

Høringsnotat

Forslag om endringer i tiltaksforskriften (endringer i kapittel 7.
Opplæring)

Dato: 24.10.2024

Høringsfrist: 6. desember 2024

Innhold

1	Innledning.....	3
2	Bakgrunn.....	3
3	Gjeldende rett.....	4
3.1	Arbeidsrettet bistand.....	4
3.2	Opplæringstiltak.....	4
3.2.1	Personkrets, varighet, tilskudd og anskaffelse	5
3.3	Ny opplæringslov	5
4	Departementets vurderinger og forslag	6
4.1	AMO-kurs og dokumentert kompetanse.....	6
4.2	Norskopplæring, grunnleggende ferdigheter og forberedende opplæring for voksne (FOV) – ny opplæringsvariant i bokstav b	6
4.3	Fag fra utdanningsprogrammet studiespesialisering	7
4.4	Fag- og yrkesopplæring og kombinasjonsløp.....	8
4.5	Høyere yrkesfaglig utdanning	8
4.6	Personkrets	9
4.7	Varighet.....	9
4.7.1	Varigheten må sees i sammenheng med formålet med opplæringstiltak.....	9
4.7.2	Utvidet varighet for enkelte opplæringsløp	10
4.7.3	Forlengelse med inntil ett år ved særlige grunner hos tiltaksdeltakeren	10
4.8	Tilskudd til opplæring og utdanning.....	11
4.9	Samarbeid med utdanningsmyndighetene	11
5	Økonomiske og administrative konsekvenser.....	12
6	Forslag til forskriftsendringer	14

1 Innledning

Arbeids- og inkluderingsdepartementet sender med dette på høring forslag til endringer i forskrift 11. desember nr. 1598 om arbeidsmarkedstiltak (tiltaksforskriften). De foreslåtte endringene innebærer følgende:

- Forberedende opplæring for voksne (FOV), som erstatter dagens grunnskoleopplæring for voksne, inntas som en ny opplæringsvariant i § 7-2 første ledd ny bokstav b. Norskopplæring og kurs i grunnleggende ferdigheter som i dag kan gis som AMO-kurs, forskriftsfestes. Departementet foreslår at disse opplæringsvariantene reguleres sammen med forberedende opplæring for voksne i ny bokstav b.
- Varigheten for opplæringen utvides til fire år for tiltaksdeltakere som har behov for norskopplæring, grunnleggende ferdigheter eller forberedende opplæring for voksne i forkant av, eller i kombinasjon med fag- og yrkesopplæring. Det foreslås at tilsvarende skal gjelde for personer med nedsatt arbeidsevne som har behov for fag fra utdanningsprogrammet studiespesialisering i forkant av høyere utdanning. Departementet foreslår at dette reguleres i § 7-4 nytt annet ledd.
- Det tydeliggjøres at fag- og yrkesopplæring på videregående nivå kan gjennomføres i kombinasjon med forberedende opplæring for voksne (kombinasjonsløp) i § 7-2 første ledd ny bokstav d.
- Arbeids- og velferdsetatens praksis med å innvilge fag fra utdanningsprogrammet studiespesialisering som opplæringstiltak, forskriftsfestes i § 7-2 første ledd ny bokstav c.
- Høyere yrkesfaglig utdanning reguleres i en egen bokstav i § 7-2 første ledd i ny bokstav e.
- Språklige endringer i tiltaksforskriften § 7-3 om personkrets og § 7-5 om tilskudd til skolepenger o.l.

2 Bakgrunn

Ny opplæringslov trådte i kraft 1. august 2024, jf. Prop. 57 L (2022-2023). Den nye loven med tilhørende forskrifter innebærer til dels store endringer for kommunal/fylkeskommunal voksenopplæring. Noen av endringene har ført til et behov for å se nærmere på regelverket for Arbeids- og velferdsetatens opplæringstiltak.

I Meld. St 33 (2023-2024) *En forsterket arbeidslinje – flere i jobb og færre på trygd* som ble lagt frem 6. september 2024 foreslår regjeringen flere tiltak i arbeids- og velferdsforvaltningen som vil forsterke og videreutvikle innsatsen for å styrke den enkeltes kvalifikasjoner. Regjeringen vil blant annet legge til rette for økt bruk av opplæringstiltak som gir formell kompetanse, herunder videregående opplæring. Det innebærer blant annet å gjøre forbedringer i Arbeids- og velferdsetatens opplæringstiltak for å gjøre de mer fleksible og tilpasset brukernes behov, og bedre tilpasset tilbudet i utdanningssektoren. I høringsnotatet følges dette opp med konkrete forslag til endringer i regelverket for Arbeids- og velferdsetatens opplæringstiltak.

3 Gjeldende rett

3.1 Arbeidsrettet bistand

Alle som henvender seg til et NAV-kontor med ønske om bistand for å komme i arbeid, har rett til å få sitt bistandsbehov vurdert, jf. Arbeids- og velferdsforvaltningsloven § 14a. Arbeids- og velferdsetaten skal tilby arbeidsrettede tjenester, som informasjon, veiledning, og hjelp til å søke jobb. Dersom det anses som nødvendig og hensiktsmessig, kan etaten i tillegg tilby ulike typer arbeidsmarkedstiltak. Arbeidsmarkedstiltakene er i all hovedsak regulert av tiltaksforskriften, som er hjemlet i lov 11. desember 2015 nr. 1598 om arbeidsmarkedstjenester (arbeidsmarkedsloven) § 12.

Arbeidsmarkedstiltakene utgjør en viktig del av innsatsen for å få flere i arbeid, og spenner over et vidt spekter av innsatsområder. Samtidig er tiltaksplassene begrenset; NAV-kontoret avgjør etter en individuell vurdering, i samråd med brukeren og i tråd med føringer fra departementet, hvem som skal få delta på tiltak og hvilket tiltak som er mest egnet. Det er derfor ingen som har rett på et arbeidsmarkedstiltak. De senere årene har unge under 30 år, langtidsledige og innvandrere fra land utenfor EØS-området vært prioritert for arbeidsmarkedstiltak.

3.2 Opplæringstiltak

Opplæringstiltak skal bidra til at arbeidssøkere kvalifiseres til ledige jobber, og reguleres av tiltaksforskriften kapittel 7. Opplæringstiltaket består i dag av tre ulike opplæringsvarianter:

- Arbeidsmarkedsopplæring (AMO-kurs), jf. tiltaksforskriften § 7-2 første ledd bokstav a. Arbeidsmarkedsopplæring er kortvarige kurs basert på behovet i arbeidsmarkedet, og skal som hovedregel gi formell kompetanse i form av offentlig prøvebevis, sertifiseringer o.l.
- Fag- og yrkesopplæring på videregående skoles nivå og høyere yrkesfaglig utdanning, jf. tiltaksforskriften § 7-2 første ledd bokstav b
- Høyere utdanning, jf. tiltaksforskriften § 7-2 bokstav c. Høyere utdanning er forbeholdt personer med nedsatt arbeidsevne.

Arbeids- og velferdsetaten gir også norskopplæring og opplæring i grunnleggende ferdigheter som AMO-kurs etter tiltaksforskriften § 7-2 første ledd bokstav a. Med grunnleggende ferdigheter menes regning, skrijving, muntlige ferdigheter og digitale ferdigheter, jf. omtalen av § 7-2 i Arbeids- og velferdsetatens rundskriv R76-12-01. Kurs i grunnleggende ferdigheter og norskopplæring skal gi kvalifikasjoner som er nødvendig for å beherske et bestemt yrke eller et utvalg yrker.

Opplæring etter bokstav a kan videre inneholde fag fra utdanningsprogrammet studiespesialisering i videregående opplæring, som tas med mål om å oppnå studiekompetanse. Praksis er at dette kan innvilges i totalt ett år, jf. omtalen av § 7-4 i Arbeids- og velferdsetatens rundskriv R76-12-01. Personkretsen reguleres på samme måte som AMO-kurs jf. tiltaksforskriften § 7-3 annet ledd.

Grunnskoleopplæring gis ikke som opplæringstiltak.

3.2.1 Personkrets, varighet, tilskudd og anskaffelse

Opplæring kan gis til personer med behov for kvalifisering, jf. tiltaksforskriften § 7-3 første ledd. AMO-kurs, fag- og yrkesopplæring og høyere yrkesfaglig utdanning kan gis til personer over 19 år. Høyere utdanning som opplæringstiltak er forbeholdt personer med nedsatt arbeidsevne, og gis til de over 22 år. Brukere anses å fylle aldersvilkåret for opplæring etter bokstav a og b fra og med det året de fyller 19 år, og etter bokstav c fra og med det året de fyller 22 år, uavhengig av når på året de er født, jf. omtalen av § 7-3 i Arbeids- og velferdsetatens rundskriv R76-12-01

Hovedregelen er at opplæringstiltak kan gis i inntil tre år, jf. § 7-4 første ledd. Innenfor rammen på tre år, skal varigheten tilpasses tiltaksdeltakerens individuelle behov og muligheter på arbeidsmarkedet, jf. tiltaksforskriften §§ 1-3 annet ledd og 7-4 første ledd annet punktum. Dersom en deltaker skal gjennomføre flere opplæringsvarianter, må opplæringsløpene legges sammen i vurderingen av varighetsvilkåret. Ulike deler av et opplæringsløp som fører mot et konkret yrkesmål, må dermed sees i sammenheng i vurderingen av varighetsvilkåret, også i de tilfeller hvor de ulike delene består av ulike typer opplæring som gis i regi av ulike kursarrangører/utdanningsinstitusjoner, jf. omtalen av § 7-4 i Arbeids- og velferdsetatens rundskriv R76-12-01.

Tiltaksdeltakere som av særlige grunner ikke kan gjennomføre fag- og yrkesopplæring, høyere yrkesfaglig utdanning eller høyere utdanning i løpet av tre år, kan få forlengelse med inntil ett år, jf. § 7-4 annet ledd. Med «særlige grunner» siktes det til sterke sosiale eller helsemessig behov hos deltakeren. Forsinkelser i utdanningsløpet som sådan oppfyller ikke vilkåret jf. jf. omtalen av § 7-4 i Arbeids- og velferdsetatens rundskriv R76-12-01.

Tiltaksforskriften § 7-5 bestemmer at tilskudd til skolepenger, studiereiser som er nødvendige for at deltakeren skal kunne ta eksamen, semesteravgift og eksamensgebyr gis på grunnlag av de faktiske utgiftene deltakeren har, men innenfor maksimalsatser fastsatt av departementet. Tilskuddet skal som hovedregel utbetales direkte til undervisningsstedet. Tilskuddet kan i særskilte tilfeller også dekke nødvendige integrerte botilbud.

I den grad en anskaffelse av et kurs, opplæringsmoduler eller en enkelt opplæringsplass faller inn under virkeområdet for anskaffelsesloven med tilhørende forskrifter, skal tiltaket eller tiltaksplassen anskaffes i overensstemmelse med anskaffelsesreglene, jf. tiltaksforskriften § 7-6 første ledd. Før det anskaffes AMO-kurs, fag- og yrkesopplæring eller høyere yrkesfaglig utdanning, skal Arbeids- og velferdsetaten vurdere om det finnes relevante tilbud som er tilgjengelige i kommunen eller fylkeskommunen, jf. § 7-6 annet ledd. Høyere utdanning, skal kun tilbys gjennom bruk av tilgjengelige studie- og skoleplasser.

3.3 Ny opplæringslov

Ny opplæringslov, som trådte i kraft 1. august 2024, gir voksne utvidede rettigheter til videregående opplæring. Dette omfatter blant annet å gi alle rett til videregående opplæring inntil de har fullført og bestått studie- eller yrkeskompetanse. Videre har alle som har fullført studie- eller yrkeskompetanse, rett til yrkesfaglig rekvalifisering. Samtidig innføres

modulstrukturert opplæring som hovedmodell i grunnopplæringen for voksne, både på nivået under videregående opplæring og i utvalgte lærefag i videregående opplæring. Modulstrukturert opplæring gir mulighet for individuell tilpasning av opplæringsløpet, og realkompetansevurdering er et viktig virkemiddel. Realkompetansevurdering har til formål å kartlegge elevens kompetanse og ferdigheter, slik at vedkommende kan begynne på egnede opplæringsmoduler. Formålet er dermed at opplæringen skal bli mer fleksibelt og tilpasset voksnes behov.

Følgende endringer påvirker Arbeids- og velferdsetatens opplæringstiltak:

- Opplæringen for voksne på nivået under videregående opplæring – dagens grunnskole for voksne erstattes av forberedende opplæring for voksne (FOV). Opplæringen blir bedre tilpasset voksne, med nye modulstrukturerte læreplaner og mer fleksibilitet.
- Det blir mulig å tilby opplæringsløp som kombinerer moduler fra forberedende opplæring for voksne (FOV), og videregående opplæring for voksne (VOV) – kombinasjonsløp.
- Modulstrukturert opplæring blir hovedmodell for grunnopplæringen for voksne. Når det gjelder fag- og yrkesopplæring, legger de modulstrukturerte læreplanene til rette for at mer av opplæringen enn før kan foregå på arbeidsplass.

4 Departementets vurderinger og forslag

4.1 AMO-kurs og dokumentert kompetanse

Arbeids- og inkluderingsdepartementet foreslår en språklig endring i § 7-2 første ledd bokstav a, som i dag fastslår at AMO-kurs som hovedregel skal gi formell kompetanse. Formålet med AMO-kurs er å gi deltakerne en kompetanse/ferdighet som gir dem et reelt fortrinn i jobbsøkingen. Dette «fortrinnet» skal som hovedregel kunne dokumenteres i henhold til en anerkjent standard, typisk gjennom offentlige prøvebevis, sertifikater o.l.

Departementet vurderer at det ikke er korrekt å omtale dette som «formell kompetanse». Med «formell kompetanse» menes normalt den kompetanse en har i kraft av å være tildelt en grad, en beskyttet tittel eller ha vitnemål fra en bestemt utdanning, jf. for eksempel NOU 1994: 8 punkt 3.1. Departementet foreslår på denne bakgrunn at ordlyden i § 7-2 første ledd bokstav a endres til «dokumentert kompetanse». Forslaget er ikke ment å innebære noen materielle endringer.

4.2 Norskopplæring, grunnleggende ferdigheter og forberedende opplæring for voksne (FOV) – ny opplæringsvariant i bokstav b

Mange av Arbeids- og velferdsetatens brukere med innvandrerbakgrunn har svake norskferdigheter og mangelfulle formelle kvalifikasjoner. Det er en kjent problemstilling at personer med svake grunnleggende ferdigheter ofte har ustabile arbeidsforhold og gjentakende ledighetsperioder. I 2023 utgjorde innvandrere over halvparten av arbeidssøkerne på arbeidsmarkedstiltak, og opplæringstiltaket benyttes hyppigst for denne gruppen. Arbeids- og velferdsetaten kan tilby norskopplæring og kurs i grunnleggende

ferdigheter som AMO-kurs til denne brukergruppen, men det er ikke åpnet for å gi grunnskoleopplæring som opplæringstiltak.

Med innføringen av forberedende opplæring for voksne, får kommunene mulighet til å gi et mer integrert og samlet opplæringstilbud i grunnleggende ferdigheter, grunnskoleopplæring og norsk for minoritetsspråklige. De nye læreplanene legger blant annet bedre til rette for å lære norsk parallelt med andre fag. Den nye voksenopplæringen kan samtidig inneholde opplæring i grunnleggende ferdigheter, som lesing, skriving, norsk muntlig og digitale ferdigheter. På denne måten skal voksne kunne fullføre grunnskoleopplæring raskere og mer effektivt enn tidligere.

Arbeids- og velferdsetatens praksis med å skille mellom grunnleggende ferdigheter og norskopplæring (som begge kan innvilges som AMO-kurs) på den ene siden og fag fra grunnskoleopplæringen (som ikke gis som opplæringstiltak) på den andre siden, er vanskelig å praktisere når kommunene kan tilby dette i et samlet opplæringsløp. Videre antas det at mange av brukerne som i dag ville ha fått innvilget norskopplæring og kurs i grunnleggende ferdigheter som AMO-kurs, er omfattet av målgruppen for forberedende opplæring for voksne.

For å sikre en god sammenheng mellom kommunens opplæringstilbud og Arbeids- og velferdsetatens opplæringstiltak, foreslår departementet at forberedende opplæring for voksne (FOV) inntas som en ny opplæringsvariant i tiltaksforskriften § 7-2 første ledd ny bokstav b. Dette vil samtidig gjøre opplæringstiltaket bedre tilpasset brukere som har behov for kvalifisering under videregående nivå.

Når det gjelder norskopplæringen, er det likevel ikke gitt at forberedende opplæring for voksne er det mest hensiktsmessige opplæringsløpet for alle. Personer som har formell kompetanse, men som trenger norskopplæring for å komme i arbeid, er ett eksempel. Et annet eksempel er personer som har formell grunnleggende kompetanse, men som har for svake norskferdigheter til å begynne på videregående opplæring eller høyere utdanning. Videre finnes det brukere som kun har behov for kurs i grunnleggende ferdigheter. Arbeidssøkere som tidligere har fullført grunnskole eller tilsvarende, kan for eksempel ha et så lavt digitalt ferdighetsnivå at det utgjør en barriere for å få jobb.

På denne bakgrunn mener departementet at Arbeids- og velferdsetaten fremdeles bør kunne tilby norskopplæring og kurs i grunnleggende ferdigheter som opplæringstiltak. Departementet foreslår at dagens praksis forskriftsfestes sammen med forberedende opplæring i ny bokstav b.

Departementet foreslår at personkretsen for opplæring etter ny bokstav b, reguleres på samme måte som personkretsen for AMO-kurs. jf. tiltaksforskriften § 7-3 annet ledd.

4.3 Fag fra utdanningsprogrammet studiespesialisering

I dag innvilger Arbeids- og velferdsetaten fag fra utdanningsprogrammet studiespesialisering i videregående opplæring som AMO-kurs. Praksisen er nedfelt i etatens rundskriv.

Det er særlig for brukere med nedsatt arbeidsevne at studiespesialiserende opplæring vurderes som et nødvendig tiltak for å kvalifisere til arbeid. Helseutfordringer kan legge begrensninger på valg av yrke, og for noen vil det være få muligheter på arbeidsmarkedet uten høyere utdanning. Mange av dem som har nedsatt arbeidsevne mangler imidlertid generell studiekompetanse. Det gjelder for eksempel personer som har arbeidet i ufaglærte yrker eller som fagarbeidere, men grunnet helseproblemer ikke lenger kan ha fysisk krevende arbeid. Mange av disse står i fare for å havne utenfor arbeidslivet dersom de ikke får bistand til å kvalifisere seg til et yrke de har helse til å stå i.

Departementet ønsker å videreføre at fag fra utdanningsprogrammet studiespesialisering kan gis som opplæringstiltak, og foreslår at praksisen forankres i tiltaksforskriften § 7-2 første ledd i ny bokstav c.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet foreslår at adgangen til å innvilge studiespesialiserende fag på videregående skoles nivå, begrenses til fag og ikke ordinært treårig studiespesialiserende løp. Dette er i tråd med den praksisen etaten allerede følger. Bakgrunnen for dette er at Arbeids- og velferdsetaten primært skal tilby yrkesrettet opplæring som kan gi overgang til arbeid, og ikke opplæring som forbereder eller kvalifiserer til høyere utdanning. Forslaget må videre ses i sammenheng med at departementet ikke foreslår å regulere varigheten på studiespesialiseringen, se punkt 4.7.1.

4.4 Fag- og yrkesopplæring og kombinasjonsløp

I ny opplæringslov åpnes det for at fylkeskommunen kan gi videregående opplæring til voksne som ikke har fullført grunnskoleopplæring eller tilsvarende, gjennom såkalte kombinasjonsløp. Det innebærer at den voksne kan begynne på et fag- og yrkesopplæringsløp samtidig som vedkommende gjennomfører forberedende opplæring for voksne. Ved å kombinere modulene, kan man oppnå kortere og mer effektive opplæringsløp. For å unngå tvil om hvorvidt slike kombinasjonsløp kan gis som opplæringstiltak, foreslår departementet at det presiseres at fag- og yrkesopplæring kan gjøres i kombinasjon med forberedende opplæring for voksne i tiltaksforskriften § 7-2 første ledd ny bokstav d.

Fag- og yrkesopplæring kan gjennomføres både i skole og bedrift. Det vil derfor kunne være noe misvisende at det bare henvises til «skoles nivå» i dagens ordlyd. Departementet foreslår derfor en språklig endring i bestemmelsen, se punkt 6.

4.5 Høyere yrkesfaglig utdanning

Opplæring kan etter tiltaksforskriften § 7-2 bokstav b også gis som høyere yrkesfaglig utdanning. Høyere yrkesfaglig utdanning (også kjent som fagskoleutdanning) er yrkesrettede utdanningsprogrammer på nivå over videregående opplæring. Høyere yrkesfaglig utdanning er følgelig noe annet enn fag- og yrkesopplæring. For å synliggjøre at dette er to ulike opplæringsvarianter, foreslår departementet at høyere yrkesfaglig utdanning reguleres i en egen bokstav i tiltaksforskriften § 7-2 ny bokstav e.

4.6 Personkrets

Gjeldende praksis er at det er personens fødselsår som er avgjørende for om alderskravet etter tiltaksforskriften § 7-3 annet og tredje ledd er oppfylt. En slik tolkning sikrer at personer kan påbegynne nødvendig og hensiktsmessig opplæring ved skoleårets eller utdanningens oppstart, selv om de på dette tidspunktet ikke har fylt 19 år eller 22 år. Dette kan ikke leses direkte ut av ordlyden, men fremgår av Arbeids- og velferdsetatens rundskriv. For å sikre god sammenheng mellom ordlyd og praksis, foreslår departementet en språklig endring i § 7-3 annet og tredje ledd. Se forslag til forskriftsendringer i punkt 6.

Forslaget er ikke ment å innebære noen materielle endringer.

4.7 Varighet

4.7.1 Varigheten må sees i sammenheng med formålet med opplæringstiltak

Opplæringstiltak skal bidra til at arbeidssøkere kvalifiseres til ledige jobber. Arbeids- og velferdsetaten skal derfor primært tilby arbeidsrettede opplæringsløp som gir *overgang til arbeid*. Studiespesialisering er et opplæringsløp som typisk gjennomføres for å kvalifisere for høyere utdanning, og som i seg selv ikke nødvendigvis fører til arbeid i det norske arbeidsmarkedet. Gjeldende rett er derfor at utdanningsprogrammet studiespesialisering bare kan gis som enkeltfag i inntil ett år.

I områdegjennomgangen av arbeidsmarkedstiltak¹ blir det pekt på at varighetsbegrensningen på inntil ett år for studiespesialiserende fag kan være en barriere for personer med nedsatt arbeidsevne som har behov for høyere utdanning som opplæringstiltak. Utfordringen er særlig knyttet til unge med nedsatt arbeidsevne som er i et behandlingsløp, men ønsker å starte på utdanning. Disse har ofte lav studiekapasitet og kanskje bare mulighet til å ta ett fag av gangen til å begynne med. For deltakere som er i aktiv behandling med utsikter til bedring, er det bedre å komme tidlig i gang med utdanningen enn å vente med oppstart til studiekapasiteten er forbedret.

Departementet foreslår på denne bakgrunn at dagens praksis med at studiespesialiserende fag på videregående skoles nivå ikke kan gis i mer enn ett år oppheves, slik at det skal være mulig å gi lenger varighet der det vurderes som hensiktsmessig ut fra formålet.

Etter departementets vurdering bør en generelt være forsiktig med å legge begrensninger i regelverket på varigheten av de enkelte opplæringsvariantene i et helhetlig opplæringsløp der målet er å kvalifisere til ledige jobber. Dette gjelder tilsvarende for opplæringsvariantene som foreslått i bokstav b; norskopplæring, grunnleggende ferdigheter og forberedende opplæring for voksne. Det kan være utfordrende å vurdere brukernes forutsetninger, herunder hvor lang tid vedkommende trenger på å gjennomføre et opplæringsløp som skal kvalifisere til ledige jobber.

¹ Oslo Economics, Proba samfunnsanalyse og Frischsenteret (2023). *Områdegjennomgang av arbeidsmarkedstiltak: Kartlegging av kunnskap og praksis*. Rapport 2023:33. Oslo:Oslo Economics.

Regelverket bør derfor være fleksibelt nok til at opplæringsløpene kan tilpasses den enkeltes behov og forutsetninger. Varigheten på de enkelte opplæringsvariantene må imidlertid sees i sammenheng med opplæringstiltakets formål. Langvarige opplæringsløp som primært kvalifiserer for videre utdanning, skal unngås. Som et utgangspunkt bør forberedende opplæring etter ny bokstav b eller studiespesialiserende fag etter ny bokstav c gis dersom dette skal etterfølges av videre opplæring eller utdanning. Det bør også fremstå som realistisk at brukeren klarer å gjennomføre opplæringsløpet innenfor den totale varigheten regulert i tiltaksforskriften § 7-4.

4.7.2 Utvidet varighet for enkelte opplæringsløp

Det å gjennomføre et opplæringsløp innenfor hovedregelen på tre år, passer ikke nødvendigvis for alle. Brukere som har svake formelle kvalifikasjoner og norskerferdigheter, vil ofte ha behov for mer enn tre år på å fullføre nødvendig og hensiktsmessig opplæring, se punkt. 4.7.1.

Hovedregelen om at opplæring kan gis i inntil tre år, gir heller ikke rom for at personer med nedsatt arbeidsevne som først må fullføre studiespesialiseringen før de kan begynne på høyere utdanning med en varighet på tre år (bachelorgrad), kan få hele utdanningsløpet innvilget som opplæringstiltak. Slik regelverket er utformet i dag, er det primært personer med økonomi og helse til å ta siste del av den høyere utdanningen på egen hånd, som kan ta både studiekompetanse og høyere utdanning som opplæringstiltak. Uten en utvidelse av opplæringstiltakets totale varighet er det en begrenset andel av gruppen personer med nedsatt arbeidsevne uten generell studiekompetanse som har en reell mulighet til å kvalifisere seg til arbeid med oppfølging fra Arbeids- og velferdsetaten, se punkt 4.7.1.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet foreslår at personer som har behov for opplæring etter ny bokstav b i forkant av eller i kombinasjon med fag- og yrkesopplæring etter bokstav d, kan få opplæring i inntil fire år. Departementet foreslår tilsvarende regel for personer med nedsatt arbeidsevne som har behov for studiespesialiserende fag etter bokstav c i forkant av høyere utdanning etter bokstav f. Dette vil kunne bidra til at personer med svake formelle kvalifikasjoner og/eller nedsatt arbeidsevne får en reell mulighet til å kvalifisere seg til ledige jobber. Departementet foreslår at dette reguleres i § 7-4 nytt annet ledd.

4.7.3 Forlengelse med inntil ett år ved særlige grunner hos tiltaksdeltakeren

Arbeids- og inkluderingsdepartementet ønsker å videreføre dagens adgang til å gi forlengelse med inntil ett år. Av likebehandlingshensyn vurderer departementet at forlengelsesadgangen også bør gjelde for de som av særlige grunner ikke klarer å fullføre opplæringen i løpet av fire år etter nytt annet ledd.

Departementet forslår at varigheten på fag- og yrkesopplæring, høyere yrkesfaglig utdanning og høyere utdanning, kan forlenges med inntil ett år dersom tiltaksdeltakeren av særlige grunner ikke klarer å gjennomføre utdanningen i løpet av hhv. tre eller fire år som nevnt i første eller annet ledd. jf. § 7-4 nytt tredje ledd. Det betyr at Arbeids- og velferdsetatens etablerte praksis om at det må foreligge sterke sosiale eller helsemessige behov hos deltakeren før forlengelse kan gis, videreføres.

4.8 Tilskudd til opplæring og utdanning

Hovedregelen om at tilskudd skal utbetales direkte til utdanningsstedet, er ikke alltid hensiktsmessig å etterleve. Ofte vil ikke utdanningsstedet være kjent med at deres student får opplæringen som et tiltak fra Arbeids- og velferdsetaten. Mange brukere ønsker derfor å få refundert utgiftene sine, fremfor at etaten betaler direkte til undervisningsstedet. I praksis er det derfor brukernes ønskede oppgjørsform som ofte blir avgjørende. Videre er det flere typer utgifter knyttet til et utdanningsløp som bruker alltid må legge ut for seg selv, for eksempel utgifter til studiereiser.

Departementet mener videre, på bakgrunn av innspill fra Arbeids- og velferdsdirektoratet, at tilskuddet i realiteten må anses å gå til brukeren selv - ikke tiltaksarrangør. Det er brukeren som får vedtak om opplæringstiltak. Det fattes derimot ikke noe vedtak om tilskudd til tiltaksarrangøren og det utøves heller ingen annen myndighet overfor den aktuelle opplærings- eller utdanningsinstitusjonen. Det er derfor ikke helt treffende å si at tilskuddet utbetales *til* tiltaksarrangør.

Ordlyden i tiltaksforskriften § 7-5 gjenspeiler etter departementets vurdering ikke den faktiske rettstilstanden eller Arbeids- og velferdsetatens praksis. På denne bakgrunn foreslås det enkelte språklige endringer i bestemmelsen. Se forslag til forskriftsendringer i punkt 6.

Forslagene er ikke ment å innebære noen materielle endringer.

4.9 Samarbeid med utdanningsmyndighetene

I den nye opplæringsloven utvides retten til videregående opplæring betydelig. Voksne får rett til videregående opplæring inntil de har fullført denne, og de som *har* fullført, får rett til yrkesfaglig rekvalifisering. Samtidig innføres modulstrukturert opplæring som skal gjøre det enklere å gi den enkelte et tilpasset og fleksibelt opplæringsløp fram mot et fagbrev. I et slikt tilpasset opplæringsløp kan også fag fra forberedende opplæring for voksne inngå.

En vanlig modell for kostnadsdeling mellom Arbeids- og velferdsetaten og fylkeskommunen har vært at fylkeskommunen har betalt for brukere som har rett etter opplæringsloven, mens Arbeids- og velferdsetaten har betalt for brukere som ikke har en slik rett enten det er enkeltplasser i ordinær videregående opplæring, eller det er gjennom offentlig-offentlig samarbeid. Innen offentlig-offentlige samarbeid forekommer det også at Arbeids- og velferdsetaten betaler for forsterkning av den ordinære opplæringen for å sikre nødvendig tilpasning for sine brukere. Arbeidsdelingen mellom Arbeids- og velferdsetaten og fylkeskommunen om det videregående opplæringstilbudet er ofte klargjort gjennom egne samarbeidsavtaler som regulerer fordeling av ansvar og utgifter.

Denne kostnadsdelingen vil ikke gjelde med ny opplæringslov, fordi få eller ingen av Arbeids- og velferdsetatens brukere som er aktuelle for opplæringstiltak vil stå uten rett etter ny opplæringslov. Samtidig vil det fortsatt være brukergrupper med behov for ekstra oppfølging og tilrettelegging hvor det kan være aktuelt at Arbeids- og velferdsetaten bidrar i finansieringen og tilretteleggingen av opplæringstilbudet. Dette vil gjelde innenfor et offentlig-offentlig samarbeid der både forberedende opplæring for voksne og/eller opplæring på videregående skoles nivå kan inngå i samarbeidet.

Med ny opplæringslov skal Arbeids- og velferdsetaten ikke betale for tjenester som ligger innenfor kommunens og/eller fylkeskommunens lovpålagte ansvar. Samtidig er det naturlig at Arbeids- og velferdsetaten fortsatt kan finansiere tjenester for sine brukere som går ut over de lovpålagte tjenestene fra kommunen og fylkeskommunen.

Departementet vurderer i den forbindelse at en for tydelig avgrensning og regulering av ansvarsforhold mellom sektorene kan være uheldig på det nåværende tidspunkt. Dette vurderes som uheldig fordi ny opplæringslov ble gjort gjeldende fra 1. august i år, og kommuner og fylkeskommuner vil kunne trenge noe tid på å tilpasse seg nytt regelverk. Det vil videre kunne være uheldig fordi det finnes en rekke eksempler på ulike samarbeidsmodeller om opplæring mellom Arbeids- og velferdsetaten, fylkeskommunene og kommunene som det ikke er ønskelig å avslutte.

Departementet vurderer at Arbeids- og velferdsetaten er nærmest til å vurdere om det skal inngås et offentlig-offentlig samarbeid om opplæringstilbudet, herunder hva som er en hensiktsmessig kostnadsfordeling mellom kommune/fylkeskommune og Arbeids- og velferdsetaten med ny opplæringslov. Dersom det ikke finnes egnet tilbud, eller det er mulig å inngå et offentlig-offentlig samarbeid om opplæringstilbudet, kan Arbeids- og velferdsetaten anskaffe opplæringstilbudet gjennom konkurranse i henhold til lov om offentlige anskaffelser. Departementet vil i den forbindelse understreke at sistnevnte kun vil gjelde i særskilte tilfeller

5 Økonomiske og administrative konsekvenser

Arbeidsmarkedstiltakene finansieres over Arbeids- og inkluderingsdepartementets budsjettkapittel 634 *Arbeidsmarkedstiltak*, post 76 *Tiltak til arbeidssøkere*. Forslaget om å tillate forberedende opplæring for voksne (FOV) som opplæringstiltak, og forslaget om å øke varigheten av opplæringstiltaket i ett år for enkelte grupper, forventes å øke bruken av opplæringstiltak noe. Ved økt bruk av opplæringstiltak vil brukere som ikke har rett på finansiering av livsopphold på andre måter ha rett på tiltakspenger som også finansieres over kapittel 634, post 76.

Å innvilge forberedende opplæring for voksne som opplæringstiltak innebærer ikke at Arbeids- og velferdsetaten skal finansiere selve opplæringen. Det er det kommunene som har plikt til å gjøre. Å åpne opp for bruk forberedende opplæring for voksne som opplæringstiltak påvirker imidlertid mulighetene for samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunene/voksenopplæringen om tilbudet.

Tidligere har Arbeids- og velferdsetaten betalt for videregående opplæring til personer som står uten rett til videregående opplæring, enten i form av enkeltplasser i ordinær videregående opplæring, eller gjennom offentlig-offentlig samarbeid. Ved ny opplæringslov vil i praksis få eller ingen av Arbeids- og velferdsetatens brukere som er aktuelle for opplæringstiltak stå uten rett til opplæring. Arbeids- og velferdsetatens utgifter ved å finansiere selve opplæringen vil derfor reduseres ved innføringen av ny opplæringslov. Innenfor det offentlig-offentlige samarbeidet vil det fortsatt være aktuelt at arbeids- og velferdsforvaltningen bidrar noe i finansieringen og tilretteleggingen av opplæringstilbudet for de av Arbeids- og velferdsetatens brukergrupper som har behov for ekstra oppfølging og tilrettelegging. Men selve finansieringen av opplæringen vil kommuner og fylkeskommuner i all hovedsak ha ansvar for å dekke, jf. ny opplæringslov.

På bakgrunn av ovennevnte legger departementet til grunn at forslagene i høringsnotatet i begrenset grad vil få budsjettmessige konsekvenser på tiltaksbudsjettet. Eventuelle merutgifter knyttet til forslaget skal dekkes innenfor den gitte budsjettammen. Endringen vil kreve noe tilpasning av Arbeids- og velferdsetatens saksbehandlingssystemer, men antas ikke å ha nevneverdige administrative konsekvenser ut over det. Forslagene i høringsnotatet innebærer ingen økte økonomiske forpliktelser for kommuner eller fylkeskommuner, ut over det ansvar som allerede følger av ny opplæringslov.

6 Forslag til forskriftsendringer

Departementet foreslår følgende endringer i tiltaksforskriften kapittel 7:

§ 7-2. Innhold

Opplæring kan gis som

- a. kortvarige kurs basert på behov i arbeidsmarkedet (arbeidsmarkedsopplæring). Arbeidsmarkedsopplæringen skal som hovedregel *gjeldokumentert kompetanse* i form av offentlige prøvebevis, sertifikater o.l.
- b. *norskopplæring, kurs i grunnleggende ferdigheter eller forberedende opplæring for voksne (FOV),*
- c. *fag fra utdanningsprogrammet studiespesialisering,*
- d. fag- og yrkesopplæring på videregående nivå, *også der opplæringen gjennomføres i kombinasjon med opplæring etter bokstav b (kombinasjonsløp),*
- e. *høyere yrkesfaglig utdanning,*
- f. høyere utdanning.

§ 7-3. Personkrets

Opplæring kan gis til personer med behov for kvalifisering.

Opplæring etter § 7-2 første ledd bokstav *a til e* kan gis til personer som på grunn av mangelfulle kvalifikasjoner eller svake grunnleggende ferdigheter har vanskeligheter med å komme inn på arbeidsmarkedet. *Opplæringen kan gis fra det året personen fyller 19 år.*

Opplæring etter § 7-2 første ledd *bokstav f* kan gis til personer som på grunn av nedsatt arbeidsevne hindres i å skaffe seg eller beholde inntektsgivende arbeid. *Opplæringen kan gis fra det året personen fyller 22 år.*

§ 7-4 Varighet

Opplæring kan gis i inntil tre år. Varigheten skal tilpasses tiltaksdeltakerens individuelle behov.

Tiltaksdeltakere som får opplæring etter § 7-2 første ledd bokstav b i forkant av eller i kombinasjon med opplæring etter § 7-2 første ledd bokstav d, kan få opplæring i inntil fire år. Tilsvarende gjelder tiltaksdeltakere som får opplæring etter § 7-2 første ledd bokstav c i forkant av opplæring etter § 7-2 bokstav f.

Varigheten for opplæring etter § 7-2 første ledd bokstav d til f, kan forlenges med inntil ett år dersom tiltaksdeltakeren av særlige grunner ikke klarer å gjennomføre utdanningen i løpet av perioden som nevnt i første eller annet ledd.

§ 7-5 Tilskudd til opplæring og utdanning

Tilskudd til skolepenger, studiereiser som er nødvendig for at deltakeren skal kunne ta eksamen, semesteravgift og eksamensgebyr gis på grunnlag av de faktiske utgiftene, innenfor maksimalsatser som fastsettes av departementet. Det kan gjøres unntak fra maksimalsatsene dersom det er påkrevd for å gjennomføre nødvendig og hensiktsmessig tiltak. ~~Tilskuddet utbetales som hovedregel direkte til undervisningsstedet.~~

Tilskuddet ~~til tiltaksarrangør~~ kan også dekke nødvendige integrerte botilbud til deltakeren der tiltaket gjennomføres, innenfor de maksimalsatsene som er fastsatt etter første ledd.

§ 7-6 Anskaffelse

I den grad en anskaffelse av et kurs, opplæringsmoduler eller en enkelt opplæringsplass faller inn under virkeområdet for anskaffelsesloven med tilhørende forskrifter, skal tiltaket eller tiltaksplassen anskaffes i overensstemmelse med anskaffelsesreglene.

Før det anskaffes kurs eller opplæring etter § 7-2 første ledd bokstav a til e, skal Arbeids- og velferdsetaten vurdere om tiltaksdeltakeren kan benytte relevante tilbud som er tilgjengelige i kommunen eller fylkeskommunen.

Høyere utdanning etter § 7-2 første ledd bokstav f, kan bare tilbys gjennom bruk av tilgjengelige studie- og skoleplasser som gir formell kompetanse.