

HVEM TOK UTDANNING I KOMBINASJON MED DAGPENGER UNDER KORONAPANDEMIEN?

Av Mia Wallgren Danielsen og Johannes Sørbrø

Sammendrag

I forbindelse med den rekordhøye ledigheten i første fase av koronapandemien, ble det midlertidig gitt utvidet mulighet til å kombinere dagpenger med utdanning våren 2020. Siden ble denne muligheten forlenget flere ganger, senest fram til oktober 2021. Etter dette har et nytt permanent regelverk blitt innført, som også er mer liberalt enn det gamle regelverket, men noe strengere enn det midlertidige regelverket under koronapandemien var.

I denne artikkelen ser vi nærmere på om liberaliseringen førte til at flere tok utdanning mens de mottok dagpenger. Vi finner at antallet helt eller delvis ledige dagpengemottakere som også er registrert i en formell utdanning økte fra 1 200 personer i september 2019 til 7 000 personer i september 2020. Det betyr at andelen av dagpengemottakerne som er i utdanning økte fra 3 prosent i 2019 til 6 prosent i 2020. Vi ser også en økning i antallet arbeidssøkere uten dagpenger som er registrert i utdanning i samme periode, men økningen er betydelig mindre enn for dagpengemottakere. Det tyder på at endringene i regelverket har hatt en effekt.

Det er særlig de med høyere utdanning fra før som benytter muligheten til å ta mer høyere utdanning. Samtidig ser vi også at det er en klar økning i antallet som tar utdanning på videregående og fagskolenivå, fra 500 i 2019 til 1 900 i 2020. Det er de som ikke har fullført videregående fra før som i gjennomsnitt kan ventes å ha størst nytte av å ta mer utdanning.

I det nye permanente regelverket som trådte i kraft fra 1. oktober 2021 er det noen innstramminger sett i forhold til det midlertidige regelverket. Blant annet må man være helt ledig og 25 år eller over. Vi beregner at 60 prosent av de som tok utdanning høsten 2020 dermed ikke vil ha mulighet til dette med det nye regelverket. Særlig er mange av de som tok yrkesfaglig utdanning på videregående nivå under 25 år. At disse mister muligheten med det permanente regelverket er paradoksalt, når man samtidig er særlig opptatt av å få flere i nettopp denne gruppen til å fullføre utdanning og fagbrev. Mange av disse har grunnskole som høyeste fullførte utdannelse.

Innledning

Koronapandemien preget arbeidsmarkedet og norsk økonomi i svært stor grad i 2020 og 2021. Da regjeringen måtte innføre strenge smitteverntiltak 12. mars 2020 steg antallet arbeidssøkere registrert hos NAV fra 106 000 til 433 000 i løpet av fire uker. Furuberg (2021) viser at totalt 468 000 nye arbeidssøkere registrerte seg hos NAV i løpet av første halvår 2020. En voldsom økning sammenlignet med 2019, da 86 000 nye arbeidssøkere registrerte seg i løpet av tilsvarende periode. Bratsberg mfl. (2021) finner at pandemien særlig rammet lavt utdannede, unge, noen innvandrergupper og personer i lavinntektsjobber. Det henger i stor grad sammen med hvilke næringer og type jobber som ble hardest rammet av smitteverntiltakene.

Det har også skjedd flere regelverksendringer i denne perioden, blant annet når det gjelder permitteringsregler, dagpengeregelverk med mer (se Dahl mfl. (2021) for mer informasjon). Når det gjelder dagpenger er blant annet mulighetene til å ta utdanning et av områdene hvor det har skjedd store endringer under pandemien (se faktaboks). Tidligere var det, som hovedregel, ikke mulig å ta utdanning mens man mottok dagpenger. Den 20. april 2020 åpnet man midlertidig for at man kunne kombinere dagpenger og utdanning dersom man ikke fikk støtte fra Lånekassen.¹ Dahl mfl. (2021) finner at rundt 7 000 flere dagpengemottakere oppga på meldekortet til NAV at de var utdanning/opplæring i 2020 enn tidligere år.

En utvidet mulighet til å kombinere dagpenger og utdanning har vært diskutert i flere år. Stortinget ba 15. desember 2017 regjeringen om å utrede mulighetene for å i større grad åpne opp for å ta utdanning mens man mottar dagpenger (anmodningsvedtak nr. 319). Flere utvalg har også foreslått å gjøre det enklere å kombinere dagpenger og utdanning, som Livsoppholdsutvalget (NOU 2018: 13), Etter- og videreutdanningsutvalget (NOU 2019: 12) og Sysselsettingsutvalget (NOU 2019: 7 og NOU 2021: 2). Samtidig har utvalgene vært opptatt av at regelverket må utformes på en måte som ikke gjør dagpenger til en alternativ

studiefinansiering, og at det kan bli et problem at utdanning i dagpengeperioden kan forsinke overgangen til arbeid. Dersom dagpenger brukes til å finansiere utdanning kan det redusere det effektive arbeidstilbudet på kort sikt, fordi personer som tar utdanning i gjennomsnitt ikke vil søke like aktivt etter nye jobber som andre arbeidsledige og dermed blir arbeidsledig over en lengre periode (innlåsingeffekt) (NOU 2019:7). Om det blir enklere å ta utdanning med dagpenger kan dette gi insentiver til å jobbe noe før man tar mer utdanning, slik at man kan ta utdanning med dagpenger. Dette vil i så fall være en uheldig effekt, og vil framstå urimelig overfor personer som finansierer sin utdanning på ordinært vis gjennom Lånekassen. Dersom regelverket er for liberalt, er det også en risiko for at det er de som trenger utdanning minst som i størst grad benytter seg av muligheten. Det kan være at det først og fremst er personer som har høyere utdanning fra før som velger å benytte denne muligheten, mens de som kanskje trengte det mest i minst grad benytter muligheten. Selv om også personer som har høy utdanning fra før kan ha god nytte av mer utdanning, er dette en gruppe som i stor grad klarer seg svært godt på arbeidsmarkedet. Personer som ikke har fullført videregående opplæring vil derimot ofte kunne ha god nytte av å fullføre, men kan ha lavere motivasjon for å ta mer utdanning. De kan ha lav motivasjon for å fullføre utdanning fordi de har hatt dårlige skoleopplevelser, lav mestringsfølelse og andre problemer (f.eks. helseproblemer) (Nicolaisen og Kann, 2019).

Regelverket som gjelder fra 1. oktober 2021 inneholder noen begrensninger. For å kunne ta utdanning mens man mottar dagpenger, må man være 25 år eller eldre for å ta videregående opplæring og 30 år eller eldre for å ta høyere utdanning. I tillegg må man ha vært arbeidssøker i minst tre måneder, og man kan ikke ta mer enn 15 studiepoeng i halvåret (halv studieprogresjon) når man tar høyere utdanning. Det midlertidige regelverket under koronapandemien var altså mer liberalt enn det permanente regelverket.

I den første delen av analysen ønsker vi å undersøke om flere enn før kombinerte dagpenger og utdanning etter at den midlertidige endringen trådte i kraft i april 2020. Hvor mange kombinerte dagpenger og utdan-

¹ Den midlertidige ordningen ble forlenget fram til 1. oktober 2021, mens man jobbet med å få på plass en varig endring i regelverket.

Regelverk for dagpenger og utdanning før og under koronapandemien

Hovedregler (før koronapandemien)

Hovedregelen var at man ikke hadde rett på dagpenger mens man tok utdanning eller opplæring. Likevel, var det noen unntak. Man kunne søke om å få dagpenger mens man tok utdanning dersom ett av punktene under gjaldt:

- Tok kurs eller tiltak i samarbeid med NAV.
- Kombinerte fulltidsarbeid med utdanning eller opplæring i minst 6 måneder før man ble helt arbeidsledig eller helt eller delvis permittert. (Kunne da få dagpenger under utdanning i opptil 6 måneder).
- Deltok på utdanning eller opplæring utenfor vanlig arbeidstid med maksimalt 50 prosent studieprogresjon sammenliknet med tilsvarende utdanning på heltid, og haddemaksimalt 10 dager med undervisning på dagtid per semester.
- Tok kurs som totalt varte opptil 3 måneder.
- Deltok på godkjent norskopplæring for voksne innvandrere på fulltid i inntil ett år, med mulighet for utvidelse.
- Deltok på introduksjonsprogram for nyankomne innvandrere.

Midlertidig ordning under koronapandemien

Som en midlertidig ordning under koronapandemien hadde man rett til dagpenger i kombinasjon med utdanning eller opplæring dersom man ikke mottok støtte til livsoppholdet fra Lånekassen. Man trengte ikke å søke om å få godkjent utdanningen fra NAV. Ordningen gjaldt for alle arbeidsledige og permitterte som fylte vilkårene for dagpenger. Man kunne kombinere alle slags kurs og opplæring med dagpenger. Det var fortsatt et krav om å være aktiv jobbsøker og være tilgjengelig for arbeid dersom man skulle få en ny jobb. Det betyr at man fortsatt skulle søke jobber og måtte takke ja om man fikk tilbud om jobb. Dersom man ønsket å fullføre utdanningen man hadde begynt på var det noe som måtte avtales med arbeidsgiver i den nye jobben.

Ordningen trådte i kraft 20. april 2020. Den har siden blitt forlenget flere ganger, sist fram til oktober 2021, før et nytt og permanent regelverk deretter trådte i kraft.¹

¹ Kilde: <https://www.nav.no/arbeid/no/student/> Første fasen av ordningen <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/enklare-a-kombinere-dagpenger-med-opplaring/id2698765/> Første forlengelsen i mai: <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/forlenger-rett-til-a-kombinere-dagpenger-med-utdanning/id2704154/> Forslag til forlengelse til juli 2021, i september 2020 <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/utvidet-mulighet-for-a-kombinere-dagpenger-og-opplaring-forlenges/id2765408/>

ning høsten 2020 sammenliknet med høsten 2019? Hva kjennetegner de som kombinerte utdanning og dagpenger? Dersom det var flere som tok utdanning i 2020, var det noen endringer i hvem som tok utdanning? Til slutt vil vi også undersøke forskjellen på nytt permanent regelverk og det midlertidige koronaregelverket. Er det mange som tok utdanning under det midlertidige regelverk som ikke vil ha den muligheten med det nye regelverket, for eksempel fordi de er for unge eller er delvis ledig/permittert?

Data

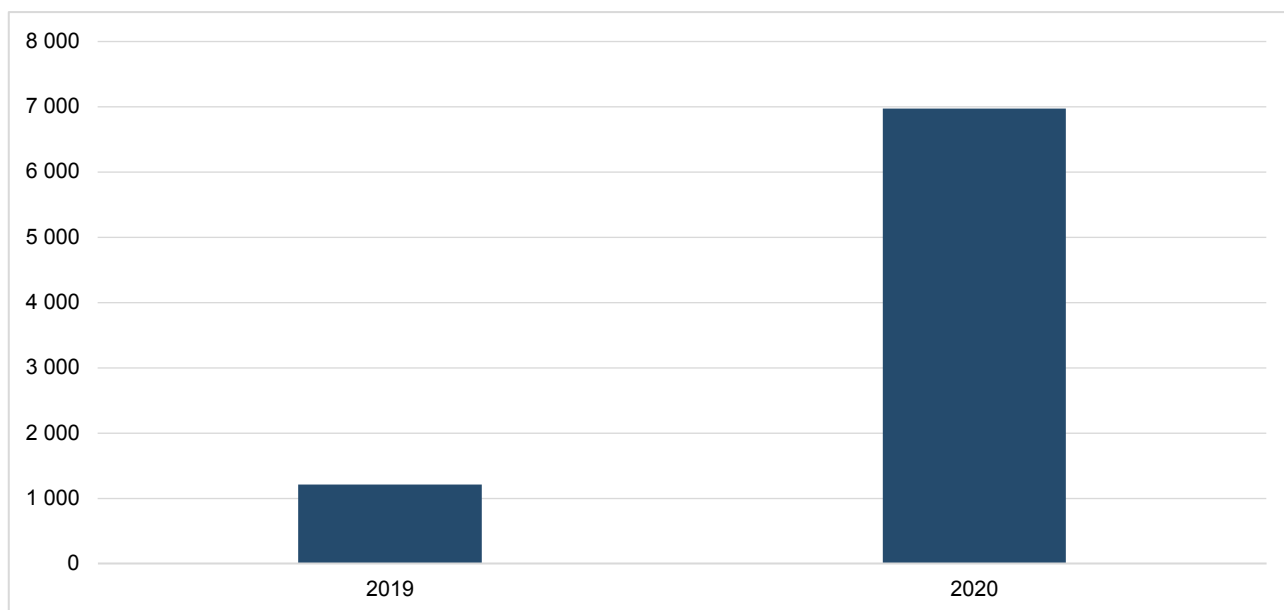
I denne artikkelen sammenlikner vi de som var helt og delvis ledige, og som ikke deltok i et arbeidsmarkedstiltak, i september 2020 med de som hadde samme status september 2019. Vi bruker deskriptiv statistikk til å undersøke problemstillingene våre. Vi har valgt å undersøke arbeidssøkere ved utgangen av september ettersom utdanningsdataene fra SSB er fra 1. oktober. Dette er også etter studie-/skolestart for de fleste utdanningsinstitusjoner i Norge, og vil derfor være et godt tidspunkt å undersøke hvem som deltok i formell utdanning. Vi har hentet ut data fra NAVs arbeidssøkerregister og fått koblet på utdanningsdata fra SSB.² Utdanningsdataene fra SSB viser pågående utdanning i oktober 2019 og oktober 2020, og hva slags utdanning personene har fra før. Personer som er registrert som arbeidssøkere med dagpenger hos NAV og samtidig er registrert i SSBs utdanningsregistre er de vi definerer som arbeidssøker som tar utdanning mens de mottar dagpenger. I denne artikkelen har vi ikke tatt for oss arbeidssøkere som har deltatt i ikke-formell utdanning, f.eks. diverse kurs, i arbeidsledighetsperioden.

Flere tar utdanning

I noen tilfeller var det også før koronapandemien mulig å ta utdanning mens man mottok dagpenger, men kun under gitte unntak (se faktaboks). I september 2019 var det om lag 1 200 personer som var registrert i utdanning mens de mottok dagpenger, noe som utgjorde 3 prosent av dagpengemottakerne (figur 1).

² Utdanningsdataene er mottatt som krysstabeller fra SSB.

Figur 1: Antall som deltok i utdanning i kombinasjon med dagpenger i 2019 og 2020



Kilde: NAV og SSB

Etter liberaliseringen i 2020 skjedde det en kraftig økning. I september 2020 var det om lag 7 000 personer som var registrert i en utdanning samtidig som de mottok dagpenger, en økning på 5 800 personer (474 prosent). Samtidig økte også antallet dagpengemottakere kraftig. Ser vi på andelen av dagpengemottakerne som var registrert i utdanning doblet likevel denne seg fra 2019, slik at 6 prosent av dagpengemottakerne var registrert i utdanning i 2020.

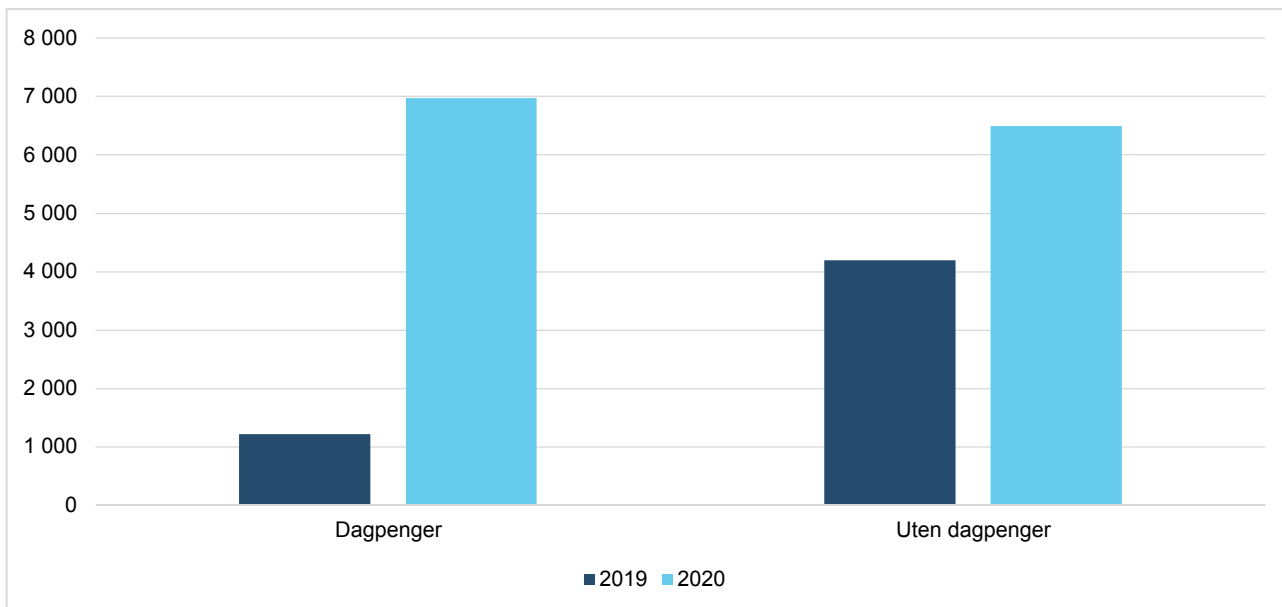
Det kan være flere grunner til at vi observerer en økning i antall dagpengemottakere som også er registrert i utdanning. Endringene i regelverket gjorde det langt enklere å ta utdanning med dagpenger, men vi kan ikke utelukke at økningen også er påvirket av andre endringer i dagpengereguleringen under koronapandemien. Økningen fra 2019 til 2020 henger også sammen med et mer krevende arbeidsmarked hvor mange måtte regne med at det ville ta lengre tid å komme i jobb, noe som gjør utdanning mer attraktivt. Tall fra Samordna opptak viser en markant økning i antallet som begynte i høyere utdanning fra 2019 til 2020, noe man ofte ser når arbeidsmarkedet er svakt.

Andre endringer som kan ha påvirket, er blant annet at flere fikk rett på dagpenger under pandemien ettersom

inntektskravet for dagpenger ble redusert fra 1,5 G til 0,75 G (1 G tilsvarte 101 351 kr i 2020)³. Dersom gruppen som har inntektsgrunnlag mellom 0,75 og 1,5 G i større grad tar utdanning enn andre, vil det også kunne dra opp andelen som kombinerer dagpenger og utdanning noe. De utgjorde imidlertid bare om lag 5 prosent av dagpengemottakerne i september 2020. Dermed må nesten hele denne gruppen ta utdanning om de skal kunne forklare økningen vi observerer fra 2019 til 2020. I tillegg vil også denne gruppen være påvirket av at man gikk fra ganske strenge unntak for å kunne kombinere dagpenger og utdanning, til at man kunne gjøre det fritt så lenge man ikke fikk støtte fra Lånekassen. Dersom det skal være endringen i inntektskravet, fra 1,5 til 0,75 G, som forklarer at flere tok utdanning med dagpenger, og ikke fjerningen av unntaksbestemmelsene, må denne gruppen også ta utdanning som ville blitt godkjent med gammelt regelverk. Altså utdanning på kveldstid med lavere progresjon eller lignende. Det virker lite sannsynlig.

³ <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kontakt-nav/utbetalinger/grunnbeløpet-i-folketrygden>

Figur 2: Antall arbeidssøkere som deltok i utdanning etter om de mottok dagpenger eller ikke



Kilde: NAV og SSB

Vi har ikke mulighet til å skille ut hvor stor andel de med inntekt grunnlag mellom 0,75 og 1,5 G utgjør av de som tok utdanning i kombinasjon med dagpenger i 2020. Studenter som jobber ved siden av studiet for å spe på studielånet kan være i inntektsgruppen som fikk dagpengerrett i 2020, men vil ikke ha rett på dagpenger mens de er i utdanning ettersom de mottar støtte fra Lånekassen. Støtten fra Lånekassen er på om lag 1,2 G i året, og alle med inntekt grunnlag som er lavere enn 1,5 G vil dermed få mindre utbetalt i dagpenger enn man får i støtte fra Lånekassen.

At liberaliseringen av regelverket er hovedgrunnen til den observerte økningen i antall personer som tar utdanning mens de mottar dagpenger, blir støttet når vi sammenlikner tallene med arbeidssøkere som ikke mottar dagpenger og som er registrert i utdanning (figur 2). Denne gruppen økte fra om lag 4 200 personer i 2019 til 6 500 i 2020, noe som tilsvarer en oppgang fra 9 til 10 prosent av arbeidssøkerne uten dagpenger. Det er altså vanligere at arbeidssøkere uten dagpenger tar utdanning, noe denne gruppen også står fritt til å gjøre. Selv om det er en økning i antallet arbeidssøkere uten dagpenger i utdanning, er den relative økningen mellom 2019 og 2020 ikke på langt nær så stor som økningen vi observerer blant dagpenge-

mottakerne, noe som taler for at liberaliseringen av regelverket har hatt stor betydning.

Tre av fire tar høyere utdanning

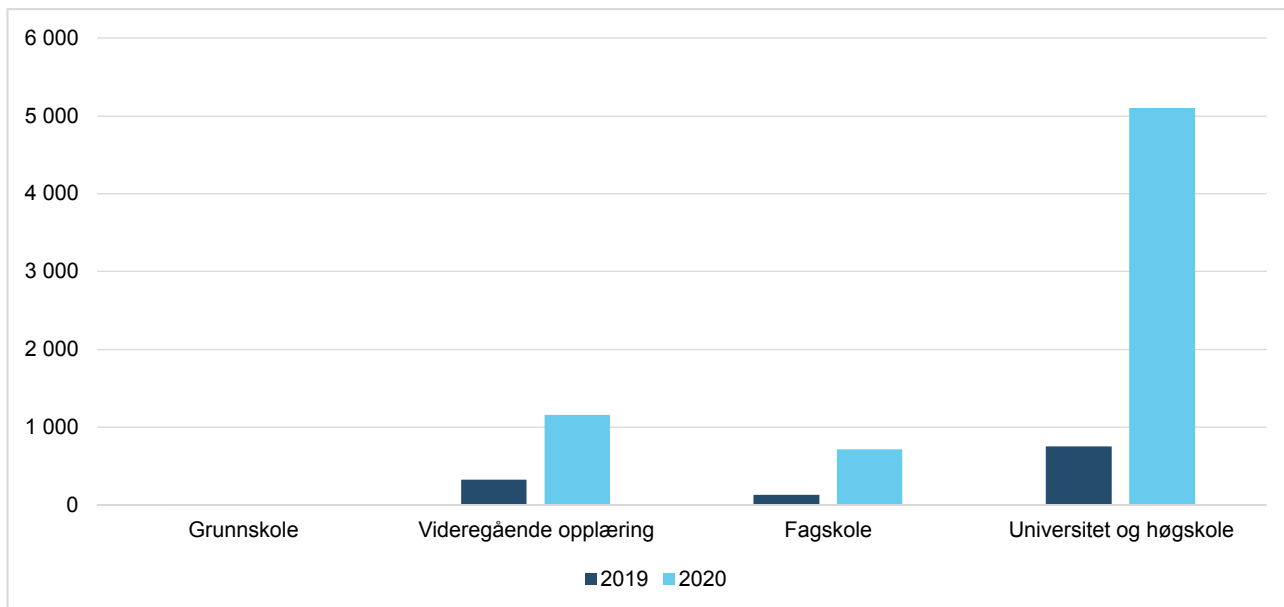
Om lag 5 100, eller tre av fire som tok utdanning med dagpenger i september 2020, var registrert i en utdanning på universitet eller høyskole (figur 3A). Flertallet av disse, 3 400 personer, hadde også fullført utdanning fra universitet eller høyskole fra før (ikke vist). Dermed var det særlig personer med høyere utdanning fra før som benyttet muligheten til å ta mer utdanning.

Større andel tar yrkesfag på videregående

Samtidig har det også vært en økning i antallet som var registrert i utdanning på videregående nivå, fra 300 personer i 2019 til 1 200 i 2020 (figur 3A). Blant de som tok videregående opplæring har økningen vært størst for yrkesfaglig opplæring (ikke vist). I 2019 tok 42 prosent yrkesfag, mens det gjaldt 60 prosent i 2020.

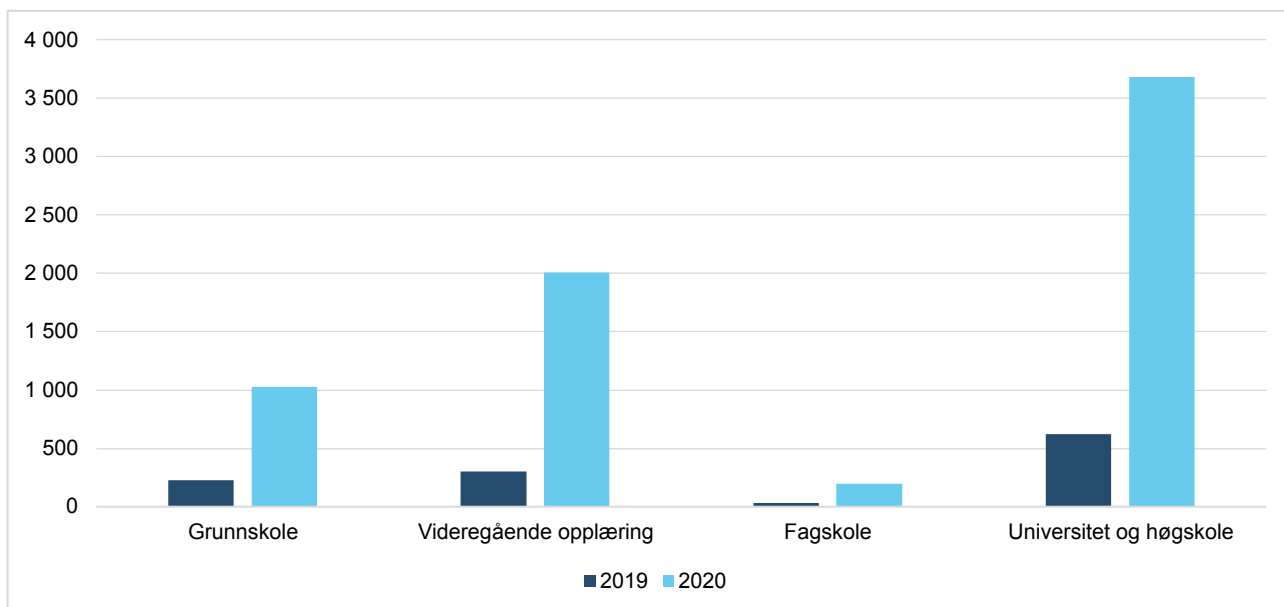
Før koronapandemien var det bare drøyt 100 personer som tok fagskole i kombinasjon med dagpenger (figur 3A). Dette tallet økte til 700 i 2020. Selv om det var en tallmessig økning, var andelen som tok fagskole av

Figur 3A: Antall som tok utdanning med dagpenger etter nivå på utdanningen de tok



Kilde: NAV og SSB

Figur 3B: Antall som tok utdanning med dagpenger etter høyeste fullførte utdanning fra før



Kilde: NAV og SSB

de som tok utdanning med dagpenger lik både før og under pandemien (10 prosent).

De med grunnskole tar videregående utdanning

Av de 7 000 som tok utdanning med dagpenger i 2020, hadde rundt 1 000 personer grunnskole som høyeste fullførte utdanning (figur 3B). I 2019 gjaldt dette 200 av 1 200 dagpengemottakerne som tok utdanning. Størsteparten av disse tok videregående utdanning (figur 4), 74 prosent i 2019 og 65 prosent i 2020. Syv av ti av de med kun grunnskole som tok videregående utdanning, tok yrkesfag i 2020.

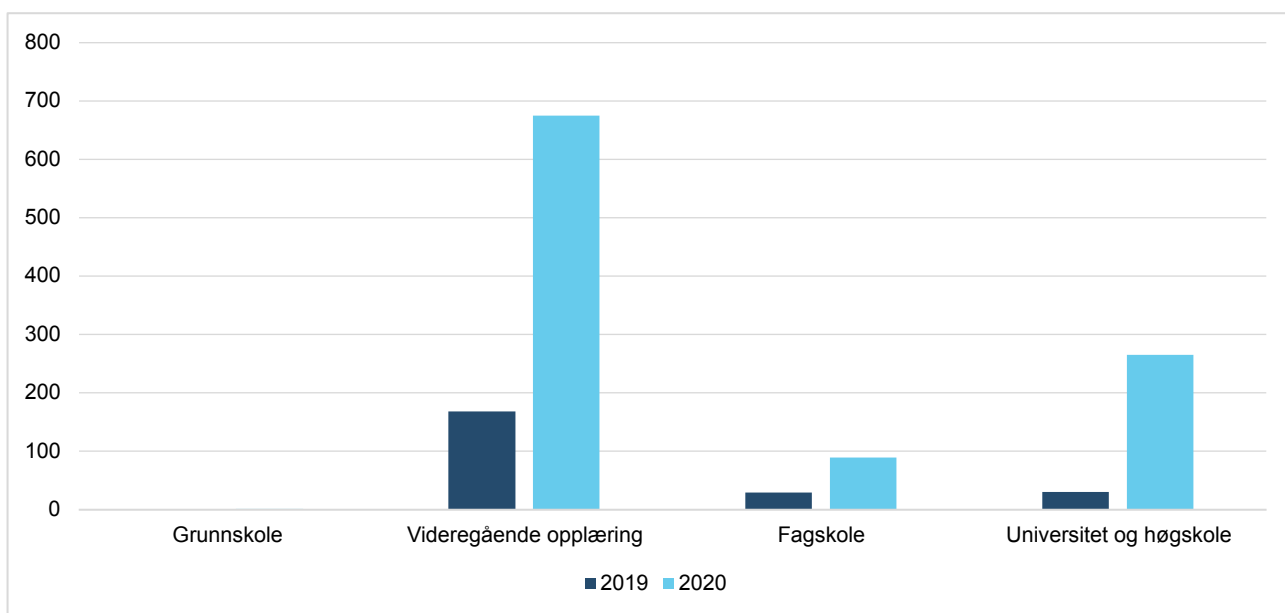
Det har lenge vært et ønske å få flere arbeidsledige som mangler fullført videregående til å fullføre, særlig på yrkesfag. Derfor har NAV de de siste årene kunnet gi yrkesfaglig opplæring på videregående eller fagskolenivå som et opplæringstiltak til arbeidssøkere. Dette er imidlertid foreløpig lite brukt (Sohlman og Kann, 2021). I september 2020 var det om lag 600 arbeidssøkere som deltok i yrkesfaglig opplæring som

et arbeidsmarkedstiltak, mot 200 ett år tidligere.⁴ Utvidet mulighet til å ta utdanning med dagpenger kan dermed se ut til å være et mer effektivt virkemiddel for å få flere arbeidssøkere til å fullføre yrkesfaglig utdanning. Det kan ses i sammenheng med at det er lite byråkratisk sammenlignet med å få utdanning som arbeidsmarkedstiltak. I sistnevnte tilfelle må NAV-kontor og veileder involveres, og det må ses opp mot andre som har behov for tiltak ettersom arbeidsmarkedstiltak er et begrenset gode.

Nytt permanent regelverk fra oktober 2021

Det nye permanente regelverket for dagpenger og utdanning som ble innført 1. oktober 2021, er mer liberalt enn regelverket som gjaldt før april 2020, men strengere enn det midlertidige regelverket som ble innført i 2020 (se egen faktaboks). Vi ønsker derfor å se nærmere på om mange av de som kombinerte utdanning og dagpenger i 2020 vil ha denne muligheten under det nye regelverket. Vi vil undersøke konse-

Figur 4: Antall som tok utdanning med dagpenger blant de som har grunnskole som høyeste fullførte utdanning, etter hva slags utdanning de tok. Høsten 2019 og høsten 2020



Kilde: NAV og SSB

⁴ <https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/statistikk/arbeidssokere-og-stillinger-statistikk/relatert-informasjon/arkiv-tiltaksdeltakere.2019>

kvensene av to av vilkårene i det nye regelverket: aldersbegrensningen og utelukkelsen av delvis ledige. Vi undersøker hvordan disse begrensningene ville påvirket antallet som tok utdanning i kombinasjon med dagpenger i september 2020.

40 prosent av de som tok utdanning med dagpenger var delvis ledige

Det nye permanente regelverket begrenser målgruppen til helt ledige og helt permitterte (fra enhver stillingsprosent, ikke bare fulltidsarbeid). Dette er strengere enn både det midlertidige regelverket under koronapandemien og det ordinære regelverket fra før pandemien. Før koronapandemien var det bare muligheten til å fortsette påbegynt utdanning som var begrenset til helt ledige, mens de andre mulighetene til å ta utdanning med dagpenger gjaldt både helt og delvis ledige. Under pandemien var det ikke noe skille mellom helt og delvis ledige på dette området.

Begrensningen i det nye permanente regelverket gjøres for å redusere risikoen for strategisk tilpasning til dagpengeregulverket, som blant annet Etter- og videreutdanningsutvalget har antatt er vesentlig større dersom tilbudet om utdanning også åpnes for delvis ledige.⁵ Arbeids- og sosialdepartementet argumenterer for at slik tilpasning kan skje ved at arbeidsgiver og arbeidstaker blir enig om en reduksjon i arbeidstiden for en periode for å oppnå gratis kompetanseheving som virksomheten har bruk for. For å unngå at det blir gitt tilgang på kompetansetiltak som virksomheten selv er ansvarlig for å finansiere, mener de derfor at målgruppen for å ta opplæring med dagpenger må utformes med sikte på å forhindre en slik kostnadsovervelting.

2 800 av de som tok utdanning med dagpenger i september 2020 var delvis ledige. Dersom det nye regelverket hadde vært gjeldende den gang hadde med andre ord 40 prosent av de som tok utdanning med dagpenger ikke kunnet gjøre dette fordi de var delvis ledige. De delvis ledige skilte seg ikke fra helt ledige når vi ser på hvilket nivå de tok utdanning på. Nesten

Nytt og permanent regelverk fra 1. oktober 2021

16. desember 2020 ble et forslag til nytt og permanent regelverk for å kombinere dagpenger med opplæring og utdanning sendt ut på høring, før det ble vedtatt av stortinget 9. april 2021.

I det nye regelverket (dagpengeforskriften) er det flere vilkår for at søkeren skal ha rett til å kombinere dagpenger med utdanning og opplæring:¹

- Nedre aldersgrense på 25 år for grunnskole, videregående opplæring og fagskoleutdanning og 30 år for høyere utdanning.
- Retten forbeholdes helt ledige og helt permitterte (dette gjelder ikke for opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere, for deltakelse i introduksjonsprogram og for deltakelse i arbeidsmarkedstiltak).
- Krav om å være reell arbeidssøker.
- Må ha vært arbeidssøker i minst tre måneder (gjelder ikke dersom man ikke har fullført og bestått grunnskole eller videregående opplæring).

I likhet med det ordinære regelverket (før koronapandemien) må arbeidssøkere på forhånd søke om å få utdanningen godkjent av NAV. Det skal kontrolleres at de formelle kravene er oppfylt (at søkeren tilhører målgruppen for ordningen og har gjennomført arbeidssøkerperiode) og sammen med godkjenning av søknaden skal det utarbeides en opplæringsplan som inneholder krav til progresjon og varighet. Siden grunnskole og videregående opplæring ofte tilbys som fulltidsaktivitet, kan slik opplæring gjennomføres på opptil full studieprogresjon (fulltidsstudier). For studier på høyskoler og universitet er det et krav til redusert studieprogresjon på inntil 15 studiepoeng per semester (dette gjelder også påbegynt utdanning). I det nye regelverket er det lagt opp til at opplæringen kan skje i normal arbeidstid. Dagpengemottakere kan ta grunnskole, videregående opplæring og fagskoleutdanning i hele dagpengeperioden (lengden skal fastsettes individuelt i opplæringsplanen), mens utdanning ved universiteter og høyskoler kan ha en varighet på opptil tolv måneder.

¹ Kilde: Forslag til nytt og permanent regelverk <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/utvider-muligheten-til-a-kombinere-dagpenger-og-utdanning/id2814572/> Høringsnotat om nytt og permanent regelverk <https://www.regjeringen.no/contentassets/805b05f2f2f648358048b07ebf74b2a6/horingsnotat-forslag-til-endringer-i-reglene-om-a-kombinere-dagpenger-med-opplaring-og-utdanning.pdf>

⁵ Se: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-170-l-20202021/id2843520/?ch=4> og NOU 2019:12.

tre av fire tok høyere utdanning både blant helt og delvis ledige, og andelen som tok videregående eller fagskole var også lik. På alle utdanningsnivåene ville altså om lag 40 prosent ikke kunnet ta utdanning med det nye regelverket, fordi de var delvis ledige.

30 prosent er yngre enn de nye aldersgrensene

For å forhindre at ordinære skole- og studieløp finansieres med dagpenger, er det i det nye regelverket fra oktober 2021 innført aldersgrenser for å kunne kombinere utdanning med dagpenger. Opplæring på grunnskole, videregående skole og høyere yrkesfaglig utdanning forbeholdes dagpengemottakere som er fylt 25 år, mens høyere utdanning forbeholdes dagpengemottakere som er fylt 30 år. Aldersgrensen er satt høyere for høyere utdanning med tanke på at dagpenger ikke skal brukes som en alternativ studiestøtte til lån fra Lånekassen for å finansiere høyere utdanning.

Både Sysselsettingsutvalget og Livsoppholdsutvalget støtter at det bør være en nedre aldersgrense på ordningen for å hindre at elever og studenter i ordinær utdanning søker seg mot dagpenger. Sysselsettingsutvalget tar ikke stilling til hva aldersbegrensningen bør være, annet enn at det bør være en, mens Livsoppholdsutvalget foreslår en grense på 30 år for retten til dagpenger ved grunnskole- og videregående opplæring. De mener dette vil redusere mulighetene for en strategisk utsettelse av utdanning til etter utløpet av ungdomsretten⁶, for slik å kunne få en dagpengefinansiert videregående opplæring. De poengterer at forventet varighet som arbeidsledig øker med alder, og for eldre arbeidstakere uten fullført videregående opplæring vil ledighetsperioden ofte være lang. Dermed vil også innlåsingsproblemene være mindre med økende alder. Arbeids- og sosialdepartementet fulgte ikke opp dette forslaget ut fra en betraktning om at videregående opplæring som ikke er gjennomført under ungdomsretten, bør gjennomføres så raskt som mulig.⁷

⁶ Ungdomsretten gir lovfestet rett til videregående opplæring og gjelder ut det skoleåret som begynner det året en fyller 24 år (Opplæringslova §3-1).

⁷ <https://www.regjeringen.no/contentassets/805b05f2fce64835-8048b07ebf74b2a6/horingsnotat-forslag-til-endringer-i-reglene-om-a-kombinere-dagpenger-med-opplaring-og-utdanning.pdf>

Aldersbegrensningene vil ikke gjelde for personer som har startet i en utdanning ved siden av jobb, før de ble arbeidsledige, men det er begrensninger på hvor lenge man kan fortsette i utdanning mens man er arbeidsledig og mottar dagpenger (se faktaboks). I regelverket som gjaldt før og under koronapandemien var det ingen nedre aldersgrense for å kunne ta utdanning med dagpenger.

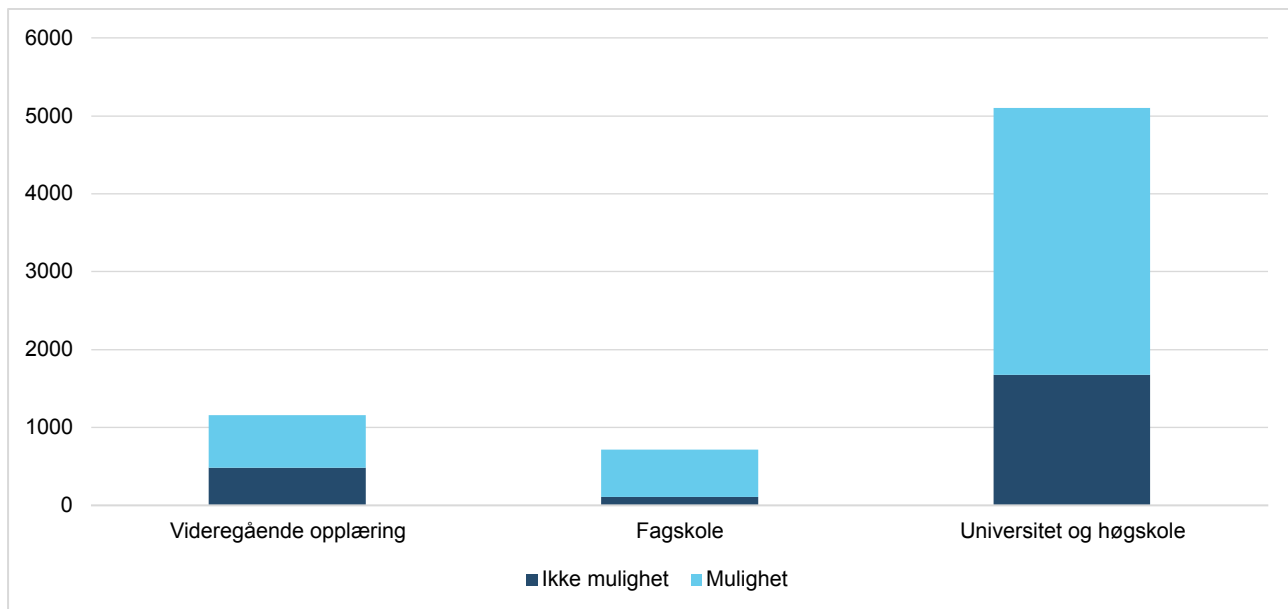
Vi finner at om lag 30 prosent av de som tok utdanning med dagpenger i 2020 ikke fyller alderskriteriet i det nye permanente regelverket (figur 5). Det gjelder 33 prosent av de som tok høyere utdanning og 15 prosent av de som tok fagskoleutdanning. At regelverket begrenser muligheten for å ta utdanning med dagpenger for disse to utdanningstypene har kanskje ikke så store konsekvenser for senere arbeidsmarkedstilknytning for de arbeidsledige, ettersom disse gruppene ofte har en mer stabil tilknytning til arbeidsmarkedet fra før.

Falch mfl. (2018) argumenterer med at personer som har fullført en utdannelse vil være kvalifisert for flere jobber enn personer uten utdanning, og kan derfor akseptere jobbtillbud de i utgangspunktet er overkvalifiserte for. Noen i denne gruppen vil imidlertid kanskje trenge omskolering for å få seg arbeid. Falch mfl. (2018) finner at de med fullført videregående har større sannsynlighet for å komme ut av arbeidsledigheten enn de som ikke har fullført videregående, som er overrepresenterte blant langtidsledige. De finner imidlertid en relativ liten forskjell mellom de som har videregående som høyeste fullførte utdanning og de med fullført høyere utdanning.

De med lav utdannelse vil ofte trenge å fullføre videregående for å få en stabil tilknytning til arbeidsmarkedet. Dette støttes av en undersøkelse, som viser at NAV-veiledere opplever at bransjer, som er viktige inkluderingsarenaer for NAVs brukere, har økt kravene til utdanning de siste fem årene (Nicolaisen og Kann, 2019). De poengterer at arbeidsgivernes krav til utdanning øker og det har blitt stadig vanskeligere å hjelpe brukerne ut i jobb hvis de ikke har fullført videregående opplæring.

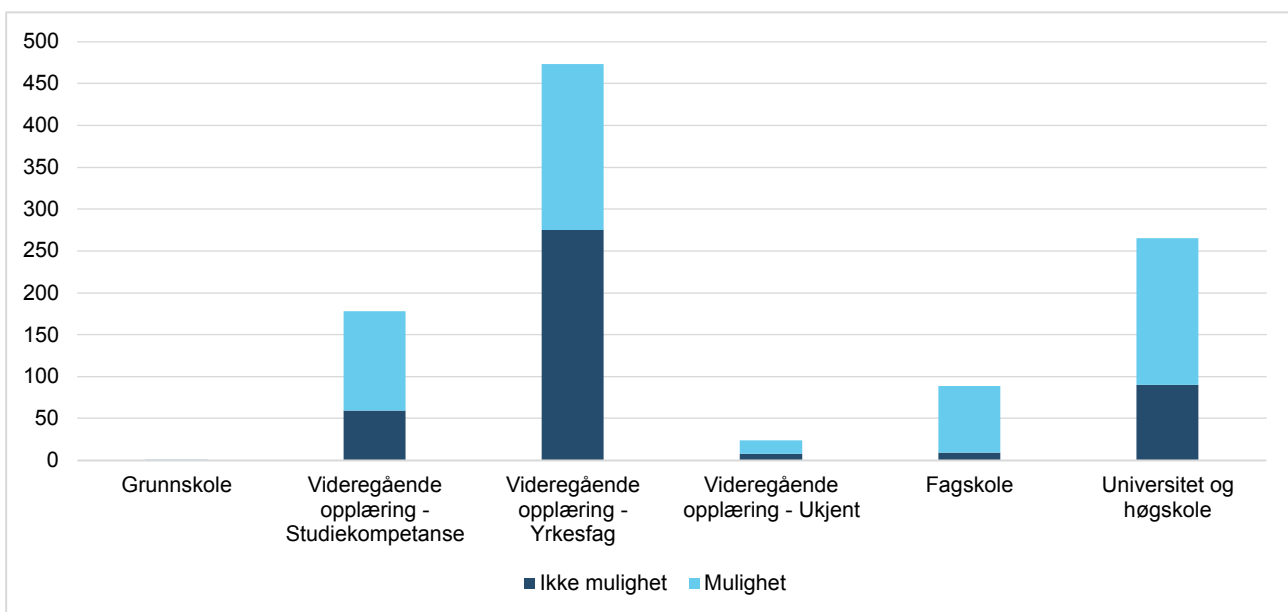
Hele 42 prosent av de som tok videregående opplæring med dagpenger i 2020 fyller ikke alderskriteriet i

Figur 5: Antall av de som tok utdanning med dagpenger under koronapandemien (september 2020) som har mulighet og ikke har mulighet til å ta utdanning med dagpenger med nytt regelverk pga. aldersbegrensningen



Kilde: NAV og SSB

Figur 6: Antall av de med grunnskole som høyeste fullførte utdanning som tok utdanning med dagpenger i september 2020 fordelt på pågående utdanning og om de har mulighet til å ta utdanning med dagpenger under det nye regelverket eller ikke



Kilde: NAV og SSB

det permanente regelverket. Andelen er høyest i gruppen som tok yrkesfaglig utdanning på videregående nivå, hvor om lag halvparten var under 25 år (ikke vist). Storparten av de som tok yrkesfaglig utdanning hadde grunnskole som høyeste fullførte utdanning, og hele 60 prosent av disse var under 25 år og har ikke mulighet til å ta utdanning med dagpenger med det nye regelverket (figur 6).

Av alle med grunnskole som høyeste fullførte utdanning vil rundt 40 prosent av de som tok utdanning i 2020 ikke ha mulighet til å kombinere utdanning med dagpenger under det nye regelverket. Aldersbegrensningen i regelverket har altså størst konsekvenser for de med lav utdanning og for utdanningstypen man ønsker å prioritere.

Vi må ta to forbehold i disse beregningene. For det første vet vi ikke hvor mange som eventuelt hadde begynt på utdanningen før de ble ledige, og dermed også vil ha muligheten under det nye regelverket. For det andre, kjenner vi ikke inntektsgrunnlaget til de som tok utdanning i kombinasjon med dagpenger under koronapandemien, og hvor mange av disse som hadde et inntektsgrunnlag under 1,5 G (se tidligere diskusjon). Når grensen igjen heves til 1,5 G vil disse miste retten til dagpenger, og dermed også muligheten til å ta utdanning med dagpenger av den grunn.

60 prosent var enten delvis ledige eller for unge

Når vi slår sammen og ser på både aldersbegrensning og kravet om å være helt ledig, finner vi at 60 prosent av de som tok utdanning med dagpenger i september 2020 ikke vil ha denne muligheten med det nye regelverket. Det betyr at bare 2 800 av de 7 000 som kombinerte dagpenger og utdanning vil ha muligheten til dette med det nye regelverket, alt annet likt. Det er fortsatt mer enn dobbelt så mange som tok utdanning med dagpenger i 2019, men lik andel med om lag 3 prosent.

Oppsummering og diskusjon

Forskning viser at fullføring av videregående utdanning er viktig for tilknytningen til arbeidsmarkedet (Falch og Nyhus 2011; Falch mfl. 2018). Det er derfor et ønske om at flere skal ta en utdanning eller fullføre

utdannelsen sin for å stille sterkere på arbeidsmarkedet. Under koronapandemien ble svært mange arbeidsledige og permitterte. Samtidig ble det åpnet opp for at man i langt større grad kunne kombinere dagpenger med utdanning. Det er flere grunner til at denne muligheten har vært begrenset. Det har blant annet vært bekymring for at dagpenger skal brukes som et alternativ til finansiering fra Lånekassen, at utdanning har sterke innlåsingseffekter som kan forlenge ledighetsperioder og at det er «feil» type ledige som benytter seg av tilbudet. Med dette mener man at det er de som ikke nødvendigvis trenger mer utdanning for å komme seg tilbake i jobb som benytter seg av muligheten.

I denne artikkelen har vi sett at andelen dagpengemottakere som tok utdanning med dagpenger doblet seg fra 2019 til 2020, etter at regelverket ble liberalisert. Samtidig var det fortsatt ikke utbredt å ta utdanning mens man mottok dagpenger. Bare 6 prosent av dagpengemottakerne i september 2020 gjorde dette. Vi får bekreftet antagelsen om at det særlig er de med høyere utdanning fra før som benytter seg av muligheten til å kombinere dagpenger og utdanning. Selv om det også for denne gruppen kan være positivt å ta mer utdanning, er arbeidsledigheten generelt lav for denne gruppen og de får stort sett jobb relativt raskt.

Det er en økning i antallet som tok videregående opplæring fra 2019 til 2020, og mange i denne gruppen hadde ikke fullført videregående opplæring fra før. Om flere i denne gruppen fullfører utdanning, vil det trolig ha positiv effekt på jobbmulighetene. Om lag 15 prosent av de som tok utdanning med dagpenger hadde ikke fullført videregående opplæring fra før, og flertallet av disse tok yrkesfaglig opplæring. En utfordring er likevel at mange av disse var under 25 år, og at de med det nye permanente regelverket ikke lenger vil ha mulighet til å kombinere dagpenger og utdanning. Dermed kan det være en fare for at innstrammningene i det permanente regelverket særlig går utover antallet dagpengemottakere som tar videregående yrkesfaglig opplæring. Dette er et paradoks med tanke på at Arbeids- og sosialdepartementet i høringsnotatet særlig er opptatt av at flere skal kunne fullføre grunnskole- og videregående opplæring i dagpengeperioden.

Hvor mange som kombinerer dagpenger med utdanning er ikke bare avhengig av regelverket. I et svakt arbeidsmarked, hvor det er høy ledighet og vanskelig å få jobb, vil også flere ønske å ta utdanning. I tillegg vil sammensetningen av de ledige være annerledes enn når ledigheten er lav, noe som også kan påvirke hvor mange av dagpengemottakerne som ønsker å ta utdanning.

Samtidig er det ikke kun arbeidssøkernes ønske og motivasjon som spiller inn. Kapasiteten i utdannings-systemet vil også påvirke hvor mange av dagpengemottakerne som faktisk får mulighet til å ta utdanning. Både 2020 og 2021 var rekordår med tanke på antall søkere til høyere utdanning. I 2020 søkte 149 541 personer høyere utdanning gjennom Samordna opptak, som var 12 000 flere enn året før (Samordna opptak, 2019 og 2020). I 2021 økte det videre til 154 088 personer (Samordna opptak, 2021). Søkertallet økte mest blant personer over 30 år i 2021.⁸ Selv om også antallet studieplasser økte, rapporterte Samordna opptak om at flere kvalifiserte søkere enn noen gang stod uten tilbud om studieplass høsten 2020 (Samordna opptak, 2020). Dermed kan det tenkes at antallet som kombinerte dagpenger og utdanning ville økt mer om studiekapasiteten var høyere.

I tillegg kom endringene i dagpengeregelverket etter at søknadsfristen for mange utdanninger var gått ut i 2020 (frist 15. april, endret regelverk 20. april). Liberaliseringen under koronapandemien har hele tiden også vært midlertidig og med relativt korte forlengelser av gangen, noe som kan ha påvirket om arbeidssøkere så på dette som en reell mulighet. Dette kan tale for at liberaliseringen på lengre sikt vil føre til at flere kombinerer dagpenger og utdanning enn det som skjedde høsten 2020. Det at man har lagt inn noe strengere regler i de varige regelverksendringene, blant annet på alder, drar i motsatt retning.

Selv om vi finner at endringene i regelverket i 2020 ser ut til å ha ført til at flere arbeidssøkere tok utdanning, gjenstår det dermed å se hva de langsiktige

endringene blir. Arbeidsledigheten under koronapandemien har vært annerledes enn i andre nedgangstider. Arbeidsledigheten i 2020 var i stor grad en konsekvens av strenge smittevernstiltak/arbeidsforbud og førte til uvanlig mange permitteringer. Det var imidlertid liten forskjell på permitterte og ikke-permitterte arbeidssøkere når det gjaldt hvor stor andel som tok utdanning. Det at årsaken var en pandemi hvor mange har kunnet anta at arbeidsplassen kommer tilbake når smitten er slått ned, kan likevel tenkes å ha påvirket hvor mange som ville ta utdanning.

I denne analysen har vi ikke undersøkt om det å ta utdanning faktisk har en positiv effekt på arbeidssøkernes jobbmuligheter. På kort sikt vil overgangen til jobb ofte bli redusert, fordi man i mindre grad søker på jobber mens man tar utdanning (innlåsningseffekt). Men på lengre sikt kan effekten ventes å være positiv, særlig for dem som ikke har fullført videregående. Det er derfor viktig å evaluere hvordan regelverksendringene virker. I 2020 var arbeidsmarkedet svært spesielt. Rekordhøy ledighet og stor konkurranse om de ledige jobbene gjorde trolig innlåsningseffektene mindre enn i en mer normal situasjon. Med de varige endringene i regelverket vil man etter hvert kunne se både kortsiktige og mer langsiktige effekter av økte muligheter for å ta utdanning med dagpenger.

Referanser

Bratsberg Bernt, Simen Markussen, Oddbjørn Raaum, Knut Røed, og Annette Alstadsæter (2021) «*Syssettingsutviklingen 2020*». Lysarkserie publisert på Frischsenteret sin hjemmeside.

Dahl, Espen Steinung, Jorunn Furuberg, Ingunn Helde, Åshild Male Kalstø, Inger Cathrine Kann, Andreas Myhre, Heidi Nicolaisen, Jon Petter Nossen og Mia Sohlman (2021) «*Ett år med korona: Utvikling og utsikter for NAVs ytelse og brukere*». *Arbeid og velferd*, 1/2021.

Falch, Nina Skorve, Ragnhild Cecilie Haugen, Magnus Våge Knutsen og Knut Røed (2018) «*Arbeids- og velferdsetatens arbeid med langtidsledige*». Rapport 4/2018, Oslo: Oslo Economics og Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning.

⁸ <https://www.samordnaopptak.no/info/om/sokertall/sokertall-2021/2021-04-23-pm-sokertall-april-2021-bokmal.pdf>

Falch, Torberg og Ole Henning Nyhus (2011). «Betydningen av fullført videregående opplæring for sysselsetting og inaktivitet blant unge voksne». *Søkelys på arbeidslivet*, 28(4).

Furuberg, Jorunn (2021) «Kven vart arbeidslause i den første bølga av koronakrisa og korleis har det gått med dei?». *Arbeid og velferd*, 2/2021.

Nicolaisen, Heidi og Inger Cathrine Kann (2019) «Hvem får hva og hvorfor? Utdanning, opplæring og unge Nav-brukere». *Arbeid og velferd*, 1/2019.

NOU 2018:13 (2018) «Voksne i grunnskole- og videregående opplæring, finansiering av livsoppholdet (Livsoppholdsutvalget)». Oslo: Kunnskapsdepartementet.

NOU 2019:7 (2019) «Arbeid og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting (Sysselsettingsutvalget del 1)». Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.

NOU 2019:12 «Lærekraftig utvikling – Livslang læring for omstilling og konkurransevne (Etter- og videreutdanningsutvalget)». Oslo: Kunnskapsdepartementet.

NOU 2021:2 (2021) «Kompetanse, aktivitet og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting (Sysselsettingsutvalget del 2)». Oslo: Arbeids- og sosialdepartementet.

Samordna opptak (2019) «Søker- og opptaksstatistikk 2019 – Sluttrapport». Oslo: UNIT - Direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning og forskning.

Samordna opptak (2020) «Søker- og opptaksstatistikk 2020 – sluttrapport – opptak til grunnstudier ved universiteter og høyskoler». Oslo: UNIT - Direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning og forskning.

Samordna opptak (2021) «Faktanotat: Søking om opptak til høyere utdanning ved universiteter og høyskoler». Oslo: UNIT - Direktoratet for IKT og fellestjenester i høyere utdanning og forskning.

Sohlman, Mia og Inger Cathrine Kann (2021) «Færre får opplæringstiltak, men mer til prioriterte grupper av arbeidssøkere og mer formell kompetanse». *Arbeid og velferd*, 2/2021.

