



STORTINGET

Innst. 522 L

(2020–2021)

Innstilling til Stortinget
fra arbeids- og sosialkomiteen

Prop. 170 L (2020–2021)

Innstilling fra arbeids- og sosialkomiteen om Endringer i folketrygdloven (adgang til å ta opp- læring og utdanning med dagpenger)

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Proposisjonens hovedinnhold

I proposisjonen fremmes forslag til endringer i dagpengeregulverket vedrørende adgangen til å ta utdanning og opplæring mens man mottar dagpenger. Lovforslaget følger opp stortingsvedtak nr. 319, 15. desember 2017, hvor regjeringen ble bedt om å utrede adgang til i større grad å åpne opp for å ta utdanning, herunder utdanning som gir studiepoeng, mens man mottar dagpenger.

Implementeringen av en ny, varig ordning for å kombinere dagpenger med opplæring og utdanning krever tekniske endringer i saksbehandlingssystemet hos Arbeids- og velferdsetaten, og det vil ta tid å få på plass nødvendige systemendringer. Den nye ordningen kan på grunn av dette først tre i kraft i løpet av høsten 2021. Det foreslås derfor at den midlertidige ordningen med utvidet adgang til å kombinere dagpenger med opplæring og utdanning som ble innført under covid-19-pandemien og som utløper 1. juli 2021, videreføres frem til 1. oktober 2021.

Det vises til proposisjonens kapittel 2 der det er redegjort for bakgrunnen for forslaget. Det vises her blant annet til at forslaget også har bakgrunn i tre offentlige utredninger som har fremmet forslag om endringer i

dagpengeregulverket for å gi bedre mulighet til å kombinere dagpenger med opplæring og utdanning:

- NOU 2018:13 Voksne i grunn- og videregående opplæring (heretter Livsoppholdsutvalget).
- NOU 2019:12 Lærekraftig utvikling (heretter Etter- og videreutdanningsutvalget).
- NOU 2019:7 Arbeid og inntektssikring (heretter Sysselsettingsutvalgets ekspertgruppe).

Det vises til proposisjonens kapittel 2 der det også er gitt en kort oppsummering av utvalgenes forslag vedrørende mulighetene for å kombinere dagpenger med opplæring og utdanning.

Det vises videre til proposisjonens kapittel 2 der gjeldende rett er redegjort for, herunder:

- Rett til dagpenger under opplæring – hovedregel.
- Adgang til å kombinere dagpenger med opplæring – unntak fra hovedregelen.
- Gjeldende unntak i dagpengeforskriften.
- Opplæring innvilget som arbeidsmarkedstiltak.
- Dagpenger og EØS-retten.
- Erfaringer med gjeldende regelverk.
- Behov for å fornye dagens regelverk.

Når det gjelder hensyn som må ivaretas i nytt regelverk, vises det til at et nytt regelverk må ivareta formål og krav i dagpengeregulverket og bør derfor ikke være til hinder for aktiv arbeidssøking. Regelverket bør innrettes slik at det forhindrer at dagpenger blir et alternativ til annen utdanningsfinansiering. Regelverket skal gi flere dagpengemottakere muligheten til å ta opplæring i dagpengeperioden.

Regelverket bør bidra til at bruken av opplæring med dagpenger blir et virkemiddel som ivaretar sentrale prioriteringer i arbeidsmarkedspolitikken. Regelver-

ket skal særlig legge til rette for at dagpengemottakere som ikke har fullført grunnskole og videregående opplæring, kan fullføre slik opplæring. Fag- og yrkesopplæring på videregående nivå skal særlig prioriteres, sammen med høyere yrkesfaglig utdanning (fagskole).

Regelverket bør videre utformes slik at det er lett å forstå for både dagpengesøkerne og Arbeids- og velferdsetaten.

Et forslag til nytt regelverk for å kombinere dagpenger med opplæring og utdanning ble sendt på høring 16. desember 2020.

Det vises til de enkelte kapitlene i proposisjonen der gjeldende rett, høringsforslagene og hovedsynspunktene i sentrale høringsuttalelser er gjengitt

1.2 Endringer i folketrygdloven

1.2.1 Forskriftshjemmelen i folketrygdloven § 4-6 første ledd

1.2.1.1 DEPARTEMENTETS VURDERING

Dagpengeordningen har et todelt formål; det skal midlertidig sikre inntekt til personer som har mistet jobben, i tillegg skal ordningen være innrettet slik at dagpengemottakerne motiveres til aktiv arbeidssøking.

Dagpengeordningen gir delvis dekning for tapt arbeidsinntekt, og er ikke ment å erstatte hele inntektstapet ved arbeidsløshet. Samtidig har dagpengene et element av å være en form for forsikringsordning som gir best dekning for dem som har hatt sterkest arbeidslivstilknytning – det vil si de som har jobbet relativt mye.

Det legges til grunn at lovens hovedregel skal videreføres. Dagpenger skal i utgangspunktet ikke være en kilde til finansiering av opplæring eller utdanning.

Prinsippet om å være reell arbeidssøker er et grunnleggende element i dagpengeordningen, og utgangspunktet er fortsatt at opplæringsaktiviteter ikke er forenelige med å være reell arbeidssøker.

Det foreslås å erstatte dagens snevre adgang til å gjøre unntak fra hovedregelen med en generell hjemmel til å gi forskrifter som åpner for at dagpenger kan kombineres med opplæring og utdanning. En slik generell forskriftshjemmel gjør det nødvendig å videreføre bestemmelsen i § 4-6 annet ledd, som gir departementet hjemmel til å gi forskrifter om hvem som regnes som deltaker i utdanning eller opplæring. Adgangen til å gi forskrifter om i hvilke tilfeller det kan gis dagpenger under opplæring og utdanning, må anses for å inkludere hjemmel til å regulere hvem som regnes som deltaker i slike aktiviteter.

1.2.2 Kravet om å være reell arbeidssøker

1.2.2.1 DEPARTEMENTETS VURDERING

Det er nødvendig å videreføre hovedregelen i folketrygdloven § 4-5 om at stønadmottakere som får innvilget søknad om å beholde dagpenger mens de gen-

nomfører opplæring eller utdanning, skal være reelle arbeidssøkere.

Det bør kunne gjøres delvis unntak fra kravet om å være reell arbeidssøker for utvalgte grupper dagpengemottakere. Den nærmere reguleringen av hvilke grupper som skal omfattes av unntaket, bør fremgå av dagpengeforskriften. En mer generell hjemmel vil åpne for at departementet kan gjøre endringer i forskriften ut fra for eksempel situasjonen på arbeidsmarkedet, uten å være bundet av lovfestede begrensninger.

Adgang til å gi forskrifter om delvis unntak foreslås inntatt i folketrygdloven § 4-6, som er spesialregelen om dagpenger under opplæring og utdanning.

Selv om det gjøres modifikasjoner i kravet om å være reell arbeidssøker for de som kombinerer dagpenger med grunnskole eller videregående opplæring, vil det fortsatt være krav til at stønadmottaker skal søke arbeid, og akseptere jobbtilbud, i det lokale arbeidsmarkedet, forutsatt at arbeidet er forenelig med eventuell skolegang på fulltid. Kravet om opphold i Norge vil fortsatt kunne opprettholdes for de som kombinerer opplæring og utdanning med dagpenger uten at dette vil være i konflikt med de forpliktelsene som følger av EØS-avtalen. Det presiseres at EØS-pendlere som er unntatt fra kravet om opphold i Norge etter dagpengeforskriften § 13-4 første ledd bokstav b og c, kan ta utdanning i bostedslandet dersom de fyller vilkårene for å kombinere dagpenger med opplæring og utdanning. Det følger av trygdeforordningen at EØS-pendlere som er omfattet av artikkel 65 nr. 1, skal stille seg til rådighet for sin arbeidsgiver eller for arbeidsformidlingen i Norge. For helt permitterte som er bosatt i en annen EØS-stat og som ønsker å kombinere dagpenger med grunnskole og videregående opplæring i bostedslandet, kan det derfor ikke stilles krav om å ta arbeid i det lokale arbeidsmarkedet, da det ikke vil være forenelig med kravet om å være villig til å ta jobb i Norge. For helt permitterte som bor i et annet EØS-land, kan det således bare stilles krav om at de søker arbeid i Norge som lar seg forene med grunnskole og videregående opplæring de gjennomfører i bostedslandet.

1.3 Endringer i dagpengeforskriften

1.3.1 Innledning

Det ble i høringsnotatet lagt frem utkast til endringer i dagpengeforskriften. Forskriftsutkastet sondret mellom ulike målgrupper med ulike utdanningsbehov, og det ble foreslått at det stilles ulike krav til blant annet alder, varighet og studieprogresjon.

Alle høringsinstansene er i utgangspunktet positive til at det foreslås endringer i regelverket for å kombinere dagpenger med opplæring og utdanning. Når det gjelder mulighetene for å ta høyere utdanning er tilbakemeldingene mer nyanserte, og flere påpeker behov for ytterligere utvidelser.

1.3.2 Målgruppen begrenses til helt ledige og helt permitterte

1.3.2.1 DEPARTEMENTETS VURDERING

Opplæringsadgangen på dagpenger bør forbeholdes helt ledige og helt permitterte. Kravets betydning for å unngå strategiske tilpasninger til dagpengeregulverket understrekes.

Bedriftene har et selvstendig opplæringsansvar for egne ansatte, og at dagpengeordningen ikke skal brukes til å finansiere kompetanseheving bedriftene selv er ansvarlig for.

Retten til dagpenger under opplæring vil gjelde helt ledige og helt permitterte fra enhver stillingsprosent, ikke bare fra fulltidsarbeid. Det understrekes at kravet om å være helt ledig eller helt permittert gjelder for situasjonen på søknadstidspunktet for dagpenger. Kravet er ikke til hinder for at dagpengemottakere tar deltidsarbeid i opplæringsperioden dersom de får tilbud om det.

1.3.3 Innføring av aldersgrenser

1.3.3.1 DEPARTEMENTETS VURDERING

Det er nødvendig å ramme inn opplæringsadgangen på dagpenger gjennom alderskrav.

For å forhindre at ordinære skole- og studieløp finansieres med dagpenger, foreslås det at det innføres aldersgrenser for å kunne kombinere dagpenger med opplæring.

Aldersgrensen for å kunne ta opplæring på grunnskolenivå, videregående opplæring samt høyere yrkesfaglig utdanning forbeholdes dagpengemottakere som er fylt 25 år.

En nedre aldersgrense på 25 år vil særlig utelukke bruk av dagpenger for ledige og permitterte med ungdomsrett til videregående opplæring, der fylkeskommunen har et tydelig definert ansvar. En slik aldersgrense vil redusere risikoen for en strategisk utsettelse av opplæringen, for deretter å kunne oppnå en dagpengefinansiert opplæring.

For høyere utdanning foreslås det at aldersgrensen settes til dagpengesøkere som er fylt 30 år. Dagpenger skal ikke brukes som en alternativ studiestøtte for å finansiere høyere utdanning. Forslaget om å sette aldersgrensen for å ta høyere utdanning til fylte 30 år foreslås ikke å gjelde dersom opplæringen ble påbegynt før ledigheten eller permitteringen.

Flere høringsinstanser påpekte at tilsvarende unntaksmulighet ikke var foreslått for påbegynt grunn- og videregående skole og høyere yrkesfaglig utdanning, og at også disse opplæringskategoriene burde gis slikt unntak. Også for disse kategoriene vil det være uheldig dersom dagpengesøkeren må avbryte en påbegynt og pågående opplæring.

Det foreslås ikke å settes en øvre aldersgrense for å ta opplæring med dagpenger, men at opplæringsadgan-

gen vil samsvare med den øvre aldersgrensen for dagpenger, som er 67 år. Med høyere pensjoneringsalder og økt grad av yrkesaktivitet i eldre aldersklasser, ønskes det ikke å utelukke nødvendig kompetanseheving for denne gruppen av dagpengesøkere. Risikoen for strategisk tilpasning til regelverket anses dessuten for å være mindre for eldre dagpengesøkere.

I gjeldende opplæringsbestemmelse i dagpengeforskriften § 4-3 gjelder ingen nedre aldersgrense for å ta opplæring på dagpenger. Den øvre aldersgrensen samsvarer med den øvre aldersgrensen for dagpenger, som er 67 år.

1.3.4 Opplæring for innvandrere og deltakelse i arbeidsmarkedstiltak

1.3.4.1 DEPARTEMENTETS VURDERING

Det foreslås å videreføre dagpengeforskriften § 4-3 annet ledd bokstav d, som gir rett til å beholde dagpenger under opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere i inntil ett år. Perioden på ett år kan forlenges når det foreligger særlige grunner. Det foreslås også å videreføre dagpengeforskriften § 4-3 annet ledd bokstav e, som gir dagpengerett ved deltakelse i introduksjonsprogram. Disse unntaksbestemmelsene foreslås opprettholdt fordi de vurderes å styrke innvandre- res integreringsmuligheter.

Det foreslås heller ikke endringer i retten til å beholde dagpenger under deltakelse i arbeidsmarkedstiltak etter arbeidsmarkedsløven § 12, jf. dagpengeforskriften § 4-3 siste ledd første punktum.

1.3.5 Delvis unntak fra kravet om å være reell arbeidssøker

1.3.5.1 DEPARTEMENTETS VURDERING

Dagpengemottakere som ikke har fullført grunnskole eller videregående opplæring, har økt risiko for å bli arbeidsledige. Det er derfor ønskelig at flere voksne fullfører grunnskole og videregående opplæring.

Arbeids- og velferdsetaten bør kunne gjøre unntak fra det generelle kravet i folketrygdloven § 4-5 første ledd om geografisk mobilitet for dagpengemottakere som tar opplæring på grunn- og videregående nivå eller tar opplæring i grunnleggende ferdigheter. Etaten for den tilsvarende personkretsen kan stille krav om at dagpengemottakeren kun plikter å søke om og akseptere tilbud om deltidsarbeid som er forenlig med skolegang på dagtid.

Dagpengemottakere som kun mangler noen fag eller moduler innenfor videregående opplæring, og som derfor bare deltar i undervisning på deltid eller utenfor normal arbeidstid, vil kunne kombinere fulltidsarbeid med opplæring. For dagpengemottakere som har fullført og bestått grunnskole eller videregående opplæring, gjelder kravet om å være reell arbeidssøker fullt ut.

Flere høringsinstanser tar til orde for at et delvis unntak fra kravet om å være reell arbeidssøker bør omfatte flere, for eksempel personer som tar høyere yrkesfaglig utdanning i dagpengeperioden og doktorgradskandidater.

Det er ikke hensiktsmessig å gjøre delvis unntak fra kravet om å være reell arbeidssøker for andre enn lavt kvalifiserte stønadsmottakere. Delvis unntak for flere særskilte utdanningskategorier vil kunne bidra til å uthule kravet om å være reell arbeidssøker, som er et grunnleggende krav i dagpengeordningen.

Det understrekes at dagpengemottakerne vil forbruke dagpengeperioden også dersom de fritas delvis fra kravet om å være reelle arbeidssøkere. Dette medfører at dagpengerettighetene ved dagpengeperiodens slutt vil være uttømt uavhengig av om dagpengemottakeren har skaffet seg arbeid eller ikke.

1.3.6 Krav om tre måneders innledende arbeidssøkerperiode

1.3.6.1 DEPARTEMENTETS VURDERING

Hovedfokuset i dagpengeperioden skal være aktiv arbeidssøking, med henblikk på raskest mulig å komme i arbeid. En høy andel av de ledige kommer i arbeid i løpet av de første månedene av ledighetsforløpet.

Det foreslås at det innføres et krav om tre måneders sammenhengende innledende arbeidssøkerperiode før det kan søkes om opplæring i dagpengeperioden. Dette vil være et sentralt virkemiddel for å unngå innelåsnings effekter ved at ledige som med høy sannsynlighet kunne kommet raskt i arbeid, i stedet påbegynner en utdanning. Samtidig vil opplæringsmulighet i dagpengeperioden da bli mer rettet inn mot ledige som nettopp kan ha behov for kvalifisering for å komme i arbeid.

For utdanninger som starter til faste tidspunkter, eller har oppstart bare én eller to ganger i året, kan et pålegg om obligatorisk innledende arbeidssøkerperiode medføre at en dagpengemottaker mister oppstarten av opplæringen og kommer forsinket i gang. Dette vil særlig være av betydning for dagpengemottakere som har kort stønadsperiode (52 uker). Det skal normalt gis unntak for dagpengemottakere med et avdekket behov for grunnskole og videregående opplæring. Unntaket vil omfatte dagpengemottakere som i sin søknad til Arbeids- og velferdsetaten kan dokumentere manglende gjennomført grunnskole eller videregående opplæring, eller hvor oppdatering av slik opplæring er nødvendig for å styrke arbeidssøkerens muligheter for å komme i arbeid.

Krav om innledende arbeidssøkerperiode kan medføre at påbegynt utdanning må settes på vent eller avbrytes, noe som kan være uheldig. Det foreslås derfor at det gis unntak fra innledende arbeidssøkerperiode for

ledige og permitterte som var i gang med en utdanning før de ble ledige eller permittert.

1.3.7 Opplæringens omfang i dagpengeperioden

1.3.7.1 DEPARTEMENTETS VURDERING

Det foreslås at dagpengemottakere kan gjennomføre grunnskoleopplæring, videregående opplæring og fagskoleutdanning på fulltid i dagpengeperioden. Tilsvarende gjelder også norskopplæring og opplæring i grunnleggende ferdigheter. For kurs og annen opplæring som faller utenfor kategoriene grunnopplæring, fagskoleutdanning og høyere utdanning, tillates et omfang av opplæring som i sin helhet tilsvarer maksimalt tre måneders opplæring på fulltid. Dette tilsvarer varigheten i dagpengeforskriften § 4-3 annet ledd bokstav c.

Det er viktig å motvirke at utdanning i dagpengeperioden fortrenger arbeidssøkeraktivitet og forsinker overgangen til arbeid.

Det foreslås å begrense progresjonen ved utdanning ved universiteter og høyskoler til enten ti eller femten studiepoeng per semester. Med inntil femten studiepoeng vil studieprogresjonen være maksimalt 50 pst. av normal progresjon, noe som samsvarer med begrensningen i dagpengeforskriften § 4-3 annet ledd bokstav a.

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

1.3.8 Adgang til å ta opplæring på dagtid

1.3.8.1 DEPARTEMENTETS VURDERING

Folketrygdloven § 4-6 første ledd annet punktum innebærer at opplæring og utdanning som foregår i normal arbeidstid, må være av kortere varighet, tildeles som arbeidsmarkedstiltak eller omfattes av dagpengeforskriften § 4-3 annet ledd bokstavene d og e om deltakelse i introduksjonsprogram eller norsk- og samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Kortere varighet er i dagpengeforskriften definert som tre måneder.

Krav til at opplæringen må foregå utenom normal arbeidstid, videreføres ikke. Dagens arbeidsmarked er i større grad preget av fleksibilitet med hensyn til arbeidstid og arbeidssted. Det bør derfor åpnes for at opplæring kan gjennomføres også på dagtid. Kravet om å være aktiv arbeidssøker vil med dagens teknologiske muligheter kunne ivaretas uavhengig av når og hvor arbeidssøkeraktiviteten foregår.

1.3.9 Hvor lenge dagpenger kan kombineres med opplæring

1.3.9.1 DEPARTEMENTETS VURDERING

Det er viktig å bevare hovedintensjonen med dagpengeordningen og hindre at utdanning i dagpengepe-

rioden fortrenger arbeidssøkeraktivitet, forsinker overgangen til arbeid eller blir en alternativ kilde til finansiering av opplæring og utdanning. Det er derfor hensiktsmessig å sette en maksimal grense på inntil tolv måneder der dagpengemottakere kan kombinere dagpenger med utdanning ved universiteter og høyskoler. For kurs og annen opplæring som ikke omfattes av kategoriene grunnopplæring eller høyere utdanning, foreslås det å tillate opplæring tilsvarende tre måneders opplæring på fulltid.

Retten til å beholde dagpengene under opplæring på grunnskole, videregående og høyere yrkesfaglig nivå, tilpasses begrensningene i dagpengeregelverket. Hvor lenge dagpengene kan kombineres med opplæringen, må i det konkrete tilfellet fastsettes av Arbeids- og velferdsetaten i samråd med dagpengemottakeren i forbindelse med utarbeidelse av opplæringsplanen

For permitterte må retten til å beholde dagpenger under opplæring og utdanning tilpasses varigheten på gjeldende permitteringsperiode. En eventuell fortsettelse av utdanningsløpet etter at den permitterte er tilbake i arbeid, er et forhold som må avtales mellom arbeidsgiver og arbeidstaker, eller eventuelt foregå utenom arbeidstiden.

1.3.10 Adgang til å kombinere dagpenger med støtte fra Lånekassen

1.3.10.1 DEPARTEMENTETS VURDERING

Det legges til grunn at utdanning på høyskole- og universitetsnivå i utgangspunktet finansieres via studielån eller egne midler. Med nye og mer fleksible utdanningsstøtteordninger som ble innført i Lånekassen fra høsten 2020, er det mulig å motta gradert studiestøtte også til studier med redusert progresjon som kombineres med arbeid. Det vil være uheldig om personer som har kombinert jobb med utdanning, og som har søkt om støtte fra Lånekassen, ikke også skal kunne søke om dagpenger dersom de på et senere tidspunkt blir arbeidsledige eller permittert.

Det foreslås at stønadsmottakere som tar opplæring eller utdanning kan kombinere dagpenger med støtte fra Lånekassen. Bakgrunnen for denne vurderingen er at stipend fra Lånekassen er behovsprøvd og at avkortningsreglene også gjelder for studenter som mottar dagpenger. Omgjøring av lån til stipend er avhengig av inntekt, og personer med dagpenger over inntektsgrensen for studiestøtte vil få mindre stipend og mer lån.

Det vises videre til at flere av de andre vilkårene for ordningen, slik som alderskravet, kravet om redusert studieprogresjon og kravet om å være reell arbeidssøker, vil hindre at dagpenger blir en alternativ finansieringskilde for utdanning.

1.3.11 Forslag om å redusere dagpengesatsen

1.3.11.1 DEPARTEMENTETS VURDERING

Det foreslås at dagpengesatsen ikke skal reduseres i opplæringsperioden for helt ledige og helt permitterte som tar opplæring på grunn- og videregående nivå og høyere yrkesfaglig utdanning. Mange i denne gruppen vil ha et lavere dagpengegrunnlag, og redusert sats kan gi mindre insentiv til å ta utdanning i dagpengeperioden. Ordinær dagpengesats for denne gruppen vil stimulere dagpengemottakerne til å ta en opplæring i dagpengeperioden som vil styrke deres muligheter i arbeidsmarkedet.

Høringsforslaget om å redusere dagpengesatsen for stønadsmottakere som kombinerer dagpenger med utdanning ved universiteter og høyskoler opprettholdes ikke. Det tillates dermed at alle som får innvilget søknaden om å beholde dagpengene mens de tar opplæring og utdanning, mottar ordinær sats. Bakgrunnen for dette er at redusert dagpengesats også vil ramme ledige og permitterte som ikke søker om utdanningsstøtte fra Lånekassen. Det vil være urimelig å redusere dagpengeutbetalingene til voksne stønadsmottakere som ikke mottar støtte fra Lånekassen. Redusert sats vil i tillegg øke de administrative kostnadene i Arbeids- og velferdsetaten. Studiestøtte fra Lånekassen er behovsprøvd og mange som mottar dagpenger, vil antakeligvis overskride inntektsgrensen for stipend og kun ende opp med utdanningslån. Dagpengemottakere med lavt dagpengegrunnlag vil kunne få omgjort lån til stipend, i likhet med andre trygdemottakere.

1.3.12 Søknadsplikt og krav om godkjent opplæringsplan

1.3.12.1 DEPARTEMENTETS VURDERING

Ordningen med dagpenger under opplæring og utdanning skal være søknadspliktig. Ordningen med forutgående søknad er viktig for at Arbeids- og velferdsetaten skal få oversikt over hvem som deltar i opplæring, hva slags type opplæring de tar og med hvilken varighet og studieprogresjon.

Godkjenningsprosessen skal i størst mulig utstrekning basere seg på objektive kriterier. I vurderingen av den enkelte søknad må Arbeids- og velferdsetaten ta stilling til om formelle krav til for eksempel alder, innledende arbeidssøkerperiode og studieprogresjon er oppfylt. Etaten skal ikke måtte gjøre individuelle vurderinger av om opplæringen eller utdanningen er nødvendig og hensiktsmessig for at den enkelte skal komme i arbeid.

Arbeids- og velferdsetaten utarbeider i samråd med dagpengemottakeren en opplæringsplan som skal godkjennes av etaten. Av planen skal det fremgå hvilken type opplæring dagpengemottakeren får tillatelse til å

ta, med hvilken grad av studieprogresjon og hvor lenge opplæringen kan tas i dagpengeperioden.

1.3.13 Konsekvenser ved brudd på opplæringsplan

1.3.13.1 DEPARTEMENTETS VURDERING

Folketrygdloven § 4-21 bestemmer at retten til dagpenger faller bort fra det tidspunktet dagpengemottakeren ikke lenger fyller vilkårene om å være reell arbeidssøker, og gjeninntretr når disse vilkårene igjen er oppfylt. En dagpengemottaker under opplæring som ikke følger den undervisningen eller tar de eksamener vedkommende har fått tillatelse til i dagpengeperioden, er ikke ensbetydende med at vedkommende ikke er å anse som reell arbeidssøker. Bortfall av dagpenger etter § 4-21 kan først vurderes dersom dagpengemottakeren som kombinerer opplæring eller utdanning med dagpenger, ikke aktivt søker arbeid og ikke er tilgjengelig for arbeidsmarkedet.

Dagpengemottakere som får tillatelse til å ta opplæring på grunnskole og videregående skoles nivå samt opplæring i grunnleggende ferdigheter, kan få et begrenset unntak fra kravet om å være reell arbeidssøker og mulighet til å ta opplæring med full studieprogresjon i inntil hele dagpengeperiodens varighet. Ved større avvik fra opplæringsplanen legges det til grunn at disse stønadsmottakerne ikke lenger vil omfattes av det begrensede unntaket fra kravet om å være reell arbeidssøker. Vedkommende må da være villig til å søke om og ta arbeid på fulltid og i hele landet. Departementet vil i forskriften innføre formelle krav til gjennomføring av opplæringen for denne gruppen.

Brudd på opplæringsplan kan medføre at tillatelsen til å ta opplæring i dagpengeperioden bortfaller. Ved større avvik fra opplæringsplanen legges det til grunn at Arbeids- og velferdsetaten kan treffe vedtak om at retten til å kombinere opplæring med dagpenger opphører.

1.3.14 Evaluering av regelverket

1.3.14.1 DEPARTEMENTETS VURDERING

I løpet av 2022 vil det bli satt i gang en evaluering av regelverket som skal kartlegge omfanget av søknader, hvem som får innvilget opplæring i dagpengeperioden, hva slags type opplæring som blir innvilget og om planlagt opplæring blir fullført eller avbrutt. Evalueringen vil gjennomgå mulige effekter på tilstrømmingen til dagpengeordningen, kartlegge hvilke effekter opplæringen har på varigheten av dagpengeperioden og arbeidssøkeraktiviteten, og på noe lengre sikt vurdere hvordan opplæringen påvirker overgangen til arbeid. Regelverket vil bli vurdert på nytt i lys av resultatene fra evalueringen. Dersom evalueringen tilsier at muligheten til å kombinere dagpenger med støtte fra Lånekassen gir en

urimelig høy studiefinansiering, vil dette tas opp til fornyet vurdering.

1.4 Videreføring av midlertidig ordning for opplæring i dagpengeperioden

1.4.1 Innledning

Ved kongelig resolusjon av 22. april 2020 ble det vedtatt ny § 2-8 i midlertidig forskrift 20. mars 2020 nr. 368 om unntak fra folketrygdloven og arbeidsmiljøloven i forbindelse med covid-19-pandemien, som med virkning fra og med 20. april 2020 ga midlertidig adgang til å kombinere dagpenger med utdanning eller opplæring. Bestemmelsen i § 2-8 ble gitt som et generelt unntak fra folketrygdlovens hovedregel om at dagpenger ikke kan ytes når dagpengemottakeren tar utdanning eller gjennomgår opplæring. Den midlertidige ordningen skulle opprinnelig opphøre 1. september 2020, men ble forlenget først til 1. januar 2021 og deretter til 1. juli 2021. Det vises til Prop. 27 L (2020–2021) Endringer i folketrygdloven og enkelte andre lover (samleproposisjon høsten 2020), kapittel 2.

Det foreslås i proposisjonen her et nytt, permanent regelverk for å kombinere dagpenger under arbeidsløshet med opplæring og utdanning. Arbeids- og velferdsetaten har gitt uttrykk for at et slikt regelverk ikke vil kunne implementeres med virkning fra 1. juli 2021. Det foreslås derfor å forlenge dagens midlertidige ordning frem til nytt regelverk kan iverksettes. En slik forlengelse er begrunnet med at det for dagpengemottakerne og Arbeids- og velferdsetaten vil være problematisk å forholde seg til en mellomliggende periode der det ordinære dagpengeregulverkets regler for dagpenger og opplæring igjen gjelder, før et nytt regelverk trer i kraft. For å kunne forlenge ordningen, foreslås det at den midlertidige forskriftshjemmelen i folketrygdloven § 4-6 fjerde ledd, som gir adgang til å fravike hovedregelen om at dagpenger ikke kan kombineres med opplæring, forlenges til 1. oktober 2021. Det vil bli vurdere nærmere om det er behov for å gi regler for overgangen fra midlertidig ordning til den nye varige ordningen.

Det vises til proposisjonens kapittel 5.2 der bakgrunn og vurdering er nærmere gjort greie for.

1.5 Økonomiske og administrative konsekvenser

De økonomiske og administrative konsekvensene av å innføre det nye regelverket vil blant annet være avhengig av utviklingen i ledighetsnivå, hva slags sammensetning de ledige har, atferden til arbeidssøkere og tilbud av opplæring.

Å gi utvidet rett til å ta opplæring og utdanning med dagpenger vil ha effekter som trekker i ulike retninger. Utgiftene kan øke både fordi flere ledige benytter seg av muligheten til å ta opplæring eller utdanning i dagpengeperioden, men også fordi flere med dagpengerettigheter som ønsker å ta utdanning, kan søke seg mot ord-

ningen. Flere kan også ha lengre varighet av dagpengeperioden. Det vil gi økte dagpengeutgifter. På den annen side kan utgifter over tid også bli redusert fordi det blir færre som går over til varige trygdeordninger dersom de får en mer stabil tilknytning til arbeidsmarkedet. Utgifter til saksbehandling i Arbeids- og velferdsetaten kan også komme til å øke dersom antall søknader øker.

Regjeringen vil i revidert nasjonalbudsjett 2021 komme tilbake til de budsjettmessige konsekvensene i 2021 av å iverksette nytt regelverk fra 1. oktober 2021. De budsjettmessige konsekvensene for 2022 vil regjeringen komme tilbake til i forbindelse med statsbudsjettet for 2022.

Forslaget om å videreføre den midlertidige ordningen frem til 1. oktober 2021 antas å ikke ha administrative konsekvenser. Forlengelsen kan medføre at noen flere søker om dagpenger fremfor å benytte Lånekasens tilbud, eller at noen mottar dagpenger i en lengre periode enn de ellers ville ha gjort.

Regjeringen vil komme tilbake til de økonomiske konsekvensene av å forlenge den midlertidige ordningen til 1. oktober 2021 i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 2021.

2. Komiteens behandling

Som ledd i komiteens behandling av proposjonen ble det åpnet for å sende inn skriftlige innspill til saken.

Følgende kom med skriftlig innspill:

- Fellesforbundet For Sjøfolk.
- Akademikerne.
- Tekna.
- NITO.
- Norsk studentorganisasjon.
- Nasjonalt fagskoleråd.

3. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Elise Bjørnebekk-Waagen, Lise Christoffersen, Arild Grande og fungerende leder Rigmor Aasrud, fra Høyre, Margret Hagerup, Heidi Nordby Lunde og Kristian Tonning Riise, fra Fremskrittspartiet, Jon Georg Dale og Bjørnar Laabak, fra Senterpartiet, Per Olaf Lundteigen, fra Sosialistisk Venstreparti, Solfrid Lerbrekk, og fra Kristelig Folkeparti, Torill Selsvold Nyborg, viser til Prop. 170 L (2020–2021) om Endringer i folketryktdloven (adgang til å ta opplæring og utdanning med dagpenger).

Komiteen viser til at dagpenger både er en viktig inntektssikringsordning og et arbeidsmarkedspolitisk virkemiddel. Dagpenger skal være en midlertidig sikring av inntekt til personer som har mistet jobben, men

skal også være innrettet slik at dagpengemottakeren motiveres til aktiv arbeidssøking. Komiteen viser til at hovedregelen i folketryktdloven § 4-6 første ledd er at personer som tar opplæring eller utdanning, eller deltar i ulønnet arbeid, ikke gis dagpenger, ettersom disse normalt ikke er disponible for arbeidsmarkedet i denne perioden, samt at det overfor de som må finansiere utdanning med studielån eller egne midler, kan virke urimelig dersom det i stor grad tillates at arbeidssøkere får finansiert utdanningen sin gjennom dagpenger. Folketryktdloven § 4-6 første ledd annet punktum åpner imidlertid for at det i nærmere angitte tilfeller kan gis unntak fra hovedregelen om at dagpenger ikke kan kombineres med utdanning.

Komiteen viser til at dagens arbeidsmarked i stadig større grad stiller krav om kompetanse og formelle kvalifikasjoner. Behovet for å endre på et for rigid regelverk som hindrer permitterte og arbeidsledige i å ta den utdanningen som kanskje er veien tilbake i jobb, har lenge vært klart. Det er også bakgrunnen for tre offentlige utredninger som har fremmet forslag om endringer i dagpengeregelverket: NOU 2018:13 Voksne i grunn- og videregående opplæring (heretter Livsoppholdsutvalget), NOU 2019:12 Lærekraftig utvikling (heretter Etter- og videreutdanningsutvalget), og NOU 2019:7 Arbeid og inntektssikring (heretter Sysselsettingsutvalgets ekspertgruppe).

Komiteen viser til at covid-19-pandemien ytterligere har aktualisert dette behovet for å gjøre endringer i anledningen til å kombinere dagpenger med opplæring og utdanning, ettersom det gjerne er folk med kortere utdanning som rammes hardest når folk blir permitterte og mister jobben. Konsekvensene av pandemien har derfor nødvendiggjort midlertidige ordninger i påvente av at nye varige endringer blir klare.

Komiteen viser til at det fra 20. april 2020 ble innført en midlertidig ordning som gjør det lettere å ta opplæring som den enkelte selv tar initiativ til, og samtidig beholde retten til dagpenger. I den midlertidige ordningen, som omfatter alle ledige og permitterte, er kravet til forutgående søknad til Arbeids- og velferdsetaten opphevet, mens kravet om aktiv arbeidssøking og om å være disponibel for arbeidsmarkedet er opprettholdt. Ordningen er vedtatt forlenget frem til 1. juli 2021, jf. dagpengeforskriften § 4-3a. Komiteen viser til at Arbeids- og velferdsetaten i forlengelse av dette har måttet håndtere en sterk økning i antall dagpengesøknader, parallelt med stadige endringer i regelverk for inntektssikringsordningene, og at en ny, varig ordning krever tekniske endringer i saksbehandlingssystemet som det vil ta tid å få på plass.

Komiteen viser til at de foreslåtte endringene i regelverket nå legger særlig til rette for at dagpengemottakere kan ta grunn- og videregående opplæring og fagskoleutdanning, og at det for denne typen opplæring er

foreslått en nedre aldersgrense på 25 år, med mulighet til å ta utdanning på full tid, og begrensninger i kravet om å være reell arbeidssøker, mens det for utdanning ved høyskoler og universiteter er noen flere begrensninger, blant annet når det kommer til aldersgrense, studieprogresjon, varighet og kravet om å være reell arbeidssøker, samt en nedre aldersgrense på 30 år. Komiteen viser til at det også er foreslått en begrensning på inntil 15 studiepoeng per semester, som tilsvarer 50 pst. studieprogresjon, med en maksvarighet på inntil 12 måneder for å unngå at dagpenger blir et alternativ til lånekassefinansiert utdanning.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet understreker at arbeidsledighet har store kostnader både for samfunnet og for den enkelte. For Arbeiderpartiet og Senterpartiet er ingen oppgave viktigere enn å få hele folket i arbeid. Muligheten for å tilegne seg arbeidsrelevant kompetanse er avgjørende for å sikre høy sysselsetting.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser til at proposisjonen er en oppfølging av stortingsvedtak nr. 319, 15. desember 2017. Flertallet påpeker at vedtaket ble fattet mot stemmene fra representantene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Venstre. Flertallet viser videre til forslag fremmet av Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti i forbindelse med Stortingets behandling av Prop. 1 S (2020–2021), jf. Innst. 15 S (2020–2021) om å åpne for at personer over 25 år uten fullført VGO eller grunnskole skulle kunne delta i utdanning med dagpenger. Forslaget fikk ikke flertall ettersom regjeringspartiene og Fremskrittspartiet stemte imot forslaget. Flertallet viser til at personer uten fullført videregående opplæring har fått det vanskeligere på arbeidsmarkedet de siste tiårene, og analyser viser at denne utviklingen vil forsterkes i årene fremover. Flertallet mener det er kritikkverdig at regjeringen ikke har fulgt opp Stortingets vedtak raskere.

Flertallet støtter intensjonen om å gjøre det lettere å kombinere dagpenger og utdanning. Flertallet understreker at det er avgjørende at ledige og permitterte får god informasjon om de mulighetene som finnes for å delta i utdanning, og at de følges opp tett fra Navs side. For mange ledige vil det være krevende å sette seg inn i hvilke utdanningstilbud som er tilgjengelige og lar seg kombinere med dagpenger. For personer uten fullført grunnskole eller VGO mener flertallet at det vil være viktig med tett og systematisk oppfølging for å legge til rette for å fullføre et utdanningsløp på dagpenger.

Flertallet fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen pålegge Nav en informasjonsplikt overfor mottakere av dagpenger om de mulighetene de har for å delta i utdanning eller opplæring.»

«Stortinget ber regjeringen sikre at dagpengemottakere uten fullført utdanning på grunnskole- eller videregående nivå følges opp tett og systematisk om de benytter muligheten til å delta i utdanning med dagpenger.»

Flertallet viser til at proposisjonen ikke omtaler hvorvidt eksisterende studietilbud vil dekke behovet dersom flere i fremtiden skal kombinere dagpenger og utdanning. Etterspørselen etter fagarbeidere vil øke kraftig i årene fremover. Å gjøre det enklere å gjennomføre yrkesfaglig utdanning i kombinasjon med dagpenger vil kunne bedre den enkeltes mulighet til å komme i arbeid og sikre det norske samfunnet tilgang på kritisk kompetanse i årene fremover. Dette vil imidlertid også forutsette en generell styrking av både yrkesfagopplæringen, lærlingordningen og fagskoleutdanningene, slik at det faktisk finnes et reelt studietilbud for personer som ønsker å benytte muligheten til å kombinere dagpenger med utdanning. For yrkesfaglige studier er det allerede en stor mangel på tilgjengelige lærlingplasser.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet viser til forslag i Arbeiderpartiets og Senterpartiets alternative statsbudsjett for 2021 om en styrket satsing på yrkesfagene.

Disse medlemmer viser videre til at endringene i dagpengeregelverket må sees i sammenheng med andre pågående prosesser knyttet til mulighetene voksne personer har for å fullføre utdanning på grunnskole- og videregående nivå som for eksempel oppfølgingen av Lied-utvalgets anbefalinger om modulbasert opplæring for voksne.

Disse medlemmer mener det er positivt at en forskriftsfesting av reglene åpner for at regjeringen raskt kan respondere og endre på reglene i ekstraordinære situasjoner. Covid-19-pandemien har vist viktigheten av å kunne gjøre denne typen tilpasninger i en krisesituasjon med høy arbeidsledighet. Det er i proposisjonen ikke utfyllende beskrevet hvilke endringer som kan være aktuelle å innføre som midlertidige tiltak i eventuelle fremtidige krisescenarier. For at responsen i en krisesituasjon skal være rask og treffsikker, mener disse medlemmer at regjeringen i dialog med arbeidslivet og utdanningsinstitusjonene må klargjøre hvilke endringer som kan være aktuelle i perioder med høy arbeidsledighet.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, mener det er viktig å

understreke at muligheten til å gjøre endringer i forskrift ikke er ment å gi adgang til å innføre endringer som innebærer innskrenkninger av muligheten til å kombinere dagpenger og utdanning.

Flertallet viser til at regjeringen foreslår at de midlertidige unntakene om utdanning og dagpenger som ble innført på grunn av covid-19-pandemien, skal videreføres frem til reglene foreslått i proposisjonen trer i kraft 1. oktober 2021. Flertallet mener det er avgjørende at krisetiltakene i møte med pandemien opprettholdes så lenge krisen varer. Flertallet forventer at regjeringen følger situasjonen i arbeidsmarkedet nøye og vurderer behovet for å forlenge de midlertidige unntakene på et senere tidspunkt.

Komiteens medlemmer fra Arbeiderpartiet og Senterpartiet understreker at det er viktig at endringer i regelverket ikke medfører at dagpenger fremstår som en alternativ kilde til studiefinansiering eller unødig forsinker overgangen fra ledighet til arbeid.

Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, viser samtidig til at de færreste fulltidsstudenter i dag er i stand til å finansiere livsopphold under studiene utelukkende basert på støtte fra Lånekassen. Flertallet viser i denne sammenheng til foreslåtte bevilgninger i Arbeiderpartiets, Senterpartiets og Sosialistisk Venstrepartis alternative statsbudsjett for 2021 knyttet til økte bevilgninger til studentboliger, reisestipend og helsetjenester. Flertallet viser videre til at et flertall på Stortinget våren 2020 vedtok å bevilge 1 mrd. kroner til konvertering av tillegsslån til stipend for studenter som kunne dokumentere inntektsbortfall, samt ytterligere 1 mrd. kroner i januar 2021.

Flertallet viser videre til at flere av problemstillingene som aktualiseres i proposisjonen, henger tett sammen med hvordan universiteter og høyskoler finansieres og utformer sine tilbud. Flertallet mener det må forventes at utdanningsinstitusjonene selv vurderer nødvendige tilpasninger i sin organisering og studietilbud i tråd med det nye regelverket.

Komiteens medlem fra Sosialistisk Venstreparti viser til sine merknader om studenter og dagpenger i forbindelse med Stortingets behandling av Prop. 1 S (2020–2021), jf. Innst. 15 (2020–2021). Dette medlem påpeker at studenter er blant gruppene som sliter aller mest som følge av covid-19-pandemien. En NRK-undersøkelse utført av Kantar i desember 2020 viser at to av fem studenter har dårligere råd under pandemien. Det er i størst grad studenter og selvstendig næringsdrivende som rapporterer om trangere tider.

Studentene oppgir selv at det er bred enighet om at studiestøtten ikke er nok til å leve på.

Dette medlem viser til at syv av ti studenter jobber ved siden av studier, og mange har opplevd å bli permittert fra arbeidsplassen sin. En undersøkelse gjennomført midt under krisen, viser at én av tre studenter har fått pengehjelp fra familiemedlemmer under covid-19-pandemien. Studenter med jobb ved siden av studier bidrar med skatt på lik linje med andre arbeidstakere, og bør derfor ha rett til bistand fra fellesskapet spesielt i en ekstraordinær og krevende situasjon. Det er viktig å sikre at studenter ikke må slutte med studier som kvalifiserer til arbeid, særlig ikke i en tid hvor det bør være spesielt fokus på å forhindre økende ledighet på andre siden av pandemien.

Dette medlem fremmer på denne bakgrunn følgende forslag:

«Stortinget ber regjeringen sikre at også studenter som mottar lån eller stipend fra Lånekassen, kan motta dagpenger ved inntektsbortfall som følge av covid-19-pandemien.»

4. Forslag fra mindretall

Forslag fra Sosialistisk Venstreparti:

Forslag 1

Stortinget ber regjeringen sikre at også studenter som mottar lån eller stipend fra Lånekassen, kan motta dagpenger ved inntektsbortfall som følge av covid-19-pandemien.

5. Komiteens tilråding

Komiteens tilråding A fremmes av en samlet komité. Komiteens tilråding B fremmes av medlemmene fra Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti.

Komiteen har for øvrig ingen merknader, viser til proposisjonen og rår Stortinget til å gjøre følgende

vedtak:

A.

V e d t a k t i l l o v

om endringer i folketrygdloven (adgang til å ta opplæring og utdanning med dagpenger)

I

I lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd gjøres følgende endringer:

§ 4-6 første ledd skal lyde:

Det ytes ikke dagpenger til medlemmer som tar utdanning eller opplæring, eller deltar i ulønnet arbeid, med mindre det er særskilt bestemt. Departementet gir forskrift om i hvilke tilfeller det kan gis dagpenger under utdanning eller opplæring og ved ulønnet arbeid.

§ 4-6 annet ledd skal lyde:

Departementet gir forskrift om at medlemmer som etter forskrift gitt i medhold av første ledd får dagpenger mens de tar opplæring eller utdanning, kan regnes som reelle arbeidssøkere, selv om de bare søker arbeid innenfor et begrenset geografisk område, og bare søker arbeid som lar seg forene med opplæringen eller utdanningen.

§ 4-6 fjerde ledd skal lyde:

Fram til 1. oktober 2021 kan departementet uten hinder av første ledd gi forskrift om at dagpenger kan kombineres med utdanning eller opplæring

II

1. Loven trer i kraft fra den tid Kongen bestemmer. Endringene i folketrygdloven § 4-6 fjerde ledd trer i kraft 1. juli 2021.
2. Departementet kan gi forskrifter om overgangsregler.

B.

I

Stortinget ber regjeringen pålegge Nav en informasjonsplikt overfor mottakere av dagpenger om de mulighetene de har for å delta i utdanning eller opplæring.

II

Stortinget ber regjeringen sikre at dagpengemottakere uten fullført utdannelse på grunnskole- eller videregående nivå følges opp tett og systematisk om de benytter muligheten til å delta i utdanning med dagpenger.

Oslo, i arbeids- og sosialkomiteen, den 20. mai 2021

Rigmor Aasrud

fung. leder

Kristian Tonning Riise

ordfører

