

Høringsnotat

NOU 2018:13 Voksne i grunnskole- og videregående opplæring, finansiering av livsopphold (Livsoppholdutvalget)

Innledning

Det norske velferdssamfunnet er avhengig av høy yrkesdeltakelse. Kompetanse er en viktig faktor for stabil og varig tilknytning til arbeidslivet. Personer uten fullført grunnskole eller videregående opplæring sliter stadig mer med å få arbeid og stadig flere havner på uføretrygd og andre offentlige ytelser. Voksne som har behov for å fullføre grunnskole- og videregående opplæring har også ofte behov for finansiering av livsopphold for å kunne gjennomføre opplæringen. Manglende eller svake muligheter for å sikre tilstrekkelige midler til livsopphold kan føre til at voksne ikke begynner på eller gjennomfører nødvendig opplæring. Det vises også til omtalen i Meld. St. 16 (2015-2016) Fra utenforskap til ny sjansen: samordnet innsats for voksnes læring, og Innst. 362 S (2015-2016), der det konkluderes med at mye tyder på at dagens støtteordninger ikke er tilstrekkelig tilpasset voksne som trenger opplæring på grunnskole- eller videregående nivå.

Regjeringen Solberg nedsatte 5. mai 2017 livsoppholdsutvalget. Ekspertutvalget har hatt følgende sammensetning:

- Oddbjørn Raaum, utvalgsleder, Frisch-senteret
- Ingvild Aleksandersen, fylkesmann
- Knut Brofoss, pensjonist
- Hans-Tore Hansen, Universitetet i Bergen
- Marianne Haraldsvik, Senter for økonomisk forskning
- Inès Hardoy, Institutt for samfunnsforskning
- Hanne Cecilie Kavli, Fafo
- Kjell G. Salvanes, Norges handelshøyskole

I følge mandatet fikk utvalget i oppdrag å utrede løsninger og modeller for finansiering av livsopphold, med sikte på at flere kan ta opplæring på grunnskole- og videregående opplærings nivå. Utvalget skulle vurdere endringer i regelverk og praksis ved eksisterende ordninger og om det er behov for helt nye løsninger.

Utvalget leverte sin innstilling 30. november 2018.

Utfordringer og målgrupper

Det anslås at 38 500 personer i alderen 25-54 år ikke har kompetanse fra grunnskoleopplæring, dette er i all hovedsak flyktninger og deres familiegjenforente. Ca. 70 prosent av flyktningene som kom til Norge i 2015 og 2016 hadde ingen utdanning eller kun grunnskole som fullført utdanning. Nesten 600 000 voksne i alderen 25 – 66 år mangler fullført videregående opplæring, og denne situasjonen vil vedvare i mange år framover. Det skyldes flere forhold, men det viktigste er at nesten 15 000 personer årlig runder 25 år uten yrkes- eller studiekompetanse.

To av fem voksne uten videregående opplæring er ikke sysselsatt. Mange i denne målgruppen står utenfor arbeidslivet, og har annen inntektssikring fra det offentlige. Gjennom de siste 15 årene har andelen som er i arbeid gått ned og andelen som mottar ytelser økt. Den fallende sysselsettingen speiles i en økende andel med uføretrygd og andre helserelaterte ytelser.

Kort om utvalgets forslag

Utvalget har foreslått fire ulike forslag til livsoppholdsytelser for voksne som ønsker å fullføre grunnskole- eller videregående opplæring. Forslagene er både endringer i eksisterende ordninger og helt nye forslag. De fire forslagene er kort oppsummert:

1. Dagpenger ved grunnskole- og videregående opplæring.

Utvalget foreslår at det prøves ut en ordning der helt arbeidsledige uten fullført grunnskole eller videregående opplæring som mottar dagpenger, skal kunne kombinere mottak av dagpenger med opplæring, uten krav om å være disponibel for arbeidsmarkedet. Utvalget foreslår at dagpenger ved opplæring settes til 60 prosent av ordinær dagpengesats, uavhengig av hvor lang dagpengeperiode de har rett til. Retten til dagpenger ved grunnopplæring under arbeidsledighet avgrenses til personer i alderen 30-55 år.

2. Lønnsrefusjon ved utdanningspermisjon.

Utvalget anbefaler at det prøves ut en ordning med lønnsrefusjon ved utdanningspermisjon for en begrenset målgruppe. Refusjonsordning for lønnsutgifter ved utdanningspermisjon innrettes mot arbeidsgiver, og bevilges basert på en søknad utarbeidet i samarbeid mellom arbeidsgiver og arbeidstaker. Ordningen avgrenses til å gjelde personer som innfrir kriteriene for utdanningspermisjon. Ordningen avgrenses videre til å gjelde for personer med minst 75 prosent av ordinær heltid på søknadstidspunktet, og som har vært ansatt i minst tre år.

3. Endringer i utdanningsstøtteordningen.

Utvalget foreslår en rekke endringer i utdanningsstøtteordningen, for å tilpasse Lånekassens tilbud til voksne i grunnskole- og videregående opplæring. For å tilrettelegge for endringer foreslår utvalget å skille regelverket for voksne elever i grunnopplæringen fra regelverket for studenter. De fem ulike endringsforslagene for voksne i Lånekassen er å:

1. gjøre utdanningsstøtten mer tilpasset fleksibel opplæring og kortere moduler
2. heve stipendandelen av basisstøtten fra 40 til 60 prosent
3. innføre mulighet for et tilleggslån for voksne i videregående opplæring
4. utvide målgruppen for flyktningstipendet
5. innføre tilbud om inntektsavhengig tilbakebetaling

4. Voksne i grunnskoleopplæring (grunnskolestønad)

Utvalget foreslår en kommunal grunnskolestønad. De fleste voksne uten fullført grunnskoleopplæring er innvandrere med fluktbakgrunn. Flesteparten er uten stabilt lønnet arbeid, og med livsoppholdet sikret via ulike offentlige

inntektssikringsordninger. Utvalget foreslår at det etableres en kommunal grunnskolestønad på 2G årlig ved fulltids opplæring, og med tildeling basert på en individuell vurdering av behov. Kommunene vurderer selv behovet for å etablere stønadsordningen, og om det eventuelt skal skje i samarbeid med andre kommuner. Vurdering og tildeling av grunnskolestønaden foretas etter eventuell deltakelse i introduksjonsprogrammet, slik at disse to ordningene fungerer sammen i den enkelte kommune. Grunnskolestønaden kan kombineres med utdanningsstøtten i Lånekassen for voksne, med de begrensningene som finnes i Lånekassens regelverk.

Alle tiltakene er kostbare å innføre i fullskala. Utvalget begrunner hvorfor de mener tiltakene vil virke, men mener at effektene likevel ikke er sikre nok til at det er forsvarlige å innføre tiltakene i fullskala med en gang. Utvalget anbefaler derfor at iverksettingen av tiltak skjer skrittvis for å etablere kunnskap om fornuftige administrative løsninger, og sannsynliggjøre positive effekter på utdanningskarrierer og arbeidsmarkedsutfall.

Utvalgets øvrige anbefalinger:

Utvalget har også drøftet øvrige relevante temaer der utvalget mener dagens regelverk, praktisering og strukturer kan være begrensende for voksnes deltakelse i grunnskole- og videregående opplæring. Utvalget anbefaler:

- å vurdere om videregående opplæring for voksne bør utvides til å gjelde alle som ikke har fullført og bestått videregående opplæring
- å bedre kvalitet på administrative data for søking, tilbud og deltakelse i videregående opplæring for voksne
- myndighetene å vurdere en alternativ struktur for dekning av kostnader ved formidling av lærekontrakter og oppfølging av lærlingene under opplæringen, i samarbeid med partene i arbeidslivet og opplæringskontorene
- å kutte ut privatistgebyret ved førstegangs eksamensforsøk, og heller innføre et gebyr dersom eleven/lærlingen uteblir fra eksamen
- at det utvikles fleksible, modulstrukturerte løsninger i introduksjonsprogrammet der undervisningen er tilrettelagt for minoritetsspråklige

Høring:

De fire hovedtiltakene i utredningen er omtalt i kapittel 8 til 11. Begrunnelsen for tiltakene og begrunnelsen for hvorfor tiltakene bør iverksettes som forsøksordninger er omtalt i kapittel 7. Kunnskapsdepartementet ønsker særlig høringsinstansenes synspunkter på disse 5 kapitlene .

Nr	Spørsmål:
1	I hvilken grad mener høringsinstansene at de fire hovedforslagene vil bidra til å øke voksnes deltakelse og gjennomføring av grunnskole- og videregående opplæring?
2	Hvordan vurderer høringsinstansene utvalgets øvrige forslag?
3	Hvilke faktorer er viktige for å kunne implementere forslagene?

4	Andre kommentarer?

Framdriftsplan for det videre arbeidet?

Parallelt med høringen vil underliggende etater få i oppdrag å utrede de fire hovedtiltakene ytterligere, herunder forslag til mulige nedskaleringer, fremdriftsplan, ressursbehov og ansvarsfordeling. Det tas ingen beslutninger om de fire hovedforslagene fra utvalget før høringsuttalelsene og utredningene fra underliggende etater foreligger