånekassen.

Som nevnt i avsnitt 11.4.3 inneholder forskrift om tildeling av utdanningsstøtte bestemmelser som kun omhandler støtte til grunnskoleopplæring, som eksempelvis at opplæringen ikke kan være nettbasert og at det kun gis støtte i fire år.¹² Nettbasert opplæring kan være et viktig element for at elever skal kunne få opplæring på sitt morsmål, og for å fjerne barrierer mot geografi eller andre hindringer som kanskje spesielt kvinner med omsorg for barn møter.

Samlet sett kan disse tiltakene utløse en utdanningseffekt for denne gruppen, men etter utvalgets vurdering vil de neppe kunne få et omfang som monner.

De aller fleste i målgruppen for en grunnskoleopplæring er innvandrere med fluktbakgrunn. Utvalget legger vekt på at samfunnet har et spesi-

¹² Forskrift om tildeling av utdanningsstøtte for undervisningsåret 2018–2019.

elt ansvar for å gi bosatte flyktninger og deres familier en anledning til å oppå en kompetanse på linje med obligatorisk skolegang for personer født i Norge. Utvalget har i lys av dette valgt spesifikt å vurdere ytterligere tiltak for denne gruppen.

11.5.1 Forsterket livsoppholdsstøtte for voksne i grunnskoleopplæring

For å bidra til at vesentlig flere voksne tar en grunnskoleopplæring foreligger det etter utvalgets vurdering tre hovedalternativer: Det ene er en bedre utnyttelse av mulighetene som allerede foreligger i introduksjonsprogrammet til å ta grunnskoleopplæring. Det andre er å innføre gunstigere støtteordninger i Lånekassen for voksne grunnskoleelever. Det tredje er å etablere en særskilt støtteordning for voksne elever i grunnskolen, som gir en mer treffsikker livsoppholds-sikring enn i dag.

Som nevnt i avsnitt 5.2.4 viser evalueringer at få deltakere tilbys muligheten til å ta grunnskoleopplæring mens de er en del av introduksjonsprogrammet. Muligheten benyttes også i svært ulik utstrekning i kommunene. En bedre utnyttelse av mulighetene innenfor introduksjonsprogrammet innebærer blant annet at det foreligger god informasjon om grunnskoletilbudet og de økonomiske vilkårene for å kunne fullføre utdanningen når introduksjonsstøtten opphører. I tillegg må grunnskoletilbudet være lagt til rette for den målgruppen som er aktuell, slik at deltakerne som mangler hele eller deler av grunnskoleopplæringen kan starte og eventuelt gjennomføre denne som en del av introduksjonsprogrammet.

Introduksjonsprogrammets innhold og varighet skal tilpasses den enkeltes bakgrunn og kvalifiseringsbehov for å nå målsettingen i hans eller hennes individuelle plan. I inntil tre år vil livsoppholdsstøtten altså være dekket av introduksjonsstøtten for store deler av vår målgruppe som har behov for grunnskoleopplæring/FVO.¹³ Ifølge NOVA og i2e vil voksne bruke to til fire år på å gjennomføre grunnskoleopplæringen.¹⁴ Det kan dermed være behov for en forlengelse av inntekts-sikringen umiddelbart etter introduksjonsordningen.

En forsterket støtte i Lånekassen kan være å øke stipendandelen til 100 prosent, tilsvarende dagens flyktningstipend. Dette vil kunne øke den privatøkonomiske gevinsten av utdanningen, og

kan slik sett bidra til at flere deltar i opplæring. Det vil imidlertid ikke styrke likviditeten i utdanningsperioden, med mindre beløpsgrensen for basisstøtten endres samtidig. Økt stipendandel evner derfor ikke alene å fange opp de likviditets-beskrankninger deler av målgruppen synes å møte. Som følge av betalingsutfordringene denne gruppen har med dagens ordning, vil ikke utvalget tilrå å utvide den totale lånerammen.

Ved å gjøre hele støtten til voksne grunnskoleelever til et stipend vil også omgjøringsvilkårene (som blant annet skal bidra til fullføring, se beskrivelse i avsnitt 6.2.3) opphøre. En basisstøtte lik 100 prosent stipendandel uten omgjøring vil dermed innebære en vesentlig forenkling av regelverket. Dagens praksis med etterskuddsvis konvertering til stipend skaper en rekke problemer, særlig for innvandrere med støtte til grunnskoleopplæring. Konverteringsordningen er komplisert og vanskelig å forstå, spesielt for søkere med språk- eller lesevanskeligheter. Søkergruppen består hovedsakelig av minoritetsspråklige og for mange kan det være usikkerhet rundt konsekvensene ved å ta opp lån.

Videre er omgjøringsordningen spesielt utfordrende som følge av svakheter ved skolenes innrapportering av fullføring og manglende individdata for denne gruppen. Det er også utfordringer knyttet til kvaliteten på rapporteringen av fulgt undervisning, som foregår manuelt, jf. nærmere omtale av dette i kapittel 6. Dette vil sannsynligvis forbedres om modulstrukturert FVO blir innført for all grunnskoleopplæring for voksne. Men dersom det skjer vil også utfordringen med manglende konvertering i stor grad falle bort, da elevene kan få støtte for mye mindre moduler om gangen.

Etter utvalgets vurdering vil en ordning med tildeling av et direkttestipend med prøving mot inntekt mv. på tildelingstidspunktet, eventuelt mot foregående års likning, og ikke i etterkant mot likning, kunne være en mulig løsning for denne gruppen. Dette vil i så fall være likt med det som tidligere gjaldt for flyktningstipendet og i praksis være en utvidelse av den perioden man kan motta 100 prosent stipend for store deler av målgruppen.

En ordning med et direkttestipend med inntektsprøving på tildelingstidspunktet vil kunne knyttes til organiseringen av modulstrukturert opplæring. Ut fra en planlagt progresjon gis støtten (stipendet) da for kortere perioder, betinget av fullføring av forrige modul. Støtten utbetales således for kortere perioder eller færre moduler av

¹³ I fire år dersom kommunen er en del av forsøket med Jobbsjansen, se avsnitt 5.3.

¹⁴ Dæhlen mfl. 2013 og Dahle mfl. 2018.

gangen, slik at ytterligere utbetalinger ikke gis før opplæringen/modulen er fullført.

En forsterket støtte i regi av Lånekassen vil nødvendigvis måtte være rettighetsbasert, tilsvarende det øvrige lånekassetilbudet, og utløses på vanlig måte gjennom søknad fra den enkelte vokselev. Tilbudet vil da i prinsippet kunne gjelde alle voksne over opplæringspliktig alder og opp til 65 år og som mangler grunnskoleopplæring. Det vil da være en mulig risiko for at staten betaler for en utdanning som den enkelte ville ha påkostet selv.

Alternativet er ny opplæringsstøtte, heretter kalt grunnskolestønad, og for denne er det flere spørsmål som må avklares, blant annet følgende

- hvilken type stønad dette skal være, gitt utfordringer med rettighetsfesting nevnt ovenfor
- nivået på ytelsen og stønadsperiodens varighet
- statlig eller kommunalt finansieringsansvar
- administrasjon og forvaltning

Etter utvalgets vurdering bør dette være en ramlestyrt ordning, basert på en individuell vurdering ved tildeling av støtte. Utvalget har ikke gått nærmere inn på hvilke vurderingskriterier som bør gjelde. Men aktuelle kriterier kan for eksempel være den enkeltes behov for opplæring, personens egnethet og om det er sannsynlig at vedkommende vil kunne klare å gjennomføre opplæringen. Videre om det er rimelig å forvente at utdanningen kan øke personens muligheter på det lokale- og det regionale arbeidsmarkedet, og om opplæringen kan stimulere til og bidra til utdanning utover grunnskolenivå mv. I tillegg bør det være vanlig avkortning av støtten mot egne og ev. ektefelles økonomiske ressurser utover bestemte grenseverdier, tilsvarende støtten fra Lånekassen.

Utvalget kan vanskelig se hvilken statlig instans som kan ivareta behovsprøvingen. Legges prinsippene for oppgavefordeling mellom stat og kommune til grunn, tilsier det en ordning i kommunal regi.

Nivået på og varigheten av støtten vil ha stor betydning for hvorvidt flere, og hvor mange, som vil søke seg til grunnskolestønaden. Settes nivået lavt, vil den ha liten eller ingen utdanningseffekt. Settes nivået (for) høyt, kan det medføre et stort press mot ordningen, og tilsvarende mye ressurser til å foreta den individuelle vurderingen. Nivået på tilgrensende ordninger kan gi en viss pekepinn. Kvalifiseringsstønaden og introduksjonsstønaden er begge på 2G. Da støtten kan ses som et utvidet integreringstiltak for innvandrere med særlig svake kvalifikasjoner, kan det være

naturlig å legge den på 2G årlig ved fulltids skolegang.

Som nevnt foran viser undersøkelser at det i gjennomsnitt tar to-tre år å gjennomføre grunnskoleopplæringen.¹⁵ Vi vil forvente stor variasjon her. Med utgangspunkt i dette kan en hensiktsmessig avgrensning settes til to år for dem som tar opplæringen på heltid og tre år for dem som tar den på redusert tid. Stønaden betinger rett til grunnskoleopplæring i Norge, og kan innenfor nevnte tidsavgrensning gis så lenge kommunen anser den nødvendig og hensiktsmessig. Tilsvarende gjelder for dem som tildeles grunnskolestønad, og som allerede har startet på grunnskoleopplæring mens de var i introduksjonsprogrammet.

Ved innføring av en grunnskolestønad vil det være nødvendig å gjennomgå hvilken status denne skal ha for rettigheter i alternative støtteordninger, i både Lånekassen og Nav. Avkortning av økonomisk stønad vil skje «automatisk», mens det er naturlig å behandle inntekten fra en grunnskolestønad på lik linje med andre ordninger ved utforming av støtte fra Lånekassen. Stønaden vil være skattepliktig, pensjonsgivende og avkortes som yrkesinntekt, på samme måte som dagpenger og arbeidsavklaringspenger.

Innvandrere som mottar introduksjonsstønad kvalifiserer verken til denne stønaden eller støtten fra Lånekassen, se avsnitt 12.5 for omtale av livsopphold og grunnopplæring for nyankomne innvandrere.

En kommunal ordning innebærer at kommunene kan planlegge både for tilbudsplasser i grunnskoleopplæringen for voksne og for mottakere av en grunnskolestønad. Deltakerne bør kunne beholde støtten selv om de tar moduler på videregående nivå i tillegg til grunnskoleopplæringen.

11.6 Utvalgets vurderinger

I lys av behovet for en særlig styrking av støtte til livsopphold blant voksne uten kompetanse på norsk grunnskolenivå mener utvalget at en egen kommunal støtteordning vil være den beste løsningen for denne gruppen. Å tilstå begge deler – en 100 prosent stipendandel og en kommunal grunnskolestønad – vil kunne oppleves som en forfordeling av denne gruppen sammenliknet med voksne som tar videregående opplæring. En så vidt gunstig støtte vil også kunne innebære en

¹⁵ Dæhlen mfl. 2013.

betydelig risiko for å tiltrekke seg personer med svak motivasjon for læring, og dermed kunne svekke insentivene til en effektiv gjennomføring. I vurderingen av de to alternativene legger utvalget særlig vekt på at en kommunal grunnskolestønad vil gi bedre utdanningseffekt enn Lånekassealternativet, at en ordning med individuell vurdering vil kunne målrettes mot dem med størst behov, og ses i sammenheng med kommunenes ansvar for tilgrensede tjenester. Behovet for en særskilt grunnskolestønad vil kunne variere mellom kommunene. Utvalget foreslår derfor at etablering av ordningen bør være en frivillig sak for kommunene, herunder også at flere kommuner kan gå sammen om å tilby dette til sine innbyggere.

Utvalget legger videre vekt på at ordningen så langt mulig bør være arbeidsrettet, og både tilbys de med og uten deltidsjobb. De som tar utdanningen på deltid og som ikke jobber ved siden av bør tilbys arbeidsrettet oppfølging og tiltak. Utvalget ser også et potensial i at flere kan bruke bedrift som læringsarena i det modulstrukturerte FVO (se avsnitt 5.1.8). Mange av de som tar grunnskoleopplæring vil trolig også ha behov for oppfølging og arbeidsrettede tiltak i etterkant av fullføring. Viktigheten av å sette støtten inn i en slik kontekst, og at opplæringen planlegges i et mer langsiktig løp som leder mot arbeid, kan tale for at ordningen legges til Nav-kontoret.

Utvalget viser også til at svært mange i denne gruppen allerede mottar stønader som forvaltes av Nav, hvorav en høy andel er mottakere av økonomisk stønad. Ettersom de lokale Nav-kontorene dermed er kjent med de fleste av de aktuelle mottakerne av grunnskolestønaden, og har et apparat for å vurdere behov for støtte til disse, er det naturlig også av den grunn å legge det administrative ansvaret til Nav-kontoret.

En ny grunnskolestønad forvaltet av Nav-kontoret vil for mange erstatte økonomisk stønad, selv om noen trolig vil ha behov for supplerende økonomisk stønad. Samtidig kan minoritetsspråklige ha behov for tilrettelagt opplæring. Norskopplæring bør derfor være en nødvendig del av opplæringsløpet.

Som følge av regjeringens forslag om å la formell opplæring inngå som aktivitet i KVP, vil en grunnskolestøtte ha mange likheter med kvalifiseringsstønaden. Men det er også forskjeller. En viktig forskjell er at mens vilkåret for rett til KVP er at deltakerne har nedsatt arbeidsevne og behov for særlig tett oppfølging, legger utvalget til grunn at dette ikke vil gjelde for de som får grunnskolestønad. Målgruppen for de to ordningene vil dermed være forskjellig, noe som taler for at de opp-

rettholdes som adskilte ordninger. Grunnskoleopplæringen vil heller ikke alltid være et fulltidstilbud, slik tilfelle er for KVP.

For å sikre et effektivt og formålsrettet opplæringstilbud legger utvalget videre til grunn at det stilles krav både til opplegg for og gjennomføring av opplæringen, tilsvarende som med forslaget om dagpenger ved grunnskole- og videregående opplæring. Blant annet at det er et organisert og godkjent opplæringstilbud, at Nav-kontoret/kommunen i samarbeid med deltaker lager en individuell utdanningsplan, og at det etableres rutiner for oppfølging og kontroll, for å sikre at opplæringen gjennomføres i henhold til omforent plan.

De aller fleste som kan være aktuelle for en grunnskolestønad har også rett til introduksjonsprogram med (varierende) mulighet til å kunne ta grunnskoleopplæring som del av programmet. Utvalget legger til grunn at vurdering og eventuell tildeling av grunnskolestønad gjøres i etterkant av gjennomført introduksjonsprogram, og i lys av opplæringen deltakerne har fått der.

Voksne som vil ta grunnskoleopplæring, men som ikke søker om eller vurderes som aktuelle for en grunnskolestønad, bør etter utvalgets vurdering kunne få støtte fra Lånekassen etter de samme vilkårene som voksne i videregående opplæring. Utvalget mener videre at ved å revidere kriteriene for flyktningstipendet, slik at de som er kvalifisert for grunnopplæring gjennom introduksjonsprogrammet også kan få flyktningstipend, og sikre bedre overganger mellom ytelsesordningene, vil det på sikt bli få igjen med behov for grunnskolestøtte i Lånekassen. (Se utvalgets vurdering av flyktningstipendet og støttekriterier i kapittel 10).

11.7 Utvalges forslag

Utvalget anbefaler at det prøves ut en ordning med støtte til voksne i grunnskoleopplæring (grunnskolestønad) etter gitte kriterier. Iverksettningen av forsøket beskrives i avsnitt 11.8.

- Det etableres en kommunal grunnskolestønad på 2G årlig ved fulltids grunnskoleopplæring for voksne/FVO, og med tildeling basert på en individuell vurdering av behov.
- Kommunene vurderer selv behovet for å etablere stønadsordningen, og om det eventuelt skal skje i samarbeid med andre kommuner.

Hvordan tilbudet organiseres og innrettes tilpasses forholdene i den enkelte kommune, men

det bør så langt mulig gjøres arbeidsrettet. Dette kan tale for at forvaltningen av stønaden legges til Nav-kontoret, i tett samarbeid med dem som har ansvar for opplæringstilbudet og introduksjonsordningen. Vurdering og tildeling av den kommunale grunnskolestønadene foretas etter eventuell deltakelse i introduksjonsprogrammet og slik at disse to ordningene fungerer sammen i den enkelte kommune. Grunnskolestønadene kan ikke utbetales så lenge personen deltar i introduksjonsprogrammet.

Stønadene gis til personer i aldersgruppen 20–54 år som har behov for å fullføre sin grunnskoleopplæring. Grunnskolestønadene er skattepliktige, pensjonsgivende og bør inngå som kilde i inntektskravet for familieinnvandring og i inntektsgrensen i Lånekassen. Norskopplæring kan være en nødvendig del av opplæringsløpet for minoritetspråklige.

Når det gjelder utdanningsstøtten i Lånekassen for voksne grunnskoleelever bør denne følge støttekriteriene, stipendandelen og forslaget om inntektsavhengig tilbakebetaling som gis til voksne i videregående opplæring (se forslag i avsnitt 10.6). Voksne grunnskoleelever har samme behov for fleksibilitet i opplæringstilbudet og tilhørende utdanningsstøtte som voksne i videregående opplæring. Bestemmelsen i forskrift om tildeling av utdanningsstøtte som sier at grunnskoleopplæringen må være organisert med undervisning ved et lærested, bør vurderes oppdatert i tråd med behovet for fleksible opplæringsløp.¹⁶ Utvalget mener derimot at tilleggs lån i Lånekassen ikke bør være et tilbud for denne gruppen, da lånebyrden deres ikke bør økes.

11.8 Effekter av grunnskolestønaden

11.8.1 Utdanningseffekter

Grunnskolestønadene vil være direkte knyttet til deltakelse i grunnskoleopplæring, og en vil på bakgrunn av kriteriene forvente en høy fullføringsrate. Utdanningseffekten vil i all hovedsak være bestemt av i hvilken utstrekning kommunene faktisk vil benytte stønaden. Utvalget forventer at det vil være stor interesse for deltakelse i målgruppen, etter som en stønad på 2G er høyere enn nivået på andre offentlige kilder til livsopphold.

Ettersom forslagene innebærer utvidede rettigheter og muligheter, er det vanskelig å se elementer som reduserer utdanningseffekten.

11.8.2 Arbeidsmarkedseffekter

Utvalget har lagt til grunn at støtte til grunnskoleopplæring kan motiveres ut fra andre formål enn arbeidsmarkedseffekt. Likevel antyder sysselsettingsforskjellene i figur 11.3 at fullført grunnskoleopplæring også kan gi uttelling på arbeidsmarkedet for flyktninger. I den grad utvelgelsen av mottakere av stønaden lykkes i å prioritere dem med størst potensial for å øke deltakelse i arbeidslivet, vil arbeidsmarkedseffekt være en direkte konsekvens. For denne gruppen kan likevel det viktigste være samfunnsnyttene i at en mindre del av befolkningen mangler grunnleggende ferdigheter. Økt kompetanse hos den enkelte vil kunne bidra til positive virkninger både når det gjelder familieforhold og samfunnet mer generelt.

11.8.3 Utsiktede virkninger

Det er mulig at grunnskolestønadene kan fortrengte andre tiltaksplasser med utdanningsinnhold som forvaltes av Nav-kontorene, herunder kvalifiseringsprogrammet og utdanning med AAP. Men dette er lite sannsynlig. Blant annet er målgruppene for ordningene ulike. Både AAP og KVP har nedsatt arbeidsevne som inngangsvilkår, noe som ikke vil gjelde for grunnskolestønadene. Den spesielt tette oppfølgingen som ligger inne i KVP vil heller ikke være aktuell for dem som får grunnskolestønadene.

Det er mulig at deltakere i introduksjonsprogrammet vil kunne påvirkes til svakere gjennomføring av grunnskoleopplæringen som følge av utsikter til grunnskolestønad etter avsluttet program, men utvalget kan vanskelig se at det vil være et problem av betydning. Den individuelle vurderingen som forutsettes å ligge til grunn for tildeling av grunnskolestønadene vil ventelig kunne avdekke manglende motivasjon for læring hos potensielle deltakere.

Ved utforming av offentlig støtte til flyktninger framheves ofte konsekvenser for muligheter til familieinnvandring gjennom inntektskravet. Utvalget legger til grunn at stønaden bør inngå på lik linje med annen utdanningsstøtte, og dermed inngå i beregning av den inntekten som legges til grunn for vurdering av forsørgerevne. I den grad deltakerne skifter inntekt fra økonomisk stønad til grunnskolestønad, vil deltakerne mest sannsynlig bedre sine muligheter for opphold for familiedeltakere. Samtidig vil regelverket være nøytralt sammenliknet med øvrige inntektskilder.

¹⁶ Forskrift om tildeling av utdanningsstøtte for undervisningsåret 2018–2019 § 7-6.

11.9 Iverksetting

Utvalget legger til grunn at det er opp til kommunene selv å bestemme hvordan de vil organisere tilbudet om en grunnskolestønad. Men hvis forvaltningen av stønaden legges til NAV-kontoret, vil den inngå i Nav's portefølje av tiltak som kan tildeles om veileder finner det nødvendig og hensiktsmessig, innenfor budsjettmessige begrensninger. Således vil bruken av stønaden være helt avhengig av lokale prioriteringer. I lys av det fallende antallet personer som får utdanning med AAP de siste ti årene, kombinert med nedgangen i antall personer på kvalifiseringsprogrammet da kommunene fikk finansieringsansvaret, er det legitimt å stille spørsmålet ved om grunnskolestønaden faktisk vil bli benyttet. Bekymringen styrkes av at målstyringen i Nav fokuserer på formidling til arbeid.

Også for dette tiltaket er det vanskelig å ha et velbegrunnet anslag for virkninger på arbeidsmarkedstilknytning etter endt grunnskoleopplæring, og ikke minst hvordan mottak av andre offentlige overføringer påvirkes på lengre sikt. Som nevnt foran vil andre sider ved en grunnskoleutdanning være minst like betydningsfulle, som for eksempel å bidra til økt samfunnsdeltakelse og positive virkninger for familieforhold og samfunnet mer generelt. Slik kunnskap er viktig for både veiledere på Nav-kontorene, i tilknytning til overordnede prioriteringer mellom tiltak og for samfunnet for øvrig når det gjelder framtidig satsing på stønaden.

Utvalget anbefaler derfor at det legges føringer ved etablering av grunnskolestønaden innenfor rammen av en forsøksperiode med øremerket finansiering til kommunene. Det er ikke tilstrekkelig å la et utvalg av Nav-kontorer innføre stønaden, mens andre kontorer venter (noen år). Det er likevel mulig å benytte variasjon i en forsøksperiode både mellom, og innenfor Nav-kontorer for å kartlegge effekter. En slik forsøksperiode anbefales å inneholde en rekke ulike elementer som følger i de neste avsnittene.

Øremerkete midler under forsøksperioden

Om stønaden kun ble innlemmet i Nav-kontorets portefølje og fellesfinansiert med andre kommunale tiltak, vil det være stor variasjon i hvilken grad den ville bli benyttet, og utvelgelsen av deltakere ville skje etter kriterier som var fastsatt lokalt. Konsekvensen er at det ville være svært vanskelig, mange vil mene umulig, å avdekke effekter i etterkant. Selv om stønaden i full skala,

etter forsøksperioden, inngår som en ordinær stønad blant Nav-kontorets tiltaksalternativer finansiert over kommunale budsjetter, vil det være nødvendig med en øremerket ressursramme og føringer på utvelgelsen av deltakere de første årene. Dersom en ønsker en iverksetting med påfølgende svar på om stønaden faktisk virket etter hensikten, vil det sette krav til både størrelsen på ressursrammen og hvordan deltakerne skal velges ut.

Hvem skal få tilbud om grunnskolestønad?

Budsjettrammen vil avgjøre hvor mange deltakere som kan finansieres, og det vil være administrative gevinster ved å begrense forsøket til et tilfeldig utvalg av Nav-kontorer. Utvalget bør begrenses til halvparten av Nav-kontorene. På hvert kontor finnes en gruppe som får kortvarig veiledning, eller som mottar økonomisk stønad. I denne gruppen inngår personer som i henhold til egen rapportering og veileders vurdering ikke har kompetanse på nivå med norsk grunnskoleopplæring. Dersom denne informasjonen ikke finnes, må det lokale kontoret identifisere den aktuelle målgruppen. I praksis vil deltakerne i forsøksperioden i stor grad bli hentet fra de som mottar økonomisk stønad over lengre tid.

Tilbud om grunnskolestønad gis tilfeldig utvalgte personer i den gruppen. Ettersom de aller fleste i målgruppen som er aktuelle for stønaden, om den ble etablert som et ordinært tiltak, ville være brukere av Nav-kontoret (sysselsatte vil neppe velge å slutte i jobben for å ta grunnopplæring med grunnskolestønad), vil et slikt forsøk også måle effekter blant dem vi kan tenke oss at stønaden vil treffe.

Den tilfeldige tildelingen kan være basert på fødselsdag, andre kjennetegn som er tilfeldig fordelt eller via kontrollert «loddtrekning». Det viktige her er at det skjer en tilfeldig tilordning av tilbud om grunnskolestønad der de som får muligheten, er lik dem som ikke får, i forkant av valget om å begynne på skolen igjen.

Langt fra alle vil akseptere tilbudet, men det er avgjørende å registrere hvem som har fått tilbud, hvem som aksepterer, hvem som mottar stønaden, og ikke minst resultatet av opplæringen.

Det er verdt å understreke at effektene vi er på jakt etter i forsøket er effekter av å motta grunnskolestønad. For å vurdere om grunnskolestønaden eventuelt skal innføres i full skala vil det være effekten av å motta stønaden vi er interessert i. Det er en viktig forskjell fra ordninger som gir personer endrete rettigheter (jf. dagpengeforsla-

get) der folk selv velger, og rasjonerte stønadsordninger som tildeles enkelte (uten å legge begrensninger). I slike tilfeller er den relevante informasjonen for utformingen av politikken snarere «effekt av mulighet til dagpenger under opplæring», dvs. av selve rettigheten.

Men vi kan ut fra kunnskap om effekten av tilbud om grunnskolestønad regne oss fram til effekten av å motta slik stønad, ettersom vi vet hvor stor andel som har akseptert tilbudet og godkjent opplegget. Effekten av deltakelse er effekten av tilbud delt på andelen som deltar. Et eksempel kan være illustrerende. Om tilbudet gis til halvparten av en gruppe på 200 og kun en av fire med tilbudet mottar stønaden, er effekten av deltakelse fire ganger forskjellen i utfall mellom de to gruppene på 100 i hver.

Det viktige er at selv om vi søker kunnskap om effekten av å motta grunnskolestønad, må vi ta utgangspunkt i tilfeldig tilordning av tilbudet ettersom ingen kan tvinges til å motta stønaden. Vi kan heller ikke sammenlikne dem som mottar stønad med dem som ikke får tilbud, ettersom det neppe er tilfeldig hvem som benytter seg av et slikt tilbud.

Hvor mange bør få tilbud?

Budsjettrammen til det enkelte Nav-kontor vil avgjøre hvor mange som vil kunne motta stønaden. Et kontor vil således gi løpende tilbud til personer på listen over utvalgte helt til alle plassene er fylt. Det totale budsjettet som blir tildelt forsøksordningen må også vurderes ut fra formålet om å få svar på om stønaden har effekt. Dersom det er for få stønadsmottakere vil det være umulig å avgjøre hvorvidt eventuelle forskjeller i for eksempel arbeidsmarkedsutfall og trygdemottak i etterkant kan tilskrives stønaden (eller andre forhold). Dette henger blant annet sammen med at kun en andel av gruppen som får tilbud, faktisk vil starte og fullføre grunnskoleopplæringen.

En nøyaktig anbefaling om minste deltakerantall ut fra mål om kartlegging av effekter er vanskelig å gi. For utdanningseffekten vil det antakelig være tilstrekkelig med tilbud som fører til stønad for noen hundre deltakere i grunnskoleopplæring. Har man ambisjoner om å avdekke effekter på arbeidsmarkedsdeltakelse, mottak av overføringer og eventuelle deltakelse i videregående opplæring er det behov for langt flere deltakere.

Pilot og varighet av forsøksperiode

I forkant av forsøksperioden bør det gjennomføres en pilot der en etablerer kunnskap om hvorvidt informasjon om ordningen fanges opp hos brukerne, og avdekker behov for opplæring av veiledere og andre praktiske spørsmål knyttet til implementeringen.

Lengden av den påfølgende forsøksperioden må være lang nok til at tilstrekkelig mange vil benytte seg av tilbudet, jf. diskusjonen av styrke i forrige avsnitt, og har rimelig tid til å gjennomføre utdanningen.

Utvalget ser for seg en forsøksperiode på tre år for å kartlegge utdannings-, arbeidsmarkeds- og trygdemottakseffekter.

Informasjon

Informasjonsmateriale på ulike språk må utarbeides der potensielle deltakere blir informert om stønaden og hvilke utdanningstilbud den gjelder for. Hvordan stønadsordningen informeres om til innbyggerne i kommunen, antas å ha betydning for hvorvidt den vil bli praktisert i full skala. Valg av informasjonsplattformer, innhold og øvrige elementer i denne kampanjen har utvalget ingen særlige forutsetninger for å vurdere, og dette bør skje i nær kontakt med faglig kommunikasjonskompetanse, og i tråd med ordinær praksis i kommunene/Nav.

11.10 Kostnader

Kostnadene for det offentlige vil bestå av ulike elementer. En fulltids grunnskoleplass er anslått til å koste omkring 60 000 kroner årlig i driftskostnader, kombinert med 2G i stønad. Ettersom mange av deltakerne mottar andre overføringer, særlig økonomisk stønad, vil nettokostnadene for det offentlige bli langt lavere enn 250 000 kroner per helårsstønad. Videre vil det påløpe kostnader knyttet til forvaltning/saksbehandling og opplæring av veiledere, dersom ordningen legges til NAV-kontorene, og gjennomføring av både pilot- og forsøksperiode. Med en årlig ramme på 100 millioner kroner vil mer enn 500 elever finansieres hvert år.

Konsekvenser for framtidige skatter og overføringer er, som for øvrige tiltak, kritisk avhengig av arbeidsmarkedseffektene.

Ettersom deltakerne i all hovedsak vil rekrutteres fra personer uten jobb er de samfunnsøkonomiske alternativkostnadene lave. Grunnskole-

stønaden vil være en overføring til en gruppe med lav inntekt der mange mottar andre former for offentlig støtte. De samfunnsøkonomiske kostna-

dene må derfor forventes å være lavere enn de som framkommer på offentlige budsjetter.

Kapittel 12

Øvrige anbefalinger



Figur 12.1

Utvalgets løsninger og modeller for finansiering av livsopphold er omtalt og beskrevet i kapitlene 8 til 11. Utvalget har belyst muligheter for finansiering av livsopphold for målgruppen, og presentert konkrete forslag til endringer av dagens regelverk i tillegg til å lansere nye ordninger.

I mandatet blir utvalget videre bedt om å vurdere hindringer i strukturelle forhold og endringer i regelverk og praksis ved eksisterende ordninger (se mandatet i avsnitt 1.2.2).

Utvalget omtaler derfor i dette kapittelet øvrige relevante temaer der vi mener dagens regelverk, praktisering og strukturer kan være begrensende for voksnes deltakelse i grunnskoleopplæring, forberedende voksenopplæring og videregående opplæring. Det er særlig grunn til å være oppmerksom på faktorer som virker i samspill med finansiering av livsopphold. Man kan ikke vente at en styrket og bedre tilpasset utforming av støtte til livsopphold fører til utdannings-effekt dersom relevante og fleksible opplæringsstilbud ikke finnes.

Utvalget drøfter her voksenretten til videregående opplæring, organisering og praktisering av regelverk i Nav, organisering av tilbudet for lærlinger, lærlingordningen, kvalitet og utveksling av utdanningsdata mellom etater, introduksjonsordningen og privatistordningen.

12.1 Voksenretten og tilgang på opplæringsplass for voksne

Siden år 2000 har voksnes rett til gratis videregående utdanning blitt gradvis utvidet. Dagens regler med direkte overgang fra ungdoms- til voksenrett ved fylte 25 år framstår som et omfattende tilbud til alle som ønsker studie- eller yrkeskompetanse på videregående nivå. Likevel ligger det flere mulige barrierer i selve regelverket og praktiseringen av det.

Utvalget mener at opplæringslovens § 4-3A som omhandler voksnes rett til videregående opplæring framstår uklar, jf. omtale i avsnitt 5.1.2. Dersom en person er 27 år og har en kronglete forhistorie i videregående opplæring under ungdomsårene, kan det framstå som svært uklart for vedkommende om hun/han faktisk har rett til tilbud om plass i videregående opplæring igjen. Dessuten, hvis vedkommende faktisk har voksenrett er det svært usikkert når han/hun kan forvente å få tilbud fra fylkeskommunen, og hva tilbudet eventuelt vil være.

Kritisk for voksenretten er om vedkommende har «fullført videregående opplæring». På sine nettsider gir Utdanningsdirektoratet utfyllende opplysninger der det blant annet framgår:

«Hva som ligger i begrepet «fullført videregående opplæring» skaper av og til tolkningsutfordringer. Det må foretas en totalvurdering basert på hvor mye opplæring den voksne faktisk har mottatt. I denne vurderingen vil kontrakten om opplæring som inngås mellom elev og skoleeier og eventuelle reguleringer i denne av elevens plikter, kunne spille inn.»

En aktuell søker vil ikke være i stand til å gjøre denne totalvurderingen selv, og må i praksis søke opplæringsplass uten å vite om hun/han har rett til et tilbud eller ikke. Utover forvirring om vedkommende har opplæringsrett eller ikke, framstår bruken av begrepet «fullført videregående opplæring» som uheldig av flere grunner:

For det første henspiller fullføring på at man har nådd et mål, mens det her vises til «basert på hvor mye man faktisk har fått». For det andre forstår man i de fleste andre sammenhenger begrepet «fullført videregående opplæring» som fullført med studie- eller yrkeskompetanse. Riktignok presiseres det ofte fullført *og* bestått, hvilket antakelig anses nødvendig ut fra den forvirringen som er skapt av opplæringsloven § 4-3A.

Det framstår også som uklart hva man eventuelt har rett til. Beskrivelsen i loven er lite konkret.

«Den voksne har som hovedregel rett til primærønsket sitt og har ikke plikt til å føre opp tre utdanningsønsker i sin søknad slik som ungdom. I retten ligger det òg at opplæringen skal være tilpasset den enkeltes behov og tilbud om opplæring skal være i samsvar med den ønskelige sluttkompetansen.»

Fra både studier og utsagn fra fylkesutdannings-sjefer gis det et inntrykk av at voksne får tilbud om de plassene som er igjen etter at unge søkere har valgt ferdig og blitt plassert.¹

Til slutt er loven uklar når det gjelder den tidsfristen skoleeieren har for å framskaffe et tilbud om opplæring. Hvor lenge må voksne søkere beregne å vente på en opplæringsplass?

For å fremme deltakelse i videregående opplæring framstår det som avgjørende å vite hvorvidt det finnes voksne søkere, enten de har voksenrett eller ikke, som «innen rimelig tid» ikke får tilbud om opplæring. Utvalget ser ikke bort fra at de enkelte fylkeskommunene har detaljert kunnskap om dette, men sentrale utdanningsmyndigheter kan ikke besvare det fundamentale spørsmålet: Finnes det voksne søkere som ikke får opplæringstilbud?

Den eneste statistikken som Utdanningsdirektoratet publiserer er basert på førstegangsoptaket per 15. juli for videregående opplæring. I 2017 var det 4 444 voksne over 25 år som har søkt om opplæringsplass men som per 15. juli ikke hadde fått noe tilbud. Blant disse var 2 296 uten voksenrett, men det er uklart om alle fylkene legger arbeid i å avklare individuell rettsstatus. Søknader

og deltakelse i videregående opplæring registreres i Vigo, uten at dette systematiseres på en måte som gjør det mulig å besvare det viktige spørsmålet om alle voksne søkere med rett faktisk får tilbud.

I tillegg til at manglende tilbud vil forhindre den enkelte i å realisere sine ønsker om videregående opplæring, er det et styringsproblem at kunnskapen om mulig rasjonering er mangelfull. Dette gjelder både for dimensjonering lokalt, for oppfyllelse av lovverket og for myndigheter med ansvar på sentralt nivå.

Utdanningspolitikken kjennetegnes av ambisjoner om å gi et opplæringstilbud som i all hovedsak er uavhengig av bosted. Det synes å være betydelig variasjon imellom fylkeskommuner i utformingen av tilbudet til voksne. Et uklart lovverk kombinert med manglende kunnskap om hva som faktisk både etterspørres og tilbys av utdanning, bidrar sannsynligvis til at forskjeller mellom fylker vedvarer.

Fra et rettferdighetsperspektiv («lik rett til utdanning») er det viktige forskjeller i utdannings-tilbudet i høyere utdanning og i videregående opplæring for voksne. For personer med studiekompetanse finnes det en rekke alternative valg innenfor høyere utdanning. Riktignok finnes det ingen voksenrett til plass i høyere utdanning, men det er ingen begrensning i tid på hvor lenge en kan delta i høyere utdanning om man oppfyller opptakskravene. Og tilbudet er bredere i høyere utdanning. Slik at dess bedre karakterer/studiepoeng man har dess større er mulighetene til å vekle høyere utdanning. Også er det slik at karakterer/studiepoeng igjen påvirkes av hvem foreldrene er/var og hvor man vokste opp i barne- og ungdomsårene.

Utvalgets anbefalinger

Sentrale utdanningsmyndigheter må i samarbeid med fylkeskommunene etablere et datagrunnlag som kan gi aktuelle myndigheter et bedre grunnlag for dimensjonering av videregående opplæringstilbud for voksne, og grunnlag for vurdering av om voksenretten oppfylles. Ansvarliggjøring av fylkeskommunene krever et grunnlag for vurdering av om de faktisk gjør sin plikt.

Lovverket bør tydeliggjøres, slik at forvirringen om hva som ligger i begrepet «fullført videregående opplæring», fjernes. En tydeliggjøring vil bedre forståelsen og forutsigbarheten av regelverket for den enkelte, bedre kvaliteten på datagrunnlaget og gjøre jobben enklere for dem som

¹ Se for eksempel Dæhlen mfl. 2015.

rådgir søkere og behandler søknader om opplæringsplass.

Utvalget oppfordrer til at det gjøres en grundig vurdering av om retten til videregående opplæring for voksne også bør utvides til å gjelde alle som ikke har fullført og bestått videregående opplæring. Om det i dag finnes voksne som ønsker opplæring ut fra dagens livsoppholdsytelser, men ikke får noe tilbud, framstår det som effektivt å gi dem et tilbud.

12.2 Utdanningsdata

12.2.1 Gjennomføringsdata

Måten innrapportering av resultater i videregående opplæring er strukturert på, gjør det vanskelig å slå fast om en elev har bestått alle trinn, og dermed avgjøre for statistikkformål om en elev har fullført og bestått hele videregående opplæring. Dette gir kilder til feil i offisiell gjennomføringsstatistikk, og gjør det vanskelig å tolke gjennomføringsstatusen til de som ikke har fullført og bestått. Det siste er drøftet i kapittel 4 i forbindelse med beskrivelsen av målgruppens «avstand til fullføring».

Statistisk sentralbyrå bruker fullførtekoder som skolene rapporterer for hver elev til å klassifisere om en elev har fullført og bestått Vg3. SSB belager seg her på hovedregelen i forskriften til opplæringsloven § 6-28 som sier at et vilkår for inntak til Vg2 og Vg3 er at fagene fastsatt i læreplanverket for utdanningsprogrammet for henholdsvis Vg1 og Vg2 er bestått. Problemet for statistikken er at forskriften åpner for å gjøre unntak på individuelt grunnlag, og i praksis er det en del som fortsetter til neste trinn uten å ha bestått alle obligatoriske fag. Gruppen som består Vg3, men som mangler fag fra Vg1 eller Vg2 blir uriktig klassifisert til gjennomført videregående opplæring. Utfordringen er å skille denne gruppen fra personer som har bestått hele videregående opplæring, men som kun mangler registreringer på Vg1 eller Vg2. SSB bruker data fra vitnemålsdatabasen og data for høyere utdanning til slik kontroll.

SSB har undersøkt konsekvensene for statistikken for gjennomføring fem år etter start for personer som første gang er registrert i Vg1 i 2012 og finner at gjennomføringsgraden kan bli redusert fra 74,5 prosent med opptil 3,9 prosentpoeng avhengig av hvor restriktiv avgrensning man bruker. Den største forskjellen er for dem som begynte på studieforberedende i Vg1. For dem som fullfører med fagprøve, er det trolig liten for-

skjell da man må ha bestått obligatoriske fag for å gå opp til fagprøven.

En nærliggende løsning for SSB ville være å sjekke om en elev har fullført og bestått alle tre trinn. Dette vil imidlertid også gi feil da skolene i dag ikke nødvendigvis rapporterer en ny fullførtekode for Vg1 og Vg2 når en elev senere består i det/de gjenværende faget/fagene. I 2011 og 2012 har det vært i overkant av 10 prosent av kullene som har bestått Vg3, men som mangler registrering på enten Vg1 eller Vg2. Man kunne kreve tilleggssrapportering fra skolene, men det er kanskje bedre å bruke dataene som allerede blir rapportert på en litt annen måte.

De videregående skolene rapporterer hvilket utdanningsprogram en elev er tatt opp på, og resultater i alle fag. Dermed kan man tenke på gjennomføring av trinn på en alternativ måte: Hvis alle obligatoriske fag på et trinn er bestått har eleven bestått trinnet. Dette er da uavhengig av når fagene blir bestått. For elevene som mangler fag på et trinn kan status for trinnet oppdateres i en sentral base når skolen (eller fylkeskommunen ved eventuell privatisteksamen) rapporterer resultatet i faget. På denne måten kan gjennomføringsstatistikken bli bedre, og det vil være enkelt å lage oversikter over hvor mange fag de som ikke har bestått videregående opplæring mangler, og på hvilke trinn.

12.2.2 Opptak til videregående opplæring for voksne

Opptak til videregående opplæring for voksne (over 25 år) skjer gjennom to kanaler. De kan enten søke gjennom det ordinære opptaket til videregående opplæring (vigo.no), det er samme «opptakskanal» som for de under 25 år. Eller de kan søke opptak gjennom voksenopplæringen til videregående opplæring for voksne. Ved første gangsopptaket for 2017 var det 4 444 søkere over 25 år; av disse var vel 1 800 registrert med voksenrett, mens 2 300 var uten rett (se tabell 12.1). De resterende 340 hadde fullføringsrett.²

Gjennom det ordinære opptaket til videregående opplæring ble det kun gitt tilbud om skoleplass til om lag 1 200 voksne. De resterende 3 200 søkerne ble ikke tilbudt plass. De voksne søkerne kan likevel ha bli ledet over til videregående opplæring for voksne, men dette har ikke utvalget god nok statistikk på til å kunne tallfeste.

² Voksne som er tatt opp til videregående opplæring, har rett til å fullføre opplæringsløpet. Opplæringslova § 4A-3 annet ledd.

Tabell 12.1 Søkere til videregående opplæring, tilbud om plass og søkere uten tilbud. 15.06.2017.

Fylke	Søkere				Tilbud om skoleplass				Uten tilbud om skoleplass			
	Vok- sen- rett	Fullfø- rings- rett	Ingen rett	Total	Vok- sen- rett	Fullfø- rings- rett	Ingen rett	Total	Vok- sen- rett	Fullfø- rings- rett	Ingen rett	Total
Østfold	15	8	123	146	10	2	19	31	5	6	104	115
Akershus	184	5	78	267	33	3	2	38	151	2	76	229
Oslo	156	7	70	233	36	3	3	42	120	4	67	191
Hedmark	103	10	86	199	33	3	31	67	70	7	55	132
Oppland	35	0	55	90	0	0	29	29	35	0	26	61
Buskerud	12	85	80	177	11	38	35	84	1	47	45	93
Vestfold	44	1	48	93	4	1	4	9	40	0	44	84
Telemark	139	24	114	277	31	15	10	56	108	9	104	221
Aust- Agder	162	1	78	241	102	0	18	120	60	1	60	121
Vest-Agder	74	3	116	193	2	1	16	19	72	2	100	174
Rogaland	83	12	196	291	52	9	61	122	31	3	135	169
Hordaland	144	24	316	484	78	13	104	195	66	11	212	289
Sogn og Fjordane	8	1	61	70	0	0	14	14	8	1	47	56
Møre og Romsdal	208	88	94	390	15	15	16	46	193	73	78	344
Sør-Trøn- delag	151	13	159	323	43	4	40	87	108	9	119	236
Nord- Trøndelag	129	13	54	196	27	8	11	46	102	5	43	150
Nordland	0	0	433	433	0	0	184	184	0	0	249	249
Troms	45	37	88	170	1	3	8	12	44	34	80	158
Finnmark	121	3	47	171	2	1	3	6	119	2	44	165
I alt	1 813	335	2 296	4 444	480	119	608	1 207	1 333	216	1 688	3 237

Kilde: Utdanningsdirektoratet.

Det finnes lite samlet informasjon om resultatet av opptaket til videregående opplæring for voksne. Per i dag er det ingen systematisk registrering av om voksne som har rett til videregående opplæring får tilbud om skoleplass. Vi vet følgelig svært lite om den gruppen som får avslag. Dermed er det vanskelig å undersøke om fylkeskommunene oppfyller sin plikt til å tilby voksne med rett til videregående opplæring en skoleplass.

Utvalgets anbefalinger

Utvalget mener at rapporteringen fra fylkeskommunene på gjennomføring av videregående opplæring bør bedres, slik at det kan etableres oversikt over fullføring av trinnene på videregående opplæring.

Utvalget mener videre det må etableres bedre samordnet statistikk om det reelle opptaket til videregående opplæring for voksne. De samlede opptakstallene fra alle fylker bør samkjøres slik at

det enkelt kan gis en oversikt over hvor mange voksne søker det er i de enkelte fylkene, hvor mange som får tilbud om plass, og hvor mange som står uten skoleplass.

12.3 Lærlingordningen

Opplæringskontorene er samarbeidsorgan mellom lærebedriftene som rekrutterer, formidler, følger opp lærlingene og påtar seg ansvaret for opplæringen. Den enkelte lærling inngår lærekontrakt med opplæringskontoret, mens opplæringen blir gjennomført i en eller flere medlemsbedrifter. Opplæringskontorene finansieres gjennom lærlingtilskuddet. Lærlingtilskuddet utbetales til opplæringskontoret, og i gjennomsnitt beholder kontorene 50 prosent av tilskuddet, mens resten videreføres til lærebedriften.³ Mer om opplæringskontorene i avsnitt 5.1.4.

Proba samfunnsanalyse peker på at utfordringen ikke er at opplæringskontorene gjør for lite i dag, men at lærlingtilskuddet finansierer oppgaver som strengt tatt ikke blir brukt på lærlingen, og en del oppgaver som skal gjøres av fylkeskommunen.

Det er tegn som tyder på at lærebedriftene ser på bruken av opplæringskontorene som en «forsikringsordning». Lærebedriftene er ikke alltid så opptatt av økonomien så lenge de vet at de vil få bistand når de trenger det, for eksempel om de har utfordringer knyttet til én lærling. Det å ha en slik sikkerhet i bakhånd er bedriftene tilsynelatende villig til å betale for, om de «tjener» eller «taper» på det ett enkelt år, betyr mindre.⁴

Voksne lærlinger støttes med en lavere sats enn ungdom i lærlingtilskuddet.⁵ Dette har sin bakgrunn i at lærlingordningen ble etablert for å sikre rekruttering til yrkesfag blant ungdom og samtidig gi dem en relevant opplæring.

Fra utvalgets perspektiv er spørsmålet om det finnes tiltak som kan øke tilgangen på lærlingplasser for voksne, uten at det (i nevneverdig grad) fortrenger og reduserer mulighetene for ungdom. Ettersom livsoppholdet i stor grad er sikret for lærlinger vil man ved å øke antall lærlingplasser for voksne kunne få en kraftig utdannings effekt. Utvalget er kjent med treparts-samarbeidet om «Samfunnskontrakt for flere lære plasser», men det synes ikke som om organiseringen av lærling-

plasser for voksne er et viktig tema for dette samarbeidet.

Selv om lærlingtilskuddet ikke synes å være avgjørende for dagens lærlingbedrifter bør det vurderes om en økning i satsene ville føre til at flere bedrifter melder sin interesse og at flere lærlinger tas inn blant lærebedriftene.

Med dagens organisering blir effekten av en eventuell økning kraftig utvannet av at kun halvparten av tilskuddet kommer til lærebedriftene, mens resten går til opplæringskontorene. Dersom myndighetene vurderer opplæringskontorene som et viktig verktøy i forvaltningen av lærlingordningen, bør det være et direkte tilskudd til opplæringskontorene. Ved en deling av tilskuddet, der myndighetene kunne øke delen som gikk til lærebedriften, ville sjansene for å kunne påvirke tilbudet bli langt bedre.

Det er registrert 293 opplæringskontorer i dag. De ligger i alle landets fylker og dekker de aller fleste lærefag. Opplæringskontorene overlapper hverandre på tvers av fylkesgrenser, fag- og bransjeområder. Slik vil de fleste opplæringskontorene være i en form for konkurransesituasjon, både med andre opplæringskontorer og med lærebedrifter som velger å stå utenfor opplæringskontorene.

Utvalget ser et behov for at myndighetene i samarbeid med opplæringskontorene og partene i arbeidslivet vurderer en alternativ struktur for dekning av kostnader ved formidling av lærekontrakter og oppfølging av lærlingene under opplæringen. Det bør være mulig å etablere en struktur der sentrale myndigheter kan målrette økonomisk støtte til bedrifter som tar imot lærlinger. Kostnadsdekningen må bygge på avklaringer av oppgaver og ansvar. Det bør utarbeides tydeligere føringer på hva lærlingtilskuddet skal brukes til, samt hvilke krav og forventninger myndighetene, lærebedriftene og lærlingene skal ha til eventuelle opplæringskontorer, og hvilke plikter fylkeskommunen og partene selv har. Med en slik avklaring vil kvaliteten på det arbeidet som utføres, i større grad kunne vurderes.

Utvalget mener det er grunn til å vurdere hvordan finansieringsstrukturen kan sikre effektive opplæringskontorer uten overetablering og dårlig utnyttelse av stordriftsfordeler.

Utvalgets anbefalinger

Utvalget anbefaler at myndighetene, i samarbeid med opplæringskontorene og partene i arbeidslivet, vurderer en alternativ struktur for dekning av kostnader ved formidling av lærekontrakter og

³ Proba samfunnsanalyse 2016-10.

⁴ Proba samfunnsanalyse 2016-10.

⁵ Utdanningsdirektoratet 2018b.

oppfølging av lærlingene under opplæringen. Finansieringen bør være slik at en økning i lærlingtilskuddet med det formål å stimulere flere virksomheter til å opprette opplæringsplasser for både ungdom og voksne i sin helhet kommer virksomheten til gode.

Utvalget mener det er grunn til å vurdere hvordan finansieringsstrukturen kan sikre effektive opplæringskontorer uten overetablering og dårlig utnyttelse av stordriftsfordeler, samtidig som tilbudet av lærlingsplasser stimuleres og kvaliteten på veiledning og formidling opprettholdes.

12.4 Privatistordningen

Personer som ønsker å dokumentere kompetanse i et fag uten å være elev eller lærling i faget, kan benytte seg av privatistordningen, som beskrevet i avsnitt 5.1.5, som opprinnelig var tenkt å være en ordning for voksne uten dokumentert videregående opplæring, har etter hvert utviklet seg til å være en ordning som benyttes av kandidater som ønsker å forbedre fag på vitnemålet. Denne endringen representerer en praktisk og økonomisk utfordring for alle fylkeskommunene i Norge, som har ansvaret for gjennomføring av eksamen for privatister.⁶

I 2011–2012 gjennomførte Buland mfl. ved NTNU Skole- og læringsforskning, på oppdrag fra Sør-Trøndelag fylkeskommune, blant alle som hadde vært oppmeldt til eksamen som privatister våren 2011.⁷ Analysen av data viste at et klart mindretall (i underkant av 20 prosent) av dem som var oppmeldt til eksamen som privatister, tidligere hadde falt fra i videregående opplæring. Majoriteten av dem som meldte seg opp, hadde verken strøket i fag eller avsluttet videregående opplæring før fullføring. Noe over 32 prosent gikk opp til eksamen som privatist for å forbedre karakterer, mens nesten 26 prosent valgte dette for å få studiekompetanse, altså fordi de etter fullført videregående opplæring hadde oppdaget at de trengte andre fag for å komme inn på det utdanningsprogrammet de ønsket.⁸

Buland mfl. konkluderer med at privatisteksamen oppleves som en viktig ordning for alle som melder seg opp til eksamen som privatist, inkludert elever som tidligere har strøket i fag, eller elever som har sluttet uten å fullføre videregående

opplæring. En kartlegging gjennomført av Nesmann og Kovač konkluderer i sin rapport på samme måte som Buland mfl. med at en privatisteksamen isolert sett ikke er et godt tiltak for å bedre gjennomføringen i videregående opplæring. Men de skriver videre at privatistordningen kan representere en god løsning for noen mennesker. For eksempel kan dette gjelde voksne som manglet motivasjon da de gikk på videregående opplæring da de var unge, eller som på det tidspunktet ikke visste hva de ønsket å jobbe med.

Analysen fra Buland mfl. viser også at det å gjennomføre videregående opplæring som privatist kan være et krevende løp. Relativt mange av dem som melder seg opp til eksamen, avlegger ikke alle de eksamenene de har meldt seg opp til, og en betydelig andel stryker også i en eller flere av de eksamenene de gjennomfører. Frafallet ved privatisteksamen er dermed relativt høyt. Omtrent 30 prosent av privatistene møter ikke opp på eksamensdagen. For fylkeskommunene er dette et problem som, sammen med økningen i privatistordningen, blant annet førte til at eksamensgebyrene gikk opp i 2015.

I Prop. 1. S (2017–2018) for Kunnskapsdepartementet står det:

«Privatistar som melder seg opp til eksamen, skal betale 1 084 kroner dersom privatisten ikke har prøvd seg i faget tidlegare som privatist eller elev, og 2 170 kroner ved forbedringsprøver. Kandidatar som melder seg opp til fag-/svenneprøver etter opplæringslova § 3-5, skal betale 925 kroner per prøve dersom kandidaten ikke har gått opp tidlegare, og 1 853 kroner ved seinare forsøk.»⁹

Som omtalt i kapittel 4 er det mange voksne med potensiell kort vei til vitnemål eller til å kunne starte sin lærlingtid. Som et insentiv for disse mener utvalget at privatistgebyret bør avvikles ved første gangs forsøk, og at gebyret kun innkreves dersom eleven/lærlingen ikke møter opp på eksamensdagen(e) de har meldt seg opp til. Denne gruppen har ikke tidligere benyttet sin «eksamensrett», og utvalget mener de bør få en mulighet til uten kostnad. Skulle de derimot ikke møte opp til denne nye muligheten, bør det innkreves et fraværsgjeld slik det for eksempel gjøres i spesialisthelsetjenesten.¹⁰

⁶ Utdanningsdirektoratet 2012 og Nesmann og Kovač 2016.

⁷ Buland mfl. 2012.

⁸ Buland 2015.

⁹ Prop. 1 S (2017–2018) for Kunnskapsdepartementet.

¹⁰ Forskrift om betaling fra pasientar for poliklinisk helsehjelp i spesialisthelsetjenesta § 9.

Utvalgets anbefalinger

Utvalget mener at det ikke bør være et privatistgebyr ved førstegangs eksamensforsøk, og at et gebyr kun innkreves dersom eleven/læreren (med voksenrett) ikke møter opp på eksamensdagen(e) de har meldt seg opp til.

12.5 Introduksjonsprogrammet

Introduksjonsordningen er beskrevet i kapittel 5, og introduksjonsstøtten i kapittel 6.

Nyankomne flyktninger og innvandrere bør få anledning til å starte et målrettet opplæringsløp så raskt som mulig etter bosetting. For de aller fleste vil det være nødvendig med opplæring i norsk og i hvordan det norske samfunnet er organisert. Hvor mye opplæring den enkelte har behov for i tillegg til dette, vil variere. For voksne som mangler grunnskole- eller videregående opplæring kan dette inngå som en del av introduksjonsprogrammet.

For deltakerne har introduksjonsprogrammet en økonomisk komponent og en opplæringskomponent. Inntektssikringen skjer gjennom en individuell, skattepliktig introduksjonsstønad, som tilsvarer to ganger folketrygdens grunnbeløp (2G). Opplæringstilbudet skal tilpasses deltakernes individuelle behov, og det legges ikke sterke føringer på hva innholdet i opplæringen skal være.

Det er store variasjoner i hvordan kommunene utformer opplæringsdelen av programmet. Disse variasjonene er likevel ikke nødvendigvis et resultat av tilpasninger til brukergruppen – det er mye som tyder på at programmene er vel så kommunespesifikke som flyktningsspesifikke.¹¹

Evalueringer av introduksjonsprogrammet har gitt grunn til å spørre om formell opplæring benyttes i for liten grad innenfor rammen av introduksjonsordningen.¹² I 2017 tok 18 prosent av deltakerne fag i grunnskoleopplæring for voksne som en del av opplæringen og fem prosent tok enkeltfag i videregående opplæring som en del av sitt program.¹³ Med forbehold om at utdanningsinformasjonen er usikker for nyankomne flyktninger, tyder både denne statistikken og nivåinnplassering i norskopplæringen på at det er et underforbruk av formell opplæring som del av introduksjonsprogrammet.

Introduksjonsprogrammets målgruppe er nyankomne voksne som har behov for grunnleggende kvalifisering. Dermed er høyere utdanning vanligvis ikke aktuelt som del av introduksjonsprogrammet. Inntil nylig var det heller ikke mulig å ta videregående opplæring på fulltid mens man deltok i introduksjonsprogrammet. Endringen som ble innført i 2017 kan tolkes som å reflektere at forståelsen av hva som er «grunnleggende kvalifisering» er i endring, i takt med kravene i norsk arbeidsliv.

Foreløpig er likevel bruken av videregående opplæring som del av programmet svært begrenset. Tre barrierer har stått i veien: manglende inntektssikring for å ferdigstille opplæringen, krav om fullført grunnskoleopplæring for opptak til videregående opplæring, og manglende tilrettelegging av videregående opplæring for voksne minoritetsspråklige deltakere. En substansiell økning i bruken av videregående opplæring krever antakelig at disse tre barrierene håndteres samtidig: Opplæringen (inklusive omfanget av den / antall år) må tilrettelegges for voksne minoritetsspråklige, kompetanse på grunnskolenivå må inngå som en del av opplæringstilbudet, og inntektssikringen må vare lenge nok til at det er mulig for et flertall av deltakerne å fullføre innenfor normert tid. Dette vil måtte innebære at tilbudet må vare lengre enn de to-tre årene det varer i dag.

For at det skal gi mening for det offentlige å finansiere grunnskole- og videregående opplæring for voksne flyktninger og innvandrere – og for at det skal gi mening for målgruppen å delta i opplæringen – må kvaliteten på opplæringen være god nok. Dette krever en investering. For det første trengs mer kunnskap om hva som er de mest effektive opplæringsmodellene for voksne minoritetsspråklige med liten eller ingen utdanningserfaring. Denne kunnskapen er per i dag begrenset og usystematisk.¹⁴ For det andre må kommunene settes i stand til å tilby slik opplæring til sine programdeltakere. Per i dag varierer kvaliteten i opplæringen for mye mellom kommunene.¹⁵ Disse to utfordringene gjelder uavhengig av finansieringsløsning. Dersom det ikke finnes et godt opplæringstilbud, er det liten mening i å utvide varigheten på deltakelsen i tilbudet. Finansiering av livsopphold og innholdet i opplæringstilbudet bør med andre ord løses parallelt.

For voksne som både er nye i Norge og har lite erfaring med å gå på skole, vil et utdannings-

¹¹ Djuve mfl. 2015, Djuve mfl. 2017 og Tronstad 2015.

¹² Se for eksempel Djuve mfl. 2017, Djuve mfl. 2011 og Enes og Wiggen 2016.

¹³ IMDi årsrapport 2017.

¹⁴ Djuve mfl. 2017, Djuve mfl. 2015 og Wollscheid mfl. 2017.

¹⁵ Tronstad 2015, Djuve mfl. 2015 og Djuve mfl. 2017.

rettet løp kunne oppleves som krevende. Disse deltakerne kan også ha behov for særskilt oppfølging underveis. Introduksjonsprogrammet kan etter utvalgets oppfatning være en god ramme for veiledning og inntektssikring under et tilrettelagt opplæringsløp.

For det første er deltakerne i programmet allerede i et system der det skal gjennomføres en individuell kartlegging av opplæringsbehov. Deltakerne følges deretter individuelt, ofte av en spesiell kontaktperson eller av et tverrfaglig team. Det skal lages utdanningsplaner i samarbeid med deltakeren, og disse skal revideres ved behov. Innenfor en slik modell er intensjonen at deltakerne involveres aktivt i planleggingen av utdanningsløpet, noe som vi må anta vil virke positivt på muligheten for å gjennomføre opplæringen. Flere studier har funnet at individuell tilrettelegging og tett oppfølging fra hjelpeapparatet er effektivt.¹⁶

For det andre er en ordning for inntektssikring av deltakerne allerede på plass gjennom introduksjonsstøtten. Dette skaper en økonomisk forutsigbarhet som kan virke positivt både på deltakernes motivasjon for å starte et utdanningsløp, på muligheten til å konsentrere seg om opplæringen og på muligheten til å ferdigstille.¹⁷

Det ligger utenfor utvalgets mandat å gå detaljert inn i hvordan de ikke-økonomiske aspektene ved en slik tilrettelegging burde skje. Utvalget vil likevel påpeke en del fordeler ved å gi nyankomne flyktninger og innvandrere større anledning til å tilegne seg formell kompetanse gjennom en utvidelse av tiden i introduksjonsprogrammet.

For deltakere som er aktuelle for et utdanningsløp på grunnskole- eller videregående opplærings nivå er det viktig både for den enkelte og for samfunnet at dette opplæringsløpet starter så tidlig som mulig. Usikkerhet rundt muligheten til å ferdigstille et opplæringsløp grunnet manglende inntektssikring etter introduksjonsperioden har trolig bidratt til redusert bruk av formell opplæring som del av programmet. Å åpne for en målrettet forlengelse av introduksjonsprogrammet vil kunne påvirke både hvor mange som vurderes som aktuelle for et utdanningsrettet opplæringsløp, og deltakernes mulighet til å gjennomføre utdanningen. Dersom mulighetene for forlengelse tydeliggjøres, vil det kunne bidra til at utdanningsrettede opplæringsløp kommer raskere i gang.

Videre vil en målrettet forlengelse av introduksjonsprogrammet trolig redusere risikoen for

usikkerhet og forsinkelser som ellers kan oppstå ved overgang til nye former for inntektssikring underveis i utdanningsløpet, som for eksempel flyktningstipend, studielån eller de ulike formene for støtte fra Nav.

Utvalgets anbefalinger

Utvalget mener at en målrettet forlengelse av introduksjonsprogrammet vil kunne ha en positiv innvirkning både på hvor raskt grunnopplæringen kommer i gang, hvor mange som får tilbud om grunnskole- eller videregående opplæring innenfor rammen av introduksjonsprogrammet, og for deltakernes mulighet til å fullføre opplæringen.

Dersom deltakerne som har startet i et utdanningsløp skrives ut av introduksjonsprogrammet før utdanningen er fullført, øker risikoen for frafall. Gjennom å utvide programperioden vil risikoen for frafall eller opphold i utdanningsløpet, grunnet manglende inntektssikring, reduseres.

Ordinære utdanningsløp er tidkrevende. Å sluse voksne flyktninger og innvandrere inn i langvarige opplæringsløp er ikke nødvendigvis noen god integreringsmodell. Utvalget mener derfor at arbeidet med å utvikle fleksible, modulstrukturerede løsninger der undervisningen er tilrettelagt for minoritetsspråklige, er viktig. Formell opplæring for voksne med lite eller ingen utdanning bør så langt som mulig foregå i tett kontakt med arbeidslivet.

12.6 Nav

Brukere av Nav kan innenfor enkelte stønadsordninger kombinere opplæring med mål om formell kompetanse med økonomisk støtte. Muligheten beror hovedsakelig på brukerens behovssituasjon og type ytelse han/hun mottar. Formålet med utdanning i kombinasjon med økonomisk støtte fra Nav er – som for øvrige arbeidsrettede tiltak – å bedre den enkeltes muligheter på arbeidsmarkedet.

Forskning både fra Norge og internasjonalt viser at formell utdanning for voksne *kan* ha god arbeidsmarkedseffekt, i hvert fall på lengre sikt, men at sysselsettingen blir redusert i perioden med utdanning. Dette i motsetning til enkelte andre arbeidsmarkedstiltak som f.eks. skjermet sysselsetting og kortvarige AMO-kurs der forskningen ofte ikke lykkes i å påvise positive arbeidsmarkedseffekter.

Til tross for dette er ordinær skolegang med økonomisk støtte fra Nav relativt lite brukt. For

¹⁶ Se f.eks. Åslund og Johanneson 2011 og Kavli mfl. 2007.

¹⁷ Se f.eks. Sandbæk 2011, Djuve mfl. 2014 og Høst og Reymert 2017.

enkelte av de mest brukte utdanningsrelaterte tiltakene har deltakelsen dessuten gått ned over tid, samtidig som personer som mangler grunnopplæring i mindre grad deltar sammenliknet med personer som har høyere utdanning.

Mange av de aktuelle brukergruppene har lite eller ingen yrkeserfaring og vil ikke ha rett til dagpenger, og kan følgelig ikke dra nytte av forslagene som er omtalt i kapittel 8 og 9. De har ofte utfordringer i tillegg til problemer med å få eller beholde et arbeid, noe som gjør at de stiller ekstra svakt i konkurransen om jobbene.

Gjeldende opplæringstilbud og den økonomiske støtten til livsoppholdet for disse er nærmere omtalt i kapittel 5 og 6. I avsnittene under vurderer utvalget justeringer i tilbudet og øvrige tiltak som kan bidra til at flere i vår målgruppe får mulighet til å ta formell opplæring med økonomisk støtte til livsoppholdet fra Nav.

12.6.1 Utdanningstiltaket og arbeidsavklaringspenger

Som det framgår av omtalen i kapittel 5, kan personer med nedsatt arbeidsevne få støtte til opplæring i det vanlige skolesystemet, fra grunnskoleopplæring til fagskoleutdanning og annen høyere utdanning. Deltakelse i utdanningstiltaket har en maksimal varighet på tre år med mulighet til ett års forlengelse, og kan gis til personer som har fylt 22 år. Den økonomiske støtten i form av arbeidsavklaringspenger (AAP) kan gis i inntil tre år, med mulighet til utvidelse i inntil to år ved deltakelse i et opplæringstiltak. Nivået på ytelsen er beregnet på grunnlag av tidligere inntekt, og har en minsteystelse på 2G.

Deltakelse i utdanningstiltaket skal gi kvalifikasjoner som er etterspurt og som kan forbedre deltakerens mulighet til å komme i arbeid. Utdanningen skal være vurdert som «hensiktsmessig og nødvendig» av Nav-kontoret som forvalter tiltaket, og som fatter vedtak og følger opp deltakeren.

Antall deltakere i utdanningstiltaket har gått betydelig ned over tid, men har stabilisert seg noe de siste tre–fire årene. I 2017 deltok vel 8 500 personer på tiltaket, jf. tabell 5.13. De som tar høyere utdanning utgjør den største gruppen, litt færre tar videregående opplæring, mens antall som deltar i grunnskoleopplæring utgjør i underkant av to prosent.¹⁸ En relativt stor andel har ukjent utdanning.

Nedgangen i antall deltakere har sammenheng med endringer i regelverk og finansiering, og med at arbeids- og velferdsetaten i økende grad har lagt vekt på utplassering og opplæring i det ordinære arbeidslivet.¹⁹ Opplæringstiltak utover korte kurs har derfor ikke vært prioritert i samme grad som tidligere, jf. nærmere omtale i kapittel 5. Samlet sett har dette gitt en praksisendring i retning av mer restriktiv vurdering av tildeling av dette tiltaket.

Bruk av utdanningstiltaket må også ses i sammenheng med hvordan arbeidsmarkedstiltakene har vært styrt fra overordnet nivå, med styring på både budsjett- og tiltaksnivå. Utfordringene med denne detaljstyringen er inngående drøftet i Meld. St. 33 (2015–2016) *Nav i en ny tid: for arbeid og aktivitet*, der det blant annet påpekes at styringen gir en risiko for at valg av arbeidsmarkedstiltak for den enkelte bruker skjer ut ifra andre kriterier enn hva som er best for å få vedkommende i arbeid. Det innebærer en risiko for at styringen knyttes til hvor mange tiltaksplasser som gjennomføres til hvilke priser, heller enn at valg av tiltak skjer på grunnlag av individuelle behov og resultatene av innsatsen.

Det påpekes videre at kunnskapsgrunnlaget knyttet til effekter av arbeidsrettede tiltak er usikkert, og at Nav-kontorene ikke har god nok kunnskap og informasjon om hva forskning og praksis sier har god effekt for brukerne.

I tråd med forslagene i Meld. St. 33 (2015–2016) er styringsmodellen nå endret i en retning som i større grad vektlegger kvaliteten på tiltaksplassene og resultater for arbeidssøkerne, og mindre på telling av gjennomførte tiltak. Det er videre igangsatt arbeid med å bedre grunnlaget for kunnskapsbasert tjenesteutvikling i Nav gjennom mer forskning og spredning av kunnskap om blant annet arbeidsinkludering.

Skal utdanningstiltaket bli mer brukt, er det følgelig viktig at Nav selv ser verdien og nytten av å prioritere dette. Når Nav-kontorene skal legge økt vekt på å tildele tiltak ut fra individuelle behov og resultater, vil de trenge forskningsbasert kunnskap om hva som virker, og hvilke tiltak som gir god effekt. Forskning både fra Norge og internasjonalt viser at ordinær utdanning gjennomgående har positiv effekt mht. jobbmuligheter sammenliknet med mange andre arbeidsmarkedstiltak. Men empirien er langt fra entydig. Det er derfor viktig at Nav vurderer kunnskapsgrunnlaget

¹⁸ Arbeids- og velferdsdirektoratet. Antall med ukjent utdanning er holdt utenfor.

¹⁹ Det nye regelverket for arbeidsmarkedstiltakene som ble innført 1. januar 2016 la ytterligere til rette for økt bruk av det ordinære arbeidslivet i arbeidsmarkedspolitikken.

for prioritering av utdanningstiltaket, og selv tar initiativet til studier av hvilke effekter utdannings tiltak har for AAP-mottakere uten fullført videregående opplæring.

For å øke bruken av utdanningstiltaket er det også viktig at overordnet politisk og administrativ myndighet i sine prioriteringssignaler nedover i etaten vektlegger ordinær opplæring som et mulig velegnet tiltak for personer som kan ha behov for kompetanse for å komme i arbeid, og spesielt for personer som mangler grunnopplæring. Personer med lav utdanning har vesentlig høyere risiko for å bli uføretrygdet enn andre. Selv om vi i dag har begrenset kunnskap om hvorvidt arbeidsmarkedseffekten er ulik for videregående opplæring og høyere utdanning blant voksne med nedsatt arbeidsevne, er det etter utvalgets vurdering flere argumenter for å vri utdanningstiltaket til dem som mangler grunnopplæring.

12.6.2 Det to-årige yrkesrettede opplæringstiltaket

Tiltaket ble opprettet i 2016 og tilbys arbeidssøkere med svake grunnleggende ferdigheter og svake formelle kvalifikasjoner. Disse fikk tidligere ofte kortere, standardiserte AMO-kurs eller arbeidspraksis. Opplæringen i tiltaket er individuelt tilrettelagt, og formålet er å gi dem som deltar bedre grunnleggende ferdigheter eller formell kompetanse i form av vitnemål el. Deltakerne må være fylt 19 år, og tiltaket er åpent også for personer med nedsatt arbeidsevne, jf. nærmere omtale av tiltaket i avsnitt 5.4.

De som deltar på tiltaket kan få dekket utgifter til livsopphold enten ved tiltakspenger, dagpenger, eller arbeidsavklaringspenger jf. avsnitt 6.3. Tiltakspenger gis for de dagene en deltar på tiltaket. Størrelsen på tiltakspengene er avhengig av alderen på søknadstidspunktet. De som er over 19 år, får høy sats, som tilsvarer 375 kroner per dag. Det kan også gis tilleggsstønader til dekning av dokumenterte ekstraavgifter som deltakerne har i forbindelse med skolegangen.

Hittil er det kun et fåtall personer som deltar på tiltaket. Første året (2016) var det 33 deltakere, i 2017 deltok 286 personer. Tiltaket brukes i mindre grad enn ønskelig. En vesentlig grunn til dette er at de som har opplæringsrett (voksenrett), ikke gis mulighet til å delta fordi de først må benytte seg av voksenretten gjennom fylkeskommunen (se avsnitt 5.1.2). Med den utvidelsen av ungdomsretten som ble gjort fra og med skoleåret 2016–2017, er målgruppen for tiltaket blitt enda smalere.

En annen grunn til at tiltaket blir mindre brukt enn ønskelig er at uklarhet om rettigheter til videregående opplæring kan bidra til at Nav ikke velger å prioritere tiltak med formell opplæring.

Utvalget foreslår at det to-årige opplæringstiltaket gjøres tilgjengelig også for personer med voksenrett i henhold til opplæringsloven, slik at flere kan benytte seg av tiltaket. Dette vil redusere mye av merarbeidet som følge av et komplisert regelverk og følgelig frigjøre ressurser på Nav-kontorene, og samtidig sikre mer likebehandling blant dem som potensielt vil kunne ha nytte av tiltaket.

Med økonomisk støtte i form av tiltakspenger må en forvente at utdanningseffekten er begrenset ettersom en sats på 375 kroner per dag er langt fra nok til livsopphold uten omfattende støtte fra familie eller andre overføringer fra det offentlige.

Om retten til videregående opplæring skulle utvides, vil regelverket for dette tiltaket uansett måtte endres ettersom dagens målgruppe uten rett faller bort.

12.6.3 Kvalifiseringsprogrammet

Kvalifiseringsprogrammet (KVP) ble innført fra høsten 2007 i takt med etableringen av Nav-kontorene, og ordningen ble landsdekkende i 2010. Programmet er et arbeidsrettet tiltak beregnet på personer med vesentlig nedsatt arbeidsevne som trenger ekstra tilrettelegging og tett oppfølging for å komme i arbeid. Målgruppen er langtidsmottakere av stønad til livsopphold eller personer som står i fare for å bli det. Det har en varighet på til sammen to år og kan etter en særskilt vurdering forlenges med inntil seks måneder. De som deltar i programmet får en kvalifiseringsstønad på 2G som skal dekke utgifter til livsoppholdet, pluss tilleggsstønader og ev barnetillegg. Deltakere under 25 år får to tredeler av full stønad. KVP og tilhørende stønad er nærmere omtalt i avsnitt 5.4 og 6.3.7.

Programmet er på fulltid og skal inneholde arbeidsrettede aktiviteter, opplæringsaktiviteter og tett individuell oppfølging og veiledning. Fullføring av grunnskolen er et eksempel på opplæringstiltak som kan inngå i programmet. Det er mulig å ta enkelte fag fra videregående opplæring i kombinasjon med arbeidsrettede tiltak for å fullføre en utdanning som fører til arbeid. Men etter dagens regler kan programmet ikke brukes til ordinær utdanning som kan dekkes av studielån og stipend fra Lånekassen. Dersom en bruker er i stand til å følge et normert utdanningsløp, er ved-

Tabell 12.2 Antall mottakere av kvalifiseringsstønad, andel under 25 år. 2009–2017.

Mottakere	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Samlet	7 987	11 946	11 324	10 244	9 008	8 959	9 145	9 051	8 804
Andel under 25 år	24,3	23,6	21,6	20,5	18,7	16,8	14,9	13,3	12,1

Kilde: Statistisk sentralbyrå/statistikkbanken.

kommende ikke i målgruppen for kvalifiseringsprogrammet.

Fra oppstart av kvalifiseringsprogrammet i november 2007 og fram til 2011 ble programmet finansiert gjennom et øremerket tilskudd til kommunene. Til grunn for den øremerkede bevilgningen lå beregninger av kommunale merkostnader knyttet til den nye oppgaven for kommunene. Fra 2011 ble det øremerkede tilskuddet innlemmet i rammetilskuddet til kommunene. I innfasingen av ordningen, og fram til 2011, var det et økende antall mottakere, til 11 000–12 000 mottakere. Med omleggingen av finanseringen har antall mottakere gått ned hvert år siden og var på i underkant av 9 000 mottakere i 2017. Andelen unge mottakere har også gått ned gjennom perioden, fra 23,6 prosent i 2010 til 12,2 prosent i 2017. I 2010 var 45 prosent av mottakerne innvandrere, en andel som økte til 58 prosent i 2016.²⁰

I en lovproposisjon som ble lagt fram i november 2018 foreslår Arbeids- og sosialdepartementet endringer i regelverket som utvider mulighetene for å inkludere utdanning og opplæring innenfor KVP.²¹ Det avgjørende er at en person som trenger utdanning for å komme i jobb, og har behov for den oppfølgingen som KVP gir for å klare å gjennomføre utdanningen, i utgangspunktet bør kunne ta utdanningen innenfor KVP så lenge overgang til arbeid vurderes å være et realistisk mål etter endt programdeltakelse.

Den maksimale varigheten av programmet, som er to år med mulighet til forlengelse med inntil seks måneder i særlige tilfeller, vil sette rammer for hvilken utdanning som kan tas innenfor programmet. Varighetsbegrensningen tilsier at det neppe er mulig å ta en hel utdanning innenfor programmet, men deler av en utdanning, f.eks. å fullføre en påbegynt grunnskole- eller videregående opplæring. I proposisjonen foreslås det også at KVP skal kunne kombineres med gjennomfø-

ring av læretid, forutsatt at oppfølging i KVP i læretiden kan øke sannsynligheten for at vedkommende gjennomfører, og dermed får vitnemål eller fag- eller svennebrev.

Utvalget er positiv til at Arbeids- og sosialdepartementet åpner for muligheten til å kunne ta utdanning som del av KVP. Det er viktig at grunnopplæring da inngår i ordningen og blir vurdert som en hovedaktivitet på linje med øvrige arbeidsrettede tiltak i programmet. Dette kan bidra til at flere i vår gruppe gjennomfører utdanning. Potensialet til å kunne ta grunnopplæring blant KVPs deltakere er stort. Tall fra SSB viser at av deltakerne som hadde oppstart i programmet i 2016 eller 2017 var 15 prosent i språkopplæring, åtte prosent i skolegang og 26 prosent i annen opplæring. Det er likevel grunn til å tro at endringen vil ha begrenset utdanningseffekt. KVP finansieres i dag over kommunale budsjetter og antall deltakere på programmet avspeiler lokale prioriteringer. Hvorvidt regelverket i praksis har begrenset valg av KVP med utdanning for deltakere uten videregående opplæring, er vanskelig å vite.

12.6.4 Nav's behov for utdanningsdata

Arbeids- og sosialdepartementet setter som overordnet mål for Arbeids- og velferdsdirektoratet i 2018 at «overgangen til arbeid» skal øke.²² Dette måles med statistikkene for status på arbeidsmarkedet seks måneder etter en person ikke lenger er registrert av Nav som arbeidssøker eller med nedsett arbeidsevne.²³ Personer i påbegynt utdanning har til nå blitt klassifisert med status «annet» fordi Nav ikke har hatt tilgang til registre over pågående utdanning eller opplæring. For personene Nav vurderer at utdanning er det beste tiltaket for å komme i arbeid, og som begynner i utdanning, vil konsekvensen for statistikken være en økning i

²⁰ Tall for antall innvandrere som mottar kvalifiseringsstønad i 2017 har ikke vært tilgjengelig for utvalget.

²¹ Prop. 12 L (2018–2019) Endringer i folketrygdloven, sosialtjenesteloven og enkelte andre lover (samleproposisjon høsten 2018).

²² Arbeids- og sosialdepartementet 2018, Tildelingsbrev til Arbeids- og velferdsdirektoratet, del 3.

²³ En person blir tatt med i statistikken hvis han eller hun er registrert i en gitt referansemåned, men ikke de to påfølgende månedene, kilde: Nav's nettsider om begreper, kjennemerker og grupperinger.

andelen med «annet»-status, og en sannsynlig reduksjon i andelen i arbeid (fordi de ikke vil søke arbeid hvis de er i utdanning). Det har altså ikke vært mulig løpende å kartlegge om man har lyktes i å få unge arbeidssøkere tilbake i utdanning eller opplæring. Utvalget har ingen konkret kunnskap om hvordan dette påvirker Nav's veiledning og prioritering, men det framstår lite formålstjenlig at systemet ikke kartlegger utfall som åpenbart er relevant for vurderinger av hva som er egnet.

OECD skriver i rapporten *Investing in youth: Norway* om unge som hverken er i arbeid, utdanning eller opplæring, at Nav med rette fokuserer på å få unge arbeidssøkere tilbake i utdanning eller opplæring, men at mangelen på data skaper problemer i oppfølgingen. OECD anbefaler konkret at Nav får tilgang til data fra utdanningsmyndighetene.²⁴ For å gi en mest mulig effektiv oppfølging til personer i vår målgruppe må Nav vite om de har fullført videregående opplæring, og senere kunne følge hvor mange som gjenopptar utdanning og senere kommer i arbeid.

Statistikklovutvalget beskriver behovet for å dele data mellom offentlige virksomheter for å forbedre tjenestetilbudet, men at data innhentet til offisiell statistikk ikke kan utleveres av Statistisk sentralbyrå til bruk i saksbehandling.²⁵ Utvalget er imidlertid tydelig på at Statistisk sentralbyrå bør gjøre data tilgjengelig for offentlig forvaltning til statistikk, utredning- og analyseformål.²⁶ Dermed kan Arbeids- og velferdsdirektoratet få tilgang til utdanningsnivå som en viktig forklaringsvariabel til statistikk og analyse fra Statistisk sentralbyrå etter mønster fra utlån på prosjektbasis til forskningsprosjekter, mens utdanningsdata til saksbehandling må etaten få utlevert av utdanningsmyndighetene direkte.

Nav vil ha nytte av utdanningsdata som både viser brukernes kompetanse (fullført utdanning) og overganger til utdanning/opplæring under oppfølgings- og tiltaksperiodene.

Arbeids- og velferdsetaten inngikk i mai 2018 en avtale med Norsk senter for forskningsdata (NSD) om utlevering av relevante individdata for

utdanningsnivå, deltakelse og fullføring for personer i høyere utdanning. Utleveringen er hjemlet i arbeidsmarkedslovens § 9. Etaten har forsøkt å få til en tilsvarende avtale med Utdanningsdirektoratet, uten at det så langt har kommet til noen løsning.

Utvalgets anbefalinger

Organisering og praktisering av regelverk i Nav har konsekvenser som utvalget mener slår uheldig ut for vår målgruppe, og for målet om at flere voksne skal fullføre videregående opplæring. Utvalget vil understreke betydningen av at arbeids- og velferdsforvaltningen får tilgang til individdata for personer i videregående opplæring tilsvarende som for høyere utdanning. Dette vil bidra til en effektiv oppfølging av NOU-ens målgruppe og gi forvaltningen mulighet til å tallfeste hvor mange som gjenopptar eller starter videregående opplæring, og hvem som fullfører. Det er også viktig for arbeids- og velferdsetatens arbeid å få tilgang til data på befolkningens utdanningsnivå til statistikk, forskning og utredning.

Når Nav legger vekt på utplassering og opplæring i det ordinære arbeidslivet i sin tiltaksbruk, vil utdannings-/opplæringstiltak som gir formell kompetanse og styrkede muligheter i arbeidslivet på lengre sikt, lett bli nedprioritert. Skal utdanningstiltaket og det toårige yrkesrettede opplæringstiltaket bli mer brukt, må Nav i større grad legge vekt på langsiktige målsettinger om varig tilknytning til arbeidslivet.

Utvalget mener det bør vurderes om det toårige yrkesrettede opplæringstiltaket også bør åpnes for personer med voksenrett i henhold til opplæringsloven. Dette bidra til økt bruk av tiltaket og samtidig vil en unngå merarbeid som følger av et komplisert regelverk knyttet til vurderingen av om en person har voksenrett eller ikke.

For kvalifiseringsprogrammet viser utvalget til at Arbeids- og sosialdepartementet i en lovproposisjon høsten 2018 foreslår en endring som utvider mulighetene for å kunne ta utdanning og opplæring som del av KVP. Det er viktig at grunnopplæring da inngår og blir vurdert som en hovedaktivitet på linje med øvrige arbeidsrettede tiltak i programmet, noe som kan bidra til at flere i NOU-ens målgruppe gjennomfører grunnopplæring.

²⁴ OECD 2018b.

²⁵ NOU 2018: 7.

²⁶ NOU 2018: 7, avsnitt 7.3.4 og 9.4.2.

Kapittel 13

Økonomiske og administrative konsekvenser

I dette kapittelet sammenfatter utvalget de økonomiske og administrative konsekvensene ved forslagene som legges frem. Utvalget understreker at utvalgsarbeidet ikke har gitt grunnlag for å fange opp den fulle bredden av økonomiske og administrative konsekvenser. Dette fordi utvalget ikke har gått inn de behovene som eventuelt måtte ligge i utvikling, utbygging eller annen tilrettelegging av utdanningstilbudet for voksne i grunnskole- eller videregående opplæring. I tilknytning til dette henviser utvalget til Lied-utvalget som i har i sitt mandat å vurdere hvordan man kan legge best mulig til rette for at voksne skal kunne oppnå studiekompetanse/fagbrev/yrkeskompetanse.

Utvalget har fått gjennomført en kostnadskartlegging av kommunale og fylkeskommunale kostnader ved dagens utdanningstilbud for voksne i grunnskole- og videregående opplæring. Kostnadsanslagene knyttet opp mot utvalgets tiltak bruker resultatene i denne kartleggingen.²⁷

I anslag på kostnader til livsoppholdsyntelser, i de enkelte forslagene, er det tatt utgangspunkt i enhetskostnader som kan justeres avhengig av hvor mange mottakere en anslår vil benytte seg av den enkelte ordningen.

13.1 Økonomiske konsekvenser

Direktekostnadene over offentlige budsjetter består av utgifter til opplæringen og ytelser/støtte til mottakerne som deltar i grunnskole- eller videregående opplæring. Gjennomsnittskostnad for opplæring for voksne på videregående nivå er 44 500 kroner for en ekstra voksen elev, sammenliknet med 76 000 kroner for en ekstra voksen elev i grunnskoleopplæringen.

Med unntak av noen av de foreslåtte endringene i Lånekassen, anbefaler utvalget at nye forslag til livsoppholdsyntelser blir innført med en forsøksperiode for å kunne evaluere effekter av

disse før de iverksettes i full skala. I tillegg til kostnadene det redegjøres for under vil det være kostnader knyttet til evalueringene av forsøksordningene, men disse er ikke anslått av utvalget.

I *avsnitt 8.9* beregnes kostnadene knyttet til forslaget om dagpenger ved grunnskole- og videregående opplæring. De samlede kostnader for det offentlige under forsøksperioden vil være knyttet til det antall personer som omfattes av forsøket, og hvor mange som gis rett til opplæring mens de mottar dagpenger. Med utgangspunkt i personer som ble arbeidsledige i løpet av 2017 er det til sammen omtrent 6 500 personer i alderen 30–55 år som mangler fullført videregåendeopplæring, jf. tabell 8.2. Ettersom rett til opplæring med dagpenger først vil kunne inntreffe etter tre måneder, og saksbehandlingstid i Nav-kontoret kan føre til at ønsket utdanning ikke kommer i gang pga. for knapp tid, vil antall potensielle deltakere være vesentlig mindre enn 6 500 per år. Dermed kan det være aktuelt å strekke forsøksperioden ut noe i tid.

Utvalget viser til at årlig kostnad for det offentlige er (etter skatt) på 175 000 kroner per deltaker, hvorav 50 000 kroner er driftskostnader ved forsøksvis implementering i Nav. Med 6 500 støtteberettigete der halvparten blir gitt tilbud og en utdanningseffekt på 40 prosent, anslås det 1 300 dagpengemottakere under opplæring hvert år i forsøksperioden, med en total kostnad årlig på omkring 225 millioner kroner.

Utvalget understreker usikkerheten knyttet til kostnadsberegningen per deltaker, og særlig gjelder dette merutgifter knyttet til forlenget dagpengeperiode.

På lengre sikt vil konsekvenser for offentlige budsjetter være uløselig knyttet til arbeidsmarkedseffekten som er vanskelig å anslå. Jo flere som kommer i jobb, jo høyere vil skatteinntektene være, samtidig som offentlige overføringer reduseres.

I *avsnitt 9.8* beregnes kostnadene knyttet til forslaget om lønnsrefusjon ved utdanningspermisjon. Utvalget forventer at denne vil framstå som

²⁷ Kartleggingen er tilgjengelig på regjeringens internettside.

attraktiv, og dermed bidra til å utløse utdanningsinvesteringer i norske virksomheter.

Direkte kostnader ved en slik ordning vil utgjøre 50 prosent av lønnsutgiftene for den delen av arbeidstiden det gis permisjon for. Det er opp til arbeidstaker og arbeidsgiver i samarbeid å finne en egnet disponering av arbeidstakers tid mellom arbeid og utdanningspermisjon, men det forutsettes at permisjonen harmonerer med planlagt utdanningsintensitet.

Avgrensingen av målgruppen, se i avsnitt 9.3, tilsier at om lag 44 000 personer kan kvalifisere for å komme inn under ordningen. Gjennomsnittlig arbeidsinntekt for personer i denne gruppen er 421 000 kroner. Utvalget antar at det i de fleste tilfeller vil være hensiktsmessig med permisjon/utdanningsintensitet på mellom 20 og 80 prosent, og at både arbeidsgiver og arbeidstaker vil ønske at det opprettholdes en viss komponent av ordinært arbeid i avtalen. Enhetskostnaden per deltaker per år vil dermed ligge lavere enn 1,5G for de fleste deltakerne.

Ved forsøksbasert implementering i Kompetanse Norge anbefaler utvalget at tiltaket berammes til 150 millioner kroner, og peker på muligheten for at 75 millioner kroner tilføres i form av friske midler, mens 75 millioner kroner trekkes fra rammen for kompetansepluss-ordningen. Der som utdanningspermisjon i gjennomsnitt tildeles for utdanningsintensitet tilsvarende 40 prosent av årsverket, tilsvarende to arbeidsdager per uke, vil anslagsvis 2 000 personer kunne delta i ordningen i ett år. Alternativt kan 900 personer delta i to år.

I *avsnitt 10.9* beregnes kostnadene knyttet til foreslåtte endringer i Lånekassens ordninger. Gjennom å øke fleksibiliteten i Lånekassen slik at voksne kan få støtte til kortere utdanningsløp og lavere utdanningsintensitet, vil flere få muligheten til å starte/fullføre sin grunnopplæring. Dette vil åpne for en ny kundemasse i Lånekassen. Det gjelder spesielt sysselsatte og elever som av andre årsaker har mindre kapasitet til å ta opplæring, eller dem som har veldig lite igjen av opplæringen for å bli ferdig. Hvor mange dette kan være aktuelt for, enten opplæringen skjer på deltid i moduler, nettbasert, samlingsbasert eller på andre måter som er tilrettelagt for kort intensitet/lengde, er også for dette forslaget avhengig av det tilbudet som kommuner og fylkeskommuner gjør tilgjengelig for voksne elever.

Økning i stipendandel fra 40 til 60 prosent av omgjøringslånet vil koste 23 274 kroner ekstra per person i heltidsopplæring årlig. Utvalget har ikke eksakt antall mottakere som vil være berettiget til en slik økning, men med utgangspunkt i Lånekas-

sens oversikt over omgjøringslån for 2017–2018 på 210 millioner kroner kan vi anslå direkteeffekten til 105 millioner kroner. Én ny elev vil påføre økte utgifter til både opplæring og stipend, samlet sett anslått til omtrent 120 000 kroner per helårselev.

Utvalgets forslag om forsøk med økt stipendandel har kostnader i form av økt støtte til personer som ellers ville fått lavere stipend og til nye deltakere i opplæringen (avhengig av størrelsen på utdanningseffekten av økt stipendandel). Utfra dagens situasjon med 6 358 voksne mottakere av støtte til videregående opplæring blant en målgruppe på 285 000 anslår utvalget at andelen stipendmottakere er to prosent. Om en sender ut tilbud om 70 prosent stipendandel til 50 000 personer vil 1 000 personer motta stipend uansett, med en merkostnad på 11,6 millioner kroner.

I tillegg kommer kostnader knyttet til utdanningseffekten. Antar vi at antallet mottakere øker med ti prosent, dvs. 0,2 prosent av de 50 000 personene, vil 100 nye personer motta 81 200 kroner hver i stipend (gitt at de består utdanningen). Det vil medføre utgifter inkludert opplæringskostnader på 131 200 kroner. Samlet kostnad anslås til 13,1 millioner kroner.

Forsøket med økning i stipendandel fra 60 til 70 vil dermed koste anslagsvis 25 millioner kroner for det offentlige årlig. Om vi antar at utdanningseffekten av 80 (fra 60) prosent stipendandel er dobbelt så høy som for 70 prosent, vil de samlede kostnadene for å tilby 50 000 personer tilbudet anslagsvis være 75 millioner kroner, hvorav i underkant av en tredel er økt stipend til de som uansett ville mottatt støtte. Et forsøk som er stort nok til å avdekke effekter av økt stipendandel fra 60 til 70 og 80 vil anslagsvis koste omkring 75 millioner kroner i økte utbetalinger fra Lånekassen, basert på en gjennomsnittlig opplæringsperiode på et heltidsår.

For elevene som mottar flyktningstipend er den årlige utbetalingen på 116 369 kroner for heltidsutdanning. De foreslåtte endringene i kriteriene for motta flyktningstipend vil øke antallet som er berettiget, og må således forventes å utløse en utdanningseffekt med en samlet kostnad på om lag 165 000 kroner per helårselev.

Et tilleggslån vil ikke være en utgift for Lånekassen utover rentefritaket mens eleven er under opplæring.

Inntektsavhengig tilbakebetaling vil være administrativt enkelt så lenge ordningen bygger på veldefinerte inntektsbegreper fra skattelikningen. Etter utvikling av en slik ordning vil Lånekassen trolig få innsparing i administrasjon av kunder

i utvalgets målgruppe. Ved at terminbeløpene settes i tråd med betalingsevnen vil trolig færre få betalingsproblemer og dermed redusere behovet for betalingsinnkreving.

Betalingsutsettelse er i dag enkelt administrativt, mens søknader om renteslette krever innrapportering og behandling av dokumentasjon (långaker har rett på renteslette i perioder med mottak av sosialhjelp). Hvis renteslette også er automatisk for perioder långaker har hatt inntekt under en gitt grense, vil dette spare ressurser.

Erfaring fra andre land tilsier at en større andel av lånene blir tilbakebetalt med et slikt system, gitt at man tilpasser elementene riktig. Med en inntektsavhengig tilbakebetaling som valgmulighet vil de med lav og usikker inntekt i større grad skyve tilbakebetalingen fram i tid. Kostnadene for det offentlige blir da drevet av hvordan renten settes når inntekten er under og over grensen. I dag slettes renten ved oppfyllelse av visse kriterier, dvs. den settes til nominelt 0, i perioder med opplæring, men også under tilbakebetaling ved situasjoner som typisk er krevende økonomisk, som sykdom, arbeidsledighet m.m. (som forklart i avsnitt 6.2.3).

Hvis ikke kravene for renteslette er innfridde, settes renten i dag satt til rimeligste markedsrente, også under betalingsutsettelse. Dermed kan et alternativ under inntektsavhengig tilbakebetaling være å slette renter etterskuddsvis i perioder inntekten har vært under en inntektsgrense. Et annet alternativ kan være å sette realrenten til 0 i perioden inntekten er under grensen (ved å inflasjonsjustere verdien på lånet).

Rentesettingen vil ha betydning i dag med lave rentenivåer, men vil åpenbart bli viktigere i perioder med høyere renter. Konsekvensene av dette valget for både offentlige utgifter, visse gruppers evne til å tilbakebetale og fordelingseffekter av alternativene må kartlegges som del av utredningen utvalget har foreslått.

I tillegg foreslår utvalget at det under Lånekassens ordninger gjøres endring i nedre grense for utdanningsintensitet, fra 50 prosent av fulltidsutdanning, til for eksempel 20 prosent. Det settes ikke krav til varighet på utdanningen – tilbudsstrukturen i grunnopplæringen kan være regulerende. Samt at det etableres mer fleksible ordninger for start- og sluttdato, og hvilke perioder det gis støtte til. Dette er forslag som vil bedre fleksibiliteten for brukerne av Lånekassen. Utvalget har ikke beregnet kostnadene knyttet til disse endringsforslagene.

I *avsnitt 11.10* beregnes kostnadene knyttet til forslagene om en grunnskolestønad for voksne i

grunnskoleopplæring. Kostnadene for det offentlige vil bestå av ulike elementer. En grunnskoleplass er anslått til omkring 65 000 kroner årlig i driftskostnader kombinert med 2G i stønad. Ettersom mange av deltakerne mottar andre overføringer, særlig økonomisk stønad, vil nettokostnadene for det offentlige bli langt lavere enn 250 000 per helårstønad. Med en årlig ramme på 100 millioner kroner vil mer enn 500 elever finansieres hvert år. Konsekvenser for framtidige skatter og overføringer er, som for øvrige tiltak, kritisk avhengig av arbeidsmarkedseffektene.

Ettersom deltakerne i all hovedsak vil rekrutteres fra personer uten jobb er de samfunnsøkonomiske alternativkostnadene lave. Grunnskolestønaden vil være en overføring til en gruppe med lav inntekt der mange mottar andre former for offentlig støtte. De samfunnsøkonomiske kostnadene må derfor forventes å være lavere enn de som framkommer på offentlige budsjetter.

I tillegg mener utvalget at privatistgebyret bør settes til null ved første gangs forsøk, og at gebyret kun innkreves dersom eleven/lærlingen (med voksenrett) ikke møter opp på eksamensdagen(e) de har meldt seg opp til. Utvalget har ikke beregnet de budsjettmessige konsekvensene av dette.

13.2 Administrative konsekvenser

Forslagene gir grunnlag for å identifisere noen administrative konsekvenser både direkte knyttet til enkeltforslagene, men også knyttet til forvaltningen rundt tilbudet av opplæring på grunnskole- og videregående nivå for voksne.

Sammen med gjennomføring av forslagene må det utarbeides informasjon om de muligheter dette gir for voksne som ønsker å starte på eller fullføre grunnopplæringen. I den grad de allerede er i gang med opplæring, med eller uten mottak av offentlig ytelse, må de ha informasjon relatert til sin situasjon, og hvordan den enkelte eventuelt kan innrette seg etter de forsøkene som settes i gang. Forslagene innebærer endringer også for de som planlegger å ta fatt på grunnopplæring, sammenliknet med dagens ordninger. Det må derfor utarbeides tydelig informasjon om forsøksordningene for et bredt publikum, da det kan ha betydning for hvordan personer innretter seg og planlegger framtiden. Informasjon gjennom digitale kanaler vil være viktig og ha høy prioritet.

Som følge av forslaget om dagpenger ved grunnskole- og videregående opplæring må det gjøres endringer i regelverket med sikte på at flere kan kombinere mottak av dagpenger og opp-

læring. Det vil òg være behov for endringer Nav's systemer og administrative tilrettelegginger.

Angående forslaget om lønnsrefusjon ved utdanningspermisjon må det påregnes ressursinnsats til administrasjon og søknadsbehandling i Kompetanse Norge.

For Lånekassen vil forslagene medføre behov for administrative tilrettelegginger. Utvalget foreslår endringer i Lånekassens forskrift om utdanningsstøtte, dette vil kreve en del administrative ressurser både i departementet og i Lånekassen. Inntektsavhengig tilbakebetaling kan innføres uten høye offentlige kostnader så lenge den ordningen bygger på veldefinerte inntektsbegreper fra skattelikningen. Etter utvikling av en slik ordning vil Lånekassen også kunne ha innsparing i for eksempel behandling av enkeltsøknader om rentefritak og betalingsutsettelse ettersom denne automatiseres.

For forslaget om grunnskolestønad for voksne i grunnskoleopplæring vil det påløpe kostnader knyttet til forvaltning og saksbehandling, i tillegg til opplæring av veiledere dersom ordningen legges til Nav-kontorene, og gjennomføring av både pilot- og forsøksperiode.

Under utvalgets øvrige anbefalinger (kapittel 12) legges det fram forslag som vil bedre forvaltningen av utdanningstilbudet for voksne i grunnsopplæringen.

For sentrale utdanningsmyndigheter og fylkeskommunene vil det å etablere et datagrunnlag som kan gi allmennheten og aktuelle myndigheter et bedre grunnlag for dimensjonering av videregående opplæringstilbud for voksne krev noe utvikling. Rapporteringen på gjennomføring av videregående opplæring bør bedres, og det må etableres kunnskap om det reelle opptaket av voksne til videregående opplæring. Samlet sett har ikke dette store utviklingskostnader, men vil kreve administrativ tilrettelegging som potensielt gi en bedre forvaltning av utdanningstilbudet for voksne i grunnsopplæringen.

Utvalget mener at det må gjøres en vurdering av finansieringsstrukturen for lærlingplasser. En endring av denne kan sikre effektive opplæringskontorer uten overetablering og dårlig utnyttelse av stordriftsfordeler, samtidig som tilbudet av lærlingplasser stimuleres og kvaliteten på veiledning og formidling opprettholdes.

Litteraturliste

- Aakvik, A., K. G. Salvanes og K. Vaage (2010). *Measuring heterogeneity in the returns to education using an education reform*. European Economic Review 54.
- Aakvik, A., J. J. Heckman og E. J. Vytlačil (2005). *Estimating treatment effects for discrete outcomes when responses to treatment vary: an application to Norwegian vocational rehabilitation programs*. Journal of Econometrics 125.
- Aakvik, A. (2003). Estimating the employment effects of education for disabled workers in Norway. Empirical Economics 28.
- Albær, K., R. Asplund, E. Barth, L. Lindahl, M. Strøm og P. Vanhala (2018). *Better Late Than Never. The Effect of Late Completion For Young Drop Outs From Upper Secondary Schooling*. Paper presentert på ESPE konferanse i Antwerpen, juni 2018.
- Almås, I., K. G. Salvanes og E. Ø. Sørensen (2012). *Et valg i blinde? Norske ungdommers kjennskap til ulikheter i arbeidsmarkedet før de gjør sine utdanningsvalg*. Magma tidsskrift for økonomi og ledelse, 2012:5.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2018) *Nav's Tildelingsbrev*.
- Arbeids- og velferdsdirektoratet (2016). *NAV's omverdenanalyse 2016. Utvikling, trender og konsekvenser fram mot 2030*. Rapport 3–2016.
- Arntz, M., T. Gregory og U. Zierahn (2016). *The Risk of Automation for Jobs in OECD Countries: A Comparative Analysis*. OECD Social, Employment and Migration Working Papers, No. 189.
- Åslund, O. og P. Johansson. (2011). *Virtues of SIN: Can intensified public efforts help disadvantaged immigrants?* Evaluation Review 35.
- Aspøy, T. M. og A. H. Tønder (2012). *Utreddning om forskning på voksnes læring. En litteraturgjennomgang*. Forskningsrådet.
- Autor, D. og A. Salomons (2018). *Is Automation Labor-Displacing? Productivity Growth, Employment, and the Labor Share*. NBER Working Paper No. 24871.
- Autor, D. og A. Salomons (2017). *Robocalypse Now – Does Productivity Growth Threaten Employment?* Paper prepared for the ECB Forum on Central Banking, June 2017.
- Autor, D. (2015). *Why Are There Still So Many Jobs? The History and Future of Workplace Automation*. Journal of Economic Perspectives, Volume 29.
- Autor, D. og D. Dorn (2013) *The Growth of Low-Skill Service Jobs and the Polarization of the US Labor Market*. The American Economic Review 103:5.
- Barth, E. og K. von Simson (2013) *Ulike veier gjennom videregående: Hva skjer de neste ti årene?* Søkelys på arbeidslivet 30:4.
- Bassanini, A., A. Booth, G. Brunello, M. de Paola, E. Leuven, E. (2005). *Workplace training in Europe*. IZA Discussion Papers, No. 1640.
- Bhuller, M., M. Mogstad og K. G. Salvanes (2017). *Life-cycle earnings, education premiums, and internal rates of returns*. Journal of Labour Economics, 35:4.
- Bjorkeng, B. (2013). *Ferdigheter i voksenbefolkningen. Resultater fra den internasjonale undersøkelsen om lese- og tallforståelse (PIAAC)*. Rapporter 42. Statistisk sentralbyrå.
- Blom, S. og A. Walstad Enes (2015). *Introduksjonsordningen – en resultatstudie*. SSB-rapport 2015:36.
- Borghans, Lex, A. L. Duckworth, J. J. Heckman og B. ter Weel (2008). *The Economics and Psychology of Personality Traits*. The Journal of Human Resources, 43:4.
- Bragstad, T., J. Ellingsen og M. Lindbøl (2012). *Hvorfor blir det flere velferdspensjonister?* Arbeid og velferd nr. 1. Arbeids- og velferdsdirektoratet.
- Bratsberg, B., T. Nyen og O. Raaum (2018). *Economic Returns to Adult Vocational Qualifications*. Notat.
- Bratsberg, B., O. Raaum og K. Røed (2017). *Immigrant labor market integration across admission classes*. Nordic Economic Policy Review, TemaNord 2017:520.
- Bratsberg, B., O. Raaum, K. Røed og H. M. Gjefsen (2010). *Utdannings- og arbeidskarrierer hos unge voksne. Hvor havner ungdom som slutter i*

- skolen i ung alder? Rapport Frischsenteret 2010:3.
- Brugård, K. H. og T. Falch (2013). *Post-compulsory education and imprisonment*. Labour Economics 23.
- Brynjolfsson, E. og A. McAfee (2014). *The second machine age: Work, progress, and prosperity in a time of brilliant technologies*. WW Norton & Company.
- Buland, T., B. Bungum og T. Dahl (2012). *Privatisteksamen – en vei tilbake på sporet?* Rapport fra studie av privatister i Sør-Trøndelag, Akademiika forlag.
- Bye, T. og H. Næsheim (2016). *Drivkrefter bak endringer i yrkesstrukturen*. Økonomiske analyser 2016:4. Statistisk sentralbyrå.
- Card, D., J. Kluve og A. Weber (2017). *What works? A meta-analysis of recent active labor market program evaluations*. NBER Working paper 21431.
- Card, D., J. Kluve og A. Weber (2010). *Active Labour Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis*. The Economic Journal 120.
- Card, D. (1999). *The causal effect of education on earnings*. I O. Ashenfelter og D. Card, *Handbook of Labor Economics*, vol. 3.
- Chapman, B. og A. Doris (2018). *Modelling higher education financing reform for Ireland*. *Economics of Education Review*.
- Chapman, B. (2006). *Income contingent loans for higher education: International reforms*. *Handbook of the Economics of Education* 2: 1435–1503.
- Clark, T. mfl. (2006). *Thematic review of tertiary education*. Norway country note.
- Dæhlen, M., K. Danielsen, Å. Strandbu og Ø. Seip- pel (2013). *Voksne i grunnskole og videregående opplæring*. NOVA Rapport 2013:7.
- Dahle, M., H. Lerfaldet, M. Monsen, A.O. Ervik og J. Ryssevik (2018). *Forberedende voksenopp- læring*. ideas2evidence. Rapport 6/2018.
- Deloitte (2018). *Kostnadskartlegging av voksenopp- læring*. Gjennomført på oppdrag av Livsopp- holdsutvalget.
- Djuve, A. B., H. C. Kavli, E. B. Sterri og B. Bråten (2017). *Introduksjonsprogram og norskopplæ- ring Hva virker – for hvem?* Fafo-rapport 2017:31.
- Djuve, A. B. og H. C. Kavli (2015). *Ten years of experience. A knowledge status on introductory programs and Norwegian language training for immigrants in Norway*. Fafo-report 2015:26.
- Djuve, A. B., H. Haakestad og E. B. Sterri (2014). *Rett til utdanning? Grunnskoleopplæring og vi- deregående opplæring som tiltak i introduk- sjonsordningen for nyankomne innvandrere*. Fafo-rapport 2014:34.
- Djuve, A. B., R. A. Nielsen og A. H. Strand (2012). *Kvalifiseringsprogrammet og sosialhjelpsutgif- tene*. Fafo-rapport 2012:63.
- Djuve, A. B., H. C. Kavli og A. Hagelund (2011). *Kvinner i kvalifisering. Introduksjonsprogram for nyankomne flyktninger med liten utdanning og store omsorgsoppgaver*. Fafo-rapport 2011:02.
- ECON (2006). *Voksenopplæring: tilbudssidehind- ringer og incentiver*. Rapport 2006:55.
- Egge-Hoveid, K. (2017). *Utsatthet for lovbrudd*. Vrålstad og Wiggen (red), SSB-rapport 2017:13.
- Elster, J. (1999). *Strong Feelings: Emotions, Ad- diction, and Human Behavior*. A Bradford Book. MIT Press.
- Enes, A. W. og Kjersti S. Wiggen (2016). *Tidligere deltakere i introduksjonsordningen 2009–2013*. SSB-rapport 2016:24.
- Falch, N. S., R. C. Haugen, M. V. Knutsen og K. Røed (2016). *Arbeids- og velferdsetatens arbeid med langtidsledige*. Oslo Economics og Frisch- senteret.
- Falch, T., L. E. Borge, P. Lujala, O. H. Nyhus og B. Strøm (2010). *Årsaker til og konsekvenser av manglende fullføring av videregående opplæ- ring*. SØF-rapport. 2010:3.
- Falch, T. og O. H. Nyhus (2011). *Betydningen av fullført videregående opplæring for sysselsetting blant unge voksne*. SØF-rapport 2011:1.
- Forskrift om tilbakebetaling av utdanningslån 2018. Kunnskapsdepartementet (2018).
- Forskrift om tildeling av utdanningsstøtte for un- dervisningsåret 2018–2019. Kunnskapsdepar- tementet (2018).
- Forskrift om betaling fra pasientar for poliklinisk helsehjelp i spesialisthelsetenesta. Helse- og omsorgsdepartementet (2017).
- Forskrift til opplæringslova 23. juni 2006 nr 724. Kunnskapsdepartementet (2006).
- Forskrift om læreplan for voksne innvandrere. Kunnskapsdepartementet.
- Forskrifter om tildeling av utdanningsstøtte for undervisningsåret 2003–2004 og om forren- ting og tilbakebetaling av lån for 2003. Utdan- nings- og forskingsdepartementet.
- Frey, C. B. og M. A. Osborne (2013). *The Future of Employment: How Susceptible are Jobs to Computerisation?* OMS Working Papers, Sep- tember 18.
- Furuberg, J. og Å. M. Kolstø (2017). *Hvem går ut dagpengeperioden?* Arbeid og velferd nr 2, 2017. Nav.

- Goos, M., A. Manning og A. Salomons (2014). *Explaining job polarization: Routine-biased technological change and offshoring*. The American Economic Review 104:8.
- Grue, L. og J. E. Finnvold (2014). *Hjelp eller barrierer? En undersøkelse av betingelser for høyere utdanning for ungdom med nedsatt funksjonsevne*. NOVA, rapport 8:14.
- Hardoy, I., K. Røed og T. Zhang (2006). *Aetats kvalifiserings- og opplæringstiltak – En empirisk analyse av seleksjon og virkninger*. Frischsenteret, Rapport 2006:4.
- Heckman, J.J., J. E. Humphries og G. Veramendi (2017). *The Non-Market benefits of education and ability*. NBER Working Paper No. 23896.
- Heckman J. J. og S. Mosso (2014). *The economics of human development and social mobility*. Annu Rev Econ. 6 (1).
- Hernæs, Ø., S. Markussen, K. Røed (2016). *Kompensasjonsgrader i inntektssikringssystemet for personer med svak tilknytning til arbeidsmarkedet*. Frischsenteret rapport 2016:1.
- Høst, H. og I. Reymert (2017). *Modeller for fagopplæring for voksne innvandrere*. NIFU Arbeidsnotat 2017:3.
- Høst, H., A. Skålholt, R. B. Reiling og C. Gjerustad (2014). *Opplæringskontorene i fag- og yrkesopplæringen – avgjørende bindeledd eller institusjon utenfor kontroll*. NIFU rapport 51:2014.
- Innst. 362 S (2015–2016). *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om Fra utenforskap til ny sjanse – Samordnet innsats for voksnes læring*. Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen.
- Instruks om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen) Finansdepartementet (2016).
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet – IMDi (2017) *Årsrapporten*.
- Kauhanen, A. (2018). *The effects of an education-leave program on educational attainment and labor-market outcomes*. ETLA Working Papers no. 56.
- Kavli, H. C., A. Hagelund og M. Bråthen (2007). *Med rett til å lære og plikt til å delta. En evaluering av introduksjonsordningen for nyankomne flyktninger og innvandrere*. Fafo-rapport 2007:34.
- Keute, A.L. og K. M. Drahus (2017). *Livslang læring 2008–2017 Resultater fra Lærevilkårsmonitoren*. SSB-rapport 2017:23.
- Kirkebøen L., A. Kotsadam og O. Raaum (2016). *Effekter av satsing på økt lærertetthet*. Økonomiske analyser 5. Statistisk sentralbyrå.
- Kunnskapsdepartementet (2016). *Vedtekter for Statens lånekasse for utdanning*.
- Kunnskapsdepartementet (2017a). *Virksomhets- og økonomiinstruks for Statens lånekasse for utdanning*.
- Kunnskapsdepartementet (2017b) *Nasjonal kompetansepolitisk strategi 2017–2021*.
- Leknes, S., S.A. Løkken, A. Syse og M. Tønnesen (2018). *Befolkningsframskrivingene 2018*. SSB Rapporter 2018/21.
- Lochner, L. (2011). *Nonproduction Benefits of Education: Crime, Health, and Good Citizenship*. Handbook of the Economics of Education, 4.
- Lov om folkeregistrering (folkeregisterloven). Finansdepartementet (2017).
- Lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven). Justis- og beredskapsdepartementet (2008/2017).
- Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen (sosialtjenesteloven). Arbeids- og sosialdepartementet (2009).
- Lov om norsk statsborgerskap (statsborgerloven). Kunnskapsdepartementet (2006).
- Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven). Arbeids- og sosialdepartementet. (2005).
- Lov om utdanningsstøtte (utdanningsstøtteloven). Kunnskapsdepartementet (2005).
- Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere (introduksjonsloven). Kunnskapsdepartementet (2003).
- Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova). Kunnskapsdepartementet (1998).
- Lov om folketrygd (folketrygdloven). Arbeids- og sosialdepartementet (1997).
- Lånekassen (2017). *Årsrapport 2016*.
- McCall, B., J. Smith og C. Wunsch (2016). *Government-Sponsored Vocational Education for Adults*. Handbook of the Economics of Education, Vol. 5.
- Markussen, E. (2014). *Utdanning lønner seg*. NIFU-rapport 2014:1.
- Markussen, S. og K. Røed (2014). *The impacts of vocational rehabilitation*. Labor Economics 31.
- Markussen, S. og K. Røed (2016). *Leaving Poverty Behind? The Effects of Generous Income Support Paired with Activation*. American Economic Journal: Economic Policy 2016, 8.
- Meld. St. 6 (2018–2019) *Oppgaver til nye regioner*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Meld. St. 29 (2016–2017) *Perspektivmeldingen*. Finansdepartementet.

- Meld. St. 33. (2015–2016) *NAV i en ny tid: for arbeid og aktivitet*. Arbeids- og sosialdepartementet.
- Meld. St. 30 (2015–2016). *Statusrapport Fra mot- tak til arbeidsliv: en effektiv integreringspoli- tikk*. Justis- og beredskapsdepartement (2015).
- Meld. St. 22 (2015–2016) *Nye folkevalgte regioner: rolle, struktur og oppgaver*. Kommunal- og mo- derniseringsdepartementet.
- Meld. St. 16 (2015–2016) *Fra utenforskap til ny sjanse: samordnet innsats for voksnes læring*. Kunnskapsdepartementet.
- Moen, Espen R. (1999). *Education, Ranking, and Competition for Jobs*. Journal of Labor Econo- mics 17:4.
- Moland, L. E. (2017). *Lokalt trepartssamarbeid om utviklingsprosjekter i kommunene*. Fafo-rap- port 2017:17.
- Naper, S. O. (2010). *Kvalifiseringsprogrammets del- takere: Hvor lang er avstanden til arbeidsmar- kedet?* Arbeid og velferd nr. 3–2010. Arbeids- og velferdsdirektoratet
- Nedelkoska, L. og G. Quintini (2018). *Automation, skills use and training*. OECD Social, Employ- ment and Migration WP, No 202. OECD Publishing, Paris.
- Nesmann, M. og V. B. Kovač (2016). *Privatister – hvem er de, og hva motiverer dem til å lykkes på eksamen?* Kartlegging av bakgrunnsvariabler og deres intensjon i lys av en utvidet versjon av teorien om planlagt atferd. Nordisk tidsskrift for pedagogikk og kritikk.
- Nordhagen, I.C., M. Dahle og Ø. Skjervheim (2016). *Utdanningsplaner – et virkemiddel for gjennomføring?* ideas2evidence-rapport 08:2016.
- NOU 2018: 7 *Ny lov om offisiell statistikk og Statis- tisk sentralbyrå*. Finansdepartementet.
- NOU 2018: 2 *Fremtidige kompetansebehov I: kunn- skapsgrunnlaget*. Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2010: 7 *Mangfold og mestring: flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringssystemet*. Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2009: 10 *Fordelingsutvalget*. Finansdeparte- mentet.
- NOU 2008: 18 *Fagopplæring for framtida*. Kunn- skapsdepartementet.
- NOU 2001: 25 *Støtte til livsopphold ved utdannings- permisjon*. Arbeids- og administrasjonsdepar- tementet.
- NOU 1999: 33 *Nyttige lærepenger: om utdanningsfi- nansieringen gjennom Lånekassen*.
- NOU 1999: 14 *Forberedelse av inntektsoppgjøret 1999*. Arbeids- og sosialdepartementet.
- NOU 1998: 20 *Utdanningspermisjon*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- NOU 1997: 25 *Ny kompetanse: Grunnlaget for en helhetlig etter- og videreutdanningspolitikk*. Kunnskapsdepartementet.
- NOU 1992: 26 *En nasjonal strategi for økt sysselset- ting i 1990-årene*. Finansdepartementet.
- Nærings- og handelsdepartementet (2012). *Små bedrifter – store verdier. Regjeringens strategi for små og mellomstore bedrifter*.
- OECD (2018a). *Education at a Glance 2018: OECD Indicators* OECD Publishing, Paris.
- OECD (2018b). *Investing in Youth: Norway*. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2017). *Education at a Glance 2017: OECD Indicators*. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2016). *Education at a Glance 2016: OECD Indicators*. OECD Publishing, Paris.
- OECD (2012). *Education at a Glance 2012: OECD Indicators*. OECD Publishing, Paris.
- Olsen, D. S. mfl. (2018). *Realkompetansevurdering: En studie av systemet for vurdering av realkom- petanse i utdanning og arbeidsliv*. NIFU-rap- port 2018:10.
- Opinion (2018). *Evaluering av kompetansepluss fri- villighet*. Opinion.
- Oreopoulos, P. og K.G. Salvanes (2011). *Priceless: The Nonpecuniary Benefits of Schooling*. Jour- nal of Economic Perspectives, 25.
- Ot.prp. nr. 62 (1992–93) *Om lov om endringer i lov 17. juni 1966 nr. 12 om folketrygd (dagpenger under arbeidsløse)*.
- Oxford Research (2018). *Finansiering av livsopp- hold for voksne i grunnopplæring. En interna- sjonal kartlegging utført av Oxford Research*. Oppdrag fra Livsoppholdsutvalget.
- Pajarinen, M., P. Rouvinen og A. Ekeland (2015). *Computerization and the Future of Jobs in Nor- way*. Utredning til Ludvigsen-utvalget.
- Pontoppidan, M. mfl. (2018). *Randomised control- led trials in Scandinavian educational research*. Educational Research, 60.
- Proba samfunnsanalyse (2018). *Modeller for etter- utdanningsreform*. Rapport 2018–10.
- Proba samfunnsanalyse (2016). *Opplæringskonto- renes rolle og finansiering*. Rapport 2016–10.
- Proba samfunnsanalyse (2015). *Evaluering av for- søksordninger med videregående opplæring for arbeidssøkere og på arbeidsplass*. Rapport 2015– 8.
- Proba samfunnsanalyse (2015). *Samarbeid mel- lom fylkeskommunen og Nav om videregående opplæring for voksen arbeidssøkere*. Rapport 2015–4.

- Proba samfunnsanalyse (2013). *Analyse av utdanningsstøtteordningene*. Rapport 2013–07.
- Proba samfunnsanalyse (2012a). *Bruk av opplæringstiltak for personer med nedsatt arbeids-evne. Forprosjekt til effektevaluering*. Rapport 2012–11.
- Proba samfunnsanalyse (2012b). *Evalueringsprogram for basiskompetanse i arbeidslivet*. Rapport 2012–8.
- Proba samfunnsanalyse (2011). *Utfall på arbeidsmarkedet for voksne som fullfører*. Rapport 2011–4.
- Prop. 12 L (2018–2019). *Endringer i folketrygden, sosialtjenesteloven og enkelte andre lover (samleproposisjon høsten 2018)*. Arbeids- og sosialdepartementet.
- Prop. 1 S (2018–2019). *For Kunnskapsdepartementet budsjettåret 2019*. Kunnskapsdepartementet.
- Prop. 1 S (2018–2019). *For Arbeids- og sosialdepartementet budsjettåret 2019*. Arbeids- og sosialdepartementet.
- Prop. 1 S (2017–2018). *For Kunnskapsdepartementet budsjettåret 2018*. Kunnskapsdepartementet.
- Prop. 39 L (2014–2015). *Endringer i arbeidsmiljøloven og sosialtjenesteloven (adgang til midlertidig ansettelse mv. og vilkår om aktivitet for stønad til livsopphold)*. Arbeids- og sosialdepartementet.
- Reiremo, T. A. (2016). *The Compositional Effect, The Decline in Labor Market Participation of Low-Skilled Males*. Masteroppgave, Universitetet i Oslo.
- Revol, M.K. og L.S. Bye (2017). *Levekårsundersøkelsen om arbeidsmiljø 2016*. Notater 30. Statistisk sentralbyrå.
- Riksrevisjonen (2008). *Riksrevisjonens undersøkelse av tilbudet til voksne om grunnskoleopplæring og opplæring på videregående skolenivå*. Dokument nr. 3:14 (2007–2008). Riksrevisjonen.
- Rørstad, K., P. Børing, E. Solberg og T. C. Carlsten (2018). *NHOs Kompetansebarometer 2018*.
- Rotevatn, Jarle (1996). *Til tjeneste for utdanningsnorge*. Lånekassen.
- Rundskriv 01–2018 *Fag- og timefordeling og tilbudsstruktur for Kunnskapsløftet*. Utdanningsdirektoratet.
- Rundskriv A-1/17 *Statlige veiledende retningslinjer for økonomisk stønad for 2018*. Arbeids- og sosialdepartementet.
- Rundskriv G-01/16 *Lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- Rundskriv Hovednr. 35 *Sosialtjenesteloven* (2018). Arbeids- velferdsdirektoratet.
- Rundskriv Udir fra 05.02.2018 *Føring av vitnemål og kompetansebevis for videregående opplæring i Kunnskapsløftet 2018*. Utdanningsdirektoratet.
- Rundskriv Udir-1–2018. *Fag og timefordeling og tilbudsstruktur for kunnskapsløftet* (2018). Utdanningsdirektoratet.
- Rundskriv Udir-2–2008. *Voksnes rett til videregående opplæring (2008)*. Utdanningsdirektoratet.
- Rundskriv Udir-3–2012. *Voksnes rett til grunnskoleopplæring etter opplæringsloven kapittel 4A*. Utdanningsdirektoratet.
- Røed, K. og T. Zhang (2003). *Does Unemployment Compensation Affect Unemployment Duration?* Economic Journal 484.
- Særavtale om bruk av virkemidler ved omstilling i staten. Statens personalhåndbok (2018) Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Salvanes, K. G. (2017). *Omstillingsevnen i norsk økonomi under finanskrisen*. Finansdepartementet arbeidsnotat 2017:7.
- Salvanes, K. G. og Reiling (2017). *Utdanning som arbeidsrettet tiltak for ungdom med redusert arbeidsevne*. NIFU-rapport 2017:1.
- Sandbæk, M. L. (2011). *Voksne innvandrere i norskopplæringen. Brukerundersøkelser i Basis og Helsefagarbeideropplæringen. Krafttak for norskopplæring – delrapport 4*. Fafo-notat 2011:03.
- Seip, Å. A. (2018). *Etter- og videreutdanning i tariffavtalene i offentlig sektor*. Fafo-rapport 2018:37.
- Simson, K. von (2016). *Frafall i yrkesfag blant jenter og gutter: Arbeidsmarkedets betydning*. Gyldendal Norsk Forlag.
- SOU 2018:24 *Tid for utvekkling*. Arbetsmarknadsdepartementet.
- St.meld. nr. 12 (2003–2004). *Om modernisering av Statens lånekasse for utdanning*. Utdannings- og forskningsdepartementet.
- St.meld. nr. 27 (2000–2001). *Gjør din plikt: krev din rett*. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- St.meld. nr. 42 (1997–98). *Kompetansereformen*. Kunnskapsdepartementet.
- St.meld. nr. 44 (2008–2009). *Utdanningslinja*. Kunnskapsdepartementet.
- Statens Lånekasse for utdanning (1984). *Stipend og lån til utdanning 1984–85*.
- Statistisk sentralbyrå (2018). *Arbeidskraftundersøkelsen*.

- Stenberg, A. og O. Westerlund (2015a). *The long-term earnings of general vs. specific training of the unemployed*. IZA Journal of European Labor Studies, 4:22.
- Stenberg, A. og O. Westerlund (2015b). *Kunskapslyft för arbetslösa genom generell utbildning i stället för yrkesinriktade program*. Ekonomisk debatt 43:1.
- Sterri, E. B. S. Andresen, K. Reegård og J. Rogstad (2015). *Grenser for utdanning. Rett til videregående opplæring for voksne*. Fafo-rapport 2015:27.
- Tømte, C. mfl. (2015). *Kartlegging av etter- og videreutdanningstilbud i Norge*. NIFU-rapport 2015:39.
- Tronstad, K. (2015). *Introduksjonsprogram for flyktninger i norske kommuner. Hva betyr organiseringen for overgangen til arbeid og utdanning?* NIBR 2015:2.
- Utdanningsdirektoratet (2018a). *PPT og spesialundervisning – rettigheter*. Artikkel sist endret 21.03.2018.
- Utdanningsdirektoratet (2018b). *Satser lærlinger, praksisbrev- kandidater, lære kandidater og kandidater for fagbrev på jobb – 2018*. Artikkel sist endret 24.09.2018-
- Utdanningsdirektoratet (2017) *Utdanningsspeilet 2017*.
- Utdanningsdirektoratet (2014a). *Nasjonale retningslinjer for realkompetansevurdering av voksne i videregående opplæring*.
- Utdanningsdirektoratet (2014b). *Nasjonale retningslinjer for realkompetansevurdering av voksne i grunnskoleopplæringen*.
- Utdanningsdirektoratet (2012). *Gjennomgang av ordningen med privatisteksamen og vurdering av behov for endringer*. Oppdragsbrev 13–12.
- Vinter-Jørgensen, mfl. (2013). *Uddannelse for voksne. Kartlegging af ligheder og forskelle i ordninger på ISCED 3-niveau for voksne i de nordiske lande, Grønland og Åland samt på Færøerne*. TemaNord 2013:575.
- Vox (2014). *Basiskompetanse i arbeidslivet (BKA) – en oppsummering av dokumenterte effekter*. Notat 13. Vox.
- Vox (2012). *Læreplan i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere*.
- Westlie, Lars (2008). *The Long-term Impacts of Vocational Rehabilitation*. Memorandum 2008:25, Frischsenteret.
- Wollscheid, S., M. Flatø, H. N. Hjetland og I. Smette (2017). *Effekter av opplæringstiltak for tospråklige elever og kompetansehevingstiltak for voksne innvandrere*. NIFU-rapport 2017:30.
- Ystrøm, E. mfl. (2016). *Social inequalities in reception of social welfare support: A population based twin-study*. Norsk Epidemiologi 26.

Norges offentlige utredninger

2017

Arbeids- og sosialdepartementet:

NOU 2017: 3 Folketrygdens ytelser til etterlatte
NOU 2017: 10 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2017

Barne- og likestillingsdepartementet:

NOU 2017: 6 Offentlig støtte til barnefamiliene
NOU 2017: 8 Særdomstoler på nye områder?
NOU 2017: 12 Svikt og svik

Finansdepartementet:

NOU 2017: 1 Markeder for finansielle instrumenter
NOU 2017: 4 Delingsøkonomien
NOU 2017: 13 Ny sentralbanklov. Organisering av
Norges Bank og Statens pensjonsfond utland
NOU 2017: 14 Nye regler om markedsmissbruk
– sanksjoner og straff
NOU 2017: 15 Revisorloven

Helse- og omsorgsdepartementet:

NOU 2017: 16 På liv og død

Justis- og beredskapsdepartementet:

NOU 2017: 2 Integrasjon og tillit
NOU 2017: 5 En påtalemyndighet for fremtiden
NOU 2017: 8 Særdomstoler på nye områder?
NOU 2017: 9 Politi og bevæpning
NOU 2017: 11 Bedre bistand. Bedre beredskap

Kulturdepartementet:

NOU 2017: 7 Det norske mediemangfoldet
NOU 2017: 17 På ein søndag?

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
www.publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Omslagsillustrasjon: Gjerholm design

Trykk: 07 Media AS – 11/2018

