



DET KONGELIGE  
ARBEIDS- OG SOSIALDEPARTEMENT

# Prop. 170 L

(2020–2021)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

---

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



# Innhold

<b>1</b>	<b>Proposisjonens hovedinnhold</b> .....	5	4.3	Innføring av aldersgrenser .....	17
			4.3.1	Forslaget i høringsnotatet .....	17
			4.3.2	Høringsinstansenes syn .....	18
<b>2</b>	<b>Bakgrunnen for forslaget</b> .....	6	4.3.3	Departementets vurdering .....	19
2.1	Anmodningsvedtak fra Stortinget .....	6	4.4	Opplæring for innvandrere og deltakelse i arbeidsmarkeds-tiltak .....	20
2.2	Innspill fra offentlige utvalg .....	6			
2.2.1	NOU 2018: 13 Livsoppholdsutvalget .....	6	4.4.1	Forslag i høringsnotatet .....	20
2.2.2	NOU 2019: 12 Etter- og videreutdanningsutvalget .....	7	4.4.2	Høringsinstansenes syn .....	20
2.2.3	NOU 2019: 7 Sysselsettingsutvalgets ekspertgruppe .....	7	4.4.3	Departementets vurdering .....	20
2.3	Gjeldende rett .....	7	4.5	Delvis unntak fra kravet om å være reell arbeidssøker .....	20
2.3.1	Rett til dagpenger under opplæring – hovedregel .....	7	4.5.1	Forslaget i høringsnotatet .....	20
2.3.2	Adgang til å kombinere dagpenger med opplæring – unntak fra hovedregelen .....	8	4.5.2	Høringsinstansenes syn .....	21
2.3.3	Gjeldende unntak i dagpengeforskriften .....	8	4.5.3	Departementets vurdering .....	21
2.3.4	Opplæring innvilget som arbeidsmarkedstiltak .....	9	4.6	Krav om tre måneders innledende arbeidssøkerperiode .....	22
2.3.5	Dagpenger og EØS-retten .....	10	4.6.1	Forslaget i høringsnotatet .....	22
2.3.6	Erfaringer med gjeldende regelverk .....	11	4.6.2	Høringsinstansenes syn .....	22
2.3.7	Behov for å fornye dagens regelverk .....	11	4.6.3	Departementets vurdering .....	23
2.3.8	Hensyn som må ivaretas i nytt regelverk .....	11	4.7	Opplæringens omfang i dagpengeperioden .....	23
2.3.9	Høringen .....	12	4.7.1	Forslaget i høringsnotatet .....	23
			4.7.2	Høringsinstansenes syn .....	24
			4.7.3	Departementets vurdering .....	25
<b>3</b>	<b>Endringer i folketrygdloven</b> .....	13	4.8	Adgang til å ta opplæring på dagtid .....	25
3.1	Forskriftshjemmelen i folketrygdloven § 4-6 første ledd .....	13	4.8.1	Forslaget i høringsnotatet .....	25
3.1.1	Forslaget i høringsnotatet .....	13	4.8.2	Høringsinstansenes syn .....	25
3.1.2	Høringsinstansenes syn .....	13	4.8.3	Departementets vurdering .....	26
3.1.3	Departementets vurdering .....	13	4.9	Hvor lenge dagpenger kan kombineres med opplæring .....	26
3.2	Kravet om å være reell arbeidssøker .....	14	4.9.1	Forslaget i høringsnotatet .....	26
3.2.1	Forslag i høringsnotatet .....	14	4.9.2	Høringsinstansenes syn .....	26
3.2.2	Høringsinstansenes syn .....	14	4.9.3	Departementets vurdering .....	27
3.2.3	Departementets vurdering .....	14	4.10	Adgang til å kombinere dagpenger med støtte fra Lånekassen .....	27
			4.10.1	Forslaget i høringsnotatet .....	27
			4.10.2	Høringsinstansenes syn .....	27
			4.10.3	Departementets vurdering .....	28
<b>4</b>	<b>Endringer i dagpengeforskriften</b> .....	16	4.11	Forslag om å redusere dagpengesatsen .....	28
4.1	Innledning .....	16	4.11.1	Forslaget i høringsnotatet .....	28
4.2	Målgruppen begrenses til helt ledige og helt permitterte .....	16	4.11.2	Høringsinstansenes syn .....	29
4.2.1	Forslaget i høringsnotatet .....	16	4.11.3	Departementets vurdering .....	29
4.2.2	Høringsinstansenes syn .....	16	4.12	Søknadsplikt og krav om godkjent opplæringsplan .....	30
4.2.3	Departementets vurdering .....	17	4.12.1	Forslaget i høringsnotatet .....	30
			4.12.2	Høringsinstansenes syn .....	30
			4.12.3	Departementets vurdering .....	31

4.13	Konsekvenser ved brudd på opplæringsplan .....	31	<b>6</b>	<b>Økonomiske og administrative konsekvenser .....</b>	<b>36</b>
4.13.1	Forslaget i høringsnotatet .....	31	<b>7</b>	<b>Merknader til lovendringene ....</b>	<b>37</b>
4.13.2	Høringsinstansenes syn .....	32			
4.13.3	Departementets vurdering .....	32			
4.14	Evaluering av regelverket .....	33		<b>Forslag til lov om endringer i folketrygdloven (adgang til å ta opplæring og utdanning med dagpenger) .....</b>	<b>38</b>
4.14.1	Forslaget i høringsnotatet .....	33			
4.14.2	Høringsinstansenes syn .....	33			
4.14.3	Departementets vurdering .....	33			
<b>5</b>	<b>Videreføring av midlertidig ordning for opplæring i dagpengeperioden .....</b>	<b>34</b>			
5.1	Innledning .....	34			
5.2	Bakgrunn og vurdering .....	34			



DET KONGELIGE  
ARBEIDS- OG SOSIALDEPARTEMENT

# Prop. 170 L

(2020–2021)

Proposisjon til Stortinget (forslag til lovvedtak)

---

## Endringer i folketrygdloven (adgang til å ta opplæring og utdanning med dagpenger)

*Tilråding fra Arbeids- og sosialdepartementet 9. april 2021,  
godkjent i statsråd samme dag.  
(Regjeringen Solberg)*

### 1 Proposisjonens hovedinnhold

Arbeids- og sosialdepartementet fremmer i proposisjonen her forslag til endringer i dagpengeregelverket vedrørende adgangen til å ta utdanning og opplæring mens man mottar dagpenger. Forslaget følger opp Stortingets anmodningsvedtak 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 utdan-

ning 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. Departementet foreslår 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, videreføres fram til 1. oktober 2021.

## 2 Bakgrunnen for forslaget

### 2.1 Anmodningsvedtak fra Stortinget

Stortinget fattet 15. desember 2017 et anmodningsvedtak 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 (anmodningsvedtak nr. 319).

### 2.2 Innspill fra offentlige utvalg

Forslaget har også bakgrunn i tre offentlige utredninger som har fremmet forslag om endringer i dagpengeregelverket for å gi bedre mulighet til å kombinere dagpenger med opplæring og utdanning. Det gjelder følgende tre utredninger:

- 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).

Så vel Livsoppholdsutvalget, Etter- og videreutdanningsutvalget og Sysselsettingsutvalgets ekspertgruppe har fremmet forslag til endringer i dagpengeregelverket for å gi bedre mulighet til å kombinere dagpenger med opplæring og utdanning. Hovedbudskapet fra de tre utvalgene har vært at man innenfor dagpengeordningen bør gjøre det lettere å kombinere utdanning med dagpenger.

Samtidig understreker utvalgene at et nytt regelverk må utformes uten at trygdesystemet framstår som en alternativ kilde til studiefinansiering. De trekker også fram at opplæring og utdanning i dagpengeperioden kan fortrenge arbeidssøkeraktivitet og forsinke overgangen til arbeid. De viktigste elementene i et nytt regelverk som kan motvirke dette, kan være å kreve en viss lengde på ledigheten før retten til å kombinere dagpenger med opplæring og utdanning inntreffer, begrenset studieprogresjon ved å sette en øvre grense for antall studiepoeng og ved eventuelt å

innføre en egenandel, for eksempel gjennom redusert dagpengesats i opplæringsperioden. Det foreslås også en aldersmessig avgrensning av målgruppen for å kunne kombinere dagpenger med utdanning eller opplæring.

Nedenfor gir departementet en kort oppsummering av utvalgenes forslag vedrørende mulighetene for å kombinere dagpenger med opplæring og utdanning.

#### 2.2.1 NOU 2018: 13 Livsoppholdsutvalget

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

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

Med stønad som tilsvarende full dagpengesats vil arbeidsledige som velger utdanning, i gjennomsnitt motta en høyere samlet støtte enn de som søker jobb på vanlig måte, fordi de mottar dagpenger en lengre periode. Utvalget foreslår derfor at dagpenger under opplæring settes til 60 prosent av ordinær sats, uavhengig av hvor lang dagpengeperiode dagpengemottakeren har rett til. Retten til dagpenger ved utdanning under arbeidsledighet foreslås avgrenset til personer i alderen 30–55 år.

Utvalget foreslår videre at dagpenger ved grunn- og videregående opplæring tilpasses varighetsbegrensningene i dagens dagpengeregelverk. Opplæring med dagpenger kan starte opp tidligst etter tre måneders arbeidssøkerperiode. Utvalget foreslår at det skal utarbeides en realistisk opplæringsplan i samarbeid med, og

godkjent av, Arbeids- og velferdsetaten. Opp læringsplanen skal følges opp av Arbeids- og velferdsetaten.

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

### 2.2.2 NOU 2019: 12 Etter- og videreutdanningsutvalget

Etter- og videreutdanningsutvalget avga sin utredning i juni 2019. Målgruppen for utvalgets forslag når det gjelder opplæring med dagpenger er dagpengemottakere som har gjennomført og bestått videregående utdanning eller tilsvarende uten å ha en formell utdanning utover dette. Når det gjelder utdanning med dagpenger for voksne som mangler grunnleggende opplæring, viser utvalget til NOU 2018: 13 Livsoppholdsutvalget.

Utvalget tar til orde for at helt ledige dagpengemottakere skal få utvidet mulighet til å ta utdanning. For å redusere misbrukspotensialet bør det stilles vilkår om redusert studieprogresjon og krav om tre måneders aktiv arbeidssøkerperiode før det er aktuelt å påbegynne utdanningen.

Utvalget foreslår at det skal være mulig å ta inntil ti studiepoeng for hvert halvår som dagpengemottaker. I perioder med lavkonjunktur og høy ledighet foreslår utvalget at omfanget av utdanningen kan økes til maksimalt 20 studiepoeng. Utdanningen fastsettes som en rettighet for de som tilfredsstiller vilkårene for rett til dagpenger. Dersom et system for godkjenning av ikke-formell kompetanse kommer på plass, kan ordningen vurderes utvidet til også å omfatte denne typen opplæring. Utdanningen skal tilpasses gjeldende dagpengeregelverk med hensyn til dagpengenivå, varighetsbegrensninger, aktivitetskrav, oppfølging og bruk av sanksjoner mv.

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

### 2.2.3 NOU 2019: 7 Sysselsettingsutvalgets ekspertgruppe

Ekspertgruppen avga sin utredning i mars 2019. Ekspertgruppen mener det er sterke grunner som taler for å åpne for at arbeidsledige med lav

eller lite relevant kompetanse får muligheten til å ta grunnskole eller videregående opplæring i dagpengeperioden mot en reduksjon i dagpengene. Den trekker fram at det er viktig å få flere til å fullføre videregående opplæring, og støtter derfor Livsoppholdsutvalgets forslag om forsøk på dette området.

Ekspertgruppen mener også at det bør være en nedre aldersgrense for ordningen, som 25 eller 30 år, for å hindre at elever og studenter i ordinær utdanning finansierer utdanningen med dagpenger.

For å motvirke at enkelte strategisk tilpasser seg til ledighet i forkant av et planlagt utdanningsløp, påpeker ekspertgruppen at det kan være grunn til å stille krav om en innledende arbeidssøkerperiode før man kan påbegynne opplæring i dagpengeperioden. Arbeidssøkerperioden kan for eksempel i tråd med Livsoppholdsutvalgets forslag være tre måneder. Samtidig trekker ekspertgruppen fram at en slik periode kan virke innelåsende ved at utdanning ikke kan påbegynnes i denne perioden.

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

Siden høyere utdanning vanligvis finansieres gjennom lån og stipend fra Lånekassen med betydelig lavere satser enn dagpengeytelsen, mener ekspertgruppen at det er rimelig at en betydelig del av dagpengene i en slik ordning utbetales som lån. Det kan også være rimelig å sette en maksimal varighet for utdanningsperioden på ett år, og at dagpengemottakeren deretter må erstatte dagpenger med vanlig studiefinansiering dersom vedkommende ønsker å studere videre.

## 2.3 Gjeldende rett

### 2.3.1 Rett til dagpenger under opplæring – hovedregel

Dagpenger under arbeidsløshet skal gi delvis dekning for bortfall av arbeidsinntekt som følge av arbeidsløshet, jf. formålsbestemmelsen i folke-

trygdloven (lov 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd) § 4-1. De som ønsker å kombinere dagpenger med opplæring må oppfylle samtlige inngangsvilkår for retten til dagpenger.

For å ha krav på dagpenger, må søkeren ha tapt arbeidsinntekt og fått redusert sin arbeidstid med minst 50 prosent, jf. folketrygdloven § 4-3. I § 4-4 stilles det krav om at dagpengesøkeren har hatt en minsteinntekt på minst 1,5 ganger folketrygdens grunnbeløp i løpet av de siste tolv kalendermånedene før søknad om dagpenger, eller minst tre ganger grunnbeløpet i løpet av de siste 36 månedene før søknadstidspunktet. I tillegg stilles det i § 4-5 krav om å være reell arbeidssøker.

For å anses som reell arbeidssøker, må en person være arbeidsfør og villig til å ta ethvert arbeid som er lønnet etter tariff eller sedvane, hvor som helst i Norge, uavhengig av om det er på heltid eller deltid og uavhengig av om arbeidssøkeren er utdannet eller har tidligere arbeidserfaring innenfor yrket. Vedkommende må også være villig til å delta på arbeidsmarkedstiltak.

Kravet om å være reell arbeidssøker innebærer at det stilles strenge krav til aktiv jobbsøking og hurtig overgang til nytt arbeid. Det er derfor nødvendig at dagpengeregulverket har bestemmelser som forhindrer aktiviteter som begrenser dagpengesøkerens muligheter på arbeidsmarkedet. Hovedregelen i folketrygdloven § 4-6 første ledd er derfor at personer som tar opplæring eller utdanning, eller deltar i ulønnet arbeid, ikke gis dagpenger. Bakgrunnen for lovens hovedregel er at en person som tar opplæring eller utdanning, ikke er disponibel for arbeidsmarkedet grunnet tiden som går med til undervisning og selvstudium, samt manglende fokus på og tid til aktiv jobbsøking. Fullføring av et utdanningsløp kan dessuten medføre lengre ledighetsperioder enn nødvendig.

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

### **2.3.2 Adgang til å kombinere dagpenger med opplæring – unntak fra hovedregelen**

Folketrygdloven § 4-6 første ledd annet punktum åpner for at det i nærmere angitte tilfeller kan gis unntak fra hovedregelen om at dagpenger ikke kan kombineres med utdanning. Dette gjelder utdanning eller opplæring utenfor normal arbeidstid, utdanning eller opplæring av kortere varighet

innenfor normal arbeidstid, deltakelse i introduksjonsprogram etter introduksjonsloven og deltakelse i arbeidsmarkedstiltak.

Fram til vedtakelsen av § 4-6 regulerte ikke folketrygdloven uttrykkelig hvilke aktiviteter en dagpengemottaker kunne delta i uten at det påvirket retten til stønad. Spørsmålet ble søkt løst ved en tolkning av reell arbeidssøkerbegrepet i den enkelte sak. Aktiviteter som kunne tillates, måtte ikke være til hinder for at dagpengemottakeren var disponibel for arbeidsmarkedet. Etagens praksis var derfor å tillate utdanning på kveldstid og kortvarig utdanning på dagtid. Utdanningen ble ansett som kortvarig dersom den ikke oversteg tre måneder. I visse tilfeller ble imidlertid utdanning på dagtid tillatt i en periode på opptil ett år, og man så en tendens til utglidning. For å skape tydeligere grensedragninger for hva slags utdanning som er forenelig med å være dagpengemottaker og reell arbeidssøker, ble hovedregelen og forskriftshjemmelen til å gi unntak for et begrenset antall nærmere definerte situasjoner lovfestet i § 4-6, se Ot.prp. nr. 62 (1992–93) s. 6. De nærmere unntaksbestemmelsene framgår av dagpengeforskriften § 4-3 annet ledd.

Særlig kravet i folketrygdloven § 4-6 om at opplæringen må foregå utenom normal arbeidstid eller være av kortere varighet, har gitt opphav til detaljert utformede bestemmelser i dagpengeforskriften § 4-3 annet ledd bokstavene a til c. Bestemmelsene søker å fortolke når en opplæring skal anses for å være kortvarig og i hvilket omfang undervisning i normal arbeidstid på dagtid kan tillates og samtidig ligge innenfor hjemmelen i folketrygdloven § 4-6 første ledd.

### **2.3.3 Gjeldende unntak i dagpengeforskriften**

Nærmere bestemmelser om når opplæring eller utdanning er forenelig med vilkårene for retten til dagpenger, er gitt i dagpengeforskriften § 4-3. En dagpengesøker som ønsker å kombinere dagpenger med opplæring og utdanning, må fremme søknad til Arbeids- og velferdsetaten.

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

Slik dagpengeforskriften § 4-3 er utformet, har Arbeids- og velferdsetaten i det enkelte tilfellet verken rett eller plikt til å gjøre en vurdering av



om opplæringen eller utdanningen er nødvendig eller hensiktsmessig. Vurderingen gjelder utelukkende om utdanningen omfattes av en av unntaksbestemmelsene i dagpengeforskriften § 4-3 annet ledd.

Unntaket i bokstav a innebærer at dagpenge-mottakeren kan få dagpenger under utdanning eller opplæring når undervisningen foregår utenfor normal arbeidstid, det vil si på kveldstid eller i helger o.l. Det er tillatt med inntil ti dager per semester med undervisning på dagtid. Studieprogresjonen må dessuten være redusert med minst 50 prosent sammenliknet med tilsvarende utdanning på fulltid med normal studieprogresjon. Det er videre et vilkår at undervisningen uttrykkelig er lagt opp slik at den kan kombineres med fullt arbeid på dagtid, og at dagpengemottakeren følger undervisningen. Det er kun i tilfeller hvor det ikke finnes et fast opplæringssted med undervisningstilbud innen rimelig reiseavstand, at dette kravet kan fravikes.

Dersom en utdanning eller opplæring faller inn under bokstav a, gjelder ingen tidsbegrensning, og dagpengesøkeren kan gjennomføre opplæringen i hele dagpengeperioden.

For de som har startet utdanning eller opplæring mens de var i fullt arbeid før ledigheten, og dermed har vist at de vil kunne kombinere det å være reell arbeidssøker på fulltid med ordinært utdanningsløp, gir bokstav b en viss adgang til å fortsette et slikt utdanningsløp i dagpengeperioden. Helt ledige og helt eller delvis permitterte som har startet en utdanning minst seks måneder før ledigheten eller permitteringen, kan således fortsette med den påbegynte utdanningen i inntil seks måneder uten at det stilles krav om minst 50 prosent redusert studieprogresjon. For denne gruppen tillates også utdanning på dagtid i mer enn ti dager per semester, men det er fortsatt et krav at utdanningen uttrykkelig er lagt opp slik at den kan kombineres med fulltidsjobb på dagtid.

Bokstav c regulerer opplæring av kortere varighet, og tillater opplæring eller utdanning som i sin helhet tilsvarende maksimalt tre måneders utdanning på fulltid. Bestemmelsen gjelder kortvarige sertifiseringer, kurs e.l. som ikke utgjør en del av et lengre studieløp. Forberedende prøver, spesialfag, semesteremne eller andre delfag som inngår i en utdanning, regnes som deler av lengre utdanningsløp, og ikke som selvstendige enheter som kan kombineres med dagpenger.

Dagpengeforskriften § 4-3 annet ledd bokstav d gjør unntak for deltakelse på fulltid i godkjent opplæring i norsk og samfunnskunnskap for

voksne innvandrere i inntil ett år. Perioden kan deles opp i bolker, og i særlige tilfeller forlenges ut over ett år.

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

Det kan videre ytes dagpenger under deltakelse i arbeidsmarkedstiltak, jf. dagpengeforskriften § 4-3 siste ledd.

#### **2.3.4 Opplæring innvilget som arbeidsmarkedstiltak**

Det finnes en rekke ulike arbeidsmarkedstiltak, herunder opplæring. Arbeidsmarkedstiltak er ikke et rettighetsbasert gode, men tildeles på grunnlag av en behovsvurdering. Det er Arbeids- og velferdsetaten som vurderer om arbeidssøkeren har behov for bistand for å komme i arbeid. Vedtak om bistandsbehov fattes med hjemmel i lov 16. juni 2006 nr. 20 om arbeids- og velferdsforvaltningen (arbeids- og velferdsforvaltningsloven) §14a.

Før Arbeids- og velferdsetaten kan innvilge et arbeidsmarkedstiltak, må etaten ha vurdert om tiltaket er nødvendig og hensiktsmessig for at tiltaksdeltakeren skal skaffe eller beholde arbeid, jf. forskrift 11. desember 2015 nr. 1598 om arbeidsmarkedstiltak (tiltaksforskriften) § 1-3 første ledd.

Personer som får innvilget et arbeidsmarkedstiltak, kan få tiltakspenger dersom de ikke har krav på en annen livsoppholdsytelse eller ikke mottar lønn fra tiltaksarrangør, jf. lov 10. desember 2004 nr. 76 om arbeidsmarkedstjenester (arbeidsmarkedstjenesteloven) § 13 første ledd. Aktuelle livsoppholdsytelser kan være dagpenger eller arbeidsavklaringspenger.

Opplæring som arbeidsmarkedstiltak er regulert i tiltaksforskriften kapittel 7. Opplæringen kan gis som kortvarige kurs basert på behov i arbeidsmarkedet (arbeidsmarkedsoplæring), fag- og yrkesopplæring på videregående skoles nivå eller høyere yrkesfaglig utdanning. Slik opplæring kan gis til personer som har fylt 19 år og som på grunn av mangelfulle formelle kvalifikasjoner eller svake grunnleggende ferdigheter har vanskeligheter med å komme inn på arbeidsmarkedet. Opplæring i form av høyere utdanning er forbeholdt personer over 22 år som på grunn

av nedsatt arbeidsevne hindres i å skaffe seg eller beholde inntektsgivende arbeid, jf. tiltaksforskriften § 7-3.

De foreslåtte endringene i regelverket for dagpenger under opplæring skal ikke medføre endringer i Arbeids- og velferdsetatens vurdering av om en arbeidssøker bør få innvilget opplæring som arbeidsmarkedstiltak.

Dersom en dagpengesøker vurderes å ikke ha behov for arbeidsmarkedstiltak, vil Arbeids- og velferdsetatens tilbud være begrenset til de generelle tjenestene som er tilgjengelig for alle brukere. Det kan omfatte formidlingsbistand, veiledning i yrkesvalg, jobbsøking og liknende. Dersom dagpengesøkeren selv vurderer at hun eller han har behov for, eller ønske om, ytterligere kvalifisering, kan vedkommende søke om å få ta opplæring i dagpengeperioden etter reglene i dagpengeforskriften.

### 2.3.5 Dagpenger og EØS-retten

For å ha rett til dagpenger stiller folketrygdloven § 4-2 vilkår om at man oppholder seg i Norge. Bakgrunnen for kravet er at fysisk nærhet til det arbeidsmarkedet man skal søke arbeid i, anses som en sentral del av kravet om å være reell arbeidssøker. Man må også kunne være tilgjengelig for arbeidsmarkedet og for Arbeids- og velferdsetaten på kort varsel.

Dagpenger er en ytelse ved arbeidsløshet som omfattes av Europaparlaments- og rådsforordningen (EF) nr. 883/2004 av 29. april 2004 om koordinering av trygdeytelser (trygdeforordningen), avdeling III kapittel 6. Trygdeforordningen inneholder regler om eksport av trygdeytelser. Utgangspunktet i artikkel 7 er at en ytelse ikke kan reduseres, endres, stanses eller bortfalle fordi mottakeren er bosatt i en annen EØS-stat, med mindre forordningen selv gir regler om noe annet. Det er gitt særlige regler om eksport av arbeidsløshetsytelser i artikkel 63. Av denne bestemmelsen framgår det at de generelle reglene om eksport i artikkel 7 bare gjelder for arbeidsløshetsytelser i tilfeller som er omfattet av artiklene 64 til 65 a, og kun innenfor de grensene som er fastsatt i disse artiklene. Artikkel 65 gjelder EØS-pendlere som har rett til norske dagpenger, selv om de bor utenfor Norge, mens artikkel 64 gir adgang til å beholde norske dagpenger mens man oppholder seg i andre EØS-stater i inntil tre måneder for å søke arbeid der. Artikkel 65 a gjelder arbeidsløshetsytelser som gis til selvstendig næringsdrivende, og har i praksis ikke betydning for Norge.

EU-domstolen har også lagt til grunn at retten til å eksportere arbeidsløshetsytelser bare gjelder innenfor de rammene som er satt i artiklene 64 og 65, og at EU-lovgiver gjennom denne spesialreguleringen i trygdeforordningen kan sette begrensninger på eksport av arbeidsløshetsytelser som er forenelige med de generelle prinsippene for fri bevegelse av personer, se blant annet sak C-406/04 *De Cuyper* avsnitt 38, 47 og 48, forente saker 41/79, 121/79 og 796/79 *Testa m.fl.* avsnitt 14-16 og sak C-551/16 *Klein Schiphorst* avsnitt 26-27.

Bakgrunnen for trygdeforordningens regler om at man kan legge begrensninger på eksportabilitetsprinsippet for ytelser ved arbeidsløshet, er at disse ytelsene normalt krever at stønadsmottakerne er tilgjengelige for å ta arbeid, og at nærheten til det arbeidsmarkedet man søker jobb i anses som viktig. I den grad det ikke stilles krav til å være reell arbeidssøker til mottaker av en arbeidsløshetsytelse, har EU-domstolen i noen saker gått utenfor trygdeforordningen, og vurdert hvorvidt et krav om bosted eller opphold er en restriksjon på den frie bevegelsen, se bl.a. sak C-406/04 *De Cuyper*, avsnitt 45 og sak C-228/07 *Petersen*.

Det er et grunnleggende krav for retten til dagpenger at stønadsmottakeren skal registrere seg som arbeidssøker og være villig til å ta høvelig arbeid. Det er gitt egne unntak fra oppholdskravet i dagpengeforskriften § 13-4 for stønadsmottakere som er omfattet av trygdeforordningen artikkel 64 og 65. Arbeidsløshetsytelser har en særskilt stilling i trygdesystemet og i trygdeforordningen, og er i all hovedsak ikke omfattet av retten til eksport. Det er således en større mulighet for å kunne stille krav om at dagpengemottakeren skal oppholde seg i Norge, enn ved andre trygdeytelser. Utover de tilfeller der det vil følge av artikkel 64 og 65 at det må gjøres unntak fra krav om faktisk opphold, inneholder ikke trygdeforordningen noen særlige begrensninger i adgangen til å pålegge dagpengemottakere et oppholdskrav.

EØS-statene kan dermed både begrense eksport av arbeidsløshetsytelser og stille krav om faktisk opphold for å kunne motta slike ytelser, med de unntak som følger av artikkel 64 og 65. Dette innebærer at i situasjoner hvor trygdeforordningen ikke setter begrensninger knyttet til oppholdskrav, kan statene selv bestemme på hvilke vilkår ytelsen skal gis og hvilke krav som skal stilles for å kunne beholde ytelsen, jf. avsnitt 4 og 45 i fortalen.

Spørsmålet om adgangen til å stille krav om opphold i Norge for å ha krav på dagpenger er

forelagt EFTA-domstolen i sak E-13/20 og E-15/20. Dom i sakene er fortsatt ikke avsagt.

### 2.3.6 Erfaringer med gjeldende regelverk

Gjeldende regulering av adgangen til å ta opplæring med dagpenger er utformet som forholdsvis snevre unntaksbestemmelser som utfyller forskriftshjemmelen i folketrygdloven § 4-6. Forskriftshjemmelen begrenser i seg selv i stor grad i hvilket omfang opplæring kan tillates i dagpengeperioden. Bestemmelsen har gitt opphav til tidvis svært detaljerte unntaksbestemmelser i forskrift 16. september 1998 nr. 890 om dagpenger under arbeidsløshet (dagpengeforskriften) § 4-3.

Den detaljerte utformingen av regelverket gjør det vanskelig for dagpengemottakerne å forstå hva slags opplæring som kan godkjennes. Samtidig har Arbeids- og velferdsetaten gitt uttrykk for at regelverket er komplisert og vanskelig å praktisere.

Arbeids- og velferdsetatens erfaringer med dagens regelverk har blant annet vist at høyere utdanning i noe større grad faller inn under unntaksbestemmelsene enn grunnskoleutdanning og utdanning på videregående nivå. Dette kan ha sammenheng med at opplæring i grunn- og videregående skole ofte er organisert med full undervisning på dagtid og krav om personlig fram møte. Denne undervisningsformen er i liten grad omfattet av unntakene i dagpengeforskriften § 4-3.

### 2.3.7 Behov for å fornye dagens regelverk

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

I tillegg kan det reises spørsmål ved om enkeltelementer i utdanningsunntakene kan framstå som mindre relevante i dagens arbeidsmarked enn på tidspunktet de ble innført. Gjeldende regelverk bygger for eksempel på et skille mellom utdanning i og utenfor normal arbeidstid, ut fra en antakelse om at den mest produktive fasen på døgnet er i normalarbeidstiden, og at denne tiden

på døgnet bør beholdes aktiv jobbsøking. Dagens arbeidsmarked er imidlertid preget av større fleksibilitet med tanke på når på døgnet man arbeider, mulighet for hjemmekontor og andre fleksible ordninger for arbeidstid- og sted. På denne bakgrunn kan krav om at undervisningen må foregå på kveldstid og i helger, framstå som utidsmessige. I tillegg kan slike krav slå urimelig ut overfor personer som arbeider i ulike skiftordninger, og som ikke har anledning til å følge regulær kveldsundervisning.

Det har også vært fremmet kritikk mot at enkeltemner av høyere utdanning med undervisning på dagtid, ikke kan godkjennes som utdanning av kortere varighet i henhold til dagpengeforskriften § 4-3 annet ledd bokstav c. Slik utdanning anses for å utgjøre deler av et lengre studieløp, og faller derfor utenfor unntaket.

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

### 2.3.8 Hensyn som må ivaretas i nytt regelverk

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

Et nytt regelverk må ivareta formål og krav i dagpengeregelverket. Regelverket bør derfor ikke være til hinder for aktiv arbeidssøking. Regelverket bør dessuten innrettes slik at det forhindrer at dagpenger blir et alternativ til annen utdanningsfinansiering, som for eksempel ytelser fra Statens lånekasse for utdanning.

I tråd med Stortingets anmodningsvedtak skal regelverket dessuten gi flere dagpengemottakere muligheten til å ta opplæring i dagpengeperioden.

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

### 2.3.9 Høringen

Arbeids- og sosialdepartementet sendte 16. desember 2020 på høring et forslag til nytt regelverk for å kombinere dagpenger med opplæring og utdanning. Høringsbrevet ble sendt til følgende instanser:

Departementene

Arbeids- og velferdsdirektoratet

IMDI

Kompetanse Norge

Lånekassen

Regelrådet

Trygderetten

Utdanningsdirektoratet

Sametinget

Fylkeskommunene

Akademikerne

Akademisk studieforbund

Elevorganisasjonen

Finans Norge

FFO

Handelshøyskolen BI

Interesseorganisasjon for kommunal voksenopplæring (IKVO)

Jussbuss

KS

LO

Nasjonalt fagskoleråd

NITO – Norges Ingeniør og Teknologorganisasjon

NHO

Norges handelshøyskole

Norsk fagskoleråd

Norsk studentorganisasjon

Organisasjon for norske fagskolestudenter

Spekter

Tekna

UNIO

Universitets- og høyskolerådet

Virke

Voksenopplæringsforbundet (VOFO)

Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS)

Høringsfristen ble satt til 10. februar 2021. Departementet har mottatt 30 høringsuttalelser med merknader fra følgende instanser:

Kunnskapsdepartementet

Arbeids- og velferdsdirektoratet

Diku

Kompetanse Norge

Lånekassen

Utdanningsdirektoratet

Nordland fylkeskommune

Rogaland fylkeskommune

Trøndelag fylkeskommune

Akademikerne

El og IT Forbundet

Finans Norge

Forskerforbundet

Handelshøyskolen BI

Industri og energi

Juridisk rådgivning for kvinner

Jussbuss

KS

LO Norge

Nasjonalt fagskoleråd

NHO

NITO

NITO Studentene

Norsk studentorganisasjon

Organisasjonen for norske fagskolestudenter

Parat

Tekna

Unio

Universitets- og høyskolerådet

YS

Følgende instanser svarte at de ikke hadde merknader til forslaget:

Forsvarsdepartementet

Helse- og omsorgsdepartementet

Justis- og beredskapsdepartementet

Landbruks- og matdepartementet

Samferdselsdepartementet

Utenriksdepartementet

Statens jernbanetilsyn

Arbeidsgiverforeningen Spekter

Hovedsynspunktene i sentrale høringsuttalelser gjengis i proposisjonen her. For detaljer i høringsinstansenes uttalelser, vises det til at alle høringsuttalelsene er tilgjengelige på Regjeringens nettsider.

## 3 Endringer i folketrygdloven

### 3.1 Forskriftshjemmelen i folketrygdloven § 4-6 første ledd

#### 3.1.1 Forslaget i høringsnotatet

Departementet la i høringsnotatet til grunn at det er hensiktsmessig at adgangen til å ta opplæring og utdanning i dagpengeperioden fortsatt reguleres i forskrift. I høringsnotatet ble det foreslått at forskriftshjemmelen i § 4-6 første ledd annet punktum omformuleres, slik at departementet gis en generell adgang til å gi utfyllende forskrifter om i hvilke tilfeller dagpenger kan kombineres med opplæring eller utdanning. 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 som at opplæringen må skje utenom normal arbeidstid eller være av kort varighet.

#### 3.1.2 Høringsinstansenes syn

Ingen høringsinstanser har kommentert utkastet til forskriftshjemmel særskilt.

*Jussbuss* er imidlertid av den oppfatning at folketrygdloven § 4-6 er en overflødig bestemmelse som bør oppheves. *Jussbuss* påpeker at formålet med dagpengeordningen er inntektssikring ved inntektsbortfall, og mener at studerende arbeidstakere bør kunne motta dagpenger. Organisasjonen mener at å avskjære dagpengerettigheter for studenter som arbeider basert på at studentene benytter sin ledige tid til studier, ikke er i samsvar med lovformålet, og er lite samfunns-tjenlig fordi studenter er avhengige av inntekt for å supplere studielånet. Studenter kan oppfylle kravet om å være reell arbeidssøker selv om de studerer. *Jussbuss* viser til forbudet mot usaklig forskjellsbehandling i Grunnloven § 98 og påpeker at studerende arbeidstakere betaler skatt og trygdeavgift på linje med andre arbeidstakere og bør ha de samme rettighetene.

Også *NITO Studentene, Norsk studentorganisasjon* og *Universitets- og høyskolerådet* argumenterer for at studenter av likebehandlingshensyn bør

ha dagpengerett under studier, forutsatt at de oppfyller kravet til minsteinntekt. Det er uheldig dersom en student ser seg nødt til å avbryte studiet for å få rett til inntektssikring gjennom dagpenger. *LO* mener også at dagpengerett for arbeidsløse studenter bør utredes.

#### 3.1.3 Departementets vurdering

Dagpengeordningen har et todelt formål. For det første skal dagpenger midlertidig sikre inntekt til personer som har mistet jobben. For det andre skal ordningen være innrettet slik at dagpenge-mottakerne motiveres til aktiv arbeidssøking. Ordningen er med andre ord ikke bare en inntektssikringsordning, men også et arbeidsmarkedspolitisk virkemiddel. Det er derfor viktig at ordningen er innrettet slik at den både sikrer inntekt, men også gir sterke incentiver for å søke jobb og vende tilbake til arbeidslivet.

Dette er bakgrunnen for at dagpengeordningen gir delvis dekning for tapt arbeidsinntekt, og ikke er 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.

Departementet legger til grunn at lovens hovedregel skal videreføres. Dagpenger skal i utgangspunktet ikke være en kilde til finansiering av opplæring eller utdanning. Slike aktiviteter skal finansieres gjennom lån eller egne midler. For-delingshensyn tilsier også at det ikke er rimelig at noen får utdanningen finansiert gjennom offentlige ytelser, mens andre må finansiere utdanningen selv.

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.

Vilkårene for retten til dagpenger er saklig begrunnet og forfølger legitime formål. Studenter blir heller ikke forskjellsbehandlet på en usaklig eller uforholdsmessig måte. Det finnes flere grup-

per arbeidstakere som betaler skatt og trygdeavgift, men som ikke oppfyller vilkårene for dagpenger. For eksempel gjelder dette arbeidstakere med lav stillingsandel som ofte ikke oppfyller kravene til minsteinntekt og redusert arbeidstid. Det er for øvrig ikke slik at studenter som gruppe er ekskludert fra dagpengeordningen, men kravet om å være reell arbeidssøker og dagpengeforskriftens regulering av tillatte opplæringsvarianter vil legge begrensninger på hvor omfattende studieaktivitet som kan aksepteres i kombinasjon med å være dagpengemottaker.

Departementet opprettholder videre forslaget om 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.

Departementet vil i punkt 4 nedenfor redegjøre for hovedinnholdet i den planlagte forskriftsreguleringen.

## **3.2 Kravet om å være reell arbeidssøker**

### **3.2.1 Forslag i høringsnotatet**

Departementet la i høringsnotatet til grunn at kravet i folketrygdloven § 4-5 om å være reell arbeidssøker er viktig å opprettholde som et grunnleggende krav i dagpengeordningen. Dette er også vesentlig for å hindre unødvendig lange dagpengeperioder, samt at dagpengemottakerne bruker opp dagpengerettighetene uten å oppnå målet om å komme tilbake i arbeid.

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

Samtidig kan det være behov for å tillate at enkelte grupper stønadmottakere som får beholde dagpenger under opplæring og utdanning, bare plikter å søke og ta arbeid i det lokale arbeidsmarkedet som er forenelig med opplæringen. Departementet foreslo i høringsnotatet at det i folketrygdloven § 4-6 tredje ledd åpnes for delvis

unntak fra kravet om å være reell arbeidssøker for dagpengemottakere som tar opplæring i grunnskolen, på videregående nivå eller i grunnleggende ferdigheter.

### **3.2.2 Høringsinstansenes syn**

Høringsinstansene som uttaler seg om dette punktet, uttrykker generelt forståelse for at kravet om å være reell arbeidssøker opprettholdes som et grunnleggende element i dagpengeordningen.

De fleste høringsinstansene støtter også departementets forslag om å gi delvis unntak fra dette kravet for dagpengemottakere som tar opplæring i grunnskolen, på videregående nivå og i grunnleggende ferdigheter. En nærmere omtale av høringsinnspillene følger i punkt 4.5 nedenfor.

### **3.2.3 Departementets vurdering**

Departementet opprettholder vurderingen av at det er nødvendig å videreføre hovedregelen i folketrygdloven § 4-5 om at stønadmottakere som får innvilget søknad om å beholde dagpenger mens de gjennomfører opplæring eller utdanning, skal være reelle arbeidssøkere.

Departementet opprettholder også vurderingen av at 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 imidlertid framgå 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.

Departementets adgang til å gi forskrifter om delvis unntak foreslås inntatt i folketrygdloven § 4-6, som er spesialregelen om dagpenger under opplæring og utdanning. En nærmere omtale av forslaget om delvis unntak fra kravet om å være reell arbeidssøker i dagpengeforskriften framgår av punkt 4.5 nedenfor.

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. Departementet mener derfor at kravet om opphold i Norge fortsatt vil 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, se nærmere omtale i punkt 2.3.5 ovenfor. Departementet presiserer 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 permit-

terte 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.

## 4 Endringer i dagpengeforskriften

### 4.1 Innledning

---

Departementet la i høringsnotatet fram utkast til endringer i dagpengeforskriften. Forskriftsutkastet sondret mellom ulike målgrupper med ulike utdanningsbehov, og det ble foreslått at det stilles ulike krav til bl.a. 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. Særlig er det positive tilbakemeldinger på at det åpnes mer opp for å ta grunn- og videregående opplæring. Når det gjelder mulighetene for å ta høyere utdanning er tilbakemeldingene mer nyanserte, og flere påpeker behov for ytterligere utvidelser.

Departementet gir i det følgende en oversikt over forslagene til forskriftsendringer for å gjøre det lettere å kombinere dagpenger med opplæring og utdanning. Punkt 4.2 til 4.4 inneholder en nærmere omtale av målgruppen som kan beholde dagpenger under opplæring og utdanning. Punkt 4.5 og 4.6 omhandler henholdsvis kravet om å være reell arbeidssøker og kravet om innledende arbeidssøkerperiode. I punktene 4.7 til 4.9 gis det en beskrivelse av hvilket omfang, art og varighet opplæringen må ha for å kunne kombineres med dagpenger. Punkt 4.10 og 4.11 omtaler adgangen til å kombinere dagpenger med støtte fra Lånekassen og redusert dagpengesats. Punkt 4.12 omhandler krav til søknadsplikt og godkjent opplæringsplan, mens punkt 4.13 drøfter konsekvensene av brudd på opplæringsplanen. Avslutningsvis i punkt 4.14 omtales behovet for en etterfølgende evaluering av regelverksendringene.

### 4.2 Målgruppen begrenses til helt ledige og helt permitterte

---

#### 4.2.1 Forslaget i høringsnotatet

I høringsnotatet foreslo departementet at adgangen til å ta opplæring med dagpenger skal forbeholdes helt ledige og helt permitterte, med andre ord at ordningen avgrenses mot delvis ledige og

delvis permitterte. Risikoen for strategiske tilpasninger til dagpengereguleringen ville etter departementets oppfatning øke dersom ordningen skulle omfatte delvis ledige eller delvis permitterte, noe som også ble påpekt av de offentlige utvalgene. Slik tilpasning kan skje ved at arbeidsgiver og arbeidstaker blir enige om en reduksjon i arbeidstiden for en periode for å oppnå gratis kompetanseheving som virksomheten har bruk for. Det vil derfor foreligge en risiko for at dagpengeordningen benyttes som en planlagt finansiering av opplæring som virksomhetene trenger. For å unngå at det blir gitt tilgang til kompetansetiltak som virksomhetene selv er ansvarlig for å finansiere, må målgruppen for å ta opplæring med dagpenger utformes med sikte på å forhindre kostnadsovervelting.

Til sammenlikning gjelder gjeldende opplæringsadgang både helt og delvis permitterte og helt og delvis ledige, med unntak av dagpengeforskriften § 4-3 annet ledd bokstav b, som regulerer muligheten til å fortsette en påbegynt opplæring. Denne bestemmelsen gjelder ikke delvis ledige.

#### 4.2.2 Høringsinstansenes syn

*NHO, KS, NITO, Nordland fylkeskommune* støtter at adgangen til opplæring på dagpenger avgrenses til helt ledige og helt permitterte. *NHO* påpeker at bedriftene har et selvstendig opplæringsansvar når det gjelder egne ansatte. Dagpengeordningen skal ikke brukes til å finansiere kompetanseheving som bedriftene selv er ansvarlig for i henhold til Hovedavtalen og eventuelle tariffavtaler. *Lånekassen* støtter generelt de foreslåtte avgrensningene i høringsnotatet.

*Nordland fylkeskommune* påpeker at innen enkelte yrkesretninger er mange ansatt i deltidsstillinger, samtidig som at mange kombinerer hel- eller deltidsstudier med deltidsjobb. Det blir derfor viktig å presisere om helt ledig eller helt permittert er basert på et ansettelsesforhold i 100 prosent stilling. Det bør videre utredes mulighet for at deltidsansatte som har påbegynt en utdanning, kan kombinere utdanningen med dagpenger



ved ledighet eller permittering. Fylkeskommunen påpeker samtidig at det er viktig å unngå at ordningen misbrukes.

*Nasjonalt fagskoleråd* og *Organisasjonen for norske fagskolestudenter* støtter i utgangspunktet at adgangen til opplæring på dagpenger bør avgrenses til helt ledige og helt permitterte, men mener at det er viktig å sørge for at personer ansatt i deltidsstillinger eller lave stillingsprosenten ikke ekskluderes fra ordningen.

*Kompetanse Norge* støtter tiltak for å hindre kostnadsoverveltning, men mener regelverket bør ta høyde for krisesituasjoner i arbeidsmarkedet ved å etablere unntaksmuligheter.

YS og *Unio* støtter ikke avgrensningen, og mener det er viktig å sørge for at personer ansatt i deltidsstillinger eller lave stillingsprosenten ikke ekskluderes fra ordningen. YS påpeker at delvis ledige gjennom kvalifisering kan få økte muligheter til fullt arbeid. *Parat* mener regelverket må ta høyde for at man kan være både arbeidstaker og student samtidig.

*Akademikerne* og *Tekna* mener at adgangen til opplæring på dagpenger ikke bør avgrenses til helt ledige og helt permitterte, fordi de ikke kan se noen grunn til at risikoen for strategiske tilpasninger til dagpengereguleringen blir større for delvis ledige/delvis permitterte enn for helt permitterte. Tvert imot kan man risikere at det gir arbeidsgivere insentiver til å permittere 100 prosent. Akademikerne mener at kravet om å være reell arbeidssøker og søknadsplikten med opplæringsplan gir Arbeids- og velferdsetaten mulighet til å forhindre strategiske tilpasninger.

Tilsvarende påpekes av *Juridisk rådgivning for kvinner*. Det er dessuten uheldig om arbeidsledige/permitterte ikke kan ta deltidsjobb i utdanningsperioden dersom de risikerer å miste muligheten til å kombinere utdanning og dagpenger.

*Jussbuss* er enig med departementet i at dagpengereguleringen ikke bør kunne misbrukes av arbeidsgivere til å velte kostnader til kompetanseheving de selv skulle dekket, over på dagpengebudsjettet. *Jussbuss* mener imidlertid risikoen for spekulasjon i regelverket er liten, all den tid arbeidsgiver må ha saklig grunn til å permittere eller si opp sine ansatte. Det er uheldig å avgrense mot en stor og uensartet gruppe arbeidstakere, samtidig som at disse rammes hardt ved at de ikke kan ta opplæring. Sannsynligheten for at en arbeidstaker er villig til å gå med på en reduksjon i sin stillingsprosent for å spare arbeidsgiver for kostnader til opplæring, er lav.

### 4.2.3 Departementets vurdering

Departementet opprettholder vurderingen av at opplæringsadgangen på dagpenger bør forbeholdes helt ledige og helt permitterte. Kravets betydning for å unngå strategiske tilpasninger til dagpengereguleringen er understreket av både Livsoppholdsutvalget og Etter- og videreutdanningsutvalget. Utvalgene la til grunn at faren for at dagpenger benyttes som planlagt finansiering av opplæring av arbeidstakere og arbeidsgivere i fellesskap, er langt større dersom opplæringsadgangen også skal være åpen for delvis ledige. Slike tilpasningsmekanismer kan forekomme under konjunkturedgang i arbeidslivet, ved at det gjøres reduksjoner i arbeidstiden i stedet for en oppsigelse. Utvalget la også til grunn at innføring av en innledende, obligatorisk arbeidssøkerperiode på tre måneder ikke på en effektiv måte ville kunne demme opp for slike tilpasninger. Etter departementets oppfatning taler dette for at delvis ledige ikke bør omfattes av retten til dagpenger under opplæring så lenge de er i et arbeidsforhold.

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

Departementet vil understreke at retten til dagpenger under opplæring vil gjelde helt ledige og helt permitterte fra enhver stillingsprosent, ikke bare fra fulltidsarbeid. Videre vil departementet understreke 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.

## 4.3 Innføring av aldersgrenser

### 4.3.1 Forslaget i høringsnotatet

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

Departementet foreslår at aldersgrensen for å kunne ta opplæring på grunnskolenivå, videregående opplæring samt høyere yrkesfaglig utdanning forbeholdes dagpengemottakere som er fylt 25 år. Etter opplæringsloven (lov 17. juli 1998 nr. 61) § 3-1 første jf. tredje ledd har ungdom som har fullført grunnskolen eller tilsvarende opplæring,

rett til tre års fulltids videregående opplæring ut det skoleåret som starter det året eleven fyller 24 år (ungdomsrett). I fag der læreplanen fastsetter lengre opplæringstid enn tre år, har ungdommen rett til opplæring i samsvar med den opplærings-tiden som er fastsatt i læreplanen. Elever som har rett til spesialundervisning, har ved behov rett til videregående opplæring i inntil to ytterligere år. Elever har rett til å gjøre ett omvalg, og får da rett til utvidet tid slik at de kan fullføre opplæringen. Det er i henhold til opplæringsloven § 13-3 fylkeskommunens ansvar å oppfylle retten til videregående opplæring etter opplæringsloven.

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. Livsoppholdsutvalget foreslo en nedre aldersgrense på 30 år for grunnskole og videregående opplæring. Departementet fulgte i høringsnotatet ikke opp dette forslaget, ut fra en betraktning om at videregående opplæring som ikke er gjennomført under ungdomsretten, bør gjennomføres så raskt som mulig.

For høyere utdanning foreslo departementet at aldersgrensen settes til dagpengesøkere som er fylt 30 år. Dagpenger skal ikke brukes som en alternativ studiestøtte for å finansiere høyere utdanning. Mange i aldersgruppen 25–29 år tar høyere utdanning, og denne utdanningen bør finansieres med støtte fra Lånekassen for ikke å gi ledige og permitterte en mer gunstig finansiering av studiene enn andre.

Forslaget om å sette aldersgrensen for å ta høyere utdanning til fylte 30 år foreslås ikke å gjelde dersom opplæringen ble påbegynt før ledigheten eller permitteringen.

Når det gjelder en eventuell øvre aldersgrense for rett til opplæring på dagpenger, foreslår Livsoppholdsutvalget at denne bør ligge på 55 år ut fra verdien opplæringen vil ha for gjenstående yrkesaktivitet. Med økt yrkesaktivitet og økt pensjonsalder, la departementet i høringsnotatet imidlertid til grunn at det vil være behov for å gjennomføre opplæring i dagpengeperioden også for helt ledige og permitterte over 55 år. Departementet foreslo derfor at det ikke settes en øvre aldersgrense for å ta opplæring med dagpenger, men at opplæringsadgangen vil samsvare med den øvre aldersgrensen for dagpenger, som er 67 år.

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.

#### 4.3.2 Høringsinstansenes syn

*LO* og *NHO* viser til at dagpengesøkere under 25 år har mulighet for å få innvilget videregående opplæring som arbeidsmarkedstiltak, og støtter derfor nedre aldersgrense på 25 år for opplæring på videregående nivå og grunnskolenivå med dagpenger. *Akademikerne*, *NITO*, *Tekna*, *KS* støtter også denne aldersgrensen.

*EL* og *IT Forbundet*, *Rogaland fylkeskommune*, *Nordland fylkeskommune* og *Jussbuss* mener at regelverket må ta høyde for at personer under 25 år som har uttømt ungdomsretten til videregående opplæring uten å fullføre med studie- eller yrkeskompetanse, må få adgang til å ta slik opplæring med dagpenger uten å måtte vente til de er fylt 25 år. Av samme grunn mener *Kompetanse Norge* at aldersgrensen for å ta grunn- og videregående skole bør være 22 år.

*Unio* mener det ikke skal være noen nedre aldersgrense for grunn- og videregående opplæring. *Industri Energi* er enige i dette, og påpeker at det på grunn av ansiennitetsprinsippet er de yngste aldersgruppene som først blir ledig eller permittert. Adgangen bør derfor gjelde alle uavhengig av alder. *YS* mener at det ikke bør være en nedre aldersgrense for de som trenger grunnskoleopplæring. Aldersgrensen for videregående opplæring bør ifølge *YS* være 19 år, i samsvar med aldersgrensen for å få innvilget slik opplæring som arbeidsmarkedstiltak.

*Nasjonalt fagskoleråd* og *Organisasjonen for norske fagskolestudenter* mener at krav om å ha fylt 25 år ikke bør gjelde ved allerede påbegynt høyere yrkesfaglig utdanning, og viser til unntaket for påbegynt utdanning som er foreslått for høyere utdanning.

*NHO*, *YS*, *Akademikerne*, *NITO*, *Tekna*, *Kompetanse Norge*, *KS*, *Nordland fylkeskommune*, *Handelshøyskolen BI* og *Unio* støtter aldersgrense på 30 år for høyere utdanning i kombinasjon med dagpenger. *NHO*, *UNIO* og *NITO* påpeker at utdanning for personer under 30 år bør finansieres gjennom Lånekassen. *Kompetanse Norge* mener at aldersgrensen i krisesituasjoner må kunne settes ned.

*Norsk studentorganisasjon* støtter ikke forslag om nedre aldersgrense på 30 år for å kunne ta høyere utdanning i dagpengeperioden. Organisasjonen mener at det ofte vil foreligge et behov for dagpengesøkere under 30 år for å kombinere dagpenger med slik utdanning. Dette kan være tilfelle med unge permitterte med fagbrev som ønsker å søke seg inn på kurs med realkompetanse, eller yngre permitterte som har arbeidet noen år, og

under permitteringen ønsker å bygge videre på f.eks. en tidligere avsluttet bachelorgrad.

*Jussbuss* påpeker at studerende arbeidstakere er en heterogen gruppe, og at aldersgrensen på 30 år framstår som tilfeldig. Det avgjørende kriteriet for å få dagpenger bør være om man er reell arbeidssøker, ikke om man har nådd en viss alder.

*Jussbuss* uttaler for øvrig at organisasjonen generelt er kritisk til bruk av alder som automatisk avslagsgrunn. De mener at aldersavgrensningene hjemler direkte forskjellsbehandling basert på eksplisitt diskrimineringsgrunnlag, noe som skjerper kravet til begrunnelse, jf. Grunnloven § 98 andre ledd. *Jussbuss* mener at en stor del av befolkningen avskjæres dagpengerettigheter uten individuell vurdering, og reiser innsigelser ved nødvendigheten, egnetheten, forholdsmessigheten, rimeligheten og sakligheten av aldersvilkår. Disponibilitet på arbeidsmarkedet kan oppnås gjennom streng håndhevelse av kravet om å være reell arbeidssøker. Forslaget bør ifølge *Jussbuss* vurderes opp mot Grunnloven § 109 om retten til utdanning, og § 110 om rett til offentlig støtte for den som ikke selv kan sørge for sitt livsopphold.

*Akademikerne, Tekna, BI og KS* støtter at aldersgrensen følger dagpengerregelverkets øvre aldersgrense på 67 år.

#### 4.3.3 Departementets vurdering

Departementet opprettholder vurderingen av at det er nødvendig å ramme inn opplæringsadgangen på dagpenger gjennom alderskrav. Det er viktig å unngå at elever og studenter i ordinær utdanning søker seg mot dagpenger, og departementet viser her til Sysselsettingsutvalgets vurderinger. Departementet understreker at retten til dagpenger vil være i behold for personer som ikke oppfyller de nedre aldersgrensene; det er muligheten til å ta en gitt type opplæring i dagpengeperioden som vil være utelukket. Som tidligere redegjort for, er utgangspunktet i folketrygdloven at det ikke ytes dagpenger til en person som tar utdanning eller opplæring; det foreligger med andre ord ikke et utgangspunkt om opplæringsrett på dagpenger.

Departementet legger etter høringsrunden fremdeles til grunn at opplæring på grunn- og videregående nivå er fylkeskommunens overordnede ansvar, og opprettholder vurderingen av at aldersgrensen for slik opplæring i kombinasjon med dagpenger bør settes slik at dagpengesøkeren på tidspunktet for søknaden om å beholde dagpenger under opplæring må ha fylt 25 år. En slik aldersgrense vil redusere risikoen for en

strategisk utsettelse av opplæringen, for deretter å kunne oppnå en dagpengefinansiert opplæring, slik Livsoppholdsutvalget påpeker. Ettersom departementet for denne personkretsen fremmer forslag om mulighet til å ta opplæring i hele dagpengeperioden og med full studieprogresjon, vil det være spesielt viktig med en nedre aldersgrense.

Departementet mener at det ikke er aktuelt å gjøre unntak for en slik nedre aldersgrense for dagpengesøkere som har uttømt ungdomsretten til videregående utdanning, og viser til fylkeskommunens overordnede ansvar for denne aldersgruppen, samt at et slikt unntak vil komplisere regelverket unødig. Departementet viser også til at regjeringen vil legge fram forslag om å utvide retten til å fullføre videregående opplæring ved å fjerne tidsbegrensningen på tre år. Fullføringsreformen gir alle som påbegynner videregående opplæring rett til opplæring fram til studie- eller yrkeskompetanse er oppnådd. Departementet bemerker for øvrig at dagpengesøkere som har fylt 19 år, vil kunne innvilges slik opplæring som et arbeidsmarkedstiltak.

Tilsvarende aldersgrense legges til grunn for dagpengesøkere som ønsker å ta opplæring i grunnleggende ferdigheter, som for eksempel kurs som er utviklet innenfor rammen av Kompetansepluss-ordningen (tidligere kalt basiskompetanse i arbeidslivet), eller norskopplæring som faller utenfor kategoriene i dagpengeforskriften § 4-3 annet ledd bokstavene d og e. Aldersgrensen på 25 år legges også til grunn for dagpengesøkere som ønsker å ta høyere yrkesfaglig utdanning, samt for kurs og annen opplæring som faller utenfor de ovenfor nevnte kategoriene.

Når det gjelder utdanning på høyskole- eller universitetsnivå, opprettholder departementet vurderingen av at dagpengesøkeren på søknadstidspunktet for søknad om å beholde dagpenger under opplæring må ha fylt 30 år. Departementet viser til at mange i aldersgruppen mellom 25 og 30 år tar høyere utdanning, og at slik utdanning bør finansieres gjennom støtte fra Lånekassen eller egne midler. I denne aldersgruppen kan det forventes et økt press mot dagpengeordningen dersom mulighetene for å ta utdanning med dagpenger mykes opp. Dette gjelder særlig ettersom det nå legges opp til å åpne for å ta høyere utdanning med undervisning også på dagtid, noe som merkbart vil øke tilfanget av aktuelle studiemuligheter innen høyere utdanning. Det er grunn til å forvente lengre dagpengeperioder enn nødvendig, ved at personer under utdanning ikke nødvendigvis søker like aktivt etter jobb. Dag-

pengen kan framstå som en gunstig finansieringskilde for høyere utdanning, og dagpengefinansiert utdanning kan framstå som urimelig overfor studenter som må finansiere sin utdanning gjennom studielån eller andre midler.

I høringsnotatet ble det foreslått at aldersgrensen på 30 år for å kunne ta høyere utdanning i kombinasjon med dagpenger, ikke skulle gjelde der utdanningen var 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. Departementet er enig i at det også for disse kategoriene vil være uheldig dersom dagpengesøkeren må avbryte en påbegynt og pågående opplæring. Departementet legger derfor til grunn at de foreslåtte aldersgrensene ikke vil gjelde der opplæringen ble påbegynt før ledigheten eller permitteringen for samtlige opplæringskategorier.

Departementet opprettholder videre sin vurdering av at det ikke settes en øvre aldersgrense for opplæringsmulighet med dagpenger, slik at den øvre aldersgrensen i dagpengeregelverket på 67 vil utgjøre den øvre grensen. Med høyere pensjoneringsalder og økt grad av yrkesaktivitet i eldre aldersklasser, ønsker departementet 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.

## **4.4 Opplæring for innvandrere og deltakelse i arbeidsmarkedstiltak**

### **4.4.1 Forslag i høringsnotatet**

Departementet foreslår 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. Departementet foreslår 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 innvandreres 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.

### **4.4.2 Høringsinstansenes syn**

Av de høringsinstansene som har uttalt seg om muligheten til å beholde dagpengene under opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere, samt ved deltakelse i introduksjonsprogram og i arbeidsmarkedstiltak, støtter samtlige forslaget.

### **4.4.3 Departementets vurdering**

Departementet opprettholder vurderingen av at unntakene som gir rett til å beholde dagpenger under opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere, ved deltakelse i introduksjonsprogrammet og i arbeidsmarkedstiltak, videreføres.

## **4.5 Delvis unntak fra kravet om å være reell arbeidssøker**

### **4.5.1 Forslaget i høringsnotatet**

De offentlige utvalgene framholdt at kravet om å være reell arbeidssøker må veies opp mot den enkeltes muligheter til å komme i arbeid. Særlig innenfor gruppen av helt ledige med mangelfulle kvalifikasjoner hvor risikoen for langtidsledighet er høy, kan opplæring bidra til å forkorte ledighetsperioden og legge grunnlaget for en mer varig tilknytning til arbeidslivet. Utvalgene legger særlig vekt på betydningen av å kunne fullføre videregående opplæring for tilknytning til arbeidslivet.

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

Departementet foreslo derfor i høringsnotatet at Arbeids- og velferdsetaten bør kunne gjøre unntak fra det generelle kravet i folketrygdloven § 4-5 første ledd om geografisk mobilitet for dagpenge-mottakere som tar opplæring på grunn- og videregående nivå eller tar opplæring i grunnleggende ferdigheter. Videre foreslo departementet at 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.

Departementet foreslo at et slikt begrenset unntak skulle være forbeholdt dagpengemottakere med et avdekket behov for grunnskole og videregående opplæring. Unntaket ble foreslått å omfatte dagpengemottakere som i sin søknad til Arbeids- og velferdsetaten om å beholde dagpenger under opplæring, 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. Unntaket ble foreslått inntatt i spesialbestemmelsen om dagpenger og utdanning i folketrygdloven § 4-6.

Departementet vil understreke 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.

#### 4.5.2 Høringsinstansenes syn

*Akademikerne, UNIO, YS, Tekna, EL og IT Forbundet, KS, Kompetanse Norge, Jussbuss* støtter at dagpengemottakere med et avdekket behov for grunnskoleopplæring og videregående opplæring, skal gis delvis unntak fra kravet i folketrygdloven § 4-5 om å være reell arbeidssøker.

*Organisasjon for Norske Fagskolestudenter og Nasjonalt fagskoleråd* støtter i prinsippet kravet om å være reell arbeidssøker, men mener at det må foreligge tungtveiende grunner for at en dagpengemottaker skal måtte avbryte en utdanning på grunn av et arbeidstilbud. Dette gjelder spesielt for høyere yrkesfaglig utdanning, fordi det er et udekket behov i arbeidsmarkedet etter personer med slik kompetanse. Unntaket bør derfor omfatte også dagpengemottakere som tar høyere yrkesfaglig utdanning, da det er stor etterspørsel etter personer med slik kompetanse.

YS påpeker at i den foreslåtte lovteksten settes det krav om at man kan få unntak fra kravet om å være reell arbeidssøker ved «dokumentert mangelfull opplæring». Dette velter bevisbyrden over på søker i forhold til det som er vanlig ellers i folketrygdloven. YS ønsker at «dokumentert» strykes og at ordinære saksbehandlingsregler er tilstrekkelige, herunder at Arbeids- og velferdsetaten har plikt til å sørge for at saken er tilstrekkelig opplyst, og at søker har plikt til å medvirke til opplysning av saken.

NHO mener at det er større fleksibilitet i tilbudet av videregående opplæring enn det departementet legger til grunn, og at det for personkret-

sen som omfattes av det foreslåtte unntaket, er viktig å komme tilbake til jobb. Å bidra til at ufaglærte i arbeid får fullført videregående opplæring må løses gjennom å legge til rette for at opplæringen kan kombineres med jobb. Dersom dagpengemottakere uten fullført videregående opplæring får et jobbtilbud, bør dette prioriteres fremfor fortsatt utdanning. Et eventuelt unntak fra kravet om å være reell arbeidssøker må kun innvilges etter en behovsvurdering i det enkelte tilfellet. NHO minner dessuten om at utsatte grupper på arbeidsmarkedet kan få innvilget slik opplæring som arbeidsmarkedstiltak.

*Forskerforbundet* argumenterer for at doktorgradskandidater som etter utløpet av stipendiatperioden ikke har klart å ferdigstille avhandlingen samtidig som de står uten arbeid, bør ha dagpengerettigheter, og etterspør et eget unntak for denne gruppa.

#### 4.5.3 Departementets vurdering

Dagpengemottakere som ikke har fullført grunnskole eller videregående opplæring har økt risiko for å bli arbeidsledige, fordi de er mer utsatt for konjunktursvingninger og møter større utfordringer med å komme tilbake i jobb etter en ledighetsperiode. Det er stort behov for faglærte arbeidstakere i arbeidsmarkedet, og det er derfor ønskelig at flere voksne fullfører grunnskole og videregående opplæring. Departementet mener at Arbeids- og velferdsetaten bør kunne gjøre unntak fra kravet om geografisk mobilitet for dagpengemottakere som ikke har fullført og bestått grunnskole eller videregående opplæring. Videre plikter den samme personkretsen kun å søke om og akseptere tilbud om arbeid som lar seg forene med opplæringen. Departementet understreker at 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.

Departementet understreker at personer som søker om en ytelse fra Arbeids- og velferdsetaten, plikter å gi de opplysninger og levere de dokumenter som er nødvendige for at etaten skal kunne vurdere om vedkommende har rett til ytelsen, jf. folketrygdloven § 21-3 første ledd første punktum. Kravene og bevisbyrden er således de samme for dagpengemottakere som søker om å beholde dagpenger mens de tar grunn- eller

videregående opplæring, som for andre personer som søker om ytelser etter folketrygdloven.

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.

Doktorgradskandidater er under utdanning og ikke tilgjengelig for arbeidsmarkedet så lenge de jobber med doktoravhandlingen, mens høyere yrkesfaglig utdanning har mange likhetstrekk med universitets- eller høyskoleutdanning. Mange institusjoner som tilbyr høyere yrkesfaglige utdanning har også tilpasset undervisningstilbudet til personer i fulltidsarbeid og til personer som jobber innenfor skift- og turnusordninger. Det vil dermed være mulig å fullføre slik utdanning også etter at dagpengemottakeren har kommet tilbake i arbeid. Det er viktig å motvirke at opplæring og utdanning i dagpengeperioden fortrenger arbeidssøkeraktivitet og forsinker overgangen til arbeid. Dagpenger skal heller ikke være en alternativ kilde til finansiering av opplæring og utdanning. Departementet mener derfor det ikke er hensiktsmessig å gjøre delvis unntak fra kravet om å være reell arbeidssøker for andre enn lavt kvalifiserte stønadmottakere. 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.

## 4.6 Krav om tre måneders innledende arbeidssøkerperiode

### 4.6.1 Forslaget i høringsnotatet

Departementet foreslo i høringsnotatet at det innføres et krav om tre måneders sammenhengende innledende arbeidssøkerperiode før det kan søkes om opplæring i dagpengeperioden. Forslaget om en slik periode har støtte fra såvel Livsoppholdsutvalget som Etter- og videreutdanningsutvalget, som påpeker at gevinsten ved strategisk tilpasning til dagpengeordningen som en alternativ studiefinansieringsordning, reduseres ved krav om en innledende, sammenhengende arbeidssøkerperiode på tre måneder.

For utdanninger som starter til faste tidspunkter, 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). Høringsnotatet legger

til grunn at det normalt skal 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. Departementet foreslår derfor i høringsnotatet at det gis unntak fra innledende arbeidssøkerperiode for ledige og permitterte som var i gang med en utdanning før de ble ledige eller permittert.

### 4.6.2 Høringsinstansenes syn

*NHO* mener at det er rimelig at ledige som hovedregel har en innledende sammenhengende arbeidssøkerperiode på tre måneder før man søker om opplæring. Dette vil kunne ivareta hensynet til aktiv arbeidssøking slik at man unngår å starte opplæringen før man har forsøkt å komme tilbake i arbeid. *NHO* støtter at det gjøres unntak for personer som har påbegynt utdanningen før ledigheten eller permitteringen, og for personer med et avdekket behov for grunn- og videregående opplæring. Det bør videre gjøres unntak for lærlinger som blir arbeidsledige og permitterte, slik at de kan fortsette teoriundervisning på dagpenger. *NITO* støtter forslaget om å innføre et krav om tre måneders innledende arbeidssøkerperiode.

*LO* mener det er viktig at dagpengemottakere som vil ta grunn- og videregående opplæring, gis fritak for den innledende arbeidssøkerperioden.

*Akademikerne*, *YS*, *Tekna*, *Unio*, *El og IT Forbundet*, *Kompetanse Norge*, *BI*, *Jussbuss* støtter ikke forslaget om tre måneders innledende arbeidssøkerperiode. De understreker behovet for å komme raskt i gang med opplæringen, og at dagpengemottakeren ikke bør risikere å gå glipp av oppstarten på f.eks. aktuelle bransjeprogrammer. *YS* mener en arbeidssøkerperiode vil motvirke nødvendig kompetanseheving.

*Akademikerne* mener at det er viktig at ledige og permitterte som ser et behov for å tilegne seg kompetanse for lettere å komme tilbake i jobb, og finner fram til relevante tilbud, må kunne starte umiddelbart, gitt at de oppfyller kravet om å være reell arbeidssøker og kan dokumentere at de søker jobber. *Kompetanse Norge* mener ledige og permitterte kan gå glipp av påmeldingsfrister og

studieopptak ved å måtte vente tre måneder. Videre kan en slik karantene føre til at mange kan miste mulighet til å gjennomføre utdanning. Med korte, modulisererte og fleksible utdanninger som nå blant annet tilbys gjennom bransjeprogram og andre tilskuddsordninger, er det mulig å gjennomføre kurs på tre måneder eller mindre.

*Nasjonalt fagskoleråd og Organisasjonen for norske fagskolestudenter* mener at dagpengemottakere bør kunne søke om unntak fra arbeidssøkerperioden slik at de kan begynne før det har gått tre måneder. *BI* trekker fram at en slik grense i praksis kan bety en utsettelse på et halvt år eller mer, fordi mange opplærings- og studietilbud har oppstart én gang i semesteret eller sjeldnere. Det vil være uheldig om verdifull tid som kunne brukes til kompetanseheving og økt mulighet til å komme raskere tilbake til arbeidslivet, går tapt gjennom en slik arbeidssøkerperiode.

#### 4.6.3 Departementets vurdering

Departementet understreker at 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. Departementet opprettholder sin vurdering av at en innledende, sammenhengende arbeidssøkerperiode på tre måneder er et sentralt virkemiddel for å unngå innelåsningseffekter 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. Departementet viser her til vurderingene fra Etter- og videreutdanningsutvalget og Livsoppholdsutvalget, som begge påpeker at utdanningsaktivitet kan fortrenge jobbsøkeraktivitet, og legger til grunn en innledende arbeidssøkerperiode som et sentralt element i et nytt regelverk som regulerer tilgangen til opplæring i dagpengeperioden.

Flere høringsinstanser har gitt uttrykk for at det er behov for ulike unntaksmuligheter fra en slik obligatorisk arbeidssøkerperiode. Dette gjelder særlig for dagpengesøkere som ønsker opplæring på grunnskole- eller videregående skoles nivå, som er den gruppen som har mest behov for opplæring, og der en slik kvalifisering på sikt kan styrke en varig tilknytning til arbeidsmarkedet. En innledende arbeidssøkerperiode kan trenere en oppstart av slik opplæring; dette gjelder særlig for dagpengesøkere med lavt opptjeningsgrunn-

lag og kort dagpengeperiode, der den gjenstående tiden til opplæring blir forkortet. Departementet opprettholder sin vurdering av at krav om innledende arbeidssøkerperiode ikke skal gjøres gjeldende overfor dagpengesøkere som ikke har fullført og bestått grunnskole eller videregående opplæring.

Flere høringsinstanser har gitt uttrykk for at det er uheldig å måtte avbryte en pågående opplæring eller utdanning for å måtte gjennomføre en obligatorisk arbeidssøkerperiode. Departementet støtter dette synspunktet, og opprettholder vurderingen av at det er behov for å gjøre unntak for opplæring og utdanning som var påbegynt før dagpengemottakeren ble ledig eller permittert, slik at vedkommende ikke må avbryte opplæringen.

Enkelte høringsinstanser har videre ytret ønske om en generell mulighet til å søke om unntak, for eksempel der dagpengesøkeren ellers vil miste oppmeldingsmulighet til eller oppstart av en utdanning. En slik unntaksmulighet vil etter departementets oppfatning komplisere regelverket unødig. Det vil generere en stor mengde unntakssøknader for Arbeids- og velferdsetaten, som igjen vil måtte sette seg inn i regelverket for søknad til og oppstart av diverse opplærings- og utdanningsprogrammer. Departementet er videre av den oppfatning at denne type unntak vil uthule hovedtanken bak den innledende arbeidssøkerperioden.

## 4.7 Opplæringens omfang i dagpengeperioden

---

### 4.7.1 Forslaget i høringsnotatet

Høringsnotatet legger opp til at dagpengemottakere kan søke om å ta opplæring på grunnskolenivå, videregående nivå, samt opplæring i grunnleggende ferdigheter i dagpengeperioden. Det kan videre søkes om å ta høyere yrkesfaglig utdanning, utdanning på høyskolenivå og universitetsnivå. Videre er det mulig å søke om å delta på kurs og annen opplæring som faller utenfor de ovennevnte kategoriene. I det følgende vil departementet redegjøre for hvilke rammer som foreslås satt for studieprogresjon, mens rammene for varighet av opplæringen og når på døgnet undervisningen kan skje, omhandles i punktene 4.8 og 4.9 nedenfor.

For i minst mulig utstrekning å gå på bekostning av kravet om å være reell arbeidssøker og for å minske risikoen for å bli værende unødig lenge i dagpengeordningen, er det naturlig at regelverket inneholder krav om at studieprogresjonen må

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

Departementet foreslo i høringsnotatet at grunnskole og videregående opplæring og fagskoleutdanning kan gjennomføres på opptil fulltid siden slik opplæring ofte tilbys som en fulltidsaktivitet. Forslaget om opplæring på fulltid kan også omfatte norskopplæring og opplæring i grunnleggende ferdigheter eller yrkesforberedende kurs.

Departementet foreslo videre 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 prosent av normal progresjon, noe som samsvarer med begrensningen i dagpengeforskriften § 4-3 annet ledd bokstav a. Forslaget må sees i sammenheng med at undervisningen nå skal kunne skje i normal arbeidstid, jf. forslaget nevnt i punkt 4.8 nedenfor. Når det åpnes for at undervisningen skal kunne foregå i normal arbeidstid, vil flere studievarianter enn tidligere bli tilgjengelige. Begrensningen til ti eller 15 studiepoeng per semester foreslås også gjelde der utdanningen er påbegynt før ledigheten.

Departementet følger i høringsnotatet ikke opp forslaget fra Etter- og videreutdanningsutvalget om å endre studiebelastningen i takt med variasjoner i konjunktursituasjonen. Å åpne for økt studiebelastning med inntil 20 studiepoeng ved lavkonjunktur kan innebære krevende skjønnsmessige avgjørelser, og bidra til at studenter i et vanskelig arbeidsmarkedet trekkes mot dagpengeordningen. Ofte vil konjunktursituasjonen også påvirke geografiske områder, næringer og yrkesgrupper forskjellig. Det kan vanskelig gjøre vurderingene av når og i hvilke situasjoner studiebelastningen skal økes. Departementet understreket imidlertid i høringsnotatet at det kan oppstå ekstraordinære situasjoner i arbeidsmarkedet hvor regjeringen ser det kan være grunnlag for å gjøre endringer i kravene for å kunne ta utdanning med dagpenger.

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

#### 4.7.2 Høringsinstansenes syn

*NHO, KS og Kompetanse Norge* påpeker at det er viktig at arbeidsledige med lav og lite etterspurt kompetanse stimuleres til å ta mer utdanning. *KS* påpeker at personer uten fullført og bestått videregående opplæring er mest utsatt for å miste arbeid i utsatte perioder på arbeidsmarkedet. *LO, KS, Kompetanse Norge* støtter at det åpnes for å ta grunn- og videregående opplæring på fulltid i dagpengeperioden, og mener det er viktig å gjøre gode, individuelle vurderinger, slik at meningsløse stopp i utdanningsløpet unngås.

*UNIO* støtter at det åpnes for å ta grunn- og videregåendeopplæring på fulltid, ettersom slik opplæring ofte tilbys som en fulltidsaktivitet.

*Nasjonalt fagskoleråd og Organisasjonen for norske fagskolestudenter* støtter forslaget om at høyere yrkesfaglig utdanning kan gjennomføres på fulltid.

*NHO* påpeker for høyere utdannings vedkommende at det er viktig at utdanning ikke fortrenger aktiviteten som arbeidssøker, og dagpengeomottakere som får tilbud om arbeid, må være villige til å avbryte utdanningen, eventuelt fullføre denne i kombinasjon med arbeidet. *NHO* støtter en avgrensning til 15 studiepoeng, som antas å passe bedre til tilgjengelige studietilbud enn ti studiepoeng.

*UNIO, KS, støtter* forslaget om å begrense progresjonen ved utdanning ved universiteter og høyskoler til ti eller 15 studiepoeng. En høyere studieprogresjon vil etter *UNIOs* oppfatning gå på bekostning av arbeidssøkeraktiviteten og øke risikoen for unødig lange dagpengeperioder. *YS* mener at grensen bør ligge på 15 poeng.

*Akademikerne* støtter forslaget om redusert studieprogresjon for høyere utdanning, og mener den bør være maksimalt 30 studiepoeng per år i tråd med gjeldende regelverk. *Akademikerne* og *Kompetanse Norge* foreslår at det bør være adgang til å fordele poengene slik at man kan ta inntil 20 poeng ett semester, og maksimalt 30 i løpet av et studieår. *Akademikerne* støtter at departementet skal kunne øke antallet tillatte studiepoeng i ekstraordinære situasjoner på arbeidsmarkedet. *Kompetanse Norge* mener at regelverket må ta høyde for plutselige kriser i arbeidsmarkedet.

*NITO* mener at 15 studiepoeng per semester må være et minimum. *Tekna* mener tillatt grense bør ligge på 20 studiepoeng per semester, slik at dagpengemottakeren kan ta to kurs i en tradisjonell universitetsmodell.

*Industri Energi, EL og IT Forbundet, Norsk studentorganisasjon, Jussbuss* ønsker at også perso-



ner som tar høyere utdanning skal gis anledning til å studere på fulltid i dagpengeperioden. *EL og IT Forbundet* mener at opplæringsplanen da må vurderes hvert halvår ut fra situasjonen på arbeidsmarkedet, slik at studieprogresjonen da eventuelt kan reduseres. *Jussbuss* påpeker at det er mulig å ha høy tilknytning til arbeidsmarkedet til tross for full studieprogresjon. Det er uheldig for den enkelte og samfunnet at en studerende arbeidstaker må trappe ned studieprogresjonen for å få dagpenger. Dette kan ramme sosialt skjevt ved at personer med økonomisk ressurssterke familier kan opprettholde studieprogresjonen, mens studenter uten slik ressurstilgang må redusere progresjonen for å få dagpenger. Dersom departementet likevel velger å stille krav om maksimal studieprogresjon, mener *Jussbuss* og *YS* at det bør foreligge en unntaksmulighet der Arbeids- og velferdsetaten kan tillate høyere progresjon ut fra søkerens behov og situasjonen på arbeidsmarkedet.

#### 4.7.3 Departementets vurdering

Departementet fastholder sitt forslag om at dagpengemottakere kan gjennomføre grunnskoleopplæring, videregående opplæring og fagskoleutdanning på fulltid. 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. Dagpenger skal heller ikke være en alternativ kilde til finansiering av høyere utdanning. Fulltidsstudier på universitet eller høyskole skal i utgangspunktet finansieres av den enkelte eller gjennom støtte fra Lånekassen. Departementet opprettholder vurderingen av at progresjonen ved utdanning på universiteter og høyskoler, må begrenses. Departementet mener dagpengemottakere som tar universitets- og høyskoleutdanning, kan ta inntil femten studiepoeng per semester. En slik progresjon antas å være bedre tilpasset tilgjengelige studie tilbud enn en progresjon på ti studiepoeng per semester. En progresjon på ti studiepoeng per semester ville dessuten innebære en innsnevring i forhold til muligheten i dagens regelverk, som tillater utdanning med 50 % progresjon, se dagpengeforskriften § 4-3 annet ledd bokstav a.

## 4.8 Adgang til å ta opplæring på dagtid

### 4.8.1 Forslaget i høringsnotatet

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.

Departementet foreslår i høringsnotatet at krav til at opplæringen må foregå utenom normal arbeidstid, ikke videreføres. 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. Kravet om at undervisningen skal skje utenfor normal arbeidstid, dvs. på dagtid, kan dessuten virke urimelig overfor personer som arbeider i ulike skift- og turnusordninger.

### 4.8.2 Høringsinstansenes syn

Samtlige høringsinstanser som kommenterer forslaget, er positive til å tillate opplæring innenfor normal arbeidstid.

*Akademikerne, Tekna, Unio og Handelshøyskolen BI* påpeker at med dagens fleksible muligheter til digitale studier, blir skillet mellom studier i og utenfor normal arbeidstid kunstig. *KS, Nasjonalt fagskoleråd og Organisasjonen for Norske Fagskolestudenter* påpeker at mange høyere yrkesfaglige utdanninger er lagt opp for å kunne tilpasses skift- og turnusordninger, ofte med intensive undervisningsperioder når studentene ikke er i arbeidsrotasjon. Undervisningen foregår da gjerne på dagtid. *Nordland fylkeskommune* støtter at opplæring må kunne skje også på dagtid, men påpeker at fylkeskommunen gjennom nettskolen har fleksible ordninger for voksne som skal fullføre videregående opplæring, slik at opplæringen kan skje uavhengig av tid og sted. Tilsvarende gjelder de fleste fagskoler, universiteter og høyskoler.

*YS* påpeker at mange yrkesgrupper fortsatt arbeider på dagtid og dermed har liten fleksibilitet til å ta opplæring innenfor normalarbeidsdagen, men ser ikke at dette taler mot en generell åpning for å tillate opplæring også på dagtid.

*Jussbuss* støtter forslaget og peker på at et forbud mot opplæring på dagtid kan medføre at personer i yrker med vakt- og turnusordninger, som ofte kan være lavtlønnede yrker, faller utenfor ordningen. Dagens innramming av opplæringsadgangen rammer derfor sosialt skjevt.

#### 4.8.3 Departementets vurdering

Departementet opprettholder sitt forslag om generelt å åpne for at opplæringen og utdanningen kan gjennomføres innenfor normal arbeidstid, og viser til begrunnelsen i høringsnotatet.

### 4.9 Hvor lenge dagpenger kan kombineres med opplæring

#### 4.9.1 Forslaget i høringsnotatet

Høringsnotatet legger opp til at varigheten på opplæringen på grunnskole-, videregående og høyere yrkesfaglig nivå, tilpasses begrensningene i dagpengereguleringen. Opplæringens varighet i det konkrete tilfellet fastsettes av Arbeids- og velferdsetaten i samråd med dagpengesøkeren i forbindelse med utarbeidelse av opplæringsplanen. I mange tilfeller vil det bety at opplæringen varer kortere enn dagpengeperiodens maksimalgrense på henholdsvis ett eller to år.

For utdanning ved universiteter og høyskoler foreligger det en risiko for at dagpenger benyttes som erstatning til støtte fra Lånekassen. Utdanning uten tidsbegrensning vil også øke risikoen for at ledige går ut hele dagpengeperioden uten å komme i arbeid. I høringsnotatet åpnet departementet derfor for å sette en maksimal varighetsgrense på inntil seks eller tolv måneder for utdanning ved universiteter og høyskoler. For permitterte vil opplæringens varighet tilpasses varigheten av det som til enhver tid er gjeldende permitteringsperiode.

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

#### 4.9.2 Høringsinstansenes syn

*LO* mener det er positivt at dagpengemottakere skal kunne ta grunnskoleopplæring og videregående opplæring i lengre tid enn etter dagens regelverk.

*YS* og *KS* støtter departementets forslag om at grunnskole, videregående opplæring og høyere

yrkesfaglig utdanning kan gjennomføres i hele dagpengeperioden, men at lengden uansett fastsettes individuelt i opplæringsplanen.

*Rogaland fylkeskommune* mener at departementet i høringsforslaget ikke har tatt høyde for at det kan være behov for opplæringsløp med varighet på over to år, spesielt dersom målet er yrkeskompetanse med fag- eller svennebrev. Regelverket bør ikke være til hinder for at dagpengemottakere påbegynner utdanningsløp med varighet utover dagpengeperiodens lengde. *EL og IT Forbundet* mener imidlertid at regelverket ikke bør åpne for utdanninger som varer lengre enn to år.

*Nasjonalt fagskoleråd* og *Organisasjonen for norske fagskolestudenter* støtter forslaget om at for gjennomføring av høyere yrkesfaglig utdanning tilpasses varigheten av opplæringen varighetsbegrensningene i dagpengereguleringen, og fastsettes konkret i opplæringsplanen. Betydning av likebehandling i behandling av søknadene understrekes.

*NHO* og *NITO* argumenterer for en maksimal tillatt varighet for høyere utdanning på tolv måneder, basert på at en slik varighet er best tilpasset studietilbudet. *NITO* påpeker at en slik varighet vil gi den arbeidsledige mulighet til å ta utdanning tilsvarende ett semesteremne. For permitterte bør opplæringens varighet tilpasses varigheten av det som til enhver tid er gjeldende permitteringsperiode.

*KS* kommenterer generelt at de foreslåtte varighetsbegrensningene for høyere utdanning framstår som rimelige.

*UNIO* ser behovet for en øvre grense for tillatte studiepoeng for å sikre at ordningen ikke misbrukes som en finansieringsmulighet for utdanning. Varigheten bør settes til tolv måneder for høyere utdanning.

*Akademikerne*, *Tekna*, *YS*, *Kompetanse Norge*, *Norsk studentorganisasjon*, *Jussbuss* støtter ikke forslaget om en maksimal varighetsgrense for høyere utdanning på inntil seks eller tolv måneder, men mener at denne bør tilpasses den enkeltes maksimale dagpengeperiode. Forutsetningen er at kravet om å være reell arbeidssøker håndheves. *Akademikerne* påpeker imidlertid risikoen for at den ledige går ut hele dagpengeperioden uten å komme i arbeid.

For kurs og annen opplæring som ikke omfattes av kategoriene grunnopplæring, høyere yrkesfaglig utdanning eller høyere utdanning, anbefaler *NITO* en maksimal varighet på seks måneder.

*Universitets- og høyskolerådet* kommenterer på generelt grunnlag at de ser behovet for varighetsbegrensninger, men at departementet bør holde

muligheten åpen for justeringer i etterkant dersom disse slår uheldig ut.

*EL og IT Forbundet* mener at regelverket bør inneholde egne regler for permitterte. Personer som er permittert er fremdeles ansatt i en virksomhet, og plikter å møte på arbeid hvis grunnlaget for permitteringen ikke lenger er tilstede. Dersom permitteringen opphører, bør den permitterte få rett til å fortsette opplæringen selv om arbeidsgiveren ønsker den permitterte tilbake i arbeid. Alternativt må den permitterte få krav på en opplæring som lar seg gjennomføre i kombinasjon med arbeid.

#### 4.9.3 Departementets vurdering

Det er viktig å bevare hovedintensjonen med dagpengeordningen og hindre at utdanning i dagpengeperioden fortrenger arbeidssøkeraktivitet og forsinker overgangen til arbeid. Dagpenger skal heller ikke være en alternativ kilde til finansiering av opplæring og utdanning. Departementet mener derfor at det er hensiktsmessig å sette en maksimal grense på inntil tolv måneder der dagpengemottakere kan kombinere dagpenger med utdanning ved universiteter og høyskoler. En varighet på tolv måneder vil, i større utstrekning enn en maksimal varighet på seks måneder, være tilpasset studietilbudet, fordi den arbeidsledige eller permitterte da vil få mulighet til å ta utdanning på til sammen 30 studiepoeng, tilsvarende ett semester. For kurs og annen opplæring som ikke omfattes av kategoriene grunnopplæring eller høyere utdanning, foreslår departementet å tillate opplæring tilsvarende tre måneders opplæring på fulltid.

Departementet opprettholder videre forslaget om at retten til å beholde dagpengene under opplæring på grunnskole, videregående og høyere yrkesfaglig nivå, tilpasses begrensningene i dagpengereguleringen. 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. Opplæringen kan foregå i inntil hele dagpengeperiodens varighet, men i mange tilfeller vil retten til å beholde dagpengene under opplæringen være kortere enn dagpengeperiodens maksimalgrense på henholdsvis ett eller to år. Dette kan for eksempel være tilfelle der det kun gjenstår et begrenset antall fag eller moduler for å fullføre videregående opplæring.

For permitterte må retten til å beholde dagpenger under opplæring og utdanning tilpasses varigheten på gjeldende permitteringsperiode.

Departementet bemerker at 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.

## 4.10 Adgang til å kombinere dagpenger med støtte fra Lånekassen

### 4.10.1 Forslaget i høringsnotatet

Departementet har i høringsnotatet lagt til grunn at utdanning på høyskole- og universitetsnivå i utgangspunktet finansieres via studielån eller egne midler. En mulighet til å kombinere dagpengene med studielån kan gi den enkelte dagpengemottaker en svært gunstig samlet finansiering. Isolert sett kan dette trekke i retning av at dagpengemottakere som ønsker å studere, ikke samtidig kan motta ytelse fra Lånekassen. 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. For Arbeids- og velferdsetaten kan det være krevende å avgjøre hvor mye og hvilken støtte fra Lånekassen som ikke vil være forenelig med dagpenger.

Samtidig kan et forbud mot å kombinere dagpenger med støtte fra Lånekassen på sikt gi utilsiktede insentiver om ikke å ta lånefinansiert utdanning mens man er i jobb. Det vil være uheldig om personer som har kombinert jobb med utdanning, og som har søkt om støtte fra Lånekassen, ikke også skal kunne søke om dagpenger dersom de på et senere tidspunkt blir arbeidsledige eller permittert. Departementet la derfor i høringsnotatet til grunn at ytelse fra Lånekassen ikke skal utelukke at en person kan motta dagpenger.

Det ordinære dagpengereguleringen begrenser ikke adgangen til å kombinere dagpenger med støtte fra Lånekassen, slik at en dagpengemottaker kan ha eller ta opp studielån dersom vedkommende ellers er berettiget til slikt lån. Den midlertidige ordningen som ble innført under covid-19-pandemien, gjelder ikke for dagpengemottakere som på ledighets- eller permitterings-tidspunktet mottok ytelse fra Lånekassen.

### 4.10.2 Høringsinstansenes syn

De fleste høringsinstansene uttaler seg ikke eksplisitt om muligheten til å kombinere dagpenger med ytelse fra Lånekassen. *Nordland fylkeskommune* og *YS* påpeker at kombinasjon av

dagpenger og støtte fra Lånekassen vil reguleres av gjeldende regler for avkortning av lån og stipend basert på fastsatt inntektsgrense.

*Nasjonalt fagskoleråd og Organisasjonen for norske fagskolestudenter* argumenterer for at studielån bør kunne kombineres med dagpenger under utdanning, og påpeker at mange studenter i høyere yrkesfaglig utdanning går ned i stillingsprosent under studiene. Disse bør ikke være avskåret fra dagpenger under utdanningen fordi de mottar ytelser fra Lånekassen.

*Lånekassen* uttaler at de ikke har kjennskap til om søkere mottar dagpenger eller eventuelt hvilken avtale den enkelte har inngått med Arbeids- og velferdsetaten. Søkere som ellers fyller vilkårene, vil derfor få støtte fra Lånekassen. Dagens studie- støtteordninger fra Lånekassen er fortsatt i stor grad rettet mot relativt unge personer som tar utdanning på høyere nivå, og som har studier som sin hovedbeskjeftigelse. Som en del av kompetansereformens satsinger, ønsker Lånekassen å kunne tilby støtte til utdanningsopplegg som er bedre tilpasset voksne elever og studenter, med behov for å gjennomføre utdanning på en mer fleksibel måte.

#### 4.10.3 Departementets vurdering

Departementet viser her til Livsoppholdsutvalget, som foreslo at opplæring med dagpenger ikke skal begrense mulighetene til å søke om støtte fra Lånekassen, så lenge reglene for inntektsavkortning gjelder. Departementet opprettholder derfor forslaget om 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.

Departementet viser 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.

### 4.11 Forslag om å redusere dagpengesatsen

---

#### 4.11.1 Forslaget i høringsnotatet

Livsoppholdsutvalgets foreslo å redusere dagpengesatsen til 60 prosent av ordinær sats, tilsva-

rende 37,4 prosent av dagpengegrunnlaget, for arbeidsledige som ønsker å fullføre grunnskole- eller videregående opplæring. Bakgrunnen for forslaget var at med stønad lik full dagpengesats vil arbeidsledige som velger utdanning i gjennomsnitt motta dagpenger i en lengre periode og dermed få en høyere samlet støtte enn dagpengemottakere som ikke tar opplæring eller utdanning i dagpengeperioden. Redusert sats skulle også hindre uønsket tilstrømming og bruk av dagpengeordningen som ordinær finansieringskilde for opplæring. I høringsrunden i etterkant av utvalgets utredning var mange høringsinstanser kritiske til utvalgets forslag om lavere dagpengesats. Innvendingene gikk i hovedsak på at det ville bli vanskelig å motivere ledige til å ta opplæring på eget initiativ med et sterkt redusert dagpengenivå.

Departementet uttalte i høringsnotatet at redusert dagpengesats særlig kan ramme dagpengemottakere med det laveste dagpengegrunnlaget og føre til at utsatte grupper på arbeidsmarkedet ikke finner tilstrekkelige insentiver eller finansieringsmuligheter til å ta opplæring. Mange ledige og permitterte i målgruppen for opplæring med dagpenger vil også ha økonomiske forpliktelser og forsørgeransvar. Samtidig er det i denne målgruppen at behovet for opplæring er størst og at den samfunnsøkonomiske nytten ved å ta opplæring for å komme i arbeid vil være størst. Forslag om redusert dagpengesats vil også innebære en mer administrativt krevende dagpengeordning for Arbeids- og velferdsetaten. Redusert dagpengesats vil bety at man mottar fulle dagpenger de første tre månedene med arbeidssøking, deretter redusert sats i opplæringsperioden, for så igjen å få utbetalt full dagpengesats i den eventuelt gjenstående delen av dagpengeperioden.

Innenfor høyere utdanning er risikoen størst for at dagpenger blir en alternativ eller supplerende inntektskilde til støtte fra Lånekassen. Muligheten for at ledige og permitterte kan kombinere dagpenger med støtte fra Lånekassen, kan tale for å redusere dagpengesatsen for de som ønsker å ta utdanning ved universiteter og høyskoler i dagpengeperioden. En slik egenandel vil bidra til å hindre strategiske tilpasninger og at samlet opplæringsstøtte ikke blir urimelig høy sammenliknet med ordinær studiefinansiering. Det kan også bidra til at det er personer som er sterkt motivert for å ta utdanning ved universiteter og høyskoler som vil benytte denne muligheten i dagpengeperioden. Fastsetting av en lavere dagpengesats kan forhindre at det blir økonomisk lønnsomt å melde seg arbeidsledig for å ta

utdanning med dagpenger. Departementet foreslo derfor i høringsnotatet at dagpengesatsen reduseres for personer som får godkjent søknad om å ta utdanning ved universiteter og høyskoler i dagpengeperioden. Høringsnotatet tok ikke stilling til hvor stor reduksjonen i dagpengesatsen bør være.

For ledige og permitterte som ønsker å ta grunnskole og videregående opplæring og høyere yrkesfaglig utdanning, uttalte departementet i høringsnotatet at forslaget fra Livsoppholdsutvalget om redusert dagpengesats ville bli vurdert opp mot et forslag om å gi denne personkretsen fulle dagpengerettigheter.

#### 4.11.2 Høringsinstansenes syn

*Lånekassen* mener at for å unngå at ordningen med dagpenger benyttes som et alternativ til støtte fra Lånekassen, bør ordningen med dagpenger under opplæring og utdanning avgrenses. I studieåret 2020–21 vil en fulltidsstudent kunne motta kr 123 519 i basisstøtte fra Lånekassen. Beløpet vil være lavere for personer som tar utdanning på deltid. Lånekassen påpeker at støtte for voksne i grunnskole og videregående utdanning gis etter samme regelverk som for normalstudenten i høyere utdanning. Hele støtten gis som lån i utgangspunktet, og 40 prosent av den kan omgjøres til stipend etter bestått opplæring. Omgjøring til stipend behøvsprøves mot inntekt. En person som mottar lån og stipend fra Lånekassen i mer enn sju måneder og som har inntekt over kr 195 295 (2021), får stipendet redusert med fem prosent per måned av den delen av ytelsen som overstiger grensen. Dette kan medføre at en person som mottar fulle dagpenger i kombinasjon med støtte fra Lånekassen, ender opp med lån. Lånekassen opplyser at andelen av denne personkretsen som ikke klarer å betjene låneforpliktelsene, er høyere enn for andre kundegrupper. Over 20 prosent av de som får støtte til kun grunnskoleopplæring fra Lånekassen, får lånet sagt opp og overført til Statens innkrevingsentral, sammenliknet med i underkant av tre prosent for tilbakebetalere samlet.

*LO, EL og IT Forbundet, KS, Kompetanse Norge, YS* går mot å redusere dagpengesats for personer uten fullført videregående opplæring, fordi disse gruppene kan ha et lavt dagpengegrunnlag i utgangspunktet. Mange kan være godt voksne med forsørgerbyrde. Det vil være uheldig om personer som trenger grunnopplæring, velger å la være å ta slik opplæring av økonomiske hensyn.

*LO og Industri Energi* er enig i at dagpengeordningen ikke må utvikles til å bli en alternativ studie-

finansieringskilde for de som ønsker høyere utdanning. *Kompetanse Norge* støtter redusert dagpengesats for høyere utdanning. *KS* mener det er gode argumenter for en noe redusert dagpengesats for de som ønsker høyere yrkesfaglig opplæring.

*Akademikerne, Unio, NITO, Tekna, Jussbuss, Nordland fylkeskommune, Nasjonalt fagskoleråd, Organisasjonen for norske fagskolestudenter, Jussbuss, YS* støtter ikke forslag om redusert dagpengesats for høyere utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning. En satsreduksjon vil medføre at dagpengemottakere vegrer seg mot å ta nødvendig opplæring som kunne bidratt til at de kom raskere i arbeid.

*Akademikerne* mener at dagpengemottakere allerede har betydelig inntektsfall gjennom ordinær dagpengesats. Høyt utdannede er en differensiert gruppe og en satsreduksjon virker diskriminerende overfor personer som ønsker opplæring på høyere nivå. Akademikerne påpeker at flere kurs kan være kortvarige, og at det vil bli administrativt krevende for Arbeids- og velferdsetaten å justere dagpengesatsen opp og ned i tråd med deltagelse på, og avslutning av, forskjellige kurs.

*NHO* skriver at det i det nye regelverket bør være en åpning for å ta noe utdanning/opplæring med redusert progresjon og varighet uten reduksjon i dagpengesatsen. *NHO* mener at risikoen for økt tilstrømning til dagpengeordningen er større for mer langvarige utdanninger.

#### 4.11.3 Departementets vurdering

For helt ledige og helt permitterte som tar opplæring på grunn- og videregående nivå og høyere yrkesfaglig utdanning, opprettholder departementet vurderingen av at dagpengesatsen ikke skal reduseres i opplæringsperioden. 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. Det er stor etterspørsel etter personer med fag- og yrkeskompetanse.

Departementet opprettholder ikke forslaget om å redusere dagpengesatsen for stønadsmottakere som kombinerer dagpenger med utdanning ved universiteter og høyskoler. 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 utdan-

ningsstøtte fra Lånekassen. Departementet mener 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.

## 4.12 Søknadsplikt og krav om godkjent opplæringsplan

### 4.12.1 Forslaget i høringsnotatet

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

For grunnopplæring, høyere yrkesfaglig utdanning og høyere utdanning foreslo departementet en forenklet godkjenningsprosess, hvor opplæringsplanen godkjennes så lenge den er omforent mellom søkeren og Arbeids- og velferdsetaten.

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

Etter gjeldende forskriftsregulering i dagpengeforskriften § 4-3 foreligger det søknadsplikt for å kunne delta i opplæring, men Arbeids- og velferdsetatens rolle er begrenset til å foreta en objektiv vurdering av hvorvidt opplæringen faller inn under et av utdanningsunntakene. Det utarbeides etter gjeldende regelverk ingen opplæringsplan, og det foreligger ingen plikt til å gjennomføre eller bestå en opplæring man har fått tillatelse til å ta i dagpengeperioden. Arbeids- og velferdsetaten har heller ingen plikt til å påse at opplæringen faktisk gjennomføres.

For dagpengemottakere som omfattes av den midlertidige unntaksordningen som ble innført etter utbruddet av covid-19-pandemien i Norge, foreligger det ikke søknadsplikt, jf. dagpengeforskriften § 4-3a.

### 4.12.2 Høringsinstansenes syn

*Tekna*, *NITO* er svært positive til forslaget om en forenklet godkjenningsprosess for grunnopplæring, høyere yrkesfaglig utdanning og høyere utdanning, der opplæringsplanen godkjennes så lenge den er omforent mellom søker og Arbeids- og velferdsetaten. *NITO* mener at det klart må framgå av regelverket at Arbeids- og velferdsetaten ikke skal gjøre en behovsvurdering av søknaden, eller vurdere om opplæringen er nødvendig og hensiktsmessig.

*NHO* og *YS* støtter forslaget om en enkel godkjenningsprosess der Arbeids- og velferdsetaten kun skal vurdere om formelle krav er oppfylt. *YS* påpeker at søknadsbehandlingen ikke må ta for lang tid, og at Arbeids- og velferdsetaten må få tilført nødvendige ressurser for å forvalte regelverket.

*UNIO* støtter forslaget om å videreføre søknadsplikten samt om å innføre krav om godkjent opplæringsplan. *UNIO* støtter også forslaget om en forenklet godkjenningsprosess for grunnopplæring, høyere yrkesfaglig utdanning og høyere utdanning, og mener at dette vil bidra til at opplæring kan påbegynnes raskere. Organisasjonen støtter også forslaget om at Arbeids- og velferdsetaten skal gjøre en arbeidsmarkedsfaglig vurdering av behovet for kurs og annen opplæring som faller utenfor kategoriene grunnopplæring, høyere yrkesfaglig utdanning og høyere utdanning. *NITO* mener imidlertid at en forenklet godkjenningsprosess bør gjelde også for kurs og annen opplæring.

*KS* støtter forslaget om forenklet søknadsprosess, men mener at Arbeids- og velferdsetaten bør gjøre en vurdering av den arbeidsmarkedsfaglige relevansen av opplæringen det søkes om. Vurderingen bør skje i samråd med fylkeskommunen for å kartlegge regionale kompetansebehov. *NHO* påpeker at for dagpengesøkere som får delvis fritak fra kravet om å være reell arbeidssøker, bør det gjøres en vurdering av om opplæringen er nødvendig og hensiktsmessig for å komme i arbeid.

*Nasjonalt fagskoleråd* støtter søknadsplikt og krav om godkjent opplæringsplan, men mener begrepet opplæringsplan bør defineres klarere.

*Organisasjonen for norske fagskolestudenter* støtter forslaget om forenklet godkjenningspro-

sess for høyere yrkesfaglig utdanning, men mener at i stedet for godkjent opplæringsplan bør utdanningsinstitusjonens studieplan legges til grunn.

*Kompetanse Norge* støtter for opplæring på grunn- eller videregående skoles nivå ikke forslaget om søknadsordning, men mener det er tilstrekkelig at dagpengesøkeren leverer opplæringsplan til Arbeids- og velferdsetaten. For utdanning på høyere nivå støttes forslaget om forenklet godkjenningssprosess.

*Arbeids- og velferdsdirektoratet* påpeker at det foreslåtte regelverket, særlig forslagene om at Arbeids- og velferdsetaten skal godkjenne og kvalitetssikre opplæringsplan og gjøre skjønnsmessige vurderinger av den arbeidsmarkedsfaglige relevansen av ulike kurs, forutsetter en viss grad av skjønnstutøvelse og vil være administrativt krevende å forvalte. Regelverket blir dermed vanskeligere å automatisere.

#### 4.12.3 Departementets vurdering

Departementet opprettholder vurderingen av at 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.

De fleste høringsinstansene støtter høringsnotatets utgangspunkt om en forenklet søknadsprosess der opplæringen godkjennes forutsatt at visse formelle krav er oppfylt. Enkelte høringsinstanser påpeker imidlertid at Arbeids- og velferdsetaten bør gjøre individuelle behovsvurderinger i godkjenningssprosessen.

Departementet opprettholder vurderingen av at godkjenningssprosessen i størst mulig utstrekning skal 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. Departementet legger til grunn at etaten ikke skal måtte gjøre individuelle vurderinger av om opplæringen eller utdanningen er nødvendig og hensiktsmessig for at den enkelte skal komme i arbeid. Dersom etaten skal gjøre slike vurderinger, vil dette øke arbeidsbyrden vesentlig, samtidig som at regelverket blir vanskeligere å automatisere. Etaten vil også måtte sette seg inn i den enkeltes utdanningsbakgrunn, utdanningens karakter og arbeidsmarkedets behov for den aktuelle utdanningen. Slike vurderinger vil være arbeids-

krevende for etaten, og utfallet vil fremstå som lite forutsigbart for dagpengesøkerne.

Departementet opprettholder sin vurdering av at Arbeids- og velferdsetaten i samråd med dagpengemottakeren utarbeider 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.

### 4.13 Konsekvenser ved brudd på opplæringsplan

#### 4.13.1 Forslaget i høringsnotatet

Livsoppholdsutvalget foreslo at det etableres rutiner for oppfølging og kontroll for å sikre at opplæring på grunnskolenivå og videregående opplæring gjennomføres i henhold til opplæringsplanen. Utvalget uttalte videre at sanksjonsregimet i folketrygdloven bør gjøres gjeldende for grunnopplæring, så langt det passer.

Departementet la i høringsnotatet til grunn at der dagpengemottakeren for øvrig har oppfylt kravet om å være reell arbeidssøker, vil dagpengene ikke kunne stanses etter § 4-21 selv om han eller hun ikke oppfylder opplæringsplanen. Departementet uttalte i høringsnotatet at det ikke var behov for å endre reglene på dette området.

Departementet foreslo i høringsnotatet at brudd på opplæringsplan for dagpengemottakere som oppfylder kravene om å være reell arbeidssøker, primært bør få følger for eventuell ny søknad om opplæring innen samme dagpengeperiode, slik at ny søknad da ikke kan påregnes innvilget.

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

Departementet ga også uttrykk for at man vil vurdere å gi regler om tidsbegrenset bortfall av dagpenger der dagpengemottakeren uten rimelig grunn velger å ikke følge opp kravene i opplæringsplanen. Departementet ba om høringsinstansenes syn på denne formen for sanksjoner.

Gjeldende regelverk inneholder ingen sanksjoner dersom dagpengemottakeren ikke gjen-

nomfører opplæringen vedkommende har fått tillatelse til å ta.

#### 4.13.2 Høringsinstansenes syn

*NITO* uttrykker generelt støtte til høringsnotatets forslag om brudd på opplæringsplan.

*YS, Nasjonalt fagskoleråd og Organisasjonen for Norske Fagskolestudenter* støtter argumentene for brudd på opplæringsplanen, men understreker at det kan være gode grunner til forsinkelser og avvik fra planen. Dersom en dagpengemottaker kan framlegge dokumentasjon på årsak til forsinkelse eller brudd på opplæringsplanen i form av f.eks. sykdom, mener *YS* at det ikke bør få konsekvenser for vedkommende. *YS* mener videre at det i utkastet til regelverk er uklart hva som utgjør et brudd på opplæringsplan. Det er viktig at opplæringsplanen innebærer en innsats-, og ikke en resultatforpliktelse. Dagpengemottakeren bør ikke sanksjoneres hvis vedkommende ikke består eksamen, så lenge vedkommende for øvrig har oppfylt kravet om å være reell arbeidssøker i hele perioden.

*Jussbuss* er skeptiske til at brudd på opplæringsplanen skal ha betydning for dagpengerettighetene i de tilfeller hvor brukerne for øvrig har oppfylt sine plikter. De mener derfor at det ikke bør innføres slike sanksjoner dersom man tilfredsstillt kravet om å være reell arbeidssøker.

*UNIO* støtter forslag om at brudd på opplæringsplan uten rimelig grunn får følger for eventuell ny søknad om opplæring innen samme dagpengeperiode.

*YS og Kompetanse Norge* mener at brudd på opplæringsplan ikke bør få som følge at man ikke får innvilget ny søknad om opplæring i samme dagpengeperiode. *Arbeids- og velferdsdirektoratet* påpeker at et rettslig grunnlag for en slik sanksjon ikke fremgår av forskriftsutkastet i høringsnotatet.

*NHO, Akademikerne, Unio og Tekna* støtter at brudd på opplæringsplan for dagpengemottakere som har fått delvis unntak fra kravet om å være reell arbeidssøker, skal føre til at godkjenningen til å ta opplæring med dagpenger bortfaller. *Akademikerne, Unio og Tekna* mener at det bør presiseres at dette gjelder brudd på opplæringsplanen uten rimelig grunn.

*NHO* mener at tidsbegrenset bortfall ved brudd på opplæringsplan er en sanksjon som bør kunne benyttes.

*Akademikerne, YS, Unio, Tekna, Kompetanse Norge, Jussbuss* støtter ikke et forslag om tidsbegrenset bortfall av dagpenger ved brudd på

opplæringsplanen. Her blir det trukket fram at arbeidsledige befinner seg i en situasjon preget av usikkerhet. Ytterligere usikkerhet gjennom en trussel om bortfall av dagpenger vil bidra til at mange vil kvie seg for å starte på et opplæringsløp. Dette gjelder kanskje spesielt gruppen man særlig ønsker å treffe, nemlig de med minst utdanning fra før og som gjerne også er minst motivert for å ta utdanning. *YS* mener en mer trefende sanksjon kan være at dagpengene omgjøres til lån dersom dagpengemottakeren ikke innfrir kravene i oppfølgingsplanen.

#### 4.13.3 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 gjeninntre når disse vilkårene igjen er oppfylt. Departementet vil bemerke at det at en dagpengemottaker under opplæring ikke følger den undervisningen eller tar de eksamener vedkommende har fått tillatelse til i dagpengeperioden, ikke er 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 legger departementet til grunn at disse stønadsmottakerne ikke lenger vil omfattes av det begrensede unntaket fra kravet om å være reell arbeidssøker. Dersom en dagpengemottaker ikke møter til planlagt opplæring og/eller velger å avslutte opplæringen, vil vedkommende altså bli stilt overfor krav 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.

Departementet opprettholder forslaget om at brudd på opplæringsplan kan medføre at tillatelsen til å ta opplæring i dagpengeperioden bortfaller. Ved større avvik fra opplæringsplanen legger departementet til grunn at Arbeids- og velferdsetaten kan treffe vedtak om at retten til å kombinere opplæring med dagpenger opphører.



Departementet uttalte i høringsnotatet at man vurderte å innføre egne regler om tidsbegrenset bortfall av dagpenger der dagpengemottakeren uten rimelig grunn velger å ikke følge opp oppfølgingsplanen. De fleste høringsinstansene var kritiske til dette forslaget. Departementet går på denne bakgrunn ikke videre med dette forslaget.

## **4.14 Evaluering av regelverket**

---

### **4.14.1 Forslaget i høringsnotatet**

Departementet la i høringsnotatet til grunn at det ville blitt tidkrevende å prøve ut et nytt regelverk gjennom et avgrenset evalueringsforsøk med en varighet på f.eks. inntil tre til fem år, slik bl.a. Livsoppholdsutvalget foreslår. Departementet foreslo at det i løpet av 2022 ville bli satt i gang en evaluering av regelverket. Formålet med en slik evaluering ble angitt å være å kartlegge omfanget av søknader og hvem som får innvilget opplæring i dagpengeperioden, hva slags type opplæring som blir innvilget og om planlagt opplæring blir fullført eller avbrutt, hvilke effekter opplæringen har på varigheten av dagpengeperioden og arbeidssøkeraktiviteten og hvordan opplæringen påvirker overgangen til arbeid.

### **4.14.2 Høringsinstansenes syn**

*Nordland fylkeskommune, NITO, Akademikerne, UNIO og Tekna* gir sin tilslutning til høringsnotatets forslag om evaluering.

*NHO* mener at det er uheldig at man ikke har tilstrekkelig tallgrunnlag for å systematisere erfaringer fra den midlertidige, covid-19-relaterte utvidelsen som grunnlag for utarbeidelse av nytt regelverk.

### **4.14.3 Departementets vurdering**

Departementet vil sette i gang en følgeevaluering av det nye regelverket fra 2022. Evalueringen 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.

## 5 Videreføring av midlertidig ordning for opplæring i dagpengeperioden

### 5.1 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.

Regjeringen foreslår 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. Regjeringen foreslår derfor å forlenge dagens midlertidige ordning fram 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 dagpengereguleringens regler for dagpenger og opplæring igjen gjelder, før et nytt regelverk trer i kraft. For å kunne forlenge ordningen, foreslår regjeringen 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.

### 5.2 Bakgrunn og vurdering

---

Som et midlertidig tiltak i en situasjon med mange permitterte og ledige i kjølvannet av covid-19-

pandemien, innførte regjeringen fra 20. april 2020 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 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 omfatter alle ledige og permitterte. Studenter som på ledighets- eller permitteringstidspunktet mottar ytelser fra Lånekassen, omfattes ikke av ordningen. Ordningen er vedtatt forlenget fram til 1. juli 2021, jf. dagpengeforskriften § 4-3a.

Det midlertidige opplæringsunntaket var direkte foranlediget av covid-19-pandemien og den høye ledigheten i kjølvannet av nedstengningen. Bestemmelsen ble derfor gitt med hjemmel i folketrygdloven § 25-16 første ledd, og deretter forlenget ved en midlertidig forskriftshjemmel i folketrygdloven § 4-6 fjerde ledd. § 4-6 fjerde ledd gir fram til 1. juli 2021 departementet hjemmel til i forskrift å fravike hovedregelen i § 4-6 første ledd, slik at dagpenger kan kombineres med opplæring og utdanning i større utstrekning enn første ledd åpner for.

Arbeids- og velferdsetaten har under covid-19-pandemien måttet håndtere en sterk økning i antall dagpengesøknader, parallelt med stadige endringer i regelverk for inntektssikringsordningene. Etaten har derfor gitt uttrykk for at det ikke vil være gjennomførbart å implementere et nytt regelverk i etatens saksbehandlingssystemer innen 1. juli 2021. Etaten mener også at det av kapasitetshensyn vil bli krevende for de ansatte å sette seg inn i nytt regelverk innen denne fristen, gitt den store saksmengden etaten nå håndterer.

Dersom det ordinære regelverket for dagpenger og utdanning og opplæring skal gjelde i en mellomfase før ikrafttredelsen av et eventuelt endret regelverk, vil dette skape problemer for saksbehandlingen i Arbeids- og velferdsetaten. Etaten vil da på kort tid måtte forholde seg til tre ulike regelsett i sine saksbehandlingssystemer. Tilsvarende vil dagpengemottakerne potensielt måtte forholde seg til tre ulike unntaksregimer

innenfor samme dagpengeperiode. For å unngå en slik kompliserende mellomperiode, bør det gis adgang til å kunne forlenge den midlertidige ordningen til nytt regelverk er etablert.

Den tidsbegrensede adgangen foreslås på denne bakgrunn forlenget til 1. oktober 2021. Departementet vil vurdere nærmere om det er behov for å gi regler for overgangen fra midlertidig ordning til den nye varige ordningen.

## 6 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 forskjellige 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 ordningen. 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 framfor å benytte Lånekassens 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.

## 7 Merknader til lovendringene

### *Til § 4-6 første ledd:*

Forslaget innebærer at lovens hovedregel i første ledd første punktum om at dagpenger ikke kan gis under utdanning eller opplæring, opprettholdes. I annet punktum gis departementet en generell hjemmel til å gi forskrifter om å kombinere dagpenger med opplæring og utdanning. Den generelle hjemmelen erstatter dagens uttømmende opplisting av i hvilke situasjoner departementet kan gi forskrifter om unntak fra hovedregelen. En generell hjemmel vil åpne for at departementet kan gjøre endringer i forskriften ut fra for eksempel situasjonen på arbeidsmarkedet, uten å være bundet av dagens lovfestede begrensninger som at opplæringen må skje utenom normal arbeidstid eller være av kort varighet. Det vises til punkt 3.1.

### *Til § 4-6 annet ledd:*

Gjeldende annet ledd, som gir departementet adgang til å gi forskrifter om hvem som regnes som deltaker i opplæring og utdanning, oppheves. Det vises til punkt 3.1.3.

Annet ledd endres, slik at første punktum gir adgang til å gjøre delvis unntak fra kravet om å være reell arbeidssøker ved at dagpengemot-

takere bare kan søke arbeid innenfor et begrenset geografisk område og arbeid som lar seg forene med opplæringen. I annet punktum gis departementet hjemmel til å gi forskrifter om i hvilke tilfeller delvis unntak kan gis. Det vises til punkt 3.2.

### *Til § 4-6 fjerde ledd:*

Fjerde ledd endres for å videreføre den midlertidige adgangen til å kombinere dagpenger med utdanning etter dagens fjerde ledd, som ble innført under covid-19-pandemien. Den midlertidige adgangen til å fravike første ledd skulle opphøre 1. juli 2021, men endres slik at den opphører 1. oktober. Bakgrunnen for forlengelsen er at Arbeids- og velferdsetaten har behov for mer tid for å kunne implementere nytt regelverk.

Det vises til punkt 5.

Arbeids- og sosialdepartementet

t i l r å r :

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om endringer i folketrygdloven (adgang til å ta opplæring og utdanning med dagpenger).

---

Vi **HARALD**, Norges Konge,

s t a d f e s t e r :

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak til lov om endringer i folketrygdloven (adgang til å ta opplæring og utdanning med dagpenger) i samsvar med et vedlagt forslag.

---

## Forslag

### til lov 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.





