

## Høringsnotat – Endringer i forskrift 16. september 1998 nr. 890 om dagpenger under arbeidsløshet – Justeringer i adgangen til å motta dagpenger under utdanning

Det siste året har arbeidsmarkedet gradvis blitt svekket og ledigheten har økt. Ledighetsøkningen skyldes både behovet for omstillinger i norsk økonomi og svakere konjunkturer. Mange arbeidsledige er blitt ledige i den oljerelaterte delen av økonomien og skal finne veien til andre bransjer. En del av de ledige vil kunne ha behov for etter- og videreutdanning, og noen av disse har startet utdanningen mens de fortsatt var i arbeid. Som det går frem bl.a. av Prop 64 S (2015-2016) Endringer i statsbudsjettet 2016 under Arbeids- og sosialdepartementet (tilleggsbevilgninger som følge av endringer i dagpengeregelverket), foreslås det derfor å tilrettelegge for at flere kan få kombinere dagpenger og utdanning, innenfor rammen av folketrygdloven § 4-6.

Hovedregelen etter folketrygdloven § 4-6 er at personer som er under utdanning eller opplæring ikke har rett til dagpenger. Begrunnelsen for dette er at de i utgangspunktet ikke kan anses som reelle arbeidssøkere eller fullt ut disponible for arbeidsmarkedet så lenge de er under utdanning. Videre er dagpengene en midlertidig ytelse ved arbeidsledighet, som ikke er ment å skulle finansiere ordinær utdanning.

Det er gjort noen unntak fra hovedregelen, for utdanning som er forenlig med kravet om å være reell arbeidssøker. Disse er hjemlet i folketrygdloven § 4-6, som gir departementet hjemmel for å gi forskrifter om unntak for

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

Unntakene er nærmere regulert i dagpengeforskriften § 4-3. Samtlige unntak forutsetter at dagpengemottakeren er villig til å avbryte utdanningen ved tilbud om arbeid. For å motta dagpenger under utdanning må man dessuten søke Arbeids- og velferdsetaten på forhånd. Unntakene er begrensede, og kan oppfattes som lite fleksible. Blant annet gjelder dette muligheten for å kunne ta opplæring eller utdanning som er lagt opp til å kunne kombineres med fulltidsarbeid. Fordi det er antatt at skjønnsmessige regler vil kunne føre til for liberal praksis, inneholder regelverket detaljerte retningslinjer.

### **1. Utvidelse av unntaket som gjelder utdanning utenfor normal arbeidstid - dagpengeforskriften § 4-3 fjerde ledd bokstav a**

#### **1.1 Gjeldende rett**

Etter unntaksbestemmelsen i gjeldende forskrift § 4-3 fjerde ledd bokstav a, kan man motta dagpenger mens man tar utdanning eller deltar i opplæring når undervisningen foregår utenfor normal arbeidstid. Det vil si at undervisningen må foregå for eksempel på kveldstid

eller i helger. Det stilles krav om å følge undervisningen. Dersom det ikke finnes et fast opplæringssted med undervisningstilbud innen rimelig reiseavstand, kan dette kravet fravikes. Det er videre et vilkår at undervisningen uttrykkelig er lagt opp slik at den kan kombineres med fullt arbeid på dagtid. En utdanning anses kun som forenlig med fulltidsarbeid dersom studieprogresjonen er redusert med minst 50 prosent i forhold til tilsvarende utdanning på fulltid med normal studieprogresjon.

Bestemmelsens ordlyd gir lite rom for skjønn og praktiseres restriktivt. Det er dermed ikke adgang til å godta undervisningsopplegg dersom noe som helst av undervisningen foregår på dagtid.

## **1.2 Forslag til endring**

På bakgrunn av situasjonen på arbeidsmarkedet foreslår vi å lempe noe på dette regelverket, bl.a. for å imøtekomme ønske om noe mer fleksibilitet. Forslaget går ut på å tillate undervisning og studiesamlinger på dagtid med inntil ti dager per semester, innenfor bestemmelsen i dagpengeforskriften § 4-3 fjerde ledd bokstav a). Departementet mener at utdanningen må kunne anses å foregå utenfor normal arbeidstid, jf. folketrygdloven § 4-6 første ledd strekpunkt en, også når det foregår enkelte dager med utdanning på dagtid.

Det skal gode argumenter til for å fravike hovedregelen om at dagpenger ikke skal finansiere utdanning. Mer liberale regler kan svekke insentivene til å komme raskt tilbake til arbeid - tvert imot kan dette gi insentiv til først å komme i arbeid når utdanningen er fullført.

Utvidelse av adgangen til å kombinere dagpenger og utdanning kan dessuten gjøre at dagpengemottakere fokuserer mer på utdanningen enn på prosesser knyttet til jobbsøk. Mer liberale regler kan også medføre at kostnader veltes over på folketrygden.

Hensynet til ønsket om å benytte en ellers uvirksom periode på en konstruktiv måte for å øke egen kompetanse taler for en oppmyking. Dette kan fremme muligheten til å skaffe arbeid i etterkant. Inntil ti dager med undervisning på dagtid, vil heller ikke utgjøre mange dager med fravær fra aktiv jobbsøking. Dagens krav om at ikke noe av undervisningen kan skje på dagtid kan virke urimelig for personer som jobber i yrker hvor det er skift- og turnusarbeid, som vil måtte benytte avspaseringsperioder til å følge undervisning. Disse vil ikke ha samme mulighet som andre til å følge undervisning på kveldstid. Endringsforslaget vil kunne lette denne gruppens muligheter for å heve egen kompetanse.

For å avskjære muligheter for ulike tolkninger og derved uensartet praksis, foreslår vi å presisere at undervisning/opplæring på deler av en dag, skal regnes som en hel virkedag.

Kravet om å avslutte utdanningen ved tilbud om arbeid eller hensiktsmessig arbeidsmarkeds-tiltak, vil gjelde selv om utdanningsadgangen med dagpenger utvides noe, jf. forskriften § 4-2. Også vilkåret om redusert studieprogresjon opprettholdes.

Tillatelse til å delta på samlinger vil utvide valgfriheten til dagpengemottakerne, ettersom flere utdanningsinstitusjoner tilbyr samlingsbaserte utdanninger som skal kunne kombineres med fullt arbeid. Forslaget vil ikke gi adgang til å beholde dagpenger og samtidig delta i studieopplegg med undervisning eller andre studiesamlinger på dagtid som overstiger ti dager per semester.

## **2. Forslag om utvidet mulighet for utdanning på dagtid når utdanningen er påbegynt minst seks måneder før ledigheten/permitteringen – dagpengeforskriften § 4-3 fjerde ledd ny bokstav b**

### **2.1 Gjeldende rett**

I dag gjelder unntak fra vilkåret etter forskriften § 4-3 fjerde ledd bokstav a, om minst 50 prosent studieprogresjon, for helt ledige og helt og delvis permitterte som har påbegynt utdanningen minst seks måneder før ledigheten inntrådte. Disse kan få fortsette påbegynt utdanning i inntil seks måneder, med dagpenger, innenfor unntaket i forskriften § 4-3 fjerde ledd bokstav a, jf. folketrygdloven § 4-6. Kravet om at utdanningen eksplisitt må være tilpasset fulltidsjobb på dagtid, gjelder imidlertid også for denne gruppen. Personer som for eksempel etter avtale med arbeidsgiver eller som følge av turnus- eller skiftordninger, faktisk har kunnet følge et undervisningsopplegg der deler av undervisningen skjer på dagtid mens de var i jobb, vil i dag ikke få dagpenger dersom de fortsetter slik utdanning etter at de er blitt ledige eller permitterte.

Som det også har kommet frem i flere enkeltsaker som departementet er kjent med, kan dette oppleves som urimelig og lite fleksibelt. Særlig gjelder det mange av de som nå blir ledige eller permittert fra oljerelatert virksomhet, som har hatt arbeidstidsordninger som har muliggjort å ta utdanning med tilnærmet full studieprogresjon ved siden av fulltidsarbeid.

### **2.2 Forslag til endring**

De generelle innvendingene mot å lempe på hovedregelen om at man ikke kan være under utdanning med dagpenger, gjør seg gjeldende også for denne gruppen, jf. ovenfor. Det er heller ikke tilrådelig å innrette dagpengeordningen til undervisningsopplegg spesielt tilpasset en bestemt gruppe arbeidstakere.

Det er likevel ønskelig å lempe noe mer på vilkårene for unntak for ledige eller permitterte som allerede mens de var i jobb, var inne i et utdanningsløp. Disse har startet utdanningen før ledigheten, og ikke som en konsekvens av den, og har nettopp vist at det var mulig å ta utdanningen eller opplæringen i kombinasjon med fulltidsjobb på dagtid, uten redusert studieprogresjon.

Det klare utgangspunktet etter folketrygdloven § 4-6 første ledd strekpunkt en, er likevel at det her bare kan gis unntak når det gjelder utdanning eller opplæring "utenfor normal arbeidstid". I forskriften er dette nærmere definert som "week-ender, på kveldstid og lignende", samt at utdanningen må være eksplisitt lagt opp slik at den kan kombineres med "fulltidsarbeid på dagtid". Det å ta utdanning der en større og/eller mer langvarig del av undervisningen skjer innenfor normal arbeidstid vil ikke være forenelig med kravet om å være reell arbeidssøker, og heller ikke innenfor den unntakshjemmelen departementet har i folketrygdloven § 4-6. En utfordring ved å åpne for å fravike kravet om at undervisningen ikke må foregå på dagtid, er å hindre utglidning ved å tillate utdanningsopplegg der en stadig større del av undervisningen skjer innenfor normal arbeidstid. Dette kan hindres ved å sette et absolutt grense for antall undervisningsdager som tillates på dagtid per semester. Det kan føre til uheldige tilpasninger dersom taket settes for høyt. På den annen side vil reglene kunne oppfattes som lite fleksible hvis antall dager settes så lavt at det i praksis betyr at ingen vil omfattes av unntaket. Etersom personkretsen for dette unntaket allerede er begrenset, og varigheten er begrenset til maksimalt seks måneder, vil en oppmykning neppe innebære noen

vesentlig utglidningsrisiko. Kravet om at utdanningen må være påbegynt minst seks måneder før ledigheten eller permitteringen skal hindre uønskede tilpasninger i form av at mange starter en utdanning idet de får varsel om oppsigelse eller permittering. Dette taler for at det i større grad enn for unntakene forøvrig, kan tillates noe skjønn mht. hvor stor andel av undervisningen som kan foregå på dagtid. På bakgrunn av rammene som følger av hjemmelen i folketrygdloven § 4-6, jf. ovenfor, må undervisningsopplegget likevel være lagt opp slik at det var mulig å gjennomføre i kombinasjon med arbeidet på fulltid før ledighets- eller permitterings tidspunktet, og heller ikke endres etter dette tidspunktet. Det vedlagte utkastet til forskrift søker å ivareta dette. Det kan eventuelt gis retningslinjer som nærmere utdyper dette vilkåret.

### **3. Teknisk redigering av dagpengeforskriften § 4-3**

Med de foreslåtte utvidelsene i § 4-3 fjerde ledd bokstav a, vil paragrafen i sin helhet fremstå som omfattende, uoversiktlig og lite leservennlig. Departementet foreslår derfor en noe mer omfattende redigering av paragrafen. Gjeldende første og andre ledd gjelder for medlemmer som mottar dagpenger under deltakelse i arbeidsmarkedstiltak. For at dette skal fremstå som klarere, slås leddene sammen og flyttes til nytt tredje ledd. Gjeldende tredje og fjerde ledd, som gir unntak fra regelen om at det ikke kan gis dagpenger til et medlem som tar utdanning eller opplæring, blir da nytt første og andre ledd. For å få klarere frem de særskilte reglene for medlemmer som har startet en utdanning eller opplæring før ledigheten eller permitteringen, foreslår vi at regler om dette tas inn ny bokstav b. Innholdsmessig endres bestemmelsene ikke mer enn det som fremgår i pkt. 1 og 2 ovenfor. Gjeldende bokstav b til d i fjerde ledd (nytt andre ledd) blir da ny bokstav c til e. Det foreslås også noen mindre, rent språklige endringer.

Det vises til vedlagte forslag til ny § 4-3 i dagpengeforskriften.

### **4. Ikrafttredelse - Økonomiske og administrative konsekvenser**

Departementet tar sikte på at endringene kan iverksettes fra 1. mai 2016. Endringen vil gjelde nye tilfeller, dvs. søknader om å få beholde dagpenger i medhold av unntaksbestemmelsene som fremmes etter ikrafttredelsen.

Det legges til grunn at endringsforslagene vil innebære en samlet økning av utbetalingene på dagpengekapittelet på om lag 32 mill. kroner i 2016 og ha en helårseffekt på om lag 52 millioner kroner i 2017. Det vises til nærmere omtale av konsekvensene i Prop 64 S (2015-2016) Endringer i statsbudsjettet 2016 under Arbeids- og sosialdepartementet (tilleggsbevilgninger som følge av endringer i dagpengeregelverket). Det ventes ingen vesentlige administrative konsekvenser av forslagene.

## Vedlegg:

### **Forslag til endret § 4-3 i dagpengeforskriften:**

#### *§ 4-3.(utdanning eller opplæring, deltakelse på arbeidsmarkedstiltak)*

Som hovedregel skal et medlem som gjennomgår utdanning eller opplæring, ikke motta dagpenger. Det kan gjøres unntak i tilfeller som følger av annet ledd bokstav a til e. De som ønsker å kombinere dagpenger under arbeidsløshet med slik utdanning/opplæring, må fremme en søknad om dette til Arbeids- og velferdsetaten.

Et medlem som fyller vilkårene for dagpenger under arbeidsløshet, kan beholde dagpengene under utdanning/opplæring i følgende tilfeller:

- a) Når medlemmet følger undervisning utenfor normal arbeidstid, dvs. på kveldstid, i weekender og lignende. Utdanningen må være eksplisitt lagt opp slik at den kan kombineres med fullt arbeid på dagtid. For at undervisningen skal anses forenlig med fulltidsarbeid, må utdanningen ha redusert studieprogresjonen med minst 50 prosent i forhold til tilsvarende utdanning på fulltid med normal studieprogresjon. Kravet om å følge undervisningen kan fravikes dersom det ikke finnes skole eller et fast opplæringssted med undervisningstilbud innen rimelig reiseavstand.

Utdanningen eller opplæringen anses å være forenlig med fulltidsarbeid selv om den krever inntil ti virkedager per semester med undervisning eller studiesamlinger på dagtid. Del av en dag regnes som en hel virkedag. Inngår det eksamensdager i utdanningen/opplæringen, kan dagpenger også gis for disse dagene selv om eksamenen foregår på dagtid.

- b) Når medlemmet er blitt helt ledig eller helt eller delvis permittert fra fulltidsarbeid på dagtid og hadde påbegynt utdanningen/opplæringen senest seks måneder før ledigheten eller permitteringen inntrådte, kan medlemmet fortsette med den i inntil seks måneder uten krav om minst 50 prosent redusert studieprogresjon og uten krav om å følge undervisningen. For disse medlemmene kan utdanningen/opplæringen anses å være forenlig med fulltidsarbeid selv om det inngår mer enn ti virkedager per semester med undervisning på dagtid. Det er en forutsetning at utdanningen/opplæringen ble gjennomført i kombinasjon med fullt arbeid på dagtid også før ledigheten eller permitteringen.

Et medlem som mottar dagpenger som delvis ledig etter folketrygdloven § 4-13 (graderte dagpenger), omfattes ikke av dette unntaket.

- c) Når medlemmet tar kortvarig utdanning eller opplæring på full tid som i sin helhet er gjennomført innenfor en tremåneders periode.

Enhver deleksamen regnes i denne sammenheng som del av et lengre utdanningsløp. Selv om medlemmet bare ønsker å ta f.eks. forberedende prøver, spesialfag, semesteremne eller annet delfag som inngår i en utdanning, regnes dette som del av et lengre utdanningsløp og kan ikke ses på som selvstendige enheter.

Perioden på inntil tre måneder kan deles opp i bolker, men den samlede tiden som går med til undervisningen, kan maksimalt tilsvare tre måneders undervisning på full tid.

- d) Når medlemmet deltar på full tid i godkjent opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere i inntil ett år. Grensen på ett år gjelder uavhengig av hvor mange undervisningstimer på dagtid medlemmet deltar i. Perioden kan deles opp i bolker.
- e) Når medlemmet deltar i introduksjonsprogram etter lov om introduksjonsordning for nyankomne innvandrere.

Et medlem som begynner på tiltak i Arbeids- og velferdsetatens regi, og som hever dagpenger eller på forhånd har søkt om dagpenger, kan velge dagpenger i stedet for stønad etter forskrift 4. november 2013 nr. 1286 om tiltakspenger mv., under deltakelse i tiltaket. Det forutsettes at tiltaket ikke innebærer et ansettelsesforhold. Ved barns eller barnepassers sykdom gis fulle dagpenger de tre første sykedagene. Ved sykdom ut over tre dager gis det 75 prosent av full ytelse resten av arbeidsgiverperioden.