



Kunnskapsdepartementet - KD
Postboks 8119 Dep
0032 OSLO

Vår referanse: 19/00995-2
Arkivkode: A20
Saksbehandler: Ingunn Monsen,
Deres referanse: 19/1672-1
Dato: 27.08.2019

Høringsuttalelse - NOU 2018:13 Voksne i grunnskole- og videregående opplæring (Livsoppholdsutvalget)

KS viser til høringsbrev datert 26. mars 2019 med invitasjon til å gi en vurdering av forslagene i NOU 2018:13.

KS støtter det overordnede målet om høy yrkesdeltakelse i befolkningen, og er enig i at kompetanse er en viktig faktor for at den enkelte innbygger skal kunne ha en stabil og varig tilknytning til arbeidslivet. KS er positiv til at eksisterende støtteordninger, strukturer og regelverk gjennomgås med sikte på best mulig tilpasning til behovet for utdanning og kvalifisering i den voksne befolkningen, og at det vurderes mulige nye løsninger og modeller med samme formål.

Nedenfor kommenteres de fire hovedforslagene i utvalgets rapport, samt noen punkter under de andre forslagene.

I hvilken grad mener høringsinstansene at de fire hovedforslagene vil bidra til å øke voksnes deltakelse og gjennomføring av grunnskole- og videregående opplæring?

Kommunal grunnskolestønad til voksne i grunnskoleopplæring (kap. 11)

Utvalget foreslår at det prøves ut en ordning med en ny livsoppholdsytelse tilsvarende 2G årlig for voksne som deltar i fulltids grunnskoleopplæring, også kalt grunnskolestønad. Stønaden tildeles av kommunen, basert på en individuell behovsvurdering og etter gitte kriterier. Det foreslås at kommunene selv skal vurdere behovet for å etablere stønadsordningen, og om det eventuelt skal skje i samarbeid med andre kommuner. Dette er altså ikke en rettighetsfestet stønad. Videre blir det foreslått å legge opp til en forsøksperiode hvor ressurser til tiltaket øremerkes.

KS er i utgangspunktet positiv til at man vurderer virkemidler som kan bidra til at voksne innbyggere som mangler utdanning på grunnskolenivå, får økt mulighet til å skaffe seg slik utdanning. De som mangler utdanning på grunnskolenivå og er i alderen 25-54 år, er i all hovedsak innvandrere med fluktbakgrunn. Etter vår vurdering vil det å tilegne seg kunnskaper på nivå med den obligatoriske utdanningen i Norge, kunne bidra til økt deltakelse på andre samfunnsarenaer og derigjennom bedre integrering.

En betydelig del av målgruppen for en slik grunnskolestønad vil være tidligere deltakere i introduksjonsprogrammet uten fullført grunnskole fra hjemlandet, som trenger mer tid til å fullføre opplæringen. Erfaringsmessig er dette det segmentet blant introduksjonsdeltakerne som i minst grad lykkes med å få et varig fotfeste i det norske arbeidsmarkedet.

Mange kommuner har etterspurt bedre og mer stabile inntektssikringsordninger for deltakere med behov for videre opplæring. Slik sett kan en grunnskolestønad åpne en ny mulighet for en del av deltakerne, og bidra til at disse får tilstrekkelig ro og stabilitet til å fullføre opplæringen. KS antar derfor at innføring av en slik stønad vil kunne bidra til at flere gjennomfører grunnskoleopplæring, i tråd med utvalgets mandat. Som utvalget påpeker er imidlertid arbeidsmarkedseffektene av tiltaket usikre.

KS deler utvalgets vurderinger når det gjelder betydningen av grunnskoleopplæring ut over rene arbeidsmarkedseffekter av tiltaket. De grunnleggende ferdighetene og kunnskapene som grunnskoleopplæringen gir, har stor betydning for personene i målgruppen, deres muligheter for sosial integrering, opplevelse av tilhørighet til det norske samfunnet og muligheter for ivaretagelse av barn og øvrig familie. Mange kommuner anerkjenner dette, og ønsker at slike aspekter ved det lokale integreringsarbeidet skal gis større vekt. Særlig for gruppen deltakere med svak skolebakgrunn, helseutfordringer, og dårligst utsikter for varig arbeid, er dette svært viktig.

Samtidig mener KS at hensynet til generell kunnskapsheving for målgruppen må veies opp mot den målrettede innsatsen for arbeidsmarkedintegrering av samme gruppe. For enkelte i målgruppen må det antas at videre grunnskoleopplæring med en årlig stønad på 2G vil framstå som attraktivt. Selv om fullført grunnskole er en forutsetning for videre utdanning og varig tilknytning til arbeidslivet på sikt, vil en del av målgruppen av ulike årsaker likevel ha begrensede muligheter for å kunne fortsette med videregående opplæring og komme i varig arbeid etter grunnskoleopplæringen. Tiden det tar å fullføre hele opplæringsløpet, den enkeltes motivasjon, alder, bakgrunn og helsemessige forhold er viktige faktorer. I den grad ønske om grunnskoleopplæring med stønad kommer i konflikt med kvalifiseringstiltak rettet mot rask overgang til arbeid, må det vurderes hva som er mest hensiktsmessig både for den enkelte og i et samfunnsøkonomisk perspektiv.

Etter KS' vurdering kan ordningen med grunnskolestønad bli krevende for kommunene å forvalte, og den kan medføre en del faglige utfordringer knyttet til formål med ordningen, likebehandling og kriterier for tildeling av stønad. KS forutsetter at slike problemstillinger drøftes i det videre arbeidet med å legge føringer for et eventuelt forsøk, i tett dialog med kommunene som skal gjennomføre forsøket. De utfordringene vi har pekt på tilsier at utvalgets forslag om et tilfeldig uttrekk av kommuner for deltakelse i forsøk kan bli krevende. KS anbefaler at et eventuelt forsøk med kommunal grunnskolestønad gjennomføres av kommuner som selv ønsker å prøve ut ordningen.

KS mener at innvilgelse av grunnskolestønad ikke må gå på bekostning av mottakers rettigheter til å søke og motta andre offentlige stønader, som for eksempel statlig bostøtte. Vi gjør også oppmerksom på at grunnskolestønnen kan få implikasjoner for enkeltpersoners rettigheter til familiegjenforening og permanent oppholdstillatelse etter nye regler om inntektskrav i utlendingsloven, som må vurderes.

En eventuell innføring av kommunal grunnskolestønad som skissert i utredningen, kan gi merkostnader for kommunene. Samtidig vil en innføring av grunnskolestønad på 2G årlig ventelig medføre at utgiftene til økonomisk stønad til målgruppen går ned. Innføring av ordningen vil imidlertid gi kostnader til forvaltning og saksbehandling ved de kommunale NAV-kontorene dersom ordningen legges dit. Det er også sannsynlig at antall voksne elever i grunnskoleutdanning vil øke dersom den skisserte stønadsordningen innføres. KS mener det må gjennomføres mer nøyaktige beregninger av de økonomiske konsekvensene for kommunene når rammene for et eventuelt forsøk blir klarere.

Dagpenger ved grunnskole- og videregående opplæring (kap. 8)

Utvalget foreslår at helt ledige i alderen 30-55 år med dagpengerettigheter kan kombinere mottak av dagpenger med opplæring på heltid for å fullføre grunnskole eller videregående opplæring, uten krav om å være disponibel for arbeidsmarkedet. Dagpengene foreslås satt til 60 prosent av ordinært nivå ved heltids opplæring og tilpasset varighetsbegrensningene i dagens regelverk. Ordningen kan starte tidligst etter 3 måneders arbeidssøkerperiode. Det settes krav til samarbeid om utdanningsplan som godkjennes av NAV-kontoret. Dagens sanksjoneringsregelverk foreslås gjeldende.

KS støtter dreiningen mot en tettere kobling mellom arbeidsmarkedstiltak, formell grunnopplæring, særlig videregående opplæring, og ytelser fra NAV. Det vises her blant annet til høringssvar fra KS til Arbeids- og sosialdepartementet i april ang. endringer i forskrift om arbeidsmarkedstiltak. KS er positive til tiltak som gjør grunn- og videregående opplæring mer fleksibel og mer tilgjengelige for voksne, for å sikre en mer stabil og varig tilknytning til arbeidslivet. Erfaringsvis er tverrsektorielt samarbeid viktig for å lykkes. For eksempel viser erfaringene fra prosjektet *Menn i helse* at godt samarbeid mellom NAV, kommuner og fylkeskommuner er avgjørende. Målgruppen er menn i alderen 25-55 år som mottar ytelser fra NAV, og 92 prosent av deltakerne i prosjektet har fått jobb. Ut fra erfaringene i dette prosjektet er det også grunn til å vurdere om den nedre aldersgrensen for dagpenger ved grunnopplæring bør være 25 år og ikke 30 år som foreslått av utvalget. Det vises her også til drøftinger om hensiktsmessige nedre aldersgrenser i rapportene fra Etter- og videreutdanningsutvalget (EVU) og Sysselsettingsutvalget.

Forslaget om rett til dagpenger ved grunnskole- og videregående opplæring vil ha økonomiske konsekvenser i form av utgifter til opplæringen og økte dagpengeutbetalinger, samt administrative konsekvenser for NAV-kontorene. Før et eventuelt forsøk iverksettes er det viktig at det gjøres mer nøyaktige beregninger av merutgifter til opplæring i grunn- og videregående skole og eventuelt for den kommunale delen av NAV.

Lønnsrefusjon ved utdanningspermisjon (kap 9)

Utvalget foreslår at det prøves ut en ordning med lønnsrefusjon ved utdanningspermisjon for videregående opplæring i inntil 2 år for en begrenset målgruppe og etter gitte kriterier. Lønnsrefusjon ved utdanningspermisjon innrettes mot arbeidsgiver, etter søknad fra arbeidsgiver og arbeidstaker. Lønnsrefusjonen foreslås å dekke 50 prosent av deltakers lønn for den stillingsbrøken det innvilges permisjon i, oppad begrenset til 1,5 G. Utdanningen må legges opp slik at den kan gjennomføres innen rimelig tid. Arbeidstaker må ha vært ansatt i 3 år og jobbe 75 prosent, og arbeidstaker må innfri kravene i AML § 12-11. Utvalget foreslår at ordningen kun skal gjelde for private virksomheter med færre enn 50 ansatte. Utvalget foreslår at tilskuddsordningen legges til Kompetanse Norge.

KS er positiv til forsøk for å vinne erfaringer og ny kunnskap for mer treffsikre ordninger for å sikre livsopphold for voksne under kvalifisering i tråd med arbeidslivets behov. Når det gjelder forsøk med lønnsrefusjon ved utdanningspermisjon er det viktig at forsøksordningen innrettes slik at også kommunale arbeidsgivere kan søke tilskudd. I gjennomsnitt utføres om lag 15 prosent av alle årsverk i kommunene av såkalt «ufaglærte». Andelen er synkende, men den er fortsatt relativt høy innen sektorer som helse og omsorg og barnehager. En nylig rapport fra Samfunnsøkonomisk analyse viser at direkte og indirekte kostnader er fremtredende barrierer for kompetanseheving av ansatte for norske kommuner og fylkeskommuner. Kommuner, fylkeskommuner og offentlig eide virksomheter uttrykker en sterk bekymring knyttet til å rekruttere og beholde kompetanse. Kvalifisering av egne medarbeidere til fagbrev er viktig for å sikre kompetanse i tjenestene, og i kommunesektoren gjøres det en stor innsats for slik kvalifisering. I Kommunesektorens arbeidsgivermonitor (2017) oppgav nesten samtlige kommuner og fylkeskommuner å ha oppfordret og tilrettelagt for at medarbeidere kan ta fagbrev. Kommuner og fylkeskommuner har også kunnet søke noe støtte til lønnstilskudd ved kvalifisering av medarbeidere til

fagbrev eller etablering av ekstra læreplasser, og ordningen som er dekket av ubrukte OU-midler (tariffavtalte opplærings- og utviklingsmidler) har vært svært etterspurt.

Endringer i Lånekassen (kap 10)

Utvalget foreslår at forskrift om tildeling av utdanningsstøtte gjennomgås med tanke på å skille regelverket for voksne i grunnopplæringen fra studenter i høyere utdanning. Utvalget foreslår videre endring i støttekriterier, endring i størrelse på støtten og forslag til inntektsavhengig tilbakebetaling.

KS støtter forslagene om tydeliggjøring av regelverket, slik at det blir mer oversiktlig for den enkelte og for rådgivere og veiledere i ulike tjenester. KS støtter utvalgets vurderinger av behov for å tilpasse låneordninger til voksne i videregående opplæring, og vil se forslagene i sammenheng med høringen på EVU-utvalget i høst.

Hvordan vurderer høringsinstansene utvalgets øvrige forslag?

KS har noen kommentarer til forslagene som tar sikte på å bedre kvaliteten på utdanningsdata for videregående opplæring for voksne.

KS ser at det kan være behov for bedre data om gjennomføring av hvert enkelt trinn i videregående opplæring. KS vil klart foretrekke at dette løses ved å utnytte data som allerede blir rapportert, slik utvalget skisserer, fremfor å pålegge fylkeskommunene tilleggsrapportering.

KS støtter også utvalgets anbefaling om å etablere bedre samordnet, landsomfattende statistikk om søkning og inntak til videregående opplæring for voksne søkere. Det er også mangelfulle data om hvilke tilbud voksne får, f.eks. om de får et tilbud om plass i ungdomsopplæringen, eller et tilbud om opplæring spesielt tilrettelagt for voksne. De som avlegger fag- eller svenneprøve etter praksiskandidatordningen er voksne. Dette synliggjøres ikke godt nok i dagens statistikk.

Det er nødvendig å ha god statistikk for å kunne utforme gode tiltak for kvalifisering av voksne, og for å kunne utforme en helhetlig regional (og nasjonal) kompetansepolitikk. KS er enig i at krav til bedre rapportering på voksne vil gi et bedre grunnlag for utvikling av tilbud til disse, både når det gjelder kvalifisering og rekvalifisering.

Andre kommentarer

Utvalget påpeker at effektene av de foreslåtte tiltakene er usikre, og foreslår derfor en skrittvis tilnærming der tiltak først prøves ut gjennom forsøksordninger. KS deler denne vurderingen, og vi stiller oss positive til at det igangsettes forsøksordninger med de forbehold som er nevnt over. Forsøksordninger vil gi mulighet til å bygge opp erfaringsbasert kunnskap om hvordan tiltakene virker og om de økonomiske og administrative konsekvensene, før det eventuelt etableres permanente ordninger.

Med vennlig hilsen

Helge Eide
områdedirektør

Rune Bye
avdelingsdirektør

