



Et FoU-prosjekt på oppdrag fra Arbeids- og velferdsdirektoratet

Utvidet mulighet til å ta utdanning mens man mottar dagpenger – praktisering og konsekvenser av det nye regelverket

oslo**economics**



# Sammendrag

## Bakgrunn

Økte krav til formell kompetanse i arbeidslivet og raskere omstilling i økonomien har ført til et større behov for å legge til rette for at personer som søker jobb også har mulighet til å delta i utdanning. Høsten 2021 ble derfor dagpengeforskriften endret. Det nye regelverket avløste de tidligere mer begrensede permanente mulighetene til å kombinere dagpenger og utdanning, og de mer omfattende mulighetene som ble innført midlertidig under koronapandemien.

Det nye regelverket reflekterer viktige avveininger. Det var ønskelig å gi flere muligheten til å ta utdanning mens man mottar dagpenger, men det var også viktig å unngå at dagpengeordningen skulle bli et alternativ til finansiering av opplæring fra blant annet Lånekassen. Vilkårene for å kombinere dagpenger med utdanning er derfor differensiert etter hvilket utdanningsnivå man deltar på: For utdanning på videregående- og grunnskolenivå er alderskravene lavere, og maksimal studievarighet og -intensitet høyere, enn ved deltakelse på høyere utdanning. Det stilles som hovedregel krav til en periode som helt ledig forut for at dagpenger under utdanning kan innvilges. Dette kravet faller imidlertid bort for personer som ønsker å delta i grunn- eller videregående utdanning, om de ikke har fullført utdanning på dette nivået tidligere. Det faller også bort for personer som har blitt arbeidsledige etter å ha kombinert arbeids og utdanning en viss periode. For alle unntatt deltakere på opplæring for innvandrere skal det utarbeides en individuell opplæringsplan - en konkret plan for gjennomføringen og mål med utdanningen. Ved vesentlige avvik fra planen kan retten til å kombinere dagpenger og utdanning midlertidig opphøre.

I et FoU-prosjekt gjennomført på oppdrag fra Arbeids- og velferdsdirektoratet har Oslo Economics og Frischsenteret hatt i oppdrag å evaluere og studere implementeringen av ordningen. Formålet vært å hente inn og strukturere kunnskap om forståelse og praktisering av det nye regelverket. Prosjektet har pågått fra desember 2022 til desember 2024.

Oppdragstaker ønsker å rette en stor takk til oppdragsgiver ved Ida Jacobsen, Christopher de Vries Enger, Marianne Torkilseng og Knut Natskår Svihus, og til referansegruppen bestående av representanter for Arbeids og inkluderingsdepartementet, Arbeids og velferdsdirektoratet, Virke og YS. Takk for bistand i gjennomføringen, kloke innspill og interessante diskusjoner underveis i prosjektet.

## Problemstillinger

Vi har undersøkt hvordan det nye regelverket ble implementert, og hvordan Nav-ansatte forstår og vurderer ordningen. Vi har også kartlagt hvordan Nav veileder og følger opp brukere som deltar eller ønsker å delta i ordningen, og hvordan saksbehandlere i ytelseslinjen praktiserer de ulike unntakene og vilkårene når de behandler søknader. Analysene av disse problemstillingene er gjengitt i delrapport 1.

Vi har også undersøkt kjennetegn ved de som har benyttet seg av ordningen, i hvilken grad de fikk økt kompetanse, og hvilke utfall de hadde i arbeidsmarkedet, Funn fra disse analysene er gjengitt i delrapport 2.

## Delrapport 1: Implementering og praktisering av det nye regelverket

### Metode og datagrunnlag

I prosjektets første del innhentet vi informasjon intervjuer og vignettundersøkelse. I intervjuene (21 stykker) snakket vi med veiledere, saksbehandlere, fylkeskontakter med ansvar for opplæring i det nye regelverket, Nav kontaktsenter og Nav klageinstans. 193 Nav-veiledere besvarte også en vignettundersøkelse som blant annet belyste hvilke brukere Nav mener har mest nytte av ordningen, og grenseganger opp mot opplæringstiltaket i ordinær utdanning. Det var totalt 193 respondenter i undersøkelsen.

### Hovedfunn og konklusjoner

- Ved innføring av ordningen ble det utnevnt fylkeskontakter som fikk i oppgave å gi opplæring til veiledere ved lokale Nav-kontor. Opplæringen som ble gjennomført varierte på tvers av NAV-kontorene, og foregikk i hovedsak i tiden rett etter regelendringen.
- Overordnet oppfatter NAV-ansatte at det ikke er veileders ansvar å forstå kravene i ordningen, men kun å informere brukere om muligheten. For å informere, ser det ut til at de fleste henviser bruker til informasjonen på nav.no.

- Dagpenger under utdanning er en individuell rettighet for alle som tilfredsstiller kriteriene i ordningen. De fleste deltakere søker på egen hånd, og Nav-veileder orienteres når søknaden er behandlet. Flere Nav-veiledere peker på at de derfor ikke blir satt i posisjon til å vurdere og veilede om andre alternativer som er mer formålstjenelig for brukeren.
- Personer som ikke har fullført VGS trekkes av mange frem som en sentral målgruppe for ordningen. Samtidig legger flere respondenter vekt på at de som kunne brukt ordningen for fullføring av VGS, ofte kan få opplæring som arbeidsmarkedstiltak.
- Oppfølgingen av bruker sin oppfølgingsplan er begrenset.
- En konsekvens av regelverkets innretning er blant annet at saksbehandlingstiden påvirkes brukernes rettigheter, og at tidspunktene brukt i regelverket kan være forvirrende og i noen tilfeller ha uheldige virkninger for brukere. Saksbehandlere har i noen grad ulike praksis ved behandling av søknader, dels for å motvirke slike uheldige virkninger.

## Delrapport 2: Analyser av registerdata

### Metode og datagrunnlag

Del 2 består av registerdataanalyser og baserer seg på et omfattende datagrunnlag fra NAV og SSB med fokus på personer som fikk innvilget vedtak om utdanning med dagpenger i 2022. Gjennom studien sammenlignes personer med vedtak om utdanning med dagpenger med dagpengemottakere med tilsvarende observerte kjennetegn.

### Hovedfunn og konklusjoner

- Relativt få har benyttet seg av ordningen. I 2022 fikk 1 899 personer innvilget søknad, mens 963 fikk avslag. En av tre avslag skyldtes at planlagt progresjon i høyere utdanning overskred 15 studiepoeng per halvår.
- Mange deltakere var allerede registrert i utdanning. Nesten 60% av dem som fikk innvilget søknad var registrert i utdanning måneden før vedtaket.
- 4 av 10 planla kurs og eksamener på grunnskole- eller videregående nivå. Planer på fagskole eller høyere utdanning er like vanlig med omkring 20% for hver. Kurs og norsk/samfunnsfag for innvandrere utgjør samlet de resterende 20%.
- Deltakerne med vedtak i 2022 var 35 år i snitt, en med svak overvekt av kvinner og omkring halvparten var innvandrere. Sammenlignet med øvrige helt ledige dagpengemottakere var de med vedtak om utdanning med dagpenger yngre, oftere kvinne og innvandrere, og hadde lengre utdanning i utgangspunktet.
- For dem som startet våren 2022, fullførte en av tre deltakere med plan for grunnskole/VGO eller fagskole minst ett kurs i løpet av 12 måneder. For høyere utdanning var andelen 15%. Andelen med oppgradert formell kompetanse var lavere, fra 6-28% avhengig av utdanningsplan.
- Målt 12 måneder etter vedtak varierer sysselsettingsandelen for deltakerne mellom 50 og 60% på tvers av grupper. Sysselsettingen for sammenligningsgruppene er gjennomgående høyere, men utviklingen i forskjellen over tid viser en klar konvergens for både grunnskole/VGO og fagskoleplanene. For både høyere utdanning og norsk/samfunnskunnskap for innvandrere utvikler sysselsettingen for deltakerne og sammenligningsgruppen seg svært likt i hele perioden.



Utvidet mulighet for å ta utdanning mens man mottar dagpenger.

Del 1: Implementering og praktisering av det nye regelverket.

*En rapport utarbeidet på oppdrag fra Arbeids- og velferdsdirektoratet*

## Om Oslo Economics

*Oslo Economics utreder samfunnsfaglige problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndigheter, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller for interesseorganisasjoner. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.*

*Oslo Economics er et samfunnsfaglig rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt basert på bransjeerfaring, fagkompetanse og et nettverk av samarbeidspartnere.*

## Om Frischsenteret

*Stiftelsen Frischsenteret for samfunnsøkonomisk forskning er en uavhengig stiftelse opprettet av Universitetet i Oslo. Frischsenteret utfører anvendt samfunnsøkonomisk forskning innenfor en rekke ulike temaområder, blant annet arbeidsmarkedsforskning.*

*Sentrale emner innen Frischsenterets arbeidsmarkedsforskning er den aktive arbeidsmarkedspolitikken, arbeidsledighet, entreprenørskap, sykefravær, tilstrømning til uføretrygd, arbeidsinnvandring, innvandreres tilpasning i arbeidsmarkedet og skolerresultater for barn av innvandrere.*

*Utvidet mulighet for å ta utdanning mens man mottar dagpenger. Del 1: Implementering og praktisering av det nye regelverket./OE-rapport 2023-105*

*© Oslo Economics, 5. desember 2023*

*Kontaktperson:*

*Erik Magnus Sæther / Partner*

*ems@osloeconomics.no, Tel. +47 940 58 192*

*Foto/illustrasjon: iStock.com*



# Innhold

|                                                                                                                                  |           |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Sammendrag</b>                                                                                                                | <b>5</b>  |
| <b>1. Formål og metode</b>                                                                                                       | <b>7</b>  |
| 1.1 Om oppdraget                                                                                                                 | 7         |
| 1.2 Metode                                                                                                                       | 7         |
| <b>2. Bakgrunn for, og bruk av, utvidet rett til å motta dagpenger under utdanning</b>                                           | <b>9</b>  |
| 2.1 Økt behov for kompetansepåfyll                                                                                               | 9         |
| 2.2 Antall personer med godkjent utdanning under dagpenger                                                                       | 11        |
| <b>3. Gjeldende regelverk for dagpenger under utdanning</b>                                                                      | <b>13</b> |
| 3.1 Regelverket for dagpenger                                                                                                    | 13        |
| 3.2 Retten til dagpenger under utdanning                                                                                         | 13        |
| 3.3 Mer om definisjonen av utdanning, opplæring og kurs                                                                          | 16        |
| 3.4 Dagpengeordningen før koronapandemien                                                                                        | 17        |
| 3.5 Dagpengeordningen under koronapandemien                                                                                      | 18        |
| <b>4. NAV-ansattes opplæring i det nye regelverket</b>                                                                           | <b>20</b> |
| 4.1 Informasjonsflyt mellom direktoratet, fylkeskontakter og NAV lokalt                                                          | 20        |
| 4.2 Overordnet forståelse og vurdering av regelverket                                                                            | 21        |
| <b>5. Veiledning og søknadsprosess</b>                                                                                           | <b>23</b> |
| 5.1 Brukerens møte med NAV                                                                                                       | 23        |
| 5.2 NAV-ansattes erfaringer med hvordan brukere møtes av regelverket                                                             | 25        |
| 5.3 Oppfølging av opplæringsplan og arbeidssøking                                                                                | 25        |
| <b>6. Saksbehandling</b>                                                                                                         | <b>27</b> |
| 6.1 Målgruppe og utdanningstype                                                                                                  | 27        |
| 6.2 Krav om å være helt ledig eller helt permittert                                                                              | 27        |
| 6.3 Krav om forutgående arbeidssøkerperiode                                                                                      | 29        |
| 6.4 Opplæringsplan                                                                                                               | 31        |
| <b>7. Funn fra vignettstudie</b>                                                                                                 | <b>32</b> |
| 7.1 Generelt om vignettundersøkelsen og analysen av resultatene                                                                  | 32        |
| 7.2 Hva vurderer veiledere som mest hensiktsmessig for brukeren?                                                                 | 33        |
| 7.3 Veiledere som ikke vurderer dagpenger under utdanning som det beste alternativet:<br>Hva informerer de om og oppfordrer til? | 36        |
| <b>8. Drøfting og oppsummering</b>                                                                                               | <b>37</b> |
| 8.1 Implementering, informering og bruk av ordningen                                                                             | 37        |
| 8.2 Praktisering og forståelse av ordningen                                                                                      | 38        |
| 8.3 Er ordningen hensiktsmessig innrettet?                                                                                       | 40        |
| <b>9. Referanser</b>                                                                                                             | <b>43</b> |
| <b>Vedlegg A Vignettundersøkelse</b>                                                                                             | <b>45</b> |



# Sammendrag

## Bakgrunn og problemstilling

For å motta dagpenger som arbeidsledig er en av hovedreglene at man ikke studerer samtidig. Dette skal sikre at mottakere av dagpenger er reelle arbeidssøkere. Økte krav til formell kompetanse i arbeidslivet og raskere omstilling i økonomien har imidlertid ført til et politisk ønske om å gjøre det lettere å ta utdanning mens man mottar dagpenger, og flere utvalgsarbeider de senere årene har anbefalt ulike løsninger som bidrar til dette.

Regelverket for dagpenger har hatt unntak fra hovedregelen om at man ikke kan studere og motta dagpenger samtidig også tidligere. Dagpengeforskriften åpnet blant annet for at dagpenger kunne kombineres med graderte studier utenfor arbeidstid og korte uformelle kurs. Under koronapandemien var det få muligheter til å skaffe nytt arbeid, og det ble derfor innført en midlertidig ordning som utvidet mulighetene for dagpengemottakere til å gjennomføre kompetansehevende tiltak. Denne midlertidige ordningen og de eksisterende unntakene ble avløst av nåværende regelverk i oktober 2021.

I dette prosjektet har formålet vært å hente inn og strukturere kunnskap om forståelse og praktisering av det nye regelverket.

## Metode og datagrunnlag

I prosjektet har vi innhentet informasjon fra følgende kilder: litteratur og styringsdokumenter, intervjuer og vignettundersøkelse. I litteraturgjennomgangen gikk vi gjennom relevante rapporter, regler og styringsdokumenter. I intervjuene (21 stykker) snakket vi med følgende interessenter:

- Veiledere
- Saksbehandlere
- Fylkeskontakter
- NAV kontaktsenter
- NAV klageinstans

Vignettundersøkelsen ble utformet med bakgrunn i funn fra intervjuene og utsendt til veiledere. Funn fra denne belyser hvilken informasjon veilederne vil gi til en gitt bruker som ønsket å fullføre utdanning, samt hvilken ordning de anser som mest hensiktsmessig for denne brukeren. Det var totalt 193 respondenter i undersøkelsen.

Det har også blitt gjennomført møter med referansegruppe satt sammen av personer med relevant innsikt i problemstillingene.

Del 2 av oppdraget innebærer analyse av administrative registerdata, og går nærmere inn på bruk og virkninger av ordningen.

## Hovedfunn og konklusjoner

Ved innføring av ordningen ble det utnevnt fylkeskontakter som fikk i oppgave å lære opp lokale veiledere, samt svare på deres spørsmål angående det nye regelverket. Vi erfarer at informeringen og opplæringen som ble gjennomført varierte på tvers av NAV-kontorene. Videre opplever NAV-ansatte at ordningen blir lite benyttet. Årsaken til dette kan være mange, men en mulig forklaring kan være at informasjonen til veiledere har vært begrenset. Det at arbeidsmarkedet i perioden etter innføringen av nytt regelverk har vært godt, er en annen forklaring.

Når det kommer til definisjon av ordningens målgruppe, trekkes ofte personer som ikke har fullført VGS frem som en sentral målgruppe for ordningen. Samtidig indikerer funn fra intervjuene at personer som ønsker å fullføre høyere utdanning eller kortere kurs også har stor nytte av det nye regelverket. Dette kommer blant annet av at de som kunne brukt ordningen for fullføring av VGS, i flere tilfeller kan få opplæring som arbeidsmarkedstiltak.

Overordnet oppfatter NAV-ansatte at det ikke er veileders ansvar å forstå kravene i ordningen, men kun å informere brukere om muligheten. For å informere, ser det ut til at de fleste henviser brukere til informasjonen på nav.no. Det varierer i hvilken grad denne informasjonen oppleves som oversiktlig, og flere påpeker at det kan være utfordrende for brukere å forstå sine rettigheter, fordi regelverket er komplekst. Videre opplever enkelte veiledere å først få informasjon om at deres brukere har søkt på ordningen etter at de får innvilget eller avslått



søknaden sin. De blir derfor ikke satt i posisjon til å vurdere om andre alternativer er mer formålstjenlige for brukerne. Vi erfarer også at oppfølgingen av bruker sin oppfølgingsplan er noe begrenset i omfang.

Saksbehandlere vi har snakket med sier at kriteriene i ordningen er objektive, og erfarer at det er lite rom for skjønn. Allikevel fremstår det som at saksbehandlere i noen tilfeller har ulik praksis for behandling av søknader. En konsekvens av regelverkets innretning er blant annet at saksbehandlingstiden påvirkes brukernes rettigheter, tidspunktene brukt i regelverket kan være forvirrende og i noen tilfeller ha uheldige virkninger for brukere.

Dagpenger under utdanning er en individuell rettighet for alle som tilfredsstiller kriteriene i ordningen. I regelverket er det derfor ikke et krav om at det må gjennomføres en vurdering av utdanningens hensiktsmessighet for å få innvilget dagpenger under utdanning. Dette medfører en viss risiko for at personer får innvilget utdanning eller opplæring som i begrenset grad styrker deres muligheter for å skaffe seg arbeid. Hvis tiden brukt på mindre relevante kompetansehevende aktiviteter beslaglegger tid som kunne blitt brukt på aktiv jobbsøking kan det begrense arbeidsmarkedstilknytningen på sikt.

Hvorvidt ordningen bør tilpasses slik at det gjennomføres vurderinger av utdanningens hensiktsmessighet avhenger av i hvilket omfang det gjennomføres utdanninger med lav arbeidsmarkedrelevans. Det kan også være mindre inngripende justeringer i regelverket, som kan bidra til at ordningen blir brukt til hensiktsmessige utdanningsløp, som for eksempel ved at veileder gis mulighet til å veilede bruker i relevante utdanningsvalg før søknad innvilges.

# 1. Formål og metode

*Arbeids- og velferdsdirektoratet har igangsatt et forskningsprosjekt om det nye regelverket for dagpenger under utdanning. Prosjektet skal kartlegge implementeringen og praktiseringen av det nye regelverket, beskrive hvordan det brukes og vurdere virkninger av det.*

## 1.1 Om oppdraget

Fra 1. oktober 2021 ble dagpengeforskriften endret, og med det ble retten til å motta dagpenger under utdanning for arbeidssøkende dagpengemottaker utvidet (Arbeids- og velferdsetaten, 2022). Den permanente ordningen avløste regelverket som var gjeldende før Korona-pandemien, samt en midlertidig utvidet rett til dagpenger under utdanning som ble innført under Korona-krisen.

Ved fremleggelsen av forslaget om regelverksendringene, ble det lagt til grunn at endringene skal evalueres<sup>1</sup>.

På bakgrunn av dette fikk Arbeids- og velferdsdirektoratet i tildelingsbrevet for 2022 i oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet å igangsette en implementeringsstudie av det nye regelverket. Dette oppdraget er bakgrunnen for utlysningen av dette oppdraget.

Oppdraget er todelt. Den første delen av forskningsprosjektet skal inkludere en kartlegging av hvordan veiledere og saksbehandlere i NAV har forstått, fortolket og brukt det nye regelverket. Siden utviklingen av forskriften ble gjennomført på relativt kort tid skal det også gjøres vurderinger av om regelverksendringen har såkalte utilsiktede effekter. Denne rapporten er rapporteringen på oppdragets første del.

Den andre delen skal undersøke kjennetegn ved de som benytter ordningen, og hvilke virkninger ordningen har, basert på registerdata på utlån fra Statistisk sentralbyrå og Nav.

## 1.2 Metode

### Litteratur- og dokumentgjennomgang

I prosjektfasen har vi gjennomgått relevante dokumenter for å sikre at rapporten trekker på eksisterende kunnskapsgrunnlag.

Vi har gått gjennom relevante rapporter på feltet, i tillegg til regler og styringsdokumenter. Vår gjennomgang av regelverk og styringsdokumenter i alle ledd i forvaltningen har videre bidratt til en forståelse av handlingsrommet som hver enkelt aktør har i denne sammenhengen, og til en forståelse av hvordan styringssignaler fra lenger opp i styringskjeden blir fortolket.

### Intervjuer

Intervjuer er en stor del av informasjonsgrunnlaget i rapporten.

Fordi det er en rekke enheter som berøres av forskriften, har vi gjennomført intervjuer med flere grupper interessenter, herunder:

- NAV veiledere
- NAV saksbehandlere
- Fylkeskontakter
- NAV kontaktsenter
- NAV klageinstans

De ulike gruppene vi har intervjuet, har ulike oppgaver og ansvarsområder. Veiledere har oppfølgingsansvar for brukerne, mens saksbehandlere vurderer om en søknad skal godkjennes. Saksbehandlerne har i utgangspunktet ikke kontakt med brukerne. Fylkeskontaktene hadde ansvaret for opplæring av veilederne lokalt, mens NAV kontaktsenter får henvendelser fra brukere og har svart på spørsmål angående ordningen. NAV klageinstans har innsikt i klagesaker rettet mot ordningen. Videre i rapporten benyttes begrepet NAV-ansatte som et samlebegrep for disse gruppene.

Intervjuene ble gjennomført med en semistrukturert form. Før hvert intervju fikk informanten tilsendt en temaliste som selve intervjuet tok utgangspunkt i, men ikke ble begrenset til. Dette medførte at hver informant fikk mulighet til å trekke frem aspekter de anser som relevante, i tillegg til at vi fikk mulighet til å stille oppfølgingsspørsmål ved behov.

Vi gjennomførte 21 intervjuer med de overnevnte aktørene. De fordelte seg slik:

- 9 intervjuer med fylkeskontakter hvorav noen av intervjuene inkluderte flere fylkeskontakter
- 4 Intervjuer med saksbehandlere
- 6 Intervjuer med veiledere
- 1 intervju med kontaktsenteret med flere deltagere
- 1 intervju med NAV- klageinstans

<sup>1</sup> se Prop. 170 L (2020-2021) punkt 4.14.3

### Vignettstudie

Basert på innsikt fra intervjuene, utarbeidet vi en vignettstudie som ble sendt ut til NAV-veiledere. I studien fikk veilederne en kortfattet beskrivelse av ulike hypotetiske brukerprofiler, og deretter spørsmål om hvordan de ville fulgt denne brukeren opp. Alle de hypotetiske brukerprofilene var dagpengemottakere, 31 år gamle og hadde vært arbeidsledige og søkt jobber i 4 måneder. Videre varierte kandidatene over følgende kategorier: tidligere fullført skolegang, tidligere arbeidserfaring og opplevd helsesituasjon.

Vignetten undersøkte hvilken informasjon veilederne hadde gitt til den presenterte brukeren, og hvilken ordning de anså som mest hensiktsmessig gitt brukerens situasjon. Undersøkelsen ble sendt ut til alle NAV-kontor med oppfordring om å videresende til veiledere. Før utsendelse ble undersøkelsen pilotert av veiledere som vi tidligere hadde intervjuet.

### Referansegruppe

Vi satt sammen en referansegruppe til prosjektet bestående av personer med relevant innsikt i problemstillingen. Denne gruppen inkluderer personer fra:

- Arbeids- og velferdsdirektoratet
- Arbeids- og inkluderingsdepartementet
- Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse
- Representant fra Virke

- Representant fra Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund

Knut Natskår Svihus og Christopher de Vries Enger har også, sammen med Ida Jacobsen fra Arbeids- og velferdsdirektoratet fulgt oss opp på vegne av oppdragsgiver.

Vi vil takke oppdragsgiver for et interessant oppdrag og god oppfølging underveis, og referansegruppen for gode og nyttige diskusjoner og innspill. Takk også til alle respondenter som har brukt tid på å dele informasjon og vurderinger med oss.

### Leserveileder

Rapporten er strukturert med følgende kapitler:

- Kapittel 2 beskriver bakgrunnen for at retten til å motta dagpenger under utdanning ble utvidet.
- Kapittel 3 utdyper gjeldende regelverk for dagpenger under utdanning.
- Kapittel 4 beskriver NAV-ansattes opplæring tilknyttet regelverksendringene.
- Kapittel 5 beskriver søknadsprosessen og veiledning av brukere.
- Kapittel 6 beskriver saksbehandling av søknader for dagpenger under utdanning
- Kapittel 7 viser funn fra vignettstudien gjennomført med NAV-veiledere
- Kapittel 8 er en drøfting og oppsummering av funn fra informasjonsinnhenting

## 2. Bakgrunn for, og bruk av, utvidet rett til å motta dagpenger under utdanning

*Utdanning har en økende betydning for arbeidsmarkedsdeltagelse, og det er behov for omstilling i økonomien. Dersom kompetansehevende tiltak for personer som mottar dagpenger bidrar til varig tilknytning til arbeidslivet og får arbeidsledige raskere tilbake til jobb, vil det kunne være samfunnsøkonomisk lønnsomt.*

### 2.1 Økt behov for kompetansepåfyll

Dagpengeordningen sikrer en inntekt for personer som mister jobben sin. Ordningen er ment for de som opplever å miste en vesentlig del av arbeidet sitt, som har en viss tilknytning til arbeidslivet, og som vil og kan skaffe seg ny jobb. Dette synliggjøres av vilkårene for å motta dagpenger, som formulert i Folketrygdlovens kapittel 4.

Hovedregelen har vært at dagpenger og utdanning ikke kan kombineres. Årsaken til det er at personer som er under utdanning ikke kan betraktes som reelle arbeidssøkere. Systemet hvor utdanning som hovedregel skal finansieres med støtte fra Lånekassen, og dagpenger skal være en inntektssikringsordning for personer som ufrivillig mister jobben sin, krever på sett og vis en tydelig avgrensning mellom utdanning og arbeidsledighet, med tilhørende rett til dagpenger.

I mange tilfeller er mangel på formell kompetanse en reell barriere for å finne ny jobb som arbeidssøker. Merknad fra arbeiderpartiet under forhandlingene om statsbudsjettet for 2018 illustrerer dette:

«Kompetanse er i mange sammenhenger en ferskvare, der man fort kan bli utdatert hvis man ikke er i arbeid eller relevant utdanning.»

«Mange unge som i dag står utenfor arbeidslivet, mangler relevant og grunnleggende kompetanse arbeidslivet etterspør. Særlig er situasjonen vanskelig for unge som mangler fullført videregående opplæring»

«Disse medlemmer mener det er avgjørende at disse sikres grunnleggende formell kompetanse, og at Nav skal satse mer på kompetansehevende tiltak, herunder utdanningstiltak, en mer fleksibel praktisering av dagpengeregulverket og mer bruk av lønnstilskudd.»

Dette resulterte i et anmodningsvedtak til regjeringen, 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.

Tre utvalg gjennomførte deretter utredninger som konkluderte med at det burde bli enklere å kombinere utdanning og dagpenger:

**Livsoppholdsutvalget** ledet av Oddbjørn Raaum, leverte i 2018 utredningen «Voksne i grunnskole- og videregående opplæring – finansiering av livsopphold» (NOU 2018:13). Utvalget utredet løsninger og modeller for inntektssikring, slik at flere voksne kan ta opplæring på grunnskole- og videregående nivå. Utvalget har vurdert dagens finansieringsordninger i Lånekassen og Nav, samt andre kommunale og statlige ordninger.

De foreslo at helt ledige med dagpengerettigheter som ikke har fullført og bestått videregående opplæring får rett til å opprettholde dagpenger under opplæring. De foreslo videre at dagpenger under opplæring ble satt til 60 prosent av ordinær sats, for å unngå at dagpengemottakere under utdanning, som også ville ha rett på stipend fra Lånekassen, fikk høyere ytelser enn ordinære arbeidssøkere. Utvalget foreslo videre at dagpengerettighetene for denne gruppa skulle være uavhengig av hvor lang dagpengeperiode de i utgangspunktet har rett til, for å sikre at deltakerne fikk tid til å fullføre utdanningsløpet sitt. Utvalget foreslo å begrense retten til dagpenger i grunn- og videregående skole til personer mellom 30 og 55 år.

Utvalgets begrunnelse for at det offentlige skal bidra mer til finansiering av livsopphold under utdanning for denne gruppen var blant annet at mange i målgruppen står utenfor arbeidslivet, mens sysselsatte ofte har stabile jobber. Inntektssikring fra det offentlige er for mange den viktigste kilden til livsopphold, i kortere eller lengre perioder. Gevinstene ved fullført grunnskole- og videregående opplæring vil i betydelig grad tilfalle fellesskapet via økt sysselsetting, høyere skatteinngang og redusert behov for offentlige overføringer.

**Etter- og videreutdanningsutvalget**, ledet av Simen Markussen, leverte i 2019 utredningen «Lærekraftig utvikling — Livslang læring for omstilling og konkurranseevne» (NOU 2019:12). Utvalget skulle undersøke hvilke udekkede behov som finnes for etter- og videreutdanning i dag, og i hvilken grad

utdanningssystemet er i stand til å møte arbeidslivets behov for fleksible kompetansetilbud. Utvalget skal også undersøke om rammebetingelsene for investering i ny kompetanse er tilstrekkelig gode for bedriftene, og om den enkelte har gode nok muligheter til å omskolere seg. Denne utredningen hadde en litt annen begrunnelse enn Livsoppholdsutvalgets utredning. Etter- og videreutdanningsutvalgets arbeid var begrunnet i globalisering av økonomien, økt internasjonalisering, den teknologiske utviklingen og kravene til økt omstilling av produksjon og organisasjon i arbeidslivet generelt og i den enkelte virksomhet. Utvalget foreslo følgende tiltak for å øke tilgangen til utdanning og opplæring ved å utvide utdanningsmulighetene for mottagere av dagpenger:

- Fulltidsledige som har vært ledige i minst tre måneder, skal kunne studere tilsvarende minst ti studiepoeng hver sjette måned i kombinasjon med dagpenger.
- Denne muligheten kunne utvides til 20 studiepoeng hver sjette måned i spesielt vanskelige konjunktursituasjoner.
- Livsoppholdsutvalgets forslag om avkortede dagpengerettigheter for arbeidsledige under videregående opplæring bør ikke kun gjelde for personer som ikke har fullført videregående opplæring, men også for personer med utdaterte fagbrev.

Dette utvalget introduserte altså også forslaget om mulighetene til å ta utdanning på alle nivå i kombinasjon med dagpenger. For å dempe potensiale for misbruk av dagpengeordningen som en studiefinansieringsordning foreslo utvalget enkelte begrensninger knyttet til *når* i et dagpengeforløp utdanning kunne gjennomføres og i *hvilket omfang* utdanningen kunne foregå.

**Syssetlingsutvalgets** rapporter berører også problemstillinger om dagpenger under utdanning. Utvalgets første rapport «Arbeid og inntektssikring Tiltak for økt syssetling» (NOU 2019:7). Syssetlingsutvalget støtter i hovedsak Livsoppholdsutvalgets syn på at det bør være mulig å fullføre videregående opplæring med dagpenger. Utvalget er opptatt av at dagpengeytelsene til personer under utdanning må sees i sammenheng med regelverket for stipend fra Lånekassen, uten å gå konkret inn på avkortingsfaktor. Utvalget støtter Livsoppholdsutvalgets syn på at det er behov for en nedre aldersgrense, men åpner for at den kan settes til 25 år. De peker også på at det kan være hensiktsmessig med krav om en viss forutgående ledighetsperiode før det skal være mulig å kombinere dagpenger og utdanning.

Ekspertgruppen mener at det også kan være gode argumenter for å åpne for at dagpengemottakere

kan ta høyere utdanning. De peker imidlertid på at for utdanning på høyere nivå er det viktig at det er en klar arbeidsmarkedsfaglig begrunnelse for den enkelte dagpengemottaker: NAV bør vurdere om utdanningen er nødvendig og hensiktsmessig for å styrke mulighetene til å komme i arbeid, for å sikre at dagpenger ikke brukes til å finansiere utdanning med lite arbeidsmarkedsrelevans.

Det eksisterte på dette tidspunktet flere unntak i regelverket for hovedprinsippet om at utdanning ikke skulle kombineres med utdanning:

- Man kunne ha inntil 50 prosent studieprogresjon og samtidig få dagpenger forutsatt at undervisningen foregikk utenom normal arbeidstid (altså på kveldstid og i helger). Det var tillatt med inntil ti dager per semester med undervisning på dagtid.
- Personer som tidligere hadde kombinert studier med en fulltidsjobb i minst seks måneder, og dermed bevist at de var i stand til å kombinere utdanningen med full jobb, kunne også ha mulighet til å fortsette studieløpet i dagpengeperioden dersom de ble helt ledige fra fulltidsjobben.
- Utdanning og opplæring på inntil tre måneder, som ikke var deler av et lengre utdanningsløp, kunne også kombineres med dagpenger. Dette kunne gjelde kurs, kortvarige sertifiseringer og annet.
- Det var også mulig å kombinere dagpenger med deltakelse på arbeidsmarkedstiltaket opplæringstiltak, under deltakelse på introduksjonsprogrammet for flyktninger og i inntil ett år under deltakelse under deltakelse i opplæring i norsk og samfunnsfag for voksne innvandrere.

Unntaksbestemmelsene ble imidlertid opplevd som komplekse og vanskelige å fortolke. Erfaringene hadde også vist at høyere utdanning oftere kom inn under unntaksbestemmelsene enn undervisning på grunnskole og videregående nivå (Arbeids- og sosialdepartementet, 2020)

Fra faglig hold ble det altså argumentert for at det burde bli mulig å kombinere dagpenger og utdanning i større grad. Begrunnelsene var delvis knyttet til at for mange var relevant kompetanse en reell barriere for å finne seg ny jobb – særlig for personer uten fullført videregående opplæring, og delvis i behovet for å legge bedre til rette for omstilling i økonomien.

Så kom koronakrisen. Ved utgangen av mars 2020 hadde antallet personer registrert som helt ledig steget til 300 000, en femdobling på to små uker.

Med så mange mennesker uten jobb, og med svært begrensede muligheter til å skaffe nytt arbeid, ble det fra april 2020 lagt til rette for at de skulle kunne tilegne seg kompetanse mens de mottok dagpenger (Arbeids- og sosialdepartementet, Kunnskapsdepartementet, 2020): Den nye ordningen som gjaldt parallelt med de opprinnelige unntaksbestemmelsene innebar følgende:

- Alle som ikke mottok støtte til livsoppholdet fra Lånekassen, kunne kombinere dagpenger med utdanning eller opplæring.
- Det var ikke nødvendig å søke NAV om tillatelse.
- Alle arbeidsledige og permitterte som fylte vilkårene for dagpenger kunne benytte ordningen, og det var ingen begrensninger på hvilke kurs eller utdanninger man kunne kom med dagpenger.
- Kravet om å være reell arbeidssøker besto.

I en situasjon med svært mange mennesker utenfor jobb og aktivitet, og med begrenset kapasitet i NAV til å forvalte og søknadsbehandle, ble det altså lagt få begrensninger på mulighetene til å kombinere dagpenger og kompetanseheving. Ordningen ble forlenget en rekke ganger, helt til den sammen med de opprinnelige unntaksbestemmelsene ble avløst av den permanente ordningen som nå gjelder. Etter den midlertidige ordningen ble innført under Koronapandemien, har det blitt vist at flere kombinerte utdanning og dagpenger (Danielsen & Sørbø, 2021).

I den gjeldende ordningen gjelder noen flere begrensninger enn i ordningen som eksisterte fra april

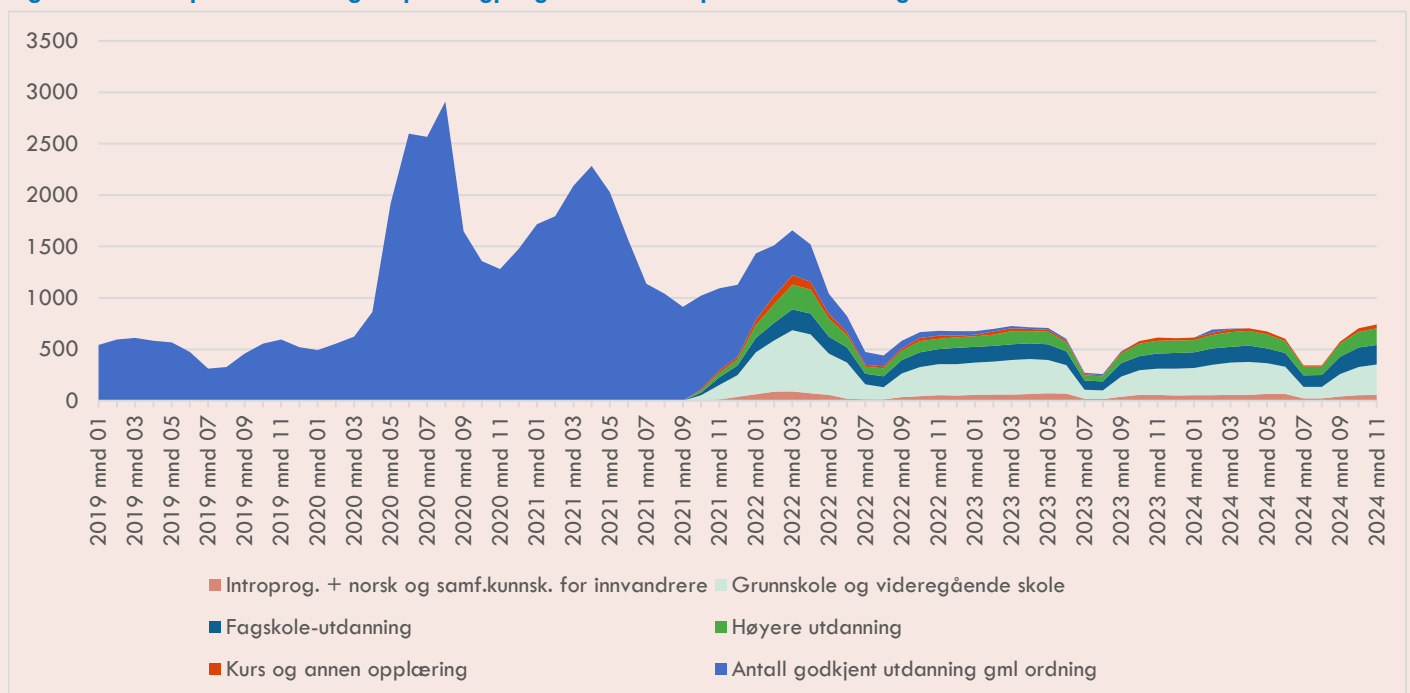
2020 til oktober 2021. Den er på flere områder likevel mindre begrenset enn de de tre omtalte utvalgene foreslo. Vi kommer tilbake til detaljene i det gjeldende regelverket. Vi kan imidlertid nevne at det er lov til å ta utdanning på halv tid på universitet og høyskole, og det skjer ingen avkortning av dagpengene mot eventuelle stipend fra lånekassen.

Det kreves søknad, men det foretas for eksempel ingen vurdering av hvorvidt utdanningen er nødvendig og hensiktsmessig med tanke på å skaffe arbeid i søknadsbehandlingen. I lovproposisjonen argumenterte departementet for at en vurdering av utdanningens og opplærings nødvendighet og hensiktsmessighet ville øke ressursbehovet, redusere forutsigbarheten til søkerne, samt redusere muligheten for å automatisere (Prop.170 L (2020-2021), s. 31).

## 2.2 Antall personer med godkjent utdanning under dagpenger

I 2023 var det gjennomsnittlig 611 personer hver måned med godkjent dagpenger under utdanning (NAV, 2023). Vi benytter tilgjengelig statistikk fra NAV for å belyse omfanget av bruken av ordningen for dagpenger under utdanning. Statistikken viser antall person som for hver inngående måned har fått godkjent å ta utdanning og opplæring samtidig som de mottar dagpenger. Statistikken gir ikke informasjon om nye individuelle godkjenninger per måned, og en person kan telles som en observasjon over flere måneder.

**Figur 2-1 Antall personer med godkjent dagpenger i kombinasjon med utdanning**



Kilde: nav.no. Statistikk: Dagpengemottakere med godkjent utdanning. Måned. Data bearbeidet av Oslo Economics.



I løpet av de første ni månedene i 2023 var det i gjennomsnitt 611 personer som hadde godkjent utdanning under dagpenger hver måned.<sup>2</sup> Tilsvarende var gjennomsnittet for de første ni månedene i 2022 1090 personer. Personer som hadde godkjent grunnskole og videregående skole under dagpenger, utgjorde den største andelen av denne gruppen for de første ni månedene både i

### 2.2.1 Antall mottakere av opplæringstiltak

En alternativ mulighet for å kombinere dagpenger med utdanning eller opplæring er å delta på opplæringstiltak. Opplæringstiltaket er et arbeidsmarkedstiltak. Disse tildeles av veiledere, og tildeling av tiltak skal som hovedregel følge utfallet av en behovsvurdering eller arbeidsevnevurdering. Et arbeidsrettet tiltak bør som hovedregel være nødvendig og hensiktsmessig for at deltakeren enten kan beholde arbeid, eller øke mulighetene for innpass i arbeidslivet. Opplæringstiltaket kan tildeles til brukere med mangelfulle formelle kvalifikasjoner eller svake grunnleggende ferdigheter som har vanskeligheter med å komme inn på arbeidsmarkedet, og som har behov for kvalifisering (NAV - Arbeids- og velferdsetaten, 2013). For å kunne delta på et slikt tiltak må det gjennomføres en hensiktsmessighetsvurdering.

Opplæringstiltaket kan gjennomføres som kortvarige kurs relevant for arbeidsmarkedet (AMO-kurs), i videregående skole, fagskoler og innen høyere utdanning. Opplæringstiltaket i høyere utdanning er kun tilgjengelig for personer over 22 år med nedsatt arbeidsevne.

I løpet av de første ni månedene i 2023, var det gjennomsnittlig 3004 arbeidssøkere, 10 775 med nedsatt arbeidsevne, og 180 andre som deltok på opplæringstiltak hver måned.<sup>3</sup> Tilsvarende var det gjennomsnittlig 611 personer med godkjent dagpenger og utdanning per måned for samme tidsperiode.

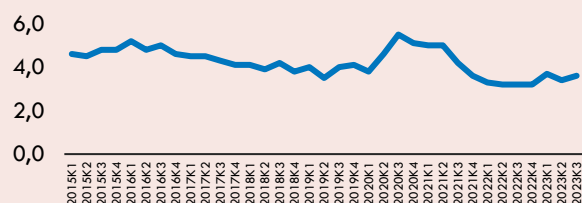
### 2.2.2 Bruken av dagpenger under utdanning har trolig sammenheng med arbeidsmarkedssituasjonen

Hvor mange som mottar dagpenger og hvor enkelt det er å skaffe seg nytt arbeid, er faktorer som vil ha innvirkning på bruken av dagpenger under utdanning. Når mange mottar dagpenger er det sannsynligvis også flere som er interessert i å kombinere dagpenger med utdanning. Om arbeidsmarkedet er utfordrende vil trolig en høyere andel av de ledige

2022 og i 2023, med henholdsvis 269 personer i 2023, og 387 personer i 2022.

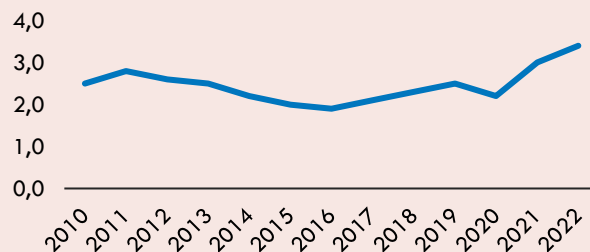
Figur 2-1 viser antallet personer som ved hver måned fra januar 2019 til september 2023 hadde godkjent en kombinasjon av dagpenger og utdanning, fordelt på ulike kategorier for utdanning og opplæring.

**Figur 2-2 Arbeidsledige i prosent av arbeidsstyrken, sesongjustert. Kvartalsvis tall for 15-74 år.**



Kilde: SSB kildetabell 07458 (SSB, 2023 a). Figuren viser et utvalg av statistikk fra 1. kvartal 2015 til 3. kvartal 2023. Fra SSB fremkommer det at statistikken er justert for brudd i 2021.

**Figur 2-3 Ledige stillinger, prosent av antallet stillinger.**



Kilde: SSB kildetabell 08836 (SSB, 2023 b).

oppleve at kompetansepåfyll er nødvendig for å komme raskt tilbake til jobb.

Vi ser også at antallet personer som mottar dagpenger under utdanning de siste årene også har hatt en sammenheng med situasjonen på arbeidsmarkedet. I perioden 2022 og 2023 var andel arbeidsledige av arbeidsstyrken (alder 15-74 år) lavere enn foregående år under koronapandemien (se Figur 2-2). Videre ser vi av statistikk fra SSB at det i 2022 var en økning i antall ledige stillinger for alle næringer sammenlignet med foregående år (se Figur 2-3).

<sup>2</sup> Beregninger av Oslo Economics basert på statistikk fra nav.no: Dagpengemottakere med godkjent utdanning. Måned

<sup>3</sup> TILT100 Tiltaksdeltakere. Hovedgruppe og demografi. Tidsserie måned

### 3. Gjeldende regelverk for dagpenger under utdanning

*I 2021 ble regelverket for dagpenger endret. Endringene medførte en utvidet mulighet for dagpengemottakere som oppfyller gitte vilkår, til å delta på en rekke opplæringsaktiviteter. Handlingsrommet til å gjennomføre opplæring og utdanning er størst for de som ønsker å gjennomføre utdanning på grunnskole- eller videregående nivå.*

#### 3.1 Regelverket for dagpenger

For å ha krav på dagpenger, følger det av folketrygdloven visse grunnleggende vilkår som må være oppfylt. En må være medlem av folketrygden, må oppholde seg i Norge, må ha tapt arbeidsinntekt grunnet arbeidsløshet, og må innfri et krav om minsteinntekt.<sup>4</sup> I tillegg kreves det at medlemmet må være en reell arbeidssøker.<sup>5</sup> Sistnevnte vilkår innebærer at en må være villig til å ta ethvert arbeid som er lønnet etter tariff eller sedvane, hvor som helst i Norge, uavhengig om det er heltid eller deltid, samt at en må være villig til å delta på arbeidsmarkeds-tiltak. Det er vilkåret om å være reell arbeidssøker som ofte utfordres når medlemmet er i utdanning eller opplæring.

Vilkåret om å være reell arbeidssøker gjenspeiles også i folketrygdloven § 4-6, hvor det kommer frem at det som hovedregel ikke ytes dagpenger til medlemmer som tar utdanning eller er under opplæring. Det finnes imidlertid noen unntak fra dette utgangspunktet. Samtlige av unntakene følger av dagpengeforskriften § 4-3 flg.<sup>6</sup>

Formålet med hovedregelen om at dagpenger og utdanning ikke kan kombineres er for det første at de som er i utdanning og opplæring har «annen aktivitet enn å skaffe seg arbeid».<sup>7</sup> En som er under utdanning eller opplæring har som regel utdanningen som hovedaktivitet. Så lenge vedkommende er under utdanning eller opplæring, vil han/hun ikke være disponibel for arbeidsmarkedet, slik det kreves for å være en reell arbeidssøker. Når en er tilknyttet opplæring eller utdanning vil en ikke som arbeidssøker ha mulighet til å ta ethvert arbeid, verken hvor som helst i Norge eller uavhengig om det er heltid eller deltid.

En annen begrunnelse for begrensningen er at dagpengene ikke er ment å finansiere utdanning. De fleste som er under utdanning, vil på bakgrunn av dette søke studielån gjennom den statlige Lånekassen.

Det foreligger allikevel noen unntak for hovedregelen. Det følgende delkapittelet belyser hvilke muligheter som brukere har, og tidligere har hatt, til å kombinere utdanning og dagpenger.

#### 3.2 Retten til dagpenger under utdanning

Under følger en beskrivelse av unntakene fra hovedregelen om at dagpenger og utdanning ikke kan kombineres. Unntakene gjelder fra oktober 2021 (Se

Tabell 3-1 for overordnet oversikt).

Et medlem kan for det første beholde dagpengene under grunnskoleopplæring, videregående opplæring eller under opplæring i grunnleggende ferdigheter etter dagpengeforskriften § 4-3b. Slik opplæring kan foregå på hel- eller deltid etter samtykke fra Arbeids- og velferdsetaten.

Også under høyere yrkesfaglig utdanning og høyere utdanning er det åpnet opp for at et medlem kan motta dagpengeytelser, jf. henholdsvis §§ 4-3c og 4-3d. Ved høyere yrkesfaglig utdanning kan det gis godkjenning for at dette foregår på hel- eller deltid.

For høyere utdanning etter § 4-3d er det i tillegg et krav om at utdanningen må gi studiepoeng, men likevel slik at progresjonen ikke overgår 15 studiepoeng per semester. Videre kan godkjenning for slik utdanning ikke gis for mer enn 12 måneder av gangen i løpet av dagpengeperioden. Det er likevel mulig å fremme søknad om nye 12 måneder etter at den forutgående dagpengeperioden er brukt opp.

Kurs med en varighet på under tre måneder vil heller ikke være til hinder for å motta dagpengeytelser etter § 4-3e. Kurset må imidlertid ikke være en del av et lengre utdanningsløp, og heller ikke overstige tre måneders opplæring på fulltid. Det anses å foreligge et lengre utdanningsløp dersom det gis deleksamener. Samme gjelder dersom medlemmet kun ønsker å gjennomføre deler av utdanningen. Eksempler det vises til er forberedende prøver, et enkelt semesteremne, spesialfag eller delfag som inngår i en

<sup>4</sup> Folketrygdloven §§ 4-2 til 4-4

<sup>5</sup> Folketrygdloven § 4-5.

<sup>6</sup> Forskrift av 16.09.1998 nr. 890 om dagpenger (dagpengeforskriften) §§ 4-3 til 4-3e.

<sup>7</sup> R04-00, Arbeids- og velferdsetaten (NAV), 01.09.2023, § 4-6, punkt 1.1.

utdanning. Det ytes ikke dagpenger etter §4-3e til medlem som undergår slik utdanning.

Unntakene omfatter også medlem som deltar i arbeidsmarkedstiltak i regi av Arbeids- og velferdsetaten, jf. dagpengeforskriften § 4-3 så lenge tiltaket ikke innebærer et ansettelsesforhold.

Videre vil medlem som deltar i introduksjonsprogram eller godkjent opplæring i norsk og samfunnskunnskap kunne få dagpenger under opplæringen etter

integreringsloven, jf. § 4- 3a. Opplæringsperioden har en begrensning på inntil ett år, men likevel slik at denne kan stykkes opp i bolker. En forlengelse av perioden er også mulig for å fullføre en påbegynt opplæring.

Forskriftens §§ 4-3b til 4-3e har flere felles rammevilkår, hvor det hovedsakelig er typen av utdanning eller opplæring som skiller de fra hverandre. Av den grunn vil de generelle hovedvilkårene gjennomgå samlet.

**Tabell 3-1 Hovedregler som må oppfylles for å få innvilget dagpenger og utdanning, fordelt på ulike utdanningstyper**

|                                                | Grunnskoleopplæring, videregående opplæring og opplæring i grunnleggende ferdigheter | Høyere yrkesfaglig utdanning                         | Høyere utdanning                                         | Kurs                                             | Opplæring for innvandrere                                              |
|------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|--------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|
| <b>Helt arbeidsledig eller helt permittert</b> | På siste søknadstidspunkt for dagpenger                                              | På siste søknadstidspunkt for dagpenger              | På siste søknadstidspunkt for dagpenger                  | På siste søknadstidspunkt for dagpenger          | Norsk og samfunnskunnskap opp til ett år ***                           |
| <b>Krav om å være reell arbeidssøker</b>       | Ja ****                                                                              | Ja                                                   | Ja                                                       | Ja                                               | Perioden trenger ikke å være sammenhengende.                           |
| <b>Krav om forutgående arbeidssøkerperiode</b> | Minst 12 uker fra vedtak om innvilget dagpenger*, **                                 | Minst 12 uker fra vedtak om innvilget dagpenger*     | Minst 12 uker fra vedtak om innvilget dagpenger*         | Minst 12 uker fra vedtak om innvilget dagpenger* | Ved deltagelse i introduksjonsprogrammet, kan en ha rett på dagpenger. |
| <b>Studieløp</b>                               | Heltid- eller deltidsstudent en hel dagpengeperiode.                                 | Heltid- eller deltidsstudent en hel dagpengeperiode. | Kun 15 studiepoeng per halvår, maks 12 måneders studier. | Maksimalt tilsvare 3 fulltidsstudier             |                                                                        |
| <b>Alder</b>                                   | Fylt 25 år *                                                                         | Fylt 25 år *                                         | Fylt 30 år *                                             | Fylt 25 år *                                     |                                                                        |
| <b>Opplæringsplan</b>                          | Ja                                                                                   | Ja                                                   | Ja                                                       | Ja                                               |                                                                        |

Kilde: (NAV, 2022). \* Utdanning påbegynt minimum 12 uker før søknadstidspunkt for dagpenger medfører at disse kravene faller bort. \*\* Om søker ikke har fullført grunnskole eller videregående opplæring, faller dette kravet bort. \*\*\* I noen tilfeller kan en søke om å få forlenget perioden. \*\*\*\* De som ikke har gjennomført grunnskole eller videregående opplæring, er kun pliktig til å ta arbeid som er forenelig med utdanning. Dette inkluderer ikke opplæring i grunnleggende ferdigheter.

### 3.2.1 Alderskrav

For grunnskole, videregående opplæring, høyere yrkesfaglig utdanning og deltagelse i kurs gjelder et alderskrav på 25 år. For høyere utdanning er derimot alderskravet satt til 30 år. Formålet med alderskravene er å forhindre at ordinære skole- og studieløp skal finansieres med dagpenger.

Felles for bestemmelsene er at alderskravet likevel ikke er av betydning dersom medlemmet har påbegynt og vært i utdanning i minst 12 uker før søknadstidspunktet for dagpenger, herunder det tidspunktet det innvilges dagpenger eller gjenopptak av dagpenger. Hvis det søkes om dagpenger samtidig

som det søkes om å kombinere dagpenger med utdanningen, settes søknadstidspunktet derimot til den dagen dagpenger tidligst kunne ha blitt innvilget fra. Unntaket fra alderskravet for personer som har vært i utdanning minst 12 uker før søknadstidspunkt bidrar til at personer som har påbegynt et utdanningsløp, får mulighet til å fullføre dette.

### 3.2.2 Helt arbeidsledig eller helt permittert

For §§ 4-3b til 4-3e er det et vilkår at medlemmet er blitt helt arbeidsledig eller helt permittert. Kravet innebærer at en må være helt ledig eller helt permittert fra enhver stillingsprosent. Følgelig vil også et medlem som tidligere hadde en 10% stilling kunne

ha krav på dagpenger under utdanning, så lenge vedkommende på søknadstidspunktet er blitt helt permittert eller arbeidsledig. Tilkallingsvikarer uten fast stillingsprosent vil imidlertid ikke omfattes som «helt arbeidsledig eller helt permittert».

Kravet om å være helt ledig eller helt permittert er begrunnet i ønsket om å begrense strategiske tilpasninger og at dagpengeordningen benyttes som en planlagt finansiering av opplæring som virksomhetene trenger. Slik tilpasning kan for eksempel 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.

### 3.2.3 Forutgående arbeidssøkerperiode

Som utgangspunkt gjelder krav om en forutgående arbeidssøkerperiode. Kravet innebærer at opplæringen eller utdanningen tidligst kan begynne 12 uker etter vedtak om dagpenger. Formålet er at medlem som med høy sannsynlighet raskt vil kunne komme seg ut i arbeid, skal forsøke dette før utdanningen kan påbegynnes.

Perioden på 12 uker regnes fra vedtaksdatoen, og ikke virkningstidspunktet for dagpengeytelsen.

Kravet om 12 ukers forutgående arbeidssøkerperiode gjelder imidlertid ikke dersom medlemmet allerede tar utdanning eller opplæring, og denne var påbegynt 12 uker før datoen dagpenger ble innvilget.

Dersom medlemmet mangler grunnskoleopplæring eller videregående opplæring, gjelder ikke kravet om forutgående arbeidssøkerperiode, jf. § 4-3b tredje ledd. Alderskravet på 25 år må imidlertid fortsatt være innfridd.

### 3.2.4 Opplæringsplan

Etter forskriftens § 4-3f vil det måtte utarbeides en individuell opplæringsplan for medlemmet som får dagpenger under utdanning eller opplæring etter §§4-3b til 4-3e. Opplæringsplanen skal inneholde en konkret plan for gjennomføringen av utdanningen, samt en beskrivelse av hva som er målet med utdanningen eller opplæringen. Den må også inneholde en beskrivelse av utdanningen, herunder type utdanning, studiested, progresjon og varighet.

Dersom medlemmet har vesentlige avvik fra planen uten at det foreligger rimelig grunn for dette, vil det kunne fattes vedtak om opphør av retten til å kombinere utdanning og dagpenger. Medlemmet må deretter vente 6 måneder før en kan fremme ny søknad om å kombinere dagpenger med utdanning.

Et vesentlig avvik foreligger for eksempel dersom medlemmet har høyt fravær, mangler levering av

oppgaver eller eksamener, gjennomfører 50% eller mindre av det som er avtalt, eller bytter utdanning eller opplæring. Som rimelig grunn for slike avvik omfattes sykdom, fødsel, ulike arbeidsoppdrag eller arbeidsmarkedstiltak.

### 3.2.5 Kravet om reell arbeidssøker – aktiv arbeidssøking

Forutsetningen for at det ytes dagpenger for alle unntakene i §§ 4-3 til 4-3e er uansett at medlemmet aktivt skal søke arbeid og være villig til å avbryte utdanningen så fort dette kan skaffes. Kravet om å være reell arbeidssøker etter ftrl. § 4-5 er det som utgangspunkt ikke gjort unntak for. Dette fremgår uttrykkelig i dagpengeforskriften §§ 4-1 og 4-2.

For de som ikke har fullført grunnskole eller videregående opplæring er kravet likevel noe lempet. Etter dagpengeforskriften § 4-3b vil et medlem fortsatt kunne anses som en reell arbeidssøker til tross for at en kun søker arbeid som lar seg forene med opplæringen innenfor et begrenset geografisk område. De må imidlertid fortsatt aktivt søke arbeid, og akseptere de jobbtilbud i det lokale arbeidsmarkedet som lar seg forene med opplæringen. Unntaket er begrunnet med at fullført grunnskole og videregående opplæring vil gi arbeidssøkeren en bedre mulighet til å skaffe arbeid i fremtiden. Det fremheves i forarbeidene at gruppen av helt ledige med manglende kvalifikasjoner har høy risiko for langtidsledighet. Opplæring kan bidra til å forkorte ledighetsperioden og legge grunnlaget for en mer varig tilknytning til arbeidslivet. Det er derfor hensiktsmessig å redusere risikoen for at pågående opplæringsløp må avbrytes, for denne gruppen.

### 3.2.6 Mer om unntaksbestemmelsene i regelverket

Som vi ser over, i beskrivelsen av de enkelte vilkårene, er det noen forhold som gir unntak fra kravene.

For det første: Dersom en person har vært i utdanning eller opplæring i minst 12 uker på søknadstidspunktet for dagpenger, så gis det unntak fra alderskravet, og naturligvis også fra kravene om at opplæringen eller utdanningen tidligst kan begynne 12 uker etter søknadstidspunktet. Dette unntaket bidrar til å videreføre elementer av et handlingsrom som eksisterte i dagpengeforskriften som gjaldt fram til oktober 2021, som innebar at en kunne fortsette studier, kurs og annen utdanning man hadde påbegynt før en ble innvilget dagpenger, i dagpengeperioden dersom de ble helt ledige eller helt/delvis permittert fra fulltidsjobben. Den nåværende bestemmelsen krever kortere opplærings- og utdanningsperiode forut for innvilgelsen av dagpenger for å tillate at opplærings- eller utdanningsforløpet kan fortsette. Det kreves heller ikke at det jobben man søker dagpenger om i kraft av å ha mistet, var en fulltidsjobb. Samtidig legges det nye begrensninger på studievarighet og -

intensitet, betinget på hvilket nivå det søkes om opplæring eller utdanning på.

I oktober 2023 ble det tilføyd en presisering angående denne unntaksbestemmelsen i NAVs rundskriv til folketrygdlovens kapittel 4<sup>8</sup>. Dette rundskrivet gir tolkninger av det lov- og forskriftsfestede regelverket for dagpenger. (I fortsettelsen vil vi referere til dette rundskrivet som «rundskrivet».) Rundskrivet slår nå fast at «For at det skal kunne gis unntak fra alderskravet må altså utdanningen være påbegynt tolv uker før det siste innvilgelsestidspunktet for dagpenger. Når det søkes om godkjenning av utdanning med rett til dagpenger samtidig med at det søkes om dagpenger, eller gjenopptak av dagpenger, er det tidspunktet det tidligst kunne ha vært innvilget dagpenger, eller gjenopptak av dagpenger, som legges til grunn som innvilgelsestidspunkt.»

Denne presiseringen begrenser muligheten for brukere til å strategisk tilpasse tidspunktet om søknad for dagpenger for å sikre retten til dagpenger under utdanning til tross for at man i utgangspunktet er for ung. Tidligere ville det kunne være mulig for en person som mistet en jobb og senere startet i en utdanning å utsette søknad om å kombinere dagpenger og utdanning, og dermed få unntak fra alderskravet mot avkall på dagpenger den perioden man valgte å utsette søknaden. Presiseringen slår også fast at tiden det tar å behandle søknaden om dagpenger under utdanning ikke skal være utslagsgivende for at en bruker får unntak fra alderskravet eller ikke. Lang saksbehandlingstid vil ikke i seg selv føre til at unntak fra alderskravet gis.

For det andre gjelder heller ikke kravet til at forutgående arbeidssøkerperiode må være på minst 12 uker, for personer som ikke har fullført grunnskole eller videregående opplæring, eller hvor oppdatering av slik opplæring er nødvendig for å styrke arbeidssøkerens muligheter for å komme i arbeid. Denne unntaksbestemmelsen bidrar til at ordningen med dagpenger under utdanning er mer tilgjengelig for personer som ikke har en relevant fullført utdanning på videregående nivå å vise til.

I NAV sitt oppdaterte rundskriv blir det presisert hva som anses som fullført videregående opplæring.<sup>9</sup> Personer som har fått standpunktskarakter i alle fag, men ikke bestått eller møtt opp til eksamen, regnes som å ha fullført videregående opplæring. Tilsvarende regnes personer som deltar på påbygg til generell studiekompetanse, men som har bestått

samtlige fag eller avlagt fag -eller svenneprøve å ha bestått.

### 3.3 Mer om definisjonen av utdanning, opplæring og kurs

I forskriften brukes begrep som utdanning, opplæring og kurs til å benevne de aktivitetene som regelverket regulerer. Disse begrepene bidrar for det første til å avgrense hvilke aktiviteter det er rom for å kombinere med dagpenger. De avgrenser også hvilke aktiviteter man må søke om å kunne gjennomføre i kombinasjon med dagpenger og hvilke man kan gjennomføre uten å søke. Hvorvidt en aktivitet regnes som kurs, opplæring eller utdanning er også avgjørende for hvor lenge aktiviteten kan pågå, og for alderskrav.

#### 3.3.1 Definisjon av utdanning og opplæring

I rundskrivet, fremgår det at utdanning og opplæring defineres som «(...) aktivitet som går ut på å tilegne seg kunnskap eller ferdigheter som ledd i en formalisert utdanning eller opplæring».<sup>10</sup> Ved vurderingen av om noe anses som opplæring eller utdanning, vil det med andre ord være avgjørende om aktiviteten anses tilstrekkelig formalisert. Å lese bøker på fritiden av ren interesse anses ikke som en formalisert aktivitet, men er derimot en fritidsaktivitet.

Formaliseringskravet innebærer videre at medlemmet må være tilknyttet en utdanningsinstitusjon, slik som et universitet eller en høyskole, som videre kan utstede en «formell kvalifikasjon på bakgrunn av utdanning eller opplæring».<sup>11</sup> Videre presiserer rundskrivet satte krav for at en opplæringsaktivitet skal påvirke en brukers mulighet til å motta dagpenger: «For at opplæringen eller utdanningen skal kunne komme i konflikt med rett til dagpenger, må dagpengesøkeren være tilknyttet en utdanningsinstitusjon som kan utstede en formell kvalifikasjon på bakgrunn av utdanning eller opplæring». Dette er også gjeldende for kurs, så lenge kurset ikke defineres som utdanning etter folketrygdlovens §4-6<sup>12</sup>.

#### 3.3.2 Definisjon av kurs

Som nevnt ovenfor vil også de som er deltakere på kurs, og som er over 25 år, kunne ha krav på dagpenger under kursdeltakelsen. Ordningen gjelder for de som er helt arbeidsledig eller helt permittert, og kurset må videre ikke være en del av et lengre utdanningsløp. Kurset må ikke overstige tre måneder i 100% opplæring. Av Prop.170 L (2020-2021) kan det virke som at alternativet «deltakelse i kurs» i dagpengeforskriften § 4-3e er ment som en

<sup>8</sup> Rundskriv til ftrl kap 4: Dagpenger under arbeidsløshet

<sup>9</sup> R04-00, Arbeids- og velferdsetaten (NAV), 15.11.2023, § 4-6, punkt 2.3.2

<sup>10</sup> R04-00, Arbeids- og velferdsetaten (NAV), 01.09.2023, § 4-6, punkt 1.2.

<sup>11</sup> Samme sted.

<sup>12</sup> Avgjørende synes å være om man er immatrikulert, registrert eller opptatt ved en utdanningsinstitusjon som tilbyr formaliserte utdanningsløp, forutsatt at det ikke er en del av en lenger utdanning.



oppsamlingsbestemmelse. De kurs som ikke omfattes av forskriftens §§ 4-3 til 4-3d, vil kunne omfattes av §4-3e. Også visse former for opplæring som ikke inngår i de øvrige unntakene vil kunne inngå her, jf. «kurs og annen opplæring» som gjennomgående er benyttet i proposisjonen. Tidligere var ikke kurs eksplisitt nevnt i regelverket. Det fantes allikevel en del av regelverket som var noe tilsvarende dagens ordning. Dette omtales under delkapittelet Dagpengeordningen før koronapandemien.

I rundskrivet fremgår det at enhver deleksamen anses for å være en del av et lengre utdanningsløp, slik at dette ikke anses som kurs i forskriftens forstand. Videre vil heller ikke forberedende prøver, semesteremner, spesialfag eller annet delfag omfattes av kursbetegnelsen der disse inngår i en utdanning, selv om stønadsmottakeren kun ønsker å delta på en mindre del av utdanningen.

Om grensen mot hva som defineres som kurs fremgår det av rundskrivet at førerkortkurs klasse B regnes som kurs dersom det ikke inngår som del av en utdanning.<sup>13</sup> Utover dette er det ikke nevnt ytterligere eksempler. Avgjørende synes å være om man er immatrikulert, registrert eller opptatt ved en utdanningsinstitusjon som tilbyr formaliserte utdanningsløp. Dersom man eksempelvis er opptatt ved et universitet og er opptatt ved bachelorprogrammet i spansk språk, så dreier det seg om utdanning. Dersom man tar et spansk språkkurs ved eksempelvis Folkeuniversitetet, så vil det dreie seg om kurs.

Det har tidligere vært noe usikkert om kravene om at opplæring skal være formalisert også gjaldt for kurs etter denne bestemmelsen. Før rundskrivet ble endret 12. oktober 2023, var det ikke nærmere presisert hvilke kvalitative vilkår som ble stilt, men det måtte forutsettes at kurset i det minste ledet frem til eksamen eller annen vurdering (praktisk prøve, obligatorisk oppgave o.l.) slik at det kunne dokumenteres at man hadde fullført eller bestått kurset. Nå presiseres det i rundskrivet at «kurs som tas ved en institusjon som ikke kan utstede formell kvalifikasjon på bakgrunn av utdanning eller opplæring, kan gjennomføres uten at det kommer i konflikt med kravet om å ikke være under utdanning i folketrygdlovens §4-6.»<sup>14</sup> Oppdateringene i rundskrivet bidrar derfor til å klargjøre at det ikke er behov for å søke om å gjennomføre tilstrekkelig uformelle kurs i kombinasjon med dagpenger. Vi legger til grunn at slike uformelle kurs ikke kan gå på bekostning av det generelle kravet i dagpengeregulverket om å være reell arbeidssøker.

Videre har § 4-3e noen likheter med §4-3 bokstav c den tidligere forskriften (se punkt 3.4.3 for flere detaljer). Tidligere kunne heller ikke aktiviteten inngå i et lenger studieløp, og aktiviteten måtte også gjennomføres over en kortere periode. Muligheten til å delta på kurs virker derfor som en videreføring av tidligere regelverk som skal bidra til å opprettholde handlingsrommet for å kombinere dagpenger og utdanning.

### 3.4 Dagpengeordningen før koronapandemien

Folketrygdloven § 4-6 i forkant av koronapandemien var imidlertid noe annerledes utformet enn slik den er foreskrevet overfor. Av folketrygdloven kunngjort 1. juli 2005 fremgår hovedregelen av første ledd, hvor det stadfesteres at det ikke ytes dagpenger til medlem som gjennomgår utdanning eller opplæring, eller som deltar i ulønnet arbeid.

Videre vises det til visse unntak fra dette utgangspunktet som departementet i forskrift kan fastsette den nærmere reguleringen av. Unntakene innebærer blant annet der utdanning eller opplæring skjer utenfor normal arbeidstid, der den er av kortere varighet innenfor normal arbeidstid, ved deltakelse i arbeidsmarkedstiltak, ved ulønnet arbeid av hobbypreget/sosial karakter, ved ulønnet arbeid som pålegges etter sosialtjenesteloven, samt ved deltakelse i introduksjonsprogram for nyankomne innvandrere.

Den mer konkrete utformingen av disse unntakene, fremgikk av dagpengeforskriften § 4-3 slik den så ut i 2016.<sup>15</sup>

Den største forskjellen fra dagens ordning er at unntakene knytter seg til hvilket omfang utdanningen eller opplæringen har, fremfor hva slags type utdanning/opplæring det søkes om. I den gamle dagpengeforskriften knytter vilkårene seg stort sett til om utdanningen eller opplæringen skjer utenfor normal arbeidstid eller er av kortere varighet innenfor normal arbeidstid. Formålet var at utdanning ikke skulle stå i veien for arbeidssøkingen og muligheten for å få tilbud om arbeid i normal arbeidstid. Medlemmet måtte fortsatt aktivt søke arbeid, samt være villig til å avbryte utdanningen eller opplæringen ved tilbud om høvelig arbeid eller hensiktsmessig arbeidsmarkedstiltak, jf. dagpengeforskriften av 2016 §§ 4-1 og 4-2.

<sup>13</sup> R04-00, Arbeids- og velferdsetaten (NAV), 01.09.2023, § 4-6, punkt 1.2.

<sup>14</sup> R04-00, Arbeids- og velferdsetaten (NAV), 08.11.2023, § 4-6, punkt 2.6.

<sup>15</sup> Forskrift av 16. september 1998 nr. 890 om dagpenger under arbeidsløshet slik den lød 1.juli 2016.



### 3.4.1 Bokstav a

Det første unntaket følger av § 4-3 annet ledd bokstav a, hvor utdanning eller opplæring som foregår på kveldstid eller i helgene ikke være til hinder for samtidig å motta dagpengeytelser. Det var videre et krav om at en måtte følge undervisningen, men her ble det gjort unntak dersom den aktuelle skolen eller opplæringsstedet ikke lå innen rimelig reiseavstand. Studieprogresjonen måtte imidlertid være redusert med minst 50%, slik at det kunne kombineres med 100% arbeid på dagtid. Det gjaldt med andre ord ingen aldersbegrensning for å kunne kombinere utdanning og dagpenger slik det gjør i dag, men var til gjengjeld begrenset til å måtte foregå utenom normal arbeidstid.

Utdanningen eller opplæringen kunne imidlertid likevel anses som forenlig med fulltidsarbeid til tross for at noe av undervisningen foregikk på dagtid. Det ble her satt en begrensning på inntil 10 virkedager per semester, hvor hvert semester beregnes isolert sett. Videre var det de oppsatte undervisningsdagene som skulle beregnes, ikke de som reelt sett ble gjennomført.<sup>16</sup>

### 3.4.2 Bokstav b

Alternativ b i dagpengeforskriften § 4-3 åpnet for at de som var blitt helt ledig eller helt eller delvis permittert fra fulltidsarbeid kunne få dagpenger under utdanning eller opplæring, såfremt denne var påbegynt minst seks måneder før arbeidsledigheten eller permitteringen inntrådte. Det var en forutsetning at utdanningen eller opplæringen ble gjennomført i kombinasjon med fulltidsjobb på dagtid.

Hvis disse vilkårene var innfridd, ville medlemmet kunne fortsette med utdanningen eller opplæringen i seks nye måneder uten krav om 50% redusert studieprogresjon. Heller ikke var det satt en begrensning på maksimalt 10 dager med undervisning på dagtid for at utdanningen skulle kunne anses forenlig med fulltidsarbeid. Dette henger trolig tett sammen med at også kravet om å følge undervisningen ikke gjaldt etter dette alternativet. Sammen la det opp til en mer fleksibel kombinerings av utdanning/opplæring og arbeidssøking på fulltid. Det måtte likevel foretas en skjønnsmessig vurdering av om utdanningen kunne anses som forenlig med fulltidsarbeid, jf. «(kan)».

### 3.4.3 Bokstav c

Som et tredje alternativ kunne et medlem motta dagpenger samtidig som en tok kortvarig utdanning eller opplæring, såfremt dette totalt tilsvarte

maksimalt tre måneders utdanning på fulltid. Der hvor det inngikk en deleksamen, eller at medlemmet kun ønsket å delta på deler av et større utdanningsopplegg, ble dette å anse som et lengre utdanningsløp som falt utenfor unntaket. Dette innebar typisk forberedende prøver, spesialfag, semesteremne eller andre delfag som inngikk i en utdanning.

Alternativet om at utdanningen eller opplæringen må være av kortere varighet likner på dagens bestemmelse om deltakelse på kurs, hvor utdanningen eller opplæringen på fulltid må være gjennomført i løpet av tre måneder.<sup>17</sup> Betegnelsen «kurs» benyttes imidlertid ikke i den eldre dagpengeforskriften.

### 3.4.4 Bokstav d

Medlem som deltar på fulltids opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere vil kunne motta dagpenger inntil ett år etter alternativ d. I noen tilfeller vil perioden kunne forlenges for at en skal kunne fullføre opplæringen. Det stilles her ingen begrensning på antall undervisningstimer gjennom året eller om de gjennomføres på dagtid. Ett-årsperioden kan også stykkes opp i flere deler.

### 3.4.5 Bokstav e

Siste alternativ innebærer at en vil kunne motta dagpenger samtidig som en deltar i introduksjonsprogram for nyankomne innvandrere. Medlemmet kunne her velge å motta dagpenger fremfor tiltakspenger under deltakelsen.

## 3.5 Dagpengeordningen under koronapandemien

I mars 2020 fikk covid-19-pandemien godt fotfeste i norsk jord, hvilket medførte at flere tusen arbeidstakere ble arbeidsledige eller permitterte. Regjeringen så raskt behovet for å utvide dagpengeordningen til også å gjelde for de under utdanning, slik at arbeidsledige kunne få anledning til å påbegynne kompetansefremmende tiltak.<sup>18</sup> Kort tid etter pandemiens inntreden ble det derfor innført en midlertidig forskrift som utvidet virkeområdet til de tidligere bestemmelsene.<sup>19</sup>

I den midlertidige forskriftens § 2-8 fremgikk det at et medlem som på ledighets- eller permitteringsstidspunktet ikke mottok ytelser fra Statens lånekasse, ville kunne kombinere dagpenger sammen med utdanning eller opplæring. Forskriften gjorde her unntak fra ftrl. § 4-6 første ledd første punktum.

<sup>16</sup> Se TRR-2021-4580 med videre henvisninger til TRR-2017-2053 og TRR-2018-679.

<sup>17</sup> Dagpengeforskriften § 4-3e slik den lyder etter 15. september 2021.

<sup>18</sup> Jf. Prop. 27 L (2020-2021) s. 7

<sup>19</sup> Midlertidig forskrift av 20. mars 2020 nr. 368 om unntak fra folketrygdloven og arbeidsmiljøloven i forbindelse med covid-19-pandemien

Som en følge av den midlertidige forskriftens § 2-8, var ikke lenger begrensningene i den eldre dagpengeforskriften § 4-3 avgjørende for om en kunne motta dagpenger under utdanningen.<sup>20</sup> Med den nye forskriften ble det ikke stilt noen konkrete krav til verken omfanget av eller typen av utdanning eller opplæring. For eksempel var det ikke lenger et krav om at utdanningen måtte skje utenfor normal arbeidstid, eller at den ikke kunne overgå kravet om maksimalt 10 dager med undervisning. Derimot kunne utdanningen nå innebære deksamener, og den kunne ha lenger varighet enn tre måneder. Den midlertidige forskriften § 2-8 innebar dermed et nytt supplerende og mer vidtgående alternativ til dagpengeforskriften § 4-3.

De øvrige kravene til dagpengesøkere var imidlertid ikke tilsidesatt. Følgelig måtte en etter dagpengeforskriften §§ 4-1 og 4-2 fortsatt drive aktiv arbeidssøking, samt avbryte utdanningen ved tilbud om arbeid. De generelle kravene i ftrl. §§ 4-2 til 4-5 måtte også være innfridd for å ha krav på dagpenger.

Det ble for øvrig også foretatt endringer i noen av inngangsbestemmelsene for dagpenger gjennom den midlertidige forskriften, jf. midlertidig forskrift §§ 2-1 og 2-2 om lempede krav til arbeidstid og minsteinntekt. Kravet om redusert arbeidstid ble her lempet fra 50% til 40%. Minsteinntektsgrensene ble satt ned fra 1,5 ganger grunnbeløpet (G) de siste 12 månedene eller 3 G de siste 36 månedene, til henholdsvis 0,75 G og 2,25 G.

Forutsetningen var som nevnt at medlemmet på tidspunktet for arbeidsledigheten eller permitteringen ikke mottok støtte fra Statens lånekasse. Dette henger tett sammen med en av hovedbegrunnelsene for at utdanning og dagpenger som utgangspunkt ikke kan kombineres; dagpengene er ikke ment som bistand til å finansiere utdannelser.

Målgruppen for den midlertidige ordningen var særlig rettet mot de som hadde arbeid som hovedinntekt, og som nå stod uten særlig arbeid grunnet pandemien. En fulltidsstudent med innvilget studielån vil normalt ha denne ytelsen som en slags hovedinntekt, med en mulig deltidsjobb på siden som gir en biinntekt. Pandemien hadde ingen innvirkning på ytelsene fra Statens lånekasse slik som den hadde på arbeidsinntekten og arbeidstiden til de fleste arbeidstakere, slik at de som mottok ytelser fra Statens lånekasse ikke var like beskyttelsesverdige.

Løsningen i den midlertidige forskriften § 2-8 var langt mer liberal enn både dens forgjenger og dens etterkommer. Det nye regelverket er i etterkant av

pandemien strammet inn med flere vilkår særlig knyttet til alder og type utdanning/opplæring.

<sup>20</sup> Forskrift av 16. september 1998 nr. 890 om dagpenger under arbeidsløshet slik den lød 1.juli 2016

## 4. NAV-ansattes opplæring i det nye regelverket

*Ved innføringen av det utvidede regelverket for utdanning under dagpenger, ble det gjennomført opplæring av fylkeskontakter og veiledere. Fra intervjuer erfarer vi at fylkeskontaktene har noe ulike oppfatninger av opplæringen de har mottatt, og de har videre tilnærmet seg opplæring av veiledere i eget fylke på ulikt vis. Blant annet virker det som at grad av dialog mellom fylkeskontaktene og de lokale NAV-kontorene, har variert.*

### 4.1 Informasjonsflyt mellom direktoratet, fylkeskontakter og NAV lokalt

Ved innføringen av det utvidede regelverket for utdanning under dagpenger ble det utnevnt fylkeskontakter i hvert fylke. De fikk i oppgave å lære opp veilederne ved de lokale NAV-kontorene i sitt fylke, samt svare på spørsmål de måtte ha angående det nye regelverket.

I dette forskningsprosjektet har vi fått inntrykk av at det har vært en fylkesvis variasjon i hva som ble lagt i rollen som fylkeskontakt, fordelt på ulike perioder av innføring av regelverket. Det er også en viss variasjon i hvorvidt disse fylkeskontaktene var ansatt ved NAV fylket, eller om ansatte ved NAV-kontor fikk oppgaven som fylkeskontakt. Dette delkapittelet tar sikte på å kartlegge hvordan opplæringen av fylkeskontakter ble gjennomført, og hvordan informasjonen ble bragt videre til lokalkontorene.

#### 4.1.1 Informasjon fra direktoratet til fylkeskontakter i oppstartsfasen

I oppstartsfasen fikk fylkeskontaktene en innledende gjennomgang av regelverket fra direktoratet, gjennom et møte på teams. I dette møtet ble det gjennomgått foiler som blant annet beskrev regelverket og dets kriterier. Disse foilene kunne fylkeskontaktene gjenbruke i sin egen opplæring av NAV-kontor. I denne gjennomgangen var direktoratet åpne om at regelverket var satt sammen på relativt kort tid.

Vårt inntrykk fra intervjuene er at fylkeskontaktene hadde ulike oppfatninger av denne gjennomgangen. Blant de vi har snakket med var det blandede meninger om hvorvidt gjennomgangen var tilstrekkelig for at de selv skulle kunne gi god opplæring til kontorene. Enkelte pekte på manglende relevans:

presentasjonen inneholdt mye informasjon, men kanskje hadde hverken de selv eller veilederne de skulle bringe informasjonen videre til behov for å forholde seg til alle detaljene.

*... da vi fikk all informasjonen, var det litt overveldende. Vi skulle ikke saksbehandle dette, så på en måte trengte vi ikke å forholde oss til alle detaljene i regelverket. Men vi tenkte på hvem som skal kunne klare å søke selv, og hvem skal vurderes som nødvendig og hensiktsmessig. Jeg opplevde den første presentasjonen som veldig uklar – og det var uvisst med ansvar.*

---

Kilde: intervju med fylkeskontakt

I tillegg til gjennomgangen, ble det opprettet en sentral teams-gruppe for fylkeskontaktene. Her kunne fylkeskontaktene stille spørsmål til Arbeids- og velferdsdirektoratet, og de kunne diskutere med hverandre ved behov. Intervjuinnspill tyder på at denne teams-kanalen ble mye brukt i starten, men at den har vært lite brukt i etterkant av oppstartsfasen.

Det var dog uklart for noen hva fylkeskontaktenes rolle innebar. For enkelte var det også uklart hvilke NAV-kontor de hadde opplæringsansvar ved.

#### 4.1.2 Kommunikasjon mellom fylkeskontakt og lokalkontor i oppstartsfasen

I oppstartsfasen gjennomførte de fleste fylkeskontakterne vi har snakket med en presentasjon for lokalkontorene de hadde ansvar for. Utgangspunktet for denne presentasjonen var i mange tilfeller direktoratet sin presentasjon.

Ut over den første innledende presentasjon ser det ut til at fylkeskontaktene tilnærmet seg opplæringen i eget fylke på ulikt vis. Opplæringen varierte både i form og omfang. Noen fylkeskontakter oppgir at de hadde hyppig dialog med de lokale kontorene. I noen fylker ble det også gjennomført workshops og direkte opplæring ved de enkelte NAV-kontorene. I andre fylker virker å ha en mindre grad av involvering.

Det virker på oss som at kommunikasjon mellom de lokale NAV-kontorene og fylkeskontaktene var tettest i oppstartsfasen. Det var også da de fikk flest

henvendelser fra veiledere. Enkelte fylkeskontakter peker på at oppdateringer i rundskrivet underveis, som har gjort det enklere for hver enkelt å tolke regelverket, har ført til færre spørsmål rettet mot fylkeskontaktene. Det at nasjonal oppfølgingsenhet (NOE) tok over arbeidet med en del av standard-brukerne kan også ha bidratt til det samme.

Det var et stort mangfold i temaene i spørsmålene som fylkeskontaktene mottok fra veilederne. De angikk både konkrete krav i regelverket, sammenhengen mellom opplæringstiltak og dagpenger under utdanning, og opplæring generelt.

*... Når man hadde gjennomgangen trodde man nesten dette var eneste ordning for de som hadde kvalifiserende tiltak – men vi måtte tilbake til at man hadde mulighet til å innvilge opplæringstiltak også. Det var den største debatten rundt første gjennomgang.*

---

Kilde: intervju med fylkeskontakt

Videre mottok noen fylkeskontakter spørsmål fra veiledere om registrering av opplæringsplan. Det var blant annet usikkerhet ved om veiledere skulle legge inn informasjon i aktivitetsplanen til brukeren.

#### 4.1.3 Kommunikasjon mellom fylkeskontakt og lokalkontor etter oppstartsfasen

De fleste fylkeskontaktene oppga i intervjuer at de har fått relativt få spørsmål om dagpenger og utdanning etter oppstartsfasen. Spørsmålene de får virker å være ganske grunnleggende og generelle: om brukere kan søke på ordningen selv, og om hvilken utdanning de kan søke på. Det kan virke som at veiledere ikke forholder seg til regelverket ofte nok til at regelverksforståelsen setter seg. Følgende sitat underbygger dette inntrykket:

*De spør som regel meg hvis de lurer på noe. Det har ikke vært en flom av søknader – når man ikke jobber og forholder seg til regelverket ofte nok, så kommer spørsmålene på generell basis – kan vedkommende ha dagpenger? – jeg får nesten hele casen og blir bedt om å vurdere.*

---

Kilde: intervju med fylkeskontakt

## 4.2 Overordnet forståelse og vurdering av regelverket

I dialog med fylkeskontakter og veiledere har vi dannet oss et bilde av den overordnede forståelsen og praktiseringen av regelverket ved lokalkontorene. Dette presenterer vi i dette delkapittelet. Saksbehandleres oppfatninger og vurderinger er omtalt i kapittel 6.

### 4.2.1 Generell oppfattelse av regelverket

Vårt inntrykk er at fylkeskontakter og veiledere opplever at det nye regelverket gir en økt mulighet for brukere til å ta utdanning og opplæring. Det oppleves som positivt at regelverket er mer liberalt.

*Det er kjempebra at arbeidsledige får mulighet til å kvalifisere seg. Det bidrar til aktivitet for den enkelte, og til omstilling. Det motvirker at langvarig passivitet får lov til å støte folk ut fra arbeidslivet og gir fokus på langsiktig tilknytning til arbeidslivet.*

---

Kilde: intervju med fylkeskontakt

Oppfatningene om utformingen av regelverket virker å variere noe. Noen anser regelverket som omfattende og komplisert, mens andre opplever å ha god kontroll. På den ene siden kan regelverket oppfattes som mer komplekst, med mange ulike kriterium som virker sammen, men også mer tydelig da det er mindre opp til skjønn, og mer bygget på objektive kriterier. Noen opplever likevel at det er forbeholdene i regelverket som gjør det komplisert.

*Det er ikke et vanskelig regelverk i utgangspunktet, men det er mange forbehold som kan være vanskelig å huske. (...) Tidligere var det flere som ikke hadde mulighet til å utdanne seg, men det var lettere å forstå, og færre forbehold.*

---

Kilde: intervju med fylkeskontakt

*For meg er alt ganske klart. For kollegaer kan det være vanskelig at*

*det er så mange ting man må sjekke og holde styr på.*

---

Kilde: intervju med veileder

Generelt har vi inntrykket av at kravene i regelverket oppleves som objektive med begrenset rom for skjønn. På tross at dette er det noen fylkeskontakter som opplever enkelte av kravene som lite hensiktsmessige. Blant annet diskuteres det hvor lang forutgående arbeidssøkerperiode bør være. I tillegg løftes kravet om å være helt arbeidsledig eller helt permittert frem av noen om noe strengt.

*Men det i regelverket som fremstår som litt krevende er kravet om å være helt ledige. De permitterte kan man kanskje forstå, men jobber du en time eller to så er du ikke innenfor i ordningen, og det er kanskje litt uforståelig for både veiledere og brukere. Det fremstår kanskje som litt firkantet, og en oppfordring til å ikke jobbe for å komme inn i ordningen. Så det er noen dilemmaer, men det er det jo alltid*

---

Kilde: intervju med fylkeskontakt

#### 4.2.2 Målgruppen for ordningen

Veiledere og fylkeskontakters virker å ha noe varierende oppfatning av hvem målgruppen for ordningen er. Flere brukergrupper inngår i det som anses som målgruppen, og gruppen varierer for ulike typer utdanning.

Brukerne som oftest oppgis som målgruppen for ordningen, er de som ikke har fullført grunnskole – og videregående opplæring. På tross av dette, vurderer flere at disse brukerne burde få opplæring som opplæringstiltak istedenfor å ta det under denne ordningen. Dette kommer blant annet av brukeres oppfølgingsbehov.

Ordningen oppleves også som en mulighet for brukere med utfordringer i dagens arbeidsmarked. Dette gjelder eksempelvis brukere med behov for opplæring eller behov for å friske opp kunnskap for å være relevante i arbeidsmarkedet, samt brukere som har en utdanning som ikke er relevant, og som derfor ikke fører til jobb. Disse brukerne kan stå lenger unna

arbeidslivet, eller oppleve å ha en liten tilknytning til arbeidsmarkedet.

En annen gruppe som flere anser som brukere av ordningen, er de som ønsker å fullføre høyere utdanning. Dette betyr at også brukere som står nærmere arbeidslivet, anses som en del av målgruppen. Noen mener også at det primært er denne gruppen som er målgruppen siden svakere grupper ofte kvalifiserer for utdanningstiltaket, og at ordningen spesielt bidrar til økte muligheter for de som ønsker å ta høyere utdanning.

*Det er det jeg er litt skeptisk til – hvem er egentlig målgruppen? Sånn jeg ser det er dette standard arbeidssøkere, som skal ta høyere utdanning av kortere varighet, som trenger kompetansepåfyll. Det er hovedgruppen og gruppen som i størst grad kan overholde kravene.*

*Jeg prøver å preke at de som mangler videregående osv., så skal det godt gjøres å være standard arbeidssøker, og da er det arbeidsmarkedstiltak som er aktuelle. Og litt fordi jeg tenker vi bør være delaktige i den planen.*

---

Kilde: intervju med fylkeskontakt

*Dagpenger under utdanning er nok litt mer fleksibelt for høyere utdanning. Du må være på spesielt innsatsbehov for å få det som opplæringstiltak.*

---

Kilde: intervju med fylkeskontakt



## 5. Veiledning og søknadsprosess

*Basert på innspill fra NAV-veiledere virker det som at prosessen for å søke om dagpenger under utdanning varierer noe mellom brukere. Årsaken til dette er blant annet varierende kunnskap om behovet for å søke om å ta utdanning i en dagpengeperiode og ulik grad av involvering av veiledere. Det virker som de fleste veiledere er relativt forsiktige med å gå inn i detaljene i regelverket, og flere videresender bruker til informasjon på nav.no.*

Siden dagpenger under utdanning er en rettighetsbasert ordning basert på objektive kriterier, er det mulig å søke og få innvilgelse uten å være i direkte kontakt med en person som jobber i NAV. Noen av søkerne har likevel vært i kontakt med en NAV-veileder, eller andre personer i NAV i forkant av søknadsprosessen. I dette kapitlet beskriver vi hvilken rolle NAV-veiledere og NAV kontaktsenter har i søknadsprosessen, basert på intervjuer med veiledere, fylkeskontakter og NAV kontaktsenter.

### 5.1 Brukerens møte med NAV

#### 5.1.1 Veien frem til søknad

Dagpengemottakere som søker om å kombinere dagpenger og utdanning har i varierende grad kontakt med personer i NAV før de sender inn søknaden, og de får kjennskap til og informasjon om ordningen på ulike måter. Funn fra intervjuene tyder på at det er noen typiske veier, frem til at dagpengemottakerne søker på ordningen, som går igjen.

En del av dagpengemottakerne søker på ordningen selvstendig, helt uten kontakt med en person i NAV. Disse dagpengemottakerne har normalt fått kjennskap til ordningen gjennom informasjon på nav.no, eller andre kilder. Enkelte av søkerne tar kontakt med NAV Kontaktsenter for å få bistand i forbindelse med søknaden. Dette kan være oppklaringer av krav søkeren er usikker på om vedkommende oppfyller, eller spørsmål om man må søke for å kunne ta ulike typer utdanninger og kurs.

Enkelte dagpengemottakere vet ikke at man må søke for å kunne kombinere dagpenger og utdanning, og starter opp i utdanning uten å søke. Disse dagpengemottakerne får stans i dagpengene dersom de krysser av for at de deltar i opplæring på meldekortet. En del søker dermed på ordningen først

etter de har fått varsel om stans i dagpengene, på grunn av allerede påbegynt utdanning.

Dagpengemottakere som NAV vurderer at har behov for arbeidsrettet oppfølging for å komme seg arbeid, får i utgangspunktet oppfølging av en NAV-veileder. NAV-veilederne gjennomfører oppfølgingssamtaler med brukerne sine, og vurderer om brukerne har behov for arbeidsrettede tiltak for å komme i arbeid. Dagpenger under utdanning er ikke et arbeidsrettet tiltak som kan tildeles av NAV-veileder, men dagpengemottakere som følges opp av en NAV-veileder kan fortsatt søke på og få innvilget ordningen. Noen dagpengemottakere søker om å kombinere dagpenger og utdanning på bakgrunn av at de har fått kjennskap til ordningen fra sin NAV-veileder og/eller blir oppfordret til å søke av NAV-veilederen. Noen av de intervjuede NAV-veilederne hadde også opplevd at deres brukere søkte på ordningen uten at de visste om dette, eller hadde informert brukeren om ordningen. Disse veilederne fikk først vite at brukeren hadde søkt om ordningen etter at brukeren hadde fått innvilget eller avslått søknaden.

#### 5.1.2 Veileders rolle i møte med brukeren

NAV-veiledere er ikke medvirkende i vurderingen av om en bruker oppfyller kravene for å få innvilget søknaden om dagpenger under utdanning. Blant dagpengemottakerne som følges opp av en NAV-veileder kan likevel veilederne spille en rolle for hvorvidt brukeren søker på ordningen eller ikke.

NAV-veilederne og fylkeskontaktene vi har intervjuet har stort sett vært tydelige på at NAV-veiledernes rolle er å gi informasjon om ordningen til brukere som kan være aktuelle søkere. NAV-veilederne som ble intervjuet ga uttrykk for at de har gitt informasjon om ordningen til kun en liten andel av sine brukere. Dette kan både være situasjoner der brukeren selv har spurt om ordningen, eller der veilederen har vurdert det som relevant å gi brukeren informasjon om ordningen.

Hva slags informasjon veilederne gir til brukere som er aktuelle for ordningen kan variere. Vår oppfatning er at det vanligste er at veilederne informerer om at ordningen eksisterer, og henviser brukeren til informasjon på nav.no, eventuelt til Nav kontaktsenter. Det fremstår heller ikke som uvanlig at veiledere går noe lenger i veiledning knyttet til handlingsrommet og kravene i regelverket.

*Hvis NAV-veilederne skal begynne å vurdere hvem som kan være aktuelle, så er det livsfarlig. Vi har*



*eksempler når jeg snakker med veiledere – de veileder feil. (...) I servicerutinene – når det gjelder dagpenger er det veldig klart: Veilederne skal henvise til nav.no, men ikke begynne å veilede om noe som helst som gjelder med dagpenger og om ordningen. Så de kan informere om ordningen og at den finnes.*

Kilde: intervju med fylkeskontakt

Stort sett virker det som at de fleste veilederne er forsiktige med å gjøre egne vurderinger og gi anbefalinger til brukere om hvorvidt de tilfredsstiller kriteriene for å ha rett til dagpenger under utdanning. Det var likevel enkelte veiledere som påpekte at de kunne gi brukere råd om å ikke søke på ordningen dersom de vurderte at brukeren åpenbart ikke oppfylte kriteriene. Det fremstår også som at enkelte veiledere går noe lenger i å gi råd til brukere om hvorvidt de skal søke, basert på veilederens vurdering av hvorvidt de oppfyller kriteriene.

*Jeg informerer om ordningen, går gjennom regelverket sammen med dem, og sier fra dersom jeg tror at de ikke vil få innvilget dagpenger under utdanning.*

Kilde: Intervju med veileder

*Vi kan informere brukere om at dette er en ordning som finnes som de kan søke på. Hvis jeg tenker at en person er innafor, kan jeg anbefale dem å sende en søknad. Jeg sier aldri at dette har du rett på ... Jeg sier «ikke aktuelt» kun til de som helt opplagt er utenfor. For eksempel dersom de ikke har dagpengerrettigheter, eller hvis de er for unge.*

Kilde: intervju med veileder

### 5.1.3 Veileders vurdering av opplæringstiltak opp mot mulighet for opplæring og dagpenger

Opplæringstiltaket kan være et nærliggende alternativ til dagpenger under utdanning for brukere som følges opp av en Nav-veileder. I motsetning til dagpenger under utdanning er ikke opplæringstiltaket rettighetsbasert, men kan innvilges av Nav-veileder dersom veilederen vurderer at det er hensiktsmessig. Opplæringstiltaket kan innebære kompetanseheving både i og utenfor det formelle utdanningssystemet. Opplæringstiltak i høyere utdanning er begrenset til personer som vurderes å ha nedsatt arbeidsevne.

En av veilederne oppga at dersom en bruker ikke får innvilget dagpenger under utdanning, kan en deretter vurdere om brukeren tilfredsstiller vilkårene for å få det som et opplæringstiltak. Likevel mener vi intervjuene stort sett tyder på at muligheten for å kombinere dagpenger under utdanning ikke har påvirket hvem veilederne vurderer at kan være aktuelle for opplæringstiltaket. I prosjektets andre delrapport (Bratsberg & Raaum, 2024) undersøkes sammensetningen av deltakerne på opplæringstiltaket før og etter det nye regelverket for å kombinere dagpenger og utdanning ble innført. Vi ser en utvikling i sammensetningen av deltakerne på opplæringstiltaket fra 2019/2022 og til 2022: I 2022 ser vi en noe høyere kvinne- og innvandringsandel enn i den tidligere perioden, men siden kvinne- og innvandringsandelen er høyere blant deltakere på dagpenger og utdanning i 2022 enn i begge kullene med deltakere på opplæringstiltaket, kan ikke sammensetningsendringer blant deltakere på opplæringstiltaket forklares av utvidet rett til å kombinere dagpenger og utdanning.

Veilederne påpekte at brukerne som er aktuelle for opplæringstiltak stort sett har et større oppfølgingsbehov enn brukerne som kan være aktuelle for dagpenger under utdanning.

*De som får det som tiltak har et større behov for oppfølging, og NAV vurderer at utdanningen er nødvendig og hensiktsmessig. Ordningen er relevant når de enten tenker at disse personene vil klare seg selv, eller at de av andre grunner ikke fyller vilkårene.*

Kilde: Intervju NAV-ansatt

I intervjuene kom det også frem enkelte eksempler på situasjoner der veiledere planla å kjede dagpenger under utdanning med opplæringstiltaket, for å forlenge perioden en bruker kan delta i utdanning.

Slike situasjoner ble kun trukket frem som eksempler i et fåtall intervjuer, og fremstår ikke som noe som gjennomføres i stor skala.

*... Jeg syntes veilederne var flinke til å se mulighetsrommet i kombinasjon med opplæringstiltak. Det er en tidsbegrenset periode de kan bruke dette, for de som ikke har noe fra før er det ganske kort tid til å fullføre utdanning. Så ble litt kreative – for eksempel ta første del som utdanning under dagpenger, og så gå over til opplæringstiltak. Det var noe som veilederne snakket om som en mulighet.*

Kilde: intervju med fylkeskontakt

Nav-veilederne har ikke alltid kjennskap til at brukerne de følger opp søker på ordningen med dagpenger under utdanning. Flere av veilederne uttrykte frustrasjon knyttet til at enkelte av deres brukere hadde fått godkjent utdanninger som veilederne selv vurderte at var lite relevante, og ikke ville bidra til å styrke deres tilknytning til arbeidsmarkedet. Veilederne fikk først vite at brukerne hadde søkt på ordningen etter at de hadde fått godkjent utdanningen. Veilederne opplevde derfor at de ikke kom i posisjon til å gi brukerne veiledning som kunne bidra til at de hadde tatt bedre avgjørelser om utdanningsretning. Enkelte av veilederne etterlyste derfor tettere kontakt i forbindelse med søknadsprosessen enn det ordningen for dagpenger og utdanning legger til rette for.

*De setter bare i gang med noe som ikke er så gjennomtenkt, og som arbeidsmarkedet heller ikke etterspør. Privatskoler kan være ganske skruppelløse.*

Kilde: intervju med veileder

## 5.2 NAV-ansattes erfaringer med hvordan brukere møtes av regelverket

Nav.no er antakeligvis den viktigste arenaen der mulige søkere kan få informasjon om ordningen med dagpenger under utdanning. I etterkant av at vi

gjennomførte intervjuer med NAV-veiledere har nettsiden om dagpenger under utdanning på nav.no blitt betydelig endret. Vi har derfor ikke kjennskap til hvordan NAV-veilederne oppfatter bruker-vennligheten ved dagens utforming. Enkelte av veilederne påpekte at informasjon om ordningen var vanskelig tilgjengelig for personer med begrensede norsksferdigheter, noe som antakeligvis fortsatt er gjeldende.

*Brukere som har språkvansker og ikke kan bruke nav.no er veldig avhengig av den informasjonen de får fra veileder.*

Kilde: intervju med NAV-ansatt

I intervjuene ble det trukket frem eksempler på situasjoner der brukere enten ikke hadde forstått eller fått kjennskap til tilgjengelig informasjon om dagpenger og dagpenger under utdanning. Det ble blant annet trukket frem eksempler på brukere som har fått stans i dagpenger uten å vite årsaken til det, og at informasjonen i vedtaksbrevet er forvirrende.

*Vedtaksbrevene kan også være litt forvirrende. Gratulerer, du har fått innvilget dagpenger under utdanning, men i neste setning står det at datoen for når din individuelle dagpengeperiode er brukt opp er rett rundt hjørnet. Dette er noe både veiledere og brukere har misforstått. Det må tas en avklaring med brukeren i disse tilfellene.*

Kilde: Intervju NAV-ansatt

## 5.3 Oppfølging av opplæringsplan og arbeidssøking

Dersom man får innvilget dagpenger under utdanning skal NAV utarbeide en konkret opplæringsplan for gjennomføringen av og målet for utdanningen. Dersom det foreligger vesentlige avvik uten rimelig grunn, kan deltakeren miste retten til å kombinere dagpenger og utdanning.

I praksis er det saksbehandlerne som utarbeider opplæringsplanen på bakgrunn av informasjon fra søknaden om dagpenger under utdanning. Opplæringsplanen blir deretter oversendt til den som har ansvar for oppfølging av brukeren, enten lokalkontoret eller Nasjonal oppfølgingsenhet (NOE). I oversendelsen vedlegges eventuell relevant informasjon om den respektive utdanningen brukeren får innvilget, som krav om redusert studieprogresjon ved høyere utdanning.

Intervjuer med fylkeskontakter, veiledere og NOE tyder på opplæringsplanene i begrenset grad blir fulgt opp. For de som følges opp av en NAV-veileder virker mesteparten av oppfølgingen å foregå i forkant og etterkant av eventuell gjennomført utdanning, men i praksis er det lite oppfølging underveis. NOE følger også i liten grad opp brukerne de har ansvar for, ut over å legge informasjonen inn i brukers aktivitetsplan. Manglende oppfølging av opplæringsplan gjør at det i begrenset grad blir fanget opp om de som har fått godkjent utdanning under dagpenger ikke gjennomfører utdanningen i tråd med opplæringsplanen. Eventuelle avvik fra opplæringsplanen skal meldes inn til saksbehandlerne, men de intervjuede saksbehandlerne hadde så godt som ingen erfaring med å få tilbakemeldinger om store avvik fra opplæringsplanen. Intervjuer med fylkeskontakter og veiledere tyder på at eventuelle avvik som meldes inn stort sett skyldes at bruker selv har meldt fra at de har sluttet på utdanningen.

I prosjektets andre delrapport (Bratsberg & Raaum, 2024) rapporteres det om en relativt lav fullføringsgrad. For dem som startet våren 2022, fullførte en av tre deltakere med plan for grunnskole/VGO eller fagskole minst ett kurs i løpet av 12 måneder. For høyere utdanning var andelen 15%. Disse funnene belyser muligens et behov for en noe tettere oppfølging av opplæringsplan.

*Jeg må bare innrømme og si at nei, ikke underveis i alle fall. Det er naturlig at det blir tema i et møte dersom man har kommet dit at utdanningen skal være ferdig. Det er mer oppfølging i forkant, og i etterkant.*

---

Kilde: Intervju med veileder

## 6. Saksbehandling

*Saksbehandlere vi har intervjuet opplever at flere av kriteriene er hensiktsmessig utformet, mens andre i noen grad kan bidra til negative konsekvenser. Krav om å være helt ledig eller helt permittert er et av kravene saksbehandlerne har noe ulik oppfatning av.*

Dersom en arbeidssøker ønsker å ta utdanning og motta dagpenger samtidig, må vedkommende sende en søknad til NAV. Søknaden kan sendes inn digitalt via NAV sine nettsider, eller fysisk per post. Søknadsskjema og -portal er offentlig tilgjengelig, så hvem som helst kan sende inn en søknad om å kombinere dagpenger med utdanning eller opplæring på egen hånd. Dagpengemottakere som følges opp av en veileder ved et NAV-kontor kan få informasjon om ordningen og bistand til søknadsprosessen av sin veileder. NAV-veilederen har imidlertid ingen innvirkning på om søknaden innvilges eller ei.

Når søknaden er sendt legges den i en nasjonal kø, hvor den etter hvert blir behandlet av en saksbehandler som blant annet jobber med søknader om dagpenger og utdanning. Det er tilfeldig hvilken saksbehandler som behandler hver sak. Det innebærer også at saksbehandlerne ikke har foregående kjennskap til den enkelte bruker sin situasjon.

Saksbehandlere som behandler søknader om dagpenger under utdanning, er lokalisert på fem ulike steder i Norge.

Muligheten til å kombinere dagpenger under utdanning eller opplæring er rettighetsbasert, og det blir ikke gjort en vurdering av om utdanning er nødvendig og hensiktsmessig for brukerne. Når saksbehandlerne mottar søknader om dagpenger under utdanning, vurderes det kun om søkeren oppfyller kriteriene som er definert i dagpengeforskriften. På bakgrunn av intervjuer vi har gjennomført med saksbehandlere, drøfter vi i dette kapitlet hvordan saksbehandlere praktiserer regelverket for dagpenger under utdanning, og hvilke konsekvenser de opplever at regelverket og praktiseringen har.

Intervjuene med saksbehandlerne ble gjennomført før de omtalte endringene i rundskrivet oktober 2023. I det oppdaterte rundskrivet er det lagt til enkelte presiseringer av hvordan regelverket skal tolkes og praktiseres. Vår beskrivelse av saksbehandleres

praktisering og vurderinger av regelverket vil delvis være et uttrykk for hvordan regelverket ble tolket og anvendt før disse presiseringene. Vår vurdering er også at endringene i rundskrivet imøtekommer enkelte av utfordringene som saksbehandlerne pekte på i våre intervjuer. Det det er relevant er endringer og presiseringer i rundskrivet omtalt.

### 6.1 Målgruppe og utdanningstype

I likhet med fylkeskontakter og veiledere, ble saksbehandlere som vi snakket med bedt om å utdype hvem de anså som målgruppen for ordningen. I likhet med de andre NAV-ansatte oppga også saksbehandlerne at ordningen retter seg mot flere ulike grupper. Det er likevel en oppfatning om at et viktig formål med ordningen er å bidra til at brukere med lav formalkompetanse og liten tilknytning til arbeidslivet får mulighet til å ta utdanning.

*Jeg tror, basert på endringene som kom, forskriften tar for seg forskjellige typer utdanning. Dekker introduksjonsprogram, VGS, høyere utdanning og kortvarige kurs. Sånn sett er målgruppen bred. Men basert på endringene som er gjort, hvor det er gjort størst lempninger, er dette en ordning som i hovedsak er tenkt å omfatte de som har lite eller ingen formalkompetanse fra før. Man ser at jo høyere man kommer på stigen, jo snevrere blir mulighetene for å kombinere utdanning med dagpenger.*

Kilde: intervju saksbehandler

### 6.2 Krav om å være helt ledig eller helt permittert

For å kunne kombinere utdanning og dagpenger foreligger det et krav om at søkeren må være helt arbeidsledig eller helt permittert fra enhver stilling på det siste søknadstidspunktet for dagpenger.<sup>21</sup> Regelverket åpner ikke for unntak fra dette kravet.

<sup>21</sup> Opplæring for innvandrere og arbeidsmarkedstiltak kommer utenfor dette kravet (Arbeids- og velferdsetaten, 2022).

Dersom en bruker har fått innvilget dagpenger ved et tidligere tidspunkt, for senere å ha avsluttet og deretter fått gjenoppstartet perioden, er det tidspunktet for gjenoppstart av dagpenger som legges til grunn i vurderingen av om kravet om å være helt ledig eller permittert er innfridd.

### 6.2.1 Tilkallingsvikarer og ansatte i bemanningsbyrå regnes ikke som helt ledige

I rundskrivet spesifiseres det at man ikke regnes som helt arbeidsledig dersom man har en tilkallingsavtale eller er ansatt i bemanningsbyrå. Dette gjelder selv om man står uten arbeid på søknadstidspunktet for dagpenger, og det avgjørende er om det eksisterer et juridisk forpliktende arbeidsforhold mellom partene eller ei. Tilkallingsvikarer eller ansatte i bemanningsbyrå har derfor ikke rett til dagpenger under utdanning eller opplæring.

Noen saksbehandlere fortalte at de gir avslag på søknaden om dagpenger under utdanning så lenge brukeren er registrert med et arbeidsforhold i Aa-registeret. Avslag gis uavhengig av om vedkommende faktisk har vært i arbeid eller mottatt lønn gjennom avtalen.

Andre saksbehandlere fortalte om en noe mykere praktisering av kravet om å være helt ledig. Dette gjør de ved å undersøke om brukeren faktisk har mottatt lønn eller ført timer på meldekortet, og går i dialog med bruker dersom de vurderer det som sannsynlig at brukeren har et «inaktivt» arbeidsforhold. Gjennom dialog med bruker forsøker saksbehandleren å finne ut om brukeren faktisk jobber hos den registrerte arbeidsgiveren, og få dokumentasjon på status. Det kan for eksempel hende at en arbeidsgiver har glemt å oppdatere arbeidsgiverregisteret. Dersom saksbehandleren vurderer at brukeren ikke har et aktivt arbeidsforhold kan de få godkjent dagpenger under utdanning.

Denne mykere praktiseringen av kravet om å være helt ledig virker kun å gjelde i tilfeller der det er lenge siden det er registrert aktivitet hos en bruker. Vårt inntrykk er at det i tilfeller der en bruker er registrert hos et bemanningsbyrå eller med en tilkallingsavtale og det er registrert timer relativt nylig, vil man uansett ikke kunne regnes som helt ledig.

Fra oktober 2023 ble det presisert i rundskrivet at en anses som helt ledig dersom en arbeidskontrakt i realiteten er avsluttet. I slike tilfeller skal det gjøres en bevisvurdering, for eksempel ved å se på tiden siden siste oppdrag, arbeidsforholdets karakter og stønadsmottakers egen forklaring.<sup>22</sup> Sann sett framgår

det nå tydeligere enn før at den mykere tolkningen er mest i samsvar med intensjonen med ordningen.

Før rundskrivet ble oppdatert med presiseringen om at man skal vurdere om et ansettelsesforhold i realiteten er avsluttet lå det også en implisitt forskjellsbehandling mellom tilkallingsvikarer og selvstendig næringsdrivende i regelverket. Frilansere ble regnet som helt ledige dersom de var uten oppdrag, mens tilkallingsvikariater altså i noen tilfeller ble regnet som sysselsett selv om de i realiteten ikke hadde vært i arbeid den siste tiden. I intervjuene med saksbehandlerne pekte enkelte på at denne grensegangen ikke var hensiktsmessig.

*Det er litt forskjellsbehandling. De som jobber som frilans er en form for tilkallingsvikarer, men de anses som helt arbeidsledige så lenge de er uten oppdrag. I resten av dagpenge-regelverket skiller de ikke på om man er tilkallingsvikar eller frilanser.*

#### Sitat saksbehandler

Siden intervjuene ble gjennomført, har rundskrivet blitt oppdatert slik at det kommer tydeligere fram at både for tilkallingsvikarer og frilansere er det avgjørende punktet om oppdrag og arbeidsoppgaver reelt sett er avsluttet. Personer som er ansatt i eget AS, vil fortsatt ikke kunne regnes som helt ledige, siden de har en arbeidsavtale og et fast ansettelsesforhold.<sup>23</sup>

#### Kravet oppfattes som ekskluderende

Saksbehandlerne opplevde gjennomgående at det var uheldige konsekvenser knyttet til kravet om at man ikke kan ha en tilkallingsavtale eller tilknytning til et bemanningsbyrå for å regnes som helt ledig. En saksbehandler satte dette på spissen, og påpekte at de fleste arbeidsgivere har muligheten til å registrere seg hos bemanningsbyrå, og at de som står uten en slik avtale på sett og vis ikke har gjort det de kan for å skaffe seg en jobb.

Enkelte saksbehandlere ga også uttrykk for at kravet om at man ikke kan innvilge dagpenger under utdanning til personer som har jobbet svært få timer i for eksempel en tilkallingsjobb, tidvis kan være mindre hensiktsmessig: I intervjuer ble det blant annet pekt på at brukerne som er tilknyttet et bemanningsbyrå eller som har en tilkallingsavtale ofte har svak og fragmentert tilknytning til arbeidslivet, og gjerne lav

<sup>22</sup> R04-00, Arbeids- og velferdsetaten (NAV), 08.11.2023, § 4-6, punkt 2.7.1

<sup>23</sup> R04-00, Arbeids- og velferdsetaten (NAV), 08.11.2023, § 4-6, punkt 2.7.1



utdanning. På den måten bidrar kravet til å ekskludere nettopp de brukerne som ordningen i utgangspunktet er ment å hjelpe <sup>24</sup>. Det ble også pekt på at mindre betalte oppdrag som i realiteten ikke er en jobb – som for eksempel det å være avlastningshjem en dag i måneden – vi gi avslag på søknad om dagpenger under utdanning.

For å illustrere de utilsiktede effektene kravet om å være helt ledig kan ha, viste en saksbehandler til et tenkt eksempel; en person som har mottatt et vedtak med avslag på dagpenger under utdanning grunnet en avtale med et bemanningsbyrå. I slike situasjoner er det nærliggende å anta at noen brukere tenker at de må si opp arbeidsavtalen sin for å få muligheten til å ta utdanning. Det kan derfor drøftes om kravet om å være helt arbeidsledig i noen tilfeller kan bidra til å svekke allerede marginale tilknytninger til arbeidslivet ytterligere.

Enkelte saksbehandlere fortalte at de går i dialog med brukere som i utgangspunktet ikke oppfyller kravet om å være helt ledig eller helt permittert. Dersom en bruker hadde en form for tilknytning til arbeidslivet ved søknadstidspunkt for dagpenger som ikke lenger er gjeldende på tidspunktet de skal søke om utdanning, er det noen som ber dem om å stanse og gjenoppta dagpengeutbetalingen. Dette påvirke hvorvidt brukeren oppfyller kriteriet om å være helt ledig eller ikke fordi det er tidspunkt for gjenopptak av dagpenger er gjeldende i vurderingen om hvorvidt bruker anses som helt arbeidsledig eller helt permittert.

Kravet om å være helt ledig har også implikasjoner for personer som har studert samtidig som de har jobbet (i minst 12 uker). Dersom denne gruppen blir helt ledig fra jobben sin, har de rett på dagpenger uten at de trenger å avslutte utdanningsløpet sitt. Dersom de derimot blir delvis arbeidsledige, har de ikke rett til å fortsette utdanningen sin dersom de ønsker å motta graderte dagpenger.

Dette vurderes av enkelte som litt uhensiktsmessig, fordi personer som allerede har vært ressurssterke nok til å ta utdanning ved siden av jobb, muligens ikke får fortsette med det ved inntektsdekning. En innretning på regelverket som hensyntok denne innvendingen kunne vært om det å ha vært i utdanning eller opplæring i minst 12 uker fra søknadstidspunktet på dagpenger, også ga unntak fra kravet om å være helt ledig eller helt permittert. Innretningen av et slikt unntak, og bestemmelse for hvor høy stillingsprosent en dagpengemottaker potensielt kan ha for å kvalifisere til dette unntaket, må videre utredes.

I prosjektets andre delrapport basert på analyse av registerdata (Bratsberg & Raaum, 2024) ser vi at under 10 prosent (ca 80 i antall) av avslagene på søknad om dagpenger under utdanning i 2022 var begrunnet i dette vilkåret. Når saksbehandlere likevel trekker frem dette som et krav med uheldige virkninger så kan det være fordi at de har opplevd tilfeller hvor det åpenbart har utestengt kandidater som ville hatt nytte av ordningen.

#### Tidspunkt for vurdering er ikke alltid like relevant

I rundskrivet til folketrygdloven spesifiseres det at en bruker som er helt ledig ved søknadstidspunktet, oppfyller kravet for å være helt ledig (Arbeids- og velferdsetaten, 2022). En bruker kan dermed få en stilling etter at søknadstidspunkt for dagpenger, og fortsatt ha rett på utdanning under dagpenger. Flere saksbehandlere drøfter hensiktsmessigheten med bruk av søknadstidspunktet for denne vurderingen. Denne datoen gir ikke nødvendigvis et korrekt bilde av situasjonen til brukeren i tidspunktet de søker om å kombinere dagpenger og utdanning, og kan oppleves som noe tilfeldig.

## 6.3 Krav om forutgående arbeidssøkerperiode

I rundskrivet til folketrygdloven (2022), spesifiseres det at det primære fokuset i en dagpengeperiode skal være aktivt søk etter arbeid. Dette er bakgrunnen for kravet om at enhver bruker må ha en innledende arbeidssøkerperiode på 12 uker.

Forutgående arbeidssøkerperiode beregnes fra datoen personen sist fikk vedtak om dagpenger. Det skal altså gå minst 12 uker fra vedtak om dagpenger, til brukeren kan starte på utdanningen eller opplæringsløpet sitt.

Rundskrivet spesifiserer at avbrekk i dagpengeperioden ikke har en påvirkning på saksbehandling. Dette innebærer at perioder med sykdom, ferie, arbeidsperioder og tilsvarende ikke har en innvirkning på dato som benyttes for beregning av forutgående arbeidssøkerperiode. For brukere som har gjenoppstartet en dagpengerettighet de har fått innvilget ved et tidligere tidspunkt, benyttes vedtakstidspunktet for den første perioden. Perioden med dagpenger trenger altså ikke å være sammenhengende.

I tilfeller hvor en NAV-bruker har brukt opp dagpengeperioden sin, og søker om å få innvilget en ny periode, må også retten til å fortsette på utdanning vurderes på nytt igjen. Det presiseres i det oppdaterte rundskrivet at dersom det søkes om en ny

hadde størst behov for mer utdanning (Prop.170 L (2020-2021), kapittel 2.3.7).

<sup>24</sup> Et argument for endring av folketrygdloven var at regelverket burde reflektere at personer med lav utdanning



periode, må det søkes om den samme utdanningen, og alle vilkårene må oppfylles på nytt for å få innvilget en søknad.<sup>25</sup>

### **Kravet kan slå uheldig ut i forbindelse med oppstart av semester og studieår**

Mange studietilbud har mulighet til oppstart begrenset til ett, og kanskje to tidspunkt i løpet av et kalenderår. Flere saksbehandlere argumenterte i intervjuer for at krav om forutgående arbeidssøkerperiode kan slå uheldig ut. Dette kommer av at visse typer utdanninger kun starter ved et begrenset antall tidspunkt i løpet av året. Dersom kravet om forutgående arbeidssøkerperiode medfører at utdanning ikke kan godkjennes før etter oppstartstidspunktet for utdanningen, kan dette resultere i at en bruker må utsette oppstart av utdanning et helt år, i beste fall et halvt år.

### **Bruk av vedtaksdato for dagpengestart i vurderingen av om kravet er innfridd kan føre til en viss vilkårlighet i vedtak**

Saksbehandlerne uttrykte at krav om en innledende arbeidssøkerperiode i utgangspunktet er rimelig, men pekte på ulike utfordringer med måten kravet håndheves på.

Flere opplever det som uheldig at vedtaksdato benyttes for å beregne arbeidssøkerperioden i saksbehandlingen, fordi det i praksis medfører at saksbehandlingstiden har en innvirkning på datoen brukeren kan beregne sin arbeidssøkerperiode fra: En person som blir arbeidsledig 15. mai, søker om dagpenger fra denne datoen, men vedtak i saken først fattes 1. juni vil for eksempel ikke kunne starte opp på en utdanning som starter opp 15. august og fortsatt motta dagpenger. Selv om arbeidssøkerperioden har vart i 12 uker reelt sett, på det tidspunktet utdanningen starter, ble vedtak i dagpengesøknaden først fattet 1. juni.

Dersom det tar lang tid før det fattes vedtak i en dagpengesøknad, kan det altså være avgjørende for om en bruker får godkjent utdanningen sin. Kravet kan altså slå litt tilfeldig ut fordi saksbehandlingstiden kan variere.

Saksbehandlere fortalte også at det kan gjøres tilpasninger i starttidspunktet for utdanning, for at søkere skal innfri kravet om forutgående arbeidssøkerperiode.

En saksbehandler fortalte at de kan skyve tre uker på behandling av en søknad dersom det er tre uker igjen før kravet om arbeidssøkerperiode er oppfylt. Saksbehandleren poengterte at de gjør noen

tilpasninger, og at det her er rom for at ulike saksbehandlere gjør ulike skjønnsmessige vurderinger.

I intervjuene med saksbehandlerne ga også enkelte uttrykk for at det er utfordrende at det er vedtaksdato som er avgjørende for om kravet om 12 ukers forutgående dagpengeperiode er innfridd, mens det er søknadsdato som er avgjørende i vurderingen av om brukeren er helt ledig eller helt permittert. Regelverket hadde vært enklere å forstå dersom samme dato hadde blitt lagt til grunn i vurderingen av begge disse kravene. Dersom søknadsdato hadde blitt lagt til grunn også i vurderingen av kravet om 12 ukers forutgående dagpengeperiode ville heller ikke rettigheten til dagpenger under utdanning vært betinget på saksbehandlingstid for dagpengesøknader.

### **6.3.1 Unntak hvis man har påbegynt utdanningen**

I dagpengeforskriften er det to unntak for krav om forutgående arbeidssøkerperiode. Det første unntaket tillater personer som har påbegynt utdanningen sin minimum 12 uker før siste søknadstidspunkt for dagpenger eller gjenoppstart av dagpenger, å ikke ha en forutgående arbeidssøkerperiode.

Rundskrivet til folketrygdloven (2022) presiserer at det er situasjonen ved det siste søknadstidspunkt for dagpenger som er gjeldende ved vurdering av dette unntaket. Det vil si at tidspunkt for et eventuelt gjenopptak benyttes dersom dagpengeperioden har hatt et avbrekk.

Gjennomgående ga saksbehandlerne uttrykk for at dette unntaket er hensiktsmessig. Det innebærer at en ikke skal straffes dersom en har klart å starte utdanningen samtidig med jobb.. En saksbehandler fortalte dog at det kan kreve noe saksbehandling dersom brukere oppgir tidspunkt for kurs de tar nå, og ikke starttidspunkt for utdanningen som kursene inngår i.

### **6.3.2 Unntak hvis man ikke har fullført grunnskole eller VGO**

Det andre unntaket for forutgående arbeidssøkerperiode inntreffer dersom en dagpengemottaker ikke har fullført grunnskole -eller videregående opplæring.

Flere saksbehandlere understrekte at de vurderer det som rimelig at personer som ikke har fullført grunnskole eller videregående opplæring skal ha unntak fra dette kravet, siden det er utfordrende å komme noen vei om man ikke har grunnskole eller videregående opplæring i Norge. Det kan imidlertid

<sup>25</sup> R04-00, Arbeids- og velferdsetaten (NAV), 15.11.2023, § 4-6, punkt 1.5

være utfordrende å definere om en person går inn under unntaket eller ikke.

Det kan være utfordrende å definere hva som er en fullført utdanning. Det ser det ut til å være noe variasjon i vurderingen om det å ha strøket på eksamen i seg selv innebærer at den videregående utdanningen skal regnes som fullført eller ei.

*Jeg praktiserer det sånn: Har de strøket på eksamen har de ikke fullført*

#### Sitat saksbehandler

Det kan også være utfordrende å vurdere utdanning som er tatt i utlandet, og om denne utdanningen gir ferdigheter på nivå med norsk videregående opplæring.

Det ser også til å være utfordrende å definere om en lærling har fullført utdanning eller ikke. For eksempel kan det være utfordrende å vurdere personer som har strøket på fagprøve, eller personer som ikke (lenger) har en lærlingeplass. Saksbehandlere opplever det som utfordrende å definere om disse er i utdanning eller om de har fullført. Også her er det flere som forteller at de vurderer den videregående utdanningen som ikke fullført, dersom de ser at fagprøve ikke er bestått.

Det er, fra oktober 2023, presisert i rundskrivet i §4-6, punkt 2.3.2 at Utdanningsdirektoratets forståelse skal legges til grunn for av hva som defineres som fullført videregående opplæring. Dette innebærer at personer som har strøket på en eksamen, men fått standpunktskarakter i alle fag regnes som å ha fullført videregående opplæring.<sup>26</sup> Om fag- eller svenneprøve er avlagt skal videregående opplæring også vurderes som fullført. Videregående opplæring kan altså anses som fullført uten å være bestått. Presiseringene i rundskrivet vil derfor bidra til å oppklare deler av regelverket som har blitt oppfattet som uklart. Samtidig tydeliggjør presiseringene av regelverket skal tolkes strengere enn det noen av saksbehandlerne vi snakket med oppfatter som hensiktsmessig. Unntak for alderskrav

I dagpengeregelverket er det innført alderskrav for ulike kategorier av utdanninger som har til hensikt å hindre at dagpenger benyttes som en finansieringskilde for utdanning (Arbeids- og velferdsetaten, 2022). Det foreligger ett unntak for kravet. Dette gjelder personer som har påbegynt sin utdanning over 12 uker førsøknadstidspunkt for dagpenger.

Saksbehandlerne opplever at dette unntaket fungerer godt. Brukere som allerede har påbegynt sin utdanning må ikke må avslutte løpet, som sikrer at selv om en person er under alderskravet så skal man ikke bli presset ut av et normalt utdanningsløp.

Det ble også diskutert i intervjuene om unntaket for alderskrav også burde være gjeldende for personer som ikke har fullført grunnskole- og videregående opplæring. En saksbehandler peker for eksempel på at det oppleves som tidssensitivt å for eksempel få en 20-åring som ikke har fullført videregående opplæring, inn i studiet igjen. Videre også fordi det oppfattes som enklere å ta videregående opplæring i en alder av 20 år, sammenlignet med senere i livet.

## 6.4 Opplæringsplan

Ved innvilgelse av dagpenger under opplæring og utdanning skal det utarbeides en oppfølgingsplan for gjennomføring og målet for utdanningen og opplæringen, jf. § 4-3f i dagpengeforskriften. Oppfølgingsplanen utarbeides av saksbehandleren som vurderer hvorvidt dagpenger under utdanning kan innvilges, og planen skal følges opp av den som har ansvar for oppfølging av brukeren.

### 6.4.1 Utarbeiding av opplæringsplanen

Etter at en saksbehandler har vurdert at en søknad om dagpenger under utdanning kan innvilges, utarbeider saksbehandleren en opplæringsplan. Opplæringsplanen er relativt kortfattet, og består kun av standardisert informasjon om:

- Navn på opplæringen som er innvilget
- Utdanningens type
- Navn på institusjon opplæringen tas på (studiested)
- Progresjon, for eksempel antall studiepoeng
- Varighet (til- og fra-dato)

Saksbehandlerne bruker i utgangspunktet kun informasjon fra søknaden om å kombinere dagpenger og utdanning for å utarbeide opplæringsplanen. Prosessen med å utarbeide opplæringsplanen er derfor kort og standardisert.

<sup>26</sup> R04-00, Arbeids- og velferdsetaten (NAV), 15.11.2023, § 4-6, punkt 2.3.2

## 7. Funn fra vignettstudie

*Som en del av informasjonsinnhenting, sendte vi ut en vignettundersøkelse til NAV-veiledere. Resultatene fra denne undersøkelsen indikerer at veileder ofte vil informere om muligheten for dagpenger under utdanning til brukere som ønsker å ta utdanning og som allerede mottar dagpenger. Videre anses dagpenger under utdanning i flere tilfeller som det mest hensiktsmessige alternativet.*

### 7.1 Generelt om vignettundersøkelsen og analysen av resultatene

Vi har sendt ut en undersøkelse til veiledere for å undersøke hvilke forhold som påvirker om dagpenger under utdanning vurderes som et hensiktsmessig virkemiddel, hvordan veiledere informerer om ordningen, og hva veilederne har av kunnskap om regelverket,

Undersøkelsen er utformet som en vignettundersøkelse. Det innebærer at veilederne som svarer på undersøkelsen presenteres for ulike hypotetiske NAV-brukere, og blir bedt om å vurdere hvordan de ville fulgt opp disse.

Alle de hypotetiske brukerne i vignetten hadde som utgangspunkt at de ønsket å ta utdanning, i tillegg til at de var 31 år og allerede mottok dagpenger. De hypotetiske brukerne varierte i tillegg langs tre dimensjoner: utdanningsnivå, arbeidserfaring og opplevelse av egen helse. Disse kjennetegnene ble kombinert uavhengig av hverandre til åtte ulike hypotetiske brukerprofiler. Det ble valgt ut tilfeldig hvilke veiledere som ble presentert for de ulike profilene.

Det er ikke mulig å konkludere at de 193 respondentene i undersøkelsen er representative for alle NAV sine veiledere. Dette kommer av at det ikke ble innhentet bakgrunnsinformasjon som sier noe om hvilke områder respondentene jobber i, fordeling på by og distrikt, hvilke brukergrupper de arbeider med og annen tilsvarende informasjon. Siden antallet respondenter også er få, må resultatene tolkes forsiktig.

I Vedlegg A er det presentert en oversikt over de ulike brukerprofilene.

#### 7.1.1 Presentasjon av figurer

I de påfølgende delkapitlene blir det presentert figurer som viser hvor stor andel av veiledere med tildelt en av profilene 1-8, som (1) velger å informere om ulike alternativer og som (2) vurderer ett gitt alternativ som det mest hensiktsmessige for den gitte brukeren. Hver figur representerer et gitt utdanningsnivå (påbegynt, men ikke fullført videregående utdanning eller ett halvt år igjen på en bachelorgrad). Det er benyttet ulike farger og mønstre for å illustrere kjennetegn ved brukeren i hver enkelt profil. Dette er beskrevet i Tabell 7-1.

Tabell 7-1 Farge- og mønsterkoder i tabeller

| Arbeidserfaring                          | Helse                                     |
|------------------------------------------|-------------------------------------------|
| Arbeidserfaring: Skravert                | Opplevde helseutfordringer: Mørk blå      |
| Begrenset arbeidserfaring: Ikke skravert | Ingen opplevde helseutfordringer: Lys blå |

#### 7.1.2 Regresjonsanalyser

For å få et bedre innblikk i hvilke kjennetegn ved brukerne som påvirker om dagpenger under utdanning vurderes som det mest hensiktsmessige alternativet for en gitt bruker, har vi kjørt regresjonsanalyser. De uavhengige variablene som er benyttet i disse regresjonene er dummyvariabler som er laget ut fra de tre varierende kjennetegnene ved brukerne. De er som følger:

$x_1$ : Høy utdanning

$x_2$ : Lang arbeidserfaring

$x_3$ : Opplevd god helse

Tabell 7-2 viser en oversikt over de avhengige variablene i de regresjonene som ble kjørt.

**Tabell 7-2 Avhengige variabler i regresjon**

| Ut fra din vurdering: hva er mest hensiktsmessig for brukeren? |                                              |
|----------------------------------------------------------------|----------------------------------------------|
| Reg. 1                                                         | Opplæring/utdanning som arbeidsmarkedstiltak |
| Reg. 2                                                         | Dagpenger under utdanning                    |
| Reg. 3                                                         | Fortsette å søke jobb                        |
| Reg. 4                                                         | Finansiere siste del av utdanning selv       |
| Reg. 5                                                         | Annet                                        |
| Reg. 6                                                         | Vet ikke                                     |

## 7.2 Hva vurderer veiledere som mest hensiktsmessig for brukeren?

Resultatene fra vignettundersøkelsen tyder på at flere veiledere vurderer dagpenger under utdanning som det mest hensiktsmessige for brukere gitt visse kjennetegn. Videre tyder resultatene på at utdanningsnivå påvirker om dagpenger under utdanning vurderes som det mest hensiktsmessige valget.

I vignettundersøkelsen ble veiledere bedt om å velge det alternativet de anså som mest hensiktsmessig for brukeren, gitt en rekke kjennetegn hos brukeren. Her valgte majoriteten av veilederne *Dagpenger under*

*utdanning* (56 prosent). Videre valgte tilnærmet hver femte veilederne *Opplæring/ utdanning som arbeidsmarkedstiltak* som det mest hensiktsmessige alternativet (23 prosent) (se A.2.3 for svarfordeling).

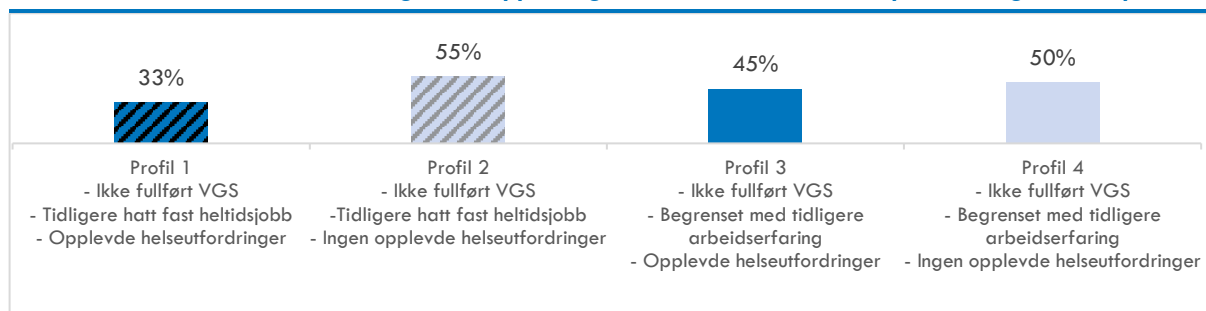
For å belyse om og hvordan utdanningsnivå kan ha en innvirkning på hvorvidt dagpenger under utdanning anses som det mest hensiktsmessige valget, har vi gruppert veiledere i to grupper basert på utdanningsnivået til den brukeren de ble bedt om å vurdere. De to grupperingene er:

1. Bruker har ikke fullført videregående opplæring,
2. Bruker har et halvt år igjen på bachelor.

For disse gruppene er det henholdsvis 45 prosent og 69 prosent av veilederne som velger *Dagpenger under utdanning* som det mest hensiktsmessige alternativet (Se A.3.1).

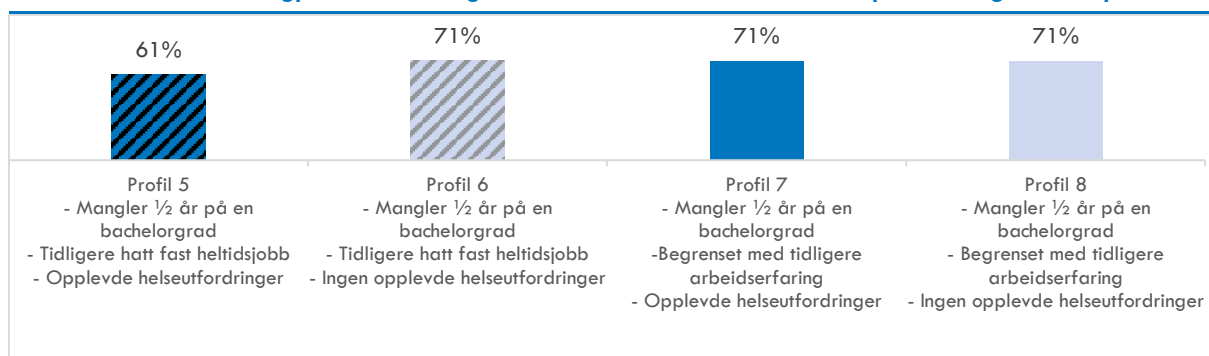
Vi ønsker videre å belyse hvordan de tre variable kjennetegnene samlet kan påvirke sannsynligheten for at *Dagpenger under utdanning* vurderes som det mest hensiktsmessige alternativet. Dette gjøres først ved å illustrere svarfordelingen for veiledere etter tildelt brukerprofil (Se Figur 7-1 og Figur 7-2). Figurene gir inntrykk av at veiledere hyppigere vurderer at dagpenger under utdanning er det mest hensiktsmessige alternativet for brukere med ett halvt år igjen på bachelor, sammenlignet med brukere som ikke har fullført videregående opplæring. Det er ikke like synlige tendenser når det kommer til forskjeller i arbeidserfaring og helsesituasjon.

**Figur 7-1 Ut fra din vurdering: hva er mest hensiktsmessig for brukeren? Svar: Dagpenger under utdanning. Brukere som ikke har fullført videregående opplæring. Andel av totalt antall respondenter gitt brukerprofil.**



Kilde: Vignettundersøkelse utsendt til NAV-veiledere. Undersøkelse gjennomført og bearbeidet av Oslo Economics. N (profil 1) = 27, N (profil 2) = 22, N (profil 3) = 29, N (profil 4) = 26.

**Figur 7-2 Ut fra din vurdering: hva er mest hensiktsmessig for brukeren? Svar: Dagpenger under utdanning. Brukere med et halvt år igjen av bachelorgraden sin. Andel av totalt antall respondenter gikk brukerprofil.**



Kilde: Vignettundersøkelse utsendt til NAV-veiledere. Undersøkelse gjennomført og bearbeidet av Oslo Economics. N (profil 5) =23, N (profil 6) =28, N (profil 7) =24, N (profil 8) =14.

### 7.2.1 Regresjonsanalyse viser at utdanningsnivå har en signifikant påvirkning

Vi har gjennomført noen enkle regresjoner for å undersøke om de ulike kjennetegnene ved brukere påvirker sannsynligheten for at veileder anser ulike alternativ som det mest hensiktsmessige for en bruker som ønsker å ta opplæring/ utdanning (Se resultater i Tabell 7-3).

Vi har gjennomført følgende regresjon:

$$y_x = \beta_0 + \beta_1 x_{H\ddot{o}y\ u\ddot{u}d.} + \beta_2 x_{Lang\ arb.erfaring} + \beta_3 x_{God\ helse}$$

Resultatene fra regresjonsanalysen tyder på at høyere utdanningsnivå<sup>27</sup> øker sannsynligheten for at veilederen vurderer dagpenger under utdanning som det mest hensiktsmessige alternativet (Se resultater i Tabell 7-3). Resultatene viser ingen signifikant effekt fra lang arbeidserfaring og god opplevd helse. Tilsvarende har høy utdanning en negativ signifikant effekt på sannsynligheten for at en veileder velger opplæring/ utdanning som arbeidsmarkedstiltak som det mest hensiktsmessige alternativet. I likhet med regresjonen for dagpenger under utdanning, har ikke arbeidserfaring og opplevd helse en signifikant effekt.

Det kan diskuteres hvordan den identifiserte betydningen av utdanningsnivå på veileders vurdering av hvilket virkemiddel som er det mest hensiktsmessige, skal tolkes. På sett og vis er de i tråd med innspill fra intervjuene, om at personer som ikke har fullført videregående utdanning ofte har behov for en tettere oppfølging, og at opplæringstiltaket i mange tilfeller anses som det mest hensiktsmessige virkemiddelet for denne gruppen.

Samtidig kan funnene våre sies å gå litt imot den aggregerte statistikken som viser sammensetningen av personer som deltar på ordningen. Figur 2-1 illustrer for eksempel at det til enhver tid er flere personer som tar opplæring på grunn- og videregående nivå som tar utdanning i kombinasjon med dagpenger, enn personer som gjennomfører høyere utdanning i kombinasjon med dagpenger. Det er imidlertid ikke nødvendigvis et misforhold mellom våre funn, og den aggregerte statistikken: Utdanningssammensetningen til de som til enhver tid deltar på dagpenger under utdanning vil være påvirket av hvor mange som søker i utgangspunktet. Det at maksimal varighet på perioden for å kombinere dagpenger og utdanning kun er 12 måneder for personer som deltar på høyere utdanning, mens den for personer på grunn- og videregående nivå kan vare ut dagpengeperioden, innebærer også at det å opprettholde et visst nivå av deltakere på høyere utdanning forutsetter en høyere innstrømning til ordningen av personer på dette utdanningsnivået, enn tilsvarende antall deltakere på videregående nivå.

Funnene våre kan nok også være påvirket av at vi spesifiserte at brukerprofilene på bachelornivå kun hadde et halvt år (30 studiepoeng) igjen av studiene, mens gjenstående varighet ikke ble spesifisert for personer som ville studere på videregående nivå. Dette valget ble gjort for å understreke at det også for personene som ønsket å studere på høyere nivå var mulig å fullføre studiene innenfor ordningens rammer (maksimalt 50 prosent studieprogresjon i maksimalt 12 måneder). Det kan tenkes at flere av brukerprofilene uten fullført videregående utdanning ville ha blitt vurdert til å ha mest nytte av dagpenger under utdanning, hvis vi også for denne gruppen hadde spesifisert at gjenstående tid før fullført utdanning var kort.

<sup>27</sup> I denne sammenhengen betyr dette at brukeren har ett halvt år igjen av påbegynt bachelorgrad.

**Tabell 7-3 Ut fra din vurdering: hva er mest hensiktsmessig for brukeren?**

|                         | Reg. 1<br>Arbeids-<br>markedstiltak | Reg. 2<br>Dagpenger<br>under<br>utdanning | Reg. 3<br>Søke jobb | Reg. 4<br>Selv-<br>finansiering | Reg. 5<br>Annet  | Reg. 6<br>Vet ikke |
|-------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------------|---------------------|---------------------------------|------------------|--------------------|
| Høy utdanning           | -0,23***<br>(-3,94)                 | 0,24***<br>(3,38)                         | -0,02<br>(-0,43)    | 0,08*<br>(2,39)                 | -0,06<br>(-1,77) | -0,01<br>(-0,48)   |
| Lang<br>arbeidserfaring | -0,03<br>(-0,51)                    | -0,05<br>(-0,72)                          | 0,04<br>(1,04)      | 0,02<br>(0,53)                  | 0,03<br>(0,84)   | -0,00<br>(-0,02)   |
| Opplevd god helse       | -0,07<br>(-1,17)                    | 0,10<br>(1,39)                            | 0,03<br>(0,76)      | 0,02<br>(0,48)                  | -0,06<br>(-1,78) | -0,02<br>(-0,52)   |
| Konstantledd            | 0,38***<br>(7,01)                   | 0,43***<br>(6,60)                         | 0,04<br>(1,15)      | 0,00<br>(0,11)                  | 0,09**<br>(3,06) | 0,06*<br>(2,04)    |
| Antall observasjoner    | 193                                 | 193                                       | 193                 | 193                             | 193              | 193                |

t statistics in parentheses  
\* p<0.05, \*\* p<0.01, \*\*\* p<0.001

Kilde: Vignettundersøkelse utsendt til NAV-veiledere. Undersøkelse gjennomført og bearbeidet av Oslo Economics

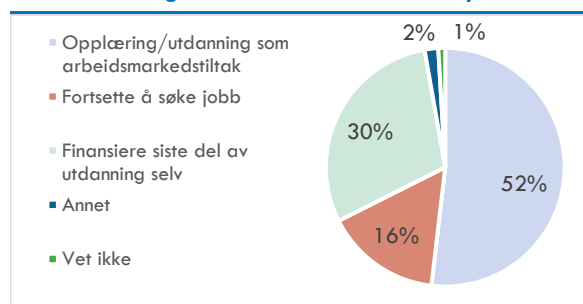
### 7.2.2 Alternativ til dagpenger under utdanning

Veilederne som valgte dagpenger under utdanning som det mest hensiktsmessige alternativet ved det foregående spørsmålet fikk ett oppfølgingsspørsmål med tilleggsinformasjon om deres tildelte bruker. Brukeren hadde nå en tilkallingskontrakt med et vikarbyrå, og hadde derfor ikke rett på dagpenger under utdanning. Veiledere ble bedt om å velge det alternativet som de nå vurderte som mest hensiktsmessig. Dagpenger under utdanning var ikke et alternativ.

Alternativene som hyppigst ble valgt var opplæring/ utdanning som arbeidsmarkedstiltak (52 prosent) og finansiere siste del av utdanning selv (30 prosent) (Se Disse resultatene kan gi en indikasjon på at opplæring/ utdanning som arbeidsmarkedstiltak «fanger opp» mange brukere som av ulike grunner ikke tilfredsstiller kriteriene for dagpenger under utdanning.

Figur 7-3). Disse resultatene kan gi en indikasjon på at opplæring/ utdanning som arbeidsmarkedstiltak «fanger opp» mange brukere som av ulike grunner ikke tilfredsstiller kriteriene for dagpenger under utdanning.

**Figur 7-3 Ut fra din vurdering: hva er nå mest hensiktsmessig for denne brukeren? Svarprosent.**



Kilde: Vignettundersøkelse utsendt til NAV-veiledere. N=108 Undersøkelse gjennomført og bearbeidet av Oslo Economics. Brukeren har et tilkallingsvikariat.

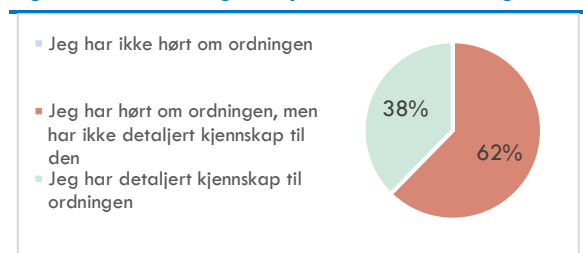
### 7.2.3 Alle veiledere kjenner til ordningen, men med varierende detaljeringsgrad

I undersøkelsen ble veiledere som ikke valgte dagpenger under utdanning som det mest hensiktsmessige alternativet, spurt om hvor godt de kjenner til ordningen. Svarfordelingen viser at samtlige veiledere har hørt om ordningen, men at majoriteten ikke har en detaljert kjennskap til den (Se Figur 7-4).

For å undersøke om manglende kjennskap til ordningen kan ha en innvirkning på hvorfor andre alternativer ble valgt, ble spørsmålet kun stilt til veiledere som ikke valgte dagpenger under utdanning som det mest hensiktsmessige alternativet. Resultatene tyder på at alle veiledere kjenner til ordningen, dog noe varierende i hvilken detalj. Dette indikerer at det at veiledere ikke har hørt om ordningen ikke er en vesentlig barriere for bruk av ordningen.



**Figur 7-4 I hvilken grad kjenner du til ordningen?**



Kilde: Vignettundersøkelse utsendt til NAV-veiledere. N=85. Gjennomført og bearbeidet av Oslo Economics.

#### 7.2.4 Veiledere informerer hyppigst om dagpenger under utdanning via nav.no

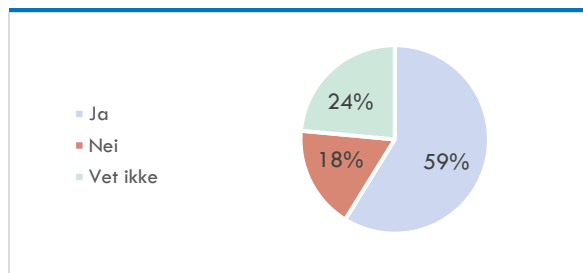
Veilederne som svarte at de ville gi informasjon om dagpenger under utdanning til brukerne, ble stilt et ytterligere spørsmål om hvordan de ønsket å gi denne informasjonen. De hyppigst valgte alternativene var å henvise til nav.no (86 prosent) og informere om kravene for å få innvilget dagpenger under utdanning (76 prosent). Et mindretall av veilederne oppgir at de ville gi brukere sin vurdering av hvorvidt de kan få innvilget dagpenger under utdanning (16 prosent) (Se Tabell 7-4 for fullstendig svarfordeling).

**Tabell 7-4 Du svarte at du vil gi brukeren informasjon om dagpenger under utdanning. Hva slags informasjon vil du gi?**

| Alternativ                                                              | Svarandel |
|-------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Henvise til ordningen på nav.no                                         | 85,55     |
| Informere om kravene for å få innvilget dagpenger under utdanning       | 75,72     |
| Din vurdering av om brukeren kan få innvilget dagpenger under utdanning | 15,61     |
| Annet                                                                   | 5,78      |
| Vet ikke                                                                | 0         |

Kilde: Vignettundersøkelse utsendt til NAV-veiledere. Undersøkelsen er gjennomført og bearbeidet av Oslo Economics. N=173.

**Figur 7-5 Du valgte ikke dagpenger under utdanning som det mest hensiktsmessige alternativet. Ville du allikevel anbefalt brukeren å søke om utdanning under dagpenger?**



Kilde: Vignettundersøkelse utsendt til NAV-veiledere. N=85. Gjennomført og bearbeidet av Oslo Economics.

## 7.3 Veiledere som ikke vurderer dagpenger under utdanning som det beste alternativet: Hva informerer de om og oppfordrer til?

### 7.3.1 Informerer veilederne om dagpenger under utdanning selv om de ikke anser ordningen som mest hensiktsmessig for brukeren?

I undersøkelsen ble veilederne spurt om hva de ønsket å informere en spesifikk bruker om, gitt at brukeren ønsket å ta utdanning. Veileder kunne velge flere alternativer. Alternativene som hyppigst ble valgt var *Muligheten for dagpenger under utdanning* (90 prosent) og *henvise til fylkeskommunalt karrieresenter for råd om relevante utdanningsmuligheter* (72 prosent) (Se fullstendig liste A.2.1).

Når vi skiller ut de respondentene som ikke vurderer dagpenger under utdanning som det mest hensiktsmessige virkemiddelet, ser vi at de aller fleste likevel vil informere brukeren om ordningen. I denne gruppen svare 81 prosent at de ville informere om muligheten for dagpenger under utdanning.

### 7.3.2 Anbefaler veiledere brukere å søke om ordningen selv om de ikke anser det som mest hensiktsmessig?

Veilederne som ikke valgte dagpenger under utdanning som det mest hensiktsmessige alternativet, ble videre stilt følgende spørsmål: «Du valgte ikke dagpenger under utdanning som det mest hensiktsmessige alternativet. Ville du allikevel anbefalt brukeren å søke om utdanning under dagpenger?»

Majoriteten av respondentene svarer ja til dette spørsmålet (59 prosent). Dette tyder på at selv om veilederne ikke anser dagpenger under utdanning som det mest hensiktsmessige alternativet, velger fremdeles flertallet av respondentene å anbefale brukeren å søke om denne ordningen. Det er dermed ikke gitt at veilederne sin oppfatning av hvorvidt ordningen er hensiktsmessig for den gitte bruker, er med på å begrense hvilke brukere som faktisk søker på ordningen.

## 8. Drøfting og oppsummering

*Bruken av dagpenger under utdanning er begrenset. Deltakerne på ordningen utgjør for eksempel kun rundt 20 prosent av de ordinært ledige som deltar på opplæringstiltaket<sup>28</sup>. Dette henger trolig sammen med at arbeidsmarkedet har vært stramt mens ordningen har fungert, men det kan også skyldes også at informasjon om ordningen til NAV-veiledere og potensielle søkere har vært noe begrenset. Flere NAV-ansatte peker på trekk ved regelverket som oppleves som utfordrende. Flere trekker fram kravet om å være helt ledig, og at personer med tilkallingsvikariater ikke oppfyller kravet fremstår uheldig, da mange NAV-ansatte opplever dette som en gruppe med fragmentert tilknytning til arbeidslivet, som ville hatt nytte av ordningen for å styrke sin arbeidsmarkeds-tilknytning.*

### 8.1 Implementering, informering og bruk av ordningen

Ved innføringen av det utvidede regelverket for å kombinere dagpenger og utdanning, ble det utnevnt fylkeskontakter som fikk i oppgave å lære opp veilederne ved de lokale NAV-kontorene i sitt fylke, samt svare på spørsmål de måtte ha angående det nye regelverket. Disse fylkeskontaktene fikk en innføring i regelverket fra direktoratet før de selv skulle gjennomføre opplæring av veiledere ved de lokale NAV-kontorene. Det fremstår som at fylkeskontaktene har fått relativt få føringer knyttet til gjennomføring av opplæringen, og stort sett selv har kunnet bestemme hvordan opplæringen av NAV-kontorene skulle gjennomføres. Dette, i kombinasjon med at fylkeskontaktene også har hatt andre arbeidsoppgaver, har trolig bidratt til varierende informasjon og opplæring på tvers av NAV-kontorene.

Selv om mange fylkeskontakter gjennomførte workshops og hadde dialog med NAV-kontorene rundt tidspunktet ordningen ble innført, har vi snakket med veiledere som ikke har vært med på opplæring i noen særlig grad. Vårt inntrykk er også at det i begrenset grad har vært noe form for regelmessig

oppfølging eller informasjon om ordningen rettet mot NAV-kontorer i etterkant av innføringen, og det er usikkert i hvilken grad veiledere som har blitt ansatt i etterkant har fått en innføring i ordningen.

Resultatene fra vignettundersøkelsen tyder på at de fleste veiledere har hørt om ordningen om dagpenger under utdanning. Det er likevel mange som ikke har detaljert kjennskap til ordningen. Det er ikke nødvendigvis intensjonen, eller hensiktsmessig, at veilederne skal ha detaljert kjennskap til ordningen. Likevel kan det at veilederne ikke har fått noe mer informasjon om ordningen utenom rundt tidspunktet da ordningen ble innført, ha bidratt til at ordningen har blitt litt glemt blant veiledernes brede meny av tiltak og virkemidler.

At ordningen oppleves som lite brukt kan henge sammen med at det har vært lav arbeidsledighet stort sett i hele perioden ordningen har eksistert. Lav arbeidsledighet innebærer naturlig nok at antallet arbeidsledige som kunne vært aktuelle for ordningen er lavere enn det ellers ville vært. I tillegg vet vi at i perioder med lav arbeidsledighet, er det ofte de som er lengst unna arbeidsmarkedet som sitter igjen som arbeidsledige. Det kan tenkes at flere av disse personene har et større behov for oppfølging enn det ordningen med dagpenger under utdanning innebærer, og at det viktigste alternativet til dagpenger under utdanning; opplæringstiltaket, dermed har vært et relativt sett mer egnet virkemiddel den senere perioden.

En annen mulig årsak til at ordningen har blitt lite brukt kan være at informasjon om ordningen ikke har vært lett tilgjengelig for aktuelle brukere, og at informasjonen har vært vanskelig å forstå. For eksempel kan det ha vært en utfordring at informasjonen om ordningen på nav.no kun fantes på nynorsk,<sup>29</sup> når mange av de som kan være aktuelle for ordningen har begrensede norsksferdigheter.

Det kan også være at målgruppen som ordningen retter seg mot, spesielt blant brukere som har kontakt med en NAV-veileder, i realiteten er liten gruppe mennesker. Vignettundersøkelsen viste at en relativt høy andel veiledere vurderer dagpenger utdanning som det mest hensiktsmessige alternativet for brukere som ønsker å ta utdanning (56 prosent). Hvor representative eksemplene fra vignettundersøkelsen er blant brukerne som får bistand fra NAV-veiledere er derimot usikker. Vi vet ikke hvor mange av NAV sine

<sup>28</sup> De ni første månedene i 2023 var det i snitt 611 personer som deltok på ordningen. I samme periode deltok over 3000 ordinært ledige på utdanningstiltaket.

<sup>29</sup> I etterkant av intervjuene vi gjorde ble informasjon om ordningen på nav.no tilgjengelig på bokmål, og fremstillingen av informasjonen har blitt endret.

brukere som har et ønske om å fullføre tidligere påbegynt utdanning, men enkelte utspill fra NAV-ansatte vi har intervjuet tyder på at dette er noe mange kan være skeptiske til.

*(...) det er ikke bare lett å motivere folk som får oppfølging fra NAV til å ta opplæring. Mange som får oppfølging har negative assosiasjoner til skoleverket allerede, så det er nok en del hindringer som gjør at ikke folk bare hopper på en så gunstig ordning.*

#### Sitat fylkeskontakt

At ordningen har blitt lite brukt av brukere som får oppfølging fra en NAV-veileder kan også henge sammen med at veilederne vurderer andre alternativer enn dagpenger under utdanning som mer aktuelle. En medvirkende årsak er antakeligvis at det i nyere tid har blitt lavere terskel for NAV-veiledere å tildele opplæringstiltak til sine brukere, fordi det har vært en tydelig satsing på og prioritering av opplæringstiltaket. I mål- og disponeringsbrevet til NAV Fylke i 2023 fremgår det at «Selv om bevilgningen til arbeidsmarkedstiltak strammes inn i 2023, skal NAV Fylke/Region prioritere samt opprettholde et høyt nivå på bruk av opplæringstiltak, dvs. at bruk av opplæringstiltak målt i aktivitet skal prioriteres mer enn andre tiltak innenfor tildelt ressursramme.»).

En annen årsak til at NAV-veiledere vurderer andre alternativer enn dagpenger under utdanning som mest aktuelt for sine brukere, er antakeligvis at brukerne som får oppfølging av en NAV-veileder har større oppfølgingsbehov enn det de ville fått gjennom dagpenger under utdanning. Siden 2022 har blant annet oppfølgingen av såkalte standardbrukere i alderen 30-59 år, altså ordinære arbeidssøkere som det vurderes av vil klare å skaffe seg arbeid på egenhånd, blitt overført fra NAV-kontorene til Nasjonal oppfølgingsenhet. I praksis innebærer det at brukerne som følges opp av NAV-veiledere har større oppfølgingsbehov enn tidligere.

*Politikerne pleier å si at vi må prioritere de prioriterte gruppene, men vi har faktisk bare prioriterte grupper ved NAV-kontorene nå. Jeg*

*kan tenke meg at det kanskje er mer bruk av denne ordningen blant brukere som har standardinnsats.*

#### Sitat NAV-veileder

## 8.2 Praktisering og forståelse av ordningen

### Veiledere informerer om ordningen, men går ikke i detalj om kravene i regelverket

Funn fra både intervjuene og vignettundersøkelsen kan tyde på at NAV-veilederne ofte informerer om ordningen med dagpenger og utdanning til brukere som ønsker å fullføre tidligere påbegynt utdanning. Vignettundersøkelsen viste også at de fleste veilederne informerer om ordningen, til tross for at de selv mente at andre alternativer var mer hensiktsmessig for brukeren.

Vignettstudien viste at de fleste veiledere som ville gi brukere informasjon om ordningen med dagpenger under utdanning, henviser brukeren til informasjon på nav.no. Dette er i tråd med hvordan veilederne som ble intervjuet beskrev at de informerte om ordningen til sine brukere. Vignettstudien viste også at over 70 prosent av de som ville informere brukeren om ordningen, ville gi informasjon om kravene for å få innvilget dagpenger under utdanning. Veilederne er imidlertid mindre villige til å diskutere med den enkelte bruker om vedkommende tilfredsstiller de samlede kravene, og om de tror at en eventuell søknad vil bli innvilget. Dette ser vi både fra intervjuene og i vignettundersøkelsen. I vignettundersøkelsen oppgir 16 prosent at de ville gi brukeren sin vurdering av hvorvidt de oppfylte kravene for å få innvilget dagpenger under utdanning.

Stort sett har alle vi har intervjuet vært tydelige på at det ikke er veiledernes ansvar å forstå kravene i ordningen, men at de hovedsakelig skal informere om muligheten. Samtidig fremstår det noe uklart hvilken rolle NAV-veilederne skal ha i dialog med brukere om denne ordningen, for eksempel knyttet til hva slags informasjon de skal gi. Selv om det ikke er NAV-veiledernes rolle å vurdere hvorvidt en bruker oppfyller kravene for å få innvilget ordningen, er det en risiko for at NAV-veilederne oppfordrer brukere som åpenbart ikke oppfyller kravene til å søke, eller at brukere som burde søke kanskje ikke gjør det, på grunn av begrenset tilgjengelig informasjon om ordningen. NAV-veiledere kunne med fordel fått tydeligere retningslinjer om hva slags informasjon de skal gi aktuelle brukere om muligheten for å ta dagpenger under utdanning. Denne informasjonen bør

utformes på en slik måte at det er enkelt å identifisere om en bruker ikke oppfyller de kravene som det er relativt enkelt å vurdere. En mulig løsning kan være å utforme et enkelt skjema på nav.no der bruker svarer på enkelte spørsmål om for eksempel alder, utdanningsnivå og arbeidssituasjon, for å få en første vurdering på om man kan ha rett på dagpenger under utdanning..

Personer som får innvilget dagpenger under utdanning får utarbeidet en enkel opplæringsplan av saksbehandler. I utgangspunktet er det NAV-veileder som skal følge opp i hvilken grad denne opplæringsplanen blir fulgt, og rapportere om avvik hvis en bruker for eksempel ikke fullfører planlagt opplæring. Vårt inntrykk er at disse oppfølgingsplanene, og brukerne som deltar på ordningen, i liten grad blir fulgt opp. Det fører til en risiko for at brukere kan avbryte påbegynt utdanning uten at det fanges opp av NAV. Kravene i ordningen tilsier at brukere som ikke har fullført grunnskole og videregående opplæring, har redusert krav om å være reell arbeidssøker. Disse behøver ikke å ta arbeid med mindre det er forenelig med utdanning, og de kan bruke mindre tid på arbeidssøking enn normalt ved mottak av dagpenger. En mulig konsekvens av manglende oppfølging av opplæringsplan er derfor at brukere kan fortsette med de reduserte kravene til å være reell arbeidssøker, uten at de følger opplæringsløpet som avtalt. Hvorvidt dette har skjedd i praksis er usikkert, men det fremstår som at det er et behov for å bedre følge opp brukeres utdanningsløp.

#### Informasjonen som mulige søkere har om ordningen, er uoversiktlig og vanskelig å forstå

Vårt inntrykk fra intervjuene er at de fleste som har søkt om dagpenger under utdanning har gjort dette på egenhånd, uten kontakt med en NAV-veileder. De fleste er antakelig registrert som ordinære arbeidssøkere med standard innsatsbehov, og får ikke oppfølging fra NAV-veileder. De fleste som har søkt eller vurdert å søke på ordningen har derfor stort sett hatt informasjonen på nav.no å forholde seg til for å vurdere om de burde søke, og om de oppfyller kravene.

Vi har dessverre ikke intervjuet brukere som har søkt på ordningen. Mange av NAV-ansatte som vi intervjuet uttrykte at de selv opplevde at informasjon om ordningen på nav.no er uoversiktlig og vanskelig å forstå, og antydte at det trolig også framsto slik for mulige søkere. Etter at intervjuene ble gjennomført har presentasjonen av informasjonen blitt endret noe.

<sup>30</sup> Det bør likevel gjøres en vurdering av hvordan

informasjon om ordningen fremstilles, som allerede påpekt i dette kapitlet.

Enkelte veiledere påpekte at de ofte fikk vite at en av deres brukere hadde søkt på ordningen først etter at brukeren hadde fått innvilget eller avslått søknaden. Det har medført at veilederne ikke har blitt satt i posisjon til å vurdere om det er andre alternativer som er mer formålstjenlige for brukerne, eller om det er andre opplæringsaktiviteter de bør søke om. Dette kan være problematisk dersom bruker burde fått andre typer tiltak eller tettere oppfølging.

#### Enkelte krav tolkes og håndheves ulikt av saksbehandlere

Kriteriene i regelverket er objektive. Likevel er det noe variasjon knyttet til hvordan saksbehandlere håndhever enkelte av kravene, spesielt kravet om å være helt ledig. For eksempel oppga en saksbehandler at de kan gjennomføre ytterligere undersøkelser i tvilstilfeller. Saksbehandleren trakk frem at det kan være at arbeidsgiverregisteret ikke er oppdatert, slik at en bruker som i realiteten ikke lenger er ansatt står registrert med en aktiv arbeidsavtale. Saksbehandleren oppga at de i slike tilfeller undersøkte hvorvidt det har vært aktivitet, og inngikk dialog med brukeren dersom det virket som det ikke hadde vært aktivitet på en stund.

Det var også en saksbehandler som påpekte at enkelte brukere som er helt arbeidsledige, ikke oppfyller kravene for å kombinere utdanning og dagpenger fordi de ikke var helt ledige på søknadstidspunkt for dagpenger. Denne saksbehandleren oppga at de på kontoret ber slike brukere om å stanse dagpengerrettigheten, for deretter å søke på nytt for å kunne regnes som helt ledig.

*Vi har en mal hvor vi ber de stanse dagpenger og søker gjenopptak samme dag, sånn at de er helt ledige på tidspunktet de søker.*

*Brukere blir jo irriterte når de får disse beskjedene så klart.*

#### Sitat: saksbehandler

I etterkant av informasjonsinnhenting i prosjektet, ble rundskrivet til regelverket endret. Rundskrivet påpeker nå at det skal gjøres en bevisvurdering av hvorvidt brukeren i realiteten er arbeidsledig.<sup>31</sup> Dette betyr at alle saksbehandlere skal gjennomførte ytterligere

<sup>30</sup> Per november 2023.

<sup>31</sup> R04-00, Arbeids- og velferdsetaten (NAV), 12.12.2023, § 4-6, punkt 2.7.1

undersøkelser, noe som fjerner noe av usikkerheten omtalt i intervju.

#### Det er uklart om ordningen treffer den tiltenkte målgruppen

Muligheten for å kombinere utdanning og dagpenger er i utgangspunktet spesielt godt tilpasset personer som ikke har fullført videregående opplæring. Mange NAV-ansatte vi har intervjuet har trukket frem dette som en sentral målgruppe for ordningen. Statistikk over brukere av ordningen presentert i kapittel 2 viser også at det er flere personer som mottar dagpenger i kombinasjon med grunnskole eller videregående opplæring, enn med høyere utdanning. Samtidig: Flere NAV-veiledere vi intervjuet påpekte at mange av de som kunne brukt ordningen for å fullføre videregående opplæring, heller får opplæring som arbeidsmarkedstiltak. Sån sett kan det være personer som ønsker å ta høyere utdanning som drar mest nytte av at ordningen eksisterer.

#### Tidsperioden for vurdering av redusert studieprogresjon opplevdes forvirrende, men er nå tydeliggjort

For å få innvilget en søknad om høyere utdanning i kombinasjon med dagpenger må brukere ha redusert studieprogresjon. Nærmere bestemt kan de maksimalt ta 15 studiepoeng hvert halvår. NAV-ansatte har gitt uttrykk for at det kan slå skjevt ut, eller være forvirrende å estimere redusert studieprogresjon per halvår fremfor per semester, siden de fleste studieløp er semesterbasert. Flere saksbehandlere mente derfor det var mer hensiktsmessig å vurdere redusert studieprogresjon per semester eller enn halvår. En saksbehandler trakk for eksempel frem at det virket lite hensiktsmessig at en person ikke kunne få godkjent utdanning som innebar 15 studiepoeng fra oktober til desember, og 15 studiepoeng fra januar til april. I tillegg påpekte en saksbehandler at det var utfordrende å vurdere emner som har undervisning både høst og vår, men der alle studiepoengene kommer på våren. I rundskrivet til regelverket blir det presisert at regelverket benytter halvår istedenfor semester for blant annet er for å legge til rette for at personer som har oppstart midt i ett semester, skal kunne fullføre.<sup>32</sup> Det fremstår likevel ikke som at uklarhetene knyttet til hvordan man skal vurdere redusert studieprogresjon per halvår er oppklart.

<sup>32</sup> R04-00, Arbeids- og velferdsetaten (NAV), 01.09.2023, § 4-6, punkt 2.5

## 8.3 Er ordningen hensiktsmessig innrettet?

### Utformingen av kravet om å være helt arbeidsledig ekskluderer antakelig mange av de med svakest tilknytning til arbeidslivet

Et av kravene for å kunne kombinere dagpenger og utdanning er at man må være helt ledig eller helt permittert. NAV-ansatte vi har intervjuet er stort sett enige at det er hensiktsmessig med et slikt krav, men at utformingen av kravet har noen uheldige konsekvenser.

Spesielt er det mange som har trukket det frem som problematisk at personer med tilkallingsvikariater ikke blir regnet som helt ledig, uavhengig av det faktiske omfanget av tilkallingsvakter. Dette er en gruppe som blir beskrevet som å ha en fragmentert tilknytning til arbeidslivet, og som kan ha god nytte av å gjennomføre utdanning mens de mottar dagpenger. Flere har beskrevet at tilnærmet «hvem som helst» kan skaffe seg et tilkallingsvikariat, men det betyr ikke at man er sikret å faktisk få vakter. Det fremstår paradoksalt at ordningen er utformet slik at den straffer de dagpengemottakerne som gjør det de kan for å skaffe seg noe form for arbeid, når dette uansett ikke vil være faste arbeidsforhold. På den måten bidrar utformingen av kravet om å være helt ledig til å ekskludere en potensielt stor gruppe med lav formell kompetanse og svak tilknytning til arbeidslivet som kunne hatt behov for utdanning.

*Dette går mot arbeidslinja: det skal lønne seg å ha arbeid. Og her går man mot folk som har føyet seg etter det de tenker er rett. Det er litt om omdømmet [til nav] også. Det blir oppfattet veldig firkantet. Det er noe saksbehandlerne føler de er også.*

#### Sitat saksbehandler

Det er ikke åpenbart hvordan kriteriet om å være helt ledig burde utformes for å åpne opp for disse personene med svak tilknytning til arbeidslivet, uten at det fører til andre utilsiktede virkninger. Det vil for eksempel være ønskelig å unngå at ordinære studenter med tilkallingsvikariater bruker ordningen som et supplement til støtten fra Lånekassen. Det er likevel såpass mange vi har intervjuet som har trukket frem dagens utforming av dette kravet som lite hensiktsmessig, og at det ekskluderer en viktig gruppe



som kunne hatt bruk for ordningen, at dette bør vurderes endret.

**De ulike tidspunktene som brukes i kravene er både forvirrende, og kan føre til at saksbehandlingstiden påvirkes brukernes rettigheter**

Kravet om å være helt ledig eller permittert gjelder på søknadstidspunkt for dagpenger. Hvis du er delvis ledig eller har et tilkallingsvikariat denne datoen, oppfyller man altså ikke kravet for å kunne kombinere dagpenger og utdanning. Det er likevel mulig å kombinere dagpenger og utdanning dersom man skaffer seg deltidsarbeid eller tilkallingsvikariat etter søknadstidspunkt for dagpenger. Dette påvirker også personer som har hatt pause i dagpengeperioden, og startet opp med utgangspunkt i samme dagpengerettighet. For disse personene vil det være ledighetsstatus på søknadstidspunkt for dagpenger som gjelder, selv om brukeren i realiteten er i en helt annen situasjon når de begynner å motta dagpenger på nytt.

Når det gjelder kravet til forutgående ledighetsperiode: I utgangspunktet er det et krav om at det må ha gått 12 uker siden vedtaket om dagpenger ble gjort for å kunne motta dagpenger under utdanning. Det fremstår hensiktsmessig at det er krav om en viss periode med arbeidssøking før man har mulighet for å få innvilget dagpenger under utdanning. Det er mindre åpenbart at denne perioden skal måles med utgangspunkt i datoen da vedtaket om dagpenger ble gjort. Slik ordningen er utformet i dag innebærer det at saksbehandlingstiden på dagpengesøknaden kan påvirke muligheten for å kombinere dagpenger og utdanning.

*Det med vedtaksdato er uheldig å bruke som vilkår, for det avhenger av vår saksbehandlingstid.*

Sitat saksbehandler

**Regelverket oppfattes rigid så det søkes om utdanning med definerte oppstartstidspunkt**

For høyere utdanning og andre opplæringsløp med fastsatte starttidspunkt, kan kravet om forutgående arbeidssøkerperiode i ytterste konsekvens medføre at brukere ikke får begynt på utdanningen. Dersom utdanningsløpet har få og satte oppstartstidspunkt, kan en bruker med mindre enn 12 uker forutgående arbeidssøkerperiode risikere å gå glipp av studiestart. Enkelte har trukket frem at det bør være mulig å gjøre enkelte tilpasninger i kravene for

utdanninger med definerte og begrensede oppstartstidspunkt.

**Noen opplevde regelverket for lærlinger som uklart**

Håndhevingen av regelverket for lærlinger kan være utfordrende i to situasjoner: når lærlinger har strøket på fagprøven og når lærlinger står uten en lærling-bedrift.

Når lærlinger har strøket på fagprøven har det vært utfordrende å definere om de har fullført utdanning, eller om de fremdeles er i en aktiv utdanning. Det kommer frem i et intervju at saksbehandlerne antageligvis forholder seg noe ulikt til brukere i denne situasjonen.

Videre kan det også virke som at det har vært noe uklart om lærlinger som står uten lærlingplass kan få innvilget dagpenger i kombinasjon med utdanning, eller om de i praksis har et arbeidsforhold. Dette kommer frem i det følgende sitatet:

*Det jeg har savnet i regelverket og jeg ikke har fått klarhet i er lærlinger. Det er jo VGO, men de får jo lønn i en periode. De kan formelt være lærlinger uten lærlingplass. Der tror jeg det er et lite hull. De kan søke om dagpenger, men om de søker om dagpenger under utdanning kan de få avslag fordi de har et arbeidsforhold. Savner at det står noe om dette i regelverket. De har en kontrakt med opplæringskontoret- men de har ingen lønn- frem til de signerer med en ny læringsbedrift.*

Kilde: intervju med fylkeskontakt

Nå presiserer rundskrivet at videregående opplæring kan være fullført uten å være bestått.<sup>33</sup> Denne presiseringen bidrar til å oppklare uvisshet rundt hvem som har fullført. Lærlinger som har gått opp til fagprøve, men ikke bestått, anses som å ha fullført videregående opplæring.

Det fremstår fortsatt som en utfordring at lærlinger uten lærlingplass ikke nødvendigvis defineres som ledige, for eksempel hvis de fortsatt har en kontrakt med opplæringskontoret.

<sup>33</sup> R04-00, Arbeids- og velferdsetaten (NAV), 12.12.2023, § 4-6, punkt 2.3.2



### Enkelte uklarheter rundt definisjon av kurs

Ved deltakelse på kurs må dagpengemottakere i utgangspunktet søke om dette dersom kurset anses som utdanning eller opplæring etter dagpengeregelverket. Dette har ført til noen uklarheter om hva som regnes som kurs det må søkes om godkjenning for. Det er i utgangspunktet ikke behov for godkjenning dersom kurset ikke anses som opplæring, og brukere kan i disse tilfellene ta kurset uten å søke. Informantene opplevde at det kunne være utfordrende å vurdere hva slags kurs som defineres som opplæring eller ikke. En av saksbehandlerne stilte for eksempel spørsmål ved om kurs med begrenset omfang og kort varighet skulle regnes som opplæring, og dermed være søknadspliktig. I rundskrivet har det kommet enkelte presiseringer knyttet til dette etter intervjuene, og det påpekes blant annet at det sentrale kriteriet for søknadsplikt er om «aktiviteten er tilstrekkelig formalisert», og det trekkes frem at «kurs som tas ved en institusjon som ikke kan utstede formell kvalifikasjon på bakgrunn av utdanning eller opplæring, kan gjennomføres uten at det kommer i konflikt med kravet om å ikke være under utdanning (...)». Disse presiseringene kan altså ha bidratt til å rydde opp i uklarhetene.

### Det gjøres ingen vurderinger av utdanningens hensiktsmessighet

I vurderingen av hvorvidt en bruker har rett på å kombinere dagpenger og utdanning, gjøres det ingen vurderinger av hensiktsmessigheten ved utdanningen det søkes om. Ordningen er rettighetsbasert, og gis dersom man oppfyller gitte krav. En risiko ved ordningen er at personer kan få innvilget å gjennomføre utdanning eller opplæring som i begrenset grad styrker deres muligheter for å skaffe seg arbeid. Enkelte saksbehandlere har trukket frem at de har innvilget flere utdanninger som antakelig ikke har vært relevant for søkerens fremtidige arbeidstilknytning. Det er også flere av veilederne som opplever at de ikke kommer i posisjon til å veilede brukeren i utdanningsvalg, siden flere søker uten å være i dialog med veilederen sin.

*De fleste som søker om dagpenger under utdanning, søker uten at de har snakket med veileder. Vi kommer altså ikke i posisjon til å*

*vurdere og veilede om mer hensiktsmessige alternativer.*

### Kilde: Intervju med veileder

Omfanget av slike uhensiktsmessige utdanningsløp er usikkert, og det er ikke åpenbart hvordan man skal begrense det eventuelle omfanget. Det er ikke nødvendigvis enkelt for saksbehandlerne å vurdere hvorvidt en gitt utdanning er hensiktsmessig for en bruker de aldri har snakket med. Det kan tenkes at NAV-veiledere er i en bedre posisjon til å gjøre denne vurderingen, ettersom de gjør denne vurderingen ved tildeling av arbeidsmarkedstiltak. Samtidig er det mange av de som søker på ordningen som aldri er i kontakt med en NAV-veileder.

Behovet og mulighetene for å gjøre en vurdering av utdanningens arbeidsmarkedsrelevans ble drøftet og vurdert ved utarbeidelsen av dagens ordning for å kombinere utdanning og dagpenger. Blant annet påpekte Sysselsettingsutvalget i NOU 2019:7 at det for utdanning på høyere nivå er viktig at NAV vurderer om utdanningen er nødvendig og hensiktsmessig for å styrke mulighetene til å komme i arbeid, for å sikre at dagpenger ikke brukes til å finansiere utdanning med lite arbeidsmarkedsrelevans. I høringsinnspillene til Prop. 170 L (2021 – 2022) var det også enkelte som påpekte at det for enkelte typer opplæring burde gjøres en vurdering av opplæringens arbeidsmarkedsrelevans, men det var også flere som støttet forslaget om forenklet godkjenningsprosess for alle typer opplæring. I Departementets vurdering ble det trukket frem at dersom Arbeids- og velferdsetaten skal gjøre slike vurderinger vil det øke arbeidsmengden betydelig, samtidig som regelverket blir vanskeligere å automatisere.

Hvorvidt ordningen bør tilpasses slik at det gjennomføres vurderinger av utdanningens hensiktsmessighet avhenger av i hvilket omfang det gjennomføres utdanninger med lav arbeidsmarkedsrelevans. Det kan også være mindre inngripende justeringer i regelverket, som kan bidra til at ordningen blir brukt til hensiktsmessige utdanningsløp, som for eksempel ved at veileder gis mulighet til å veilede bruker i relevante utdanningsvalg før søknad innvilges.

## 9. Referanser

- Arbeids- og sosialdepartementet . (2020, 12 16). *Høringsnotat - Forslag til endringer i reglene om å kombinere .* Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/805b05f2fce648358048b07ebf74b2a6/horingsnotat-forslag-til-endringer-i-reglene-om-a-kombinere-dagpenger-med-opplaring-og-utdanning.pdf>
- Arbeids- og sosialdepartementet, Kunnskapsdepartementet. (2020, 04 22). *Enklare å kombinere dagpenger med opplæring.* Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/aktuelt-regjeringen-solberg/asd/pressemeldinger/2020/enklare-a-kombinere-dagpenger-med-opplaring/id2698765/>
- Arbeids- og velferdsetaten. (2022). *Rundskriv til ftrl kap 4: Dagpenger under arbeidsløshet.* Hentet fra <https://lovdata.no/nav/rundskriv/r04-00>
- Bratsberg, B., & Raaum, O. (2024). *Utvidet mulighet for å ta utdanning mens man mottar dagpenger Del 2: Analyser av registerdata.* Frischsenteret.
- Danielsen, M. W., & Sørbø, J. (2021). *Hvem tok utdanning i kombinasjon med dagpenger under koronapandemien? Arbeid og velferd 3.*
- NAV - Arbeids- og velferdsetaten. (2013). *Rundskriv – Utfyllende regler til Arbeids- og velferdsetatens anvendelse av forskrift om arbeidsmarkedstiltak.*
- NAV. (2022, 08 26). *Utdanning og dagpenger.* Hentet fra <https://www.nav.no/arbeid/utdanning>
- NAV. (2023). *Dagpengemottakere med godkjent utdanning. Måned.*
- NOU 2018:13. (2018). *Voksne i grunnskole-og videregående opplæring- Finansiering av livsopphold.* Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2019:12. (2019). *Lærekraftig utvikling - Livslang læring for omstilling og konkurranseevne.* Kunnskapsdepartementet. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/849b377650a449d599d80835e74805ed/no/pdfs/nou201920190012000dddpdfs.pdf>
- NOU 2019:7. (2019). *Arbeid og inntektssikring - Tiltak for økt sysselsetting.* Arbeids- og sosialdepartementet. Hentet fra Arbeids- og sosialdepartementet: <https://www.regjeringen.no/contentassets/b9ac9f756f21467f8a3230e9a8cdafa4/no/pdfs/nou201920190007000dddpdfs.pdf>
- Prop. 27 L (2020-2021). (2020). *Endringer i folketrygdloven og enkelte andre lover (sampleproposisjon høsten 2020).* Hentet fra Arbeids- og sosialdepartementet: <https://www.regjeringen.no/contentassets/e90fe35bf5bd4358a2a390b1c0d3a5c9/no/pdfs/prp202020210027000dddpdfs.pdf>
- Prop.170 L (2020-2021). (2021). *Endringer i folketrygdloven (adgang til å ta opplæring og utdanning med dagpenger).* Hentet fra arbeids- og sosialdepartementet: <https://www.regjeringen.no/contentassets/ee8e8acd1576452b8052482f89c6ae1f/no/pdfs/prp202020210170000dddpdfs.pdf>
- SSB. (2023 a). 07458: *Sysselsetting, arbeidsledighet og utførte ukeverk, sesongjustert, etter alder, kvartal og statistikkvariabel.* Hentet fra <https://www.ssb.no/statbank/table/07458/tableViewLayout1/?loadedQueryId=10068059&timeType=from&timeValue=2010K1>
- SSB. (2023 b). 08836: *Ledige stillingar, etter næring (SN2007) 2010 - 2022.* Hentet fra <https://www.ssb.no/statbank/table/08836>



## Vedlegg A Vignettundersøkelse

### A.1 Kjennetegn på brukere i de presenterte profilene

#### Kjennetegn ved alle brukerne:

- Er dagpengemottaker
- Er 31 år gammel
- Har i fire måneder vært arbeidsledig og søkt jobber

#### Andre kjennetegn for de ulike profilene:

|                 | Skolestatus                     | Arbeidserfaring                                                                                               | Helsesituasjon                                                                |
|-----------------|---------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Profil 1</b> | Ikke fullført VGS               | Har tidligere hatt fast heltidsjobb i flere år og ble arbeidsledig da virksomheten hen jobbet i, ble nedlagt. | Mener selv at hen ikke kan fortsette i samme type jobb grunnet helsesituasjon |
| <b>Profil 2</b> | Ikke fullført VGS               | Har tidligere hatt fast heltidsjobb i flere år og ble arbeidsledig da virksomheten hen jobbet i, ble nedlagt. | Ingen opplevde helseutfordringer                                              |
| <b>Profil 3</b> | Ikke fullført VGS               | Begrenset med tidligere arbeidserfaring. Kun korttidskontrakter og sporadiske strøjobber.                     | Mener selv at hen ikke kan fortsette i samme type jobb grunnet helsesituasjon |
| <b>Profil 4</b> | Ikke fullført VGS               | Begrenset med tidligere arbeidserfaring. Kun korttidskontrakter og sporadiske strøjobber.                     | Ingen opplevde helseutfordringer                                              |
| <b>Profil 5</b> | Mangler ½ år på en bachelorgrad | Har tidligere hatt fast heltidsjobb i flere år og ble arbeidsledig da virksomheten hen jobbet i, ble nedlagt. | Mener selv at hen ikke kan fortsette i samme type jobb grunnet helsesituasjon |
| <b>Profil 6</b> | Mangler ½ år på en bachelorgrad | Har tidligere hatt fast heltidsjobb i flere år og ble arbeidsledig da virksomheten hen jobbet i, ble nedlagt. | Ingen opplevde helseutfordringer                                              |
| <b>Profil 7</b> | Mangler ½ år på en bachelorgrad | Begrenset med tidligere arbeidserfaring. Kun korttidskontrakter og sporadiske strøjobber.                     | Mener selv at hen ikke kan fortsette i samme type jobb grunnet helsesituasjon |
| <b>Profil 8</b> | Mangler ½ år på en bachelorgrad | Begrenset med tidligere arbeidserfaring. Kun korttidskontrakter og sporadiske strøjobber.                     | Ingen opplevde helseutfordringer                                              |

## A.2 Svarfordeling i vignettundersøkelsen

### A.2.1 Hva vil du gi brukeren informasjon om? Velg blant alternativene under. (Flere svar mulig)

| Alternativ                                                                            | Svarandel |
|---------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Opplæring/utdanning som arbeidsmarkedstiltak                                          | 56,99     |
| Muligheten for dagpenger under utdanning                                              | 89,64     |
| Henviser til fylkeskommunalt karrieresenter for råd om relevante utdanningsmuligheter | 71,50     |
| Informere brukeren om relevante utdanningsmuligheter                                  | 48,70     |
| Vet ikke                                                                              | 1,04      |
| Andre muligheter                                                                      | 19,69     |

N=193.

### A.2.2 Du svarte at du vil gi brukeren informasjon om dagpenger under utdanning. Hva slags informasjon vil du gi?

| Alternativ                                                              | Svarandel |
|-------------------------------------------------------------------------|-----------|
| Henviser til ordningen på nav.no                                        | 85,55     |
| Informere om kravene for å få innvilget dagpenger under utdanning       | 75,72     |
| Din vurdering av om brukeren kan få innvilget dagpenger under utdanning | 15,61     |
| Annet                                                                   | 5,78      |
| Vet ikke                                                                | 0         |

N=173. Spørsmål kun stilt til veilederne som svarte at de ville informere om dagpenger under utdanning ved forrige spørsmål.

### A.2.3 Ut fra din vurdering: hva er mest hensiktsmessig for brukeren?

| Alternativ                                   | Svarandel |
|----------------------------------------------|-----------|
| Opplæring/utdanning som arbeidsmarkedstiltak | 22,80     |
| Dagpenger under utdanning                    | 55,96     |
| Fortsette å søke jobb                        | 6,22      |
| Finansiere siste del av utdanning selv       | 5,70      |
| Annet                                        | 5,18      |
| Vet ikke                                     | 4,15      |

N=193.

#### A.2.4 Ut fra din vurdering: hva er nå mest hensiktsmessig for denne brukeren?

| Alternativ                                   | Svarandel |
|----------------------------------------------|-----------|
| Opplæring/utdanning som arbeidsmarkedstiltak | 51,85     |
| Fortsette å søke jobb                        | 15,74     |
| Finansiere siste del av utdanning selv       | 29,63     |
| Annet                                        | 1,85      |
| Vet ikke                                     | 0,93      |

N=108. Spørsmål kun stilt til veilederne som svarte at dagpenger under utdanning var mest hensiktsmessig.

#### A.2.5 Du valgte ikke dagpenger under utdanning som det mest hensiktsmessige alternativet. Ville du allikevel anbefalt brukeren å søke om utdanning under dagpenger? \*

| Alternativ | Svarandel |
|------------|-----------|
| Ja         | 58,82     |
| Nei        | 17,65     |
| Vet ikke   | 23,53     |

N=85. Spørsmål kun stilt til veilederne som ikke svarte at dagpenger under utdanning var mest hensiktsmessig.

#### A.2.6 I hvilken grad kjenner du til ordningen?

| Alternativ                                                          | Svarandel |
|---------------------------------------------------------------------|-----------|
| Jeg har ikke hørt om ordningen                                      | 0         |
| Jeg har hørt om ordningen, men har ikke detaljert kjennskap til den | 62,35     |
| Jeg har detaljert kjennskap til ordningen                           | 37,65     |
| Vet ikke                                                            | 0         |

N=85. Spørsmål kun stilt til veilederne som ikke svarte at dagpenger under utdanning var mest hensiktsmessig.

### A.3 Andre analyser av resultater fra vignettundersøkelse

#### A.3.1 Ut fra din vurdering: hva er mest hensiktsmessig for brukeren? Prosentvis svarfordeling gitt lavt/høyt utdanningsnivå for tildelt brukerprofil.

| Alternativ                                   | Ikke fullført grunnskole | Halvt år igjen på bachelor |
|----------------------------------------------|--------------------------|----------------------------|
| Opplæring/utdanning som arbeidsmarkedstiltak | 33,65                    | 10,11                      |
| Dagpenger under utdanning                    | 45,19                    | 68,54                      |
| Fortsette å søke jobb                        | 6,73                     | 5,62                       |
| Finansiere siste del av utdanning selv       | 1,92                     | 10,11                      |
| Annet                                        | 7,69                     | 2,25                       |
| Vet ikke                                     | 4,81                     | 3,37                       |

Kilde: Vignettundersøkelse utsendt til NAV-veiledere. N(ikke fullført grunnskole)=104, N(bachelor)=89. Undersøkelsen er gjennomført og bearbeidet av Oslo Economics.



oslo**economics**

*[www.osloeconomics.no](http://www.osloeconomics.no)*

E-post og telefon:  
[post@osloeconomics.no](mailto:post@osloeconomics.no)  
+47 21 99 28 00

Besøksadresse:  
Klingenberggata 7  
0161 Oslo

Postadresse:  
Postboks 1562 Vika  
0118 Oslo



**FRISCHSENTERET**

Ragnar Frisch Centre for Economic Research

Frischsenterets rapportserie 4/2024

# **Utvidet mulighet for å ta utdanning mens man mottar dagpenger**

## **Del 2: Analyser av registerdata**

Bernt Bratsberg, Oddbjørn Raaum

**Rapport 4/2024**

**Utvidet mulighet for å ta utdanning  
mens man mottar dagpenger  
Del 2: Analyser av registerdata**

Bernt Bratsberg  
Oddbjørn Raaum

**Kontakt:** [www.frisch.uio.no](http://www.frisch.uio.no)

Rapport fra prosjektet "Utdanning med dagpenger" (1778), finansiert av Arbeids- og velferdsdirektoratet.

ISBN: 978-82-7988-305-0  
ISSN: 2704-047X

# Sammendrag

Denne rapporten utgjør del 2 av den samlede rapporteringen fra prosjektet «*Utvidet mulighet for å ta utdanning mens man mottar dagpenger*» ved Oslo Economics og Frischsenteret. Del 2 består av registerdataanalyser og baserer seg på et omfattende datagrunnlag fra NAV og SSB med fokus på personer som fikk innvilget vedtak om utdanning med dagpenger i 2022. Rapporten undersøker hvem som benyttet seg av ordningen, i hvilken grad de økte kompetansen, og utfall i arbeidsmarkedet. Gjennom studien sammenlignes personer med vedtak om utdanning med dagpenger med dagpengemottakere med tilsvarende observerte kjennetegn. Det er imidlertid umulig å evaluere effektene av utvidet rett til dagpenger under utdanning på kompetanse, sysselsetting og arbeidsinntekt uten et rammeverk der vi troverdig kan etablere en kontrollgruppe som vil gi oss pålitelige anslag på kontrafaktiske utfall for deltakerne. Med en rettighet for alle, innført på samme tidspunkt, finnes det ikke grunnlag for å etablere en slik kontrollgruppe i data.

## Våre hovedfunn:

- Relativt få har benyttet seg av ordningen. I 2022 fikk 1 899 personer innvilget søknad, mens 963 fikk avslag. En av tre avslag skyldtes at planlagt progresjon i høyere utdanning overskred 15 studiepoeng per halvår.
- Mange deltakere var allerede registrert i utdanning. Nesten 60% av dem som fikk innvilget søknad var registrert i utdanning måneden før vedtaket.
- 4 av 10 planla kurs og eksamener på grunnskole- eller videregående nivå. Planer på fagskole eller høyere utdanning er like vanlig med omkring 20% for hver. Kurs og norsk/samfunnsfag for innvandrere utgjør samlet de resterende 20%.
- Deltakerne med vedtak i 2022 var 35 år i snitt, en med svak overvekt av kvinner og omkring halvparten var innvandrere. Sammenlignet med øvrige helt ledige dagpengemottakere var de med vedtak om utdanning med dagpenger yngre, oftere kvinne og innvandrere, og hadde lengre utdanning i utgangspunktet.
- For dem som startet våren 2022, fullførte en av tre deltakere med plan for grunnskole/VGO eller fagskole minst ett kurs i løpet av 12 måneder. For høyere utdanning var andelen 15%. Andelen med oppgradert formell kompetanse var lavere, fra 6-28% avhengig av utdanningsplan.
- Målt 12 måneder etter vedtak varierer sysselsettingsandelen for deltakerne mellom 50 og 60% på tvers av grupper. Sysselsettingen for sammenligningsgruppene er gjennomgående høyere, men utviklingen i forskjellen over tid viser en klar konvergens for både grunnskole/VGO og fagskoleplanene. For både høyere utdanning og norsk/samfunnskunnskap for innvandrere utvikler sysselsettingen for deltakerne og sammenligningsgruppen seg svært likt i hele perioden.

Rapporten anbefaler ikke konkrete tiltak, men gir et viktig grunnlag for videre diskusjon og vurdering av mulige endringer i regelverket. Sentrale spørsmål er blant annet: Bør ordningen fortsatt omfatte høyere utdanning? Er det grunn til å endre muligheten for dagpenger når utdanning er i gang? Hvordan bør unntaket fra arbeidssøkerperioden for personer med pågående utdanning utformes?

# Innhold

|                                                       |    |
|-------------------------------------------------------|----|
| Sammendrag .....                                      | ii |
| 1 Innledning.....                                     | 1  |
| 2 Hovedkriteriene i den nye forskriften.....          | 1  |
| 3 Datagrunnlag .....                                  | 3  |
| 4 Utdanning med dagpenger start 2022 .....            | 7  |
| 5 Oppnådd kompetanse .....                            | 11 |
| 6 Deltakelse i arbeidslivet før og etter vedtak ..... | 13 |
| 7 Deltakere med vedtak høsten 2021 .....              | 16 |
| 8 Opplæringstiltaket .....                            | 18 |
| 9 Avslag .....                                        | 22 |
| 10 Konklusjoner .....                                 | 24 |
| 11 Referanser .....                                   | 26 |
| 12 Appendiks.....                                     | 26 |



## Figurer

|                                                                                                                                                                   |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Figur 1. Vedtak om utdanning med dagpenger etter utdanningsplan .....                                                                                             | 4  |
| Figur 2. Dagpengemottaker med utdanningsvedtak og alle dagpengemottakere .....                                                                                    | 5  |
| Figur 3. Dagpenger som ytelse i Arena før og etter vedtak om utdanning med dagpenger. Vår 2022 (øverst) og høst 2022 (nederst) .....                              | 9  |
| Figur 4. Registrert i utdanning (Nasjonal Utdanningsdatabase, SSB) før og etter vedtak om utdanning med dagpenger. Vår 2022 (øverst) og høst 2022 (nederst) ..... | 10 |
| Figur 5. Sysselsetting før og etter vedtak om utdanning med dagpenger .....                                                                                       | 14 |
| Figur 6. Kontantlønn før og etter vedtak om utdanning med dagpenger .....                                                                                         | 14 |
| Figur 7. Dagpenger og deltakelse i utdanning før og etter vedtak om utdanning med dagpenger høsten 2021 .....                                                     | 16 |
| Figur 8. Sysselsatt og kontantlønn før og etter vedtak om utdanning med dagpenger høsten 2021 .....                                                               | 18 |
| Figur 9. Utfall for dagpengemottakere med opplæringstiltak. Før og etter oppstart i august 2019-februar 2020 .....                                                | 21 |
| Figur 10. Utfall for dagpengemottakere med opplæringstiltak. Før og etter oppstart i 2022 .....                                                                   | 21 |
| Figur 11. Avslagsgrunner på søknader i 2022 .....                                                                                                                 | 22 |
| Figur 12. Dagpenger, deltakelse i utdanning, sysselsetting og kontantlønn for personer med avslått vs. innvilget søknad om utdanning med dagpenger i 2022 .....   | 23 |

## Tabeller

|                                                                                                                                                                                     |    |
|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Tabell 1. Kriterier for å få innvilget dagpenger og utdanning. Etter utdanningstype. ....                                                                                           | 2  |
| Tabell 2. Kjennetegn ved personer med innvilget vedtak om utdanning med dagpenger og øvrige helt ledig dagpengemottakere .....                                                      | 6  |
| Tabell 3. Kjennetegn ved personer med innvilget vedtak om utdanning med dagpenger etter utdanningsplan .....                                                                        | 7  |
| Tabell 4. Kjennetegn ved personer med vedtak om utdanning med dagpenger i 2022 ....                                                                                                 | 8  |
| Tabell 5. Fullføring av kurs og oppgradert kompetanse for personer med vedtak om utdanning med dagpenger i 2022 .....                                                               | 12 |
| Tabell 6. Arbeidsmarkedsutfall for personer med vedtak om utdanning med dagpenger i 2022 .....                                                                                      | 15 |
| Tabell 7. Kjennetegn, oppnådd kompetanse, og arbeidsmarkedsutfall for personer med vedtak om utdanning med dagpenger høsten 2021 .....                                              | 17 |
| Tabell 8. Antall personer med oppstart på opplæringstiltak i august 2019-februar 2020 og 2022, etter tiltak og ytelse .....                                                         | 19 |
| Tabell 9. Kjennetegn for personer med oppstart på opplæringstiltak i august 2019-februar 2020 og 2022, sammenlignet med personer med vedtak om utdanning med dagpenger i 2022 ..... | 20 |
| Tabell 10. Avslagsmønster 2022. Kjennetegn ved personer med avslag og innvilget vedtak .....                                                                                        | 23 |



# 1 Innledning

Et nytt regelverk for dagpenger under utdanning ble innført 1. oktober 2021. Dagpengeforskriften hadde få åpninger for å kombinere dagpenger med utdanning fram til 2020 (NOU:13 2018), men under pandemien ble det midlertidig innført liberale regler for permitterte/ledige til å føre kurs/utdanning på meldekortet uten reduksjon i dagpengene. Etter pandemien vedtok Stortinget en permanent endring i dagpengeforskriften som innebar betydelig større mulighet for å kombinere utdanning og dagpenger, dog etter søknad til NAV. Regelverket gir i dag dagpengemottakere utstrakt mulighet til selv å velge utdanning innenfor objektive kriterier, uten at NAV må vurdere at dette som nødvendig og hensiktsmessig for komme i lønnet arbeid.

Denne rapporten omhandler tre hovedspørsmål:

- (i) hvem har benyttet seg av mulighetene
- (ii) i hvilken grad har de oppnådd økt kompetanse og
- (iii) er det mulig å spore konsekvenser for deltakelse i arbeidslivet

Datagrunnlaget er hentet fra en rekke administrative registre og hovedanalysen omfatter personer som fikk innvilget vedtak (godkjent søknad) om utdanning med dagpenger i kalenderåret 2022. Vi kan følge deres vei i utdanningssystemet gjennom de første 12 månedene og i arbeidslivet opptil 18 måneder fra vedtaksdato.

## 2 Hovedkriteriene i den nye forskriften

Rett til dagpenger under utdanning var svært begrenset fram til pandemien og endringen i oktober 2021 innebar økte rettigheter til dagpengemottakere til selv å bestemme om det var ønskelig å ta (mer) utdanning. Utviklingen i dagpengeregelverket er beskrevet i detalj i rapporten fra Oslo Economics med tittel «*Utvidet mulighet for å ta utdanning mens man mottar dagpenger. Del 1: Praktisering og konsekvenser av det nye regelverket*».

Kort oppsummert var det mulig å kombinere med dagpenger med utdanning *før* 2020 med begrenset studieprogresjon ved undervisningen utenom normal arbeidstid (altså på kveldstid og i helger), kurs, kortvarige sertifiseringer mm. på inntil 3 måneder, deltakelse på opplæringstiltak og norsk/samfunnsfag for voksne innvandrere. Tidlig i pandemien ble det klart at alternativkostnaden ved å la permitterte og ledige gå på skole var lav.

Allerede i april 2020 ble det lagt til rette for å kunne tilegne seg kompetanse mens en mottok dagpenger og det midlertidige regelverket under pandemien tillot alle som ikke mottok støtte til livsoppholdet fra Lånekassen å kombinere dagpenger med utdanning eller opplæring (Danielsen og Sørbø, 2021). Det var ikke nødvendig å søke NAV og man krysset av utdanning/kurs på meldekortet uten trekk i dagpengene. Alle med dagpengerett kunne benytte retten og det var ingen begrensninger på type kurs eller utdanning.

Da etterspørselen etter arbeidskraft tok seg opp var det åpenbart behov for å avvikle den midlertidige svært vide retten til kurs og utdanning i kombinasjon med jobbsøking og dagpenger. Det nye regelverket gjaldt fra 1.10.2021 og oppsummeringen i Tabell 1 er hentet fra Oslo Economics rapport «Utvidet mulighet for å ta utdanning mens man mottar dagpenger. Del 1: Praktisering og konsekvenser av det nye regelverket».

**Tabell 1. Kriterier for å få innvilget dagpenger og utdanning. Etter utdanningstype.**

|                                                | Grunnskole, videregående opplæring og opplæring i grunnleggende ferdigheter                                                           | Høyere yrkesfaglig utdanning                         | Høyere utdanning                                | Kurs                                            | Opplæring for innvandrere                                             |
|------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------|-------------------------------------------------|-------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------|
| <b>Helt arbeidsledig eller helt permittert</b> | På siste søknadstidspkt for dagpenger                                                                                                 | På siste søknadstidspkt for dagpenger                | På siste søknadstidspkt for dagpenger           | På siste søknadstidspkt for dagpenger           | Norsk og samfunnskunnskap opp til ett år ***                          |
| <b>Krav om å være reell arbeidssøker</b>       | Ja ****                                                                                                                               | Ja                                                   | Ja                                              | Ja                                              |                                                                       |
| <b>Krav om forutgående arbeidssøkerperiode</b> | Minst 12 uker fra vedtak om innvilget dagpenger **                                                                                    | Minst 12 uker fra vedtak om innvilget dagpenger      | Minst 12 uker fra vedtak om innvilget dagpenger | Minst 12 uker fra vedtak om innvilget dagpenger | Perioden trenger ikke å være sammenhengende                           |
| <b>Studieløp</b>                               | Heltid- eller deltidsstudent en hel dagpengeperiode                                                                                   | Heltid- eller deltidsstudent en hel dagpengeperiode. | Kun 15 studiepoeng per halvår, maks 12 måneder  | Maksimalt tilsvare 3 måneders fulltidsstudier   | Ved deltagelse i introduksjonsprogrammet, kan en ha rett på dagpenger |
| <b>Alder</b>                                   | Fylt 25 år                                                                                                                            | Fylt 25 år                                           | Fylt 30 år                                      | Fylt 25 år                                      |                                                                       |
| <b>Opplæringsplan</b>                          | Ja                                                                                                                                    | Ja                                                   | Ja                                              | Ja                                              |                                                                       |
| <b>Unntak for alder og arbeidssøkeperiode</b>  | Utdanning påbegynt minimum 12 uker før søknadstidspunkt for dagpenger medfører at disse kravene faller bort. Gjelder alle utdanninger |                                                      |                                                 |                                                 |                                                                       |

Kilde: Rapport Oslo Economics og (NAV, 2022). \*\* Om søker ikke har fullført grunnskole eller videregående opplæring, faller dette kravet bort. \*\*\* I noen tilfeller kan en søke om å få forlenget perioden. \*\*\*\* De som ikke har gjennomført grunnskole eller videregående opplæring, er kun pliktig til å ta arbeid som er forenelig med utdanning. Dette inkluderer ikke opplæring i grunnleggende ferdigheter.

Hovedregelen er at søkeren må være helt ledig eller permittert, ha fylt 25 år (30 år for høyere utdanning), vært ledig i 12 uker målt fra dato for innvilget dagpenger og ha en utdanningsplan. Et viktig unntak fra både kravet om minstealder og ledighetserfaring er for utdanning som er påbegynt minst 12 måneder før siste søknad om dagpenger. Det betyr at vilkårene for vedtak varierer med om søkeren ønsker å starte på eller fortsette med utdanning.

I prinsippet er det mulig å strategisk benytte ordningen til å finansiere planlagt utdanning dersom man kombinerer jobb og skolegang i minst tre måneder før en mister

arbeidet og kvalifiserer for dagpenger. Om NAV skulle vurdere avslutningen av arbeidsforholdet som frivillig vil en måtte vente karantenetiden på 18 uker før dagpengeperioden starter. Dette illustrerer grunnlaget for bekymringen hos mange for et liberalt regelverk med vid adgang til å kombinere dagpenger og utdanning.

Som en overgangsordning hadde personer som var i gang med utdanning med dagpenger i perioden fram til 31.12.2021 anledning til å søke forlengelse etter det midlertidige regelverket. Det var ikke frist for når denne søknaden måtte sendes, men denne overgangsretten ble antakelig kun benyttet de første månedene i 2022.

### 3 Datagrunnlag

Studien tar utgangspunkt ulike kull av dagpengemottakere, hvorav de to viktigste er etter innføringen av det nye regelverket og delt inn etter når NAV gjorde vedtak om utdanning i kombinasjon med dagpenger:

- 1. januar – 30. juni 2022
- 1. juli – 31. desember 2022

Vi studerer også de første som fikk vedtak om utdanning med dagpenger høsten 2021 og dessuten to kull av deltakere uten nedsatt arbeidsevne (2019-20 og 2022) på opplæringstiltak som samtidig mottok dagpenger. I 2016 ble det åpnet for at også arbeidssøkere uten nedsatt arbeidsevne kunne få to-årig opplæring i form av formell utdanning dersom de hadde svake formelle kvalifikasjoner eller grunnleggende ferdigheter. Kravet var at man måtte stå uten rettigheter etter opplæringsloven og introduksjonsloven. I 2019 ble personer med rettigheter etter opplæringsloven og innlemmet i målgruppen for opplæringstiltak, og dermed fikk en langt større gruppe uten nedsatt arbeidsevne mulighet til å få formell kvalifisering som opplæringstiltak. Ettersom deltakere på AMO kurs som opplæringstiltak ikke kan skilles ut er de ikke inkludert.

Mens dagpenger under utdanning er en rettighet som kan utløses av arbeidssøkeren dersom objektive vilkår er oppfylt, er opplæringstiltaket et tilbud fra NAV som *kan* gis dersom saksbehandler finner det «nødvendig og hensiktsmessig». Opplæringstiltak kan ikke velges fritt, men om det innvilges følger finansiell støtte til utgifter og oppfølging fra saksbehandler i NAV.

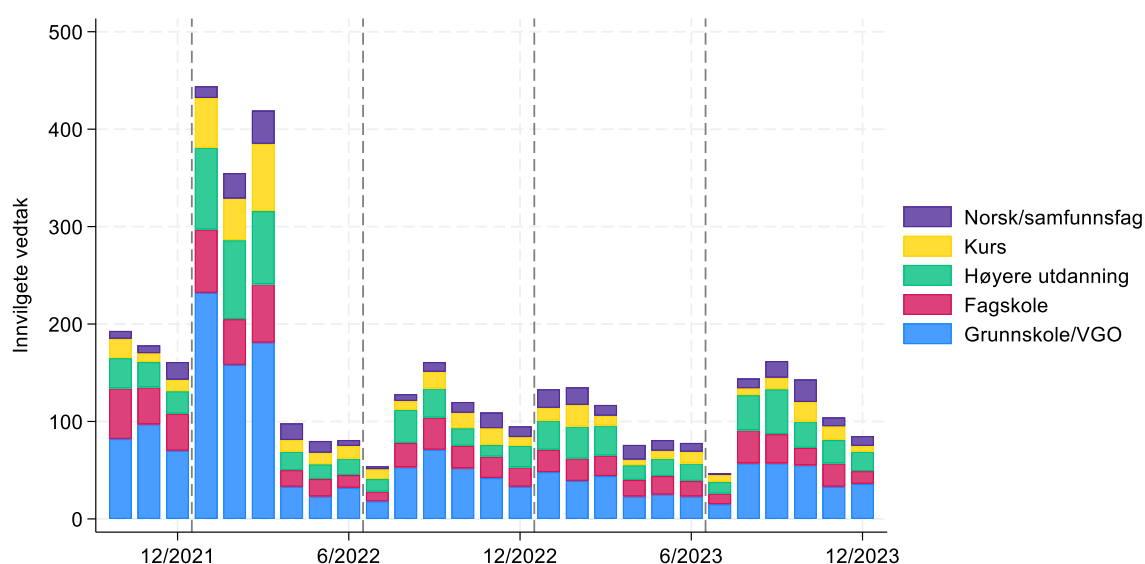
Vi kombinerer data fra NAVs egne registre med informasjon fra SSB om både pågående og høyeste fullførte utdanning (Nasjonal utdanningsdatabase, NUDB), sysselsetting og lønn (A-meldingen) og demografiske kjennetegn som kjønn, alder og innvanderbakgrunn. For utdanning har vi opplysninger fram til og med august 2023, mens vi benytter månedlige opplysninger fra NAV sitt register og A-meldingen til og med desember 2023. Dette medfører at oppfølgingstiden for utdanningsutfall er litt kortere enn for utfall som dagpengemottak og sysselsetting.

Deltakerne på utdanning med dagpenger etter at regelverket ble innført oktober 2021 identifiseres utfra vedtak gjort av NAV. Figur 1 viser antall vedtak etter dato. Totalt fikk

3981 personer innvilget sin søknad om utdanning med dagpenger i perioden fra oktober 2021 til desember 2023. Figuren viser et visst sesongmønster, med få vedtak i juli og flest vedtak rundt inngangen til nye studiesemestre.

Mange søkte de første månedene i 2022 og det skyldes nok at endel søkere allerede var i utdanning innenfor det midlertidige regelverket og ønsket en fornying under de mer liberale overgangsreglene.

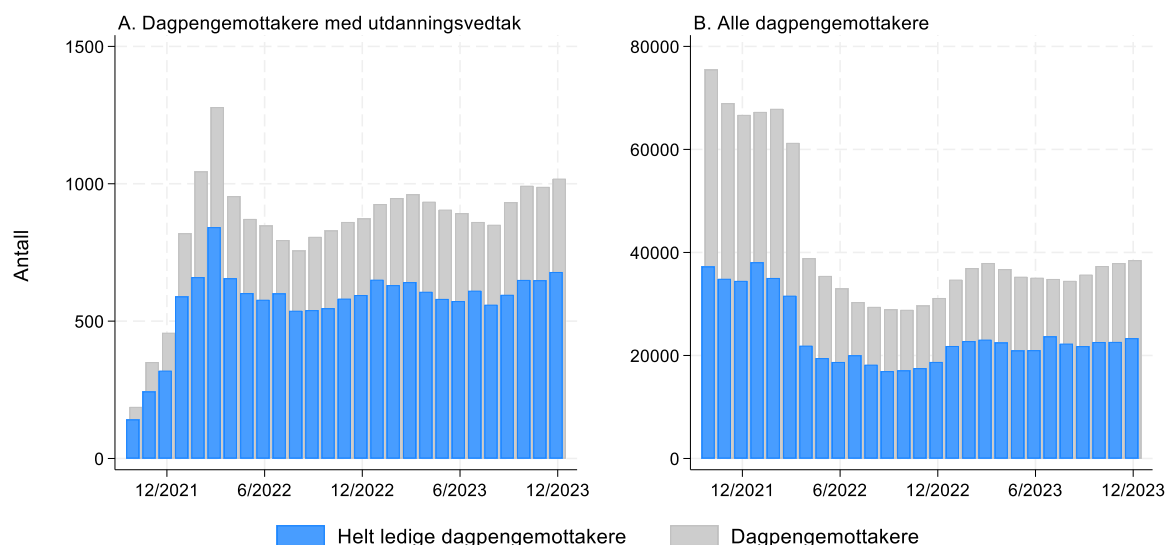
Figur 1 viser også innvilgete vedtak etter utdanningsplan. Den største gruppen vedtak er for grunnskole/VGO (41,0%), fulgt av høyere utdanning (20,3%), fagskole (18,3%), kurs (11,5%) og norsk/samfunnsfag (8,9%). Den siste gruppen inkluderer noen få personer på introduksjonsprogrammet.



**Figur 1. Vedtak om utdanning med dagpenger etter utdanningsplan**

Note: Vertikale stiplede linjer indikerer de fem halvårskullene som brukes i analysene. Figuren viser første vedtak hvis det er fattet flere vedtak per person. N= 3981 (totalt), 1632 (grunnskole/VGO), 730 (fagskole), 810 (høyere utdanning), 456 (kurs) og 353 (norsk/samfunnsfag). Norsk/samfunnsfag inkluderer 24 personer på introduksjonsprogrammet.

Hvor omfattende er deltakelsen i lys av antall dagpengemottakere i stort? Figur 2 viser beholdningstall og sammenlikner dagpengemottakere med utdanningsvedtak (Panel A) og alle dagpengemottakere (Panel B). Toppen ble nådd i mars 2022 da 2,1% (2,7 %) av alle (helt ledige) dagpengemottakere hadde utdanningsvedtak. Hovedinntrykket er at personer med vedtak om utdanning med dagpenger utgjør en svært liten andel av alle dagpengemottakere. Det relativt lave antallet personer med vedtak vil ha betydning for usikkerheten i de statistiske analysene som følger senere i rapporten.



**Figur 2. Dagpengemottaker med utdanningsvedtak og alle dagpengemottakere**

Note: Figuren viser antall personer i Arena med ytelsestatuskode «DP», med og uten hovedgruppe «helt ledig», i måneden. Panel A er avgrenset til personer med tidligere innvilget utdanningsvedtak, inklusiv vedtaksmåneden.

I Tabell 2 viser vi kjennetegn ved personer som fikk godkjent søknad om utdanning med dagpenger («deltakerne»), inndelt etter vedtakshalvår. Vårt fokus er på kullene med vedtak i 2022, etter at det midlertidige regelverket innført under pandemien var avvirket. De som startet høsten 2021 var noe eldre, litt flere kvinner, noe oftere innvandrere, og langt flere med dagpenger seks måneder før vedtaket. Deltakerne med vedtak i 2022 var 35 år i snitt og særlig våren 2022 var mange (omkring 20%) under alderskravet. Det er en svak overvekt av kvinner og omkring halvparten er innvandrere. Det er god deltakerrepresentasjon fra alle deler av utdanningsfordelingen, men varierende over tid. Sammenlignet med øvrige helt ledige dagpengemottakere er de med vedtak om utdanning med dagpenger yngre, oftere kvinne og innvandrere, og har lengre utdanning.

Som forventet var mange deltakere ledige med dagpenger seks måneder før vedtaksdato, i gjennomsnitt fire av ti, men fallende over tid fram til våren 2023. Mer overraskende er den høye andelen som var registrert i utdanning seks måneder før vedtaksdato. Denne er særlig høy for deltakere med oppstart på våren. Nesten en av to (44%) av deltakerne med start våren 2022 var registrert i utdanning seks måneder tidligere. Det er nærliggende å knytte dette overgangsreglene og mulighet for nytt vedtak etter midlertidig regelverk for de som hadde pågående utdanning med dagpenger. Det er også verdt å merke seg at omkring 40% var sysselsatt seks måneder tidligere. Ettersom andelen i utdanning, sysselsetting og mottak av dagpenger overskrider én (100%) er det mange som enten er deltidsledig eller kombinerer jobb og skolegang i forkant av søknaden.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Overlappende tilstander oppstår også som følge av forskjeller med hensyn til når i måneden aktiviteten er registrert. Mens jobb og utdanning måles tidlig i måneden, er dagpengestatus den siste tirsdagen (Arena). Enkelt lønnsutbetalinger skjer også måneden etter at arbeidsforholdet er avsluttet.

**Tabell 2. Kjennetegn ved personer med innvilget vedtak om utdanning med dagpenger og øvrige helt ledige dagpengemottakere**

|                        | Utdanning med dagpenger |          |           |          |           |       | Øvrige helt ledige dagpengemottakere |
|------------------------|-------------------------|----------|-----------|----------|-----------|-------|--------------------------------------|
|                        | Høst 2021               | Vår 2022 | Høst 2022 | Vår 2023 | Høst 2023 | Alle  |                                      |
| Personer (antall)      | 495                     | 1 511    | 645       | 643      | 687       | 3 981 | 128 905                              |
| Alder (år)             | 36,7                    | 34,3     | 35,6      | 35,0     | 35,6      | 35,2  | 40,0                                 |
| Under alderskrav       | 0,040                   | 0,209    | 0,068     | 0,162    | 0,102     | 0,139 |                                      |
| Kvinne                 | 0,612                   | 0,541    | 0,560     | 0,523    | 0,514     | 0,545 | 0,376                                |
| Innvandrere            | 0,499                   | 0,465    | 0,488     | 0,437    | 0,476     | 0,470 | 0,427                                |
| Utdanning vedtaksdato: |                         |          |           |          |           |       |                                      |
| Ikke fullført VGO      | 0,337                   | 0,411    | 0,327     | 0,305    | 0,323     | 0,356 | 0,361                                |
| VGO                    | 0,305                   | 0,266    | 0,290     | 0,319    | 0,258     | 0,282 | 0,352                                |
| Høyere utdanning       | 0,358                   | 0,323    | 0,383     | 0,376    | 0,419     | 0,362 | 0,287                                |
| Utdanningsplan:        |                         |          |           |          |           |       |                                      |
| Grunnskole/VGO         | 0,473                   | 0,444    | 0,408     | 0,327    | 0,370     | 0,410 |                                      |
| Fagskole               | 0,238                   | 0,152    | 0,200     | 0,190    | 0,191     | 0,183 |                                      |
| Høyere utdanning       | 0,149                   | 0,197    | 0,191     | 0,235    | 0,240     | 0,203 |                                      |
| Kurs                   | 0,083                   | 0,132    | 0,119     | 0,112    | 0,096     | 0,115 |                                      |
| Norsk/samfunnsfag      | 0,057                   | 0,075    | 0,082     | 0,137    | 0,103     | 0,089 |                                      |
| Dagpenger 6 mnd før    | 0,677                   | 0,465    | 0,350     | 0,126    | 0,268     | 0,384 | 0,374                                |
| I utdanning 6 mnd før  | 0,269                   | 0,464    | 0,299     | 0,409    | 0,288     | 0,374 | 0,078                                |
| Sysselsatt 6 mnd før   | 0,271                   | 0,436    | 0,422     | 0,607    | 0,448     | 0,443 | 0,481                                |

Note: For personer med vedtak om utdanning med dagpenger viser tabellen statistikk for første vedtak hvis personen har flere vedtak. Øvrige helt ledige dagpengemottakere omfatter alle øvrige i perioden oktober 2021 til desember 2023. For personer i denne gruppen har vi trukket en tilfeldig måned hvor personen var helt ledig dagpengemottaker. Alder er gjengitt som år, øvrige variabler er angitt som andeler.

Deltakerne har ulike utdanningsplaner og disse speiler stor variasjon i bakgrunn (Tabell 3). Omkring 41% av deltakerne planlegger kurs og eksamener på grunnskole- eller videregående nivå. Planer på fagskole eller høyere utdanning er like vanlig med ca 20% for hver. Kurs og norsk/samfunnsfag for innvandrere utgjør samlet de resterende 20%. Deltakere med plan om høyere utdanning er naturlig nok eldst og de som skal begynne på grunn- eller videregående skole er yngre. Som for deltakelse i utdanning ellers er kvinneandelen er særlig høy for universitets- og høyskoleutdanninger. Innvandrerandelen er fallende med utdanningsnivået i planen. Tabell 3 viser også at fordelingen på ulike typer planer er relativt stabil over tid, selv om fagskoler og høyere utdanning har en høyere andel i 2023 enn tidligere.

Når vi ser nærmere på hva deltakerne gjorde seks måneder før vedtak er det særlig mange som var i utdanning (to av tre) blant dem som planla høyere utdanning.



**Tabell 3. Kjennetegn ved personer med innvilget vedtak om utdanning med dagpenger etter utdanningsplan**

|                          | Grunnskole/<br>VGO | Fagskole | Høyere<br>utdanning | Kurs  | Norsk/<br>samfunnsfag |
|--------------------------|--------------------|----------|---------------------|-------|-----------------------|
| Personer (antall)        | 1 463              | 662      | 707                 | 398   | 318                   |
| Andel av alle vedtak (%) | 41,0               | 18,3     | 20,3                | 11,5  | 8,9                   |
| Alder (år)               | 32,1               | 36,3     | 38,6                | 36,6  | 37,1                  |
| Under alderskrav         | 0,189              | 0,063    | 0,157               | 0,145 | 0,020                 |
| Kvinne                   | 0,514              | 0,482    | 0,644               | 0,515 | 0,629                 |
| Innvandrer               | 0,538              | 0,304    | 0,256               | 0,469 | 0,994                 |
| Utdanning vedtaksdato:   |                    |          |                     |       |                       |
| Ikke fullført VGO        | 0,603              | 0,166    | 0,036               | 0,329 | 0,377                 |
| VGO                      | 0,250              | 0,537    | 0,163               | 0,298 | 0,153                 |
| Høyere utdanning         | 0,147              | 0,297    | 0,801               | 0,373 | 0,470                 |
| Kull:                    |                    |          |                     |       |                       |
| Høst 2021                | 0,143              | 0,162    | 0,091               | 0,090 | 0,079                 |
| Vår 2022                 | 0,411              | 0,315    | 0,367               | 0,439 | 0,320                 |
| Høst 2022                | 0,161              | 0,177    | 0,152               | 0,169 | 0,150                 |
| Vår 2023                 | 0,129              | 0,167    | 0,186               | 0,158 | 0,249                 |
| Høst 2023                | 0,156              | 0,179    | 0,204               | 0,145 | 0,201                 |
| Dagpenger 6 mnd før      | 0,404              | 0,410    | 0,351               | 0,458 | 0,218                 |
| I utdanning 6 mnd før    | 0,352              | 0,407    | 0,642               | 0,173 | 0,048                 |
| Sysselsatt 6 mnd før     | 0,429              | 0,436    | 0,464               | 0,364 | 0,575                 |

Note: Alder er gjengitt som år, øvrige variabler er angitt som andeler.

## 4 Utdanning med dagpenger start 2022

Vår hovedanalyse fokuserer de to «kullene» som fikk godkjent sin søknad med vedtaksdato våren og høsten 2022. Det er to viktige grunner for denne avgrensingen. De fleste fikk vedtak etter nytt regelverk selv om det fantes overgangsregler for dem med pågående utdanning ved årsskiftet. Den andre er praktisk datatilgjengelighet. Ettersom vi ønsker minst ett år utfallsperiode og de ferskeste utdanningsopplysningene er fra oktober 2023, er informasjonen for knapp til å inkludere de som startet i 2023.

Tabell 4 gir en oversikt over de to 2022-kullene og mønstrene er kjent fra de to foregående tabellene. I all hovedsak er bakgrunns mønstrene like, både innen og mellom planer, for de to kullene. Et utviklingstrekk er imidlertid slående. For deltakere med plan om høyere utdanning har svært mange utdanning fra universitet eller høyskole fra før og mer enn to av tre var registrert i utdanning seks måneder tidligere. Dette forsterkes gjennom 2023 ved at andelen med høyere utdanning øker fra 0.80 til 0.84. Vi merker oss også at for denne gruppen er andelen som var sysselsatt seks måneder før vedtaksdato betydelig høyere for høstkullet.

**Tabell 4. Kjennetegn ved personer med vedtak om utdanning med dagpenger i 2022**

|                       | Grunnskole/<br>VGO | Fagskole | Høyere<br>utdanning | Kurs  | Norsk/<br>samfunnsfag |
|-----------------------|--------------------|----------|---------------------|-------|-----------------------|
| <b>A. Vår 2022</b>    |                    |          |                     |       |                       |
| Alder                 | 31,4               | 37,2     | 39,8                | 35,6  | 37,4                  |
| Under alderskrav      | 0,255              | 0,070    | 0,117               | 0,224 | 0,010                 |
| Kvinne                | 0,507              | 0,507    | 0,636               | 0,528 | 0,667                 |
| Innvandrer            | 0,534              | 0,299    | 0,299               | 0,404 | 0,990                 |
| Ikke fullført VGO     | 0,640              | 0,204    | 0,030               | 0,398 | 0,385                 |
| VGO                   | 0,235              | 0,512    | 0,167               | 0,261 | 0,135                 |
| Høyere utdanning      | 0,125              | 0,284    | 0,803               | 0,342 | 0,479                 |
| Dagpenger 6 mnd før   | 0,466              | 0,557    | 0,549               | 0,497 | 0,385                 |
| I utdanning 6 mnd før | 0,435              | 0,507    | 0,670               | 0,248 | 0,073                 |
| Sysselsatt 6 mnd før  | 0,420              | 0,418    | 0,356               | 0,398 | 0,479                 |
| Observasjoner         | 584                | 201      | 264                 | 161   | 96                    |
| <b>B. Høst 2022</b>   |                    |          |                     |       |                       |
| Alder                 | 33,6               | 36,3     | 37,2                | 39,1  | 37,1                  |
| Under alderskrav      | 0,057              | 0,025    | 0,162               | 0,014 | 0,019                 |
| Kvinne                | 0,553              | 0,538    | 0,676               | 0,438 | 0,673                 |
| Innvandrer            | 0,615              | 0,303    | 0,210               | 0,452 | 1,000                 |
| Ikke fullført VGO     | 0,553              | 0,168    | 0,048               | 0,219 | 0,365                 |
| VGO                   | 0,258              | 0,529    | 0,105               | 0,425 | 0,154                 |
| Høyere utdanning      | 0,189              | 0,303    | 0,848               | 0,356 | 0,481                 |
| Dagpenger 6 mnd før   | 0,439              | 0,353    | 0,219               | 0,452 | 0,231                 |
| I utdanning 6 mnd før | 0,189              | 0,328    | 0,686               | 0,082 | 0,038                 |
| Sysselsatt 6 mnd før  | 0,332              | 0,521    | 0,552               | 0,274 | 0,423                 |
| Observasjoner         | 244                | 119      | 105                 | 73    | 52                    |

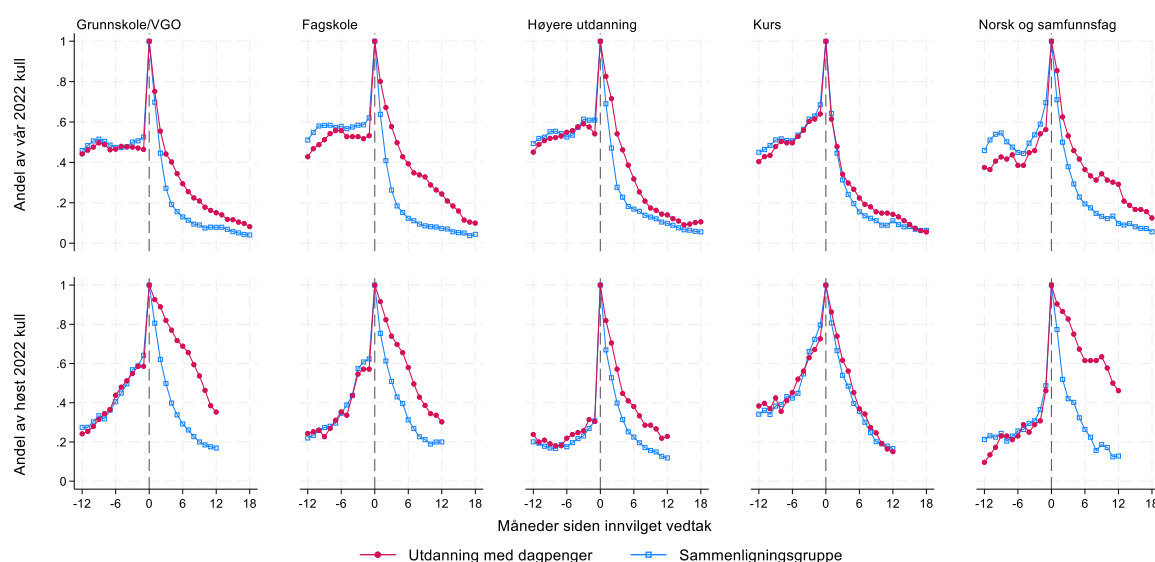
Note: Utvalgene ekskluderer 205 (vår) og 52 (høst) personer som ikke mottok dagpenger i samme eller neste måned som vedtak. Alder er gjengitt som år, øvrige variabler er angitt som andeler.

For å sette utfall etter vedtaksdato i perspektiv, bruker vi tidsutviklingen for sammenligningsgrupper bestående av øvrige dagpengemottakere på vedtakstidspunktet. Formålet er å danne et bilde av hvordan utfall kunne ha utviklet seg for vår og høst 2022 kullene som fikk innvilget utdanning med dagpenger, i fravær av vedtaket. Vi har likevel ingen garanti for at sammenligningsgruppen er lik deltakerne langs kjennetegn vi ikke observerer. Dagpengemottakere velger selv om de vil ta utdanning og av den grunn tolker vi ikke forskjellen som en effekt av å benytte seg av retten til å kombinere dagpenger og utdanning.

Vi har trukket ut helt ledige dagpengemottakere fra Arena og dannet egne sammenligningsgrupper for de enkelte utdanningsplanene. Sammenligningsgruppene er satt sammen for å ha mest mulig like kjennetegn som gruppene med innvilget søknad. Matching-algoritmen bruker alder (i 5-årsintervaller), kjønn, innvandrerstatus, utdanning (3 nivåer), dagpenge- og sysselsettingshistorikk, og vedtaksmåned. For sammenligningsgruppen har vi trukket en tilfeldig måned der personen er helt ledig dagpengemottaker, men slik at en person med vedtak om utdanning og dagpenger alltid sammenlignes med personer som var helt ledige dagpengemottakere den måneden som vedtaket ble fattet. Dagpenge- og sysselsettingshistorikk bygger på status en, tre

og seks måneder før vedtaket. Prinsippet er at analysegruppen og sammenligningsgruppen skal ha lik fordeling over mulige kombinasjoner av alle matching-kjennetegnene, men avvik vil forekomme for enkelte kjennetegn. Tabell A-1 (Appendiks) gir en oversikt over kjennetegn ved personer i disse sammenligningsgruppene brukt i analyser av utviklingen av dagpengemottak og utdannings- og arbeidsmarkedsutfall over tid.

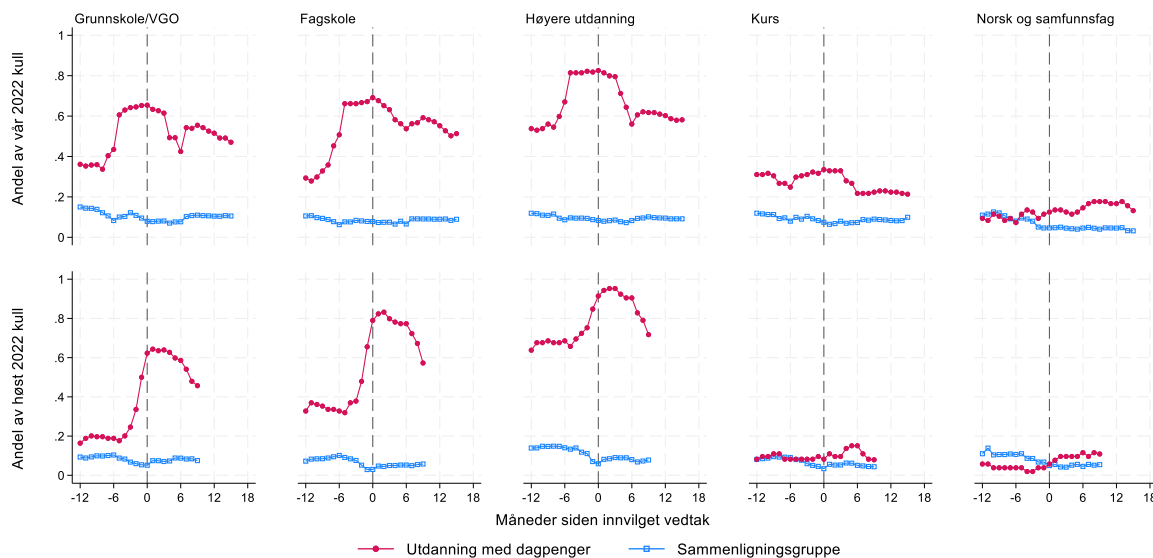
Noe forenklet er det to typer bakgrunn som kvalifiserer for vedtak om dagpenger med utdanning («to dører inn»): langvarig ledighet med dagpenger («ledighetsdøren») eller pågående utdanning i kombinasjon med arbeid («utdanningsdøren»). Dette motiverer Figur 3 og 4 der vi følger personene i de fem gruppene, og for de to kullene, fra 12 måneder før vedtaket og opp til 18 måneder etter vedtaket.



**Figur 3. Dagpenger som ytelse i Arena før og etter vedtak om utdanning med dagpenger. Vår 2022 (øverst) og høst 2022 (nederst)**

Note: Personer med vedtak om utdanning med dagpenger er beskrevet i Tabell 4. Sammenligningsgruppene er beskrevet i Appendiks Tabell A-1. Figurene angir andeler i gruppene som mottar dagpenger,

Om vi først ser på profilene i forkant av vedtaket ser vi at for de med grunnskole/VGO-, fagskole- og høyere utdanningsplan (heretter kalt «ordinær utdanning») mottar færre enn seks av ti dagpenger i månedene før vedtaket (Figur 3). Andelen med dagpenger i forkant er særlig lav for dem som planlagte høyere utdanning høsten 2022. Ser vi på andelen registrert i utdanning (Figur 4) varierer den som forventet med utdanningsplan. Men selv for grunnskole/VGO er et betydelig antall i utdanning, og særlig våren 2022 da omkring seks av ti var registrert i utdanning i forkant av vedtaket. For de med høyere utdanningsplan er opptil 80% registrert i utdanning månedene før vedtaket.



**Figur 4. Registrert i utdanning (Nasjonal Utdanningsdatabase, SSB) før og etter vedtak om utdanning med dagpenger. Vår 2022 (øverst) og høst 2022 (nederst)**

Note: Personer med vedtak om utdanning med dagpenger er beskrevet i Tabell 4. Sammenligningsgruppene er beskrevet i Appendiks Tabell A-1.

For planene kurs og norsk/samfunnsfag er det slående få som er registrert med pågående utdanning. Dette er illustrert i Figur 4. Dette skyldes manglende registrering i vår kilde for deltakelse i utdanning. Data fra SSB (NUDB) dekker ikke norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere, AMO-kurs av kortere varighet enn 300 timer, kortkurs på folkehøgskole eller tilbud gjennom senioruniversitet. Ikke-formell opplæring dekkes heller ikke av NUDB og vi vil forvente at denne typen aktivitet er vanlig for utdanningsplanen kurs.<sup>2</sup> Dette innebærer at vi i rapporten ikke kan legge vekt på utdanningsfrekvensen for kurs og norsk/samfunnsfag ettersom vårt mål ikke fanger opp det primære formålet med ordningen for disse gruppene.

Det er ikke enkelt å avgjøre hvilken dør (dagpenger eller utdanning) hver enkelt søker har benyttet som grunnlag for vedtaket. Det er kun avslagsgrunn(er) som blir registrert i NAVs systemer.<sup>3</sup> Likevel gir Figur 3 og 4 et klart bilde av at «utdanningsdøren» blir benyttet av mange.

Om vi nå vender blikket til utviklingen i dagepengemottak månedene etter vedtaket tyder Figur 3 på at mange avslutter ledighetsforløpet relativt raskt. For vårkullet 2022 ser vi at mindre enn 40% mottok dagpenger seks måneder etter vedtaket. For ordinære utdanninger finner vi (i Figur 4) at andelen registrert med pågående utdanning på

<sup>2</sup> Privatister fanges opp i dataene gjennom avlagte privatisteksamen. Opplæringstilbud rettet mot personer som ønsker å gå opp til privatisteksamen (f.eks. gjennom Sonans) vil imidlertid ikke framkomme i NUDB så lenge de ikke avlegger en slik eksamen.

<sup>3</sup> Avslagsmønsteret er nærmere beskrevet i eget kapittel mot slutten av rapporten.

samme tidspunkt faktisk er noe høyere. Andelen med dagpenger i etterperioden er høyere i høst- enn i vårkullet 2022, hvilket kan henge sammen med konjunkturutviklingen på arbeidsmarkedet.

I etterperioden er også forskjellen til sammenligningsgruppen interessant.<sup>4</sup> Sammenliknet med helt ledige dagpengemottakere på vedtakstidspunktet er deltakere oftere i utdanning og mottar i større grad dagpenger. Dette er som ventet ettersom utdanningen legger beslag på tid og må forventes å utsette overgangen til jobb. Men som påpekt tidligere er vi varsomme med å tolke dette som effekt av deltakelse ettersom de to gruppene antakeligvis er ulike langs dimensjoner vi ikke observerer.

## 5 Oppnådd kompetanse

Oppnådd «kompetanse» måles i denne rapporten ved to ulike mål. Fullført kurs fanger opp hvorvidt utdanningsaktiviteten deltakeren startet opp faktisk fullføres innenfor en tidsramme på 9 og 12 måneder etter vedtakstidspunktet for vårkullet eller 9 måneder for høstkullet. Dette innebærer i noen tilfeller at personen i tiden etter vedtaket har fullført en grad liksom VGO, men vil typisk bety at personen har bestått en mindre del av et større utdanningsløp.<sup>5</sup> Datamaterialet levert på prosjektet viser at for gruppen med utdanningsplan grunnskole/VGO er det vanligste kurset «Påbygging til generell studiekompetanse (alle yrkesfaglige utdanningsprogram), Vg3», som utgjør 12% av alle fullførte kurs for gruppen. Andre vanlige kurs for denne gruppen er «Studiespesialisering, studiekompetansegivende enkeltfag/delkurs, Vg3» (11%), «Kokkfaget, Vg3» (11%) samt «Helse- og oppvekstfag, Vg1» (10%). For personene med høyere utdanningsplan er «Praktisk-pedagogisk utdanning for universitets- og høyskolekandidater» (20%) og «Praktisk-pedagogisk utdanning for yrkesfaglærere» (13%) de vanligste fullførte kursene innen 12 måneder av vedtaket.

I Tabell 5 viser vi først andelen med fullført kurs innen 9 og 12 måneder for vårkullet. Det er små forskjeller i mønstret mellom 9 og 12 måneder. For deltakerne med plan for grunnskole/VGO eller fagskole oppnådde en av tre et fullført kurs etter 12 måneder, mens fullføringsandelen var langt lavere for høyere utdanning (ca 15%). Vi har ikke informasjon om innholdet og variasjon i krav til fullføring som kan ligge bak forskjeller etter utdanningsplan. Men det kan også avspeile at deltakerne på høyere utdanning ikke har anledning til å ta mer enn 15 studiepoeng per semester. For kurs og norsk/samfunnsfag er våre data mangelfulle for å fange opp fullføring så tallene for disse planene inneholder mindre informasjon. Ser vi på høstkullet i panel B er mønsteret tilsvarende, dog med lavere andeler hvilket delvis avspeiler at vi nå kun følger deltakerne i ni måneder.

Tabell 5 rapporterer også det samme utfallet for sammenligningsgruppen(e) og vi ser at svært få (2-3%) fullfører et kurs innen 12 måneder av uttrekksdato, da de var helt ledige dagpengemottakere. Dette innebærer at den estimerte differansen er klart statistisk signifikant. Likevel er vi varsomme med å tolke denne som en effekt av retten til

---

<sup>4</sup> Matchingen sikrer at de har svært lik forhistorie.

<sup>5</sup> Fullført kurs kommer fra kursfilen i NUDB som i dataleveransen stopper i august 2023; der kan vi følge alle i vårkullet i 12 måneder etter vedtak og se om de har fullført kurs i perioden.

dagpenger med utdanning. Svært mange av deltakerne var i gang med utdanning da vedtaket ble gjort, og det er god grunn til at tro at mange (om ikke alle) som fullførte ville ha gjort det uansett.

**Tabell 5. Fullføring av kurs og oppgradert kompetanse for personer med vedtak om utdanning med dagpenger i 2022**

|                                         | Grunnskole<br>/VGO   | Fagskole             | Høyere<br>utdanning   | Kurs                | Norsk/<br>samfunns-<br>fag |
|-----------------------------------------|----------------------|----------------------|-----------------------|---------------------|----------------------------|
| <b>A. Vår 2022</b>                      |                      |                      |                       |                     |                            |
| <b>Fullført kurs innen 9 måneder</b>    |                      |                      |                       |                     |                            |
| Utdanning med dagpenger                 | 0,312                | 0,249                | 0,121                 | 0,106               | 0,073                      |
| Sammenligningsgruppe                    | 0,038                | 0,024                | 0,022                 | 0,023               | 0,026                      |
| Estimert differanse                     | 0,276***<br>(0,0222) | 0,224***<br>(0,0322) | 0,0992***<br>(0,0318) | 0,0822*<br>(0,0451) | 0,0506<br>(0,0830)         |
| <b>Fullført kurs innen 12 måneder</b>   |                      |                      |                       |                     |                            |
| Utdanning med dagpenger                 | 0,348                | 0,303                | 0,148                 | 0,112               | 0,083                      |
| Sammenligningsgruppe                    | 0,045                | 0,029                | 0,026                 | 0,032               | 0,028                      |
| Estimert differanse                     | 0,305***<br>(0,0240) | 0,274***<br>(0,0352) | 0,122***<br>(0,0344)  | 0,0786<br>(0,0536)  | 0,0582<br>(0,0875)         |
| <b>Oppgradert høyeste fullførte utd</b> |                      |                      |                       |                     |                            |
| Utdanning med dagpenger                 | 0,223                | 0,284                | 0,098                 | 0,130               | 0,042                      |
| Sammenligningsgruppe                    | 0,066                | 0,020                | 0,015                 | 0,042               | 0,019                      |
| Estimert differanse                     | 0,162***<br>(0,0270) | 0,263***<br>(0,0290) | 0,0830***<br>(0,0261) | 0,0874<br>(0,0583)  | 0,0204<br>(0,0667)         |
| N utdanning/sammenligning               | 584/5133             | 201/3437             | 264/2920              | 161/2867            | 96/964                     |
| <b>B. Høst 2022</b>                     |                      |                      |                       |                     |                            |
| <b>Fullført kurs innen 9 måneder</b>    |                      |                      |                       |                     |                            |
| Utdanning med dagpenger                 | 0,190                | 0,252                | 0,163                 | 0,111               | 0,087                      |
| Sammenligningsgruppe                    | 0,035                | 0,007                | 0,016                 | 0,025               | 0,063                      |
| Estimert differanse                     | 0,150***<br>(0,0504) | 0,245***<br>(0,0511) | 0,150**<br>(0,0709)   | 0,0893<br>(0,130)   | 0,0234<br>(0,296)          |
| <b>Oppgradert høyeste fullførte utd</b> |                      |                      |                       |                     |                            |
| Utdanning med dagpenger                 | 0,061                | 0,160                | 0,114                 | 0,014               | 0,000                      |
| Sammenligningsgruppe                    | 0,028                | 0,008                | 0,035                 | 0,016               | 0,018                      |
| Estimert differanse                     | 0,0305<br>(0,0422)   | 0,154***<br>(0,0494) | 0,0824<br>(0,0998)    | 0,00308<br>(0,0888) | -0,0200<br>(0,159)         |
| N utdanning/sammenligning               | 221/727              | 103/393              | 92/388                | 63/349              | 46/137                     |

Note: Regresjoner kontrollerer for alder, kjønn, innvandrersstatus, utdanning, og sysselsetting- og dagpengehistorikk. Standardfeil er oppgitt i parenteser. \*/\*\*/\*\*signifikant 10/5/1 prosent nivå.

Kursfullføring representerer ikke nødvendigvis en oppgradering av formell kompetanse. For mål på oppgradert kompetanse lener vi oss på SSB og koden for høyeste fullførte utdanning i Nasjonal Utdanningsdatabase. Ved å sammenlikne kodene for september 2021, september 2022 og august 2023 lager vi en indikator for om nivået på høyeste fullførte utdanning, gitt ved første siffer av NUS2000 koden (NUS= norsk utdanningsstandard), er endret i 2023 fra årene før. Andelen med oppgradert utdanning



er som ventet lavere enn for fullført kurs og ligger for de ordinære utdanningene på 6-28% på tvers av planer og kull. Det er deltakere med fagskole-plan som oftest oppnår økt kompetanse. For deltakere med grunnskole/VGO utdanningsplan høsten 2022 var det kun 6% som oppnådde et høyere fullført utdanningsnivå. For sammenligningsgruppen av helt ledige dagpengemottakere er det langt færre som oppgraderer sin kompetanse på denne måten. Derfor er de estimerte forskjellene tydelige og signifikante for de ordinære utdanningene med enkelte unntak for høstkullet.

## 6 Deltakelse i arbeidslivet før og etter vedtak

Det primære formålet med regelverksendringen var å forbedre arbeidssøkeres muligheter til å få – og beholde – en jobb på markedsvilkår. Forrige kapittel satte søkelys på utdanningsutfall som er en viktig vei til dette målet. Selv om utdanning med dagpenger kan tenkes å ha en direkte effekt på arbeidsmarkedsutfall er det nærliggende å tenke at positive effekter er knyttet til høyere kompetanse. I dette kapitlet følger vi utviklingen i sysselsetting og kontantlønn måned for måned, før og etter vedtak om utdanning med dagpenger. Ideelt sett skulle vi kunne svart på en viktigere spørsmål: Bidro regelverksendringen til at flere kom raskere i jobb? Svaret på dette fordrer et troverdig kontrafaktisk rammeverk og en lengre oppfølgingsperiode enn prosjektet er berammet for. Det kreves utfall for en gruppe som forteller oss hvordan det ville gått med dem som tok utdanning med dagpenger, dersom de ikke hadde gjort det. Hovedutfordringen er at dagpengemottakerne selv velger om de vil søke utdanning og kombinere skolegang med dagpenger. Denne seleksjonen styres potensielt av mange uobserverte kjennetegn som også kan forklare forskjeller i overgang til jobb, både under utdanningsperioden og etterpå.

Vi nøyer oss med en beskrivelse der vi inkluderer utviklingen for sammenligningsgruppene omtalt over. Det er grunn til å forvente at dagpengemottakere under utdanning vil ha en lavere overgang til jobb så lenge utdanningen pågår («innelåsning»). Samtidig vil vi forvente økt overgang etter avsluttet utdanning. Men ettersom vi kun har en relativt kort oppfølgingsperiode er det vanskelig å påvise mulige positive effekter på sysselsettingen på sikt.

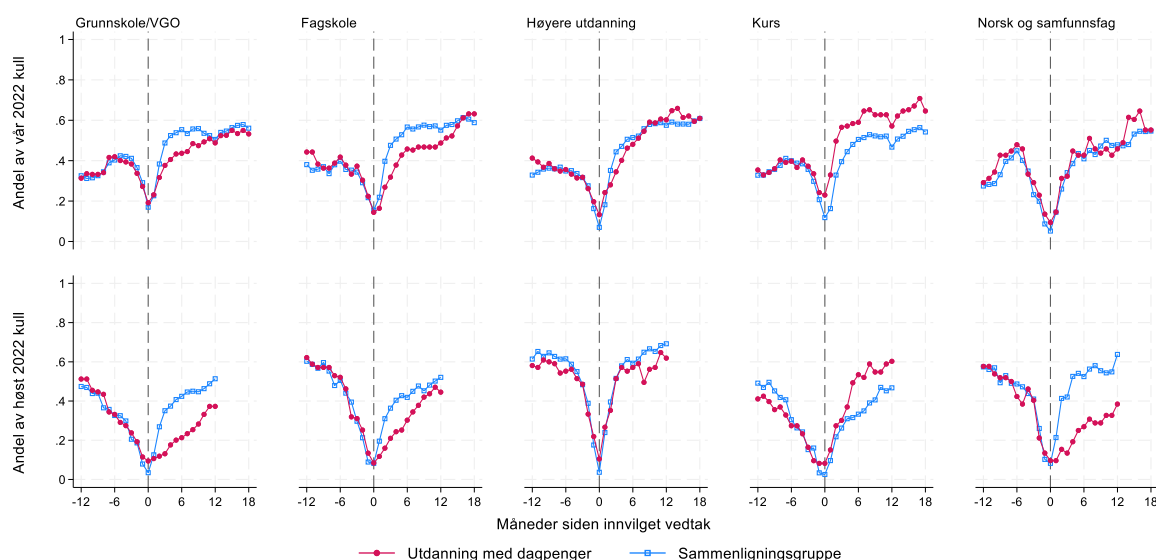
Figur 5 viser sysselsettingsutviklingen for de ulike gruppene omtalt over, der alle har en klassisk V-form med spiss på datoen for ledighet og/eller tiltaksstart.<sup>6</sup> For alle gruppene øker sysselsettingen gradvis over tid etter oppstart. Spørsmålet er hvor raskt det går, om det økningen stopper opp, og på hvilket nivå dette skjer. Utdanning legger beslag på tid som alternativt kunne vært brukt til jobbsøking. Således er det naturlig å forvente lavere overgang til jobb på kort sikt, men høyere på lang sikt dersom kompetansen en oppnår gir uttelling senere.

Vårkullet 2022 kan vi følge i 18 måneder. Etter 12 måneder varierer sysselsettingsandelen for deltakerne mellom 50 og 60% på tvers av grupper. Sysselsettingen for sammenligningsgruppene er gjennomgående høyere, men

---

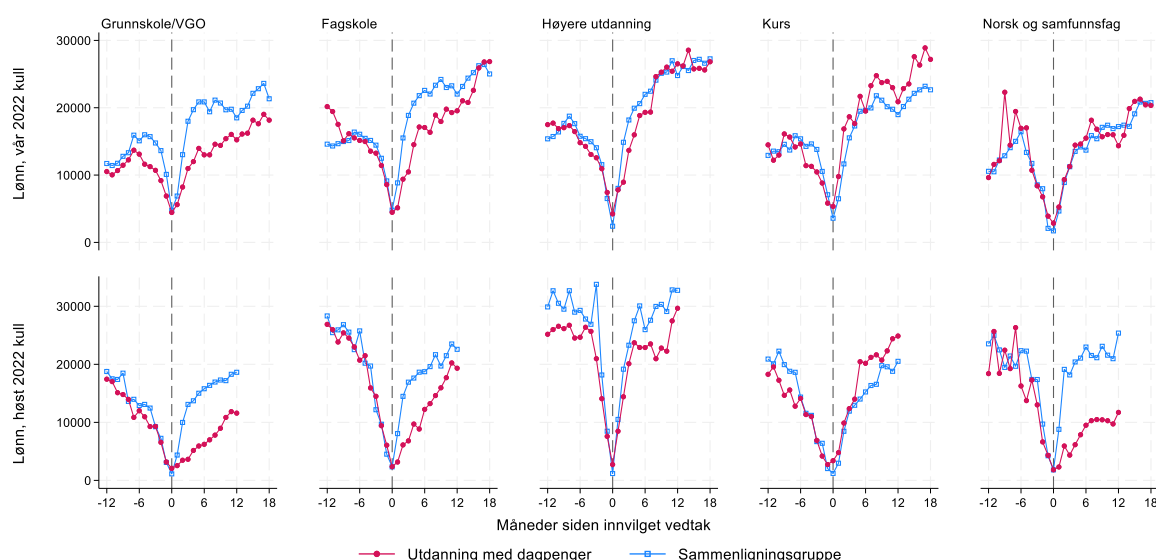
<sup>6</sup> Sysselsatt i en gitt måned er målt som kontantlønn overstiger G/12.

utviklingen i forskjellen over tid viser en klar konvergens for både grunnskole/VGO og fagskoleplanene. For høyere utdanningsplaner er deltakerne og sammenligningsgruppen svært like i hele perioden. Det samme mønsteret finner vi for innvandrere med norsk/samfunnskunnskap. Deltakere på kurs framstår som gruppen med høyest sysselsetting.



**Figur 5. Sysselsetting før og etter vedtak om utdanning med dagpenger**

Note: Som sysselsatt regnes lønsmottakere i A-meldingen hvis kontantlønn > G/12 i aktuell måned.



**Figur 6. Kontantlønn før og etter vedtak om utdanning med dagpenger**

Note: Inflatert til desember 2023 kroneverdi (KPI), inkludert alle uten lønn.

I den nedre delen av Figur 5 vises sysselsettingsutviklingen for høstkullet. Sysselsettingsnivået er noe lavere enn for vårkullet, hvilket *kan* skyldes at konjunktorene er noe forskjellige. Utover nivåforskjeller er mønstrene like dem vi omtalte over for vårkullet. Unntaket er grunnskole/VGO og norsk/samfunnsfag der deltakerne høsten 2022 har langt lavere sysselsetting over tid enn sammenligningsgruppen.

Når vi ser nærmere på forskjeller i sysselsetting etter 12 og 18 måneder i Tabell 6 finner vi ingen signifikante differanser. Likevel bekrefter punktestimatene mindre forskjeller (i tallverdi) mellom deltakerne og sammenligningsgruppene når vi går fra å måle sysselsetting ved 12 til 18 måneder etter vedtak.

Figur 6 viser utviklingen i kontantlønn før og etter vedtak. Det er få selvstendig næringsdrivende i målgruppen, så lønn gir et godt bilde av arbeidsinntekt. Mønstrene for kontantlønn er svært like de vi fant for sysselsetting. Inntektsforskjellene gjengitt i Tabell 6 er gjennomgående relativt små og ingen er statistisk signifikante. Det er klare tegn til at inntektsforskjellene er lavere (i tallverdi) ved 18 enn ved 12 måneder.

**Tabell 6. Arbeidsmarkedsutfall for personer med vedtak om utdanning med dagpenger i 2022**

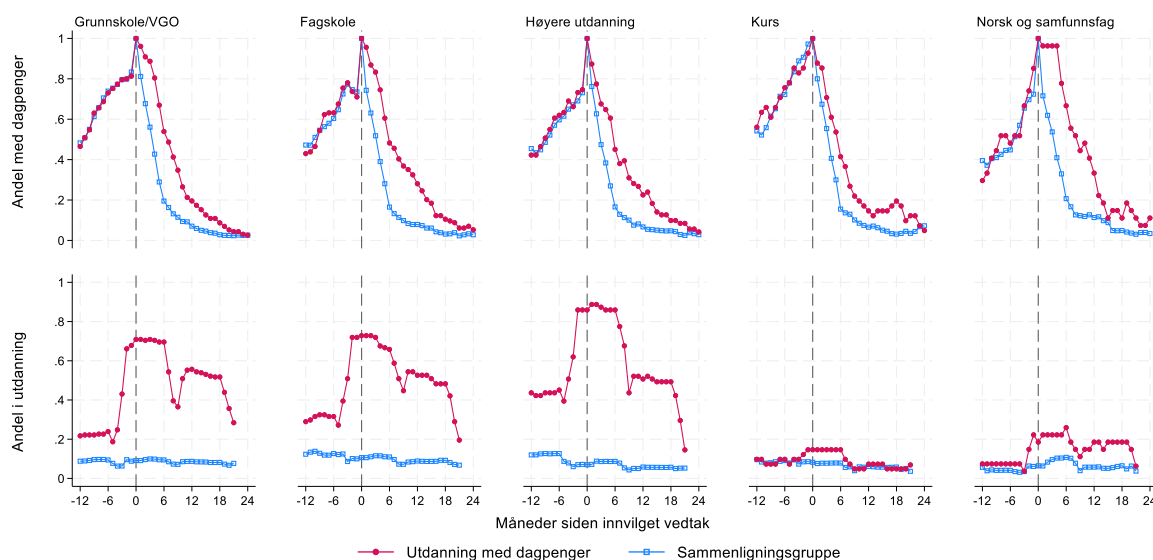
|                                      | Grunnskole<br>/VGO  | Fagskole           | Høyere<br>utdanning  | Kurs             | Norsk/<br>samfunns-<br>fag |
|--------------------------------------|---------------------|--------------------|----------------------|------------------|----------------------------|
| <b>A. Vår 2022</b>                   |                     |                    |                      |                  |                            |
| <b>Sysselessatt etter 18 måneder</b> |                     |                    |                      |                  |                            |
| Utdanning med dagpenger              | 0,533               | 0,632              | 0,610                | 0,552            | 0,579                      |
| Sammenligningsgruppe                 | 0,561               | 0,588              | 0,609                | 0,542            | 0,547                      |
| Estimert differanse                  | -0,0254<br>(0,0542) | 0,0341<br>(0,0977) | -0,00857<br>(0,0979) | 0,103<br>(0,144) | -0,0374<br>(0,238)         |
| <b>Kontantlønn etter 18 måneder</b>  |                     |                    |                      |                  |                            |
| Utdanning med dagpenger              | 18 161              | 26 853             | 26 833               | 27 189           | 22 525                     |
| Sammenligningsgruppe                 | 21 337              | 25 022             | 27 266               | 22 669           | 20 761                     |
| Estimert differanse                  | -3246<br>(2409)     | 1479<br>(4806)     | -656<br>(5277)       | 4480<br>(7235)   | -1414<br>(12446)           |
| N utdanning/sammenligning            | 584/5133            | 201/3437           | 264/2920             | 161/2867         | 96/964                     |
| <b>B. Høst 2022</b>                  |                     |                    |                      |                  |                            |
| <b>Sysselessatt etter 12 måneder</b> |                     |                    |                      |                  |                            |
| Utdanning med dagpenger              | 0,373               | 0,445              | 0,619                | 0,603            | 0,385                      |
| Sammenligningsgruppe                 | 0,514               | 0,521              | 0,692                | 0,468            | 0,638                      |
| Estimert differanse                  | -0,143<br>(0,126)   | -0,0698<br>(0,247) | -0,0619<br>(0,234)   | 0,130<br>(0,359) | -0,265<br>(0,544)          |
| <b>Kontantlønn etter 12 måneder</b>  |                     |                    |                      |                  |                            |
| Utdanning med dagpenger              | 11 592              | 19 334             | 29 660               | 24 881           | 17 992                     |
| Sammenligningsgruppe                 | 18 631              | 22 586             | 32 753               | 20 519           | 25 284                     |
| Estimert differanse                  | -7386<br>(5471)     | -3051<br>(12306)   | -2800<br>(13365)     | 5684<br>(20901)  | -12871<br>(25539)          |
| N utdanning/sammenligning            | 244/801             | 119/474            | 105/435              | 73/368           | 52/172                     |

Note: Regresjoner kontrollerer for alder, kjønn, innvandrersstatus, utdanning, og sysselsetting- og dagpengehistorikk. Kontantlønn målt i desember 2023-kroner, inflatert ved konsumprisindeksen. Standardfeil er oppgitt i parenteser.

## 7 Deltakere med vedtak høsten 2021

Motivasjonen for å studere deltakerne med vedtak høsten 2021 er ønsket om å kunne følge deltakerne utover 18 måneder. Vi viste i forrige kapittel at differansen i sysselsetting og lønn mellom deltakerne og sammenligningsgruppen krympet fra 12 til 18 måneder etter vedtak for de som startet våren 2022. Alle i kullet fra høsten 2021 fikk vedtak etter 1. oktober og dermed utfra det nye regelverket. Men grunnet overgangsregler fra regelverket under pandemien er denne gruppen ikke nødvendigvis representativ.

Tabell 7 viser i panel A kjennetegn for høstkullet 2021 og vi ser at det totalt er relativt få deltakere med vedtak i denne perioden, dominert av deltakere i grunnskole eller videregående opplæring. De som startet høsten 2021 var noe eldre, litt flere kvinner, noe oftere innvandrere, og langt flere mottok dagpenger seks måneder før vedtaket, sammenlignet med kullene i 2022.



**Figur 7. Dagpenger og deltakelse i utdanning før og etter vedtak om utdanning med dagpenger høsten 2021**

Figur 7 viser at en høy andel av 2021-kullet mottok dagpenger månedene før vedtaket. Samtidig var svært mange også registrert i utdanning. Det omfattende overlappet skyldes nok det liberale midlertidige regelverket under pandemien der dagpengemottakere bare rapporterte kurs/utdanning på meldekort. Zoomer vi inn på andelen i utdanning i de to-tre siste månedene tyder tallene på at svært mange allerede hadde startet på et utdanningsforløp i høstsemesteret 2021 da de søkte om vedtak etter det nye regelverket.

Etter vedtak viser Figur 7 en klar sesongvariasjon som faller sammen med semesterslutt og start på nytt skolehalvår. Fullføring av kurs og oppgradert utdanning etter 18 måneder er vist i Tabell 7, panel B og C. For deltakere med grunnskole/VGO-plan fullførte 42% minst et kurs og 15% oppgraderte sin høyeste utdanning. For fagskole-deltakerne var oppgraderingsandelen 30%, og betydelig lavere for deltakere i høyere utdanning (kun 11%). Ettersom få i sammenligningsgruppene fullførte kurs eller fikk oppgradert utdanning er forskjellene statistisk signifikante til tross for små utvalg.

**Tabell 7. Kjennetegn, oppnådd kompetanse, og arbeidsmarkedsutfall for personer med vedtak om utdanning med dagpenger høsten 2021**

|                                | Grunnskole/<br>VGO   | Fagskole             | Høyere<br>utdanning  | Kurs                 | Norsk/<br>samfunns-<br>fag |
|--------------------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------|----------------------------|
| <b>A. Bakgrunn</b>             |                      |                      |                      |                      |                            |
| Alder                          | 33,8                 | 38,0                 | 41,6                 | 40,6                 | 37,2                       |
| Under alderskrav               | 0,048                | 0,035                | 0,042                | 0,024                | 0,000                      |
| Kvinne                         | 0,622                | 0,509                | 0,718                | 0,634                | 0,630                      |
| Innvandrer                     | 0,578                | 0,377                | 0,268                | 0,537                | 1,000                      |
| Ikke fullført VGO              | 0,557                | 0,149                | 0,028                | 0,244                | 0,259                      |
| VGO                            | 0,274                | 0,518                | 0,127                | 0,317                | 0,148                      |
| Høyere utdanning               | 0,170                | 0,333                | 0,845                | 0,439                | 0,593                      |
| Dagpenger 6 mnd før            | 0,730                | 0,632                | 0,620                | 0,756                | 0,481                      |
| I utdanning 6 mnd før          | 0,239                | 0,316                | 0,451                | 0,098                | 0,074                      |
| Sysselsatt 6 mnd før           | 0,248                | 0,254                | 0,282                | 0,244                | 0,519                      |
| Observasjoner                  | 230                  | 114                  | 71                   | 41                   | 27                         |
| <b>B. Fullført kurs 18 mnd</b> |                      |                      |                      |                      |                            |
| Utdanning med dagpenger        | 0,422                | 0,368                | 0,197                | 0,098                | 0,222                      |
| Sammenligningsgruppe           | 0,053                | 0,049                | 0,038                | 0,039                | 0,089                      |
| Estimert differanse            | 0,368***<br>(0,0278) | 0,319***<br>(0,0452) | 0,155***<br>(0,0438) | 0,0600<br>(0,0676)   | 0,131<br>(0,225)           |
| <b>C. Oppgradert utdanning</b> |                      |                      |                      |                      |                            |
| Utdanning med dagpenger        | 0,147                | 0,301                | 0,113                | 0,024                | 0,000                      |
| Sammenligningsgruppe           | 0,030                | 0,028                | 0,013                | 0,027                | 0,003                      |
| Estimert differanse            | 0,120***<br>(0,0210) | 0,272***<br>(0,0341) | 0,103***<br>(0,0280) | -0,00371<br>(0,0559) | -0,00399<br>(0,0462)       |
| <b>D. Sysselsatt 24 mnd</b>    |                      |                      |                      |                      |                            |
| Utdanning med dagpenger        | 0,609                | 0,675                | 0,648                | 0,634                | 0,481                      |
| Sammenligningsgruppe           | 0,531                | 0,599                | 0,565                | 0,569                | 0,526                      |
| Estimert differanse            | 0,0724<br>(0,0586)   | 0,0758<br>(0,0988)   | 0,0745<br>(0,116)    | 0,0412<br>(0,162)    | -0,0977<br>(0,361)         |
| <b>E. Kontantlønn 24 mnd</b>   |                      |                      |                      |                      |                            |
| Utdanning med dagpenger        | 19983                | 30041                | 35464                | 31437                | 17610                      |
| Sammenligningsgruppe           | 21595                | 26586                | 26805                | 25573                | 24262                      |
| Estimert differanse            | -2067<br>(2836)      | 3341<br>(5211)       | 8565<br>(6976)       | 4873<br>(9011)       | -8685<br>(17496)           |

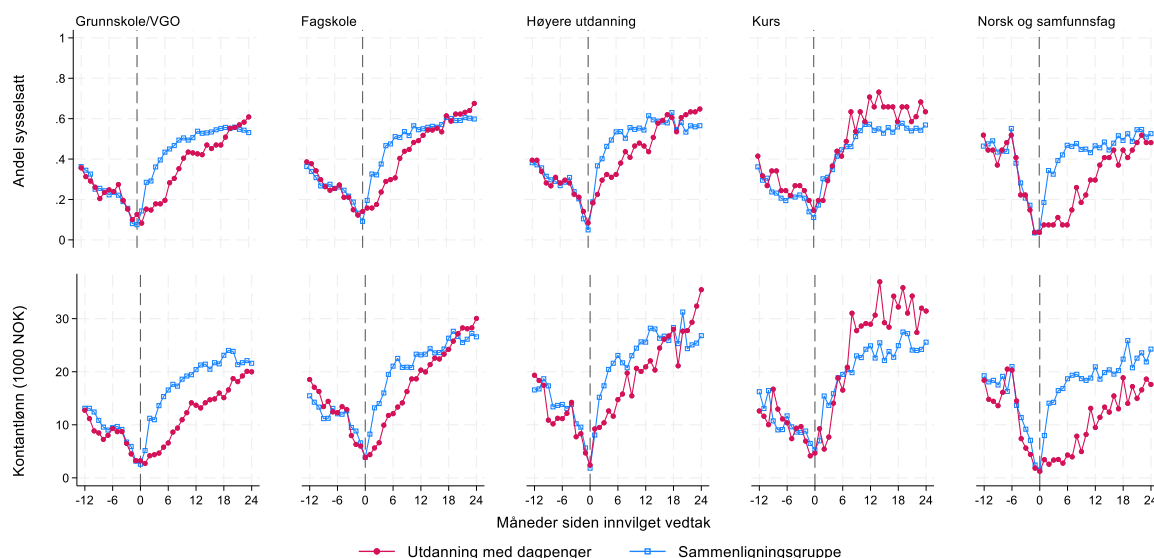
Note: Regresjoner kontrollerer for alder, kjønn, innvanderstatus, utdanning, og sysselsetting- og dagpengehistorikk.

Kontantlønn målt i desember 2023-kroner, inflatert ved konsumprisindeksen. Standardfeil er oppgitt i parenteser.

\*/\*\*/\*\*signifikant 10/5/1 prosent nivå.

Tidsutviklingen i arbeidsmarkedsutfall for høst 2021 kullet er beskrevet i Figur 8. Etter 24 måneder er sysselsettingsandelen mellom 60 og 70%, med unntak av deltakerne på

norsk kurs med omkring en av to i jobb. For planene Grunnskole/VGO, fagskole og høyere utdanning ligger sysselsettingen betydelig lavere enn for sammenligningsgruppen det første året, etterfulgt av en periode med konvergens. Etter omkring 20 måneder er sysselsettingen høyere for deltakerne enn for sammenligningsgruppen (med unntak for innvandrerne på norsk kurs). Mønsteret er tilsvarende for kontantlønn, selv om deltakerne på grunnskole/VGO-plan ikke passerer lønnsnivået for sammenligningsgruppen.



**Figur 8. Sysselsatt og kontantlønn før og etter vedtak om utdanning med dagpenger høsten 2021**

Note: Kontantlønn er inflatert til desember 2023 NOK og vist i 1000 NOK.

Arbeidsmarkedsutfallene i Figur 8 illustrerer tydelig at tidsperspektivet er viktig når vi har ambisjon om å kartlegge konsekvenser av deltakelse på et program eller tiltak med innelåsnings effekter. En kort utfallsperiode gir lett feil svar og to år er i vår sammenheng kort tid. Likevel er det viktig å understreke at en lang utfallsperiode ikke løser det fundamentale identifikasjonsproblemet. Med en innføring av en rettighet for alle (gitt objektive kriterier) er det umulig å etablere troverdige kontrafaktiske utfall for deltakerne på utdanning med dagpenger, enten vi ønsker å studere effekter på kompetanse eller senere arbeidsmarkedsutfall.

## 8 Opplæringstiltaket

NAV har over tid tilbudt tre typer opplæringstiltak: (1) Arbeidsmarkedsopplæring (AMO), (2) Fag- og yrkesopplæring på videregående nivå eller høyere yrkesfaglig utdanning (§7-2 b), og (3) Høyere utdanning (§7-2 c), se Skogstad m.fl. (2023). Disse tiltakene har eksistert i mange år, til dels under ulike navn og koder i NAVs systemer. Ettersom



utdanningsinnholdet i AMO-kursene ikke registreres systematisk, konsentrerer vi oss de to øvrige gruppene. Opplæringstiltak er ikke en rettighet for arbeidssøkende, men kan gis av NAV etter en individuell vurdering. Litt forenklet var opplæringstiltaket i praksis kun tilgjengelig for personer med nedsatt arbeidsevne fram til juli 2019. Av den grunn har vi valgt kull av deltakere på opplæringstiltaket med start august 2019 – februar 2020 (før pandemien) og et år etter pandemien (2022). Tabell 8 viser antall personer *uten nedsatt arbeidsevne* med oppstart på utdanningstiltak i årene 2019-20 og i 2022.

**Tabell 8. Antall personer med oppstart på opplæringstiltak i august 2019-februar 2020 og 2022, etter tiltak og ytelse**

| Aktivitetstatuskode | August 2019-februar 2020 |            |     |     | 2022 |            |     |     |
|---------------------|--------------------------|------------|-----|-----|------|------------|-----|-----|
|                     | AAP                      | DP         | ID  | IS  | AAP  | DP         | ID  | IS  |
| ENKFAGYRKE          | 3                        | <b>98</b>  | 171 | 106 | 8    | <b>155</b> | 200 | 170 |
| FORSFAGENK          | 0                        | <b>0</b>   | 0   | 0   | 0    | <b>1</b>   | 20  | 1   |
| GRUFAGYRKE          | 0                        | <b>25</b>  | 46  | 47  | 0    | <b>185</b> | 156 | 140 |
| HOYEREUTD           | 0                        | <b>0</b>   | 0   | 0   | 0    | <b>0</b>   | 0   | 1   |
| OPPLT2AAR           | 1                        | <b>0</b>   | 17  | 10  | 0    | <b>0</b>   | 0   | 0   |
| Total               | 4                        | <b>123</b> | 234 | 163 | 8    | <b>341</b> | 376 | 312 |

Note: ENKFAGYRK= Vgs/yrkesfaglig utdanning enkeltplass, FORSFAGENK= Vgs/yrkesfaglig utdanning enkeltplass, GRUFAGYRKE= Vgs/yrkesfaglig utdanning, HOYEREUTD= Høyere utdanning, OPPLT2AAR= 2-årig opplæringstiltak, AAP= Arbeidsavklaringspenger, DP= Dagpenger, ID= Ingen livsoppholdsyttelse i Arena, IS= Tiltakspenger. Personer med ID vil kunne ha kommunal ytelse fra NAV. Personer med nedsatt arbeidsevne er utelatt fra statistikken.

Tabell 9 viser kjennetegn ved dagpengemottakere med oppstart på opplæringstiltak i 2019-20 og 2022. For sammenlignings skyld har vi også lagt til en kolonne som viser statistikk for dem som fikk vedtak om utdanning med dagpenger i 2022, studert i hovedanalysene i denne rapporten. Vi har riktignok sett at det er betydelig variasjon innad i denne gruppen, både på tvers av utdanningsplaner og over kull, men formålet her er å vise hvordan de på opplæringstiltak skiller seg fra de som søkte om og fikk innvilget utdanning med dagpenger.

Tabellen viser at gjennomsnittsalderen til dagpengemottakere på opplæringstiltak var 36 og 37 år i de to periodene, som er noe høyere enn alderen til deltakerne på utdanning med dagpenger (35 år). Omkring 40% var kvinner, betydelig under gjennomsnittet blant deltakere på utdanning med dagpenger (55%). Innvandrerandelen var 33% i 2019-20 og 30% i 2022, langt lavere enn innvandrerandelen blant samtidige med vedtak om utdanning med dagpenger (48%). De største forskjellene finner vi for utdanning: 50% av de på opplæringstiltak i 2019-20 hadde ikke fullført videregående opplæring. Svært få hadde høyere utdanning (13%) og særlig sammenliknet deltakere på utdanning med dagpenger (35%).

Tabell 9 viser også store forskjeller i rekrutteringen til opplæringstiltak og utdanning med dagpenger. I 2022 var langt flere med vedtak om utdanning med dagpenger i gang med et utdanningsforløp seks måneder før vedtaket (39%) enn blant dem med oppstart på opplæringstiltak (15% for 2022-kullet). Det er antakelig ulike grunner til dette, men

forskjellen viser tydelig at de to tiltakene rekrutterer ulikt, selv om vi kun ser på den lille andelen av deltakere på opplæringstiltak som mottar dagpenger. Det vi har kalt «utdanningsdøren» inn i utdanning med dagpenger er langt mindre aktuell for opplæringstiltak.

**Tabell 9. Kjennetegn for personer med oppstart på opplæringstiltak i august 2019-februar 2020 og 2022, sammenlignet med personer med vedtak om utdanning med dagpenger i 2022**

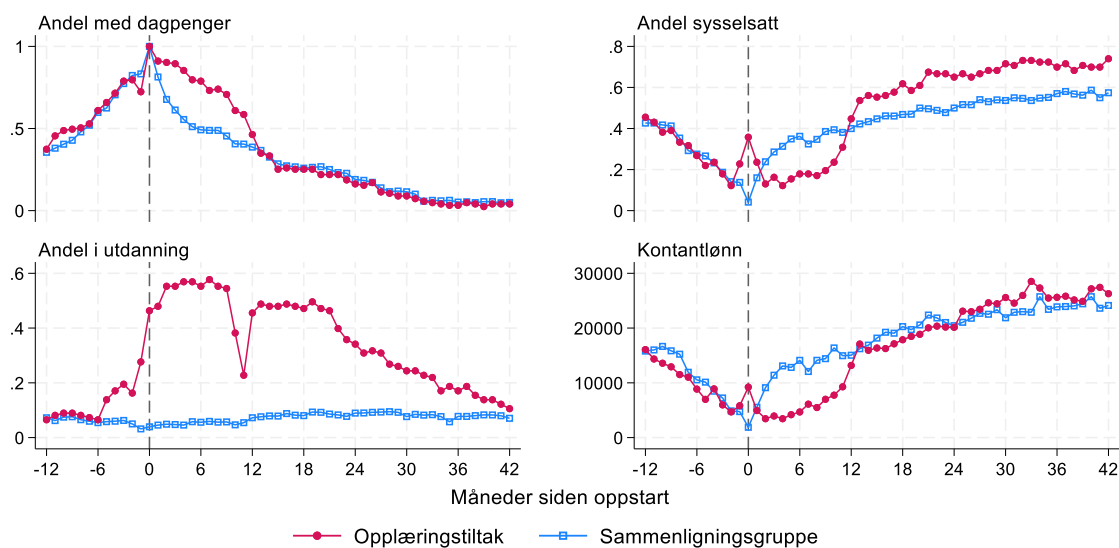
|                           | Opplæringstiltak |       | Utdanning med dagpenger i 2022 |
|---------------------------|------------------|-------|--------------------------------|
|                           | 2019-2020        | 2022  |                                |
| Alder                     | 36,0             | 37,0  | 35,2                           |
| Kvinne                    | 0,374            | 0,416 | 0,554                          |
| Innvandrer                | 0,333            | 0,361 | 0,476                          |
| Ikke fullført VGO         | 0,504            | 0,504 | 0,379                          |
| VGO                       | 0,366            | 0,364 | 0,271                          |
| Høyere utdanning          | 0,130            | 0,132 | 0,350                          |
| Dagpenger 6 måneder før   | 0,610            | 0,630 | 0,454                          |
| I utdanning 6 måneder før | 0,065            | 0,150 | 0,392                          |
| Sysselsatt 6 måneder før  | 0,268            | 0,276 | 0,409                          |
| Observasjoner             | 123              | 341   | 1899                           |

Note: Personer på opplæringstiltak består av dagpengemottakere med oppstart på opplæringstiltak, og utelukker personer med nedsatt arbeidsevne og personer med andre ytelser. Utdanning med dagpengegruppen er beskrevet i større detalj i Tabell 4. Alder er gjengitt som år, øvrige variabler er angitt som andeler.

Figur 9 og 10 viser tidsutviklingen av utfall for dagpengemottakere med oppstart på opplæringstiltak for de to kullene med hver sin sammenligningsgruppe. Disse er som tidligere satt sammen av øvrige dagpengemottakere på samme tidspunkt, men matchet på kjennetegn slik at de to gruppene har lik bakgrunn og var dagpengemottakere samtidig.

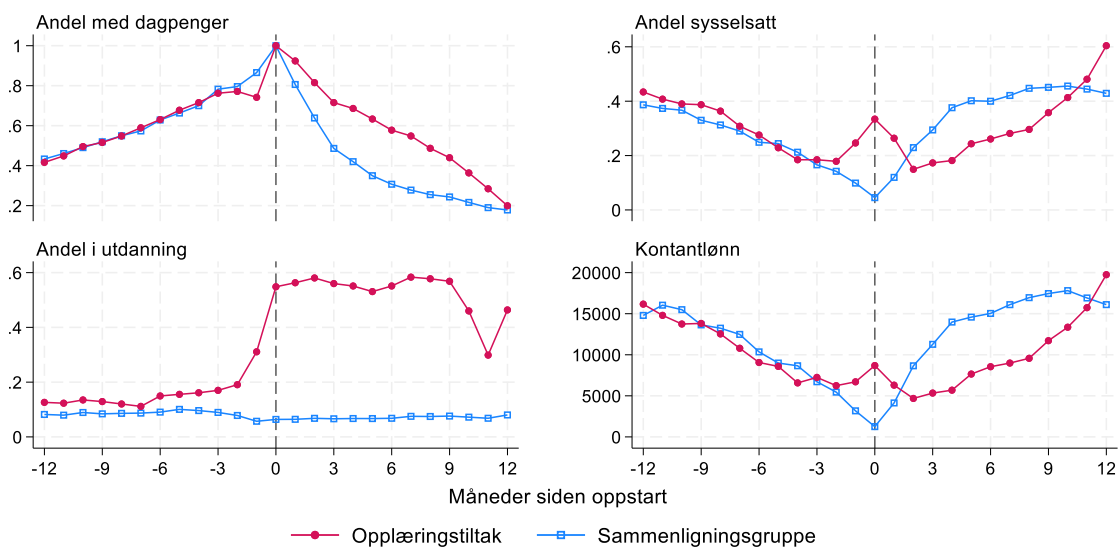
Forløpet det første året er likt for de to kullene. Tett på 60% var registrert i utdanning de første ni månedene. For arbeidsmarkedsutfall ser vi en noe overraskende midlertidig bedring de to-tre siste månedene før start på tiltaket. Deretter er sysselsetting og lønn lavere enn i sammenligningsgruppen fram til 12 måneder der deltakerne har det høyeste nivået.

Den største fordelten med å studere personer med oppstart i 2019-20 er den lange oppfølgingsperioden for arbeidsmarkedsutfall, hele fire år (48 måneder i figuren). Et tydelig mønster er at arbeidsmarkedsutfall over tid utvikler seg til fordel dem som var på opplæringstiltak. Mens sysselsettingen i sammenligningsgruppen stabiliserte seg rundt 54% etter to år, vokste andelen sysselsatte blant de som var på opplæringstiltak jevnlig og nådde et nivå på 70% fire år etter oppstart.



**Figur 9. Utfall for dagpengemottakere med opplæringstiltak. Før og etter oppstart i august 2019-februar 2020**

Note: Sysselsatt definert som kontaktlønn > G/12 i gjeldende måned. I panelet for kontaktlønn er lønnen inflatert til desember 2023 NOK.

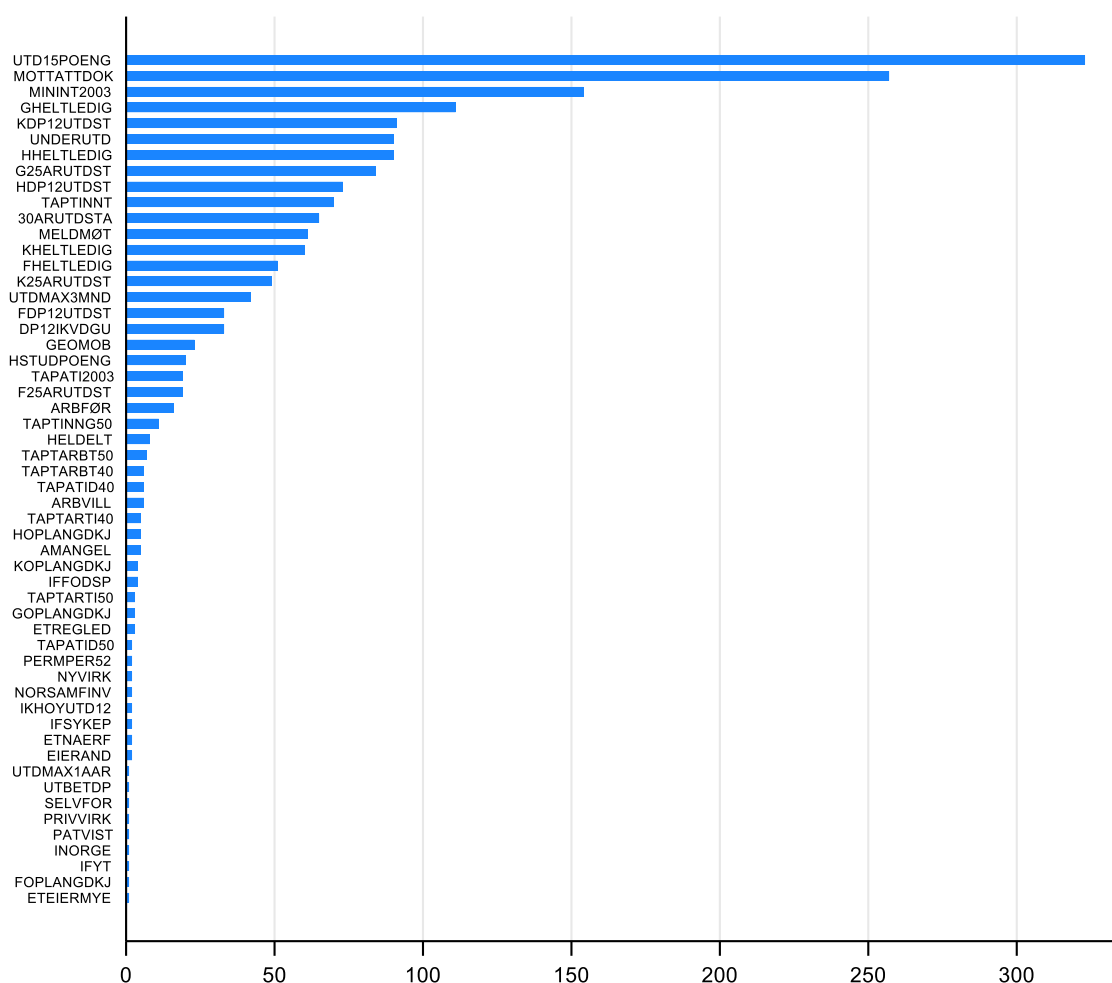


**Figur 10. Utfall for dagpengemottakere med opplæringstiltak. Før og etter oppstart i 2022**

Note: Sysselsatt definert som kontaktlønn > G/12 i gjeldende måned.

## 9 Avslag

Mange som søkte om utdanning med dagpenger fikk avslag på søknaden. I 2022 fikk 963 personer avslag på søknaden uten medhold i eventuell klage. Figur 11 viser fordelingen av vilkår som ikke var oppfylt i avslagene, og det framkommer at den vanligste avslagsgrunnen var at studiet var for omfattende ved at studiets progresjon overskred 15 studiepoeng per halvår. Dette vilkåret trer i kraft for de som søker om dagpenger under høyere utdanning, hvor det er satt en øvre grense ved 15 studiepoeng per semester (se Tabell 1). En av tre (323/963) av alle søkere som fikk avslag oppfylte ikke dette vilkåret. Mangelfull dokumentasjon og manglende minsteinntekt for dagpenger er de to nest viktigste avslagsgrunnene.



**Figur 11. Avslagsgrunner på søknader i 2022**

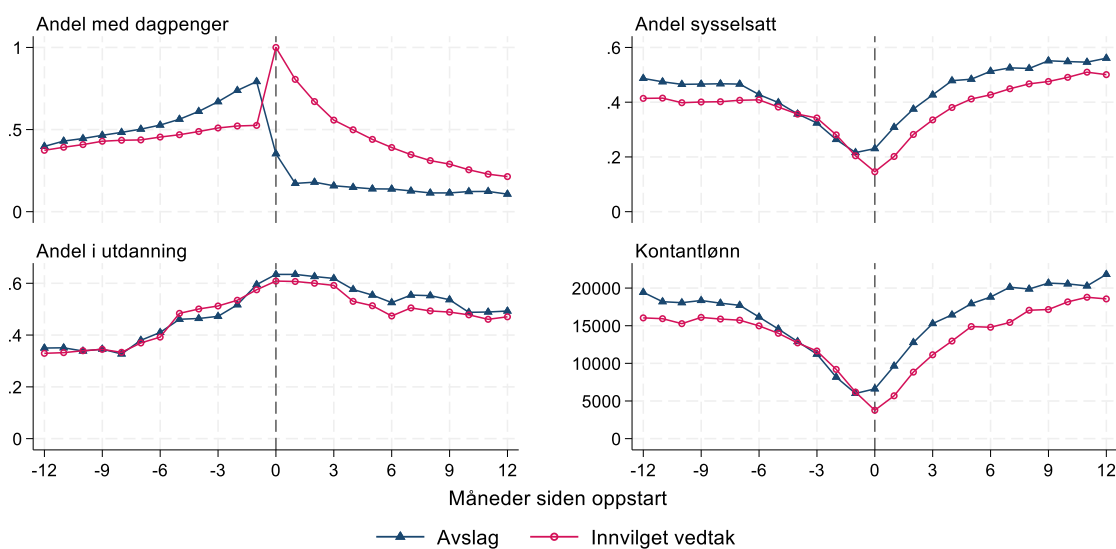
Note: Figuren viser vilkårskoder oppført i avslåtte søknader om utdanning med dagpenger i 2022. Mange søknader oppfylte ikke flere vilkår. Totalt antall søkere med avslag= 963; totalt antall vilkårskoder i avslåtte søknader= 1937. Se forklarende oversikt over vilkårskodene i Appendiks Tabell A-4.

Tabell 10 viser kjennetegn ved søkerne som fikk avslag i 2022, sammenlignet med dem som fikk innvilget vedtak (analysert tidligere i rapporten). Et slående trekk er forskjellen i utdanningsnivå. I avslagsgruppen er det langt færre uten fullført videregående og flere med høyere utdanning (44% mot 35%.) Dette henger nok sammen med at mange fikk sin søknad avslått fordi deres utdanningsplan omfattet høyere utdanning med mer enn 15 studiepoeng per semester. Det er noe færre innvandrere i avslagsgruppen. Aktiviteter 6 måneder før søknad er relativt likt fordelt i de to gruppene.

**Tabell 10. Avslagsmønster 2022. Kjennetegn ved personer med avslag og innvilget vedtak**

|                       | Avslag | Innvilget vedtak |
|-----------------------|--------|------------------|
| Alder                 | 34,8   | 35,2             |
| Kvinne                | 0,555  | 0,554            |
| Innvandrere           | 0,393  | 0,476            |
| Ikke fullført VGO     | 0,191  | 0,379            |
| VGO                   | 0,366  | 0,271            |
| Høyere utdanning      | 0,443  | 0,350            |
| Dagpenger 6 mnd før   | 0,528  | 0,454            |
| I utdanning 6 mnd før | 0,410  | 0,392            |
| Sysselsatt 6 mnd før  | 0,428  | 0,409            |
| Observasjoner         | 963    | 1899             |

Note: Innvilget vedtak gruppen består av de to kullene fra 2022 som ble analysert i tidligere avsnitt.



**Figur 12. Dagpenger, deltakelse i utdanning, sysselsetting og kontantlønn for personer med avslått vs. innvilget søknad om utdanning med dagpenger i 2022**

Utviklingen i dagpengemottak, deltakelse i utdanning, sysselsetting og kontantlønn et år før og etter vedtak er vist i Figur 12 for personer med godkjent og avslått søknad. For dagpenger er det et hopp fra omkring 50% til 100% fra måneden før for personene med godkjent søknad. Mønsteret for avslagsgruppen

er svært ulikt. Ikke bare fikk de avslag på utdanning med dagpenger, men andelen som mottok dagpenger falt fra 80% måneden før til 20% måneden etter vedtaket. Denne utviklingen motsvares av en (svært) svak økning i sysselsetting og kontantlønn rundt vedtaksmåneden.

Omkring halvparten var registrert i utdanning månedene før vedtaket og denne andelen er stående lik for de to gruppene. De følger hverandre tett med et nivå på 50-60% de neste tolv månedene. Om noe var det litt flere i avslagsgruppen registrert i utdanning.

De som fikk avslag lyktes bedre i arbeidsmarkedet etter vedtaksmåneden og forskjellen er relativt stabil gjennom de første tolv månedene. Det er få tegn til konvergens i arbeidsmarkedsutfall over tid, slik vi så for deltakerne da de ble målt opp mot en sammenligningsgruppe av helt ledige med dagpenger på samme tidspunkt.

Fra et metodologisk ståsted utgjør de som fikk avslag på søknaden om utdanning med dagpenger en interessant gruppe som, i prinsippet, kan danne grunnlag for å anslå kontrafaktiske utfall for gruppen med innvilgete vedtak. Avslagsgruppen har vist interesse for tiltaket, men er avvist av ulike grunner fordi de ikke oppfyller objektive kriterier. Søkere med avslag som metode for kontrafaktiske utfall krever at forskeren er i stand til å identifisere grupper av søkere som var tett på marginen for innvilgelse av søknaden, dvs identifisere marginale avslag og marginalt innvilgete vedtak. Lykkes en i dette vil man kunne anta at utfall etter vedtaksdato for gruppen med avslag er representative for hva som ville ha skjedd med dem som fikk innvilget vedtak om de ikke hadde fått innvilget søknaden. I vårt tilfelle er det flere grunner til at en slik identifikasjonsstrategi er tvilsom. Relativt få deltakere totalt og særlig rundt vedtaksterskelen vil gjøre den statistiske styrken svak. En annen grunn er at regelverket er svært tydelig og få avslag kan vises til som utfall av «tilfeldig» skjønn.<sup>7</sup> Endelig er det klare tegn på at avslagsgruppen som helhet skiller seg ut med betydelig bedre kvalifikasjoner enn de med vedtak.

## 10 Konklusjoner

Etter liberaliseringen av det ordinære regelverket for utdanning med dagpenger 1. oktober 2021 har relativt få arbeidssøkere benyttet seg av muligheten. I 2022 fikk 1 899 personer godkjent søknad om utdanning med dagpenger, men omkring en tredel (963) av søkerne fikk avslag. Den viktigste grunnen til avslag var at den høyere utdanningen søkeren planla ville utgjøre mer enn 15 studiepoeng per semester.

---

<sup>7</sup> Søknadene i 2022 ble behandlet av 259 saksbehandlere med 12 saker i gjennomsnitt. Det er betydelig variasjon i avslagsprosent på tvers av saksbehandlere, men med så få saker per behandler kan det skyldes systematiske forskjeller blant søkerne. Internasjonal forskning på utfall i rettsaker og omsorgsovertakelser i barnevernet argumenterer for at avslagsprosenten er tilfeldig med hensyn på søkerkjennetegn. Det er vanskelig å peke på tilfeldig skjønn i søknader om dagpenger som tilstrekkelig viktig til å kunne bruke «saksbehandlerstrenghet» som kilde til tilfeldig variasjon i deltakelse.



I svært mange godkjente søknader var den arbeidssøkende allerede i gang med utdanning i forkant. Nesten 60% var registrert i utdanning måneden før vedtaket. NAV har ikke registrert hvorvidt unntak fra krav om ledighetsperiode ved pågående utdanning ble benyttet. Dette unntaket har vært motivert utfra ønsket om å unngå avbrudd i pågående utdanning. For oss forskere var det overraskende at en så stor andel benyttet denne utdanningsdøren inn i ordningen.

For deltakerne med start våren 2022 og med plan for grunnskole/VGO eller fagskole oppnådde en av tre et fullført kurs, mens fullføringsandelen var langt lavere for høyere utdanning (ca 15%). Kursfullføring representerer ikke nødvendigvis en oppgradering av formell kompetanse og andelen med oppgradert utdanning er som ventet lavere og ligger for de ordinære utdanningene på 6-28% på tvers av planer og kull.

Selv om svært få i sammenligningsgruppen av helt ledige dagpengemottakere oppnådde fullført kurs eller oppgradert kompetanse er det umulig å tolke utdanningsutfallene som effekt av ordningen. Det er særlig tvilsomt fordi mange deltakere var i utdanning månedene før. Ville de virkelig avbrutt utdanningsforløpet om dagpengeregelverket ikke var endret? Vi har dessuten ingen god metode for å teste mulige tilpasninger til det nye regelverket. Dersom personer som var i gang med utdanning kunne påvirke sannsynligheten for å kvalifisere til dagpenger samtidig ville det fremstå som en gunstig studiefinansiering.

For vårkullet (høstkullet) 2022 har vi kartlagt arbeidsmarkedsutfall i opptil 18 (12) måneder etter vedtaket. Etter 12 måneder varierer sysselsettingsandelen for deltakerne mellom 50 og 60% på tvers av grupper. Sysselsettingen for sammenligningsgruppene er gjennomgående høyere, men utviklingen i forskjellen over tid viser en klar konvergens for både grunnskole/VGO og fagskoleplanene. For både høyere utdanning og norsk/samfunnskunnskap for innvandrere er sysselsettingen for deltakerne og sammenligningsgruppen svært like i hele perioden.

Vår kartlegging av personer uten nedsatt arbeidsevne på opplæringstiltak i 2019-20 og 2022 viser bakgrunnen er ulik den vi finner blant utdanning med dagpenger i 2022.

50% av deltakere på opplæringstiltak i 2022 hadde ikke fullført videregående opplæring og få hadde høyere utdanning (13%), sammenliknet deltakere på utdanning med dagpenger (35%). Andel kvinner og innvandrere var noe lavere på opplæringstiltaket enn blant dem som fikk vedtak om dagpenger under utdanning i 2022.

Det er umulig å evaluere arbeidsmarkedseffektene av utvidet mulighet til utdanning med dagpenger innenfor et kontrafaktisk rammeverk der effekten er bidraget til forskjell i framtidig sysselsetting og lønn. Dette skyldes ikke kun manglende data i etterperioden. Når utdanning med dagpenger ble innført som en rett for alle på samme tidspunkt er det i praksis umulig å kartlegge troverdige effekter på framtidig sysselsetting og arbeidsinntekt. Dette bør ikke komme som noen overraskelse, verken på fagmyndigheter, departement eller politikere. En troverdig metode for å evaluere effekter må etableres ved implementering (se for eksempel diskusjon i NOU 2018:13)

for å sikre en sammenligningsgruppe som ikke er selvselektert og dermed (potensielt) ulik deltakerne av en rekke uobserverte grunner.

Det er flere spørsmål som naturlig kan stilles i kjølvannet av denne rapporten. Ett av dem er hvorvidt ordningen fortsatt skal omfatte høyere utdanning. I 2022 hadde omkring 4 av 10 har høyere utdanning *før* de fikk vedtak om utdanning med dagpenger og denne andel er noe økende over tid. Omkring halvparten var registrert i utdanning i måneden før vedtaket. Det også nærliggende å vurdere utformingen av unntaket fra arbeidssøkerperiode for personer med pågående utdanning.

## 11 Referanser

Line Fossum Skogstad, Lars Christian Engebretsen og Christian S. Hillestad (2023),  
MULIGHETER OG BARRIERER I BRUKEN AV OPPLÆRINGSTILTAK I NAV

[https://arbeidogvelferd.nav.no/journal/2023/2/m-3118/Muligheter\\_og\\_barrierer\\_i\\_bruken\\_av\\_oppl%C3%A6ringstiltak\\_i\\_NAV](https://arbeidogvelferd.nav.no/journal/2023/2/m-3118/Muligheter_og_barrierer_i_bruken_av_oppl%C3%A6ringstiltak_i_NAV)

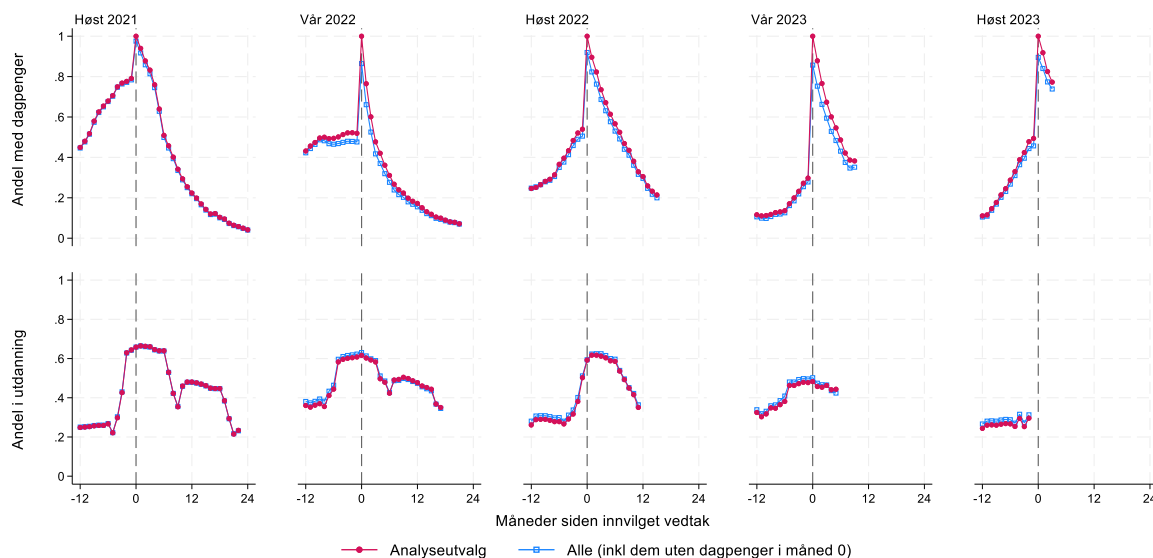
NOU 2018:13 Voksne i grunnskole og videregående opplæring. Finansiering av livsopphold. Kunnskapsdepartementet.

## 12 Appendiks

Appendikset inneholder utfyllende statistikk og tekst som av plasshensyn ikke er tatt med i selve rapporten.

### *Personer med innvilget vedtak, men som ikke mottok dagpenger*

I analyseutvalgene har vi utelatt personer som fikk innvilget sin søknad om utdanning med dagpenger, men som ikke er oppført i Arena som dagpengemottakere i samme måned eller måneden etter vedtaket. Dette gjelder 433 personer i gruppen på 3981 personer som fikk innvilget søknad mellom oktober 2021 og desember 2023. I Figur A-1 viser vi tidsprofilene for dagpengemottak og deltakelse i utdanning for den komplette gruppen (N= 3981) og for dem som danner analyseutvalget (N= 3548). Med unntak av selve vedtaksmåneden, viser de to settene svært like tidsprofiler.



**Figur A-1. Andel med dagpenger og i utdanning før og etter vedtak om utdanning med dagpenger, etter vedtakskull. Analyseutvalg og samtlige innvilgete vedtak inkludert dem som ikke mottok dagpenger etter vedtak**

#### Konstruksjon av sammenligningsgrupper

For å danne et mulig kontrafaktisk bilde av hvordan utfall ville utviklet seg for gruppene som fikk innvilget sin søknad om utdanning med dagpenger, har vi trukket ut helt ledige dagpengemottakere fra Arena og dannet sammenligningsgrupper for de enkelte utdanningsplanene. Sammenligningsgruppene er satt sammen for å være mest mulig lik hver av gruppene med innvilget søknad. Matching-algoritmen bruker kjennetegnene alder (i 5-årsintervaller), kjønn, innvandrersstatus, utdanning (3 nivåer), dagpenge- og sysselsettingshistorikk, og vedtaksmåned. For sammenligningsgruppen har vi trukket en tilfeldig måned der personen er helt ledig dagpengemottaker. Dagpenge- og sysselsettingshistorikk bygger på status en, tre og seks måneder før vedtak. Prinsippet er at analysegruppen og sammenligningsgruppen skal ha lik fordeling over mulige kombinasjoner av alle matching-kjennetegnene, men avvik vil forekomme for enkelte kjennetegn.

**Tabell A-1. Kjennetegn ved personer i sammenligningsgruppene brukt i analyser av vår og høst 2022 kullene**

|                       | Grunnskole/<br>VGO | Fagskole | Høyere<br>utdanning | Kurs  | Norsk/<br>samfunnsfag |
|-----------------------|--------------------|----------|---------------------|-------|-----------------------|
| <b>A. Vår 2022</b>    |                    |          |                     |       |                       |
| Alder                 | 31,8               | 38,4     | 41,0                | 37,2  | 36,8                  |
| Kvinne                | 0,491              | 0,500    | 0,628               | 0,514 | 0,652                 |
| Innvandrer            | 0,514              | 0,277    | 0,298               | 0,407 | 0,986                 |
| Ikke fullført VGO     | 0,651              | 0,199    | 0,033               | 0,386 | 0,406                 |
| VGO                   | 0,229              | 0,512    | 0,186               | 0,257 | 0,116                 |
| Høyere utdanning      | 0,121              | 0,289    | 0,781               | 0,357 | 0,478                 |
| Dagpenger 6 mnd før   | 0,474              | 0,578    | 0,526               | 0,507 | 0,449                 |
| I utdanning 6 mnd før | 0,083              | 0,063    | 0,087               | 0,080 | 0,081                 |
| Sysselsatt 6 mnd før  | 0,403              | 0,398    | 0,349               | 0,400 | 0,449                 |
| Observasjoner         | 5 133              | 3 437    | 2 920               | 2 867 | 964                   |
| <b>B. Høst 2022</b>   |                    |          |                     |       |                       |
| Alder                 | 33,7               | 36,6     | 38,5                | 40,9  | 38,0                  |
| Kvinne                | 0,558              | 0,495    | 0,659               | 0,390 | 0,641                 |
| Innvandrer            | 0,605              | 0,307    | 0,253               | 0,475 | 1,000                 |
| Ikke fullført VGO     | 0,574              | 0,188    | 0,055               | 0,254 | 0,333                 |
| VGO                   | 0,242              | 0,495    | 0,077               | 0,407 | 0,128                 |
| Høyere utdanning      | 0,184              | 0,317    | 0,868               | 0,339 | 0,538                 |
| Dagpenger 6 mnd før   | 0,405              | 0,347    | 0,176               | 0,424 | 0,256                 |
| I utdanning 6 mnd før | 0,104              | 0,101    | 0,140               | 0,090 | 0,106                 |
| Sysselsatt 6 mnd før  | 0,326              | 0,505    | 0,615               | 0,305 | 0,487                 |
| Observasjoner         | 801                | 474      | 435                 | 368   | 172                   |

Note: Sammenligningsgruppene er trukket fra helt ledig dagpengemottakere i 2022 og er vektet etter individkjennetegn slik at de er mest mulig lik gruppene som fikk innvilget søknad om utdanning med dagpenger.

### Detaljerte regresjonsresultater

I selve rapporten diskuterer vi de mest sentrale regresjonsresultatene, typisk den estimerte koeffisienten på en indikatorvariabel for om personen tilhører analyseutvalget (fikk innvilget vedtak). Denne koeffisienten gir oss den betingete forskjellen i utfall mellom analysegruppen og sammenligningsgruppen. Tabellene A-2 og A-3 viser de komplette regresjonsresultatene bakenfor Tabell 5, panel A. Formålet er å vise hvordan utfallene *fullført kurs innen 12 måneder* og *oppgradert høyeste fullførte utdanning* samvarierer med øvrige kjennetegn ved dagpengemottakere, og hvordan denne samvariasjonen skiller seg mellom de ulike utdanningsgruppene i analyseutvalget.

**Tabell A-2. Regresjonsanalyser for vår 2022-kullet. Avhengig variabel er indikator for fullført kurs innen 12 måneder av vedtaksdato**

|                          | Grunnskole/<br>VGO      | Fagskole                | Høyere<br>utdanning     | Kurs                   | Norsk/<br>samfunnsfag |
|--------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|------------------------|-----------------------|
| Utdanning m dagpenger    | 0,305***<br>(0,0240)    | 0,274***<br>(0,0352)    | 0,122***<br>(0,0344)    | 0,0786<br>(0,0536)     | 0,0582<br>(0,0875)    |
| Alder (ref <25)          |                         |                         |                         |                        |                       |
| Alder 25-29              | 0,000884<br>(0,00901)   | -0,0824***<br>(0,0122)  | -0,134***<br>(0,0262)   | -0,0567***<br>(0,0142) | 0,0116<br>(0,0485)    |
| Alder 30-34              | -0,0296***<br>(0,00954) | -0,0724***<br>(0,0121)  | -0,109***<br>(0,0262)   | -0,0227<br>(0,0153)    | 0,0376<br>(0,0479)    |
| Alder 35-39              | -0,0421***<br>(0,0112)  | -0,0716***<br>(0,0127)  | -0,124***<br>(0,0263)   | -0,0559***<br>(0,0145) | 0,0220<br>(0,0496)    |
| Alder 40-44              | -0,0328***<br>(0,0114)  | -0,0874***<br>(0,0144)  | -0,137***<br>(0,0268)   | -0,0556***<br>(0,0146) | 0,00875<br>(0,0482)   |
| Alder 45+                | -0,0511***<br>(0,0125)  | -0,0904***<br>(0,0118)  | -0,141***<br>(0,0263)   | -0,0585***<br>(0,0136) | 0,0279<br>(0,0500)    |
| Kvinne                   | 0,0266***<br>(0,00581)  | -0,00407<br>(0,00607)   | 0,0116*<br>(0,00612)    | 0,00294<br>(0,00709)   | 0,00767<br>(0,0110)   |
| Innvandrere              | -0,0117*<br>(0,00609)   | 0,0317***<br>(0,00665)  | 0,0128*<br>(0,00677)    | 0,0181**<br>(0,00742)  | 0<br>(,)              |
| Utdanning (ref ikke VGO) |                         |                         |                         |                        |                       |
| VGO                      | -0,0267***<br>(0,00696) | 0,00391<br>(0,00752)    | -0,0439**<br>(0,0177)   | -0,0169*<br>(0,00901)  | -0,0158<br>(0,0195)   |
| Høyere utdanning         | 0,00377<br>(0,00935)    | 0,0108<br>(0,00883)     | -0,0386**<br>(0,0164)   | -0,000738<br>(0,00958) | 0,0108<br>(0,0126)    |
| DP måned -1              | 0,0323**<br>(0,0135)    | -0,0368***<br>(0,0128)  | 0,00369<br>(0,0130)     | -0,0243<br>(0,0156)    | 0,00358<br>(0,0170)   |
| DP måned -3              | -0,0748***<br>(0,0148)  | 0,0441***<br>(0,0140)   | 0,00180<br>(0,0162)     | 0,000483<br>(0,0152)   | 0,00316<br>(0,0195)   |
| DP måned -6              | 0,0195**<br>(0,00979)   | -0,0475***<br>(0,00983) | 0,00699<br>(0,0103)     | 0,0288**<br>(0,0123)   | 0,00508<br>(0,0175)   |
| Sysselsatt mnd -1        | 0,00851<br>(0,00851)    | -0,0251***<br>(0,00931) | -0,00903<br>(0,00910)   | -0,00726<br>(0,0103)   | -0,0326<br>(0,0202)   |
| Sysselsatt mnd -3        | 0,00812<br>(0,00948)    | -0,0369***<br>(0,00940) | -0,0308***<br>(0,00980) | -0,0125<br>(0,0119)    | 0,00617<br>(0,0161)   |
| Sysselsatt mnd -6        | -0,0446***<br>(0,00767) | -0,00121<br>(0,00900)   | 0,0367***<br>(0,00948)  | -0,00339<br>(0,00980)  | -0,00979<br>(0,0144)  |
| Konstantledd             | 0,0857***<br>(0,00961)  | 0,135***<br>(0,0141)    | 0,172***<br>(0,0314)    | 0,0777***<br>(0,0130)  | -0,00477<br>(0,0497)  |
| Observasjoner            | 5717                    | 3638                    | 3184                    | 3028                   | 1060                  |

Note: Standardfeil i parenteser, \*  $p < 0,1$ , \*\*  $p < 0,05$ , \*\*\*  $p < 0,01$

**Tabell A-3. Regresjonsanalyser for vår 2022-kullet. Avhengig variabel er indikator for oppgradert nivå på høyeste fullførte utdanning**

|                          | Grunnskole/<br>VGO      | Fagskole                | Høyere<br>utdanning     | Kurs                    | Norsk/<br>samfunnsfag  |
|--------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|-------------------------|------------------------|
| Utdanning m dagpenger    | 0,162***<br>(0,0270)    | 0,263***<br>(0,0290)    | 0,0830***<br>(0,0261)   | 0,0874<br>(0,0583)      | 0,0204<br>(0,0667)     |
| Alder (ref <25)          |                         |                         |                         |                         |                        |
| Alder 25-29              | -0,141***<br>(0,0101)   | -0,143***<br>(0,0100)   | -0,0386*<br>(0,0198)    | -0,159***<br>(0,0154)   | 0,0808**<br>(0,0370)   |
| Alder 30-34              | -0,142***<br>(0,0107)   | -0,136***<br>(0,00995)  | -0,0207<br>(0,0199)     | -0,148***<br>(0,0167)   | -0,00205<br>(0,0365)   |
| Alder 35-39              | -0,132***<br>(0,0126)   | -0,136***<br>(0,0104)   | -0,0424**<br>(0,0199)   | -0,122***<br>(0,0157)   | -0,0118<br>(0,0378)    |
| Alder 40-44              | -0,142***<br>(0,0129)   | -0,137***<br>(0,0119)   | -0,0523**<br>(0,0203)   | -0,151***<br>(0,0159)   | -0,0203<br>(0,0368)    |
| Alder 45+                | -0,170***<br>(0,0140)   | -0,147***<br>(0,00968)  | -0,0525***<br>(0,0199)  | -0,147***<br>(0,0148)   | -0,0162<br>(0,0381)    |
| Kvinne                   | 0,0238***<br>(0,00654)  | -0,0141***<br>(0,00499) | -0,00262<br>(0,00464)   | 0,00814<br>(0,00772)    | 0,0200**<br>(0,00840)  |
| Innvandrere              | -0,0402***<br>(0,00686) | 0,0131**<br>(0,00547)   | -0,0130**<br>(0,00513)  | -0,0272***<br>(0,00809) | 0<br>(,)               |
| Utdanning (ref ikke VGO) |                         |                         |                         |                         |                        |
| VGO                      | -0,0731***<br>(0,00784) | -0,00491<br>(0,00619)   | -0,0163<br>(0,0135)     | -0,0301***<br>(0,00982) | 0,0365**<br>(0,0149)   |
| Høyere utdanning         | -0,0331***<br>(0,0105)  | -0,000717<br>(0,00727)  | -0,0153<br>(0,0125)     | -0,00744<br>(0,0104)    | 0,0354***<br>(0,00962) |
| DP måned -1              | 0,0331**<br>(0,0152)    | -0,0321***<br>(0,0105)  | -0,00986<br>(0,00985)   | -0,0114<br>(0,0170)     | -0,0496***<br>(0,0130) |
| DP måned -3              | -0,0410**<br>(0,0167)   | 0,0137<br>(0,0115)      | -0,0128<br>(0,0123)     | 0,0161<br>(0,0166)      | -0,0190<br>(0,0149)    |
| DP måned -6              | 0,0192*<br>(0,0110)     | -0,00501<br>(0,00809)   | -0,00742<br>(0,00778)   | -0,0102<br>(0,0133)     | 0,0423***<br>(0,0134)  |
| Sysselsatt mnd -1        | -0,0233**<br>(0,00958)  | -0,00789<br>(0,00766)   | 0,00122<br>(0,00690)    | -0,0260**<br>(0,0112)   | -0,0523***<br>(0,0154) |
| Sysselsatt mnd -3        | 0,0380***<br>(0,0107)   | -0,0223***<br>(0,00773) | -0,0337***<br>(0,00743) | -0,00930<br>(0,0130)    | -0,0477***<br>(0,0123) |
| Sysselsatt mnd -6        | 0,0103<br>(0,00863)     | 0,000152<br>(0,00741)   | 0,00588<br>(0,00719)    | 0,00450<br>(0,0107)     | 0,0473***<br>(0,0110)  |
| Konstantledd             | 0,181***<br>(0,0108)    | 0,180***<br>(0,0116)    | 0,103***<br>(0,0238)    | 0,183***<br>(0,0142)    | 0,00132<br>(0,0379)    |
| Observasjoner            | 5717                    | 3638                    | 3184                    | 3028                    | 1060                   |

Note: Standardfeil i parenteser, \*  $p < 0,1$ , \*\*  $p < 0,05$ , \*\*\*  $p < 0,01$



**Tabell A-4. Avslagsgrunner (vilkår som ikke er oppfylt i avslåtte søknader)**

|            |                                                                                               |
|------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|
| 30ARUTDSTA | Har fylt 30 år ELLER har påbegynt utdanningen minst 12 uker før dato dagpenger innvilges fra  |
| AMANGEL    | Mangel på arbeid oa forhold arbeidsgiver ikke kan påvirke                                     |
| ARBFØR     | Arbeidsfør minst 50 %                                                                         |
| ARBVILL    | Villig til å ta ethvert arbeid                                                                |
| DP12IKVDGU | Innvilget dp for minst 12 uker siden ELLER begynt utd minst 12 uker før dp ELLER mangler skol |
| EIERAND    | Ikke eierandel på minst 20%                                                                   |
| ETEIERMYE  | Eierandel >50% ved flere etablerere med dagpenger                                             |
| ETNAERF    | Næringsfaglig vurdering innhentet                                                             |
| ETREGLED   | Registrert ledig og mottar dagpenger                                                          |
| F25ARUTDST | Har fylt 25 år ELLER har påbegynt utdanningen minst 12 uker før dato dagpenger innvilges fra  |
| FDP12UTDST | Innvilget dp. for minst 12 uker siden ELLER har begynt utd. minst 12 uker før dp. innvilges   |
| FHELTLEDIG | Bruker er helt arbeidsledig eller helt permittert                                             |
| FOPLANGDKJ | Opplæringsplanen er godkjent                                                                  |
| G25ARUTDST | Har fylt 25 år ELLER har påbegynt utdanningen minst 12 uker før dato dagpenger innvilges fra  |
| GEOMOB     | Villig til å ta arbeid hvor som helst i Norge                                                 |
| GHELTLEDIG | Bruker er helt arbeidsledig eller helt permittert                                             |
| GOPLANGDKJ | Opplæringsplanen er godkjent                                                                  |
| HDP12UTDST | Innvilget dp. for minst 12 uker siden ELLER har begynt utd. minst 12 uker før dp. innvilges   |
| HELDELT    | Villig til å ta arbeid på heltid og deltid                                                    |
| HHELTLEDIG | Bruker er helt arbeidsledig eller helt permittert                                             |
| HOPLANGDKJ | Opplæringsplanen er godkjent                                                                  |
| HSTUDPOENG | Utdanningen gir studiepoeng                                                                   |
| IFFODSP    | Har ikke fulle foreldrepenger eller svangerskapsenger                                         |
| IFSYPEP    | Har ikke fulle sykepenger                                                                     |
| IFYT       | Har ikke fulle ytelser                                                                        |
| IKHOYUTD12 | Har ikke allerede kombinert dagpenger med høyere utdanning i 12 måneder                       |
| INORGE     | Søker har opphold i Norge                                                                     |
| K25ARUTDST | Har fylt 25 år ELLER har påbegynt utdanningen minst 12 uker før dato dagpenger innvilges fra  |
| KDP12UTDST | Innvilget dp. for minst 12 uker siden ELLER har begynt utd. minst 12 uker før dp. innvilges   |
| KHELTLEDIG | Bruker er helt arbeidsledig eller helt permittert                                             |
| KOPLANGDKJ | Opplæringsplanen er godkjent                                                                  |
| MELDMØT    | Oppfyller krav til meldeplikt/møteplikt                                                       |
| MININT2003 | Oppfyller kravet til minste arbeidsinntekt                                                    |
| MOTTATTDOK | Mottatt dokumentasjon                                                                         |
| NORSAMFINV | Deltar på godkjent kurs i norsk og samfunnskunnskap for innvandrere etter integreringsloven   |
| NYVIRK     | Ny virksomhet                                                                                 |
| PATVIST    | Lønn/arbeidsforhold er ikke påvirket av arbeidstvist                                          |
| PERMPER52  | Er permittert mindre enn 52 uker siste 18 måneder                                             |
| PRIVVIRK   | Virksomheten er ikke stat, fylke eller kommune                                                |
| SELVFOR    | Antas å føre til selvforsørgelse                                                              |
| TAPATI2003 | Har tapt minst 50% av sin arbeidstid                                                          |
| TAPATID40  | Har tapt minst 40% av sin arbeidstid                                                          |
| TAPATID50  | Har tapt minst 50% av sin arbeidstid                                                          |
| TAPTARBT40 | Har tapt minst 40% av sin arbeidstid                                                          |
| TAPTARBT50 | Har tapt minst 50% av sin arbeidstid                                                          |
| TAPTARTI40 | Har tapt minst 40% av sin arbeidstid.                                                         |
| TAPTARTI50 | Har tapt minst 50% av sin arbeidstid.                                                         |
| TAPTINNG50 | Har tapt minst 50% av sin arbeidstid.                                                         |
| TAPTINNT   | Har tapt inntekt som arbeidstaker                                                             |
| UNDERUTD   | Er ikke under utdanning                                                                       |
| UTBETDP    | Har mottatt utbetaling av dagpenger                                                           |
| UTD15POENG | Studiets progresjon er ikke større enn 15 studiepoeng per halvår                              |
| UTDMAX1AAR | Varigheten er ikke mer enn ett år ELLER det foreligger særlige grunner for mer enn ett år     |
| UTDMAX3MND | Omfanget av opplæringen tilsvarer maksimalt tre måneders opplæring på fulltid                 |

## Publikasjoner fra Frischsenteret

Alle publikasjoner er tilgjengelig i Pdf-format på : <https://www.frisch.uio.no/publikasjoner/>

### Rapporter

|        |                                                                                                                                                                       |                                                                          |
|--------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|
| 1/2011 | <b>Yrkesdeltaking på lang sikt blant ulike innvandrergupper i Norge</b>                                                                                               | Bernt Bratsberg, Knut Røed, Oddbjørn Raaum                               |
| 1/2012 | <b>NAV-refomen: Flere i arbeid – færre på trygd?</b>                                                                                                                  | Ragnhild Schreiner                                                       |
| 2/2012 | <b>Privatization of the absenteeism scheme: Experiences from the Netherlands</b>                                                                                      | Julia van den Bemd, Wolter Hassink                                       |
| 1/2013 | <b>Til, fra og mellom inntektssikringsordninger – før og etter NAV</b>                                                                                                | Elisabeth Fevang, Simen Markussen, Knut Røed                             |
| 2/2013 | <b>Sluttrapport fra strategisk instituttprogram om pensjonsforskning 2007-2012</b>                                                                                    | Erik Hernæs                                                              |
| 1/2014 | <b>Produktivitetsutviklingen etter NAV-reformen</b>                                                                                                                   | Sverre A.C. Kittelsen, Finn R. Førsund                                   |
| 2/2014 | <b>Sysselsetting blant funksjonshemmede</b>                                                                                                                           | Ragnhild C. Schreiner, Simen Markussen, Knut Røed                        |
| 3/2014 | <b>Produktivitetsanalyse av Universitets- og Høgskolesektoren 2004 – 2013.</b>                                                                                        | Dag Fjeld Edvardsen, Finn R. Førsund, Sverre A. C. Kittelsen             |
| 1/2015 | <b>Kan kjønnsforskjellen i sykefravær forklares av holdninger, normer og preferanser?</b>                                                                             | Karen Hauge, Simen Markussen, Oddbjørn Raaum, Marte Ulvestad             |
| 2/2015 | <b>Effekter av arbeidspraksis i ordinær virksomhet: Multiple og sekvensielle tiltak</b>                                                                               | Tao Zhang                                                                |
| 1/2016 | <b>Kompensasjonsgrader i inntektssikringssystemet for personer med svak tilknytning til arbeidsmarkedet</b>                                                           | Øystein Hernæs, Simen Markussen, Knut Røed                               |
| 2/2016 | <b>Bevegelser inn i, mellom og ut av NAVs ytelser</b>                                                                                                                 | Elisabeth Fevang, Simen Markussen, Knut Røed, Trond Christian Vigtel     |
| 1/2017 | <b>Yrkesaktivitet og pensjonsuttak etter pensjonsreformen</b>                                                                                                         | Erik Hernæs                                                              |
| 2/2017 | <b>Pensjonsordninger og mobilitet</b>                                                                                                                                 | Erik Hernæs                                                              |
| 1/2018 | <b>Virkninger av endringer i permitteringsregelverket Delrapport 1, utarbeidet av Oslo Economics og Frischsenteret på oppdrag fra Arbeids- og sosialdepartementet</b> | Ragnhild Haugli Bråten, Aleksander Bråthen, Nina Skrove Falch, Knut Røed |

|               |                                                                                                                                                                                   |                                                                                                        |
|---------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>2/2018</b> | <b>Virkninger av endringer i permitteringsregelverket<br/>Delrapport 2, utarbeidet av Oslo Economics og<br/>Frischsenteret på oppdrag fra Arbeids- og<br/>sosialdepartementet</b> | Nina Skrove Falch, Knut Røed,<br>Tao Zhang                                                             |
| <b>3/2018</b> | <b>New Insights from the Canonical Fisheries Model</b>                                                                                                                            | Eric Nævdal and Anders<br>Skonhoft                                                                     |
| <b>4/2018</b> | <b>Arbeids- og velferdsetatens arbeid med<br/>langtidsledige</b>                                                                                                                  | Nina Skrove Falch, Ragnhild<br>Cecilie Haugen, Magnus Våge<br>Knutsen, Knut Røed                       |
| <b>1/2019</b> | <b>Effektivitets- og produktivitetsanalyse av norske<br/>tingretter</b>                                                                                                           | Finn R. Førsund, Sverre A.C.<br>Kittelsen                                                              |
| <b>1/2020</b> | <b>Gråsoner i arbeidsmarkedet og størrelsen på<br/>arbeidskraftreserven</b>                                                                                                       | Elisabeth Fevang, Simen<br>Markussen, Knut Røed                                                        |
| <b>2/2020</b> | <b>Framework for Optimal Production and<br/>Transmission of Electricity</b>                                                                                                       | Finn R. Førsund                                                                                        |
| <b>3/2020</b> | <b>Kvantitativ beskrivelse av institusjonspopulasjonen</b>                                                                                                                        | Nina Drange, Øystein M.<br>Hernæs                                                                      |
| <b>1/2021</b> | <b>Early intervention in temporary DI: A randomized<br/>natural field experiment reducing waiting time in<br/>vocational rehabilitation</b>                                       | Karen Evelyn Hauge, Simen<br>Markussen                                                                 |
| <b>2/2021</b> | <b>Supported Employment eller «vanlig» oppfølging?<br/>Resultater fra et stort randomisert forsøk i NAV</b>                                                                       | Helene Berg, Karen E. Hauge,<br>Simen Markussen, Tao Zhang                                             |
| <b>3/2021</b> | <b>Delrapport 2: Kvantitativ evaluering av innføring av<br/>plikt for kommunene til å stille vilkår om aktivitet til<br/>sosialhjelpsmottakere under 30 år</b>                    | Øystein M. Hernæs                                                                                      |
| <b>4/2021</b> | <b>Rapport Delprosjekt 1: Beskrivende analyser – Barn<br/>og familier i barnevernet</b>                                                                                           | Nina Drange, Øystein M.<br>Hernæs, Simen Markussen,<br>Inger Oterholm, Oddbjørn<br>Raaum, Tor Slettebø |
| <b>5/2021</b> | <b>Underholdskrav, familieinnvandring og integrering</b>                                                                                                                          | Bernt Bratsberg, Oddbjørn<br>Raaum                                                                     |
| <b>1/2022</b> | <b>The Social Gradient in Employment Loss during<br/>COVID-19</b>                                                                                                                 | Annette Alstadsæter, Bernt<br>Bratsberg, Simen Markussen,<br>Oddbjørn Raaum, Knut Røed                 |
| <b>2/2022</b> | <b>Barn, unge og familier i barnevernet – En<br/>longitudinell registerstudie. Delprosjekt 2: Hvordan<br/>går det med barna?</b>                                                  | Nina Drange, Øystein M.<br>Hernæs, Simen Markussen<br>Inger Oterholm, Oddbjørn<br>Raaum, Tor Slettebø  |
| <b>3/2022</b> | <b>Indikatorer for å måle omstillingstempo i norsk<br/>økonomi</b>                                                                                                                | Elisabeth T. Isaksen, Knut<br>Røed, Tao Zhang                                                          |

|        |                                                                                                                                            |                                                                                          |
|--------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------|
| 1/2023 | Yrkesdeltakelse, inntekt og trygd blant ansatte i stillinger med særaldersgrense                                                           | Asbjørn Goul Andersen, Simen Markussen                                                   |
| 2/2023 | Utvikling av et forsøk med stipend til fagarbeidere. Rapport fra modellutviklings-fasen (fase 1)                                           | Karen Hauge, Nina Drange, Simen Markussen, Ester Bøckmann, Bjorn Dapi, Anna Hagen Tønder |
| 3/2023 | Forsøk med stipend til fagarbeidere. Rapport fra pilot-fasen (fase 2)                                                                      | Karen Hauge, Nina Drange, Simen Markussen, Ester Bøckmann, Bjorn Dapi, Anna Hagen Tønder |
| 4/2023 | Forsøk med stipend til fagarbeidere. Rapport fra hovedforsøket (fase 3)                                                                    | Nina Drange, Karen Hauge, Tao Zhang, Markus Roos Breines, Bjorn Dapi, Anna Hagen Tønder  |
| 5/2023 | Effektanalyse av redusert minstesats for mottakere av arbeidsavklaringspenger (AAP) under 25 år og avvikling av ung ufør-tillegget         | Hernæs, Øystein M., Ole Røgeberg, Helene Berg, Gro Malene Vestøl                         |
| 1/2024 | Risikokartlegging, målgruppe og senere utfall for ungdommer kartlagt for opphold i behandlingsinstitusjon 2013-2023                        | Øystein M. Hernæs                                                                        |
| 2/2024 | Kan en skattlegging av tobakksindustrien bidra til å nå tobakkspolitiske målsettinger? En vurdering ut fra et samfunnsøkonomisk perspektiv | Snorre Kverndokk                                                                         |
| 3/2024 | Syssetsetting blant eldre før, under og etter pandemien                                                                                    | Bernt Bratsberg, Knut Røed, Oddbjørn Raaum                                               |
| 4/2024 | Utvidet mulighet for å ta utdanning mens man mottar dagpenger<br>Del 2: Analyser av registerdata                                           | Bernt Bratsberg, Oddbjørn Raaum                                                          |

## Arbeidsnotater

|        |                                                                   |                                                        |
|--------|-------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------|
| 1/2011 | Job changes, wage changes, and pension portability                | Erik Hernæs, John Piggott, Ola L. Vestad, Tao Zhang    |
| 2/2011 | Sickness and the Labour Market                                    | John Treble                                            |
| 1/2012 | Dummy-encoding Inherently Collinear Variables                     | Simen Gaure                                            |
| 2/2012 | A Faster Algorithm for Computing the Conditional Logit Likelihood | Simen Gaure                                            |
| 3/2012 | Do medical doctors respond to economic Incentives?                | Leif Andreassen, Maria Laura Di Tommaso, Steinar Strøm |

|               |                                                                                                                                                                                           |                                                                                                              |
|---------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|               |                                                                                                                                                                                           |                                                                                                              |
| <b>1/2013</b> | <b>Pension systems and labour supply – review of the recent economic literature</b>                                                                                                       | Erik Hernæs                                                                                                  |
| <b>1/2016</b> | <b>Occupational crosswalk, data and language requirements</b>                                                                                                                             | Maria B. Hoen                                                                                                |
| <b>1/2022</b> | <b>Dokumentasjon av data fra undersøkelse om turnusordninger i kommunenes helse- og omsorgstjenester Spørreundersøkelse sendt til ledere ved virksomheter i helse- og omsorgssektoren</b> | Vilde Hoff Bernstrøm, Elisabeth Fevang, Heidi Gautun, Mari Holm Ingelsrud, Andreas Lillebråten, Otto Lillebø |