

Regjeringen har i forbindelse med arbeidet med inkluderingsdugnaden gått inn for å gjøre enkelte endringer i forskrift om arbeidsmarkedstiltak.¹ Det gjelder endringer i den midlertidige lønnstilskuddsordningen og i kapitlet om opplæring. Endringene i lønnstilskuddsordningen tar sikte på å senke terskelen inn i arbeidslivet for dugnadens målgrupper, mens endringene i opplæringsordningen skal gjøre det lettere for arbeidssøkere med hull i cv'en eller ikke fullført videregående opplæring å kunne gjennomføre en opplæring som gir formell kompetanse.

Hovedformålet med å endre lønnstilskuddsordningen er å gjøre ordningen lettere å bruke både for Arbeids- og velferdsetaten og arbeidsgivere. Lønnstilskudd er et av de mest effektive arbeidsmarkedspolitiske virkemidlene for å få flere i arbeid. Bruk av lønnstilskudd inngår som et prioritert virkemiddel i inkluderingsdugnaden for å senke terskelen inn i arbeidslivet. Det brukes imidlertid relativt lite. Det er derfor ønskelig å øke bruken av ordningen.

Opplæringsordningen i Arbeids- og velferdsetaten har over tid fått færre deltakere. Endringene i ordningen har som mål å gjøre opplæringen mer relevant slik at flere av Arbeids- og velferdsetatens brukere med "hull i cv'en" kan komme i arbeid ved bl.a. å fullføre videregående opplæring. For inkluderingsdugnadens målgrupper vil riktig kompetanse og et bedre opplæringstilbud være avgjørende for økt yrkesdeltakelse.

1. Midlertidig lønnstilskudd

1.1 Innledning og bakgrunn

Et generelt høyt lønnsnivå og en sammenpresset lønnsstruktur stiller store krav til produktivitet i det norske arbeidsmarkedet. Derfor er terskelen for å komme inn i arbeidslivet høy for personer med redusert eller variabel produktivitet. Terskelen kan senkes ved at staten dekker en del av arbeidsgivers lønnskostnader gjennom et lønnstilskudd. I dagens ordning med midlertidig lønnstilskudd kan dette tilskuddet omfatte både arbeidssøkere som har problemer med å komme inn på arbeidsmarkedet og personer med alvorlige helseproblemer og nedsatt arbeidsevne.

Den midlertidige lønnstilskuddsordningen hadde i 2018 gjennomsnittlig om lag 6 000 deltakere.

1.2 Gjeldende regler

Arbeidsgivere kan tilbys midlertidig lønnstilskudd for å ansette personer som har problemer med å komme inn på arbeidsmarkedet, eller for å beholde ansatte med nedsatt arbeidsevne som står i fare for å falle ut av arbeidslivet etter tolv måneders sykmelding. Midlertidig lønnstilskudd kan maksimalt utgjøre 50 prosent av refusjonsgrunnlaget for arbeidssøkere og 75 prosent for personer med nedsatt arbeidsevne. Lønnstilskuddet skal kompensere for arbeidstakerens lavere produktivitet, og refusjonsandelen blir fastsatt individuelt innenfor maksimalgrensene. Lønnstilskudd kan maksimalt gis i inntil ett år, mens for personer med nedsatt arbeidsevne kan tilskuddet gis i inntil tre år.

¹ Forskrift 11.12.2015 nr. 1598 om arbeidsmarkedstiltak

1.3 Vurderinger og forslag

Ulike effektstudier viser at lønnstilskudd har overveiende positive resultater på overgang til arbeid. For personer med nedsatt arbeidsevne peker bruk av lønnstilskudd seg ut som det tiltaket som bidrar til den største økningen i sysselsettingen for denne gruppen. Dette er basert på funn fra undersøkelser hvor det er tatt hensyn til at deltakere på lønnstilskuddsordningen jevnt over kan antas å stå noe nærmere arbeidsmarkedet enn deltakere på andre arbeidsmarkedstiltak.

For å legge til rette for flere deltakere, foreslås det å innføre et standardisert refusjonssystem med faste satser for utmåling av tilskudd. Departementet mener at dette vil bidra til å gjøre ordningen enklere å bruke og mer forutsigbar for arbeidsgiverne.

Bakgrunnen for forslaget er at både Arbeids- og velferdsetaten og arbeidsgivere opplever det som tungvint og krevende å bruke dagens lønnstilskuddsordning. Begge parter kan oppleve forhandlingene om støttenivået for den enkelte arbeidssøker som vanskelige.

For Arbeids- og velferdsetaten byr fastsettelsen av et individuelt støttenivå på krevende skjønnsavgjørelser. Det kan lett oppstå uenigheter mellom Arbeids- og velferdsetaten og arbeidsgiver om den enkeltes arbeidsevne. For arbeidsgiver skaper dagens ordning usikkerhet om hvor mye tilskudd man får og hvor lenge det varer. Forhandlingene mellom Arbeids- og velferdsetaten og arbeidsgiver om tilskuddets størrelse og varighet i hver enkelt sak, kan være både tidkrevende og konfliktskapende i stedet for å fremme et tillitsfullt samarbeid rundt ansettelsesprosessen.

Den foreslåtte endringen i lønnstilskuddsordningen innebærer at støtte- eller refusjonsandelen fastsettes på forhånd, og ikke blir fastsatt individuelt for hver enkelt tiltaksdeltaker. For arbeidsledige vil lønnstilskuddet med de nye refusjonssystemet dekke 40 prosent av lønnskostnadene de første seks månedene, for så å trappes ned til 30 prosent. For personer med nedsatt arbeidsevne vil lønnstilskuddet dekke 60 prosent av lønnskostnadene det første året, og deretter 50 prosent.

De foreslåtte støttesatsene ligger noe under dagens maksimal refusjonsnivå som er 75 prosent for personer med nedsatt arbeidsevne og 50 prosent for arbeidsledige. Men støttesatsene ligger over det beløpet Arbeids- og velferdsetaten faktisk utbetaler i gjennomsnittlig lønnsrefusjon innenfor dagens system.

Det midlertidige lønnstilskuddet anses som offentlig støtte som i utgangspunktet er ulovlig etter EØS-avtalen artikkel 61. Det legges derfor opp til at lønnstilskuddet skal tildeles innenfor de rammene som følger av kommisjonsbeslutning 2012/21/EU.

Innføring av faste støttesatser vil ikke endre vilkårene for å få lønnstilskudd. Innvilgelsen vil som nå være basert på en individuell behovsvurdering, og kravene for å komme inn i ordningen vil ikke bli endret. Utmålingen av tilskuddet forenkles derfor uten at dette påvirker tildelingskriteriene.

Det foreslås at maksimal varighet for å kunne motta lønnsrefusjon skal være ett år for ledige og to år for personer med nedsatt arbeidsevne. I dag er varigheten for personer med nedsatt arbeidsevne tre år, men erfaringene med ordningen tilsier at det ikke er behov for mer enn maksimalt to års varighet for å avgjøre om det er grunnlag for en fast ansettelse.

Øvrige regler for midlertidig lønnstilskudd vil ikke bli endret.

2. Opplæring

2.1 Innledning

Gjennom ulike revisjoner i regelverket de siste årene har det skjedd en nedtrapping i bruken av opplæring som arbeidsmarkedstiltak. Det har særlig vært nedgang i antall deltakere innenfor utdanningstiltaket hvor hovedvekten ligger på høyere utdanning. Formålet med de foreslåtte endringene i regelverket er å vri mer av Arbeids- og velferdsetatens opplæringsinnsats over fra kortere kurs og høyere utdanning og mot å tilby arbeidsrettet opplæring opp til og med videregående nivå.

2.2 Gjeldende ordninger

Personer med behov for kvalifisering kan få tilbud om opplæringstiltak. Arbeids- og velferdsetaten kan i dag tilby tre ulike opplæringstiltak:

- Arbeidsmarkedskurs i inntil ett år (AMO). Aldersgrensen er 19 år. Kurs som fører fram til formell kompetanse er prioritert. Undersøkelser viser stor variasjon i kursenes faglige innhold. Det var i 2018 gjennomsnittlig om lag 6 300 kursdeltakere.
- Toårig opplæringstiltak skal gi tilbud om fag- og yrkesopplæring til personer med svake formelle kvalifikasjoner som ikke har rett til opplæring etter opplæringsloven. Aldersgrensen er 19 år. Tiltaket ble etablert 1.1. 2016. Med endringer i opplæringsloven i 2017 fikk tiltaket en begrenset målgruppe, og hadde i 2018 i gjennomsnitt om lag 500 deltakere.
- Utdanning i inntil tre år. Utdanningstiltaketets målgruppe er personer med nedsatt arbeidsevne og som er over 22 år. Tiltaket hadde i 2018 gjennomsnittlig rundt 7 800 deltakere. I 2009 var tallet over 17 000 deltakere.

2.3 Vurderinger og forslag

Ulike undersøkelser indikerer at deler av den kvalifiseringen som Arbeids- og velferdsetaten tilbyr enkelte tiltaksdeltakere ikke samsvarer med den kompetansen som arbeidsmarkedet etterspør. Særlig for arbeidssøkere med svake formelle kvalifikasjoner eller svake grunnleggende ferdigheter er Arbeids- og velferdsetatens nåværende opplæringstilbud ikke tilfredsstillende. Mange av dagens arbeidsmarkedskurs gir ikke nok formell kompetanse til å få innpass i arbeidslivet, og utdanningstiltaketets krav om nedsatt arbeidsevne utelukker mange arbeidssøkere fra dette tilbudet.

For gruppen med grunnskole som høyeste gjennomførte utdanning, har sysselsettingen falt over tid, og en økende andel mottar helserelaterte ytelser. Mange i denne målgruppen har gjennomført deler av videregående opplæring, og har derfor relativt kort vei fram til å fullføre en opplæring som gir formell yrkeskompetanse.

Arbeids- og velferdsetatens opplæringstilbud skal være arbeidsrettet, og innholdet i tilbudet skal tydeligere enn i dag prioritere bruk av videregående opplæring. Målet er å øke overgangen til arbeid etter at tiltaket er avsluttet. Det betyr at bruk av enkelte arbeidsmarkeds kurs som gir svake resultater på overgang til arbeid kan saneres, og tilgangen til høyere utdanning skal fortsatt være begrenset i tråd med gjeldende regelverk.

Hovedmålet med å endre regelverket er å dreie Arbeids- og velferdsetatens opplæringstilbud i retning av å tilby arbeidssøkere yrkeskompetanse i form av fagbrev, eller grunnkompetanse via lærekandidatordningen og den toårige praksisbrevordningen. Dette vil gi tiltaksdeltakerne yrkesopplæring som det vil være stor etterspørsel etter i arbeidsmarkedet i årene framover, og som kan forebygge overgang til helserelevante ytelser.

For tilgang til opplæring utover det som kan tilbys i form av kortere arbeidsmarkeds kurs, er kravene i dagens opplæringsregelverk enten nedsatt arbeidsevne eller at man står uten rettigheter etter opplæringsloven. Dette er formelle avgrensningskriterier som gjelder for dagens treårige utdanningstiltak og for det toårige yrkesopplæringstiltaket som ble etablert i 2016.

Kravet om nedsatt arbeidsevne kan skape uheldige føringer i retning av at flere velger å søke helserelevante ytelser, samtidig som det kan stenge arbeidssøkere ute fra opplæringsopplegg som er nødvendige for å komme i arbeid. Dette kan være arbeidssøkere som tilhører inkluderingsdugnadens målgruppe, og Arbeids- og velferdsetatens prioriterte brukergrupper som har behov for, men ikke tilgang til, lengre og mer formaliserte opplæringsløp.

Det foreslås på denne bakgrunn å endre reglene for hvem som kan innvilges lengre opplæringsløp. For opplæring opp til og med videregående nivå faller dagens formelle avgrensningskriterier bort når det gjelder muligheten for å innvilge opplæringsløp på inntil tre år med mulighet til ytterligere et års forlengelse. Arbeids- og velferdsetaten skal etter forslaget på skjønnsmessig grunnlag og ut fra en individuell vurdering av behovet for kvalifiseringstiltak kunne innvilge opplæring med varighet opp til 3 + 1 år. Det skal ikke lenger stilles krav til brukeren om nedsatt arbeidsevne, eller krav om at man står uten rett til videregående opplæring etter opplæringsloven.

Målgruppen vil primært være voksne arbeidssøkere som har behov for å fullføre videregående opplæring for å etablere en varig tilknytning til arbeidslivet. Omleggingen vil innebære at prioriterte grupper innenfor arbeidsmarkeds politikken som langtidsledige og innvandrere får tilgang til et bedre opplæringstilbud enn det de har i dag.

Omleggingen åpner for et utvidet samarbeid med fylkeskommunen innenfor fag- og yrkesopplæring. Det skal så langt det er mulig legges til rette for at Arbeids- og velferdsetatens brukere kan tilbys ulike former for tilrettelagt opplæring innenfor det offentlige utdanningssystemet. Der det ikke foreligger et offentlig tilbud som er hensiktsmessig tilrettelagt, kan opplæringen anskaffes gjennom anbudskonkurranser.

Det er et klart mål i inkluderingsdugnaden å styrke det tverrsektorielle samarbeidet på opplæringsområdet. Det vil bl.a. skje gjennom at utdanningsmyndigheter og arbeidsmarkedsmyndigheter deltar i forsøk med modulbasert opplæring innenfor fagopplæring, og det kan skje gjennom et samarbeid om å utvikle fleksible og tilrettelagte opplegg for arbeidssøkere som ellers ikke ville være i stand til å gjennomføre et ordinært opplæringsløp. Samarbeidet vil bygge på sektoransvarsprinsippet hvor fylkeskommunen har et hovedansvar for å finansiere videregående opplæring.

For bruk av høyere utdanning opprettholdes dagens inngangsvilkår om nedsatt arbeidsevne og en aldersgrense på 22 år. Mens aldersgrensen for all øvrig opplæring er 19 år, skal aldersgrense på 22 år markere at høyere utdanning i utgangspunktet skal finansieres ved hjelp av egne midler eller gjennom lån- og stipendordninger.

Opplæring i form av kortere kurs som kjøpes av eksterne leverandører skal som nå anskaffes i overensstemmelse med lov om offentlige anskaffelser. Opplæring i form av fag- og yrkesopplæring på videregående nivå eller fagskoleutdanning kan enten anskaffes via anbudskonkurranser eller tilbys gjennom å bruke tilgjengelige skoleplasser som gir formell kompetanse. Ved tilbud om høyere utdanning benyttes tilgjengelige studieplasser.

Endringsforslagene innebærer en harmonisering og forenkling av Arbeids- og velferdsetatens opplæringstiltak. Med unntak av de særlige kravene som stilles for å få tildelt høyere utdanning, blir regelverket for all øvrig opplæring i regi av Arbeids- og velferdsetaten harmonisert mht. tildelingskriterier, varighet og aldersgrense.