NOU Norges offentlige utredninger **1999: 33**

Nyttige lærepenger

- om utdanningsfinansieringen gjennom Lånekassen

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon av 18. september 1998
Avgitt til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet 15. desember 1999

Statens forvaltningstjeneste
Statens trykning

Oslo 1999

Til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet

Regjeringen oppnevnte ved kongelig resolusjon av 18. september 1999 et offentlig utvalg til å utrede utdanningsstøtten som forvaltes gjennom Statens lånekasse for utdanning. Utvalget ble bedt om å vurdere utdanningsstøtten i lys av de behov og utfordringer som støttesystemet er stilt overfor. Utvalget legger med dette frem sin innstilling.

Oslo, 15. desember 1999

Per Olaf Aamodt leder
Anders Butterdahl
Irene Moen
Rune Fjeld
Petter Thomassen
Karin Bjørkeli Hjermundrud
Hildrun Tyldum
Turid Hundstad
Maren Aase
Erling Moe sekretariatsleder
May-Britt Andersen

Overblikket

Skolegang og utdanning var i slutten av forrige århundre et privilegium for de få. Vårt århundre har sett dette utvikle seg til en rettighet for de mange. Det er en sammenheng mellom alminneliggjøring av skole og utdanning, utdyping av folkestyret og fremveksten av et sosialt ansvarlig velferdssamfunn. Ved starten av et nytt århundre er skolegang og studier en nødvendighet for alle. Derfor er det viktig at samfunnet legger til rette for enkeltindividene slik at de kan søke den utdanning de har evner og interesse for.

Ved å dekke levekostnadene i en periode da de utdanningssøkende er uten inntekt, er utdanningsstøtten gjennom Lånekassen en viktig del av samfunnets tilrettelegging. Andre sentrale elementer er tilretteleggingen på lærestedene, studentenes velferdssituasjon og andre offentlige velferdsordninger. Offentlig utdanning er gratis i Norge, og de som er under utdanning, har rettigheter i andre velferdsordninger. Det er nødvendig å se utdanningsstøtten som en del av en større helhet.

Utdanningsstøtten skal være forutsigbar og samtidig tilpasset endringene i samfunnet. En rivende teknologisk utvikling, nye læringsarenaer, økt samvirke mellom lærested og næringsliv, internasjonalisering og etter- og videreutdanning er stikkord for prosesser som vil legge nytt innhold i begrepene «lærested», «elev» og «student». Overgangen fra industrisamfunn til kunnskapssamfunn vil medføre at den enkelte må fornye og utvikle sin kompetanse gjennom hele livsløpet.

Fra en økonomisk synsvinkel er utdanning en investering med forventning om en fremtidig avkastning. Både samfunnet og enkeltindividet har fordeler av utdanning og økt kompetanse. Derfor er det rimelig at kostnaden ved å ta utdanning er delt mellom enkeltindividet og fellesskapet. Utfordringen ligger blant annet i å gi denne fordelingen en form og innretning som de fleste oppfatter som rimelig og rettferdig. Sammenliknet med andre land er det en moderat privatøkonomisk avkastning av utdanning i Norge. På den annen side dekker fellesskapet en forholdvis stor del av kostnadene ved det å ta utdanning.

Internasjonalt finnes det mange modeller for hvordan samfunnet legger til rette for å dekke kostnadene til livsopphold under utdanning - modeller som i stor grad gjenspeiler de sosiale og økonomiske strukturene i de samfunn de er en del av. I de nordiske land finner vi modeller som i høy grad er knyttet til de moderne velferdsmodeller. I hovedsak går støtten direkte til de utdanningssøkende og ikke som indirekte støtteformer til foreldrene. Men selv innenfor Norden finner vi ulike løsninger, og det finnes neppe noe fasitsvar på hva som er den beste ordningen, dels fordi dette vil endre seg over tid, dels fordi det er spørsmål om å velge mellom verdier. Valg av løsninger innebærer å måtte ta stilling til dilemmaer som det alltid vil være ulike meninger om. At det neppe finnes noe fasitsvar, betyr ikke at alle systemer er like gode. Man kan lære av andre land, men valg av løsninger må være tuftet på et samspill med andre velferdsordninger i Norge.

Del I
Mandat, sammendrag og forslag

« . . . Martins drøm er å ta mot til seg og gå opp til Lånekassen og få saken ut av verden. Sette av en dag til bare å sitte der og bli venner med Lånekassen. Drikke dus. Skvære opp. En gang for alle. Lånekassen er sikkert som andre, et helvete når den er sammen med vennene sine, men rågrei når man får den på tomannshånd. Problemet er bare at det krever sin mann å gå opp dit . . . »

Fra «L» av Erlend Loe Cappelen 1999

Kapittel 1

Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid

1.1 Utvalgets mandat

Ved kgl.res. den 18. september 1998 ble det besluttet oppnevnt et offentlig utvalg for å gjennomgå den ordningen for utdanningsstøtte som forvaltes av Statens lånekasse for utdanning. Utvalget fikk følgende mandat:

> «Utvalget skal vurdere utdanningsfinansieringen i Statens lånekasse for utdanning i lys av de utfordringer som støttesystemet er stilt overfor.
>
> I denne sammenheng skal utvalget legge vekt på behovet for forenklinger i støttesystemet, samtidig som de utdanningspolitiske målsettinger og hensynene til forutsigbarhet, likebehandling samt et moderne regelverk for masseforvaltning må ivaretas. Ved utformingen av reglene bør det også legges særlig vekt på hensynet til grupper med spesielle behov (for eksempel ved sykdom, graviditet). Utvalget skal også legge vekt på å utforme ordninger som gir den enkelte incentiver til en effektiv studiegjennomføring.
>
> Utvalget skal spesielt drøfte svakheter og fordeler ved dagens hovedmodell for utdanningsstøtte og foreslå forbedringer eller eventuelt fremme forslag til ny modell. I denne sammenheng skal utvalget også vurdere den nåværende inndelingen av støttesystemet ut fra aldersskille.
>
> Videre skal utvalget drøfte og fremme forslag til mer fleksible betalingsvilkår tilpasset låntakernes behov og økonomiske evner samtidig som tilbakebetalingsordningen må bidra til å redusere Lånekassens tap.
>
> Utvalget skal i sitt arbeid vurdere de tiltak som ble foreslått av utvalget som utredet utvidet bruk av skjønn i Lånekassens regelverk.
>
> Utvalget må i sin vurdering av den totale ytelsen til livsopphold ta hensyn til de endringer i forskriftene som ev. er foreslått av utvalget som utreder finansiering av livsopphold ved etter- og videreutdanning.
>
> Utvalget skal beregne de økonomiske og administrative konsekvenser av sine forslag. Utvalget skal også vise hvordan forslagene kan realiseres innenfor uendret kostnadsramme for studiefinansieringsordningen.
>
> Utvalget skal avgi sin innstilling innen 1. november 1999.»

1.2 Utvalgets sammensetning

Utvalget har hatt følgende sammensetning:

Forsker Per Olaf Aamodt, Oslo (leder)
Avdelingsdirektør Anders Buttedahl, Lier
Sorenskriver Rune Fjeld, Bergen
Direktør Turid Hundstad, Oslo
Student Ove Klykken, Oslo
Student Irene Moen, Oslo
Siviløkonom Petter Thomassen, Bodø
Rådgiver Hildrun Tyldum, Oslo

Student Maren Aase, Oslo

Karin Bjørkeli Hjermundrud, Norsk Studentunion, har erstattet Ove Klykken i siste del av utvalgets arbeidet.

Underdirektør Erling Moe, Statens lånekasse for utdanning, ble oppnevnt som sekretariatsleder og rådgiver May-Britt Andersen, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, som sekretær for utvalget. Rådgiver Arvid Nærø, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, har vært tilknyttet sekretariatet på deltid.

Sekretariatet har hatt et utstrakt samarbeid med budsjett- og utredningsgruppen i Lånekassen i sammenheng med produksjon av statistikk og vurderinger av de økonomiske virkninger av utvalgets forslag. Sentrale i dette arbeidet har vært førstekonsulentene Beate Øren og Berit Hægeland.

1.3 Tolking av utvalgets mandat og utredningens oppbygning

Mandatet legger opp til en bred innfallsvinkel på utdanningsstøtten gjennom Lånekassen. Det heter at den skal vurderes i «lys av de utfordringer som støttesystemet er stilt overfor». I motsetning til tidligere utredninger[1], der hovedinteressen har vært knyttet til visse sentrale temaer, er denne innstillingen en bred gjennomgang av aktuelle problemstillinger i hele støttesystemet. Problemstillingene er valgt ut fra hva som har vært drøftet i den offentlige debatt, fra innspill til utvalget og ut fra de forventninger som det er rimelig å anta at støtteordningen vil bli stilt overfor i de første tiårene etter århundreskiftet.

Det brede utgangspunktet har imidlertid ikke vært til hinder for at det er lagt visse føringer inn i mandatet for hva utvalget skal ta stilling til. Dette gjelder behovet for å forenkle støttesystemet slik at det skal være enklere å forstå og praktisere. I denne sammenheng er det presisert at hensynet til et moderne regelverk for masseforvaltning må ivaretas. Derfor er utvalget også bedt om å vurdere dagens hovedmodell for fordeling av lån og stipend og løsninger som kan fremme en bedre studiegjennomføring.

Mandatet peker på spesielle hensyn som ligger utenfor dagens utdanningsstøtte. Det gjelder hensynet til etter- og videreutdanningsreformen, hensynet til å benytte mer skjønn i søknadsbehandlingen og hensynet til at utdanningsstøtten ikke kan bli så firkantet at den ikke ivaretar hensynet til spesielle grupper på en tilfredsstillende måte. Utvalget har søkt å løse disse sidene av mandatet på ulike måter ved å berøre problemstillingene i den generelle gjennomgangen, men samtidig ved å løfte disse opp som selvstendige temaer i egne kapitler.

Utredningen er delt inn i tre deler:

Del I *Mandat, sammendrag og forslag* består av to kapitler:
- kap. 1 Utvalgets mandat, sammensetning og arbeid
- kap. 2 Verdivalg, sammendrag forslag

Del II *Bakgrunn og utfordringer* består av fire kapitler:
- kap. 3 Et historisk perspektiv
- kap. 4 Formålet med Lånekassens virksomhet
- kap. 5 Utfordringer og forventninger til utdanningsfinansieringen gjennom Lånekassen
- kap. 6 Utdanningsfinansiering i et internasjonalt perspektiv

1. Se for eksempel «Sandutvalget», NOU 1979: 34 og «Magistadutvalget», NOU 1992: 33 og NOU 1993:13

Del III *Utdanningsfinansieringen i Norge* består av syv kapitler:
- kap. 7 Generelle ordninger i utdanningsstøtten
- kap. 8 Utdanningsstøtten under aldersskillet
- kap. 9 Utdanningsstøtten over aldersskillet
- kap. 10 Vilkårene for utdanningslån i Lånekassen
- kap. 11 Utdanningsstøtte til etter- og videreutdanning
- kap. 12 Lånekassens regelverk og bruk av skjønn ved søknadsbehandlingen i Lånekassen
- kap. 13 Hensynet til grupper med spesielle behov

Utvalgets vurderinger og forslag er knyttet til diskusjonen av de aktuelle problemstillinger i de enkelte kapitler. Det er redegjort for de administrative og økonomiske konsekvenser under hvert kapittel og i sammendraget.

1.4 Utvalgets arbeid

Det er lagt stor vekt på elevenes og studentenes rolle i utformingen av et best mulig studiefinansieringssystem, og dette avspeiler seg i utvalgets sammensetning. Tre av utvalgets medlemmer har kommet fra student- og elevorganisasjonene. For øvrig har utvalget vært sammensatt av representanter som til daglig arbeider med Lånekassespørsmål, samt uavhengige representanter som hver på sin måte har kompetanse om utdanningsfinansieringen i Norge.

Utvalget har i sitt arbeid tatt utgangspunkt i problemstillingene i utvalgets mandat. I tillegg har utvalget fått flere enkelthenvendelser, bl.a. fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet og privatpersoner, angående spesielle problemstillinger som burde vurderes i sammenheng med den brede gjennomgangen av studiefinansieringsordningen.

Utvalget har bestilt tre eksterne utredninger. Frischsenteret har på oppdrag fra utvalget utarbeidet to rapporter om den individuelle avkastningen av å ta utdanning. Statistisk sentralbyrå har utarbeidet en rapport om enkelte sider ved studentenes levekår, som ikke er tilstrekkelig omtalt i den generelle rapporten om studentenes levekår våren 1998. Rapportene følger som vedlegg til utvalgets innstilling.

Den 8. juni 1999 hadde utvalgets leder og sekretariat et møte med Kunsthøgskolen i Oslo og Norges Kunstnerråd, der bl.a. studenter og rektor ved Kunsthøgskolen la frem sitt syn på kunstfagsstipendet.

Fra 15. mars til 17. mars 1999 var utvalgets leder og sekretariat på studietur til England. Sekretariatet hadde møte med bl.a. «Department for Education and Employment» for å kartlegge ordningen for utdanningsfinansiering i Storbritannia. Fra 20. mai til 21. mai 1999 var hele utvalget på studietur til Sverige og Danmark. I Sverige møtte utvalget representanter fra Utbildningsdepartementet, Centrala Studiestödsnämnden og en representant fra studentorganisasjonen(e). I Danmark ble det avholdt møter med SU-styrelsen, Finansstyrelsen og representanter fra Landsorganisasjonen for universitetsstuderende, Lærerstudent- og pedagogforbundet og ungdomsutdannelsene (videregående skoles nivå).

Utvalget har spesielt forsøkt å hente erfaringer fra det svenske og det danske støttesystemet når det gjelder vurderingen av finansiering av livsopphold ved etter- og videreutdanning.

Utvalget har avholdt 16 møter. Utvalget søkte i sluttfasen av sitt arbeid om å få utsatt frist for avlevering av innstillingen til 15. desember 1999. Søknaden

ble innvilget i brev 20. september 1999 fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

Kapittel 2

Verdivalg, sammendrag og forslag

2.1 Formålet med utdanningsstøtten gjennom Lånekassen

De overgripende målsettinger med utdanningsstøtten gjennom Lånekassen er:

- å bidra til å fjerne ulikhet og fremme likestilling, slik at utdanning kan skje uavhengig av geografiske forhold, alder, kjønn, økonomisk eller sosial situasjon
- å bidra til at utdanningen skjer under tilfredsstillende arbeidsforhold, slik at studiearbeidet kan bli effektivt
- å bidra til å sikre samfunnet tilgang på utdannet arbeidskraft med høyt kunnskapsnivå og internasjonal orientering
- å bidra til raskt å fange opp endringer i etterspørsel etter arbeidskraft og utdanning

Utdanningsstøtten har således et tosiktig siktemål: Den skal legge til rette for at enkeltindividet har muligheter for å søke utdanning, og den skal sikre samfunnet utdannet arbeidskraft. Utdanning gir alle bedre forutsetning for å leve et bedre og rikere liv. Like muligheter for å søke seg til utdanning er en selvfølgelig bestanddel i et samfunn som er basert på likeverd mellom menneskene.

Samtidig er utdanning og kompetanse stadig viktigere for et godt fungerende arbeidsmarked.

Spørsmålet om hvilke forhold som påvirker ungdommens valg av utdanning, er sammensatt. Trolig er det slik at kulturelle forhold, motivasjon fra foreldrene, forbilder i nærmiljøet, muligheter på arbeidsmarkedet osv. har avgjørende betydning. Den utjevnende betydningen av studiefinansieringen kan derfor lett overdrives. Likevel svarer om lag halvparten av studentene at de ikke ville kunne ha studert uten støtten fra Lånekassen. Forskning viser at det ikke noen entydig sammenheng mellom sosial bakgrunn og betydningen av utdanningsfinansieringen[2]. På den ene siden er avhengigheten av utdanningsstøtten størst blant ungdom fra lavere sosiale lag, på den andre siden er låneopptaket størst blant studenter fra høyere sosiale lag.

Fra en rettslig synsvinkel er utdanningsstøtten begrunnet ut fra forestillingen om en allmenn og lik rett til utdanning. Etter utvalgets vurdering er det lite grunnlag for tvil om at støtteordningen gjennom Lånekassen er med på å realisere en slik rettighet. Som en bred velferdsordning for hele befolkningen sikrer ordningen at enhver har muligheten til å søke den utdanning de har evner og interesse for. Utvalget har således ikke funnet noe grunnlag for å reise tvil om eksistensberettigelsen av en bred offentlig utdanningsstøtte gjennom Lånekassen.

Sett fra en økonomisk synsvinkel[3] er utdanning en investering med forventet avkastning, for den enkelte og for samfunnet. Investeringen vil øke den enkeltes fremtidige produktivitet og inntjening. Tatt i betraktning at den

2. Studiefinansieringsprosjektet, NIFU, Rapport 11/98
3. Innenfor økonomisk teori er dette perspektivet benevnt som «human capital-teorien»

enkelte kan forvente en avkastning av utdanningen, er det rimelig at vedkommende bærer en del av kostnadene. På den annen side vil også utdanningen skape ringvirkninger utenfor den enkelte - til familien, andre nærstående sosiale grupper og arbeidsfellesskapet. Høyere kompetanse vil generelt føre til større produktivitet og velstandsvekst i samfunnet, noe som igjen danner grunnlag for innkreving av høyere avgifter og skatter. Slik sett har også samfunnet store fordeler av denne investeringen, og det er derfor rimelig at fellesskapet bærer sin del av kostnadene. Fra samfunnets side er dette en investering med stor sikkerhet for fremtidig avkastning.[4]

Utfordringen ligger derfor i å gi utdanningsstøtten en form og innretning som de fleste finner rimelig og fornuftig. Et godt støttesystem er ett som klarer å realisere de samfunnsmessige og individuelle målsettinger. Hva som er «rimelig» og «fornuftig» er imidlertid ikke entydige rettesnorer, dels fordi dette vil endre seg over tid, og dels fordi det vil være ulike meninger om hva som faller inn under disse begrepene. Valg av løsninger innebærer å måtte ta stilling til en rekke verdisett eller dilemmaer som det alltid vil være delte meninger om.

2.2 Overordnede dilemmaer i utdanningsstøtten

2.2.1 Et internasjonalt perspektiv

I de fleste land er det ordninger, dels av privat, dels av offentlig karakter, for å styrke søkningen til utdanning. Innenfor den økonomiske styringen av høyere utdanning finner en klare trekk av harmonisering, mens systemene for studiefinansiering utviser en langt større variasjon.[5] I flere land har likevel nyere diskusjon om støttesystemene tatt utgangspunkt i betraktninger rundt markedets betydning og enkeltindividet som investor i egen fremtid. I denne sammenheng har ikke minst spørsmålet om innføring av skolepenger og rene offentlige låneordninger vært sentrale, bl.a. for å fremme raskere gjennomstrømning under utdanningen[6].

Et grunnleggende trekk ved støttesystemene utenfor Norden er likevel at familien har hovedansvaret for finansiering av barnas hele utdanning, langt opp i 20-årene. I de nordiske land er støtteordningene en integrert del av den samlede velferdsstaten. Således foreligger det en særskilt nordisk modell. Kjennetegnet ved denne er at samfunnet tar delansvar for å finansiere levekostnadene under videregående opplæring og et hovedansvar i høyere utdanning.

Valg av finansieringsform sier samtidig noe om de sosiale og økonomiske strukturer som støttesystemet er en del av, og om hvordan studentene sosialiseres inn i voksensamfunnet. I de familieavhengige systemene blir studentene en del av etablerte sosioøkonomiske familiestrukturer. I de nordiske støttesystemene med et bredt offentlig ansvar blir studentene introdusert inn i de voksnes rekker som selvstendige økonomiske individer.

Det felles utgangspunkt i de nordiske land har imidlertid ikke vært til hinder for til dels helt ulike utforminger av støtteordningene. Mens Danmark og Finland har betydelige stipendtildelinger under utdanningen, er det en

4. Diskutert nærmere av Statsbankutvalget i «Statsbankene under endrede rammevilkår», NOU 1995: 11
5. European Journal of Education, Vol. 34 No.1 1999. «Student Costs and Financing»
6. Som for eksempel i Australia, England og Nederland, se nærmere beskrivelser i kap. 6

nærmere sammenheng mellom tildeling og tilbakebetaling i Sverige og Norge. I disse landene er det også betydelige subsidieelementer i regelverket for tilbakebetaling. Fordelen ved å legge det meste av subsidiene i tildelingsfasen er at dette legger grunnlag for større forutsigbarhet og stabilitet for den enkelte. Fordelen ved subsidier i tilbakebetalingsfasen er at disse i større grad vil kunne være tilpasset den enkeltes avkastning av utdanningen og således er målrettet mot de som har det største behovet. Det er gode argumenter for begge løsninger, men det er ikke foreslått endringer som forrykker bildet av støttesystemet i Norge som et blandet system, der den offentlige innsatsen skjer både under tildelingsfasen og som muligheter for betalingslettelser etter at utdanningen er avsluttet.

2.2.2 Ansvar og styring

Det er også mulig å se på utdanningsstøtten som en diskusjon om graden av styring og fordeling av ansvar mellom den enkelte og samfunnet. Hvor langt skal en gå i å stimulere studentene til å velge visse utdanningsretninger? Hvor langt skal en la markedet styre? Og hvor langt skal dette være et ansvar for den enkelte?

Dagens utdanningsstøtte er en blanding av markedsstyring og offentlig styring. Gjennom utformingen av de offentlige subsidiene legger myndighetene føringer for andre valg enn den en ren markedsstyring ville innebære. På den annen side må den enkelte betale deler av kostnadene selv og må på denne bakgrunn også la hensynet til mulighetene i et fremtidig arbeidsmarked være styrende for valg av utdanning.

Valg av utdanning kan bare skje med utgangspunkt i den enkeltes interesser og evner, men samtidig er det nødvendig å stimulere til at de utdanningssøkendes valg er i samsvar med arbeidslivets behov, selv om disse behovene ikke lett lar seg beregne. Det er derfor klare grenser for i hvor stor grad utdanningsvalgene kan styres. Det er helt sentralt at den enkelte også må ta et ansvar for sine valg. Utvalget har foreslått visse endringer i sammensetningen av det offentlige subsidie- eller stipendsystemet, uten at dette i vesentlig grad har forrykket utdanningsstøtten gjennom Lånekassen som et blandingssystem, der både utviklingen på arbeidsmarkedet og andre samfunnshensyn virker styrende for valg av utdanning.

2.2.3 Deling av kostnad mellom fellesskapet og enkeltindividet

Ser vi på utdanningsstøtten som en fordeling av kostnaden mellom fellesskapet og enkeltindividet, kan denne presenteres på ulike måter. Gjennom stipendtildeling, rentestøtte, administrasjon og avskrivning/tap bærer fellesskapet en del av utgiftene ved levekostnadene for de som er under utdanning. Disse kan anslås til ca. 7 mrd. kroner[7] (1998) hvert år. Samtidig tildeler Lånekassen ca. 6,3 mrd. kroner i rentefrie lån, som de utdanningssøkende skal betale tilbake.

Er så dette en rimelig fordeling? Etter utvalgets vurdering finnes det ikke noe fasitsvar på spørsmålet. Og det kan besvares ut fra ulike betraktningsmåter. En sentral tilnærmingsmåte vil være å se det i lys av den avkastning utdanning gir. Ut fra en rimelighetsbetraktning kunne det hevdes at der-

7. Lånekassens årsrapport 1998. Bl.a. på grunn av nytt prinsipp for fastsettelse av innlånsrenten i Lånekassen fra 1. januar 1999, vil denne bli redusert med ca. 500 mill. kroner i 1999

som den individuelle avkastning var liten, burde fellesskapet bære større del av kostnadene. Dersom den individuelle avkastning av utdanning var stor, burde den enkelte bære større del av kostnaden. Internasjonalt har dette vært en helt sentral tilnærmingsmåte. Når England nå har innført betydelige skolepenger og en ren lånebasert utdanningsstøtte, så er dette begrunnet med at den individuelle avkastning der er så stor[8].

Undersøkelser viser at det er en moderat privatøkonomisk avkastning av utdanning i Norge, særlig i offentlig sektor. Mye tyder på at en gjennom 1980- og 1990-tallet har hatt en klar nedgang i den individuelle avkastning av å ta høyere utdanning i forhold til andre grupper i samfunnet, mest for «generalistutdanningene» og mindre for de profesjonsrettede utdanningene. For enkelte høyere utdanninger på 7-8 år er livsinntekten den samme som for de som går ut i arbeid etter avsluttet videregående skole. I privat sektor er det større forskjeller enn i offentlig sektor, og det er liten forskjell på menn og kvinner. For 20 år siden lå lønnen til en nyutdannet akademiker 9 pst. over den norske gjennomsnittslønnen. I dag ligger den 3 pst. under. En del av forklaringen på denne utviklingen ligger i den betydelige vekst i tilbudet på akademisk arbeidskraft, uten tilsvarende vekst i etterspørselen og mekanismene for lønnsdannelsen innenfor offentlig sektor[9]. Fra denne synsvinkelen vil en kunne mene at det forelå et grunnlag for å øke den offentlige innsats i utdanningsstøtten. Men utvalget mener samtidig at selv om den privatøkonomiske avkastningen av utdanning er mindre i Norge enn i en del andre land, er det i seg selv ikke en tilstrekkelig grunn for å endre vesentlig på omfanget av utdanningsfinansieringen. Den offentlige utdanningsfinansieringen i Norge er forholdsvis omfattende, og i mange av de land der den privatøkonomiske avkastningen av utdanning er større, bærer fellesskapet en vesentlig mindre del av kostnadene ved utdanningen. Utvalget mener videre at en relativt nedgang i den privatøkonomiske avkastningen av utdanning ikke nødvendigvis tilsier at en bør endre omfanget av utdanningsfinansieringen. En relativt lav privatøkonomisk avkastning ville vært et problem dersom det hadde ført til at for få personer valgte å ta utdanning. Men de siste årene har det tvert imot vært en økende tilstrømming til utdanningsinstitusjonene, ikke minst til lange generalistutdanninger med relativt lav privatøkonomisk avkastning. Dette tyder på at det ikke bare er privatøkonomiske forhold som ligger bak beslutningen om utdanning.

2.2.4 Fordelingspolitikk og utdanningspolitikk

Det har vært en sentral målsetting ved utdanningsstøtten gjenom Lånekassen at den skulle virke utjevnende i forhold til muligheter for å søke seg til utdanning. I de første årene var utdanningsstøtten målrettet mot grupper i befolkningen som av økonomiske årsaker var forhindret i å søke seg til høyere utdanning. Senere har utjevningshensynet blitt utvidet med geografiske forhold, alder, kjønn og sosiale forhold. På denne måten har utdanningsstøtten fungert som et system for utjevning av inntekter og velferd og som en del av den samlede fordelingspolitikken i samfunnet.

8. En annen begrunnelse er selvsagt den statsfinansielle, se Rapport juli 1997, «Higher education in the learning society», leder Ron Dearing
9. Synspunktene i dette avsnittet bygger på de to vedleggene fra Frischsenteret. Se også Clara Åse Arnesen og Sverre Try, «Lønnsutviklingen blant nyutdannede akademikere; Tapte posisjoner?», NIFU, rapport 8/99

Opp gjennom årene har imidlertid det økonomiske fordelingselement blitt betydelig svekket, dels gjennom oppheving av behovsprøving mot foreldrenes og ektefellens økonomi over aldersskillet, dels ved en liberalisering av grensene for egen inntekt og formue. Utviklingen av universelle ordninger med lik rett for alle er et av kjennetegnene ved de nordiske modellene. Sett på bakgrunn av at det fortsatt er en overrepresentasjon av personer fra de høyere sosiale lag som søker seg til høyere utdanning, er en slik utvikling ikke uproblematisk. Men dette spørsmålet må igjen ses i lys av behovet for å rendyrke utdanningsstøtten, og på hvilke områder av forvaltningen fordelingshensynet skal være avgjørende. Fortsatt finnes det fordelingselementer, særlig i støttesystemet under aldersskillet, men også i forhold til egen økonomi. Gjennom et omfattende system med særskilte stipendformer har en også prøvd å målrette den offentlige innsats mot grupper en antok hadde det største behovet.

Utfordringen for utvalget har vært å drøfte disse fordelingshensyn i lys av den senere tids utvikling og antatte forventninger i de første årene inn i det neste århundre. Sentralt i denne sammenheng er den generelle velstandsveksten, utviklingen av velferdsordninger på andre områder og reformene innenfor opplæring og utdanning i samfunnet. Etter utvalgets vurdering gir dette en ny bakgrunn for å vurdere utdanningsstøtten. Det er grunnlag for å forenkle støttesystemet, dels fordi enkelte ordninger har overlevd seg selv, og dels ved å løfte ordninger over i andre systemer.

2.2.5 Presisjon og kontroll

Et annet dilemma dreier seg om presisjonsnivået i utdanningsstøtten som offentlig virkemiddel. Hvor generelle eller spesifikke bør reglene i Lånekassen være? Temaet angår hvilke kriterier som må foreligge før det utløses støtte fra Lånekassen, men det angår også spørsmålet om hvor den enkeltes ansvar for egne handlinger slutter, og hvor det offentliges ansvar starter. Det er mulig å nærme seg spørsmålet fra to ytterpunkter:

- Det ene ville være å tildele alle samfunnsborgere en viss sum penger til utdanning, som det da var opp til den enkelte å kunne bruke etter eget forgodtbefinnende og i den fase av livet da dette passet best.
- Det andre ville være å tildele utdanningsstøtte med stor grad av nøyaktighet i forhold til den enkeltes økonomi og ut fra hva utdanningsstøtten gikk til.

Utvalget har ikke funnet det hensiktsmessig å gå nærmere inn på disse ytterpunktene. Dagens regelverk befinner seg nok nærmere det siste enn det første alternativet. I denne sammenheng er styringshensynet sentralt. Hvilke ambisjoner skal ligge i utdanningsstøtten med henblikk på å styre denne mot spesifikke mål? Og hvilke indikasjoner bygger i så fall dette styringshensynet på?

Begrunnelsen for høyt ambisjonsnivå har ligget i ønsket om å målrette støtten til de som har det største behovet. Men utviklingen har gjort at det er grunn til å reise spørsmål om hvor holdbare en del av indikasjonene eller dokumentasjonene på «behov» er. Det gjelder ikke minst den økonomiske indikasjonen der utviklingen har redusert grunnlaget for et sosialt fordelingshensyn. Helt sentrale forhold av betydning for den enkeltes totale økonomi holdes utenfor. Til høyere utdanning gis det støtte uten hensyn til foreldrenes økonomi, og bare i spesielle sammenhenger tas det hensyn til eventuell

ektefelles/partners økonomi. Eventuell fremtidig arv eller avkastning av utdanningen er uten betydning for innretningen av stipendet.

I en situasjon der «behovet» ofte fremtrer som et høyst usikkert mål på den enkeltes økonomiske situasjon i et livsperspektiv, kan det være grunnlag for å reise spørsmål om relevansen av et fortsatt høyt presisjonsnivå. Alternativet er å lage enklere og mer grove løsninger.

En annen viktig side av spørsmålet om presisjon og universalitet er kravet til kontroll.

For at utdanningsstøtten gjennom Lånekassen skal ha legitimitet og autoritet, bør det ikke legges opp til et regelverk som ikke lar seg kontrollere. På visse områder er det tilfellet i dag, og det er på denne bakgrunnen foreslått visse endringer i regelverket. På den annen side er det betydelige verdier som forvaltes gjennom utdanningsstøtten. På områder der Lånekassen har mulighet for å kontrollere, må denne kontrollen skje på den mest effektive måte.

2.2.6 Grenseoppgang mot andre velferdsordninger

Utdanningsstøtten gjennom Lånekassen er en del av et større offentlig velferdssystem. Dette aktualiserer spørsmålet om grenseoppgang mot de andre velferdsordningene. Hvilke forhold skal reguleres gjennom utdanningsstøtten, og på hvilken måte er de utdanningssøkendes behov fanget opp gjennom andre velferdssystemer?

Det ligger utenfor utvalgets mandat å gå gjennom hele velferdssituasjonen for de utdanningssøkende. På sentrale områder vil dette likevel måtte være en viktig innfallsvinkel ved utformingen av utvalgets forslag. For støtten under aldersskillet gjelder dette ikke minst sammenhengen med andre offentlige overføringer til barnefamiliene. For støtten over aldersskillet er dette i hovedsak problemstillinger som er knyttet til grenseflaten mot trygdesystemet og andre sosiale ordninger.

Et kompliserende element i dette perspektivet gjelder den langsiktige oppløsningen av det tradisjonelle studentbegrepet. Det har vært en økende andel eldre studenter, og en rekke studenter tar bare sikte på deler av et studium. Etter- og videreutdanningsreformen vil forsterke disse tendensene. Studentene vil ikke lenger være en så ensartet gruppe, men ha større fellestrekk med gjennomsnittet av befolkningen. Dette innebærer også at de i større grad vil ha rettigheter i andre velferdssystemer. Forslagene innebærer en opprydding i grenseoppgangen mellom utdanningsstøtten og andre forvaltningsområder.

2.2.7 Hvilke hensyn ivaretas i utdanningsstøtten?

I en viss forstand oppsummerer disse dilemmaene seg i spørsmålet om hvilken karakter utdanningsstøtten skal ha. I utgangspunktet skal utdanningsstøtte realisere målet om «lik rett til utdanning». Men samtidig finnes det i dagens støttesystem elementer som har sin begrunnelse utenfor det vi normalt betegner som utdanningspolitikk. Det gjelder fordelingshensyn, distriktspolitikk, helsepolitikk, kulturpolitikk, sosialpolitikk osv. I noen sammenhenger er dette begrunnet med at Lånekassen er en profesjonell virksomhet for håndtering av massehenvendelser. Men i andre sammenhenger er disse hensynene brakt inn i støttesystemet som enkelttiltak og uten at det fagpolitiske ansvaret for vedlikehold og helhetlig vurdering er ivaretatt. Utvalget har

gått kritisk gjennom disse elementene. Enkelte sider ved disse er foreslått videreført, enkelte sider er foreslått overført til andre områder, og enkelte sider er foreslått fjernet.

Dilemmaene i utdanningsstøtten er samtidig uttrykk for nødvendigheten av å måtte foreta en avveining mellom ulike verdisett som, isolert sett, kan fremstå som fornuftige, men som ikke lar seg forene i det samme støttesystem. Det er for eksempel ikke mulig å forene hensynet til høy grad av fleksibilitet med hensynet til stabilitet i forutsetningene, eller hensynet til likebehandling med hensynet til individuelt skjønn. Det finnes derfor ingen enkel løsning på disse dilemmaene. Slik sett er det en utfordring å finne frem til løsninger som balanserer de ulike hensynene mot hverandre på den mest hensiktsmessige måte, og på en måte som de fleste finner rimelig.

2.3 Utfordringer og forventninger

I utgangspunktet skal utdanningsstøtten være tilpasset behovene i samfunnet og behovene til de utdanningssøkende. Hvis vi retter oppmerksomheten mot krav og forventninger som det er rimelig å anta at utdanningsstøtten vil bli stilt overfor i de nærmeste årene, kan disse på en hensiktsmessig måte deles inn i tre:

- utfordringer som følge av samfunnsendringer utenfor støttesystemet
- utfordringer som følge av endringer i selve støttesystemet
- utfordringer til selve forvaltningen av støtteordningen

Endringer i utdanningssamfunnet

Ved tusenårsskiftet er det å ta utdanning blitt alminnelig i ordets bredeste betydning. Den teknologiske revolusjon, utvikling av nye læringsarenaer, et økende samvirke mellom lærested og næringsliv, internasjonalisering og etter- og videreutdanning er stikkord for prosesser som vil legge nytt innhold i begrepene «lærested», «elev» og «student». Overgangen fra industrisamfunn til kunnskapssamfunn vil medføre at den enkelte må fornye og utvikle sin kompetanse gjennom hele livsløpet.

Endringer i støttesystemet

Endringer i utdanningssamfunnet reiser igjen spørsmål om støttesystemet er tilpasset de nye behov som dette reiser. Gjennom lang tid er det reist spørsmål om forenklinger og forbedringer, dels innenfor støttesystemene under og over aldersskillet, og dels når det gjelder lånevilkårene. Samtidig vil både samfunnet og den enkelte ha interesse av at utdanningen gjennomføres på den mest effektive måte.

Nye krav til forvaltningen

Samtidig skjer det en utvikling innenfor organiseringen eller forvaltningen av arbeidet i offentlig virksomhet. Innenfor visse områder av statsforvaltningen finnes det klare tendenser til utvikling av markeder og økt konkurranseeksponering av tjenesteproduksjon i regi av forvaltningsorganer.[10] I noen sammenhenger har dette ført til endringer i tilknytningsformer mellom forvalt-

10. Se Statskonsult, «Fakta former og fristilling», Rapport 1998:18

ningsorganene og de politiske myndigheter. Karakteristiske trekk ved disse endringene er mindre politisk styring, mer fagstyring og mer markedsstyring. Internt i virksomhetene reiser dette spørsmål om større rendyrking av roller og funksjoner. Innenfor det mandatet som er gitt, har ikke utvalget funnet det riktig å gå grundig inn i dette sakskomplekset, men vil samtidig understreke nødvendigheten av å drøfte forvaltningsformen og arbeidsdelingen mellom Lånekassen og overordnet myndighet i et langsiktig perspektiv.

Boks 2.1 Utfordringene

- Ta stilling til en rekke verdikonflikter
- Tilpasse utdanningsstøtten til krav og forventninger fra samfunnet og enkeltindividet
- Fremme effektiv og kunderettet forvaltning

2.4 Utvalgets forslag

2.4.1 Prinsipper og rammer

En god utdanningsstøtte i Norge

Det er neppe noen familie i Norge som ikke på en eller annen måte har et forhold til utdanningsstøtten gjennom Lånekassen. Slik sett er det naturlig at det er betydelig offentlig oppmerksomhet knyttet til vilkårene for lån og stipend og forvaltningen gjennom Lånekassen. Offentlig debatt har en tendens til å fokusere på enkeltforhold som en mener er gale, og som da blir benyttet til å karakterisere hele støtteordningen. Utvalgets generelle vurdering er imidlertid at vi har en god utdanningsstøtte i Norge, både sammenliknet med andre land og vurdert i lys av de forventninger og målsettinger som det er naturlig å stille. Hovedmodellen for utdanningsstøtte er godt tilpasset den norske virkeligheten, og i løpet av få år på 1990-tallet har også økningen i stipendandelen gjort ordningen vesentlig bedre for brukerne.

Endringer innenfor etablerte prinsipper

Utvalget har således ikke hatt behov for å foreslå radikale endringer i de prinsipper som dagens utdanningsstøtte er forankret i. Etter utvalgets vurdering balanserer støttesystemet ulike hensyn på en god måte. Således er ikke utdanningsstøtten et system i krise, men et system der det likevel kan være behov for til dels betydelige endringer innenfor fastsatte prinsipper. Retningsgivende for de vurderinger og forslag som utvalget fremmer, har vært hensynene til

- fortsatt høyt nivå på den offentlige innsats/investering
- kontroll og oversikt over de totale kostnader
- større rendyrking av hovedformålet med utdanningsstøtten
- større vekt på behovet for enkle regler
- større vekt på universelle løsninger
- et regelverket som er i samsvar med den alminnelige rettsfølelse
- et regelverket som fremmer en ryddig administrativ forvaltning

2.4.2 Hovedkonklusjoner

I henhold til mandatet har utvalget foretatt en bred gjennomgang av aktuelle spørsmål i utdanningsstøtten. Ikke alle spørsmål er like viktige og ikke alle spørsmål har det være enighet om. Allikevel er det mer som forener enn som skiller. De viktigste områdene som et *flertall av utvalget* har samlet seg om er:

- omlegging av utdanningsstøtten under aldersskillet til en bred velferdsordning for alle familier med barn i videregående opplæring

Etter flertallets vurdering er dagens ordning preget av detaljstyring uten forankring i klare målsettinger. Flertallets mener det bør være en sammenheng mellom målsettingene for utdanningsstøtten og målsettinger på andre områder av familiepolitikken. Flertallet ser derfor utdanningsstøtten i sammenheng med forslaget om utvidelse av barnetrygden til 18 år. Flertallet ser samtidig utdanningsstøtten i sammenheng med utviklingen innenfor videregående opplæring og foreslår på denne bakgrunn bortfall av behovsprøving mot foreldreøkonomien og at støttesystemet bør omgjøres til en bred og rendyrket utdanningsstøtte for alle familier med barn i videregående skole.

- forenkling av regelverket med mulighet for individuelt skjønn

Det har ligget en klar forventning om at regelverket må bli enklere å forstå og enklere å praktisere. En slik forenkling kan dels tenkes i form av en klarere rendyrking av det utdanningspolitiske element i utdanningsstøtten, men den kan også tenkes i form av mindre detaljstyring. Utvalgets flertall har fremmet forslag på begge områder, dels ved å foreslå klarere grenseoppganger mellom utdanningsstøtten og andre velferdsordninger, men også ved forenklinger i selve beregningen av utdanningsstøtten.

Sammen med et forenklingshensyn har utvalget sett at det, i helt spesielle situasjoner, bør være muligheter for unntak fra regelverket. Flertallet i utvalget har bl.a. fremmet forslag om utvidet stipendrett etter en individuell skjønnsmessig vurdering, Det gjelder bl.a. søkere under aldersskillet og funksjonshemmede som er blitt forsinket i utdanningen på grunn av funksjonshemmingen. Utvalget foreslår ellers at Lånekassen skal ha en generell mulighet (derogasjon) til å kunne fravike forskriftene, når sterke rimelighetshensyn tilsier dette. Skjønnet er forutsatt å omfatte et meget begrenset antall søkere.

- ny beregning av utdanningsstipendet

Et helt sentralt element i støttesystemet gjelder den del av regelverket som skiller stipenddelen og lånedelen av utdanningsstøtten. Utvalget har drøftet ulike modeller for beregning av utdanningstipendet, herunder dagens prosentstipendmodell, en modell med faste stipendbeløp og en stipendandelsmodell. Stipendberegningen skal være enkel og forståelig, samtidig som den skal være i samsvar med det de fleste anser som rettferdig. Stipendet skal være økende ved økende behov. På denne bakgrunn fremmer et samlet utvalg forslag om omlegging av stipendberegningen fra dagens ordning til en modell hvor stipendet fastsettes som en bestemt andel av støttebeløpet.

- økt fleksibilitet under tilbakebetaling av utdanningslån

Overgangssituasjonen mellom utdanning og arbeid har lenge vært en sentral problemstilling rundt diskusjonen av vilkårene for utdanningslån gjennom Lånekassen. Dette spørsmålet blir ytterligere sammensatt med et økende antall eldre studenter, som følge av kompetansereformen. Situasjonen tilsier løsninger som åpner for større fleksibilitet og individuell frihet ved fastsettelse av nedbetaling av utdanningslån, innenfor visse rammer. Utvalget fremmer forslag om et slikt system og foreslår i denne sammenheng at dagens ordning med inntektsavhengig nedsettelse av terminbeløp (INTB) bortfaller.

- en utdanningsstøtte tilpasset den livslange læring

Utviklingen innenfor kompetansereformen er en prosess hvor mange spørsmål ikke har funnet sitt endelige svar, ikke minst gjelder dette den finansielle side. Utvalget har pekt på behovet for å se de ulike finansieringsordninger i sammenheng. For utdanningsstøtten er det et krav at den skal være tilpasset livssituasjonen for de som tar utdanning i en senere fase av livet. Dette ligger til grunn for at et flertall i utvalget bl.a. har foreslått en økning i kostnadsnormen, bortfall av behovsprøving mot formue og økt fleksibilitet ved nedbetaling av lån. Et flertall i utvalget foreslår ellers at «Ny sjanse» - elever uten grunnskole skal kunne tildeles ordinær støtte som stipend. Annen støtte til etter- og videreutdanning tildeles etter de ordinære regler for lån og stipend.

- et visst løft i totalrammen for utdanningsstøtte gjennom Lånekassen

Det finnes ikke noen fasit på hva som er det «riktige» nivået på den offentlige satsingen gjennom Lånekassen. Utvalgets forslag innebærer innsparinger så vel som økte kostnader. Forventningene til utdanningsstøtten vil også være forskjellige, avhengig av ståsted og interesse. I det politiske ordskiftet er det også etablert forventninger om økt satsing, «Voksenåserklæringen» peker på et ønsket stipendnivå på 40 pst., mens andre politiske partier har hatt enda høyere ambisjonsnivå. Det er samtidig nødvendig å vurdere nivået ut fra den levekårsundersøkelse som ble foretatt våren 1998 og ut fra innsatsnivået i de andre nordiske land[11].

Det er naturlig å dele utvalgets forslag inn i to: de forslag som gjelder *omlegginger innenfor dagens støtteordning* og forslag som innebærer en *standardforbedring* av utdanningsstøtten. Når det gjelder den første typen, fremmer et flertall i utvalget forslag som innebærer en innsparing på ca. 115 mill. kroner. Men samtidig er det et flertall for en standardforbedring av utdanningstøtten på to områder: en moderat heving av kostnadsnormen med 500 kroner per md. og en heving av stipendandelen med 10 pst. De samlede kostnader ved disse forslagene er ca. 1,42 mrd. kroner. De samlede økonomiske kostnader ved forslagene til et flertall i utvalget vil derfor være ca. 1,3 mrd. kroner. Flertallet ser det som realistisk at dette må innfases i utdanningsstøtten over noen år.

11. Den svenske regjering har nylig fremmet forslag om forbedringer med en kostnadsramme på 4,1 mrd. SEK, se «Ett reformerat studiestödssystem», Regjeringens proposisjon 1999/2000: 10.

2.4.3 Generelle ordninger i utdanningsstøtten, kapittel 7

Regelverket fot utdanningsstøtten gjennom Lånekassen består dels av felles ordninger og dels av ordninger som er spesifikke for støttesystemene over og under aldersskillet. I *"Generelle ordninger i utdanningsstøtten"* i kapittel 7 behandler utvalget temaer som naturlig faller inn under en felles synsvinkel. Først er det redegjort for de viktigste trekk ved dagens støttesystem. Sentrale problemstillinger som blir diskutert, omfatter bl.a. hvilke hensyn som utdanningsstøtten skal ivareta, aldersskillet i utdanningsstøtten, grenseflaten mot andre velferdsordninger, behovet for forenkling, hvor lang tid det skal kunne tildeles støtte for, kravet om opphold på lærestedet og støtte til utdanning ved private læresteder.

På denne bakgrunn foreslår *utvalget*

- at søkere med rett til opplæring etter Reform 94 skal kunne tildeles støtte etter regelverket for utdanningsstøtte under aldersskillet
- at dagens aldersgrense på 19 år opprettholdes for øvrige grupper
- at tiltaksstipendet for elever i videregående opplæring i Nord-Troms og Finnmark bortfaller
- at ordningen med stipend til studenter ved nordiske institusjoner bortfaller
- at det kan tildeles støtte til videregående opplæring så lenge en søker er omfattet av rettigheter etter Reform 94
- at det ellers kan tildeles støtte i fire år til videregående opplæring
- at det kan tildeles støtte for opp til fem år dersom videregående opplæring inngår i kombinasjon med utdanning på «mellomnivå»
- til utdanning på bare mellomnivå kan det tildeles støtte for opp til tre år
- at utdanningsstøtte til «mellomnivået» reduserer antall år med støtte til høyere utdanning
- at karenstiden mellom grunnutdanning og etter- og videreutdanning settes til minimum tre år (når støttetid ellers er utnyttet)
- at det bør kunne tildeles lån og stipend dersom en søker er tatt opp til en utdanning og at kravet om opphold på lærestedet bør bortfalle
- at krav til utdanningens innhold og varighet må tilpasses vilkårene i etter- og videreutdanningsreformen
- at utdanningsstøtte til skolepenger ved private skoler videreføres etter gjeldende regelverk
- at fullfinansiering og dekning av utgifter til livsopphold og utdanning fra folketrygden utelukker støtte fra Lånekassen
- at dekning av ekstraytelser fra folketrygden ikke bør føre til reduksjon i utdanningsstøtten

Utvalgets flertall, Aamodt, Buttedahl, Fjeld, Hundstad, Thomassen og Tyldum, foreslår

- at maksimal støtteperiode ved kombinasjoner av høyere utdanning reduseres fra 8 til 7 år og fra 6 til 5 år
- at alle reisestipend for utdanning i utlandet bør kunne refunderes etter avtale med et bestemt reiseselskap

Utvalgets flertall, Aamodt, Buttedahl, Fjeld, Hundstad, Moen Thomassen, Tyldum og Aase, foreslår

- at regelverket for kunstfagstipendet samordnes med det generelle utdanningsstipendet

Utvalgets flertall, medlemmene Aamodt, Fjeld, Hjermundrud, Hundstad, Thomassen og Tyldum foreslår
- at det kan tildeles støtte til etter- og videreutdanningen innenfor årsblokkene og i maksimalt ett år utover dette

Utvalgets flertall, medlemmene Aamodt, Buttedahl, Fjeld, Hundstad, Thomassen og Tyldum, foreslår
- at ordningen med stipend under fødsel fjernes fra utdanningsstøtten og samordnes med engangsstønaden i folketrygden

Utvalgets flertall, medlemmene Aamodt, Fjeld, Hundstad, Thomassen og Tyldum, foreslår

- at ordningen med stipend under sykdom fjernes fra utdanningsstøtten og at det etableres rett til støtte under sykdom for studenter i folketrygden

Utvalgets flertall, medlemmene Aamodt, Buttedahl, Fjeld, Hundstad og Tyldum, foreslår
- at dagens reisestipend og rabattordninger ved NSB, Hurtigruten og Nord-Norge-bussen omgjøres til en generell rabattordning som også omhandler flyreiser. Lånekassen utsteder kort for de som omfattes av ordningen

Utvalgets mindretall, medlemmene Hjermundrud, Moen og Aase, foreslår
- at dagens ordninger med fødsels- og sykestipend opprettholdes i utdanningsstøtten
- at dagens ordning med reisestipend for utdanning i utlandet opprettholdes
- at maksimalstøtte i høyere utdanning på 6 og 8 år opprettholdes

Utvalgets mindretall medlemmene Hjermundrud, Moen, Aase og Thomassen, foreslår
- at dagens ordninger med reisestipend gjennom Lånekassen og reiserabatter gjennom NSB, Hurtigruten og Nord-Norge-bussen videreføres

Utvalgets medlemmer Buttedahl, Moen og Aase, foreslår
- at det ikke skal kunne tildeles støtte til etter- og videreutdanningen utover de ordinære grenser for hvor lang tid det kan tildeles støtte til førstegangsutdanning

Utvalgets *medlem Buttedahl* foreslår
- at dagens ordning med sykestipend videreføres i utdanningsstøtten.

Utvalgets medlem Hjermundrud foreslår
- at kunstfagstipendet videreføres og bringes tilbake til sitt tidligere nivå på ca 66 pst

2.4.4 Utdanningsstøtten under aldersskillet, kapittel 8

Utgangspunktet for utdanningsstøtten under aldersskillet er at det er foreldrene som har hovedansvaret for å dekke levekostnadene for sine barn så lenge de er i videregående opplæring. Utdanningsstøtten gjennom Lånekassen er således et supplement til den private finansiering gjennom forsørgerne.

Utfordringen består i å gi dette supplementet en utforming som er tilpasset dagens situasjon og utviklingstrekkene innenfor videregående opplæring i de nærmeste årene.

Dagens utdanningsstøtte under aldersskillet er i prinsippet behovsprøvd mot forsørgernes økonomi. Grunnlaget for beregning av støtte har derfor vært en tabell med stigende reduksjon av støtten ved stigende forsørgerinntekt. Men dette fordelingshensynet er i betydelig grad undergravd. Det viktigste er at stipendet for de som må bo borte fra foreldrehjemmet under skolegangen, kan tildeles uten behovsprøving mot foreldrenes økonomi. Dette har etter hvert fått så stort omfang at hoveddelen av stipendtildelingen under aldersskillet skjer uten behovsprøving. I en viss forstand er det mulig å si at distriktshensyn her har forrang fremfor en ren sosial fordeling.

Sentrale problemstillinger som blir drøftet, er bl.a. om støttesystemet i dag fungerer på en gjennomtenkt måte, om det kan sies å være tilpasset utviklingen innenfor videregående opplæring, og om støtten er tilpasset andre offentlige overføringer til barnefamiliene. I denne sammenheng vil en utvidelse av barnetrygden til 18 år kunne ha vesentlige konsekvenser for utdanningsstøtten gjennom Lånekassen. En egen diskusjon knytter seg til spørsmål rundt låneadgangen under aldersskillet.

På denne bakgrunn foreslår *utvalget*

- støtte til utdanning ved folkehøyskoler behandles på samme måte som støtte til andre private skoletilbud. Dagens særregler for støtte til folkehøyskoler bortfaller.
- den spesielle låneadgangen for å kunne dekke kostnadene ved skolepenger ved private læresteder videreføres

Utvalgets flertall, medlemmene Aamodt, Fjeld, Hundstad, Thomassen og Tyldum foreslår:

- at ikke lenger bør være en målsetting for utdanningsstøtten under aldersskillet å utjevne for forskjeller mellom foreldrenes økonomi. Behovsprøvingen mot foreldrenes økonomi bør bortfalle og utdanningsstøtten omdannes til en rendyrket utdanningsstøtte for familier med barn i aldersgruppen 16-19 år i videregående skole
- under forutsetning av at barnetrygden utvides til 18 år, bør det bli etablert et stipendsystem med følgende komponenter:
  - et generelt grunnstipend tilsvarende barnetrygden (kr 829 per md.) for 18-åringer til delvis dekning av levekostnader
  - et bostipend på kr 20 900 per skoleår til å dekke kostnader ved å bo måtte borte fra foreldrehjemmet
  - et læremiddelstipend på kr 2 500 per skoleår til hel eller delvis dekning av kostnader til bøker/læremidler

Utvalgets flertall, medlemmene Aamodt, Fjeld, Hjermundrud, Hundstad, Moen, Thomassen, Tyldum og Aase foreslår:

- at den generelle låneadgangen under aldersskillet bør bortfalle
- dersom det skulle vise seg at bortfallet av låneadgangen fører til at enkelte vil ha problemer med å gjennomføre skolegangen, bør det etableres en sikkerhetsventil som sikrer utvidet stipendrett etter individuell vurdering

Utvalgets flertall, medlemmene Aamodt, Buttedahl, Fjeld, Hundstad, Thomassen og Tyldum foreslår:

- at det såkalte «minstestipendet» omdannes til et bostipend for elever som

må bo borte fra foreldrehjemmet og settes lik med dagens botillegg

Utvalgets mindretall, medlemmene Hjermundrud, Moen og Aase foreslår:
- at det etableres et stipendsystem med følgende elementer:
  - fortsatt behovsprøving mot foreldreinntekt
  - etablering av et bostipend tilsvarende dagens «minstestipend»
  - et læremiddelstipend på kr 2 000 per skoleår til hel eller delvis dekning av kostnader til lærebøker/midler

Utvalgets medlem Buttedahl foreslår:
- at ordningen med behovsprøving mot foreldrenes økonomi videreføres
- at ordningen med låneadgang for familier med svak økonomi videreføres

2.4.5 Utdanningsstøtten over aldersskillet, kapittel 9

I *"Utdanningsstøtten over aldersskillet"* i kapittel 9 drøfter utvalget aktuelle problemstillinger innenfor utdanningsstøtten over aldersskillet. Mens utdanningsstøtten under aldersskillet er å betrakte som et supplement til den private finansiering, er intensjonen med utdanningsstøtten over aldersskillet å kunne legge til rette for at studentene skal kunne ha tilfredsstillende arbeidsforhold uten annen finansiering og uten hensyn til forsørgernes økonomi. Sentrale problemstillinger knytter seg til spørsmål om balansen mellom universelle og spesifikke ordninger, om skillet mellom hjemme- og borteboere, om nivået og reguleringsprinsipp for kostnadsnormen, om form og innretting av stipendsystemet, om utdanningsstøtte som virkemiddel for bedre gjennomstrømning, om avkorting av utdanningsstøtte mot inntekt og formue, om utbetalingsform og enkelte spørsmål som er knyttet til utdanningsstøtte til land utenfor Norden.

Det er naturlig å dele utvalgets forslag inn i det som kan ses som rene omlegginger av regelverket og forslag som innebærer en standardforbedring av utdanningsstøtten. Som *omlegginger av dagens støtteordning* foreslår utvalget følgende:
- at ordningen med botillegg for de som har egen boenhet i foreldrenes bolig, opphører
- at støtte til læremidler inngår som en del av kostnadsnormen, og at det skal kunne tildeles støtte til dette så lenge en søker er støtteberettiget
- at det skal kunne tildeles forsørgertillegg til det år barna selv vil kunne være støtteberettiget i Lånekassen, dvs 16 år
- at ordningen med forsørgertillegg for ektefelle/samboer opphører
- at utviklingen av kostnadsnormen må underkastes en politisk og finansielle vurdering hvert år
- at arbeidsfri inntekt og stipend fra arbeidsgiver blir likestilt med arbeidsinntekt
- at forsørgertillegg mens ektefelle er i militær-/siviltjeneste, fører til reduksjon i støtten fra Lånekassen
- at avkorting av utdanningsstøtten skjer med samme fordeling som fordeling for lån og stipend
- at modellen for beregning av utdanningsstipend (prosentstipendmodellen) omgjøres til en stipendandelsmodell, der stipendet fastsettes som en fast prosent av støttebeløpet
- at forsørgertillegget fullstipendieres
- at ordningen med to utbetalinger i utdanningsåret videreføres

- at det bør etableres et system for kontroll av inntekter mot årsinntekt
- at det bør utredes et system for flerårig søknadsbehandling
- at støtte til utdanning i utlandet i hovedsak bør gå til høyere utdanning, men at det bør kunne tildeles støtte på videregående skoles nivå der dette er faglig og sosialt forsvarlig
- at forholdet mellom utdanningsstøtte til utdanning i utlandet og utdanning i Norge diskuteres, og at det i denne sammenheng blir vurdert å utvikle bedre systemer for kvalitetssikring og sertifisering av utdanning i utlandet

Utvalgets flertall, medlemmene Aamodt, Fjeld, Hjermundrud, Hundstad, Moen, Thomassen, Tyldum og Aase, foreslår

Utvalgets flertall, medlemmene Aamodt, Buttedahl, Fjeld, Hundstad, Thomassen og Tyldum, foreslår

- at dagens ordning med 10 måneder støtte hvert år, med mulighet for støtte om sommeren ved utdanningsrelatert aktivitet, videreføres

Utvalgets mindretall, medlemmene Aamodt, Hundstad, Fjeld og Tyldum, foreslår

- at hjemme- og borteboere tildeles det samme grunnbeløp og botillegg i utdanningsstøtten

Utvalgets mindretall medlemmene Hjermundrud, Hundstad, Moen, Aase og, foreslår

- at dagens ordning med fullt utdanningsstipend ved forsinkelse bør videreføres

Utvalgets mindretall, medlemmene Hjermundrud, Moen og Aase foreslår

- at det innføres 12 måneders studiefinansiering

Utvalgets medlem Buttedahl foreslår

- at dagens nivå på fribeløpet for egen inntekt beholdes, og at ordningen med å trekke 60 pst. av beløp som overstiger inntektsgrensen, videreføres
- at dagens prinsipp for regulering av kostnadsnormen videreføres
- at behovsprøving av utdanningsstøtte mot formue beholdes

Som *standardforbedringer* av utdanningsstøtten, foreslår *utvalgets flertall, medlemmene Aamodt, Fjeld, Hundstad, Tyldum og Thomassen*

- at grunnbeløpet i kostnadsnormen økes med kr 500 per måned
- at stipendandelen over en årrekke trappes opp med 10 pst.

Utvalgets mindretall, medlemmene Moen, Aase og Hjermundrud, foreslår

- at kostnadsnormen økes ekstraordinært med 5 pst. hvert år opp til 2 ganger grunnbeløpet i folketrygden (G)
- at stipendandelen økes til 60 pst. av kostnadsnormen, når denne har nådd 2G

Utvalgets medlem Buttedahl foreslår

- at dagens nivå på kostnadsnormen videreføres
- at stipendandelen beholdes på dagens nivå

2.4.6 Lånevilkår og tilbakebetaling, kap. 10

Den offentlige diskusjon rundt lånevilkårene i Lånekassen kan ses på som et møte mellom tre betraktningsmåter. Det *ene* alternativet er å se på lånevilkårene som en del av samfunnets generelle fordelingspolitikk. I forlengelsen av dette er det sett som en målsetting at tilbakebetalingen bør reflektere den enkeltes avkastning av utdanningen. De som tjener mye, bør betale mer enn de som tjener lite. Et *annet* alternativ ville være å se på lånevilkårene på samme måte som ethvert annet lån i det private kredittvesen. Den enkelte har selv det fullstendige ansvaret for å betjene sitt lån, og det bør ikke ligge inne spesielle sosiale ordninger. Det *tredje* alternativet kan ses på som en kombinasjon av de to foregående, men er samtidig en selvstendig modell. Den beholder det personlige ansvar for å betjene gjelden, men ser samtidig nødvendigheten av og rimeligheten i å etablere et sosialt sikkerhetsnett for de som får betalingsproblemer.

Med dette utgangspunktet drøfter utvalget spørsmål rundt prinsippene for fastsettelse av renter i Lånekassen, spørsmål rundt form og innretning av betalingslettelser, spørsmål rundt behovet for større fleksibilitet i betalingsvilkårene, tiltak for å møte overgangsfasen mellom utdanning og arbeid og forventninger til Lånekassen som låneforvalter og fullmakter for Lånekassen.

På denne bakgrunn foreslår *utvalget*:

- at det innføres en ordning med gradert rentefritak under tilbakebetaling av utdanningslån
- at ordningen med ettergivelse ved langvarig utdanning opphører etter en overgangsperiode på 3-5 år
- at ordningen med ettergivelse for låntakere bosatt i Finnmark og Nord-Troms forenkles slik at ettergivelsen omfatter både lån og renter, at nye terminbeløp tar utgangspunkt i gamle betalingsvilkår, og at ettergivelsen kan skje på grunnlag av folkeregistrert adresse.
- at ordningen med ettergivelse av utdanningslån for leger i visse kommuner bortfaller
- at det etableres en ordning med fleksibel fastsettelse av terminbeløp, innenfor fastsatte rammer
- at ordningen med inntektsavhengig nedsettelse av terminbeløp (INTB) bortfaller
- at låntakere fra utviklingsland som bosetter seg i hjemlandet, skal kunne få ettergitt utdanningslånet etter de samme retningslinjer som for kvotestudentene
- at ordningen med behovsprøvingen mot familiens økonomi, i sammenheng med rentefritak ved omsorg og lav inntekt ved fulltidsarbeid, videreføres

Utvalgets flertall, medlemmene Aamodt, Buttedahl, Fjeld, Hundstad, Thomassen og Tyldum, foreslår

- at de overordnede prinsipper for fordeling av risiko og kostnader mellom staten og den enkelte videreføres og videreutvikles
- at prinsippene for fastsettelse av utlånsrenten etter rentenivået på visse statspapirer videreføres

Utvalgets flertall, medlemmene Buttedahl, Hjermundrud, Hundstad, Moen, Tyldum og Aase, foreslår

- at dagens ordning med rentefritak i utdanningsperioden videreføres

Utvalgets mindretall, medlemmene Aamodt, Fjeld og Thomassen foreslår
- at det innføres en ordning med subsidiert rente under utdanningsperioden og at dette motsvares med en økning av stipendandelen

Utvalgets mindretall, medlemmene Moen, Hjermundrud og Aase foreslår
- at det gjeninnføres politisk styrt, lav studielånsrente
- at det etableres et system med inntektsavhengig tilbakebetaling der låntakerne ikke må betale mer enn 6 pst av brutto inntekt i renter og avdrag til Lånekassen

2.4.7 Etter- og videreutdanningsreformen, kapittel 11

I utredningen er hensynet til etter- og videreutdanning ivaretatt på to måter. I de kapitlene der utvalget diskuterer enkeltelementene i støttesystemet, er dette hensynet også lagt til grunn ved utformingen av forslag. I kapittel 11 er det tatt et overordnet utgangspunkt. Det blir redegjort for de sentrale forutsetningene bak kompetansereformen. Oppmerksomheten er rettet mot hvordan utdanningsstøtten for disse gruppene skal fungere som del av en større helhet og på grenseflatene mellom utdanningsstøtten gjennom Lånekassen og andre systemer for finansiering av etter- og videreutdanning. Utvalget drøfter to overordnede problemstillinger.
- Hvilke grupper er det som skal tildeles ordinær støtte gjennom Lånekassen, og hvilke er det som skal ha særskilt støtte?
- Hvilke utfordringer ligger i grenseflaten mellom utdanningsstøtten gjennom Lånekassen og andre finansieringsordninger?

På bakgrunn av drøftinger om finansiering av etter- og videreutdanningsreformen foreslår *utvalget*
- at «Ny sjanse»-elever som tar videregående opplæring/-skole, tildeles utdanningsstøtte i Lånekassen etter de ordinære regler for slik støtte. Det vises her til pkt. 9.3.
- at «Ny kompetanse»-elever/studenter som tar yrkesrelaterte etter- og videreutdanningstilbud, tildeles utdanningsstøtte i Lånekassen etter de ordinære regler for slik støtte. Om støtte- periodens lengde for denne gruppen vises det til pkt. 7.4.5.

Utvalgets flertall, alle unntatt medlemmet Buttedahl, foreslår
- at «Ny sjanse»-elever som tar grunnskoleopplæring, tildeles utdanningsstøtte i Lånekassen etter ordinære satser og regler. Utdanningsstøtten gis i sin helhet som stipend.

Utvalgets medlem Buttedahl foreslår:
- at det ikke etableres en ordning med særskilt støtte i Lånekassen for elever som ikke tidligere har grunnskoleopplæring.

Økonomiske konsekvenser

Forutsetningene for kompetansereformen er at det skal skaffes nye ressurser for å dekke kostnadene. Ressurser til dette må således komme i tillegg til midlene innenfor dagens utdanningsstøtte. Det knytter seg naturlig nok stor usikkerhet rundt kostnadsanslagene. Utvalget har selv ikke foretatt beregninger på hvor mange som vil kunne omfattes av reformen, men har bygget på anslag fra andre. Når det gjelder gruppen «Ny kompetanser» et det antatt et

tall på 5000 for å illustrere hva kostnadene ville blitt. Under disse forutsetninger anslår utvalget at de samlende økonomiske konsekvenser for utdanningsstøtten gjennom Lånekassen vil kunne være:

Tabell 2.1:

Forslag	Antall elever	Kostnad	Merkna
«Ny sjanse»-elever uten grunnskole			Det foreligger ikke tilstrekkelig tallmateriale - utvalget har ikke beregnet kostnader etter dette alternativet.
«Ny sjanse»-elever uten vidg. oppl.	30 000 per år i 10 år	Ca 609 mill. kr i stipend Ca 1,18 mrd. kr i lån	Anslaget omfatter også voksne som får støtte i dag. Ordinær støtte
«Ny kompetanse»-elever	5000	Ca 103 mill. kr i stipend Ca 195 mill. kr i lån	Anslaget omfatter også voksne som får støtte i dag. Ordinær støtte

2.4.8 Lånekassens regelverk og bruk av skjønn ved søknadsbehandlingen i Lånekassen, kapittel 12

Ved Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets brev av 10. oktober 1997 ble det nedsatt en arbeidsgruppe for å vurdere bruk av skjønn i saksbehandlingen til Statens lånekasse for utdanning. Den direkte foranledningen til oppnevnelsen av arbeidsgruppen var en interpellasjon fra daværende stortingsrepresentant Jon Lilletun, som ble behandlet i Stortinget 18. februar 1997. I interpellasjonen reiste Jon Lilletun spørsmålet om modernisering av regelverket i Lånekassen. I sitt svar redegjorde statsråd Reidar Sandal for de forutsetninger som lå til grunn for regelverket. Under behandlingen av interpellasjonen vedtok Stortinget å be Regjeringen om å nedsette en arbeidsgruppe for å foreta en generell gjennomgang av forskriftene i Lånekassen med sikte på å lette bruken av skjønn i visse saker.

Utvalget følger opp temaene fra arbeidsgruppen. Sentrale problemstillinger som utvalget drøfter, er bl.a. regelverkets oppbygning, forholdet mellom likebehandling og skjønn, standardisering av skjønnsutøvelse, behovet for en generell skjønnsadgang (derogasjon), og forankringen av eventuell skjønnsfullmakt i virksomheten.

Utvalget vil peke på at det ligger dilemmaer i forhold til spørsmålet om utvidet bruk av skjønn ved praktiseringen av Lånekassens regelverk. Et dilemma er at Lånekassen, fra en administrativ synsvinkel, er helt avhengig av et regelverk som muliggjør edb-basert søknadsbehandling. Dette vil komme i konflikt med ønsket om flere skjønnsmessige regler. På samme måte vil hensynet til likebehandling og forutsigbarhet komme i konflikt med et ønske om utvidet bruk av skjønn. I utformingen av løsninger er en nødt til å avveie slike verdikonflikter. Samtidig ser utvalget at det er et generelt ønske om at Lånekassen skal ha mulighet for å gjøre individuelle unntak når sterke rimelighetshensyn taler for det. Utvalget forutsetter videre at antallet skjønnssaker blir meget lite.

På denne bakgrunn foreslår *utvalget*

– at det settes i gang et arbeid med sikte på å komme frem til en arbeidsdeling mellom departementet og Lånekassen, slik at både departementet og Lånekassen får forskriftskompetanse. En slik arbeidsdeling kan skje ved

at departementet fastsetter forskrifter av mer overordnet og prinsipiell karakter, mens Lånekassen fastsetter utfyllende forskrifter til studiefinansieringsordningen
- at det i forskriftene til lov om utdanningsstøtte bør innarbeides en mulighet for Lånekassen til skjønnsmessig å kunne fravike forskriftene

2.4.9 Hensynet til spesielle grupper i utdanningsstøtten, kapittel 13

Utvalget er i mandatet bedt om å vurdere grupper som har spesielt behov for utdanningsstøtte. Enkeltspørsmål rundt grupper med spesielle behov er berørt i de andre kapitlene, men er i kapittel 13 løftet opp og diskutert mer utførlig som et selvstendig tema. Det ikke bare et spørsmål om innretning av regelverket i Lånekassen, men like mye et spørsmål om grenseflaten mellom utdanningsstøtten og andre velferdssystemer, normalt trygdesystemet.

I forskriftene til lov om utdanningsstøtte er det bygd inn særordninger som skal dekke opp for rettigheter som i sin karakter likner de som den øvrige del av befolkningen får dekket gjennom trygdesystemet. Kapittelet redegjør for dagens ordninger i de ulike velferdssystemene og hvordan tidligere utredninger har diskutert spørsmålene. Utvalget diskuterer spørsmål rundt behandlingen av følgende forhold:
- graviditet og fødsel
- sykdom
- kronisk syke med attføring i stedet for uføretrygd
- funksjonshemming
- lån til elever som er tatt opp på spesielt grunnlag/tilbakebetaling
- søkere som er under omsorg av barnevernet
- ekstreme sosiale situasjoner

På bakgrunn av en diskusjon rundt disse temaene fremmer *utvalget* følgende forslag:
- at det i Lånekassens regelverk holdes fast på skillet mellom varig uføre og de som er under yrkesrettet attføring, når det gjelder nedskrivning og ettergivelse av studielån
- at det ikke opprettes særlige tilbakebetalingsordninger for funksjonshemmede studenter
- at Lånekassen gis en skjønnsmessig hjemmel i § 8 i utdanningsstøtteloven til å ettergi lån som uerholdelige i særlige tilfelle
- at Lånekassen ikke lenger skal tildele botillegg (minstestipend) til søkere som får sin daglige omsorg dekket av barnevernet. Det bør heller ikke tildeles stipend til andre utgifter i forbindelse med skolegangen, dersom dette dekkes av barnevernet

Utvalgets flertall, medlemmene Aamodt, Fjeld, Hjermundrud, Hundstad, Moen, Thomassen, Tyldum og Aase foreslår:
- at Lånekassen, etter en individuell og skjønnsmessig vurdering, bør få fullmakt til å kunne fullstipendiere opp til ett år til forsinkelse for funksjonshemmede studenter, i de tilfeller hvor det kan dokumenteres at forsinkelsen skyldes funksjonshemmingen. Denne retten til fullstipendiering inntrer etter normert studietid og etter at den ordinære forsinkelse på et år er utnyttet

Utvalgets medlem Buttedahl foreslår:
- at Lånekassen, etter en individuell og skjønnsmessig vurdering, bør få full-

makt til å kunne tildele støtte etter de ordinære regler om stipend og lån opp til ett år til forsinkelse for funksjonshemmede studenter, i de tilfeller hvor det kan dokumenteres at forsinkelsen skyldes funksjonshemmingen. Denne retten inntrer etter normert studietid og etter at den ordinære forsinkelse på et år er utnyttet

2.5 Samlede økonomiske kostnader

I mandatet er utvalget bedt om å vise hvordan forslagene «kan realiseres innenfor uendret kostnadsramme for studiefinansieringsordningen». Mange av enkeltforslagene er tenkt gjennomført som omdisponeringer innenfor en kostnadsnøytral ramme. Andre forslag vil ha uvesentlige økonomiske konsekvenser. Det er gjort nærmere rede for dette i de enkelte kapitler. Sett på bakgrunn av at det har vært ulike synspunkter på en del forslag, er det ikke mulig å presentere *ett* samlet kostnadsfritt alternativ. Utvalget har redegjort for kostnadene ved de enkelte forslagene i hvert kapittel. Det kan således tenkes en rekke alternativer med uendret kostnadsramme ved at forslag til innsparinger og kostnader settes sammen på ulike måter. For å etablere en felles ramme for beregningene er det tatt utgangspunkt i endringer ut fra dagens støtteordning, dvs. at det ikke er foretatt beregninger som forutsetter at alle eller et flertall av forslagene blir gjennomført.

Flere av forslagene har sitt grunnlag i kompetansereformen. Utvalget har forutsatt at kostnadene ved disse må komme i tillegg til de midler som i dag ligger i utdanningsstøtten. Utvalget vil ellers understreke usikkerheten ved anslagene. I flere sammenhenger har utvalget måtte anslå et omfang for å vise hva kostnaden kunne bli. Denne type anslag er således mer å betrakte som illustrasjoner enn som beregninger.

Utvalget har samtidig stått fritt i å kunne fremme forslag som det mener det er behov for, ut fra en samlet vurdering av de utfordringer støttesystemet står overfor. Utvalget ser det som realistisk at flere av forslagene vil måtte fases inn over flere år - dels på grunn av rimelighetsvurderinger, og dels fordi det eventuelt kan reises formelle innvendinger mot å la nye forslag omfatte alle. Utvalget har ikke funnet det hensiktsmessig å gå dypt inn på spørsmålet om overgangsfaser ettersom dette i hovedsak vil være et tema for den politiske oppfølgingen av innstillingen. Uansett vil innfasingen måtte skje i sammenheng med de årlige statsbudsjetter. Ved beregningen av de økonomiske konsekvenser er det derfor tatt utgangspunkt i «rene ordninger», dvs. en situasjon der ett system blir erstattet med et annet, og der det ikke foreligger perioder med flere ordninger. Innfasingen av nye ordninger vil selvsagt gjelde forslag som innebærer både innsparinger og økte kostnader, slik at disse delvis vil kunne oppveie hverandre.

Samtidig er det naturlig å dele oversikten over de økonomiske konsekvenser i to

- forslag som gjelder omlegginger innenfor dagens utdanningsstøtte
- forslag som innebærer en standardforbedring av utdanningsstøtten gjennom Lånekassen.

Under de forutsetninger, som er nevnt ovenfor, viser tabellene nettoeffekten av *utvalgets eller flertallets* forslag innenfor hvert område og totalt.

Tabell 2.2: Økonomiske konsekvenser ved omlegging av dagens utdaningsstøtte[1]

	Innsparing	Kostnad	Merknad
Generelle ordninger	130	196	
Under aldersskillet	79	75	
Over aldersskillet	178	125	
Lånevilkår	172	0	
Etter- og videreutd.	0	0	Holdes utenfor
Bruk av skjønn		40	
Spesielle grupper	30	38	
Totalt	589	474	

[1] Beløp i mill kroner

Tabell 2.3: Økonomiske konsekvenser ved forslag om standardforbedringer[1]

	Kostnad	Merknad
Heving av kostnadsnormen	570	Beregnet ut fra dagens prosentstipendmodell
Øking av stipendandelen	850	
Totalt	1 420	

[1] Beløp i mill kroner

2.6 Administrative konsekvenser av utvalgets forslag

Forenkling og forbedring

Gjennom sitt arbeid har utvalget lagt stor vekt på hensynet til forenkling. Enkle løsninger er gunstige både sett fra den enkelte og for den virksomhet som skal forvalte ordningene. Likevel vil det ikke være dekkende å si at hensynet til forenkling har vært det eneste hensynet. Av og til må hensynet til enkelhet vike for hensynet til de forventninger omverdenen stiller til virksomheten, og til hva mange oppfatter som rimelig og rettferdig. Utvalget har på flere områder foreslått forbedringer som ikke samtidig er de enkleste løsninger. Slik sett ville det kunne være hensiktsmessig å presentere de administrative konsekvenser ut fra hvilke forslag som fremmer forenklinger og hvilke forslag som fremmer forbedringer, men som samtidig innebærer mer administrativt arbeid.

Utvalget har fremmet mange forslag til forenklinger i støttesystemet. Det gjelder blant annet forslaget om å oppheve behovsprøving mot foreldrenes inntekter og forslaget om å fjerne den generelle låneadgangen for støttesystemet under aldersskillet. For støttesystemet over aldersskillet vil ny stipendmodell, enklere inntekts- og formuesregler og ryddigere grenseoppgang mot andre velferdssystemer innebære betydelige forenklinger. Men i stor grad dreier dette som om forenklinger i regelverket - forenklinger til hjelp for forståelsen av støttesystemet. I dag håndteres det kompliserte regelverket ved

hjelp av dataprogrammer, og forslagene vil føre til forenklinger i disse. Forslagene fører likevel til at det i en overgangsfase vil måtte tilføres ressurser til utvikling, testing og informasjon om nye systemer.

Større individualitet og kundekontakt

Noe av kjernen i mange av de forslag til forbedringer som utvalget har fremmet, ligger i ønsket om større fleksibilitet og individualitet i håndteringen av søknadsmengden gjennom Lånekassen. Det gjelder blant annet forslaget om en stipendordning på individuelt grunnlag for støttesøkere under aldersskillet, et bedre grunnlag for skjønnsavgjørelser, større hensyntaken til spesielle grupper og innføringen av større fleksibilitet og individualitet ved fastsettelse av betalingsplaner. Et økende innslag av etter- og videreutdanningsstudenter peker entydig i samme retning. Alle disse forslagene vil føre til større kundekontakt.

Sammenfattende må en derfor kunne si at mens forslagene om forenklinger har mindre innvirkning på selve ressursbruken, vil forslagene om forbedringer klart øke behovet for ressurser. Det vil naturlig nok måtte knytte seg stor usikkerhet til nettovirkningen av alle forslagene på den administrative ressursbruken. Dette er noe som eventuelt må følges opp sammen med innfasingen av et nytt regelverk. På denne bakgrunn har ikke utvalget prøvd å tallfeste de samlede administrative konsekvenser.

Et strategisk dilemma

Lånekassen er i større grad styrt av vedtak i det politiske system enn av markedet. Likevel ser vi utviklingen av tjenester og produkter som har sin begrunnelse i at dette er relevante tilbud i det private kredittvesen. Sagt på en annen måte ser vi utviklingen av et skille mellom de rent forvaltningsmessige oppgaver i Lånekassen og tjenesteproduksjonen. Utviklingen reiser bl.a. et strategisk dilemma om tjenestetilbudet fra det private kredittvesen skal være normsettende for tjenesteproduksjonen i Lånekassen, med de følgevirkninger dette har.

Hvis vi ser bort fra Finland, som har en ordning med statsgaranterte lån, er forventningen om at utdanningslånet skal gjenspeile private bankvilkår, spesielt for Norge. Verken i Danmark eller Sverige har det vært mulig å spore en slik forventning. I disse landene er det akseptert at et statslån er annerledes enn et lån i private banker, og at det kan ha en enklere og mer effektiv forvaltningsform. Særlig i Danmark er det lagt vekt på koblingen mot det politiske innhold i utdanningsstøtten. Her har man tatt konsekvensen av dette og løftet Statens Uddannelsesstøtte (SU-styrelsen) inn som en del av departementet.

Som statsbank befinner Lånekassen seg i et spenningsfelt mellom politisk styring og markedsstyring. Utfordringen fremover vil bli å finne en hensiktsmessig funksjonsdeling mellom Lånekassen og overordnet politisk myndighet, som samtidig gir en avklaring av de strategiske målsettinger. Valgmulighetene er flere. Ut fra det mandat som er gitt, har ikke utvalget funnet å kunne gå dypt inn i dette spørsmålet. De strategiske valg vil på avgjørende måte påvirke behovet for administrative ressurser.

Del II
Bakgrunn og utfordringer

« . . . En bekymret Martin kommer bort til meg og peker ut mot revet. Det ligger en båt der ute. En liten lettbåt. Visst gjør det det. En lettbåt her ute. Det er uhørt. Kan det være Lånekassen? Martin frykter at det er det. Han mener å ha hørt rykter om at noen med bakgrunn fra befalsskolen jobber som torpedoer for Lånekassen . . . »

Fra «L» av Erlend Loe
Cappelen 1999

Kapittel 3

Et historisk perspektiv

3.1 Hovedtrekk ved endringene i utdanningssamfunnet etter 2. verdenskrig

Under dette punktet gis det en sammenfattende oversikt over de endringer som det norske skole- og utdanningssamfunn har gjennomgått etter 2. verdenskrig og frem til i dag. Oversikten omfatter endringer på de ulike nivåene i utdanningssystemet - i grunnskolen, den videregående skole og i høgre utdanning - ettersom strukturelle og innholdsmessige endringer på de lavere nivåene i systemet som oftest får vidtrekkende konsekvenser for det høyere nivå. Det gis under dette punktet også en omtale av en del kvantitative forhold ved utdanningssamfunnet i dette tidsrommet.

3.1.1 1945-1955

Med partienes Fellesprogram fra 1945 var det politiske grunnlaget lagt for den økonomiske gjenreisningen etter krigen. Erklæringene og viljen i fellesprogrammet kom i stor grad til å sette sitt preg også på arbeidet med utdannings- og skolespørsmål i perioden etter krigen, frem til midten av 1950-årene. I de første etterkrigsårene ble det særlig fokusert på to forhold: Det ene gjaldt behovet for akademisk arbeidskraft som ledd i gjenreisningen av landet, og det andre var samordning av tiltak i skoleverket, fra grunnskolen til høyeste utdanning, og gjennomføring av disse på basis av de beslutninger som allerede var fattet før krigen.

En offentlig komité som ble oppnevnt i 1947 for å vurdere behovet for akademisk arbeidskraft på de enkelte felter, ga til kjenne en viss frykt for overproduksjon av akademikere. Problemstillingen om begrensning av tilgangen til visse studieområder spilte derfor en betydelig rolle i komiteens resonnementer.[12] Bakgrunnen for dette var den store «oppsamling» av studenter i de første etterkrigsårene, og som dekket over slike forhold som f.eks. at filologistudiets andel av studenttilgangen (artiumskullene) allerede tidligere hadde begynt å synke.

Når det gjaldt tilgangen på artianere, hadde vi her til lands fra begynnelsen av 30-årene hatt en periode med sterk og nesten uavbrutt stigning i artianertallet. Tallet kulminerte først i 1948 med 5 338 artianere; det sank deretter til omlag 3 500 i 1953, men steg i årene frem mot midten av femtitallet. I 1956 tok 4 261 personer examen artium. Tilsvarende var antall studenter ved universiteter og høgskoler 8 475 i 1946, men deretter sank det gradvis til 5 713 studenter i 1954 - for så å øke svakt til 5 990 studenter totalt i 1956.

Regjeringen oppnevnte i 1947 Samordningsnemnda for skoleverket, som var en bredt sammensatt pedagogisk komité; den kom med en rekke tilrådinger hvert år frem til 1952. I tilråding nr. 18 (1951) gikk nemnda inn for bl.a. fri skolegang frem til avsluttet universitetsutdanning, fritt skolemateriell, gode arbeidsforhold og en omfattende stipendordning for studerende ung-

12. Komitéens innstilling er gjengitt i St.meld. nr. 45 (1949-50) Om behovet for akademisk arbeidskraft.

dom. Nemnda mente all norsk ungdom måtte få mulighet til å reise nødvendig kapital til utdanning etter behov, evner og anlegg.

Nemndas utredningsarbeid la grunnen for vedtak i Stortinget om nye skolelover for en rekke mer «perifere» skoleslag. I 1948 kom lov om brevskoler, som var den aller første lov som ble gitt for undervisning av dette slaget. I 1949 kom likeledes lov om folkehøgskoler. Med lov om spesialskoler fra 1951 vedtok Stortinget den første samlede lov om statlige spesialskoler, en lov som omfattet skoler for døve, blinde, evneveike, barn med tale-, lese- eller skrivevansker og barn og ungdom med tilpasningsvansker.

I Samordningsnemndas siste tilråding - Innstilling nr. 19 (1952) - drøftet den prinsippene for utbygging og omorganisering av skolen. Nemndas vurderinger la bl.a. grunnlaget for St.meld. nr. 9 (1953-54) Tiltak til styrking av skoleverket, som innvarslet en ny reformperiode for det norske skoleverk, slik det også kom til uttrykk med opprettelsen av Forsøksrådet for skoleverket fra 1954.

Boks 3.1 1945-1955

- Fellesprogrammet av 1945
- Behov for akademisk arbeidskraft
- Samordningsnemnda for skoleverket
- Samordning av tiltak i skoleverket
- Fri skolegang frem til universitetsutdanning

3.1.2 1955-1976

I perioden 1955-1976 er norsk skole preget av omfattende, planmessige forsøk og reformer på alle nivåer i skoleverket. Samtidig som det ble eksperimentert med førskoleklasser, ble voksenopplæringstilbud utbygd i et omfang som gjorde den til en betydelig dannings- og kulturfaktor.[13] Det ble i denne perioden satset store økonomiske ressurser offentlig til utbygging av skoler og på annen pedagogisk virksomhet. Med denne satsingen ble etter hvert grunnlaget lagt for det som betegnes som utdanningssamfunnet, det vil si at en stadig større del av befolkningen i alle aldersgrupper fikk ta del i samfunnets utdanningstilbud. Særlig gjaldt dette den enkeltes mulighet til å ta skolegang på gymnasialt og postgymnasialt nivå nær sitt eget hjemsted.

Den ytre struktur i dette reformarbeidet ble innledet med lov om folkeskolen av 1959. Skillet mellom by- og landsfolkeskolene ble ved denne loven opphevet, og kommunene fikk på visse betingelser adgang til å innføre 9-årig grunnskole. Gjennom lov om grunnskolen (1969) ble 9-årig skole innført, med plikt for kommunene til å gjennomføre reformen før 1975. Samtidig med lovgivningsarbeidet ble det utarbeidet en felles læreplan for grunnskolen - Mønsterplanen; dette var en veiledende rammeplan for arbeidet i skolen, og den forelå i sin endelige, offisielle form i 1974.

Det reformarbeidet som var satt i gang for grunnskolen, fikk naturlig nok i første rekke konsekvenser for lærerutdanningen, særlig med tanke på undervisningen på ungdomstrinnet. Lov om lærerutdanning ble vedtatt i 1973, etter et omfattende utredningsarbeid med tilhørende forsøksvirksomhet i 1960-årene; denne loven stilte nye og utvidede krav til læreryrket, bl.a. bestemte

13. Voksenopplæringen fikk i denne perioden en avgjørende stimulans gjennom St.prp. nr. 92 (1964-65) Om voksenopplæring og senere ved lov om voksenopplæring av 1976

den at lærerutdanningen skulle bygge på examen artium eller tilsvarende utdanning og vare i tre år. Lærerskolene ble fra nå av kalt pedagogiske høgskoler, senere endret til lærerhøgskoler (1980).

Endringene i grunnskolen kom i sin tur til å stille nye krav til utformingen av og strukturen i den høgre skole (gymnaset). Fra midten av 1960-tallet ble det satt i gang et større reformarbeid som førte frem til en rekke utredninger, bl.a. fra Gjelsvik-utvalget og Steen-komiteen; det ble videre opprettet forsøk med reformgymnas og nye kurs i gymnaset som kombinerte tradisjonelle allmennfag med yrkesfag. Dette reformarbeidet munnet ut i lov om videregående opplæring (1974), som bestemte at all ungdom så vidt mulig skulle ha rett til tre års utdanning etter grunnskolen. Loven ble iverksatt fra 1. januar 1976.

Også høyere utdanning gjennomgikk vesentlige forandringer og ikke minst vekst i denne perioden. I 1968 ble Universitetet i Tromsø etablert, samme år også Universitetet i Trondheim med utgangspunkt i NTH og Lærerhøgskolen. De mest avgjørende reformene var likevel basert på arbeidet til Ottosenkomiteen, som i perioden 1966 til 1970 la fram fem delinnstillinger. Komiteens innstillinger kom til å prege utviklingen i høyere utdanning helt fram til i dag, selv om langt fra alle forslagene er blitt gjennomført, eller de er blitt gjennomført på vesentlig andre måter enn komiteen forutsatte. De la til grunn et meget dristig (og, skulle det i ettertid vise seg, forbløffende treffsikkert) anslag på det framtidige behovet for studieplasser. De anslo at studenttallet på slutten av 1980-tallet ville komme opp i 90.000, dvs. en tredobling i forhold til da anslaget ble laget. Disse anslagene var i sin tid basert på beregninger utført av Kleppekomiteen noen år tidligere. For å kunne makte en slik vekst, foreslo komiteen vesentlige endringer i gradsstrukturen, og opprettelse av en sektor for høyere utdanning utenom universitetene. Selv om utviklingen tok noe andre veier enn komiteen hadde forutsatt, ble det fra 1971 opprettet en ny høgskolesektor basert på oppgradering av lærerutdanning og ingeniørutdanning, senere også helsefagutdanningene, og dessuten de nyopprettede distriktshøgskolene. Høgskolesektoren skulle først og fremst ivareta behovet for kortere profesjonsutdanninger, men i noen grad skulle de også avlaste universitetene for noe av undervisningen på lavere grads nivå. I hele perioden fra midt på 1970-tallet til slutten av 1980-tallet kom da også det meste av veksten i høyere utdanning innenfor høgskolene, mens studenttallene ved universitetene var relativt stabile. Komiteens forslag til gradsreformer ble imidlertid aldri fulgt opp.

Den skolepolitiske motiveringen for de store reformene fra annen halvdel av 1950-årene til midten av 1970-årene var sammensatt: Dels var den betinget av troen på at økt satsing på utdanning for befolkningen var et effektivt virkemiddel til å fremme økonomisk vekst; dels var det et ønske fra myndighetene om å gi alle like muligheter til utdanning, uavhengig av sosial, økonomisk og geografisk bakgrunn. Dette skulle realiseres innenfor enhetsskolen, med utvidet skoleplikt på grunnskolens nivå, med felles pensum og felles eksamen; dernest samordning av det tradisjonelle gymnaset med handelsskolen og yrkesskolen i en integrert, felles videregående skole. Ved å samle all utdanning på videregående nivå under samme «tak», håpet myndighetene bl.a. å redusere ulikhetene i status og prestisje mellom elever som valgte teoretisk utdanning, og elever som valgte praktisk utdanning etter grunnskolen. Bakgrunnen for å opprette distriktshøgskolene var dels å bedre den geografiske fordelingen av høgre utdanning, dels å dempe presset på univer-

sitetene ved å imøtekomme behovet for nye, yrkesrettede utdanningstilbud på høgskolenivå.

Boks 3.2 1955-1976

- Omfattende planer og reformer på alle nivåer i skoleverket
- Lov om folkeskolen 1959
- Lov om grunnskolen 1969
- Gjelsvikutvalget og Steen-komitéen
- Lov om lærerutdanning 1973
- Lov om videregående opplæring 1974
- Kleppekomitéen
- Ottosenkomitéen

3.1.3 1976-1994

I dette tidsrommet vendte den skolepolitiske interessen seg fra den ytre struktur til skolens innhold, med vekt på oppfølging av planenes intensjoner, bruken av ressurser, organiseringen av undervisningen, samarbeidet innenfor skolesamfunnet og ikke minst med fokus rettet mot kunnskapsinnholdet i skolen. For grunnskolens del førte dette bl.a. til en omfattende revisjon av Mønsterplanen for grunnskolen (1974), et arbeid som gjennom flere stadier fikk sin avslutning i 1987.

Den videregående skolen ble drøftet i flere stortingsmeldinger[14]. Diskusjonen og interessen i første halvdel av perioden gjaldt særlig inntaksreglene ved videregående skole og hvor mye alder og yrkeserfaring skulle telle ved siden av karakterer ved opptak til universiteter og høgskoler. I tråd med den generelle tendens i tiden viet de skolepolitiske dokumenter også stor oppmerksomhet til skolens formidling av verdier og holdninger og drøftet mot denne bakgrunn likestilling mellom kjønnene og de funksjonshemmedes rettigheter til den videregående skolen.

Når det gjaldt den videregående skolen, kom diskusjonen om den etter hvert til å dreie seg om de problemer som gjennomføringen av reformen fra 1974 medførte. Det ble pekt på følgende problemområder:

- Mange unge i den aktuelle aldersgruppen kom ikke inn i det nye systemet.
- En del av dem som kom inn, kom ikke videre i systemet. Det gjaldt særlig elever på yrkesfaglige studieretninger som ble nødt til vandre fra det ene grunnkurset til det andre, da det ikke fantes videregående kurs.
- Til tross for et uttalt behov for utdannede fagarbeidere valgte de fleste elevene studieforberedende linjer.
- Yrkesutdanningen ga små muligheter for studiekompetanse ved høyskoler og universitet.
- Den sterke faglige spesialiseringen på grunnkursnivå innenfor yrkesfagene, førte til en smalsporet opplæring som lett kunne utdanne elevene til arbeidsledighet.
- De svake elevgruppene, særlig de funksjonshemmede og de fremmedspråklige, hadde vanskeligheter med å vinne frem i systemet og ble gående uten alternative tilbud.

---

14. Se St.meld. nr. 22 (1979-80) Om den videregående skolen og St.meld. nr. 15 (1983-84) O videregående opplæring

Blant annet disse forhold av organisatorisk og innholdsmessig karakter - med betydelige ressursmessige konsekvenser - var bakgrunnen for at et utvalg ble nedsatt i 1989 (Blegen-utvalget) for å analysere og vurdere situasjonen i den videregående skolen. Utvalget la i 1991 frem sine vurderinger og tilrådinger[15], og dette materialet dannet så grunnlag for St.meld. nr. 33 (1991-92) Kunnskap og kyndighet. Om visse sider ved videregående opplæring.

I stortingsmeldingen ble det fremmet forslag til endringer i videregående opplæring på en rekke punkter. Forslagene fikk tilslutning i Stortinget i juni 1992, og etter at nødvendige endringer i lov om videregående opplæring og i lov om fagopplæring var vedtatt, ble Reform 94 satt i verk fra høsten 1994.

Reform 94 er både en rettighetsreform, en strukturreform og en innholdsreform.

Rettighetsreformen innebærer at unge som har fullført grunnskolen, har lovfestet rett til 3-årig videregående opplæring. Denne opplæringen skal normalt føre frem til studiekompetanse, fag-/svennebrev, annen yrkeskompetanse eller delkompetanse. Opplæringsretten må tas ut innen fire år etter at grunnskolen er avsluttet. De som trenger tilrettelagt opplæring, kan få opplæring i mer enn tre år, men ikke utover fem år, eller etter fylte 22 år.

Strukturreformen gjelder tre forhold:

- samordning av skole- og bedriftsopplæring
- endring av kurstilbudene
- regler for studiekompetanse

Med samordningen av den tidligere yrkesopplæringen i skole med fagopplæringen i bedrift følger yrkesopplæringen en hovedmodell med to år i skole og det siste året i bedrift som lærling, eventuelt at det siste året strekkes ut over to år.

Kurstilbudene er samtidig blitt sanert og omstrukturert. Antall grunnkurs er blitt redusert fra rundt 110 til 13, med stor vekt på generelle yrkesfaglige og allmennteoretiske kunnskaper og ferdigheter innenfor den yrkesfaglige opplæringen. Antall studieretninger er lik antall grunnkurs og med samme benevning; men bare 3 av de 13 studieretningene fører frem til studiekompetanse.

En viktig konsekvens av Reform 94 er at reglene for å oppnå generell studiekompetanse gir de yrkesfaglige studieretningene større uttelling enn tidligere. Det er likevel slik at for å få generell studiekompetanse fra yrkesfaglig studieretning må en ha fullført og bestått 3-årig videregående opplæring og dessuten ha påbygning på 20 timer i allmenne fag, et krav som medfører et halvt års ekstra utdanning etter 3-årig videregående opplæring.

Foruten de kompetansemessige og strukturelle endringene som reformen innebærer, er det i første rekke det markante innslaget av allmenne fag, særlig på grunnkurs, som kjennetegner reformen. Denne tendensen til å legge sterkere vekt på det felles allmenndannende innholdet i opplæringen lå også til grunn for å innføre en generell læreplandel i videregående opplæring som er felles både for grunnskolen, videregående opplæring og voksenopplæringen.

Ønsket om en bedre samordning av de ulike nivåene i skole- og utdanningssystemet kom likeledes til uttrykk i arbeidet på lovsiden. I 1993 ble det nedsatt et utvalg som fikk i oppgave å foreta en samlet vurdering av opplæringslovene som styringsmiddel for å nå de nasjonale mål for opplærin-

15. NOU 1991:4 Veien videre til studie- og yrkesmessig kompetanse for alle.

gen. Dette arbeidet la senere grunnlaget for en felles opplæringslov (1997)[16], som erstattet grunnskoleloven, lov om videregående opplæring, fagopplæringsloven og privatskoleloven. Også lærerutdanningsloven, som var omfattet av vurderingen, ble foreslått opphevet, men de aktuelle paragrafer ble her innarbeidet i den nye universitets- og høgskoleloven (1995), se nedenfor.

Også i arbeidet med den videre utbygging og organisering av høgre utdanning var samordningstanken sentral i denne perioden. I flere stortingsmeldinger ble forholdet og samarbeidet mellom universitetssektoren og høgskolesektoren, og mellom deler av høgskolesektoren, nøye utredet og vurdert[17]. Det som særlig ble fremhevet som et hovedproblem i høgre utdanning, var at det fantes for mange og for små institusjoner, som i tillegg samarbeidet dårlig. Det var på denne bakgrunn påpekt som nødvendig å utvikle et integrert kunnskapsnettverk for høgre utdanning og forskning, med en klarere arbeidsdeling mellom universitetene og de regionale høgskolene; dette innebar igjen at knutepunktfunksjonene i nettverket måtte styrkes og forbindelseslinjene mellom dem utvides - noe som ville åpne for lettere overgang for studenter og personell fra den ene sektoren til den andre.

Som et resultat av disse samordningsbestrebelsene ble den regionale høgskolesektoren omstrukturert fra 1. august 1994. De 98 regionale høgskolene ble omorganisert til 26 nye statlige høgskoler, som omfatter distriktshøgskoler, pedagogiske høgskoler, ingeniørhøgskoler, helsefaghøgskoler, sosialhøgskoler, musikkonservatorier og maritime høgskoler. De forskjellige høgskolene har hver sin profil etter den fagkompetanse de representerer.

De regionale høgskolene hadde inntil omorganiseringen stått utenfor lov om universiteter og vitenskapelig høgskoler (1989). Som ledd i arbeidet med omorganiseringen av høgre utdanning ble det i 1994 lagt frem forslag om en felles lov for all høgre utdanning. Loven ble vedtatt 12. mai 1995, og gjelder for de 4 universitetene, de 6 vitenskapelige høgskolene og 26 statlige høgskolene[18]. Loven bygger på prinsippet om et sterkt selvstyre for institusjonene. Disse ledes av et styre (kollegium) med rektor som formann og et universitets- og høgskoleråd.

I økende grad er det blitt fokusert på effektiviteten i høyere utdanning, ikke minst ble søkelyset rettet mot svak studieprogresjon og høyt frafall i studiene. Å «gjenreise heltidsstudenten» ble et sentralt motto. Problemene med svak studieprogresjon ble knyttet til at studiefinansieringen var for dårlig, men det ble også reist spørsmål om lærestedenes studiekvalitet.

Boks 3.3 1976-1994

- Fra ytre struktur til skolens innhold
- Diskusjoner rundt gjennomføringen av lov om videregående opplæring fra 1974
- Blegen-utvalget, NOU 1991: 4
- Reform 94, rett til videregående opplæring
- Hernes-utvalget, Norgesnettet
- Samordning innenfor høyere utdanning

16. Ot.prp. nr. 36 (1996-97) Om lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa
17. Se bl.a. St.meld. nr. 99 (1980-81) Om råd for høgre utdanning og St.meld. nr. 40 (1990-91) Fra visjon til virke. Om høgre utdanning
18. Lov av 12. mai 1995 Om universiteter og høgskoler

Et viktig trekk ved utdanningssamfunnet i denne perioden er den økende grad av internasjonalisering av kunnskap og forskning. Flere og flere søker utdanning på tvers av landegrensene. Dette stiller så vel den enkelte student/lærer som institusjonene overfor nye utfordringer, bl.a. med hensyn til deltakelse i forsknings- og utvekslingsprogrammer, godkjenning av utdanning og når det gjelder stipend- og finansieringsordninger for studentene. Antallet norske studenter i utlandet har økt betraktelig i de senere, fra om lag 3 800 i 1975-76 til i alt om lag 7 900[19] studenter ved utenlandske læresteder i 1994-95.

3.1.4 Etter 1994

Stortinget fattet 15. juni 1993 vedtak om å innføre obligatorisk skolestart for 6-åringer fra skolestart 1997-98. Spørsmålet om utvidelse av skoleplikten var forslått allerede på 80-tallet[20]; men først ved kongelig resolusjon 1. juli 1995 - etter at prinsippene for finansieringen av reformen var vedtatt i Stortinget - ble det fastsatt at reformen skulle tre i kraft fra 1. juli 1997[21].

Reformen innebar at obligatorisk opplæring ble 10-årig, og at barnet til vanlig altså skulle starte opplæringen i det kalenderåret det fylte 6 år. For første gang i norsk skolehistorie hadde skoleplikten - og dermed den norske enhetsskolen - blitt utvidet nedover i aldersklassene. Under Stortingets behandling av saken ble det for øvrig spesielt vist til at reformen ville medføre en ønsket styrking av det tradisjonelle enhetsskoleprinsippet i norsk skole.

De store reformene av skoleverket i de siste 15-20 årene stilte nye krav til lærerutdanningen. Flere offentlige utredninger i 80-årene[22] hadde pekt på behovet for å styrke den praktisk-pedagogiske utdanningen, særlig for kandidater fra universitetene. Likeledes ble det stilt krav om en styrking av allmennlærerutdanningen gjennom en sterkere nasjonal styring og en felles og enhetlig standard på utdanningen.

Som en oppfølging av Stortingets behandling av St.meld. nr. 40 (1990-91) Fra visjon til virke - Om høgre utdanning ble det i 1994 fastsatt en ny rammeplan for en 4-årig allmennlærerutdanning til erstatning for rammeplanen fra 1980. Denne nye planen la større vekt på nasjonalt felles lærestoff og med mindre rom for institusjonene til å utforme sine egne opplegg enn det som hadde vært vanlig i allmennlærerutdanningen i en periode på 70- og 80-tallet.

I St.meld. nr. 48 (1996-97) Om lærerutdanning[23] ble det fremmet forslag til nytt obligatorisk innhold i allmennlærerutdanningen, og dessuten lagt frem forslag til en ny yrkesfaglærerutdanning som skulle dekke de behov som innføringen av Reform 94 hadde skapt. I denne forbindelse ble det også foreslått en ny rammeplan for innhold, struktur og organisering av den praktisk-pedagogiske utdanningen, felles for allmennfag og yrkesfag. Stortinget sluttet seg

19. Inkl. ca. 585 elever i videregående opplæring. Det nevnes at motsatt er det om lag 5 000 utenlandske studenter i Norge i dag.
20. Se St.meld. nr. 43 (1988-89) Mer kunnskap til flere
21. Forut for denne beslutningen lå Stortingets vedtak våren 1994 om endring av grunnskoleloven, jf. Ot.prp.nr. 21 (1993-94) Om lov om endringer i lov 13. juni 1969 nr. 24 om grunnskolen og behandlingen i Stortinget våren 1995 av St.meld. nr. 29 (1994-95) Om prinsipper og retningslinjer for den 10-årige grunnskole - ny læreplan
22. Se bl.a. NOU 1983: 2 Lærerutdanning til videregående skole og NOU 1988: 32 For et lærerrikt samfunn
23. Til grunn for denne meldingen lå bla. utredningen NOU 1996: 22 Lærerutdanning, Mellom krav og ideal

i hovedsak til disse forslagene, og med dette var to forskjellige utdanningstradisjoner i prinsippet knyttet sammen; den teoretiske universitetstradisjonen og den praktiske håndverkstradisjonen.

Grunnleggende for satsingen på høgre utdanning på 80- og 90-tallet var forståelsen av utdanningens betydning for å nå individuelle og samfunnsmessige mål. Med nedgangen i ungdomskullene (16-åringer) fra begynnelsen av 90-tallet, se nedenfor, ble utfordringen å balansere prinsipper for dimensjonering på en måte som best mulig dekket arbeidslivets behov for personell med høgre utdanning, og som fortsatt ga flest mulig utdanningssøkende et tilbud i tråd med individuelle ønsker.

Et felt som ble viet stor oppmerksomhet etter 1994, og der denne dobbelte målsetting - den enkeltes ønsker og næringslivets behov for ny kompetanse - kom til å stå i forgrunnen, var i arbeidet med voksenopplæringen. Etter at saken først var blitt utredet[24], la Regjeringen i St.meld. nr. 42 (1997-98) Kompetansereformen frem en nasjonal handlingsplan for kompetanseutvikling og voksenopplæring. Det er foreslått et samlet kompetanseløft for å styrke og videreutvikle norsk arbeids- og samfunnsliv. Kompetansereformen, med hovedfokus på behovene i arbeidslivet, skal ikke bare omfatte de grupper som er i arbeid, men også omfatte arbeidssøkere og alle dem som for en periode og av ulike grunner står utenfor arbeidsmarkedet. En bred kunnskapsforståelse og livslang læring er utgangspunktet for reformen.

Det er videre foreslått at fylkeskommunene får en lovfestet plikt til å gi tilbud til voksne, både på grunnskolens område og innenfor videregående opplæring. Den lovpålagte plikten som foreslås, skal finansieres innenfor de statlige rammebevilgningene til fylkeskommunene på 375 pst.

Boks 3.4 Etter 1994

- Lov om universiteter og høgskoler 1995
- Ny opplæringslov i 1997
- Reform 97 Obligatorisk skolestart for 6-åringer
- Etter- og videreutdanning, kompetansereformen

I Regjeringens reformforslag er det lagt vekt på at det offentlige utdanningssystem skal spille en sentral rolle når det gjelder å tilby opplæring som imøtekommer kompetansebehovene i samfunns- og arbeidslivet. Dette forutsetter en omfattende utviklingsprosess der eksisterende regelverk, pedagogiske metoder, organisering og styring blir gjennomgått for å tilpasse både grunnskolen, videregående opplæring og høgre utdanning til kompetansereformen for voksne. Regjeringen mener dette er en bedre vei å gå enn å opprette et eget «åpent universitet». I sin behandling av forslaget sluttet Stortinget seg til Regjeringens forslag til kompetansereform.

3.1.5 Nærmere om elev- og studenttilgangen

Med unntak av noen år først på 50-tallet har antall elever og studenter i perioden etter krigen steget mer enn det samlede folketallet, fra ca. 14 pst. av befolkningen i begynnelsen av 1950-årene til ca. 21 pst. i midten av 1990-årene.

24. Se NOU 1997: 25 Ny kompetanse. Grunnlaget for en helhetlig etter- og videreutdanningspolitikk

Veksten i tallet på elever og studenter er uttrykk for både endringer i årskullenes størrelse, utvidelse av skoleplikten og økning i tilbøyeligheten til å velge utdanning fremfor arbeid etter skolepliktig alder.

Elevtallet i grunnskolen er påvirket særlig av to forhold: først den gradvise utvidelsen av skoleplikten fra 1959 og frem til de siste kommuner hadde innført 9-årig obligatorisk grunnskole i 1974-75 - og deretter innføring av skolestart for 6-åringer (Reform 97). For det andre påvirkes elevtallet av befolkningsutviklingen. Fra 1955 til 1980 økte antall elever i den ordinære grunnskolen fra ca. 400 000 til ca. 590 000, en økning på 45 pst. Det var imidlertid ca. 506 000 7-15 åringer i 1955. Av dette kan vi se at ca. 60 pst. av økningen i elevtallet fra 1955 til 1975 var betinget av innføringen av folkeskoleloven av 1959.

Etter 1980 har antall grunnskoleelever sunket - fra 591 000 elever i 1980 til 463 000 elever i 1992. Denne nedgangen snudde fra skoleåret 1992-93. Fra da av og frem til 1996-97 økte elevtallet med 5,1 pst. til 487 000. I 1997-98 var elevtallet steget til 558 000 elever - en økning som i hovedsak skyldes skolestart for 6-åringer.

Den gradvise utvidelsen av skoleplikten har påvirket elevtallet også i videregående skole, både før og etter 1975. Med endringen i den obligatoriske skolegang fra 1959 ble den 5-årige gymnasutdanningen («høyere almenskoler») splittet opp i to obligatoriske og tre frivillige skoleår. Den nye organiseringen av grunnskolen førte til en nedgang i elevtallet i dette skoleslaget («høyere almenskoler») på 1960-tallet. Etter innføring av lov om videregående opplæring ble det vanligere å gå direkte over til videregående skole fra avsluttet grunnskole. Om lag 75 pst. av avgangselevene i grunnskolen begynte i 1975 i videregående opplæring, mot 85 pst. i 1991.

Utviklingen i elevtallet i 3-årig gymnas og senere videregående skole viser en nærmest lineær vekst fra drøyt 60 000 elever i 1955 til nærmere 244 000 elever i 1991. Fra da av har elevtallet gradvis sunket til ca. 171 000 i 1997, som utgjør ca. 90 pst. av årskullet. Den individuelle retten til videregående opplæring etter Reform 94 førte ikke i seg selv til noen vesentlig økning i andelen som begynte på grunnkurs, allerede før reformen var denne andelen passert 90 prosent. Men reformen har ført til at flere kommer gjennom opplæringen og oppnår full kompetanse, selv om målene for gjennomføring og kompetanseoppnåelse ikke fullt ut er blitt nådd. Som ventet førte reformen til at flere elever valgte yrkesfag, færre allmennfag. Samtidig har det vært en betydelig overgang tilbake til allmennfag gjennom allmennfaglig påbygning. Vi vet ennå ikke hvor mange som velger å skaffe seg studiekompetanse etter fullført yrkeskompetanse, og heller ikke hvordan reformen slår ut på rekrutteringen til høyere utdanning.

Utviklingen etter 1975 skyldes flere forhold: De fylkeskommunale forpliktelser ifølge lov om videregående opplæring førte til en sterk utbygging av kapasiteten i videregående skole i 1980-årene. På slutten av 80-tallet og begynnelsen av 90-tallet bidro den vanskelige situasjonen på arbeidsmarkedet til at flere søkte videregående opplæring etter grunnskolen.

Sterkest har veksten vært i høgre utdanning - fra ca. 6 000[25] studerende i 1955 til ca. 170 000 studerende i 1997. Veksten har vært særlig stor i to perioder: fra 1960 til 1975, i perioden fra 1988 til 1997. Tallet på studenter har tils-

25. I tillegg var det ca. 2 500 helårsstudenter i utlandet. Antall studenter i 1955 er ikke justert for senere oppgraderte fagutdanninger: tekniske skoler/ingeniørskoler, lærerskoler, sosialskoler, barnevernsskoler etc. Etter slik oppgradering vil det sammenliknbare tall være ca. 12 000 studenter i 1955

varende økt med 68 pst. i perioden fra 1988 til 1997. Dette er også et uttrykk for at den økte utdanningstilbøyeligheten som kan iakttas på det lavere nivå i ungdomsgruppen, har forplantet seg oppover i årsklassene. Vi kan i dag regne med at ca. halvparten av årskullene begynner i høyere utdanning, beregninger viser at denne andelen kan komme opp i nærmere 60 prosent gitt dagens utdanningsmønster.

Det som kanskje mer samlende karakteriserer utdanningssamfunnet etter krigen, er at en stadig større andel av ungdomskullene er under utdanning til enhver tid. I 1962 var 64 pst. av 15-åringene under utdanning, fortrinnsvis i frivillige skoleslag som framhaldsskoler, realskoler, høyere allmennskoler, handelsskoler og yrkesskoler. I 1974 var utdanningsfrekvensen ca. 100 pst. for denne gruppen, først og fremst som et resultat av overgangen fra 7-årig til 9-årig obligatorisk skolegang.

I aldersgruppen 16-19 år kan vi registrere følgende endringer i utdannings- frekvensen: I 1962 var 54 pst. av 16-åringene under utdanning, andelen økte til 79 pst. i 1975, og nådde nærmere 95 pst. i 1991. For 19-årsklassen er det også en betydelig økning, men her har det ikke vært en jevn vekst i utdanningsfrekvensen siden 1960-tallet. Fra 1962 til 1972 økte andelen 19-åringer under utdanning fra 25 pst. til 33 pst. av årskullet. I første halvdel av 1980-årene lå utdanningsfrekvensen på vel 30 pst., for så å øke fra 1987 til 1989 til 40 pst. av årskullet. Veksten fortsatte til 1991, da hele 52 pst. av 19-åringene var under en eller annen form for utdanning.

Et markant og viktig trekk ved utdanningssamfunnet etter krigen er at kvinnene i økende grad er blitt sterkere representert både i videregående og høgre utdanning. Kvinner i videregående og høgre utdanning utgjorde i 1952 om lag 17 pst. av den kvinnelige befolkningen i alderen 16-24 år, mens tilsvarende tall i 1991 var hele 72 pst. Av det samlede studenttall i 1952 utgjorde kvinnene vel 40 pst., mens kvinneandelen i 1995 var steget til om lag 60 pst. på lavere grad/yrkesrettet utdanning.

En viktig målsetting både for kapasitetsveksten og de økonomiske støtteordningene har vært å utjevne de sosiale forskjellene i rekrutteringen til høyere utdanning. I likhet med i alle andre land der data foreligger, viser det seg imidlertid at dette målet fortsatt er langt unna. Riktignok har innslaget av ungdom fra lavere sosiale lag, eller som har foreldre med lite utdanning, økt kraftig, men målt forskjeller i andelene mellom de ulike sosialgruppene, er forskjellene svært stabile. Forskjellene er særlig store i rekrutteringen til universitetene, og spesielt til det vi kan kalle «prestisjeutdanninger».[26].

3.1.6 Sammendrag

Hovedtrekkene i endringene i utdanningssamfunnet etter 1945 kan sammenfattes i følgende punkter:

- I tidsrommet frem til midten av 1970-tallet skjer det en vesentlig utbygging av utdanningstilbudene på alle nivåer i det norske samfunn, fra grunnskolen til gymnas og postgymnasial utdanning. En stadig større del av befolkningen i alle aldersgrupper fikk ta del i samfunnets utdanningstilbud.
- Utbyggingen er motivert ut fra ønsket om større økonomisk vekst og velferd for flere, men også med vekt på likhet i utdanning for befolknin-

26. Se Marianne Nordli Hansen 1999 «Utdanningspolitikk og utvikling - rekruttering til høyere utdanning 1985-1996», Tidsskrift for Samfunnsforskning, årg. 40, nr. 2.

gen, med tilhørende geografisk og institusjonell spredning av utdanningstilbudene; særlig gjaldt dette for utbyggingen av høgre utdanning i tidsrommet.
- Fra annen halvdel av 1970-tallet skjer det en større fokusering enn tidligere på skolens innhold, med vekt på oppfølging av planenes intensjoner, organisering og ressursbruk. Dette arbeidet fører frem til iverksetting av større reformer både i grunnskolen og i den videregående skolen i løpet 1980- og 1990-tallet.
- I høgre utdanning står arbeidet med en bedre samordning av utdanningstilbudene sentralt i tidsrommet etter 1970. Viktige reformer blir iverksatt, bl.a. i lærerutdanningen. Parallelt med en styrking av den kvalitative siden ved utdanningstilbudene fortsetter den kvantitative veksten i høgre utdanning som en konsekvens av reformene på det lavere nivå.
- To markante trekk ved utviklingen av utdanningssamfunnet i perioden etter krigen er den økende grad av internasjonalisering av kunnskap og forskning og at kvinnene er blitt sterkere representert både i videregående og høgre utdanning.
- Ved slutten av perioden iverksettes nye tiltak gjennom kompetansereformen, som åpner for at nye grupper voksne, både i arbeidslivet og ellers, kan ta del i utdanningssamfunnets tilbud.

3.2 Utviklingen av støtteordningen i Lånekassen

3.2.1 Nye utfordringer etter krigen

I tiden etter frigjøringen i 1945 pågikk en livlig diskusjon om behovet for en bedre finansieringsordning for studenter. Da «Statens Lånekasse for studerende ungdom» begynte sin virksomhet 1. november 1947, ble dette sett på som en del av den generelle gjenreisningspolitikken etter krigen. Hensikten var å gjøre det lettere for ungdommen å skaffe seg utdanning ved universitet eller høyskole. Bare på den måten var det mulig å møte det voksende behov for akademisk arbeidskraft i etterkrigstiden, - et behov som dels hadde sitt grunnlag i sviktende utdanning under krigen, og dels i de utfordringer som gjenreisningstiden representerte. Samtidig ble det satt ambisiøse mål for lik rett til utdanning. I fellesprogrammet mellom de politiske partiene heter det at «... alle må uten omsyn til sine økonomiske kår eller hvor de bor i landet gis høve til en ordentlig utdanning, avpasset etter evner og anlegg».

3.2.2 Foreløpig bare lån

Lånekassen erstattet en rekke mindre låneordninger som var etablert ved de største lærestedene, dels i regi av studentsamskipnadene. Frem til 1949 var Lånekassens administrative leder ansatt som sekretær i Studentsamskipnaden ved Universitetet i Oslo med plikt til å fungere som leder i Lånekassen. Behovsprøvingen var streng og skjønnsmessig, og vedtakene ble i begynnelsen basert på innstilling fra studentutvalg ved de aktuelle lærestedene. Etter hvert ble dette erstattet av innstillinger fra lærestedenes administrasjon.

Lån kunne bare gis til de som ble ansett for skikket til utdanningen og som ikke kunne skaffe seg midler på annen rimelig måte. Etter hvert ble skjønnet erstattet med faste kriterier for behovsprøving mot foreldrenes økonomi. I de første årene ble hver lånesøknad sluttbehandlet i Lånekassens styre. Under

utdanningen var lånene rentefrie. Etter at utdanningen var avsluttet, ble lånene forrentet med 2,75 pst. (1947-55).

I de første årene omfattet støtteordningen bare lån som kunne gis til høyere utdanning i Norge og utlandet. Etter hvert ble nye utdanningsområder trukket inn. Ikke minst førte behovet for faglært arbeidskraft i håndverk og industri til at Lånekassen fikk nye virkeområder. Elevene ved høyere yrkesutdanninger, tekniske skoler o.l. fikk anledning til å søke lån på linje med studentene. I 1957 omfattet låneordningen praktisk talt også all høyere yrkesopplæring.

3.2.3 Etter hvert ble stipendordninger lagt til Lånekassen

En vesentlig utvidelse av Lånekassens virksomhet fant sted da en ny stipendordning ble vedtatt av Stortinget med virkning fra skoleåret 1956-57. Kravet om å kunne tildele stipend vokste i takt med en økende erkjennelse av samfunnets ansvar for å skape større likhet i muligheten for å velge utdanning. Forvaltningen av de små stipendbevilgningene som var stilt til rådighet, var spredt mellom ulike departementer og de enkelte læresteder. På denne bakgrunn fremmet Samordningsnemnda for skoleverket i 1952 forslag om en samordnet stipendordning som skulle gjelde for alle skoleslag, og i 1956 ble Statens Stipendråd opprettet. Stipendrådet var et rådgivende organ for Kirke- og undervisningsdepartementet vedrørende finansiering av skolegang og studier, og etter forslag fra rådet skulle stipendordningen fra 1956 omfatte:

- allmenndannende skoler som folkehøyskoler, realskole og gymnas
- høyere utdanning som var omfattet av Lånekassens utlånsordning.

Yrkesskolene fikk som før bevilgninger over skolenes budsjetter, men ble delvis omfattet av ordningen allerede året etter (1957-58). De nærmeste fem årene ble ordningen bygd ut også for dette skoleslaget, dels som resultat av en omfordeling av midler fra arbeidsledighetstrygden. Tildeling av stipend til allmennskolen ble foretatt av Kirke- og undervisningsdepartementet inntil den fra 1961-62 ble overtatt av Lånekassen.

Utbyggingen av en statlig stipendordning ble lansert som et vesentlig utdanningspolitisk virkemiddel. Felles for all stipendtildeling var imidlertid at den var underlagt meget streng behovsprøving, da ressursene var små i forhold til søkermassen. Stipendbevilgningene ble gitt som faste bevilgninger som ikke kunne overskrides, mens midlene til utlån ble gitt som overslagsbevilgninger. I perioden fra 1956 til 1962 skjedde det en gradvis overføring av stipendordningene til Lånekassen, og der virksomheten trer frem som det sentrale statlige organ for utdanningsfinansiering i Norge.

3.2.4 Fire hovedformer i begynnelsen av 60-årene

Utviklingen av låneordningen fra 1947 og senere stipendordningene førte til at det i begynnelsen av 60-årene var fire hovedområder for støtte og støtteformer som Lånekassen skulle forvalte:

- en låneordning for høyere yrkes- og universitetsutdanning
- en stipendordning for allmennutdanning
- en stipendordning for lavere yrkes- og fagutdanning med tilskudd fra A-trygden
- en stipendordning for studenter og andre i høyere yrkesutdanning.

Stipendbevilgningene over statsbudsjettet ble fortsatt fordelt separat til de tre områdene de skulle dekke, med angivelse av faste beløp for hvert område. Dette førte til ulike behandlingsregler mellom områdene. Felles for områdene var imidlertid en streng behovsprøving.

3.2.5 Trinnvis utvikling mot et felles system

Den mangesidige bakgrunn for støtteordningene tvang frem et sterkt behov for en samordning og felles løsninger innenfor utdanningsstøtten. I 1962 oppnevnte Kirke- og undervisningsdepartementet «Låne- og stipendkomiteen». Komiteen avga sin innstilling i april 1964[27], og dette var første gang det forelå et forslag til et samordnet system, der både tildeling av støtte, støttens form, spørsmålet om renter i studietiden og prinsipper for tilbakebetaling av lån ble drøftet i sammenheng.

Dels på grunn av omfanget i forslaget, men også på grunn av regjeringsskifte, ble ikke forslagene fra komiteen fulgt opp før St.meld. nr. 7 for 1967-68. I meldingen foreslo departementet

- at gjeldende ordning med rentefritak i studietiden skulle opprettholdes
- at behovsprøvingen mot foreldreøkonomien skulle opprettholdes
- at stipendordningen skulle legges om til en felles ordning for borteboende elever og studenter. Borteboerstipendet skulle kunne tildeles uavhengig av foreldreøkonomien.

I Ot.prp. nr. 56 (1968-69) la Kirke- og undervisningsdepartementet frem utkast til ny lov om Lånekassen til avløsning av lov 6. juni 1947. Gjennom den nye loven ble Lånekassens navn forandret til «Statens Lånekasse for utdanning», og institusjonen ble sentralorgan for samtlige støtteformer som omfattes av loven.

Utviklingen fram mot et felles støttesystem utviklet seg trinnvis i de påfølgende årene. Tildelingene av borteboerstipend og behovsprøvd stipend innenfor lavere yrkesfag og videregående allmennfag viste seg å være utilstrekkelige. Etterhvert vokste det frem et krav om å utvide låneordningen til disse områdene. Meningen var at dette skulle være små supplerende lån som bare skulle tildeles når det var høyst nødvendig.

3.2.6 Etablering av aldersgrense på 20 år

Innføringen av borteboerstipend i 1968 uten behovsprøving mot foreldreøkonomien medførte et press mot å oppheve behovsprøvingen også for tildeling av lån. Ved justering av retningslinjene i 1969-70 og 1970-71 innførte Lånekassen lempninger i behovsprøvingen overfor flere søkergrupper. Behovsprøvingen av utdanningsstøtten mot foreldreøkonomien ble opphevet av Stortinget for søkere med forsørgelsesbyrde fra og med undervisningsåret 1971-72. I budsjettproposisjonen for 1972 fremmet departementet et generelt forslag om at behovsprøvingen skulle oppheves, og med virkning fra undervisningsåret 1972-73 ble det fastsatt en generell aldersgrense på 20 år. Fra dette tidspunkt er det etablert et hovedskille i utdanningsstøtten gjennom Lånekassen:

- Søkere under aldersskillet kan tildeles lån og behovsprøvd stipend etter behovsprøving mot foreldreøkonomien. Borteboerstipend tildeles uavhengig av foreldreøkonomien

27. Innstillingen mangler egen referanse

– Søkere over aldersskillet kan tildeles lån og stipend uavhengig av foreldrenes økonomi.

3.2.7 Samordning av stipendene i en prosentstipendmodell

Til tross for ønsket om å se tildeling av lån og stipend i sammenheng hadde støttesystemet i 1970-årene utviklet seg til et system med en rekke særstipend med faste beløp og uten indre sammenheng. Behovet for å analysere utdanningsstøtten fra en helhetlig synsvinkel førte til at Kultur- og vitenskapsdepartementet i 1977 nedsatte «Utdanningsfinansieringsutvalget» også benevnt som Sandutvalget. Utvalget avga sin innstilling i 1979[28] og fremmet forslag til den såkalte. «prosentstipendmodellen». Utvalgets forslag ble fulgt opp i St.meld. nr. 12 (1983-84) og fikk tilslutning i Stortinget.

«Prosentstipendmodellen» er fortsatt hovedmodellen for utregning av lån og stipend i Lånekassen. Den sentrale tanken bak modellen er at stipendet skal være en funksjon av støttebehovet, desto større behov, desto større stipend:

– Utdanningsstøtte under en nedre grense tildeles bare som lån.
– Utdanningsstøtte over en øvre grense tildeles bare som lån.
– Differansen mellom den nedre og øvre grense kan tildeles som stipend opp til en viss prosent.
– Nedre grense, øvre grense og stipendprosenten fastsettes hvert år.

3.2.8 Ny lov blir vedtatt

På bakgrunn av Stortingets behandling av St.meld. nr. 12 (1983-84) fremmet departementet Ot.prp. nr. 20 (1984-85) med forslag til «Lov om utdanningsstøtte til elever og studenter», som skulle avløse «lov av 19. juni 1969 om stønad til ungdom i videregående utdanning». Hovedtrekkene i den nye loven var følgende:

– Det etableres et ensartet beregningsteknisk system som skal omfatte alle støtteformer.
– Det opprettholdes et aldersskille i støtteordningen, slik av søkere over aldersskillet kan tildeles støtte uten behovsprøving mot foreldreøkonomien.
– Ordningen med rentefritak i utdanningstiden videreføres.
– Tilbakebetalingsvilkårene bør være stabile og forutsigbare.

3.2.9 Aldersgrensen på 19 år

Utdanningsfinansieringsutvalget hadde i sin innstilling drøftet behovsprøvingen mot foreldreøkonomien, og flertallet gikk inn for at aldersgrensen burde tilsvare myndighetsalderen, det vil si 18 år. Dette synspunktet fikk ikke støtte i Kultur- og vitenskapsdepartementet, som fremmet forslag om å opprettholde aldersgrensen på 20 år. Under behandlingen i Stortinget var det delte meninger, og det ble overlatt til departementet å ta endelig stilling til spørsmålet. Fra og med skoleåret 1987-88 ble aldersgrensen redusert til 19 år.

28. NOU 1979: 34 «Utdanningsfinansieringen»

3.2.10 Inntektsavhengig nedsettelse av terminbeløpene (INTB)

Den offentlige debatt om utdanningsfinansieringen har tradisjonelt vært rettet mot regelverket for tildeling av støtte. Fra 1980-årene skjer det en gradvis dreining i retning av vilkårene for tilbakebetaling av utdanningslån. Under behandling av St.meld. nr. 12 (1983-84) anmodet Stortinget Regjeringen om å utarbeide ulike modeller for inntektsavhengig nedsettelse av lån. Med støtte fra Kultur- og vitenskapsdepartementet utarbeidet Fagbevegelsens senter for forskning, utredning og dokumentasjon (FAFO) en rapport i 1986. Rapporten ble sendt på høring og på grunnlag av høringsrunden fremmet departementet i St.meld. nr. 36 (1987-88) forslag om en ordning med maksimalgrense for innbetalingenes andel av inntekten. Ved behandlingen av denne vedtok Stortinget en ordning med maksimalgrense på 6 pst. av innbetalingenes andel av inntekten.

3.2.11 Utdanningsfinansiering og studentvelferd drøftes

16. august 1991 nedsatte Regjeringen et bredt sammensatt utvalg for å vurdere utdanningsfinansieringen gjennom Lånekassen og studentvelferden. Magistadutvalget avga første del av innstillingen 30. april 1992 og foreslo at hovedstrukturen i de etablerte ordninger ble videreført. Utvalget fremmet imidlertid en rekke forslag til mindre endringer som bl.a. skulle stimulere til økt gjennomstrømning (trappestipend) og enklere støttesystem. Utvalgets innstilling var delt på et punkt. Et flertall gikk inn for å beholde dagens rentefritak i utdanningsperioden, mens et mindretall ville omdisponere dette til høyere stipendandel. Etter en høringsrunde ble utvalgets forslag fulgt opp gjennom St.meld. nr. 14 (1993-94). Under behandlingen av denne i Stortinget ble Regjeringen bedt om å følge de påpekte behov for forenklinger og forbedringer av støtteordningen.

3.3 Utviklingslinjer

Utviklingen i utdanningsfinansieringen kan ses som et speilbilde av de utfordringer som utdanningssamfunnet har vært stilt over for i tiårene etter andre verdenskrig. Utviklingen skjer i faser der hver fase stiller ulike krav og krever ulike svar. Et sammenhengende og gjennomgående trekk i etterkrigstiden har likevel vært alminneliggjøringen av utdanning, frem mot den nesten eksplosive veksten vi har erfart i de siste årene. Utviklingen av støtteordningene i Lånekassen er således ikke en rett linje fra ett punkt til et annet. I ettertid er det likevel mulig å peke på visse gjennomgående utviklingstrekk. De mest sentrale utviklingstrekk ved støttesystemet i Lånekassen har vært:

- *vekst i volum.* I 1947 omfattet støtteordningen bare lånemidler, og det ble lånt ut 3,3 mill. kroner til 2 200 låntakere. I skoleåret 1997-98 ble det tildelt samlet støtte på ca. 10,6 mrd. kroner, hvorav ca. 4,3 mrd. kroner er stipend og 6,3 mrd. kroner er lån. Antall støttemottakere i 1997-98 var ca. 230 000. Antall tilbakebetalere ved utgangen av 1998 var 439 000. Utestående lån og renter utgjorde ca. 60,5 mrd. kroner.
- *samordning og sammenheng.* I 1947 var den offentlige finansiering spredt mellom ulike departementer og læresteder. I 1999 er Statens lånekasse for utdanning sentralorganet for utdanningsfinansiering i Norge.
- *høyere utdanning og videregående opplæring.* I 1947 omfattet støtteordninger bare høyere utdanning i Norge. I 1999 omfatter støtteordningen all

offentlig videregående opplæring. I tillegg blir det tildelt støtte til godkjent utdanning ved private læresteder på høyere og videregående nivå.

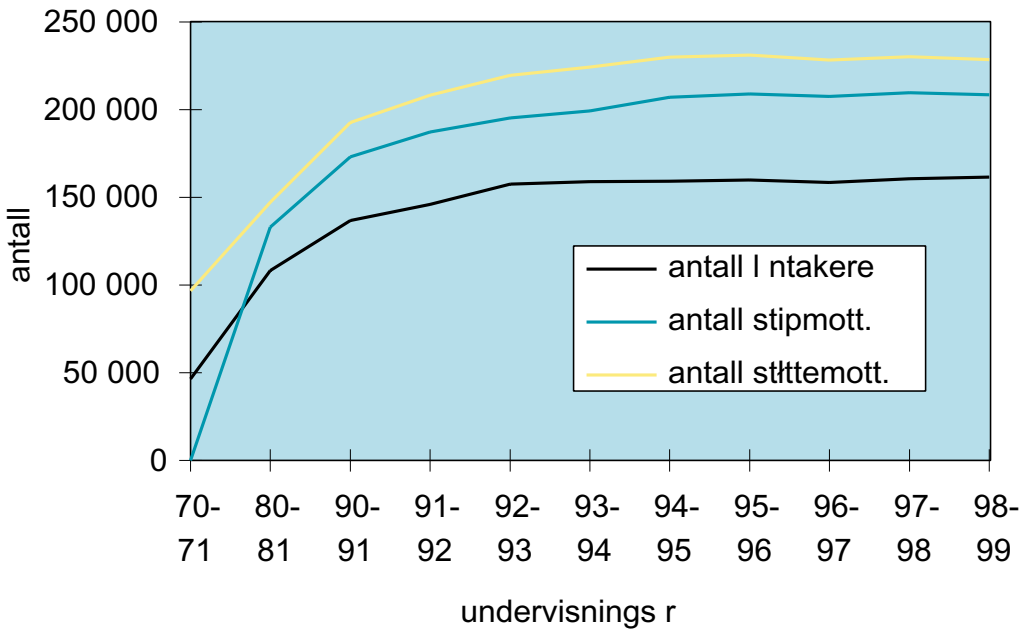
- *større differensiering av støtten.* I ettertid er det neppe grunnlag for å snakke om én utdanningsstøtte gjennom Lånekassen. Det har hele tiden eksistert flere lån og stipendordninger. Gjennom prosentstipendmodellen fra 1984-85 ble det gjort et forsøk på å etablere et samlet og integrert stipendsystem. Men samtidig er det videreført og videreutviklet et omfattende system med særskilte stipendformer, noe som gjør at utdanningsstøtten i dag fremstår som et komplekst virkemiddelsystem.
- *mindre behovsprøving.* I utgangspunktet var støttesystemet målrettet mot studenter som ellers ikke ville hatt muligheter til å skaffe seg en utdanning. I takt med den generelle økning av levestandarden og utviklingen av velferdsstaten har dette hensynet gradvis blitt tillagt mindre vekt, dels ved at behovsprøvingen mot foreldreøkonomien bortfalt for kunder over aldersskillet, dels ved delvis bortfall av behovsprøving mot ektefelles økonomi. I dag er behovsprøvingen mot økonomien til foreldre/forsørgere opprettholdt i støttesystemet for de som er under 19 år, men også her er dette betydelig uthulet ved at deler av støtten kan tildeles uten slik behovsprøving.
- *distriktspolitisk virkemiddel.* Det er en målsetting at utdanningsstøtten skal utjevne muligheter som skyldes geografiske avstander, for å søke seg til skole og utdanning. Distriktshensynet har derfor ligget inne som et tungt hensyn i alle år. I dag er dette noe svekket når det gjelder tildeling av botillegg over aldersskillet, men er ivaretatt gjennom reisestipendet. Under aldersskillet er dette hensynet tungt inne, både ved regelverket for botillegg, reisestipend og ikke minst ved tildeling av det såkalte «minstestipendet» til borteboere.
- *internasjonalisering.* Det er lange tradisjoner for norske studenter til å søke utdanning i utlandet. Helt fra starten ble det innledet et samarbeid med Lånekassen for akademiske studier i utlandet. Gradvis ble utlånsvirksomheten til denne låneinnretningen overført til Lånekassen. I starten ble det tildelt lån til utdanning som ikke var dekket opp av landets egne universiteter/høgskoler. Starten var beskjeden, men allerede det andre året ble det innvilget 338 søknader om lån. I 1958-59 var det registrert ca. 5 700 norske studenter i utlandet. I 1998 ble det tildelt støtte til ca. 12 300 studenter og elever i utlandet. Den andre siden av det internasjonale perspektivet gjelder støtte til utenlandske studenter i Norge. Utgangspunktet har vært at søkerne har måttet være norsk statsborger, men det ble åpnet for at søkere med lang og sterk tilknytning til landet unntaksvis kunne tildeles støtte. I begynnelsen av 1970-årene skjedde en liberalisering av støttereglene for utenlandske statsborgere. Ordningene har hatt ulike siktemål. Dels er de rettet mot det en kan kalle innvandrere til landet, dels er det støtteordninger for søkere fra utviklingsland, dels er det egne regler for søkere som er kommet til Norge av politiske grunner. For nordiske statsborgere gjelder særskilte regler. I de senere år har dette området blitt utvidet med en særskilt kvoteordning for søkere fra land i Sentral- og Øst-Europa og utviklingsland. I tillegg kommer egne regler som følge av EØS-avtalen. I 1998 ble det tildelt støtte til ca. 9 200 utenlandske studenter i Norge.
- *moderne masseforvaltning.* I de første årene hadde Lånekassen ca. 2 500 kunder. I 1999 er dette økt til ca. 700 000 kunder. Administrasjonsbudsjettet har økt fra ca. 40 000 kroner til over 200 mill. mill. kroner. I denne

perioden ligger det altså en voldsom vekst i oppgaver og produktivitet. Oppgavemengden tilsier at Lånekassen, i utstrakt grad, må legge til rette for massehåndtering av henvendelser fra kundene.

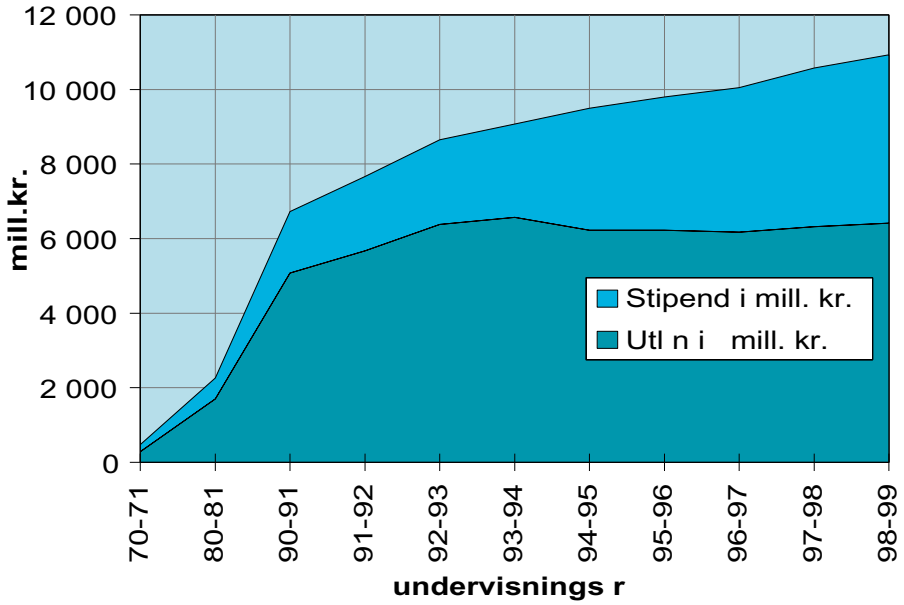
3.4 Utviklingen av utdanningsstøtten belyst ved en del nøkkeltall

I et tilbakeblikk er det lett å se at utdanningsstøtten hadde et relativt begrenset omfang frem til slutten av 1960-årene. I årene etter utviklet støtteordningen seg til den brede velferdsordningen som støttesystemet gjennom Lånekassen er i dag. Oversiktene nedenfor viser utviklingen av en del sentrale sider av utdanningsstøtten gjennom Lånekassen fra 1970, 1980, og utviklingen på 1990-tallet.

3.4.1 Tildeling av lån og stipend



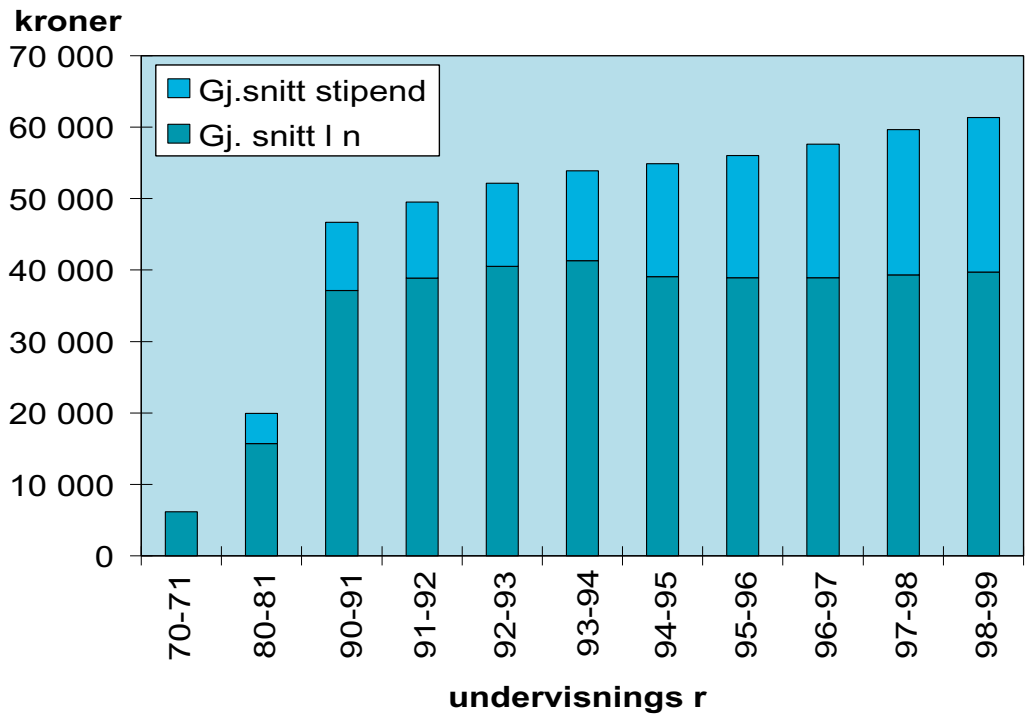
Figur 3.1 Antall lån-, stipend- og støttemottakere undervisningsårene 1970-71 til 1998-99



Figur 3.2 Stipend og lån tildelt i undervisningsårene 1970-71 til 1998-99

Som figur 3.1 viser var antallet låntakere i 1970-71 ca. 46 420, mens det i 1998-99 var økt til ca. 162 000. Antallet støttemottakere har økt fra ca. 97 000 til ca. 229 000 hvert år.

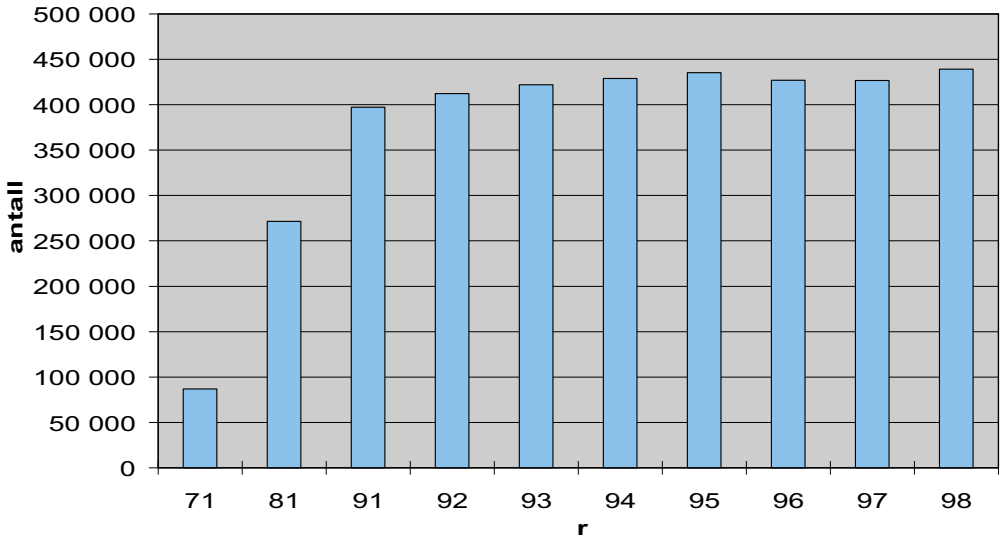
Som figur 3.2 viser har samlet stipendtildeling økt fra ca. 189 mill kroner i 1970-71 til ca. 4,5 mrd. kroner i 1998-99. Utlån har økt fra ca. 286 mill. kroner til ca. 6,4 mrd. kroner. Samlet støttetildeling har økt fra ca. 478 mill. kroner til ca. 11 mrd. kroner i året.



Figur 3.3 Gjennomsnittlig støtte til undervisningsårene 1970-71 til 1998-99

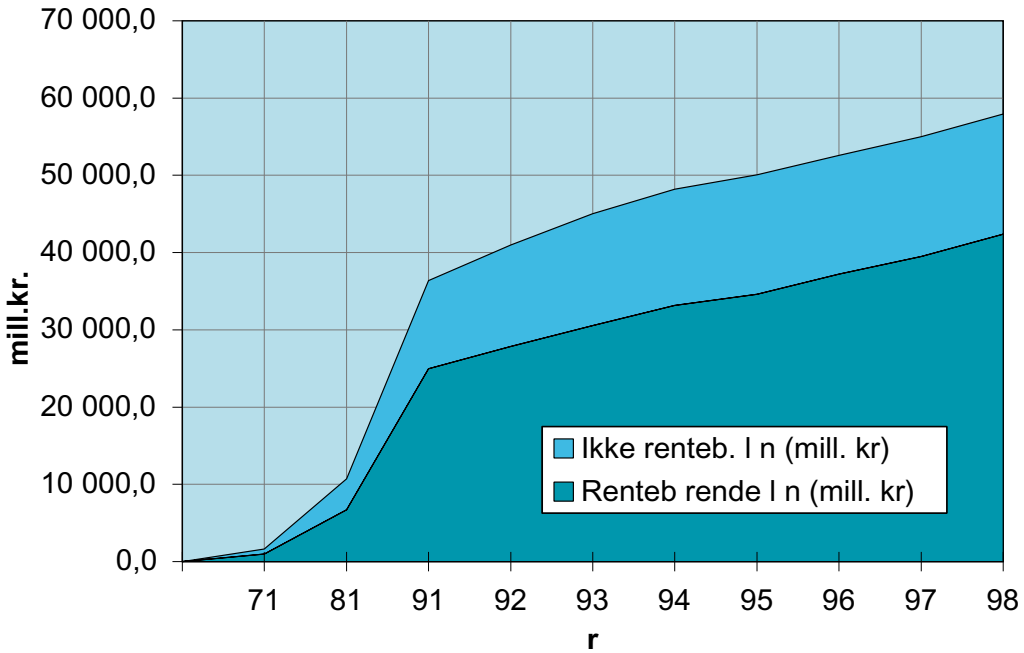
Som figur 3.3 viser har gjennomsnittlig lån økt fra ca. 6 100 kroner i 1970-71 til ca. 39 700 i 1998-99. Gjennomsnittlig stipend har økt fra 4 203 kroner i 1980-81 til ca. 21 700 kroner i 1998-99.

3.4.2 Tilbakebetaling av lån



Figur 3.4 Antall tilbakebetalere 1971 til 1998

Som figur 3.4 viser har det vært en sterk vekst i antallet tilbakebetalere på 1970- og 1980-tallet, fra ca. 87 000 i 1971 til ca. 397 000 i 1991. På 1990-tallet har imidlertid veksten flatet ut. Ved utgangen av 1998 er antallet tilbakebetalere ca. 440 000.



Figur 3.5 Ikke rentebærende og rentebærende lån totalt 1971-1998

Veksten i antall låntakere og tilbakebetalere fører som ventet også til en vekst i det totale utlån. Figur 3.5 viser en sterk vekst på 1970- og 1980-tallet. Men vi ser samtidig at det også har vært en jevn vekst på 1990-tallet. Ved utgangen av 1998 utgjorde det totale lånet ca. 58 mrd. kroner, hvorav 15,5 mrd. kroner er ikke-rentebærende lån. I tillegg kommer ca. 2,5 mrd. kroner i ubetalt rentegjeld. Totalt utestående gjeld utgjør dermed ca. 60 mrd. kroner.

Kapittel 4

Formålet med dagens utdanningsstøtte gjenno Lånekassen

Det er et naturlig utgangspunkt for en gjennomgang av utdanningsstøtten gjennom Lånekassen å spørre etter det underliggende formålet eller det idé-politiske grunnlaget for virksomheten. En kan nærme seg et slikt spørsmål på forskjellige måter, avhengig av hva en ønsker å belyse. I denne sammenheng har utvalget funnet det hensiktsmessig å belyse formålet med dagens utdanningsstøtte og diskusjoner rundt dette grunnlaget ut fra følgende innfallsvinkler:

- det formelle grunnlaget
- det samfunnsøkonomiske grunnlaget
- utdanningsstøtte som fordeling av velferd
- tildeling av lån og stipend som utdanningspolitisk virkemiddel
- ulike betraktninger rundt lånevilkår og tilbakebetaling av utdanningslån.

4.1 Det formelle grunnlaget

Etter utdanningsstøttelovens § 1 er formålet med utdanningsstøtten:

- å bidra til å fjerne ulikhet og fremme likestilling, slik at utdanning kan skje uavhengig av geografiske forhold, alder, kjønn, økonomisk eller sosial situasjon
- å bidra til at utdanningen skjer under tilfredsstillende arbeidsforhold, slik at studiearbeidet kan bli effektivt
- å bidra til å sikre samfunnet tilgang på utdannet arbeidskraft.

Ut fra formuleringene i loven må en kunne si at utdanningsstøtten har et tosiktig siktemål: Dels skal den legge til rette for at enkeltindividet har muligheter for å søke utdanning; dels skal den sikre samfunnet utdannet arbeidskraft. Utdanningsstøtten skal bidra til å fjerne de hindringer som ellers ville ført til at disse siktemålene ikke ble nådd. I tillegg skal støttesystemet legges slik opp at det blir mulig å kunne ta utdanning på fulltid. Utdanningsstøtteloven sikrer det rettslige grunnlaget for den offentlige politikk på dette området.

Endringer i støtteordningen blir hvert år kommentert og drøftet i forslag til statsbudsjett for det kommende år. I samsvar med dette fastsetter Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet hvert år forskrifter, og styret i Lånekassen fastsetter nærmere regler til forskriftene. På denne måten er det formelle grunnlaget for utdanningsstøtten hvert år underlagt en politisk og administrativ gjennomgang.

4.2 Det samfunnsøkonomiske grunnlaget

Grunnene for den enkelte til å satse på utdanning er vel kjent. Fra en økonomisk synsvinkel vil den viktigste være at utdanning er en investering som øker den enkeltes produktivitet, og der han/hun kan forvente en fremtidig avkastning. Innenfor det som er kalt teorien om «human capital», vil den rasjonelle aktør bestemme sitt nivå for utdanning ut fra ønsket om å minimalisere kostnadene og maksimalisere den økonomiske avkastningen. Utdanningen vil bli

avsluttet der hvor marginalkostnaden krysser marginalnytten. Sett i lys av at den enkelte kan forvente avkastning av utdanningen, er det rimelig at vedkommende er med på å betale kostnadene. Innenfor økonomisk teori er det vel kjent at ordninger som er gratis, ofte fører til sløsing og unødig forbruk. Det er også slik at jo mer av den økonomiske kjøpekraft som ligger på enkeltindividet, desto større interesse vil institusjonene ha av å tilrettelegge virksomheten i samsvar med deres interesse. På den annen side vil utdanning skape ringvirkninger utenfor enkeltindividet, til familien, nærstående sosiale grupper og til arbeidsfellesskapet. Økt kompetanse vil øke samfunnets produktivitet og konkurranse. Fra en fiskal synsvinkel vil utdanning skape grunnlag for innkreving av høyere skatter og avgifter. Slik sett vil samfunnet ha betydelig avkastning av den utdanning landets befolkning skaffer seg.

Lånekassens virksomhet utvikler seg i spenningsfeltet mellom en velferdsordning og en statsbank. Slik sett må også behovet for Lånekassen ses i lys av hvilken rolle statsbankene skal spille i det totale kredittmarkedet. Statsbankene ble opprettet i en periode da det private kredittmarkedet ikke kunne oppfylle sentrale samfunnsøkonomiske behov. Gjennom dereguleringen på 1980-tallet ble det private kredittmarkedet gitt nye rammevilkår og kan i dag fylle flere oppgaver enn tidligere. I takt med dette vil de offentlige styringsoppgaver gjennom statsbanksystemet endre karakter.

Regjeringen nedsatte i oktober 1994 det såkalte «Statsbankutvalget» (SBU) for å gjennomgå statsbankenes rolle og funksjon under nye rammevilkår. Utvalget fremmet en rekke forslag til endringer i statsbanksystemet[29]. Når det gjaldt Lånekassen, vurderte SBU det slik at virksomheten i hovedtrekk burde bestå etter gjeldende retningslinjer. Dersom det private kredittmarkedet vil fremskaffe det samme samfunnsmessige resultat, kunne utdanningsfinansieringen vært overlatt til markedskreftene. SBU fant imidlertid en rekke argumenter for at det private marked ikke kunne fremskaffe et likeverdig tilbud:

- Private låneinstitusjoner vil være tilbakeholdne med å ta risiko. Utdanningslån er langsiktige og usikrede. Det finnes ikke private aktører som ville gi de samme betingelser på lån med så stor usikkerhet.
- Fra en privatøkonomisk synsvinkel er investering i utdanning en investering med høy risiko. Den enkelte ville derfor velge kort utdanning eller avstå fra å ta en utdanning, dersom det ikke lå inne en betydelig støtte/subsidium som fordelte kostnadene mellom den enkelte og samfunnet.
- Avkastningen av utdanning kommer ikke bare den enkelte til gode, men også samfunnet. Fra en samfunnsøkonomisk synsvinkel kan derfor investering i utdanning ses som en investering med lav risiko og høy avkastning.

Moderat avkastning av utdanning i Norge

Det å betrakte utdanning som en investering åpner for nye spørsmål. Det blir legitimt å spørre om avkastningen av denne investeringer - både for den enkelte og for samfunnet. Tidligere var det en selvsagt ting at utdanning ga betydelig avkastning for den enkelte. Undersøkelser viser at den individuelle avkastningen i Norge er lav i forhold til i de fleste land i Europa.[30] For 20 år siden lå lønnen til en nyutdannet akademiker 9 pst over den norske gjennomsnittslønnen. I dag ligger den 3 pst under. Dette har sammenheng med

29. NOU 1995:11 «Statsbankene under endrede rammevilkår»

utviklingen av markedsverdien på utdanning. Utviklingen i høyere utdanning har vært beskrevet som en utvikling fra å være et privilegium via en rettighet til en nødvendighet for alle. Og når over 50 pst. av årskullene tar høyere utdanning, sier tyngdelovene i markedet at verdien på utdanning generelt trolig vil måtte falle.

Mye tyder på at en gjennom 1980- og 1990-tallet har hatt en klar nedgang i den individuelle avkastning av å ta høyere utdanning. Det er neppe slik at det har vært en nedgang i reallønnen, men i forhold til andre grupper har det vært en klar negativ utvikling, mest for «generalistutdanningene» og mindre for de profesjonsrettede utdanningene. For enkelte høyere utdanninger på 7-8 år er livsinntekten den samme som for de som går ut i arbeid etter avsluttet videregående skole. En del av forklaringen til denne utviklingen ligger i den betydelige vekst i tilbudet på akademisk arbeidskraft, uten tilsvarende vekst i etterspørselen og prinsippene for lønnsdannelsen innenfor offentlig sektor. For de arbeidsgrupper der markedskreftene er avgjørende for lønnsfastsettelsen, kan avkastningen av utdanningen fortsatt være betydelig.

Formålet med utdanningsstøtten har således både en privatøkonomisk og en samfunnsøkonomisk side. Kostnadene ved utdanningsstøtten er fordelt på samfunnet og den enkelte. Vilkårene for utdanningsstøtte må samlet sett være så gunstige at enhver kan søke den utdanning de har evne og interesse for. Både den enkelte og samfunnet er tjent med Lånekassens virksomhet. I motsetning til lånevilkårene i private banker er vilkårene for utdanningsstøtten styrt gjennom politiske og administrative vedtak og bare på en indirekte måte av markedet. Det prinsipp som i dag ligger til grunn for utlånsrenten under tilbakebetalingen, er at den skal gjenspeile den kostnad staten har ved opplåning og administrasjon av ordningen. Renten fastsettes ut fra gjennomsnittsrenten på utvalgte statspapirer med et sjablongmessig tillegg på 1 pst. for delvis dekning av administrasjon og tap. I motsetning til det private bankvesen er det altså ingen rentemargin som staten tjener på, og Lånekassen er ikke en kommersiell bank. For den enkelte er dette en fordel ettersom han/hun nyter godt av statens kredittverdighet. Utlånsrenten vil derfor normalt ligge under det rentenivået som er mulig for enkeltindividet å oppnå i det private markedet.

4.3 Utdanningsstøtte som fordeling av velferd

En helt sentral begrunnelse for Lånekassen har vært å betrakte virksomheten som en del av velferdssamfunnet. Dette har vært sett i sammenheng med spørsmålet om demokratisering av mulighetene for å ta utdanning. I utgangspunktet skulle støtten innrettes mot de som ikke hadde en tilstrekkelig egenøkonomi til å kunne bekoste utdanning. Støtten var behovsprøvd mot egen og familiens/foreldrenes økonomi. Gjennom behovsprøvingen avgrenses det offentlige ansvar. Hensikten har ikke vært å skape realøkonomisk likhet for studenter med god økonomi og studenter med en svakere økonomi. Det er forventet at førstnevnte gruppe helt eller delvis tærer på egen økonomi under utdanningen.

30. Sverige og Danmark ligger på nivå med Norge Se vedlegg fra Frischsenteret, «Inntektseffekter av utdanning» punkt 5. Se også OECD-rapport «Education at a glance, Indicators 1998, kapittel F7 og Clara Åse Arnesen og Sverre Try, «Lønnsutviklingen blant nyutdannede akademikere; Tapte posisjoner?», NIFU, rapport 8/99.

Selv om fordelingshensynet fortsatt ligger inne i flere sammenhenger, er dette betydelig svekket gjennom årene. Det har skjedd ved at behovsprøving mot ektefellens og foreldrenes økonomi ble fjernet for dem over aldersskillet, ved at aldersskillet ble senket, og ved at det er gitt romsligere rammer for hvor god egenøkonomien kan være før den fører til redusert støtte. I likhet med andre velferdsordninger befinner utdanningsstøtten seg i spenningsfeltet mellom en rekke hensyn. I ettertid er det lett å se at hensynene til at ungdommen skal kunne vurderes uavhengig av foreldrene, og kvinnenes krav til likestilling har veid tyngre enn hensynet til en sosial fordeling. En annen viktig forklaring er at denne utviklingen er gjort mulig gjennom veksten i velferdssamfunnet og romsligere offentlige budsjetter.

Fra et fordelingspolitisk perspektiv representerer utdanningsfinansiering, isolert sett, overføringer av velferd fra de som ikke tar utdanning til de som tar utdanning, og fra de som tar kort utdanning til de som tar lengre utdanning. Idet de fleste som tar utdanning er unge mennesker, innebærer også utdanningsstøtten en overføring fra de eldre til de yngre. Det er også alminnelig kjent at det er en overrepresentasjon av de som tar høyere utdanning, fra de høyere sosiale lag av befolkningen. Den sosiale fordelingsvirkning av utdanningsstøtten er imidlertid vanskelig å fastsette fordi man da også må ta hensyn til den fremtidige avkastning som samfunnet og fellesskapet vil ha nytte av.

4.4 Tildeling av lån og stipend som utdanningspolitisk virkemiddel

Grovt sagt kan en si at det tradisjonelt har vært to hovedkilder til finansiering av utdanninger,- familien og det offentlige. På dette området skiller utdanningsstøtten i de nordiske land seg fra den de har i de fleste andre land. Utenfor de nordiske land er det familien/foreldrene som har et hovedansvar for å finansiere barnas hele utdanningsprogram. I Norden trer det offentlige inn med et hovedansvar etter at barna er ferdige med videregående opplæring.

4.4.1 Under aldersskillet

Videregående opplæring er i prinsippet gratis i Norge. De offentlige budsjetter finansierer etablering og drift av skolene i landet. Også ved private skoler yter staten betydelige bidrag gjennom privatskoleloven, men her må også elevene bidra til å dekke skolenes kostnader gjennom skolepenger.

Dette stiller seg noe annerledes når det gjelder utgifter til livsopphold, boutgifter og bøker/materiell. Disse kostnadene er primært familiens ansvar. Utdanningsstøtten fra Lånekassen er i prinsippet å betrakte som et supplement til den private finansiering og målrettet mot de som har størst behov for slik støtte. Et unntak fra dette er det såkalte «minstestipendet» til borteboere der distriktshensynet veier tyngre enn hensynet til en sosial fordeling. Aldersgrensen er satt til den alderen da de fleste avslutter videregående opplæring, dvs. 19 år.

4.4.2 Over aldersskillet

I prinsippet er også offentlig høyere utdanning gratis i Norge. I motsetning til en rekke andre land er det ikke innført et system med skolepenger eller studieavgifter som skal dekke lærestedenes kostnader. På samme måte som under videregående opplæring yter staten betydelige bidrag gjennom pri-

vathøyskoleloven, men her må også studentene bidra til å dekke skolenes kostnader gjennom skolepenger.

Når det gjelder finansieringen av livsopphold, boutgifter og bøker/materiell tar staten et hovedansvar. Det legges til rette for en fullfinansiering i studieåret der kostnadene er fordelt mellom den enkelte og samfunnet. Kostnadene for staten er innrettet i form av stipender, rentestøtte, administrasjon og tap, mens kostnadene for de som er under utdanning, ligger i et lån som senere skal betales tilbake.

Stipendsystemet består i hovedsak av et generelt utdanningsstipend som omfatter alle borteboere, og et system med særstipend til utvalgte grupper eller utdanninger.

Grenseflaten mot andre velferdsordninger er kompleks. Støttesystemet består av det en kunne kalle «utdanningsrelaterte» elementer, som kostnadsnorm, botillegg, utdanningsstipend, særstipend osv. I tillegg består utdanningsstøtten av det en kunne kalle «trygderelaterte» elementer, slik som fødselsstipend, sykestipend, ettergivelse på grunn av uførhet o.l. De fleste trygderettigheter forutsetter yrkesaktivitet. Normalt vil studenter ikke ha krav på disse. Noe av det komplekse i støttesystemet ligger i grenseoppgangen mellom de «utdanningsrelaterte» og de «trygderelaterte» elementene. Kompleksiteten øker tilsvarende ved at de utdanningssøkende i dag dels veksler mellom yrkesaktivitet og utdanning og dels er deltidsstudenter, slik at de i perioder har hele eller delvise rettigheter i trygdesystemet.

I tillegg til dette ligger det rent distriktspolitiske hensyn til grunn bak ordningen med ettergivelse for låntakere som er bosatt i Finnmark og Nord-Troms og den foreslåtte ordning for Indre Namdalen. En tilsvarende ordning med ettergivelse for leger i visse kommuner i landet må sies å ha også en ren helsepolitisk begrunnelse.

Innenfor utdanningspolitikken er det lange tradisjoner for å rette blikket utenfor landets grenser. Dels har det vært slik at det innenfor visse faggrupper ikke har vært tilstrekkelig kapasitet til å dekke opp alle som ønsket slik utdanning, dels er det en rekke utdanninger som det ikke finnes tilbud om i Norge. Behovet for internasjonalisering er nedfelt i støtteordninger gjennom omfattende tildeling av støtte til søkere som ønsker å studere i utlandet, og støtteordninger som åpner for å kunne tildele støtte til utlendinger som ønsker å studere i Norge. Litt spesielle varianter av det internasjonale perspektivet er at Lånekassen tildeler støtte til politiske flyktninger og har egne støtteordninger for søkere fra utviklingsland og Øst-Europa. Slik sett er Lånekassen en del av landets samlede ansvar innenfor utviklingshjelpen og overfor politiske flyktninger.

4.4.3 Forvalteransvaret

Organiseringen av det offentlige forvaltningsansvaret for utdanningsfinansieringen vil kunne gjøres på ulike måter, og vi finner til dels forskjellige løsninger innenfor de nordiske land. I Finland er utdanningsstøtten forvaltet gjennom «Folkpensjonsanstalten» og i Danmark er tilbakebetalingen overlatt til «Statens Hypotekbank». Sverige og Norge har de mest like ordningene der hele utdanningsstøtten er forvaltet gjennom en sentralenhet for den statlige utdanningsstøtten. I disse landene er det søkt å se tildeling av støtte og tilbakebetaling av lån som integrerte deler av den samlede utdanningsstøtten.

Det er Lånekassens utfordring å «oversette» de politiske målsettingene ved utdanningsstøtten gjennom praktisk forvaltning. I den strategiske planlegging for Lånekassen[31] er dette delt inn i følgende hovedmål:
- Lånekassen skal gi sikkerhet for kvalitet i saksbehandlingen.
- Lånekassens informasjon og service skal være brukerorientert.
- Lånekassen skal bidra aktivt til utviklingen av støtteordningen.
- Lånekassen skal ha en forsvarlig økonomi og dataforvaltning.
- Lånekassen skal være en attraktiv arbeidsplass.

4.5 Ulike betraktninger rundt tilbakebetaling av utdanningslån

Det har naturlig nok vært en betydelig interesse for vilkårene rundt tilbakebetaling av utdanningslån. Grovt sett kan en si at diskusjonen og forslagene har sitt utgangspunkt i tre sett av betraktninger:
- inntektsfordelingsmodeller
- et sosialt sikkerhetsnett
- ren bankvirksomhet, individuell behandling.

4.5.1 Inntektsfordelingsmodeller

Et sett av betraktninger legger til grunn at tilbakebetaling av utdanningslån gjennom Lånekassen samtidig bør være en del av den generelle inntektsfordeling i samfunnet. Dette perspektivet har fellestrekk med noen av de målsettinger vi finner i den alminnelige skattelovgivning i samfunnet. Vilkårene for tilbakebetaling bør reflekteres i ulike inntektsnivåer. De som har høy inntekt, bør tilbakebetale mer av sitt lån per år enn de som har lav inntekt. Etter at låntakerne har nådd pensjonsalder, bør eventuell restgjeld bli ettergitt.

Den kanskje mest kjente modell for dette er den såkalte «Inntektsavhengig tilbakebetaling» (IATB), slik denne praktiseres i Sverige. Her er låntakerne forpliktet til å betale opptil 4 pst. av sin inntekt hvert år, som nedbetaling av utdanningslånet. Dersom lånet ikke er tilbakebetalt innen låntakerne fyller 65 år, blir restgjelden ettergitt.

Som kjent har det vært et vanskelig arbeidsmarked i Sverige gjennom de seneste år. Følgelig har en betydelig del av de svenske låntakerne innbetalt mindre enn påløpende rente, slik at totalgjelden for den enkelte er økt. Ved utgangen av 1998 er totalt utestående lån i Sverige ca 115 mrd. kroner[32]. Utviklingen på det fremtidige arbeidsmarkedet i Sverige vil vise hvor store deler av dette som vil måtte realiseres som tap for den svenske staten.

Andre tanker rundt nedbetaling i et inntektsfordelingsperspektiv har vært å knytte tilbakebetaling av utdanningslån til skattelovgivningen, slik at nedbetalingen ble foretatt i sammenheng med fastsettelse av inntekt og utmåling av skatt for den enkelte. I prinsippet kunne hele låneforvaltningen knyttes sammen med skatteforvaltningen og tilbakebetalingen av utdanningslån være en del av den totale skattlegging.

I en viss forstand er det mulig å hevde at dagens ordning med inntektsavhengig nedsettelse av terminbeløpene (INTB) i Norge hører med blant disse modellene. Etter denne ordningen kan låntakerne få redusert terminbeløpene til maksimalt 6 pst. av brutto årsinntekt. Den utsatte termininnbe-

31. Se strategisk plan for Lånekassen, 1997-2000
32. CSN «Årsredovisning 1998», side 70

talingen må betales senere. Med unntak for en svært liten rentefordel er imidlertid forutsetningen for denne ordningen at lånet skal betales tilbake i sin helhet innen låntakeren fyller 65 år. Slik sett er dette mer å betrakte som en mulighet for likviditetslettelse i den såkalte «livsfaseklemma», enn som en generell inntektsavhengig subsidieordning. INTB forrykker ikke ansvaret og risikoen for nedbetaling av utdanningslånet mellom staten og den enkelte.

4.5.2 Det sosiale sikkerhetsnett

Et sett betraktninger har sitt utgangspunkt i det en kunne kalle «det sosiale ansvar», slik dette ligger til grunn for en rekke velferdsordninger i samfunnet og er formulert i den alminnelige sosiallovgivning. I utgangspunktet er den enkelte forpliktet til å nedbetale hele utdanningsgjelden, uansett inntekt. For grupper med betalingsproblemer er det imidlertid etablert et sosialt «sikkerhetsnett». Dette nettet sikrer rettigheter for grupper som av ulike grunner har fått problemer med å betjene lånet.

Langt på vei må dagens ordning sies å være etablert i dette perspektivet. Den enkelte er forpliktet til å tilbakebetale lånet. Dersom det oppstår en svikt i inntekten på grunn av arbeidsledighet, militærtjeneste, sykdom, svangerskap/fødsel, omsorg eller lav inntekt ved fulltidsarbeid, gir dette rett til rentefritak i så lang tid som dette forholdet varer. For personer med uførepensjon eller langvarig arbeidsuførhet er det muligheter for hel eller delvis ettergivelse av lånet. Samtidig er det innebygd en gjeldsforsikring i det at lånet slettes dersom låntakeren dør.

I motsetning til perspektivet med inntektsfordeling vil det ikke være mulig å oppnå rettigheter eller lettelser i tilbakebetalingen dersom en låntaker frivillig velger bort å søke inntektsgivende arbeid.

4.5.3 Bankmodellen

Det tredje perspektivet tar sitt utgangspunkt i at utdanningslån skal tilbakebetales på linje med alle andre lån. Denne betraktningsmåten finner ikke noen grunn til at det skal knytte seg større muligheter for lettelser til et utdanningslån enn til andre lån. I prinsippet bør da alle sosiale ordninger fjernes. Eventuelle betalingsproblemer bør løses på et skjønnsmessig og individuelt grunnlag, slik det skjer i private banker. Tilbakebetalingen er fullt og helt den enkeltes ansvar, og lånet skal nedbetales på samme vilkår som et lån i en privatbank. Renten bør tilsvare renten i det private kredittmarked, og Lånekassen bør i prinsippet utvikle det samme produkttilbudet som en finner i det private marked.

Boks 4.1 Formålet med utdanningsstøtte

- Hjemlet i egen lov
- Både samfunnet og enkeltindividet har fordel av ordningen
- Økonomisk støtte til familier med barn i videregående skole
- Fullfinansiering av levekostnader for studenter i høyere utdanning
- Ivaretar flere hensyn enn de rent utdanningspolitiske
- Et sosialt sikkerhetsnett for låntakere med betalingsproblemer

Kapittel 5

Utfordringer og forventninger til utdanningsfinansieringen gjennom Lånekassen

5.1 Innledning

Utviklingen av utdanningsstøtten gjennom Lånekassen reflekterer utfordringene i utdanningssamfunnet - både i korte og lange tidsperspektiv. Gjennom den praktiske organiseringen av arbeidet vil Lånekassen måtte tilpasse seg økt internasjonalisering, desentraliseringen av utdanningstilbudene, etablering av nettverksstrukturer og nye administrative løsninger innenfor utdanningssamfunnet. Lånekassens arbeidsoppgaver gjenspeiler bl.a. den demografiske utvikling, utdanningstilbøyelighet og studieatferd. Endringene i utfordringene til utdanningssamfunnet uttrykker samtidig utviklingen i de generelle samfunnsprosesser. Slik sett er utdanningsstøtten gjennom Lånekassen en del av en større samvirkende samfunnsprosess på mange nivåer og i mange sammenhenger.

Utdanningsfinansieringen gjennom Lånekassen er et element i det som har vært kalt «et helhetlig læringsmiljø». De andre helt sentrale delene i dette er kvaliteten på læringsmiljøet på utdanningsinstitusjonene og velferdstilbudet for de som er under utdanning. I tillegg kommer vertskommunenes ansvar for å legge til rette for en infrastruktur der de som er under utdanning, får ta del i velferdstilbudene i lokalsamfunnet. Støttesystemet må derfor tilpasses og ses i sammenheng med innhold og form i det totale læringsmiljøet. Det faller imidlertid utenfor utvalgets mandat å ha en selvstendig gjennomgang av læringsmiljøet og studentvelferden.

Den betydning utdanningsfinansieringen har hatt for å få ungdommen til å velge utdanning, er trolig ikke entydig gitt. Tradisjoner, kulturelle forhold og forbilder i nærmiljøet er av langt større betydning. På den annen side viser undersøkelser at ytelsene fra Lånekassen er viktige for et stort flertall av de utdanningssøkende. Utdanningsstøtten er helt sentral når det gjelder finansieringen av kostnadene til den enkeltes livsopphold.

Tilpasning og forutsigbarhet

Det ligger et dilemma i utdanningsstøttens forhold til den virkelighet den er ment å regulere. På den ene siden skal støttesystemet være tilpasset denne virkeligheten og svare på de utfordringer som ligger der. Denne virkelighet er i stadig endring. Enhver ny tid vil stille forventninger som ikke er ivaretatt i det eksisterende systemet. På den annen side skal støttesystemet være robust mot stadige endringer slik at det etableres mulighet for stabilitet og forutsigbarhet i rammebetingelsene. En god utdanningsfinansiering vil måtte avveie hensynene til tilpasning og forutsigbarhet på den mest hensiktsmessige måte.

Utfordringene til utdanningsstøtten vil være av både generell og konkret art. I en fremstilling kan det være hensiktsmessig å dele de utfordringer og forventninger som stilles til utdanningsstøtten ut fra litt ulike nivåer:

- utfordringer som følger av endringer utenfor støtteordningen
- krav til endringer i selve utdanningsstøtten
- krav til forvaltningen av utdanningsstøtten

5.2 Utfordringer som følge av endringer utenfor støtteordningen

Utfordringer som følge av endringer utenfor støtteordningen kan hensiktsmessig deles inn slik:
- fremveksten av nye læringsarenaer
- alminneliggjøring av utdanning
- modernisering av forvaltningen, grenseflaten mot andre forvaltningsområder
- nye behov som følge av etter- og videreutdanningsreformen

5.2.1 Fremveksten av nye læringsarenaer

Kunnskap og kulturforståelse er sentrale deler av livskvalitet og egen identitet. Dette er igjen viktige forutsetninger for at den enkelte skal kunne delta aktivt i samfunnet. Kunnskap og kulturforståelse blir tilegnet på ulike måter: gjennom tilknytningen til familie og venner, gjennom de organiserte læringsprosesser i samfunnet og i arbeidslivet.

Ved tusenårsskiftet er det formulert til dels nye utfordringer til de organiserte læringsprosesser i samfunnet. Virkemidlene i kunnskapstilegnelsen er under rivende utvikling. I dag har utviklingen av nye læremidler og den teknologiske revolusjon etablert ny regi og ny rollefordeling mellom deltakerne i læringsprosessen. Etter- og videreutdanning vil trolig i stor grad skje innenfor andre læringsarenaer enn de tradisjonelle.

For de etablerte læresteder innebærer dette nye utfordringer. De klassiske idealer om fri og uavhengig forskning blir utfordret av økte krav om å måtte redegjøre for de investeringer samfunnet gjør på utdanningssektoren. I de statlige styringssystemene legges det inn incitamenter for å fremme bedre gjennomstrømning av studenter og elever. Begrensede offentlige budsjetter, større lokal autonomi og ønsket om deregulering fremtvinger markedstilpasning av lærestedenes tjenester. Enkelte har beskrevet dette som en utvikling fra kulturinstitusjon til kunnskapsbedrift.

På lengre sikt vil kunnskapstilegnelsen i samfunnet trolig skje i form av et økende samvirke mellom lærestedene og det øvrige arbeids- og næringsliv. Samtidig vil arbeidslivet videreutvikle sine egne læringsarenaer. Utdanningsatferden tar nye former. Den enkelte vil i økende grad velge tidspunkt for gå ut i en utdanningssituasjon avhengig av familiesituasjon, arbeid, økonomi osv. Utdanningen vil bli gjennomført på fulltid eller deltid, parallelt med arbeid eller etter hverandre.

Internasjonalisering og globalisering av utdanningen fremtvinger nytenkning rundt utdanningsprogrammer og gradsstrukturer. Enda flere vil søke utdanning utenfor landets grenser, i form av selvstendige utdanninger eller i kombinasjon med fag i Norge. Dette skjer samtidig med en internasjonal utvikling av ulike former for betalstudier.

Fremvekst av virksomheter med oppdragsforskning som viktigste inntektskilde utvikler nye markeder og økende konkurranse med etablerte forskningsmiljøer. Utdanningsstøtten gjennom Lånekassen skal være tilpasset de endringsprosesser vi registrerer innenfor utdanningssamfunnet. Det blir nødvendig å ta stilling til hvilke konsekvenser nye læringsarenaer og nye teknologiske virkemidler i undervisningen bør ha for støttesystemet gjennom Lånekassen.

5.2.2 Alminneliggjøring av utdanning

I de senere år er det gjennomført en rekke reformer i utdanningssystemet. Med innføring av skolestart for 6-åringer (Reform 97) og omlegging av videregående opplæring (Reform 94) har alle norske barn og ungdommer rett til 13 års opplæring, hvorav de ti første er obligatoriske. Samtidig har det skjedd betydelige omlegginger i høyere utdanning gjennom utviklingen av høyskolesystemet og etableringen av «Norgesnettet». Det er lagt ned et betydelig arbeid i harmonisering av studietilbud og utvikling av opptaks- og overgangsordninger mellom lærestedene for å få til en bedre studentgjennomstrømning/-mobilitet.

I en viss forstand er det mulig å hevde at det å skaffe seg utdanning er blitt «alminnelig». Utdanningen er ikke lenger et privilegium for et lite sjikt av landets befolkning. Regelverket i Lånekassen ble bygd opp i en periode da det ikke var så vanlig å gjennomføre videregående opplæring, og langt færre tok høyere utdanning. Tunge fordelingshensyn lå til grunn. Behovsprøvingen har vært begrunnet med at grupper som tradisjonelt ikke var representert i lengre skolegang, skulle få de samme muligheter som andre.

I dag er det 95 pst. av årskullene som begynner i videregående opplæring, og ca. 50 pst. tar høyere utdanning. Til tross for utdanningsstøtten gjennom Lånekassen har ikke den sosiale fordeling i høyere utdanning endret seg vesentlig. På den annen side har antallet som tar høyere utdanning, økt vesentlig slik at alle sosiale grupper er høyere representert. Når den sosiale fordeling i høyere utdanning ikke er endret, skyldes dette trolig at andre forhold enn utdanningsstøtten er avgjørende for det å velge utdanning.

I en situasjon der nesten alle tar videregående opplæring og der valg av høyere utdanning skyldes andre forhold enn utdanningsfinansieringen gjennom Lånekassen, kan det være grunnlag for å spørre om hvilken vekt fordelingshensyn bør ha i utdanningsstøtten. Er disse hensynene like viktige i utdanningsstøtten under aldersskillet? Ville det kunne være aktuelt å rendyrke de utdanningsrelaterte hensynene og legge mindre vekt på fordelingshensyn, eller ville det medføre at av grupper av ungdommen ikke søkte seg til utdanning?

5.2.3 Modernisering av forvaltningen, grenseflaten mot andre forvaltningsområder

Inndelingen i departementer er ment å gjenspeile de viktigste statlige myndighetsområder i samfunnet. Departementene instruerer underliggende forvaltningsvirksomheter og direktorater innenfor sitt myndighetsområde. Ofte vil en imidlertid finne støtteordninger og tiltak som går på tvers av myndighetsområdene. Det kan ofte ha sin begrunnelse i at det ikke finnes et spesielt departement som har dette ansvaret, men det kan også ha sin begrunnelse i en vurdering om at dette er mest hensiktsmessig. Ofte vil ajourholdet og videreutvikling av en slik ordning bli problematisk fordi forvaltningsansvaret er forankret på et annet sted enn det fagpolitiske ansvaret. Dette stiller utfordringer til harmonisering og samordning, slik at offentlige tiltak ikke overlapper, men utfyller hverandre. I en departements- og forvaltningsstruktur i stadig endring blir disse utfordringene ekstra store.

Lånekassen skal være sentralorganet for statlig utdanningsstøtte i Norge. Utdanningsstøtten gjennom Lånekassen har en kompleks grenseflate overfor andre velferdsordninger og spesielt overfor de ordninger som er regulert gjennom folketrygden. Dette reiser en rekke «dilemmaer» om hvor det er

mest hensiktsmessig at ulike stønadsformer er forankret. Det er to måter å forholde seg til dilemmaer på. Enten løser man dem, eller man lærer seg å leve med dem på en bevisst måte. Det bør være en målsetting at forvaltningen fremstår som mest «ryddig», og at det er en sammenheng mellom det fagpolitiske og forvaltningsmessige ansvaret.

Dette reiser spørsmål om det er elementer i dagens utdanningsstøtte som bør flyttes over på andre forvaltningsområder. Samtidig reiser det spørsmål om det er former for utdanningsstøtte på andre områder i den statlige forvaltningen som bør flyttes over i Lånekassen.

5.2.4 Nye behov som følge av etter- og videreutdanningsreformen

De raske og økende omstillinger i nærings- og arbeidsliv fører til at mange arbeidstakere opplever at utviklingen setter nye krav til deres kunnskap og kompetanse. Bedrifter og offentlige virksomheter er avhengige av en kompetent arbeidsstokk for å kunne møte morgendagens utfordringer. I den generelle del av læreplanen for grunnskolen, videregående opplæring og voksenopplæring heter det: «Omstilling og dermed kunnskapsfornyelse vil være det stabile livsinnslag. Den kunnskap de voksne har fått i grunnutdanningen, må derfor vedlikeholdes og fornyes. Utdanningsverket må være åpent, slik at det er mulig å vende tilbake til opplæringen gjennom hele livet og fra alle yrker, uten store formelle hindre.»

Livslang læring er noe mer enn voksenopplæring i tradisjonell forstand. Livslang læring omfatter både grunnutdanning, overgangen til arbeidslivet og rollefordelingen mellom alle impliserte parter[33]. Kunnskap og kompetanse er et viktig grunnlag for næringsutvikling, økt sysselsetting, verdiskaping, videreutvikling av velferdsstaten og aktiv demokratisk deltakelse. Livslang læring for alle krever en sammenkobling mellom formelle utdanningsinstitusjoner, livserfaring, læring i arbeidslivet og i hverdagen. Buerutvalget pekte på de utfordringer som ligger i å utvikle systemer og ordninger som gjør at den enorme spennvidden av ulike utdannings- og opplæringsbehov i samfunnet kan fanges opp på en bedre måte enn i dag.

Når det gjelder regelverket i Lånekassen, foreslo Buerutvalget at regelverket ble gjennomgått for å tilpasse det bedre til personer som tar etter- og videreutdanning. Som en oppfølging av dette har et annet utvalg fremmet en rekke forslag til endringer i reglene for avkorting av utdanningsstøtte mot arbeidsinntekt, behovsprøving mot ektefellens inntekt, finansiering av utdanning for «ny-sjanse»-elevene m.m.[34]

Arbeidslivets, samfunnets og individets behov for utdanning er basis for det som i Norge er kalt «Kompetansereformen».[35] Den skal omfatte alle voksne i og utenfor arbeidsmarkedet og ha et bredt og langsiktig perspektiv. Reformen skal gjennomføres som en prosess der både arbeidsgivere, arbeidstakere og det offentlige må bidra aktivt. Under behandlingen i Stortinget[36] er de politiske myndigheter bl.a. bedt om å fremme lovforslag om individuell rett for voksne til grunnskoleopplæring og individuell rett til utdanningspermisjon. Den offentlige oppfølging av kompetansereformen vil skje på ulike områder, gjennom utdanningsstøtten i Lånekassen, gjennom tilskudd til

33. NOU 1997: 25 «Ny kompetanse»
34. Rapport '98 «Leve og lære i voksen alder», Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet
35. Se St.meld. nr. 42 (1997-98) Kompetansereformen
36. Se Innst. S. Nr. 78 (1998-99)

bedriftene (SND), gjennom stønadsordninger fra arbeidsmarkedsmyndighetene, o.a. Erfaringene fra Sverige og Danmark viser at det ligger betydelige kostnader og incitamenter for utilsiktet atferd ved å etablere ordninger som ikke er samordnet. Det ligger derfor store utfordringer i å finne et samordnet offentlig system med enhetlige støtteordninger og en ryddig avklaring mellom de ulike forvaltningsområdene.

Boks 5.1 Endringer i omgivelsene

- Den teknologiske revolusjon og et samfunn i rask endring vil utvikle nye arenaer for læring og kunnskapstilegnelse
- Alminneliggjøring av utdanning vil skape nye forutsetninger for læringsprosessene i samfunnet
- Overgangen fra industrisamfunn til kunnskapssamfunn vil føre til at enhver må fornye og utvikle sin kompetanse gjennom hele livsløpet
- Nye krav til den moderne statlige forvaltning

5.3 Krav til endringer i selve utdanningsstøtten

Selve utdanningsstøtten gjennom Lånekassen er ofte i fokus for offentlighetens oppmerksomhet. I ulike sammenhenger blir det reist spørsmål om endringer, ofte med utgangspunkt i enkeltsaker eller enkeltspørsmål. Svært ofte er forslagene farget av ståsted i forhold til støtteordningen. Det er likevel enkelte temaer og områder som går igjen. Og dersom vi begrenser perspektivet til å gjelde selve utdanningsstøtten, kan utfordringer og krav diskuteres ut fra følgende områder:

- støttesystemet under aldersskillet i videregående opplæring
- endringer i stipendmodellen og særstipendsystemet
- utdanningsstøtten som incitament for studentgjennomstrømning
- en utdanningsstøtte til å leve av under utdanningen
- en utdanningsstøtte til å leve med etter at utdanningen er avsluttet
- bedre utdanningsstøtte for svake grupper
- behov for forenklinger og forbedringer
- et støttesystem forankret i utdanningspolitiske verdier

5.3.1 Støttesystemet under aldersskillet i videregående opplæring

I utgangspunktet er finansiering av kostnadene til livsopphold for ungdom i videregående skole et ansvar for familien. Støtten fra Lånekassen er ment som et supplement til den private finansiering og målrettet mot de familier som har den svakeste økonomien. Støtten fra Lånekassen blir tildelt som stipend og lån. Dette innebærer at ungdom helt ned til 16 år kan ta opp lån i Lånekassen. Forutsetningen er at de har tillatelse fra sine foreldre/forsørgere.

I tilknytning til det forskningsprosjektet som Norsk institutt for studier av forskning og utdanning (NIFU) gjennomførte i sammenheng med Lånekassens 50-årsjubileum, ble det påvist at unge barnefamilier med bare videregående opplæring var den gruppen som hadde det vanskeligst økonomisk. Fra undersøkelser i Lånekassen er det vist at gruppen med bare lån fra videregående skole er overrepresentert blant misligholderne i Lånekassen.

I ulike sammenhenger er det stilt spørsmål ved låneordningen under aldersskillet. I noen sammenhenger har det vært betraktet som etisk betenke-

lig å lånebelaste umyndige personer. Fra en juridisk synsvinkel kan det reises spørsmål om det formelle grunnlaget for at disse skal hefte for betjening av utdanningslånet. På denne bakgrunn har det i mange sammenhenger[37] vært pekt på som ønskelig at støttesystemet under aldersskillet ble utviklet til et system med behovsprøvd fullstipendiering.

Utdanningsstøtte til ungdom i videregående opplæring er en del av samfunnets samlede overføring til barnefamiliene, et perspektiv som bl.a. det såkalte Barnefamilieutvalget[38] la til grunn for sine vurderinger. Utvalget foreslo endringer i utdanningsstøtten under aldersskillet og så bl.a. dette i sammenheng med et forslag om utvidelse av barnetrygden til 18 år. I sammenheng med en høringsuttalelse til utvalgets utredning reiste Lånekassen spørsmål om innholdet ved en fortsatt behovsprøving av utdanningsstøtten under aldersskillet. Etablering av nye unntaksregler fra en konsekvent anvendelse av aldersgrensen har reist spørsmål om aldersskillet kan erstattes av et system for dem med rettigheter etter Reform 94. Fra flere utgangspunkter skulle det således være grunnlag for å se på om støttesystemet under aldersskillet er tilpasset samtidens utfordringer.

5.3.2 Endringer i stipendmodellen og særstipendsystemet

Opp gjennom årene har form og innretning av subsidieelementet i støtteordningen vært gjenstand for en bred drøfting. Dels har dette vært et spørsmål om å legge subsidien i tildelings- eller tilbakebetalingsfasen, dels har det vært et spørsmål om form og innretning på stipendsystemet i tildelingsfasen.

Subsidien i tildelingsfasen under utdanning er delt mellom stipend og rentefritak. Rentefritaket i utdanningsperioden har vært drøftet i ulike sammenhenger, senest av Magistadutvalget[39], der et flertall gikk inn for å beholde rentefritaket, mens et mindretall mente dette burde erstattes av høyere stipendandel, i kombinasjon med renter. Sett i historisk sammenheng og rent generelt kan de alternative og rene stipendmodellene deles inn slik:

- *direkte faste stipend.* Denne stipendtypen innebærer faste stipendbeløp for bestemte formål, og som blir utbetalt som en del av støttebeløpet. Denne stipendtypen var helt enerådende over aldersskillet frem til endringene i stipendsystemet fra 1985-86.
- *bonusstipend.* Denne stipendtypen innebærer ettergivelse av en del av gjelden etter at visse etapper i utdanningen er gjennomført, eller etter at hele utdanningen er avsluttet. Stipendet fremstår m.a.o. som et sluttvederlag, eller som fortjeneste for bestått eksamen. Sentrale eksempler på dette var det såkalte «turbostipendet» for studenter som gjennomførte visse utdanninger på normert tid. Også dagens ettergivelse av lån for kandidater som har gjennomført langvarig universitets- eller høyskoleutdanning, hører inn under denne kategorien.
- *stipend som funksjon av behov.* Denne stipendtypen ser stipendet som en funksjon av behovet. Jo større støttebeløp, desto større stipend. Dette er det helt sentrale prinsipp bak beregningen av dagens utdanningsstipend gjennom den såkalte «prosentstipendmodellen». Også beregningen av stipend under aldersskillet, som en funksjon av forsørgerøkonomien, hører hjemme i denne kategorien. En annen aktuell modell er den såkalte «sti-

37. Bl.a. i St.meld. nr. 4 (1996-97) «Langtidsprogrammet 1998-2001» og i «Voksenåserklæringen»
38. NOU 1996: 33 «Offentlige overføringer til barnefamiliene»
39. NOU 1992: 33 «Leve og lære - om utdanningsfinansiering og studentvelferd»

pendandelsmodellen», der stipendet fastsettes som en bestemt andel av det totale støttebeløpet.

Fra studieåret 1985-86 ble stipendsystemet med *direkte faste stipend* erstattet av *stipend som funksjon av behovet* gjennom prosentstipendet. Modellen erstattet en rekke særstipender og var i prinsippet ment som en forenkling. Etter hvert har imidlertid forenklingen ved det generelle utdanningsstipendet blitt undergravd gjennom fremveksten av en rekke særstipend, ved fødsel, ved sykdom, ved kunstfagutdanning, for flyktninger, for elever i Nord-Troms og Finnmark osv.

Utregningen av utdanningsstipendet etter «prosentstipendmodellen» består av flere elementer som ikke er selvforklarende. Etter hvert har ordningen blitt oppfattet som komplisert. Det gjelder særlig for ungdom under aldersskillet, noe som blant annet skyldes alle unntaksordningene. Dette er uheldig av flere grunner. For Lånekassen er informasjonen tyngre og mer omstendelig, for søkerne blir det vanskeligere å kunne forutse hvor stort stipend den enkelte vil få og derved kunne kontrollere om resultatet av søknadsbehandlingen er riktig. Dette er bakgrunnen for at det er reist spørsmål om å finne andre og enklere måter å beregne utdanningsstipendet på, eventuelt erstatte det med et annet stipendsystem.

Samfunnsbehov og individuelle valgmuligheter

På ulike måter søker samfunnet å tilpasse ungdommens valg av utdanning til arbeidslivets behov for kompetanse. Omfanget av overordnet styring har vært balansert mot hensynet til individuelle valgmuligheter. Det sterkeste element i dimensjonering og utbygging av høyere utdanning i de senere år har vært studentsøkningen[40]. Denne er deretter modifisert på grunnlag av mangel eller forventet underskudd på arbeidskraft innenfor en del yrker, samt ønsket om å sikre fagtilbudet i alle landsdeler innenfor arbeidsdelingen i Norgesnettet.

Også gjennom stipendsystemet gjennom Lånekassen kan det tenkes lagt inn incitamenter som påvirker valget av utdanning. I prinsippet finnes det to modeller: en der stipendsystemet i omfattende grad benyttes som incitament for å få ungdommen til å velge utdanning som en antar at det er størst samfunnsmessig behov for, eller et system som konsekvent er nøytralt i forhold til valg av utdanning. Valg av modell reflekterer en ansvarsdeling mellom det offentlige og enkeltindividet. I den første modellen legger det offentlige inn særstipend som motivasjonsfaktor for valg av utdanning, mens den andre modellen i større grad overlater de økonomiske konsekvenser til den enkelte og til de føringer som ligger i forventninger om utviklingen i arbeidsmarkedet.

Dagens system er en blanding av disse to modellene. Hovedmodellen er nøytral i forhold valg av utdanning, men det er for eksempel etablert særstipend for kunstfagutdanning for å fremme denne utdanningsretningen. Når det gjelder støtte til utdanning i utlandet, er gebyr- og tilleggsstipend bevisst innrettet mot utdanninger som det ikke er tilstrekkelig kapasitet til i Norge, samt den generelle målsetting om at norsk ungdom bør ta utdanning i utlandet. I nordisk sammenheng er det særpreget for Norge at det ved siden av hovedmodellen for stipendberegning finnes en rekke former for særstipend.

Erfaringene viser at det er vanskelig å styre ungdommens valg av utdanning, og at det er vanskelig å lage sikre prognoser, både for rekruttering til

40. Se St.meld. nr. 36 (1998-99) «Mål og utfordringer i dimensjonering av høgre utdanning»

utdanning og når det gjelder avkastning av utdanning innenfor de enkelte utdanningsgruppene. Et sentralt spørsmål blir i hvilken utstrekning slike hensyn bør legges inn i stipendsystemet. Det overordnede dilemmaet ligger i avveiingen av enkle og robuste løsninger mot ønsket om å fremme særordninger som anses som samfunnsmessig ønskelige.

5.3.3 Utdanningsstøtten som incitament for bedre studentgjennomstrømning

Både den enkelte og samfunnet har felles interesse av at utdanningen ikke trekker ut unødig lenge. Gjennom budsjettsystemene er det overfor læringsinstitusjonene lagt inn incitamenter for at de skal bedre produksjonen av kandidater. Det tradisjonelle og primære siktemålet med utdanningsfinansieringen gjennom Lånekassen har vært å sikre det økonomiske grunnlaget for livsopphold, bolig og utgifter til bøker/materiell under utdanningen. Gjennom 1980-tallet vokste det frem et klarere ønske om å bruke stipendet som et aktivt virkemiddel for å fremme bedre gjennomstrømning i studiet. Tanken var å utforme regelverket rundt stipendtildelingen slik at det lå en viss motivasjon eller press på den enkelte til å studerer effektivt. I prinsippet kan et slikt incitament utformes både som en «bonus» eller som en «ubehagelig reaksjon», dersom den enkelte bruker for lang tid.

Ikke minst det såkalte «turbostipendet» var utformet som en bonus for gjennomført utdanning. Dette stipendet ble tildelt til de som gjennomførte visse former for utdanning innenfor normert tid. Stipendet ble imidlertid foreslått avviklet på grunn av et komplisert regelverk og fordi det ga tilfeldige og urimelige utslag.[41] Forslaget fikk tilslutning i Stortinget.[42] Dagens avskrivning av lån for kandidater som har gjennomført langvarig universitets- eller høyskoleutdanning, kan neppe ses som et virkemiddel for å fremme bedre gjennomstrømning. Stipendformen ble innført for å fremme interessen for at studentene skulle avslutte med hovedfag, og for å redusere gjeldsbyrden ved langvarige studier.

Spørsmål om bruken av utdanningsstipendet som virkemiddel for å fremme bedre gjennomstrømning reiser flere dilemmaer. Dels er det spørsmål om i hvilken grad det er mulig å påvirke atferden gjennom regulering av stipendet, dels er det spørsmål om det skal gjøres unntak for grupper som blir rammet av en slik regulering på en urimelig måte. Utvalget er bedt om å drøfte ordninger som gir den enkelte incentiver til en effektiv studiegjennomføring. Utfordringene ligger i å finne et regelverk som balanserer de ulike hensyn mot hverandre på en god måte.

5.3.4 En utdanningsstøtte til å leve av under utdanningen

Etter utdanningsstøtteloven er det en målsetting at utdanningsstøtten gjennom Lånekassen skal «bidra til at utdanningen skjer under tilfredsstillende arbeidsforhold, slik at studiearbeidet kan bli effektivt». I hovedsak dreier dette seg om to temaer innenfor utdanningsstøtten:

- størrelsen på det beløp som stilles til rådighet hver måned, den såkalte «kostnadsnormen»
- muligheten for utdanningsstøtte om sommeren

41. St.meld. nr. 14 (1993-94)
42. Innst. S. nr. 101 (1993-94)

Spørsmålet om hvilket reguleringsprinsipp som skulle legges til grunn for kostnadsnormen, har vært bredt drøftet. Gjennom 1980-tallet ble denne i prinsippet regulert ut fra gjennomsnittlig lønnsutvikling for en industriarbeider. I praksis ble den fraveket en rekke ganger, og det ble reist tvil om dette var den mest hensiktsmessige referansegruppen. Gjennom de siste årene har kostnadsnormen vært regulert i samsvar med det som er definert som «kostnadsutviklingen». I teorien kan det tenkes flere varianter av reguleringsprinsipper:

- Normen kunne vært knyttet til visse objektive økonomiske størrelser, slik som folketrygdens grunnbeløp, lønnsutviklingen for utvalgte grupper, prisutviklingen eller en egen indeks for studentenes «handlekurv».
- Normen kunne knyttes til en forhandlingsløsning, etter modell av andre støtteberettigete ordninger.
- Normen kunne baseres på rene skjønnsmessige kriterier.

Undersøkelser[43] viser at studentene i utstrakt grad arbeider ved siden av studiene. Over halvparten av alle studenter har eller har hatt inntektsgivende arbeid ved siden av studiene i vårsemesteret 1998, og disse jobber gjennomsnittlig 12 timer per uke. De samme studentene har om lag kr 4 800 i månedlig inntekt, mens gjennomsnittet for alle studenter var kr 2 600 per måned.

Mer usikkert er det imidlertid hvor mye av dette arbeidet som skyldes nødvendighet, og hvor mye det er som skyldes endringer i studentenes forbruksmønster. Den samme undersøkelsen viste at ca. 90 pst. planla normal eller høyere enn normal studieprogresjon dette semesteret. Gjennomsnittlige boligutgifter lå på ca. 37 000 kroner per år. En del av dette skyldes avdrag og renter på egne boliglån. Ca. 25 pst. av studentene eide sine egne boliger. Samtidig vet vi[44] at studentene i storbyene har ca. 13 000 kroner i større utgifter per år enn studenter på mindre tettsteder. Men bare ca. 5 000 kroner av disse skyldes boutgifter. Resten skyldes et mer utstrakt uteliv og feriereiser.

Fra ulike hold er den økonomiske situasjonen for studenter i sommerferien blitt tatt opp. I vanskeligere tider på arbeidsmarkedet måtte en del av studentene søke sosialhjelp i sommerferien. Denne andelen er imidlertid redusert betydelig. Fra andre hold er det pekt på at bedre muligheter for utdanningsstøtte om sommeren, slik det er i Danmark, ville kunne føre til en mer effektiv studiegjennomstrømning. Fra litt ulike synsvinkler kan det derfor være grunnlag for å drøfte i hvilken utstrekning utdanningsstøtten i dag bidrar til å fylle målsettingen i loven om at studiearbeidet må bli effektivt.

5.3.5 En utdanningsstøtte til å leve med etter at utdanningen er avsluttet

Undersøkelsen om studentenes levekår våren 1998 viste at hele 92 pst. sier at de alt i alt trives bra med sine studier. Desto sterkere vil overgangen til arbeidslivet og kravet om tilbakebetaling av utdanningslånet kunne bli. For de unge er dette en overgangsfase som fører til de største forandringer i livet. For mange betyr dette slutten på ca. 20 års skolegang og det første virkelige møtet med arbeidslivet. Rentene begynner å løpet den første måneden etter avsluttet utdanning. Etter en betalingspause på 7-10 måneder kommer det første kravet om å begynne nedbetalingen av utdanningslånet.

43. Jan Lyngstad og Irene Øyangen: «Sjung om studentens lyckliga dar», Statistisk sentralbyrå, Rapport 99/15
44. Jan Lyngstad: «Studenters inntekt og økonomiske levekår», punkt 5.4, vedlegg 1

At selve overgangen fra utdanning til arbeid kan være vanskelig, er ikke en ny erkjennelse. Dette skjer samtidig med etableringsfasen, og mange kommer inn i den såkalte «livsfaseklemma» - en periode i livet da inntekten er beskjeden og utgiftene betydelige. Det er lang tradisjon for å ta hensyn til disse problemene i betalingsvilkårene for utdanningslånet. Frem til 1995 var det etablert såkalte «lavterminer» for de tre første årene i nedbetalingen av studielånet. Unge tilbakebetalere under 23 år kunne få ytterligere nedsatte lavterminbeløp. Men disse løsningene innebar ikke noen rentelettelse. Slik sett fungerte ordningen som kollektive betalingsutsettelser for hele låntakermassen - også for de som ikke trengte dem. I en periode med økende utlånsrente og en holdningsendring i forhold til det å nedbetale gjeld ble disse ordningene etter hvert sett på som ugunstige. Tallene for ekstraordinære innbetalinger[45] viste at store grupper ønsket å begynne nedbetalingen tidligere og med større beløp.

Også dagens ordning med inntektsavhengig nedsettelse av terminbeløpene (INTB) har sin hovedbegrunnelse i muligheten for utjevning av betalingsbelastningen mellom ulike faser i tilbakebetalingen. Den omfatter gruppen av låntakere der terminbeløpene til sammen er over 6 pst. av brutto årsinntekt. I perioder har også rentetrapper vært benyttet for å utjevne betalingsbelastningen i ulike faser av nedbetalingen av studielånet.

I forbindelse med Lånekassens 50-årsjubileum gjennomførte NIFU en analyse[46] av betalingsbelastningene i overgangsfasen mellom utdanning og arbeid. Analysen viste at personer med utdanningsgjeld ikke har vesentlig høyere gjeld enn andre grupper, men at belastningen i de første årene fører til at mange utsetter etableringsfasen til et senere tidspunkt.

I en viss forstand er det en todelt situasjon. Det er konstatert at mange kan ha behov for muligheter til å tilpasse nedbetalingen av utdanningslånet til fremtidig inntektsutvikling. Samtidig er det mange som ønsker å nedbetale raskere enn betalingsplanen tilsier. Dette har også sammenheng med at det tradisjonelle studentbegrepet er i oppløsning. Etter- og videreutdanning vil øke alderssammensetningen blant søkere om utdanningsstøtte. Studentpopulasjonen vil etter hvert ha flere sammenfallende trekk med den ordinære befolkningen. Dette reiser utfordringer i retning av større fleksibilitet og individuelle valgmuligheter. Fra ulike synsvinkler kan det derfor være grunnlag for å se nærmere på rente- og betalingsvilkårene i lys av livsfaseproblemet i overgangen mellom utdanning og arbeidsliv.

5.3.6 Bedre utdanningsstøtte for grupper med spesielle behov

De fleste velferdsordninger består av en kombinasjon av generelle og særskilte virkemidler. Ofte vil det kunne være enkeltgrupper som av ulike grunner har falt utenfor støttesystemet. Eller det kan være slik at de forutsetninger som lå til grunn for dagens regelverk, ikke lenger er til stede. I denne sammenheng oppstår det krav om forbedringer slik at støttesystemet «treffer» bedre som virkemiddel overfor grupper med spesielle behov.

Det ligger en utfordring i å vurdere hvordan støttesystemet ivaretar disse gruppenes behov, og se på samspillet med etablerte virkemidler i andre

45. Notater om studiefinansiering nr. 1-97, Statens lånekasse for utdanning
46. Jane Baekken: «Et lån til å leve med? - Situasjonen for tilbakebetalere av studielån», Rapport 12/97, NIFU

velferdsordninger. I mandatet er utvalget spesielt bedt om å vurdere situasjonen ved sykdom og graviditet.

5.3.7 Behov for forenklinger og forbedringer

Utgangspunktet for tildeling av lån og stipend gjennom Lånekassen har vært at beregningen av støtten skal være så enkel som mulig. Dette har ikke bare en forvaltningsmessig side. Det er ikke minst viktig ut fra at den enkelte skal kunne forstå og kontrollere at beregningen av støtten er korrekt. Rent generelt har dette med rettssikkerhet i forvaltningen å gjøre. Det er imidlertid ingen enkel oppgave å forene hensynene til at støttesystemet skal bli enklere, at det ikke skal koste mer enn i dag, og at ingen skal komme dårligere ut.

Som offentlig forvaltningsvirksomhet er Lånekassen styrt gjennom vedtak i det politiske system. Gjennom det siste tiåret har Lånekassen blitt pålagt å administrere en rekke nye støtteformer. Slik sett har utviklingen lagt større vekt på hensynet til å bruke Lånekassen som et presist virkemiddel i utdanningspolitikken enn hensynet til enkelhet, oversiktlighet og forutsigbarhet i støttesystemene. Spenningen mellom de ulike hensyn vil trolig være et permanent trekk ved offentlig forvaltning, men etterhvert har regelverket rundt Lånekassens virksomhet blitt så omfattende at behovet for å finne forenklinger og forbedringer har blitt påtrengende. Det oppstår en «smertegrense» der det blir vanskelig å kunne konstatere totalvirkningen av alle enkeltelementene i støttesystemet. Og det er neppe slik at et system med «millimeterrettferdighet» nødvendigvis er mer rettferdig enn et system med større maskevidde. Lånekassens regelverk er delt inn i 11 kapitler, med ca. 450 forskriftspunkter. Lånekassens styre har vedtatt ca. 500 nærmere regler til forskriftene. I tillegg har administrasjonen i Lånekassen utarbeidet arbeidsinstrukser som ytterligere regulerer støtteordningene. Behovet for forenkling av reglene reiser spørsmål om hvor detaljert disse skal behovsprøve utdanningsstøtten ut fra andre vilkår enn de som fremgår av utdanningssituasjonen.

5.3.8 Et støttesystem forankret i utdanningspolitiske verdier

Som en utpreget kunderettet virksomhet er Lånekassen og utdanningsstøtten ofte gjenstand for oppmerksomhet i offentligheten. Større pågåenhet og personlig vinkling fører til at mediene ikke lenger nøyer seg med halvgode svar, som at «slik er det bestemt», eller «det koster for mye». I økende grad stiller samfunnet krav om begrunnelser som går lenger, som spør om formålet eller intensjonen bak reglene. Av denne grunn er det nødvendig at regelverket ikke i hovedsak fremstår som instrumentelt begrunnet, som et styringsredskap for å fremme visse samfunnsmål, men som en støtteordning som er forankret i et utdanningspolitisk verdisett - et verdisett som er i samsvar med det de fleste ville kunne finne rimelig og fornuftig.

I en viss forstand er dette et spørsmål om informasjon og profilering. Men det er også noe mer. Det er også et spørsmål om å se sammenhengen mellom de ulike virkemidlene i støtteordningen og de utfordringer denne er stilt overfor. Ikke minst av denne grunn er det viktig av utdanningsstøtten fremstår som et bevisst og velbegrunnet hele med integrerte og sammenhengende enkeltelementer.

Boks 5.2 Utfordringer i regelverket

- Uklare målsettinger for utdanningsstøtten under aldersskillet
- Presise eller universelle stipendordninger?
- Utdanningsstøtten som incitament for bedre studentgjennomstrømning
- Forholdet mellom levekostnader og kostnadsnorm
- Lånevilkår tilpasset «livfaseklemma»
- Behov for å ta hensyn til grupper med spesielle behov
- Et generelt behov for forenklinger og forbedringer
- Behov for å avklare sammensetningen av utdanningspolitiske og utenforliggende hensyn i regelverket.

5.4 Nye krav til forvaltningen av utdanningsstøtten

Spørsmål om bedre utdanningsfinansiering og krav til forvaltningen gjennom Lånekassen vil ofte være spørsmål som griper over i hverandre. Det kan likevel være hensiktsmessig å skille ut som en egen gruppe de krav og forventninger som i hovedsak har betydning for den forvaltningsmessige side av utdanningsstøtten. Disse kan drøftes ut fra følgende opplisting:
- klargjøring av de langsiktige målsettinger for Lånekassen
- moderne masseforvaltning
- kontroll og sikring av de verdier som forvaltes gjennom utdanningsstøtten
- skjønn og likebehandling

Flere av målsettingene står i strid med hverandre, for eksempel ønsket om større fleksibilitet og behovet for likebehandling. Utfordringen ligger i å finne frem til et støttesystem som balanserer hensynene mot hverandre på en måte som de fleste finner rimelig.

Nedenfor er det gjort noe nærmere rede for hva som ligger i disse forventningene til endringer i den forvaltningsmessige side av utdanningsstøtten.

5.4.1 Klargjøring av de langsiktige målsettinger for Lånekassen

Utdanningsstøtte gjennom Lånekassen kan bare forsvares så lenge de individuelle og samfunnsmessige behov ikke kan ivaretas på en bedre måte av andre.

Samtidig ser vi en utvikling der forventningene til privat bankvirksomhet i økende grad er normsettende for de krav som stilles til Lånekassens virksomhet. Et positivt trekk ved dette perspektivet er bl.a. at det har brakt kundehensynet tyngre inn i beslutningsgrunnlaget i offentlig forvaltning, og statsbankenes serviceholdning er i dag noe langt annet enn den var for ti år siden. Men det er også forventninger om at Lånekassen skal yte den samme individuelle service og utvikle produkter fra det private bankvesen.

Men den særstilling som virksomheten står i, har gjort det mulig å rendyrke de utdanningspolitiske målsettinger som ligger til grunn. Når det gjelder tilbakebetaling av utdanningslån, har målsettingen vært å fremme et enkelt og oversiktlig regelverk for betalingsvilkår som sikrer at de sosiale målsettinger som fremgår av utdanningsstøtteloven, blir ivaretatt. Fleksibilitet og valgfrihet har vært ønskelig, men det må ha hatt en innretning som fremmer enkelhet. Reglene for tilbakebetaling fremstår ikke som enkle i dag.Det kan altså være behov for å diskutere det som skiller statsbankene fra det private bankvesen. Når det gjelder Lånekassen, dreier dette seg om tre hovedforhold:
- Lånekassen skal fylle et samfunnsbehov som ikke kan ivaretas i det private bankvesen.

- I lånevilkårene ligger det en rekke sosiale ordninger - ordninger som er styrt av politiske vedtak og ikke av markedshensyn.
- Lånekassen er ikke en kommersiell bank.

På kort sikt har ressursdiskusjonen være styrende for hva det ville vært mulig å utvikle av tilbud. Generelle trekk ved utviklingen i statsforvaltningen har vært mindre politisk styring, mer fagstyring og markedsstyring. [47] På litt lengre sikt vil det være behov for å klarlegge hvilket ambisjonsnivå virksomheten skal ha på dette området, sett i lys av de sosiale og utdanningspolitiske målsettinger som er lagt i utdanningsstøtteloven.

Lånekassens støtteordninger befinner seg i et spenningsfelt mellom offentlige velferdsordninger og bankvirksomhet. Et utfordrende spørsmål blir om det er mulig å forene et sosialt sikkerhetsnett på tilbakebetalingssiden med et sett av produkter fra det kommersielle bankvesen. Disse produktene er selvsagt ikke begrunnet ut fra et kundehensyn, men ut fra hensynet til å tjene penger. Kommersielle hensyn ligger ikke til grunn for Lånekassens virksomhet, og fra en administrativ synsvinkel ville utviklingen av slike tilbud kreve flerdobling av ressurstilgangen. Men kan virksomheten la være å utvikle denne siden hvis det er et klart ønske fra kundene?

5.4.2 Moderne masseforvaltning

Lånekassen har ca. 700 000 kunder, hvorav ca. 430 000 er i tilbakebetalingsfasen. I alt tildeler Lånekassen hvert år ca. 10 mrd. kroner i utdanningsstøtte, hvorav ca. 4,3 mrd. kroner er stipend. Institusjonen behandler ca. 230 000 søknader om utdanningsstøtte og ca. 130 000 søknader om betalingslettelser. Samtidig forvalter Lånekassen en utestående gjeld på ca. 60 mrd. kroner og administrerer innbetalinger på ca. 6 mrd. kroner.

Lånekassen har samtidig ca. 320 ansatte med et administrasjonsbudsjett i overkant av 200 mill. kroner.

Tallene forteller noe om en mangesidig virksomhet som forvalter betydelige verdier. Det kan neppe trekkes noen annen konklusjon enn at Lånekassen er et billig og effektivt instrument for samfunnet. Lånekassen må planlegge med utgangspunkt i tilnærmet samme ressurstilgang. For å kunne løse sine oppgaver er Lånekassen derfor helt avhengig av et regelverk der søknadene kan behandles maskinelt. Utfordringen ligger i å forene den administrative nødvendighet av masseforvaltning med behovet for fleksibilitet og individuelle valgmuligheter.

5.4.3 Kontroll og sikring av de verdier som forvaltes gjennom utdanningsstøtten

Lånekassen forvalter store verdier på samfunnets vegne. Det påhviler virksomheten et stort ansvar for å legge til rette for å sikre at disse verdiene blir brukt til det de er ment til. Grovt sett vil utfordringen på dette området måtte skje innenfor tre områder:

- sikring av at tildelte bevilgninger går til de rette formål
- forebygging av mislighold og tap av statens fordringer
- intern økonomirevisjon

47. Se «Fakta, former og fristilling. Statlige virksomheter med ulike tilknytningsformer», Rapport 1998:18, Statskonsult

Lånekassen har tradisjonelt lagt til grunn at de opplysninger som fremkommer i søknaden, er korrekte. Opplysningene har blitt kontrollert av saksbehandlere så langt dette har vært praktisk mulig. Økt bruk av edb har ført til at vilkårene for utdanningsstøtte og kontroll av opplysningene i økende grad er blitt lagt inn i edb-programmer. Etterkontroll av studieprogresjon blir foretatt gjennom en samkjøring med eksamensregistre og stikkprøvekontroll av utvalgte studentgrupper. Kontroll av bostatus blir foretatt gjenom en årlig bokontroll av en utvalgt gruppe. Inntektsopplysninger blir kontrollert dersom søkeren sender inn en ny søknad. Noen av utfordringene i dette arbeidet ligger dels i ordninger som ikke lett lar seg kontrollere, og dels i å finne kontrollformer som er bedre enn i dag.

Lånekassen har i de siste årene arbeidet aktivt med en strategi for å forebygge en videre utvikling av misligholdet. Sentrale elementer i denne strategien har vært

- økte fullmakter til å kunne inngå avtaler om tilbakebetaling for å hindre større tap senere
- bedre virkemidler i edb-systemet for å kunne håndtere henvendelser til/fra misligholdere
- visse endringer i regelverket for å motvirke oppbygging av gjeld
- økt bemanning for å takle inkassosakene

Misligholdet av låneforpliktelser vil ofte ha sitt grunnlag i at låntakerne ikke kjenner mulighetene for betalingslettelser. Lånekassen har således en tosidig oppgave overfor denne gruppen: dels å sørge for at låntakere med rett til betalingslettelser blir fanget opp og innvilget lettelser, dels å følge opp låntakere med manglende betalingsvilje på en mer effektiv måte. For å kunne ivareta dette på en bedre måte er det nødvendig at Lånekassen får tilpassede virkemidler.

Gjennom det nye økonomireglementet for staten og de funksjonelle kravene til regnskapssystemene er hensikten å sikre at bruken av offentlige midler skjer i samsvar med fullmaktene. Noe av problemet med regelverket for utdanningsstøtten er at det finnes ordninger som ikke lar seg kontrollere. Dette er uheldig av flere grunner - dels fordi en ikke kan kontrollere at midlene brukes til det de var tenkt til, og dels fordi det undergraver legitimiteten ved selve støtteordningen. Det er et uheldig signal å sende til omverdenen at en ikke kan kontrollere alle sider ved støtteordningen. Det er derfor også et behov for å gjennomgå støtteordningen fra denne synsvinkelen.

5.4.4 Skjønn og likebehandling

I en interpellasjon våren 1997 ble spørsmålet om en mer skjønnsmessig og individuell behandling tatt opp. I oppfølgingen av dette ble det høsten 1997 nedsatt en arbeidsgruppe for å vurdere bruken av skjønn i saksbehandlingen i Lånekassen. Arbeidsgruppen avga en rapport[48]> om spørsmålet i februar 1998.

Spørsmålet om bruken av skjønn kan betraktes fra en praktisk og fra en formell side. Den praktiske siden er knyttet til sammenhengen mellom oppgaver og ressurser. Den formelle siden er knyttet til rettssikkerheten ved vedtak i forvaltningen. Utgangspunktet er to prinsipielt helt ulike regelverk: ett

48. Rapport fra arbeidsgruppe for å vurdere bruken av skjønn i Lånekassens saksbehandling, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, februar 1998

som er bygd opp med helt spesifikke kriterier for når utdanningsstøtte kan innvilges, og ett der dette er avhengig av en skjønnsmessig vurdering. Et regelverk som er basert på skjønnsmessige vurderinger, er helt uegnet for behandling av søknader ved hjelp av edb-programmer. Lånekassen driver omfattende masseforvaltning av utdanningsstøtte og må i utstrakt grad bygge på et regelverk med spesifikke kriterier. Det er ingen betenkeligheter med dette fra en rettsikkerhetsmessig side, så lenge kriteriene er i samsvar med lov om utdanningsstøtte og det ikke er foreskrevet en skjønnsmessig vurdering.

På den annen siden pekte arbeidsgruppen på at det var etablert regler som åpnet for skjønn i kanskje større utstrekning enn det var praktisert. I denne sammenheng reiste gruppen bl.a. en del spørsmål rundt

- standardisering av skjønnsvurderingen i offentlig forvaltning
- formelle instansforhold ved regelverket i Lånekassen
- muligheten for Lånekassen til å kunne gjøre unntak fra forskriftene (derogasjon)
- arbeidsdelingen mellom departementet og Lånekassen

«Lik behandling av like saker» er et fundamentalt prinsipp i rettsstaten og har vært den viktigste retningslinje for behandlingen av søknader i Lånekassen. Ikke minst av denne grunn og ut fra nødvendigheten om rutiner for massehenvendelser, fremstår Lånekassen for noen som en litt firkantet virksomhet. I dag utfordres dette prinsippet med ønsker om større fleksibilitet og mer skjønn. Mer skjønn og individuell behandling innebærer imidlertid også større farer for forskjellsbehandling. Skjønnet må også innebære at noen får avslag.

Likebehandling må fortsatt være den sentrale støttebjelken for saksbehandlingen i Lånekassen. Utfordringen ligger i å tilpasse dette til en mer åpen holdning, der det også er rom for individuell vurdering. Måten å møte denne utfordringen på vil delvis være et spørsmål om endringer i regelverket, dels et spørsmål om organiseringen rundt saksbehandlingen.

Boks 5.3 Krav til forvaltningen

- Uklare langsiktige forventninger til virksomheten i Lånekassen
- Moderne masseforvaltning
- Ikke pålegg om å kontroll av oppgaver som det ikke er mulig å kontrollere
- Effektiv kontroll på de områder som det er mulig å kontrollere

---

5.5 Oppsummering

Utfordringer og forventninger til utdanningsstøtten kan på en hensiktsmessig måte deles inn i krav som har sitt grunnlag utenfor støtteordningen, krav som stilles til selve utdanningsstøtten, og krav som i hovedsak går på forvaltningen av støtteordningen.

Ved tusenårsskiftet er det formulert nye utfordringer til de organiserte læringsprosesser i samfunnet. Den teknologiske revolusjon åpner for utvikling av nye læringsarenaer, samtidig med at grenseflaten mellom utdan-

ning og arbeid blir utydelig. Det å søke utdanning er blitt alminnelig i ordets bredeste forstand. Det tradisjonelle studentbegrepet har i de siste årene vært under oppløsning og vil etter hvert bli erstattet med ett der utdanning skjer i alle livets faser. Utdanningsstøtten gjennom Lånekassen må fange opp og være tilpasset endringsprosessene i utdanningssamfunnet. Samtidig er det behov for rammebetingelser som kan skape større forutsigbarhet.

Regelverket for tildeling av stipend og lån skal være forankret i den virkelighet som alle søkergrupper befinner seg i. Det er reist spørsmål rundt dagens støtteregler som dels er knyttet til støttesystemet under aldersskillet, dels er knyttet til beregningsmodellen for utregning at utdanningsstipendet. Utvalget er videre bedt om å drøfte ordninger som gir den enkelte incentiver for en effektiv studiegjennomføring.

Utgangspunktet for utdanningsstøtten gjennom Lånekassen har vært at den skal være til å leve av under utdanningen og til å leve med etter at utdanningen er avsluttet. Det er stilt spørsmål ved om disse målsettingene er ivaretatt i dag. Dette forutsetter drøftinger av kostnadsnormen og overgangsfasen mellom utdanning og arbeid. I økende grad stilles det krav om at støttesystemet ikke fremstår som «en teknisk innretning», men at regelverket er forankret i et verdisett som de fleste finner rimelig.

Det er i dag et sett av ulike forventninger til endringer av regelverket for tildeling av lån og stipend. Det er pekt på behovet for forenklinger og forbedringer, større fleksibilitet og forutsigbarhet, skjønn og likebehandling. Fra en administrativ synsvinkel er en helt avhengig av rutiner for massehåndtering av henvendelser. Utfordringen ligger bl.a. i å balansere disse hensynene mot hverandre og klargjøre de langsiktige målsettinger med virksomheten i Lånekassen. For bedre å kunne ivareta målsettingen om å sikre at de verdier som forvaltes i Lånekassen går til de rette formål, er det nødvendig å utvikle virkemidler som er tilpasset dette på en hensiktsmessig måte.

Kapittel 6

Utdanningsfinansiering i et internasjonalt perspektiv

6.1 Generelt

I de fleste land ligger det økonomiske incitamenter for å få landets befolkning til å ta utdanning, enten disse er etablert som ulike tilskuddsordninger i utdanningsfasen eller som høy avkastning etter at utdanningen er ferdig. Slik sett kunne det vært interessant å systematisere ulike løsninger i et verdensperspektiv. For formålet ved denne utredningen har vi imidlertid måttet redusere ambisjonen. Nedenfor er det kort redegjort for to støtteordninger i land utenfor Europa, dvs. i USA og Australia, deretter for en del land i Europa og endelig for støttesystemene i Norden - med stigende grad av presisjon. Til sist er det gjort visse sammenliknende betraktninger rundt støttesystemene i Europa og i Norden.

6.2 Land utenfor Europa

6.2.1 USA

Organisering

Med noen unntak blir studiestøtten i USA administrert av skolene selv. I USA opereres det med studieavgifter. Det er stor forskjell på avgiftsstørrelsen mellom private og offentlige skoler. Gjennomsnittlig årsavgift i 1998 for å studere ved et 4-årig privat college var 114 468 NOK, en økning på 5 pst. fra 1997. Ved 4-årig offentlig college var den gjennomsnittlige studieavgiften i 1998 på 25 588 NOK, en økning på 4 pst. fra 1997. For 2-årig privat og offentlig college var den gjennomsnittlige studieavgiften i 1998 på henholdsvis 57 857 NOK og 12 884 NOK[49]. For studenter som ikke kommer fra den delstaten der han/hun studerer («out-state students»), ilegges det en ekstra årsavgift. Den samme «out-state»-avgiften gjelder for utenlandske studenter som studerer i USA, i både offentlige og private utdanningsinstitusjoner.

Behovsprøving

I USA finnes det en mengde varianter av økonomisk støtte for studenter og deres foreldre. Kostnadene for studenten fordeles mellom studenten selv, studentens foreldre, staten, skolene og private bidragsytere. Dette gjør at systemet blir sammensatt og vanskelig å få oversikt over. «Familiens bidrag» er betegnelsen på foreldrenes «tilgjengelige» inntekt/formue og inntekt/formue til studenten. Dette bidraget trekkes fra den beregnede kostnaden for et bestemt studium, for å se om studenten har behov for økonomisk støtte. En student regnes som selvstendig, dvs. at studiestøtten ikke må behovsprøves mot foreldrenes økonomi hvis han/hun er 24 år, gift eller liknende.

49. «The Chroni cle of Higher Education», 16. oktober 1998.

Støtteformer

I USA er det utstrakt bruk av skolepenger/studieavgifter. Foruten foreldrenes og studentenes egne oppsparte midler finnes det i dag fire måter å få økonomisk støtte til studier på:

- Stipend - ett kontantbidrag som studenten får for å ha vært dyktig på skolen.
- Bidrag - ett kontantbidrag som tildeles studenten etter behov.
- Lån - det er flere låneformer i USA, som har forskjellige lånevilkår og tilbakebetalingsvilkår.
- Arbeid - ofte kan studenten få ekstrajobber ved universitetet eller på college.

Ved de fleste skolene finnes alle de fire variantene av økonomisk støtte, og mange skoler kombinerer to eller flere varianter - man setter sammen et såkalt «financial package». Som regel finnes det ansatte ved skolen som har til arbeidsoppgave å hjelpe studentene med å finne frem til de rette måtene for den enkelte å finansiere sine studier på.

Ved siden av de ovenfor nevnte støttesystemene finnes det i USA også delstatsstøtte, støtte fra skolen (for eksempel sportsstipend, merittstipend og liknende) og støtte fra private (ofte merittbasert).

Av den totale summen av stipend og lån som var tilgjengelige for studentene i 1997-98, utgjorde lånene ca. 60 pst. og stipendene mindre enn 40 pst. På slutten av 1970-tallet var forholdet nesten nøyaktig det motsatte, med 60 pst. stipend og 40 pst. lån. I de siste 20 årene har studiestøtten i USA gått fra en stipendbasert til en mer lånebasert form.

6.2.2 Australia

Fra tidlig i 1980-årene har Australia hatt en betydelig økning i antall studenter. I 1983 var studenttallet 384 577, tilsvarende tall var i 1995 på 604 177 studenter. Større likhet i mulighetene til å ta høyere utdanning har vært et sentralt diskusjonstema i Australia. Stipendordningene i Australia er universitetsspesifikke, dvs. at det enkelte universitet kan utforme sine egne tildelingskriterier. Når det gjelder tiltak for å rette opp sosiale skjevheter i rekrutteringen til høgre utdanning, har sentrale myndigheter etablert forutsetninger om at hvert universitet etablerer «Equity-programs». Universitetene tildeles om lag 5 mill. australske dollar til dette formålet årlig. Universitetene bidrar også med egne midler.

Australia har et system med utstrakt bruk av skolepenger og studieavgifter. «The Higher Education Contribution Scheme», HECS, ble etablert i 1989 med det spesifikke mål å etablere en brukerbetaling for høyere utdanning. Ifølge denne planen skal studentene bidra med omtrent 20 pst. av den gjennomsnittlige totale kostnaden ved et undervisningsopplegg. Den summen studentene betaler til sentrale myndigheter, går uavkortet til etablering av flere studieplasser. Studentene kan velge om de vil betale studieavgiften umiddelbart eller etter avsluttet utdanning. Betaler studenten umiddelbart, gis det en rabatt på ca. 25 pst. (1993). For de studentene som betaler studieavgiften etter avsluttet utdanning, er det innebygd en rimelighetsklausul i ordningen. Dette innebærer at studenter med en HECS-forpliktelse ikke trenger å betale tilbake hvis inntekten er lavere enn gjennomsnittlig ukelønn.[50] Tilbakebetalingen skjer over skatteseddelen. Slik sett er det etablert en kobling mellom utdanningen og den individuelle avkastning av denne.

I 1995 utgjorde studentavgiftene 15 pst. av total finansiering av høgre utdanning. Begrunnelsen for at det i Australia er opprettet et system med studieavgifter, har vært at individenes nytte av høyere utdanning er større enn samfunnets nytte, og at individene derfor må betale mer. Det er blitt pekt på at individer med høyere utdanning har bedre muligheter for arbeid og høy inntekt enn andre som ikke tar høyere utdanning. Det er derfor blitt argumentert for at myndighetene bedre kan fremme likhet i høyere utdanning på andre måter enn ved å betale for individenes studieplasser. I 1995 var studentavgiftene fastsatt som 23 pst. av beregnet gjennomsnittskostnad for et ordinært studie.

Et offentlig utvalg som la frem sin rapport i april 1998, Westutvalget, foreslo bl.a. at alle australiere bør ha tilgang på en viss sum penger som de kan bruke på utdanning gjennom sitt livsløp. Utdanningsinstitusjonene må samtidig kunne ha større frihet til å prise tjenester som for eksempel veiledning.

I Australia er det i de siste årene satset bevisst på å øke rekrutteringen av europeiske studenter til australske utdanningsinstitusjoner.

Boks 6.1 USA og Australia

- Stor variasjon mellom ordninger i USA
- Liten sentral styring, desentraliserte løsninger med private innslag
- Omfattende innslag av markedsstyrt høyere utdanning
- Sterk behovsprøving av offentlig støtte til dekning av livsopphold
- Kan være høye stipend, men til få studenter
- Høy egeninnsats, brukerbetaling, utstrakt bruk av skolepenger
- Nedbetaling av delkostnad ved å ta utdanning over skatteseddelen i Australia

6.3 Ikke-nordiske land i Europa

6.3.1 Innledning

I det 19. århundret og tidlig i det 20. århundret kan man finne de første tegn til at myndighetene i de europeiske landene begynte å engasjere seg i spørsmål som gjaldt studiefinansiering. Det var i denne perioden grunnlaget ble lagt for de ulike studiefinansieringsordningene vi finner i Europa i dag. Til tross for at studiestøtteordningene i dag fremstår som grunnleggende ulike, lå det samme overordnede mål til grunn for ordningene. Dette målet var å hjelpe studentene med å overvinne økonomiske vanskeligheter. Bistanden til studentene skulle skje ved hjelp av stipend, lån eller subsidiert kost og losji. De fleste studiefinansieringsordningene stilte i startfasen krav om at studentene enten måtte gjennomføre en spesiell eksamen før han/hun tok fatt på et studium, eller vise en ekstraordinær faglig dyktighet. Et annet krav kunne være at studenten måtte ha de beste karakterer i slutten av hvert akademisk år for å beholde studiestøtten.

De fleste typene av studiestøtteordninger som manifesterte seg i 1960- og 1970-årene, er i det store og hele de samme i dag, men det har skjedd mindre endringer *innenfor* de forskjellige ordningene, som for eksempel endringer i total støttetildeling, i fordelingen på stipend og lån eller i endrede tildelingskri-

50. Se «Higher Education Management», March 1996, Vol. 8, No. 1

terier. Storbritannia og Nederland skiller seg ut, i og med at de har foretatt en radikal forandring av sin studiestøtteordning.

Nedenfor er det redegjort i noe mer detalj for ulike støttesystemer i enkelte utvalgte ikke-nordiske land i Europa.

6.3.2 Nederland

I 1996 ble det nedsatt en komité for å se på fremtidens studiestøtte i Nederland. Siden den gang har det pågått en kontinuerlig og heftig debatt omkring de langsiktige perspektivene for studiestøtte. Diskusjonen fokuserer på forandringer innenfor studiestøttesystemet, kostnadsnormen for studenter og på studentenes inntektsgivende arbeid mens de studerer.

Organisering

Administrasjon og forvaltning av den statlige støtteordningen foretas i en egen enhet, «Informatie Beheer Groep», på vegne av Departementet for utdanning, vitenskap og kultur.

Behovsprøving

Studiestøtte innvilges bare heltidsstudenter, og gis for 12 måneder i året. Studenten må være mellom 18 og 27 år gammel for å få studiestøtte. De studentene som er eldre enn 27 år, har mulighet til å ta opp lån. Den totale studiestøtten avhenger av om studenten er hjemme- eller borteboer. Det er forventet, men ikke lovpålagt, at foreldrene støtter sine barn økonomisk under utdanningen hvis de har økonomiske muligheter for dette. Det tas videre hensyn til studentenes arbeidsinntekt i beregningen av studiestøtten.

Støtteformer

Utdanningsstøtten i Nederland har gjennomgått flere forandringer gjennom de senere årene. Tidligere hadde alle studenter krav på et basisstipend. I 1996 ble basisstipendet erstattet av det prestasjonsavhengige stipendet. Denne utviklingen i studiestøtteordningen ser ut til å reflektere en generell internasjonal trend, som legger vekt på studentenes private ansvar og personlige initiativ. Undersøkelser i Nederland kan tyde på at innføringen av prestasjonsavhengige stipend har medført at studentene arbeider hardere og mer regelmessig med studiene.

Studiestøttesystemet i Nederland består av fire deler:

- Prestasjonsavhengig stipend - oppfyller studenten visse progresjonskrav blir stipendet konvertert til en gave. Hvis studenten ikke oppfyller kravene, blir all støtte betraktet som et lån og må betales tilbake.
- Et tilleggsstipend som avhenger av studentens egen og foreldrenes inntekt. Dette stipendet er også avhengig av en viss progresjon i studiene.
- Studielån der beløpet avhenger av studentens egen inntekt.
- Et spesielt kort som gir studentene rett til gratis reiser med alminnelige transportmidler innenfor landets grenser.

Skolepenger/studieavgifter

Studenter i Nederland må betale studieavgifter. Avgiftene er de samme for alle fag og blir fastsatt hvert år av Departementet for utdanning, vitenskap og kultur. I 1998 utgjorde studieavgiften ca. 10 750 NOK.

Tilbakebetaling

Renten på studielånet begynner å løpe når lånet er innvilget. Renten er nesten på høyde med renten i de private bankene. Tilbakebetalingen av studielån begynner i januar to år etter at studiene er avsluttet, og skjer en gang i måneden. Studielånet skal betales tilbake innen 15 år etter avlagt eksamen. Greier ikke tilbakebetaleren å betale tilbake alt lånet innen denne fristen, blir resterende lån avskrevet.

Studier i utlandet

I studieåret 1995-96 studerte 2,2 pst. av de nederlandske studentene i et annet EU- eller EØS-land.[51]

6.3.3 Storbritannia

Innledning

Utvalget har valgt å gjøre fremstillingen av utviklingen av studiestøttesystemet i Storbritannia relativt grundig, ut ifra at dette studiestøttesystemet har gjennomgått radikale forandringer i de senere årene. Den viktigste forandringen som har skjedd i Storbritannia, er overgangen fra stipend til dagens system med nesten bare lån for studentene. Det er interessant å se på bakgrunnen for forandringene i systemet, og erfaringene med de ulike modellene.

Litt historikk

I 1939 sto studieavgifter for omtrent 30 pst. av universitetenes inntekter i Storbritannia. Dette ble gradvis redusert etter som universiteter og college begynte å motta økende subsidier fra det offentlige. Tidlig på 1960-tallet ble det innført et system med allmenne bevilgninger fra det offentlige til høyere utdanningsinstitusjoner per heltidsstudent. På denne tiden utgjorde studieavgifter ca. 10 pst. av undervisningskostnadene. Bevilgningene som ble innført dekket studieavgiftene opp til et visst nivå som ble spesifisert av myndighetene. Den subsidierte avgiften ble utbetalt direkte fra det offentlige til de høyere utdanningsinstitusjonene av de lokale utdanningsmyndighetene. De lokale utdanningsmyndighetene fikk i sin tur dekket deler av sine utgifter til finansieringen av staten. De fleste studentene var ikke klar over at det fantes en slik subsidiert studieavgift.

Dette systemet førte til at de høyere utdanningsinstitusjonene tok inn langt flere studenter enn tidligere. Veksten i studentmassen økte deres totale inntekter, samtidig som de kostnadene utdanningsinstitusjonene hadde per student, ble gradvis redusert. Kvaliteten på utdanningen var i ferd med å synke. På 1990-tallet økte myndighetenes bekymring over effekten av den politikken som ble ført. Mange universiteter tok ikke tilstrekkelig hensyn til kvaliteten på undervisningen, og den totale kostnaden for staten økte uaksep-

51. Se «Eurydice, Key topics in education», Volume I, 1999

tabelt blant annet pga. den raske veksten i studenttallet. Svekkelsen av utdanningsinstitusjonenes forskningsaktivitet var også alarmerende. Fra 1995 og fremover reduserte myndighetene bevilgningene per student, og satte samtidig en grense for ytterligere ekspansjon i studenttallet. Som en følge av dette begynte den totale inntekten til universiteter og college å falle. Flere universiteter truet med å innføre supplerende studentavgifter for å kunne tilby undervisning av tilfredsstillende kvalitet. Dette innebar et nytt kapittel i debatten om finansieringen av høyere utdanning.

På denne bakgrunn ble Dearing-komitteen nedsatt i februar 1996. Komiteen skulle se på, og komme med anbefalinger til, hvordan den fremtidige finansiering av høyere utdanning og støtte til studentene måtte utformes. Komiteen la frem sin rapport i juli 1997.[52]

Den britiske stat sto overfor et valg mellom å ikke øke studenttallet ytterligere, lavere offentlig finansiering til utdanningsinstitusjonene per student eller å finne alternative finansieringskilder.

Under sitt arbeid med rapporten ble Dearing-komiteen overbevist om at det ikke var utsikter til en ytterligere økning av den offentlige finansieringen av høyere utdanning. Komiteen konkluderte med at den eneste realistiske finansieringskilden var studentene selv og deres familier. Det er to hovedgrunner til dette:

- Ut fra de målbare fordelene/gevinstene ved å ta høyere utdanning er det studentene som får hovedgevinsten. Høyere utdanning resulterer som regel i lavere arbeidsledighet, høyere lønn m.m.
- Hele befolkningen betaler for høyere utdanning gjennom skatteseddelen. Samtidig har de som kommer fra de lavere sosiale lag, en mye lavere deltakelse i høyere utdanning enn de fra høyere sosiale klasser. Dette betyr at det skjer en overføring av midler fra den delen av befolkningen med lavest inntekt/formue til den delen av befolkningen med høyest inntekt/formue.

Det konkluderes videre med at de ferdige kandidatene som er i arbeid, bør gi et større bidrag til utgiftene til høyere utdanning i fremtiden.

Organisering

Den statlige støtte i England blir fordelt av ulike enheter. Studentene må søke om studiestøtte i form av støtte til studieavgifter, lån og stipend ved sin «Local Education Authority» (LEA). Hvis studenten ønsker å søke om såkalte «Hardship loans» eller «access funds», må studenten henvende seg til utdanningsinstitusjonen. «Hardship loans» og «access funds» er støtte til dekning av leveomkostninger til studenter som kommer i, eller sannsynligvis vil komme i, alvorlige finansielle vanskeligheter. Fra 1990-91 er det imidlertid det statseide «The Loan Company» som har utviklet seg til å bli den sentrale virksomhet for finansiering av livsoppholdet under utdanningen for engelske studenter.

Hovedmålet for studiefinansieringen

Hovedmålet med studiefinansieringen i Storbritannia er å sette individer i stand til å nyte godt av høyere utdanning når de har evner og forutsetninger for det, uavhengig av sin bakgrunn og økonomiske hensyn. Studiestøtten blir

52. Rapport juli 1997, «Higher education in the learning society»

ikke primært sett på som familiens ansvar. I mange år har det likevel vært antatt at det er riktig at studenten og/eller dennes familie bør bidra til studentens utdanning når de har råd til dette. Dette er grunnen til at studiestøtten behovsprøves.

Skolepenger/studieavgifter

Den 24. juli 1997 kunngjorde den britiske regjeringen radikale forslag til endringer i studiestøttesystemet til høyere utdanning. Hovedforslagene var følgende:

- En årlig undervisningsavgift tilsvarende ca. en fjerdedel av gjennomsnittskostnaden for et kurs/studium, men fortsatt gratis undervisning for studenter fra familier med lav inntekt.
- Undervisningsavgiften for høsten 1998 er maks. 1000 pund per år avhengig av foreldrenes inntekt. Det er bygd inn en sikkerhetsmekanisme i systemet mot en økning av studieavgiftene ut over inflasjonsraten. Fra høsten 1999 øker maksimal studieavgift til 1025 pund. Ved å knytte studieavgiftene til studentens og familiens evne til å betale sikrer systemet at studenter fra lavinntektsfamilier er beskyttet. Dette resulterer i at 1/3 av studentene betaler en del av studieavgiften, mens 1/3 ikke betaler noe. Bare de som har råd til det, betaler studieavgiftene fullt ut.
- Studieavgiftene skal balanseres med økte studielån til studentenes leveomkostninger.
- Forsiktig vurdering av muligheten til å opprette innkrevingsmekanismer («collection mechanisms») gjennom skattesystemet.

Studenter som kommer fra land utenfor EU-området, bl.a. EØS-land, og som ønsker å studere ved en utdanningsinstitusjon i Storbritannia, må betale fullt ut det utdanningen koster.

Myndighetene i Storbritannia mener at det er riktig at staten, for å sikre landets fortsatte konkurranseevne, bør bidra til å dekke en del av kostnadene ved høyere utdanning. Samtidig er det rimelig at alle som nyter godt av høyere utdanning, også bidrar til å dekke en del av kostnadene ved sin utdanning. I Storbritannia tjener generelt de med høyere utdanning i gjennomsnitt dobbelt så mye som dem uten utdanning. Sannsynligheten for å bli arbeidsledig er også mye mindre for dem med høyere utdanning. I Storbritannia er det registrert at gevinsten ved å ta høyere utdanning er spesielt stor for kvinner.

Behovsprøving

Tidligere besto den offentlige støtte av en behovsprøvd stipendtildeling, både for å dekke eventuelle studieavgifter og til livsopphold. Fra 1990-91 har stipenddelen blitt gradvis redusert og erstattet med lån. Frem til 1999-2000 kunne lånet bli tildelt uavhengig av foreldrenes inntekt. Med innføringen av studieavgift på 1000 pund ble utdanningslånet økt tilsvarende, samtidig som resten av det tidligere generelle utdanningsstipendet ble fjernet. Fra 1999-2000 vil også utdanningslånet bli behovsprøvd mot foreldrenes og eventuell ektefelles økonomi gjennom et relativt komplisert regelverk.

Når det gjelder behovsprøving av støtte, er studenten selvstendig om han/hun er 25 år eller eldre, har vært gift i minst 2 år eller har forsørget seg selv i de siste tre årene. Er studenten selvstendig, tas ikke foreldrenes inntekt med i betraktningen.

Støtteformer

I studieåret 1999-2000 gjelder følgende regler for studiestøtte:

Støtte til studieavgifter

Mange studenter vil være berettiget til å motta støtte til dekning av studieavgifter. Denne støtten blir behovsprøvd mot studentens egen og familiens inntekt. Beregninger viser at ca. 2/3 av studentene mottar hel eller delvis dekning av sine studieavgifter. Studenter som kommer fra lavinntektsfamilier, og som hadde vært berettiget til å motta maksimalt stipend for å dekke sine leveomkostninger under den gamle studiestøtteordningen, må ikke betale studieavgifter.

Lån

Lån er per i dag hovedkilden til dekning av leveomkostninger for britiske studenter. Omtrent 3/4 av det totale lånet er tilgjengelig for alle studenter, mens 1/4 blir behovsprøvd mot studentens egen og familiens økonomi. I Storbritannia opereres det med ulik kostnadsnorm avhengig av om studentene bor i London eller utenfor London.

Stipend

Noen studenter vil være berettiget til stipend for å dekke enkelte leveomkostninger. Stipendet er kun tilgjengelig for

- studenter med visse særlige forpliktelser (behovsprøvd)
- enslige studenter med barn (behovsprøvd)
- studenter med funksjonshemminger (disabled) eller liknende (ikke behovsprøvd)

«Hardship loans og access funds»

Disse typene av studiestøtte er hovedsakelig tilgjengelige for studenter som har vanskeligheter med å dekke sine leveomkostninger. Gjennom «Hardship loans» er opp til 250 pund per år tilgjengelig for en student. Studenten søker om lånet gjennom det colleget der han/hun studerer. Studenten må godtgjøre overfor utdanningsinstitusjonen at han/hun er i en finansiell krise. Utbetalingen av lånet gjøres gjennom «The Student Loan Company», og tilbakebetales på samme måte som det ordinære studielånet. «Access funds» er statlige penger som gis direkte til lærestedene for å støtte studenter med så alvorlige økonomiske problemer at de forhindres fra å studere. Størrelsen på fondet ved hver enkelt utdanningsinstitusjon er begrenset. Skolen bestemmer hvem som skal få støtte og hvor mye. I 1994-95 fikk en av tyve studenter denne typen støtte og mottok i gjennomsnitt 358 pund.

Tilbakebetaling

Renten ved tilbakebetaling av studielånet avhenger av inflasjonsraten. Dette betyr at det studentene betaler tilbake, vil være verdt det samme som det studentene lånte. Videre er tilbakebetalingen av lånet inntektsregulert. For de som starter tilbakebetalingen i år 2000, må inntekten overstige 10 000 pund per år. Hvis inntekten skulle være under 10 000 pund et år, må man ikke betale

tilbake noe på studielånet det året. Det skal betales 9 pst. av den inntekten som overstiger 10 000 pund. Lånet er et personlig lån. Det avskrives ved død, og når tilbakebetaleren fyller 65 år.

Den engelske stat har solgt store deler av den utestående fordringsmasse til private investorer. Det er likevel «The Student Loan Company» som står for forvaltningen av denne låneporteføljen etter at selskapet vant en anbudsrunde i konkurranse med andre selskaper. Inntekten fra salget av fordringsmassen vil bli gjort tilgjengelig for myndighetene for å dekke generelle utgifter. Inntektene vil spesielt bli brukt til å finansiere investeringer i offentlige nøkkeltjenester, som f.eks. utdanning.

Studier i utlandet

I studieåret 1995/96 studerte 0,8 pst. av studentene i Storbritannia i et annet EU- eller EØS-land.[53]

Erfaringene med det nye støttesystemet

Nylig frigitt statistikk for studieåret 1998-99, det første året med det nye studieavgiftssystemet, viser at rekrutteringen til høyere utdanning økte med 2 pst. fra 1997-98, som i seg selv var et rekordår. Tidlige tall for 1999-2000 viser at antallet søkere til høyere utdanning er stabilt. Dette indikerer at unge mennesker erkjenner investeringsverdien i høyere utdanning, og at de ikke har blitt skremt vekk pga. studieavgiftene og det nye studiestøttesystemet.

6.3.4 Tyskland

Organisering

Studiestøtten forvaltes av det tyske utdanningsdepartementet. Systemet BaföG (Bundesgesetz über individuelle Förderung der Ausbildung) består av stipend og lån.

Skolepenger/studieavgifter

Det er ikke skolepenger eller studieavgifter ved offentlig høyere utdanning i Tyskland, bortsett fra i to delstater (Baden-Württemberg og Berlin) der det er innført registreringsavgifter. Studentene i Tyskland betaler en administrasjonsavgift til sin studentsamskipnad *(Studentenwerk)* hvert semester.

Innføring av skolepenger/studieavgifter er et brennbart teme i Tyskland. Ifølge lov skal det ikke være skolepenger på tyske læresteder. I dagens situasjon står lovverket mot interessene til de enkelte lærestedene. Dette har ført til at spørsmålet om skolepenger stadig er til vurdering i Tyskland, men det er ikke innført i prinsippet ennå.

Behovsprøving

I Tyskland har foreldrene et økonomisk ansvar for sine barn til barna er 27 år gamle hvis de ikke er økonomisk uavhengige. Foreldrene har en lovbestemt forpliktelse til å bidra til sine barns økonomi under deres studietid. Behovsprøvingen av studiestøtten er streng, og studenten får bare støtte hvis

53. Se «Eurydice, Key topics in education», Volume I, 1999

verken foreldre eller ektefelle anses å kunne dekke studentenes leveomkostninger under studietiden. Hovedfinansieringskilden for studentens levekostnader er støtte fra familien. Over 80 pst. av studentene i Tyskland får støtte fra familien til å gjennomføre sine studier.

Studiestøttens størrelse avhenger av studentens egen inntekt, foreldrenes inntekt, ektefellens inntekt og av hvordan studenten bor. Når det gjelder foreldrenes inntekt, er det fastsatt et tak på ca. 7 560 NOK per måned. Hvis inntekten overstiger denne grensen, anses halvparten av det overskytende beløp å være tilgjengelig for forsørging av studenten, og studiestøtten blir dermed redusert.

Støtteformer

I Tyskland avhenger størrelsen på studiestøttebeløpet av om studenten bor i Øst- eller Vest-Tyskland pga. ulike bokostnader. Det gis videre ulikt støttebeløp til hjemme- og borteboere. Barnetrygd og skattelettelser gis til familien i den tid barna studerer.

Halvparten av den statlige studiestøtten består av stipend og den andre halvparten av lån. Stipenddelen er skattepliktig inntekt. En student som vil studere utenlands, kan få ekstra stipend. Særlig dyktige og begavede studenter kan få føderale stipend. Studentene omfattes av sosialforsikringssystemet. Studietiden gir pensjonspoeng, og studentene omfattes automatisk av en ulykkesforsikring.

Tilbakebetaling

Studielånet er helt rentefritt, både i studietiden og etter avsluttet utdannelse. Tilbakebetalingen av studielånet påbegynner 5 år etter at den siste støtten ble betalt ut. Lånet skal tilbakebetales innen 20 år. Studenter som tilhører de 30 beste prosentene i sin eksamensårgang, kan få mellom 15 og 25 pst. av sin gjeld avskrevet. Gjelden kan også bli avskrevet for studenter som gjennomfører sin utdanning raskere enn den normerte studietiden.

Studier i utlandet

I studieåret 1995-96 studerte 1,6 pst. av studentene i Tyskland i et annet EU- eller EØS-land.[54]

6.3.5 Belgia

Organisering

I Belgia administrerer Utdanningsdepartementet studiestøtten. Det er studieavgifter for offentlig høyere utdanning.

Skolepenger/studieavgifter

I 1998 lå studieavgiften *(basic fees)* på ca. 6 150 NOK per år.

Ulike reduksjoner av studieavgiften kan innvilges avhengig av om studenten kommer fra den franske eller flamske delen av Belgia *(French and Flemish communities).*

54. Se «Eurydice, Key topics in education», Volume I, 1999

Behovsprøving

Stipendets størrelse reguleres etter foreldrenes inntekt, og studielånet avhenger av familiens størrelse og foreldrenes inntekt.

Foreldrenes ansvar for å finansiere sine barns utdanning står veldig sterkt i Belgia. Dette viser seg bl.a. i at foreldrene har en lovbestemt plikt til å sørge for sine barns utdanning. Oppfyller ikke foreldrene denne plikten, kan de bli stevnet for en egen voldgiftsrett. Forsørgelsesplikten opphører først når studenten har oppnådd sin første akademiske grad, som gir studenten mulighet til å starte en yrkeskarriere.

Ca. 60 pst. av de belgiske studentene bor hjemme hos sine foreldre. I Belgia finnes det mange private stiftelser og fond som bevilger stipend og lån til studentene. Noen regioner gir studenter fra regionene økonomisk støtte under deres studier. Bankene kan også bevilge særskilte lån for studenter, slik som de fleste universitetene også kan. En student blir regnet som selvstendig, dvs. at det ikke foretas behovsprøving mot foreldrenes inntekt, hvis han/hun har hatt egen inntekt i de siste 18 månedene eller er gift. Er studenten gift, skjer det en behovsprøving mot ektefelles inntekt.

Støtteformer

Det er visse betingelser for at en student kan få stipend. For det første er det et krav om at studenten studerer på heltid. Studenten kan videre ikke være over 35 år om han/hun tar første året av en høyere utdanning. Studenten kan heller ikke være under 17 år. Studenten kan få stipend hvis foreldrenes og studentens egen inntekt ikke overstiger et visst beløp. For hvert familiemedlem forhøyes inntektstaket.

Studielån ble i 1998 kun gitt til studenter fra den franske delen av Belgia, og kun til studenter som kom fra familier med minst tre barn. Ca. 5 pst. av studentene oppfylte kravene for å få lån. Lånebeløpet avhenger igjen av foreldrenes inntekt og av hvor mange barn det er i familien. Studenten kan ikke være eldre enn 35 år for å ta opp studielån.

Tilbakebetaling

Renten på studielånet begynner å løpe med én gang, men er fast både under studietiden og tilbakebetalingstiden. Studielånet skal tilbakebetales gjennom 10 tilbakebetalinger, én per termin, f.o.m. den 1. april det påfølgende år etter at studenten har avsluttet sine studier. Lånet er personlig og blir avskrevet ved tilbakebetalerens død.

Studier i utlandet

I studieåret 1995-96 studerte 2,2 pst. av studentene i Belgia i et annet EU- eller EØS-land.[55]

6.3.6 Frankrike

Et av hovedprinsippene i den franske lovgivning er at foreldrene har en plikt til å skaffe sine barn en relevant utdanning. I Frankrike har således foreldrene et ansvar for sine barn til de er 25 år gamle. Utdanningen er gratis, og

55. Se «Eurydice, Key topics in education, Volume» I, 1999

skolepenger og studieavgifter eksisterer i prinsippet ikke ved offentlige læresteder, kun en registreringsavgift. Som en kompensasjon for foreldrenes ansvar er det gjennomført en rekke direkte og indirekte økonomiske tiltak som skal sette foreldrene i stand til dekke barnas kostnader under utdanning.

Støtteformer

I det franske system finnes det således et todelt støttesystem med direkte og indirekte støtte. Den direkte støtten består bl.a. av følgende elementer:

- *Stipend som er behovsprøvd* etter egne, ektefellens og foreldrenes inntekter. Stipendet er blant annet gradert etter hvor mange andre barn foreldrene har under utdanning, og hvor langt det er mellom foreldrehjemmet og lærestedet.
- *Stipend etter faglig forsinkelse.* Etter individuell vurdering kan det innvilges stipend til personer som ikke har gjennomført eksamen, og som fortjener en ny mulighet.
- *Rentefrie statslån* kan innvilges i spesielle tilfeller.
- *Unntak fra registreringavgift* (behovsprøvd).
- *Statsgaranterte lån.* I helt spesielle tilfeller kan det innvilges lån i banker som har inngått avtale med utdanningsdepartementet. Meget lite benyttet.

Den indirekte støtten består bl.a. av følgende deler:

- *Skattefradrag.* Det finnes regler for både trekk i inntekt og trekk i skatt som er ment å kompensere for foreldrenes utgifter i forbindelse med barnas utdanning.
- *Tilskudd til boutgifter.* For å sikre at boutgiftene er på et rimelig nivå, kan det refunderes penger for boutgifter over et visst nivå, uansett om dette er på det private husmarkedet og uavhengig av foreldreøkonomi. Det finnes også visse individuelle støttemuligheter for studenter som bor i boliger som blir finansiert gjennom statlige fond.
- *Sykeforsikring.* Den franske stat innvilger støtte i forbindelse med sykeforsikringer.
- *Studentvelferd.* I likhet med ordninger i en rekke andre land ligger det indirekte subsidieordninger i den alminnelige studentvelferden, studentkantiner, studentboliger, kulturaktiviteter osv.

Det bør understrekes at man i Frankrike satser mye på denne typen indirekte støtte til foreldre og studenter, fremfor direkte støtte til studentene i form av lån og stipend.

Tilbakebetaling

Vil studentene låne penger for å finansiere sine studier, må de normalt henvende seg til en privat bank. Mange banker tilbyr særlige studentlån med en noe lavere rente enn vanlige banklån og mer tilpassede tilbakebetalingsvilkår. For å innvilge lån krever bankene en form for garanti, f.eks. fra foreldre eller ektefelle. Banken og studenten avtaler lånevilkårene.

Studier i utlandet

I studieåret 1995-96 studerte 1,4 pst. av studentene i Frankrike i et annet EU- eller EØS land.[56]

6.3.7 Spania

Når en skal vurdere støttesystemene i landene rundt Middelhavet, er det viktig å ta i betraktning at det å bekoste barnas utdanning primært har vært å anse som et privat anliggende. Kostnader i forbindelse med livsoppholdet under utdanning er derfor i hovedsak dekket gjennom familiene[57]. Sammenliknet med støttesystemene i Nord-Europa er derfor disse systemene langt mindre utviklet og langt mindre omfattende.

Utdanningsdepartementet har det sentrale ansvaret for utvikling av støtteprogrammene i Spania, med et lite unntak for Baskerland, selv om det også der er et sammenfallende regelverk. Det nasjonale systemet for utdanningsstøtte består av tre former for stipend:

- Stipend for å dekke skolepenger/studieavgifter. Disse midlene blir direkte kanalisert til lærestedene for å dekke avgiftene for de som kan tildeles disse stipendene.
- Stipend for å dekke direkte kostnader i høyere utdanning. Stipendet er ment å dekke tre former for kostnader: bokostnader, bøker og materiell og reisekostnader.
- Behovsprøvd stipend. Dette er et stipend som er ment å dekke en del av kostnadene til livsopphold for studenter fra de fattigste familiene.

I tillegg til de nasjonale programmene finnes det en del programmer som er utviklet på regionalt nivå. De viktigste er:

- Støtteprogrammer i Baskerland. Baskerland har en utstrakt autonomi i forhold til de sentrale myndigheter. I praksis vil programmene ofte være sammenfallende.
- Andre supplerende regionale støtteprogrammer. Mange regionale enheter har etablert regionale støtteprogrammer for å supplere de nasjonale programmene. Som oftest er de økonomiske vilkår noe mindre restriktive i de regionale programmene.
- Stipend og lån fra finansinstitusjoner og private banker. Mange lærested er har avtaler med private banker om å tilby lån til studentene for å dekke studieavgifter. Normalt er dette lån som blir tildelt på markedsvilkår, men det finnes også avtaler som sikrer lempeligere vilkår. Det finnes også ulike fond/stiftelser som tilbyr stipend til doktorgradsprogrammer. I tillegg er det utviklet avtaler mellom lærstedene og private selskaper om stipendiering av visse former for profesjonsstudier.

Studier i utlandet

I studieåret 1995-96 studerte 1,1 pst. av studentene i Spania i et annet EU- eller EØS-land.[58]

Boks 6.2 Ikke-nordiske land i Europa

- Stor variasjon i løsninger med direkte og indirekte støtte
- Ordningene gjenspeiler i høy grad de sosiale og økonomiske strukturer i de enkelte land

56. Se «Eurydice, Key topics in education», Volume I, 1999
57. «Private Costs of Higher Education in Spain«», Mora og Garcia, European Journal of Education,Vol. 34 No. 1 1999
58. Se «Eurydice, Key topics in education», Volume I, 1999

- Betydelig innslag av behovsprøving mot familieøkonomi
- Kan være store stipend, men til få studenter
- En utvikling mot større innslag av skolepenger og brukerbetaling i flere land

6.4 Utdanningsstøtten i de nordiske land

6.4.1 Danmark

Litt historikk

Fra 1988-89 ble det iverksatt en viktig reform i det danske utdanningsstøttesystemet. Det nye systemet ble basert på en økt vektlegging på stipend og mindre på lån. Studentene fikk en større økonomiske frihet, samtidig som det ble stilt større krav til studentenes gjennomføring av studiene. Bakgrunnen for reformen var at mange studenter brukte for lang tid på studiene sine i forhold til normert studietid. Problemene var størst blant studerende i samfunnsvitenskapelige og humanistiske fag. Danmark var i denne perioden inne i en situasjon med stor arbeidsledighet og fokusering på gjeldsproblemene blant befolkningen. Dette var en faktor som bidro til den ovennevnte reformen.

Fra 1991 til 1997 steg antallet støttemottakere i Danmark med ca. 80 000 (41 pst.). Også støttefrekvensen har steget kraftig i samme periode, især for 18-19-åringene. De vesentligste årsakene til det økende antall støttemottakere er dels en økende utdanningsfrekvens innenfor både ungdomsutdanninger (videregående utdanning) og de videregående utdanninger, dels lempeligere støtteregler særlig for 18-åringene, samt skjerpede regler for mottakelse av visse andre offentlige ytelser.

Stipendutgiftenes andel av BNP utgjorde i 1991 0,52 pst. og i 1997 0,58 pst. Stipendsatsene i denne perioden er ikke blitt forhøyet ut over den løpende prisregulering. Derimot er stipendsatsene blitt redusert, og de 19-åriges støtte blitt gjort foreldreavhengig. Hertil kommer at borteboende under 20 år i ungdomsutdanningene som hovedregel kun får støtte etter hjemmeboersatsen. De stigende utgiftene skyldes etter dette vesentlig flere støttemottakere, som tildeles støtte etter litt lavere satser enn tidligere.

I en europeisk undersøkelse fra 1999[59] som sammenlikner studiefinansieringen i EU- og EFTA-landene, er det antatt at det er Danmark som har den dyreste studiefinansieringen i Europa. Denne sammenlikningen er gjort ut ifra hvor stor andel av brutto nasjonalprodukt som det enkelte land bruker på studiefinansiering.

Organisering

I Danmark foregår behandlingen av søknader om lån og stipend desentralisert gjennom egne kontorer på lærestedene. I alt er det ca. 2400 ansatte ved lærestedene som er helt eller delvis beskjeftiget med dette arbeidet. Den sentrale overordnede virksomhet for dette arbeidet er Statens Uddannelsesstøtte - SU-styrelsen. SU-styrelsen behandler klager før de eventuelt sendes over til klagenemnda. Fra 1998 er SU integrert som en del av departementets styringsstruktur og er statsrådens nærmeste rådgiver i spørsmål som angår utdanningsfinansiering.

59. Se «Eurydice, Key topics in education», Volume I, 1999

Krav om tilbakeføring av uberettiget støtte foretas av SU-styrelsen. Etter at søkeren er blitt tilbakebetaler, overføres kravet til «Finansstyrelsen» (tidligere «Statens Hypotekbank»), som forvalter og foretar innkreving av lånet.

Skolepenger/studieavgifter

Det er ikke skolepenger eller studieavgifter ved offentlig videregående opplæring og høyere utdanning i Danmark.

Støtte til videregående opplæring («ungdomsutdanninger»)

Elever kan få utdanningsstøtte (SU) fra kvartalet etter at de er fylt 18 år. Noen betingelser må være oppfylt for å få SU:

- Eleven må ta en utdanning som gir rett til støtte.
- Eleven må være studieaktiv.
- Eleven må ikke samtidig få annen form for offentlig støtte som tar sikte på å dekke de alminnelige levekostnadene.
- Eleven må være dansk statsborger eller kunne sidestilles med dansk statsborger.
- Det er et tak på hvor mye elevene kan tjene ved siden av støtten.

Foreldrene får barnetrygd til barna deres er 19 år. I Danmark opereres det med et aldersskille på 20 og over. Før eleven fyller 20 år, skjer det en behovsprøving av SU mot foreldreinntekten.

Elever på 18 og 19 år er avhengige av foreldreinntekten ved beregning av stipend. Hvis foreldrenes samlede korrigerte inntektsgrunnlag overstiger 366 158 (1999) DKK tildeler SU-styrelsen eleven grunnstipendet. Er inntektsgrunnlaget 209 542 (1999) DKK eller mindre, er eleven berettiget til maksimalt stipend. Stipendet blir utbetalt i månedlige rater. Det skilles mellom støtte til hjemmeboere og borteboere. I 1999 kan alle elever få et grunnstipend på 1 210 DKK per måned. Avhengig av foreldreinntekten kan det gis et tillegg til grunnstipendet, så stipendet til sammen utgjør 1 906 DKK per måned.

For borteboere med dispensasjon fra satsen som hjemmeboere er grunnstipendet på 2 419 (1999) DKK per måned. Borteboende elever kan få dispensasjon og få satsen for borteboere hvis visse betingelser er oppfylt. Betingelsene går på avstand mellom foreldrehjem og skole, reisetid, at eleven har vært borteboende i minst 12 måneder før eleven ble støtteberettiget, og særlige forhold i hjemmet. Det er skolen som avgjør om betingelsene er oppfylt. Avhengig av foreldreinntekten kan det gis et tillegg til grunnstipendet, så det samlede stipend høyst utgjør 3 775 (1999) DKK per måned.

Stipendet er skattepliktig inntekt. SU-styrelsen trekker skatt av stipendet før det utbetales. Ved utbetalingen blir skatten trukket fra på grunnlag av den enkeltes skattekort.

Studielånet er på 1 962 DKK per måned. Det kan forhøyes for elever på 18 og 19 år som pga. foreldreinntekt får mindre enn 1 906 DKK i stipend per måned. Det gjelder de samme betingelser for å motta studielån som for å motta stipend.

18- og 19-åringer kan, hvis de ikke får det maksimale stipend pga. foreldrenes inntekt, få forhøyet studielånet tilsvarende det de får mindre enn maksimalt stipend. Utnyttes ikke muligheten for å få forhøyet studielånet, skjer det istedenfor en tilsvarende forhøyelse av fribeløpet. Det er bare stipendet som

blir redusert, eventuelt bortfaller på grunn av foreldrenes inntekt. Studielånet reduseres ikke, men kan forhøyes i takt med bortfallet av stipendet.

Støtten kan gis uten en fast tidsgrense på forhånd til elever ved ungdomsutdanninger, dvs. inntil utdanninngen er avsluttet. Utbetalingen av støtte skjer i månedlige rater.

I 1999 er fribeløpet 4 878 DKK de månedene som eleven får SU, dvs. 58 536 DKK i året hvis eleven får SU i 12 måneder. Fribeløp og inntekt beregnes for hele året. Det er årsfribeløpet som ikke må overskrides. Ektefelles formues- og inntektsforhold er uten betydning for støttetildelingen.

Støtte til høyere («videregående») utdanninger

For at en student skal få rett til støtte må, utdanningen være offentlig godkjent, være av minst tre måneders varighet, være tilrettelagt som heltidsundervisning, samt være ulønnet. Studenten må videre være dansk statsborger eller sidestilt med dette, være studieaktiv og ikke få annen offentlig støtte til å dekke leveomkostninger.

I «videregående utdanninger» består utdanningsstøtten av stipend, studielån og sluttlån. Stipend og studielån tildeles sammen. Sluttlån tildeles alene. Studenter i høyere utdanning får stipend og studielån i form av et klippekort. Klippekortet er det populære navnet på en ordning der de studentene som tar en høyere utdanning, får tildelt et bestemt antall måneders støtte, som de kan bruke som et klippekort. Det er allikevel ikke slik at studentene får et kort i hånden som det skal klippes i. Det er kun tale om en målestokk for hvor lang tid man kan få støtte for. I 1988 ble det gjennomført vesentlige innstramminger i tidsnormeringen for enkelte studier, samtidig som studieløpet ble sterkere strukturert. Ingen universitetsstudier (med unntak av medisin) fikk vare lenger enn fem år.

Det gis i utgangspunktet støtte til normert studietid for utdannelsen + 12 måneder (støttetiden). Støtte tildeles innenfor et 6-årig klippekort med 70 klipp (rammen). Det gjelder de samme betingelsene for å få støtte som ved ungdomsutdanningene, se over.

Klippekortet gir de utdanningssøkende selv mulighet til å bestemme støttens plassering innenfor selve studieforløpet. De 12 ekstra klippene som gis som tillegg til den normerte studietiden kan brukes hvis studenten blir forsinket i sin utdanning eller i en periode da studenten ønsker å fordype seg i en bestemt del av utdanningen. Studenten kan selv bestemme når det skal utbetales støtte i perioder da betingelsene er oppfylt. Klipp kan spares opp til senere bruk, enten ved bortvelging eller ved å gjennomføre utdanningen på kortere tid enn den normerte. De oppsparte klippene kan brukes til å fordoble støtten i de siste 12 måneder av utdanningen.

Det kan ses bort fra forbrukt støttetid hvis studenten av helt spesielle grunner ikke har hatt mulighet til å studere i perioden. Dette gjelder ved studentpolitisk arbeid i inntil ett år, ved sykdom, graviditet, fødsel og vitenskapelig arbeid. Gis det dispensasjon, tildeles da ekstra antall klipp tilsvarende det tidsrom det er gitt dispensasjon for.

Stipend blir utbetalt i månedlige rater. Stipendet er skattepliktig inntekt. Skatt trekkes før stipendet utbetales. Hjemmeboende studenter får 1 906 DKK per måned i stipend i 1999. Borteboende får 3 775 DKK per måned.

Den studerende kan i 1999 få 1 962 DKK i studielån per måned sammen med stipendet. De samme betingelser gjelder for å motta studielån som stipend. Utbetaling skjer i månedlige rater.

Hvis en student har brukt opp støttemulighetene sine i klippekortet, og er i det siste året av en videregående utdanning, har han/hun mulighet til å søke sluttlån. I 1999 er dette på 5 060 DKK i måneden. Sluttlånet kan gis i maksimalt 12 måneder. Utbetaling skjer i månedlige rater.

Både ordinært studielån og sluttlån forrentes fra den 1. i måneden etter utbetalingen. Lån og de påløpte renter forrentes med 4 pst. i året i utdanningsperioden. Denne rentesatsen er fastsatt ved lov.

Fribeløp og inntekt regnes for hele året. Fribeløp: 12 x 4 878 DKK = 58 536 DKK. For hver måned en student bortvelger SU, blir fribeløpet øket til 12 183 DKK. For hvert barn en student har under 18 år, forhøyes årsfribeløpet med 17 619 DKK. Når året er omme, foretar SU-styrelsen den endelige støttetildeling ved å sammenlikne den studerendes egeninntekt i støtteåret med årsfribeløpet. Opplysninger om støttemottakerens inntekt i støtteåret innhenter SU-styrelsen fra Told- og skattestyrelsen.Den danske *kostnadsnormen* er på 5 737 DKK, noe som ligger litt under den norske kostnadsnormen på 6 625 kroner. Dette utjevnes imidlertid av at man i Danmark tildeler støtte for 12 måneder i året.

Det danske støttesystemet baserer seg hovedsakelig på stipend til støttemottakerne. I 1992 utgjorde stipendet for en borteboende student i høyere utdanning 69 pst. av den danske kostnadsnormen. I 1998 utgjorde stipenddelen 65,8 pst. av støtten. Det er imidlertid viktig å understreke at stipendet er skattepliktig inntekt. Ved utbetalingen blir skatten trukket fra på grunnlag av den enkeltes skattekort. Hvis vi tar hensyn til skatten, utgjorde «nettostipendet» knapt 60 pst. av kostnadsnormen i 1992 og i underkant av 58 pst. i 1997.

Studier i utlandet

I studieåret 1995-96 studerte 2,8 pst. av studentene i Danmark i et annet EU- eller EØS-land.[60]

Støtte til voksenopplæring i Danmark

I Danmark finnes det tre ulike støtteordninger for voksne som tar etter- og videreutdanning:

- Utdanningspermisjonsordningen som administreres av arbeidsformidlingen og som gjelder personer over 25 år, både arbeidstakere og arbeidsledige, som har vært i arbeid i minst tre av de siste fem årene. Det gis bare støtte til fulltidsutdanning og i all hovedsak på videregående nivå. Støtte kan gis i inntil ett år.
- AMU-støtte til arbeidsmarkedskurs, fulltidsutdanning. Ordningen gjelder for arbeidsledige over 25 år, og det gis normalt støtte bare til korte, tilrettelagte utdanninger.
- Voksenutdanningsstøtte (VUS), som administreres av et eget sekretariat i SU-styrelsen (Statens Uddannelsesstøtte). Støtten kan gis til voksne mellom 25 og 60 år som bare har en kort utdanning fra tidligere, og den kan bare gis til utdanning på videregående nivå, både fulltids- og deltidsutdanning. Støtten gis i sin helhet som stipend og etter høyeste dagpengesats, som i 1998 er ca. kr 11 500 DKK per måned. VUS tildeles etter et klippekortsystem og kan gis i inntil 80 uker til utdanning som gir yrkes- eller studiekompetanse, i 40 uker til utdanning som er opprettet i henhold til lov,

60. Se «Eurydice, Key topics in education», Volume I, 1999

men som ikke gir slik kompetanse, og i 16 uker til andre typer utdanninger. Det kan i tillegg gis stipend til skolepenger. Det kan ikke gis voksenutdanningsstøtte dersom søkeren har rett til andre offentlige ytelser.

Unge i grunnutdanning og voksne som tar høyere utdanning som ikke kommer inn under de ovennevnte ordninger for støtte til voksenopplæring, kan søke ordinær SU (Statens Uddannelsesstøtte), dvs. at de søker lån/stipend etter gjeldende regler i den ordinære studiefinansieringsordningen.

SUs erfaringer med støttesystemet for voksenopplæring er at det er komplisert med tre forskjellige ordninger for finansiering.[61]

Tilbakebetaling

Lånet belastes med renter og rentesrente i studietiden. Renten er per i dag på 4 pst. Etter at utdanningen er avsluttet, er renten på studielånet lik Nationalbankens diskonto med et prosenttillegg eller fradrag. Tillegget eller fradraget fastsettes hvert år i finansloven (= statsbudsjettet). Per i dag er renten på 3,75 pst. per år. Denne reguleringen av renten gir i dag det noe pussige utslaget at renten under studietiden er høyere enn renten i tilbakebetalingsfasen! Låntakerne kan foreta frivillige innbetalinger før tilbakebetalingstidspunktet er inntrådt.

Tilbakebetalingen av studielånet skal begynne 1 år etter utløpet av det støtteåret som utdanningsperioden opphører i, dvs. at den betalingsfrie perioden vil variere. Studielån betales tilbake med like store ytelser hver annen måned. Tilbakebetalingsperioden utgjør minst 7 år og høyst 15 år. Betalingsutsettelse og lemping i betalingsvilkår kan innvilges pga. arbeidsledighet, sykdom, fødsel, verneplikt osv.

6.4.2 Sverige

Utdanningsfinansieringen i Sverige er tredelt og består av
- studiehjelp for elever i alderen 16-19 år i gymnas
- studiemedel til elever og studenter over 19 år
- særskilt voksenstudiestøtte og særskilt utbildningsbidrag

Organisering

Den sentrale statlige virksomhet for utdanningsstøtte i Sverige er Centrala Studiestödsnämnden (CSN). Hovedkontoret er plassert i Sundsvall, men det er etablert 26 regionkontorer rundt om i landet.

Skolepenger/studieavgifter

Det er ikke skolepenger eller studieavgifter ved offentlige skoler i Sverige.

61. Den danske regjering oppnevnte i mars 1998 et embedsmannsutvalg til å gå igjennom voksen- og etterutdanningssystemet slik det er lagt opp i dag, og fremme forslag til en forenkling og høyere grad av samordning og målretting av innsatsen. Utvalgets vurderinger og anbefalinger er presentert i utredningen Mål og midler i offentligt finansieret voksen- og efterutdannelse, som ble lagt frem av Finansministeriet høsten 1999, jf. kapittel 11.

Antall måneder med studiestøtte

I Sverige tildeles studiestøtte i 9 måneder i året.

Støtte til videregående opplæring (studiehjelp)

Aldersskillet i Sverige er 20 år, slik at behovsprøvingen mot foreldreøkonomien varer ut «gymnasskolan». All støtte under aldersskillet i Sverige blir gitt som stipend.

Studiehjelpen i Sverige er et ledd i samfunnets målsetting om å gi alle, uavhengig av sosial og økonomisk bakgrunn og bosted, mulighet til å få den utdanning man har forutsetninger og interesse for. Studiehjelpen er også en del av støtten til barnefamiliene, og skal bidra til å kompensere for familiens kostnader for barnets utdanning.

Familiepolitikk og utdanningspolitikk for denne aldersgruppen er sterkt integrert i Sverige. Her utbetales den allmenne barnetrygden til det året barnet fyller 16 år. Deretter erstattes dette med et nøyaktig like stort utdanningsstipend (studiebidrag), som forvaltes gjennom utdanningsstøtten CSN. Dette betyr at eleven ikke behøver å søke om studiebidraget. CSN får rapporter fra skolen om hvilke elever som deltar i undervisningen. Studiebidraget utbetales automatisk fra og med kvartalet etter at eleven er fylt 16 år. Følgende kostnadssatser blir lagt til grunn:

- Generelt utdanningsstipend tilsvarende barnetrygden uavhengig av foreldreøkonomien, 750 SEK per måned (1998).
- Ekstratillegg, behovsprøves mot elevens og foreldrenes økonomiske forhold. Prøvingen gjøres mot et økonomisk underlag som består av familiens beregnede inntekter. Det tas videre hensyn til eventuell formue. For dette ekstratillegget er det ingen nedre aldersgrense. Satsene i 1998 er følgende:

Tabell 6.1:

Økonomisk grunnlag	Bidrag per måned
Mindre enn 85 000 SEK	855 SEK
85 000-104 900 SEK	570 SEK
105 000-124 900 SEK	285 SEK

- Botillegg for borteboende elever etter avstand fra hjemmet (min. 1 190 SEK, maks. 2 350 SEK), uavhengig av foreldreøkonomien. Eleven kan få botillegg om han/hun er elev ved folkehøgskole, frittstående skole eller riksinternatskole. Reisetiden mellom hjemmet og skolen må være på minst to timer per dag. Skal eleven gå på en frittstående skole eller en riksinternatskole, kan han/hun kun få botillegg hvis tilsvarende utdanning ikke finnes på hjemstedet. For dette tillegget finnes det heller ingen aldersgrense.

Maksimalt stipend for en hjemmeboende i Sverige blir 14 950 SEK. Maksimalt stipend for en borteboende blir 38 450 SEK. En elev som går på gymnaset, får støtte uten kontroll av studieresultat. For et normalt skoleår gis utdanningsstipendet og ekstratillegget for ni måneder per år. Det samme gjelder botillegget

dersom eleven er borteboende hele studieåret. Studiehjelp bevilges i høyst tre år.

Studiehjelpen er et blandingsforhold mellom stat og kommune. Kommunen har ansvaret for utgifter til daglige reiser for eleven. Hjemkommunen gir videre en økonomisk støtte for borteboere.

Støtte til høyere utdanning (studiemedel)

«Studiemedel» er betegnelsen på den støtten som gis til elever og studenter fra det året de fyller 20 år, dvs. at den både kan gis til videregående opplæring og til høyere utdanning. Det kan maksimalt tildeles støtte for år i videregående opplæring og for 6 år i høyere utdanning. «Studiemedel» kan gis for lengre tid bare hvis det finnes særskilte grunner for det.

Det kan gis «studiemedel» for å studere ved universitet, høgskole eller annen postgymnasial utdanning. «Studiemedel» bevilges senest det år studenten fyller 45 år, men finnes det særlige grunner, kan «studiemedel» gis også etter 45 års alder.

«Studiemedel» skal finansiere studier slik at alle får samme beløp for samme studietid uansett alder, familiesituasjon og bosted. «Studiemedel» består av stipend og studielån. Satsene for 1998 er følgende:

Stipend	1 973 SEK[4]
Lån	5 125 SEK
Samlet støtte	7 098 SEK

Den svenske regjeringen har lagt frem en proposisjon om et nytt og reformert studiestøttesystem, som foreslås innført fra 1. juli 2001, «Et reformerad studiestödssystem prop. 1999/2000: 10». Den generelle stipendandelen foreslås her økt fra dagens 27,8 pst. til 34,5 pst. av totalt støttebeløp. En høyere stipendandel foreslås på 82 pst. for særlig prioriterte studentgrupper, for eksempel lavt utdannede som studerer på grunnskole- eller gymnasnivå.

Maksimalt støttebeløp for ett år er i 1998 63 882 SEK. «Studiemedel» kan bevilges for heltidsstudier eller deltidsstudier. Heltidsstudenter er i Sverige de som anvender minst halvparten av sin arbeidstid til studier. «Studiemedel» kan søkes for en eller to terminer om gangen.

Har studenten en inntekt som overstiger visse fribeløp, minsker studiestøtten. Stipend og studielån minsker proporsjonalt. Hvert månedsbeløp minsker med en niendedel av den del av inntekten som overstiger det aktuelle fribeløpet. Fribeløpet er dessuten høyere i høstsemesteret enn i vårsemesteret hvis terminen er 3,5 måneder eller lengre. Grunnen til dette er at større deler av inntekten i sommerferien oftest ligger på andre del av kalenderåret.

Tabell 6.2: Endringer i fribeløpet i Sverige måned for måned i 1998[1]: Fribeløp - heltidsstudier

Studietid	1.7-31.12	1.7-30.6
4,0 md.	30 940	27 300
4,5 md.	30 940	23 660
5,0 md.	25 480	20 020

[1] I Regjeringens proposisjon 1999/2000: 10 foreslås det at fribeløpet økes kraftig, fra 54 000 kr per år til 91 000 kr per år. Dette vil tilsvare et fribeløp på 7583 kr per måned. Inntekt over fribeløpet foreslås å redusere «studiemedlen» med 50 pst. av overskytende inntekt.

Behovsprøvingen mot egen inntekt skjer for hele året. Formue påvirker ikke retten til «studiemedel». Ektefelles eller foreldres økonomi har heller ingen betydning når det gjelder muligheten til å få «studiemedel».

Utbetaling skjer én gang per måned. Pengene settes direkte inn på mottakerens konto.

For å få fortsatte «studiemedel» må studenten oppnå slike studieresultater at det er sannsynlig at han/hun kan sluttføre utdanningen innenfor normert studietid. For heltidsstudenter på høyskolenivå er hovedregelen at de må følge studieplanen, dvs. klare minst 20 poeng per termin (4,5 md.) for å få nye «studiemedel». Det påløper renter på studielånet i studietiden. Renten fastsettes av Regjeringen hvert år på bakgrunn av statens innlånsrente justert for skatteeffekten. Renten i 1999 er på 4,1 pst.

Om den studerende har store ekstrakostnader pga. studiene, kan det i visse tilfeller bevilges ekstra «studiemedel» for disse kostnadene. Dette tillegget gis i sin helhet som lån.

I Sverige har de som har fått bevilget «studiemedel» en særlig forsikringsordning. Den studerende får beholde «studiemedlen» når han/hun er syk, under forutsetning av at han/hun melder fra om sykdommen til forsikringskassen, og forsikringskassen har godkjent sykdomsperioden. Denne ordningen innebærer også at den som er syk lenger enn i 30 dager, og derfor ikke kan studere, kan få lånedelen av «studiemedlen» avskrevet[62].

Studier i utlandet

I studieåret 1995-96 studerte ca. 5 pst. av studentene i Sverige i et annet EU- eller EØS-land.[63]

Særskilt voksenstudiestøtte og særskilt utdanningsbidrag

Kunnskapsløftet er en femårig satsing på voksenopplæring som ble satt i gang fra 1. juli 1997 i Sverige. Ordningen er omtalt i NOU 1997: 25.

Det finnes tre ulike finansieringsordninger for voksne i etter- og videreutdanning i tillegg til den ordinære studiestøtten. Alle ordningene administreres av Centrala Studiestödsnämnden (CSN). Det betales skatt av støtten til voksenopplæring, og den behovsprøves mot andre inntekter.

- Særskilt voksenstudiestøtte (SVUX) - gjelder søkere som har vært minst fire år i arbeid, og kan gis til grunnskoleutdanning og videregående opplæring. Den kan også gis til noen studier på høgskolenivå (yrkesteknisk eksamen, spesialpedagogikk, visse naturvitenskapelige og tekniske høgskoleutdanninger). Støtten beregnes ut fra det beløpet søkeren er berettiget til i dagpenger ved arbeidsledighet, og stipenddelen er 65 pst. av maksimalt månedsbeløp. Det kan i tillegg ytes lån tilsvarende differansen mellom maksimale dagpenger og stipendet.
- Særskilt voksenstudiestøtte for arbeidsledige (SVUXA) - gjelder arbeidsledige søkere over 21 år som bl.a. må ha arbeidet i minst tre år tidligere. Støt-

62. I Regjeringens proposisjon 1999/2000: 10 foreslås det at stipenddelen av studiestøtten skal gi grunnlag for pensjon.
63. Se «Eurydice, Key topics in education», Volume I, 1999

ten gis til grunnskoleutdanning og videregående opplæring og beregnes etter samme regler som SVUX.

- Særskilt utdanningsstipend (UBS) - gjelder søkere over 25 år som er arbeidsledige med rett til dagpenger ved studiestart, eller arbeidstakere i minst halv stilling i fem år og med rett til dagpenger. UBS gis til grunnskoleutdanning, videregående opplæring, folkehøgskole eller orienteringskurs på samme nivå. Stipendet tilsvarer det beløp søkeren ville ha rett til i dagpenger, og kan gis for maksimalt 12 måneder regnet som fulltidsutdanning.

Det bevilges et fast årlig beløp til hver av de tre ordningene. Dersom det kommer inn søknader fra flere enn det er midler til å bevilge støtte til, må CSN foreta et utvalg når det gjelder SVUX og UBS, mens når det gjelder SVUXA, bevilges det støtte etter hvert som søknadene kommer inn og til bevilgningen ev. er brukt opp.

Søkere som ikke kommer inn under de ovennevnte ordningene, kan søke om ordinær studiestøtte («studiemedel»), som består av en lånedel og en stipenddel.

Tilbakebetaling

I Sverige opereres det med minst et halvt års betalingsfritak. En student som får «studiemedel» for siste gang i et høstsemester får et helt års betalingsfritak.

Sverige praktiserer et system med inntektsavhengig nedbetaling av terminbeløp (IATB). Det innbetales 4 pst. av bruttoinntekten året før. Om studenten begynner å nedbetale lånet f.eks. i 1998, så beregnes det årsbeløpet som skal tilbakebetales, som 4 pst. av inntekten i 1996. Dette betyr at tilbakebetalingen i de første årene som regel blir ganske lav, i og med at tilbakebetalingen da baserer seg på inntekten under studietiden og rett etter at denne er avsluttet. En student kan fritt foreta ekstraordinære tilbakebetalinger. Ved 65 års alder avskrives eventuelt restlån. Lånet avskrives også ved dødsfall. Studielånet er en personlig gjeld[64].

6.4.3 Finland

Studiestøtten skal trygge inntekten til studenter i studietiden i den grad dette ikke anses å være foreldrenes oppgave eller inntekten ikke finansieres med støtte av andre bestemmelser. Vilkårene for studiestøtte er at søkeren må være opptatt som elev/student ved et lærested, studere på heltid, ha progresjon i studiene og ha behov for økonomisk støtte.

64. I Regjeringens proposisjon 1999/2000: 10 foreslås det et modifisert annuitetslånesystem. Utgangspunktet er at studielånet i prinsippet alltid skal betales tilbake. Tilbakebetlingen skal settes i relasjon til gjeldens størrelse. Tilbakebetalingsreglene utformes innenfor et system med årsbeløp i en bestemt tilbakebetalingstid, normalt 25 år. Det skal være muligheter for låntakeren til å få tilbakebetalingen begrenset til 5 pst. av aktuell årsinntekt. Er låntakeren over 50 år er denne tryggehetsregelens nivå 7 pst. av inntekten. I alderen 50-67 år skal det også tas hensyn til formue. For låntakere som fortsatt har studiegjeld ved 67 års alder, avskrives lånet.

Organisering

Studiestøtten i Finland administreres av Folkpensionsanstaltens lokalbyråer. Det vil si at den finske «Lånekassen» ikke er en selvstendig enhet, men er organisert som en avdeling under «Folkpensionsanstalten», som tilsvarer Rikstrygdeverket i Norge. Søknader som gjelder studiestøtte for høyskolestudier, behandles ved høyskolenes studiestøttenemnder.

Skolepenger/studieavgifter

Det er ikke skolepenger eller studieavgifter ved offentlig videregående skole eller høyere utdanning i Finland.

Støtteformer

I Finland finnes det to alternative støttesystemer med følgende støtteformer:

Tabell 6.3:

Normal studiestøtte	Voksenstudiestøtte
Stipend	Voksenstipend
Botillegg	Botillegg
Statsgaranti for studielån	Statsgaranti for studielån

Stipend, voksenstipend og botillegg er statlige subsidier som *utbetales én gang i måneden* til studentens bankkonto. Stipendet og voksenstipendet er skattepliktige inntekter. Botillegg kan gis til studenter uten ektefelle/samboer/barn som bor alene i bolig. Studenter med ektefelle/samboer/barn kan bevilges botillegg om han eller hun pga. studiene bor på et annet sted enn familien.

Tabell 6.4: Følgende oversikt viser typiske støttebeløp i norske kroner (1998-99) i Finlan

Fullt stipend (NOK/md., brutto) (kurs: 1mk = 1,46 NOK)	Videreg. skole	Høyskole/universitet
1. Gifte eller forsørgelsespliktige studenter	1 854	2 248
2. Borteboende studenter over 20 år	1 854	2 248
3. Borteboende studenter på 18-19 år	1 840[2]	2 248
4. Borteboende studenter under 18 år	730[3]	1 095[1]
5. Hjemmeboende studenter over 20 år	554[1]	919
6. Hjemmeboende studenter under 20 år	199	335[1]

[1] Kan forhøyes etter foreldrenes inntekt
[2] Kan senkes etter foreldrenes inntekt
[3] Kan forhøyes eller senkes etter foreldrenes inntekt

Tabell 6.5: Statsgaranti for studielån (NOK/md

Studenter som har fylt 18 år	1378
Studenter under 18 år	1314
Studenter med voksenstipend	2268
Utenlandsstudenter	3066

Studiestøtte gis til heltidsstudier. I Finland menes med heltidsstudier de studier der undervisningen foregår på dagtid, og ellers utdanning der arbeidsmengden tilsvarer gjennomsnittlig minst tre studieuker per stønadsmåned eller 25 timer per uke. Størrelsen på studiestøtten avhenger av type utdanning, studentens alder, boform, sivilstand og søkerens økonomiske situasjon.

Botillegget er 67 pst. av minst 200 mark og høyst 1 275 mark månedsleie, dvs. 134-854 mark i måneden. Botillegget utgjør høyst 350 mark i måneden hvis boligen leies eller eies av en forelder. Når det gjelder behovsprøving mot studentens egen inntekt, er inntektsgrensen 3 000 mark for hver måned med stipend eller botillegg, og 9 000 mark for hver måned uten støtte. Normal maksimal støttetid for høyskolestudenter er 70 måneder. Studiestøtte bevilges som regel én gang for alle for hele studietiden når det gjelder universitetsstudier.

Behovsprøving

Når det gjelder behovsprøving mot foreldreinntekten, kommer denne bare i betraktning når studenten går på «mellanstudiet» (yrkeslæreinnretninger, gymnas, folkehøyskoler, studiesentraler og sommeruniversitet bl.a.) og er under 20 år. Elever på gymnasnivå (videregående skole) under 17 år kan ikke få studielån. For elever på videregående skoles nivå anses stønadstiden å utgjøre høyst fire leseår.

Stipend bevilges ikke til studenter som fortsatt har rett til barnetrygd. Stipend kan utbetales fra begynnelsen av den måneden som følger etter den måned da en student fyller 17 år.

Tilbakebetaling

Statsgaranti for studielån bevilges de studenter som får stipend. Studenten gjør selv avtale med banken om rentesats og øvrige lånevilkår. Lånerentene betales ved hjelp av tilleggslån i studietiden. Banken tar hånd om dette. Studielån bevilges i Finland av ordinære forretningsbanker etter søknad. Lånet utbetales av bankens midler, og tilbakebetalingen starter vanligvis så snart studiene er avsluttet. Staten stiller statsgaranti for lånene, og denne garantien er tilstrekkelig som sikkerhet for bankene.

Studier i utlandet

I studieåret 1995-96 studerte 1,4 pst. av studentene i Finland i et annet EU- eller EØS-land.[65]

65. Se «Eurydice, Key topics in education», Volume I, 1999

Voksenstudiestøtte

Voksenstipend kan bevilges til personer mellom 30 og 54 år hvis det har gått fem år siden de sist studerte på heltid.

Det er en forutsetning at den som søker voksenstipend, har fri til studier eller har permisjon i studietiden, uten lønn fra arbeid som har vart i minst ett år umiddelbart innen studiene ble innledet. Mottakere av arbeidsledighetstrygd som har arbeidet i minst ett år kan bevilges voksenstipend hvis arbeidet har opphørt høyst 12 måneder før studiene.

Den som får voksenstipend kan i støttemånedene ha en gjennomsnittlig bruttoinntekt på høyst 2 000 mark i måneden. Voksenstipend bevilges ikke for arbeidsmarkedstiltak, ikke for studier som kan likestilles med arbeid og ikke hvis inntekten i studietiden er trygget gjennom lønn, dellønn, pensjon eller på annen måte.

Voksenstipend bevilges for høyst to leseår eller fire terminer. I voksenstipend dekkes 25 pst. av søkerens faste brutto månedsinntekt før studiene, men minst 1 540 og høyst 2 800 mark i måneden. Om inntekten har sunket som følge av f.eks. arbeidsledighet, sykdom eller liknende, kan inntekten for høyst ett år bakover tas i betraktning. Voksenstipend er skattepliktig. Den som får voksenstipend, kan bevilges botillegg og få statsgaranti for studielån opptil 1 800 mark i måneden.

6.4.4 Island

Målgruppen for studiestøtten på Island er islandske statsborgere og andre som er sidestilt med islandske statsborgere, som er under høyere utdanning, i ervervsutdanning og annen utdanning som er godkjent av Styrelsen for Statens uddannelsesstøtte i Island (LIN).

Et særtrekk ved utdanningsstøtten på Island er at det ikke tildeles støtte til videregående opplæring verken på Island eller i utlandet. Det gis kun støtte til høyere utdanning.

Utdanningen skal skje ved et offentlig anerkjent utdanningssted, være tilrettelagt som heltidsundervisning, være av minst ett års varighet og være ulønnet. I tillegg må den utdanningssøkende oppfylle skolens krav til faglig fremgang og minimumskarakter.

Støtten skal i prinsippet dekke utdanningssøkerens og hans families leveomkostninger i studietiden. Det ytes ikke støtte når den studerende har ferie eller permisjon.

Støttens art

Et annet særtrekk ved studiefinansieringen på Island er at den bare tildeles som studie*lån*. Lånet skal gå til dekning av leveomkostninger, kjøp av studiemateriale/bøker og reiser. Studielånet er indeksregulert og forrentes med maksimum 3 pst. fra utdanningen er avsluttet.

LIN yter i tillegg til studielånet stipend til dekning av renteutgifter. Ved utbetaling av lån til oppholdskostnader og bøker, som utbetales hvert semester, skal det betales et rentestipend.

Tilbakebetalingen av studielånet begynner to år etter at studiene er avsluttet (1997). Tilbakebetalingstiden er ikke fastsatt konkret. Den avhenger av størrelsen på lånet og tilbakebetalerens inntekter. Det skal maksimalt betales tilbake 4,75 pst. av den sammenlagte inntekten fra året før.

I studieåret 1996-97 var det 6080 støttemottakere, derav 4278 under utdanning på Island.

Studier i utlandet

I studieåret 1995-96 studerte 17,9 pst. av studentene på Island i et annet EU- eller EØS-land.[66]

6.5 Et sammenlignende perspektiv på utdanningsstøtten i Europa

6.5.1 Et europeisk perspektiv

Veksten innenfor utdanningssamfunnet i det siste tiåret er ikke et særnorsk fenomen. Kort sagt har det vært en felles utfordring, i nesten alle land, å finne løsninger i det offentlige tilbud som var tilpasset utviklingen fra eliteutdanning til masseutdanning innenfor høyere utdanning. Utviklingen har løftet opp en rekke dilemmaer som er knyttet til valg av strategier for de kommende tiår. Sentrale spørsmål i en rekke land er bl.a.

- forholdet mellom universiteter og annen høyere utdanning med hensyn til omfang og innhold
- avklaring av forholdet mellom høyere utdanning og samfunnet for øvrig, herunder innslaget av privat finansiering
- avklaring av det samfunnsmessige behovet for høyere utdanning
- avklaring av fremtidige styringsstrukturer innenfor høyere utdanning

Det er et generelt trekk i det internasjonale bildet at veksten i studietilbøyeligheten ikke er fulgt opp gjennom de offentlige budsjetter, i den forstand at samfunnet investerer like mange kroner bak hver student. Økningen i antallet studenter har i mange land blitt møtt med deregulering og bredere innslag av finansiering fra privat sektor. Volumøkningen har medført at større oppmerksomhet er blitt rettet mot styringselementet i de offentlige budsjetter[67].

Studiefinansiering er i hovedsak innrettet mot studentenes levekostnader under utdanningen og er således en viktig del av det økonomiske grunnlaget for utdanningssamfunnet. Ikke minst den betydelige interessen for studentmobilitet gir grunnlag for å sammenlikne systemene over landegrensene. En skulle tro at økt kontakt ville gi grunnlag for en utvikling mot en sterkere harmonisering av utdanningsstøtten. Innenfor de offentlige styringssystemene i høyere utdanning er det mulig å peke på en rekke fellestrekk, men dette er bare i liten grad tilfellet innenfor utdanningsfinansieringen. I et internasjonalt perspektiv er dette området preget av langt større grad av mangfold og variasjon.

Tilknytningen til familien

Studiefinansieringen gjenspeiler i større grad de sosiale og økonomiske velferdsordninger i de ulike land. Ordningen viser stor variasjon i levekostnader for studentene, og det er en naturlig sammenheng mellom utdanningsstøttens innretning og formålet. Fra en overordnet synsvinkel synes det likevel hensiktsmessig å skille mellom de *foreldreavhengige* støttesystemene

66. Se «Eurydice, Key topics in education», Volume I, 1999
67. For en diskusjon av dette, se «Study Costs, Student Income and Public Policy in Europe», Hans-Dieter Daniel et al., European Journal of Education, Vol. 34, No. 1 1999

og de *foreldreuavhengige* støttesystemene. Foreldreavhengige støttesystemer finner vi for eksempel i Belgia, Tyskland, Frankrike, Italia, Østerrike, Irland, Sveits, Spania og England, mens de foreldreuavhengige støttesystemene i hovedsak er lokalisert i Norden. Det karakteristiske for de foreldreavhengige støttesystemene er høy andel av stipendiering, men at støttesystemet omfatter en mindre del av studentene. I de europeiske landene der den direkte studiestøtten ofte omfatter en mindre del av studentgruppen, skjer subsidieringen i større grad gjennom andre virkemidler enn ved direkte kontantbidrag fra staten. I disse landene er det gjerne utviklet indirekte støttesystemer som omfatter studentvelferdsordninger, skattefradrag for foreldrene og tilskudd til boutgifter m.m. Disse ordningene skal bl. a. gjøre det mulig for foreldrene å ivareta sine forpliktelser overfor barna.

Tabell 6.6: Fordelingen av stipend og lån i de ulike europeiske lan [1]

Bare stipend	I hovedsak stipend (max. 3 pst. lån)	Stipend og lån (ofte del av det samme systemet)	Bare lån
Belgia - flamsk del	Belgia - fransk del	Danmark	Island
Hellas	Frankrike	Tyskland	
Spania	Italia	Luxemburg	
Irland		Nederland	
Østerrike		Finland	
Portugal		Storbritannia	
		Sverige	
		Liechtenstein	
		Norge	

[1] Se «Eurydice, Key Data 1998, Thematic document on financial aid for students»

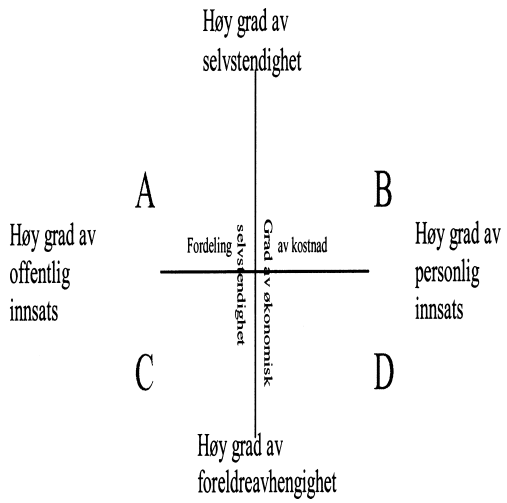
Sosialisering inn i samfunnet

Slik sett blir forholdet til familien og den sosiokulturelle kontekst sentral for forståelsen av de ulike varianter av støttesystemer. I en viss forstand kan vi si at støttesystemene reflekterer ulike syn på studentenes sosialisering inn i samfunnet. Det er lagt vekt på studentenes oppgave som selvstendige lærende samfunnsindivider i de systemene som tildeler høye stipend, uavhengig av foreldreøkonomien. Systemene er ofte begrunnet med at det er samfunnet som på lengre sikt vil ha den største avkastningen av at landets befolkning skaffer seg utdanning, og at det derfor er naturlig at fellesskapet i hovedsak betaler kostnaden.

Det er lagt vekt på studentene som barn i et sosioøkonomisk familiesystem i de systemene der det er en sterk behovsprøving mot foreldreøkonomien, og der utdanningsstøtten inngår som en del av samfunnets generelle sosiale fordelingspolitikk. I disse systemene vil utdanningsstøtten i større grad medvirke til å reprodusere de sosiale og økonomiske strukturer i samfunnet. I systemer med betydelige låneelementer vil studenten som økonomisk individ og som investor i egen fremtid være en viktig begrunnelse. Systemene er ofte begrunnet med at den individuelle avkastning av utdanningen er betydelig, og at det derfor er rimelig at enkeltindividet betaler større deler av kostnaden selv.

En systematisering av støttesystemene i Europa kunne således ta utgangspunkt i to hoveddimensjoner:
- graden av økonomisk selvstendighet
- fordelingen av kostnaden mellom det offentlige og den enkelte

På grunnlag av disse dimensjonene vil det være mulig å plassere landene inn i fire felter, se figur 6.1



Figur 6.1

Det vil ofte være slik at støttesystemene inneholder flere egenskaper. Det er få rene typer. I prinsippet ville de enkelte land kunne «plottes» inn i feltene og med ulikt forhold til hver dimensjon. Figur 6.1 er ment som et hjelpemiddel for å sammenlikne støttesystemene langs visse fundamentale hovedtrekk, og på grunnlag av denne kan en etablere en oversikt for fire koblinger av dimensjoner, se tabell 6.7.

Tabell 6.7:

Dimensjonskryss	Egenskaper	Land
Felt A Økonomisk selvstendighet/offentlig innsats	Uten beh.pr. mot foreldreøk. Høy kostnadsnorm Høy stipendandel Off. støtte omfatter mange	Danmark, Sverige, Norge, Finland
Felt B Økonomisk selvstendighet/personlig innsats	En viss beh.pr. mot foreldreøk. Liten kostnadsnorm Små stipend og store lån Off. støtte omfatter mange	England, Nederland, Sveits
Felt C Offentlig innsats/ foreldreavhengighet	Sterk beh.pr. mot foreldreøk. Ofte bare stipend Skattelettelser og andre ytelser til familiene Billige velferdstilbud Off. støtte omfatter færre	Tyskland, Belgia, Frankrike, Østerrike, Irland
Felt D Personlig innsats/ foreldreavhengighet	Sterk beh.pr. mot foreldreøk. Ofte bare stipend Små stipend og lån Off. støtte omfatter få	Hellas, Spania, Portugal, Italia

Avkastning av utdanning

Det blir ofte diskutert om det er samfunnet eller det enkelte individ som har størst nytte av at den enkelte tar høyere utdanning. Det er i denne forbindelse viktig å huske på at avkastningen av høyere utdanning varierer mellom de ulike europeiske landene. Det er ikke noen automatikk i at uteksaminerte kandidater får høy lønnsmessig avkastning av sin utdanning. I noen land, bl.a. i Norden, er lønnsforskjellene ofte små mellom personer med og personer uten høyere utdanning. I tillegg til svak lønnsmessig avkastning i disse landene vil studentene komme sent ut i arbeidslivet og som regel ha opparbeidet seg et høyt studielån som må betales tilbake. Lønnspolitikken og studiefinansieringspolitikken i hvert enkelt europeisk land avgjør på denne måten hvor stor personaløkonomisk avkastning høyere utdannede får av sin utdanning.

Norges plassering i dette bildet

Norge har
- en lav aldersgrense for behovsprøving mot foreldreøkonomien
- et system som omfatter alle grupper utdanningssøkende etter grunnskolen: både videregående opplæring og høyere utdanning, offentlig og store deler av privat utdanning, delstudier og utdanning i utlandet (hovedsakelig høgre utdanning)
- middels høy stipendeandel (30 pst. for borteboere i høyere utdanning)
- ingen skolepenger i offentlig utdanning
- en ordning med tillegg i støtten for forsørgelse av familien (ektefelle/samboer og barn)

6.5.2 Et nordisk perspektiv

Studiefinansieringen i Norden har et felles trekk ved det at det offentlige tar et større ansvar for å sikre lik rett til utdanning. Det er likevel store ulikheter i hvordan dette ansvaret er utformet i støtteordningene. Sett ut fra det norske systemet, kan det være aktuelt å peke på følgende særegne hovedtrekk i de nordiske støttesystemer:
- Det er særegent for Norge at lånet er rentefritt i utdanningstiden. I alle andre land blir lånet rentebelastet eller indeksregulert. I Finland skjer dette til markedsrente, i de andre landene til en politisk fastsatt rente/indeks.
- Det er også et fellestrekk ved støtteordningene i de andre nordiske land at det blir gitt støtte i kortere periode. Det normale er at det maksimalt kan bli tildelt støtte i 6 år, mens man i Norge kan motta støtte i 8 år ved utdanning på høyeste nivå. Dette har ikke minst betydning for gjeldsbyrden etter avsluttet utdanning.
- Støtteordningene i de andre nordiske land synes å ha en klarere grense mot andre velferdsordninger.
- Når det gjelder støttesystemet under aldersskillet, synes dette å være bedre samordnet med andre ytelser til barnefamiliene enn i Norge. Dette gjelder spesielt barnetrygden. Det er i mindre grad tatt hensyn til skattereglene.
- Særegent for det danske og finske systemet er den høye stipendandelen; særegent for det norske systemet er en utbredt ordning med særstipend og ettergivelse av deler av lånet ut fra forskjellige årsaker.
- Særegent for det svenske systemet er at det blir gitt lik støtte til hjemme-

og borteboere. Utdanningsstøtten skal være lik uansett alder, familiesituasjon og bosted.

- Det danske «klippekortet» er et enkelt visuelt uttrykk for hvor lang tid det kan tildeles støtte. Erfaringene viser at det også er enkelt å praktisere. Det er likevel mulig at dette bildet forutsetter månedlig støtte, og eventuelt at støtte blir tildelt i 12 måneder.
- Kontrollen av inntekter ved siden av utdanningen skjer mot årsinntekten i de andre nordiske land. Dette sikrer en bedre kontroll enn den som blir praktisert i Norge. I Danmark er dette enklere siden støtten blir tildelt for 12 måneder, men det blir også praktisert i Sverige, der støtten blir tildelt for 9 måneder.
- Tilbakebetaling av lån er utformet helt ulikt. I Finland nedbetales dette på samme måte som et privat lån, inntil det eventuelt blir misligholdt og staten må innløse sin garanti. I Sverige er det en inntektsavhengig tilbakebetaling, og i Danmark nedbetales lånet som et ordinært lån til Statens Hypotekbank.
- Det er særegent for Island at det bare blir gitt støtte som lån. Stipendet er utformet som en delvis ettergivelse av renter. På Island gis det heller ikke støtte til videregående opplæring.
- I Danmark, Sverige og Finland er det et omfattende regelverk for tildeling av støtte ved etter- og videreutdanning. I Norge er det forutsatt at regelverket skal være det samme for etter- og videreutdanningsstudenter som for ordinære studenter, og at hele regelverket må forbedres for alle grupper.

6.5.3 Tabellarisk oversikt

De nordiske støttesystemene har fellestrekk, men de er også ganske forskjellige. Dette gjør det vanskelig å sammenlikne dem. Dersom en likevel skulle sammenfatte de *viktigste elementene* i de nordiske støttesystemene (1998-99/pr. md., når annet årstall ikke er oppgitt) i en tabellarisk oversikt, kunne den se slik ut:

Tabell 6.8:

Forhold/Land	Danmark	Finland	Sverige	Norge
Under alderskillet				
Maks. støtte til hj.boende elev i vg. opplæring	1 906 DKK stipend	199 NOK stipend	1 605 SEK stipend	1 120 NOK stipend
	1 962 DKK lån 1	1 314 NOK lån	0 SEK lån	2 340 NOK lån
	3 868 DKK total støtte	1 513 NOK total støtte	1 605 SEK total støtte	3 460 NOK total støtte
Maks. støtte til b.boende elev i vg. opplæring	3 775 DKK stipend	730 NOK stipend	1 605 SEK stipend	3 120 NOK stipend
	1 962 DKK lån	1 314 NOK lån	2 350 SEK botillegg	2 340 NOK lån
	5 737 DKK total støtte	2 044 NOK total støtte	0 SEK lån	5 485 NOK total støtte
			3 955 SEK total støtte	

Tabell 6.8:

Forhold/Land	Danmark	Finland	Sverige	Norge
Aldersskillet	20 år	20 år	20 år	19 år (18 år i høgre utdanning)
Over aldersskillet				
Maks. støtte til hj.boende elev i høyere utdanning	1 906 DKK stipend	554 NOK stipend	1 973 SEK stipend	4 385 NOK lån
	1 962 DKK lån	1 378 NOK lån	5 125 SEK lån	0 stipend
	3 868 DKK total støtte	1 932 NOK total støtte	7 098 SEK total støtte	4 385 NOK total støtte
Maks. støtte til b.boende elev i høyere utdanning	3 775 DKK stipend	1 854 NOK stipend	1 973 SEK stipend	1 925 stipend
	1 962 DKK lån	1 378 NOK lån	5 125 SEK lån	4 485 lån
	5 737 DKK total støtte	3 232 NOK total støtte	7 098 SEK total støtte	6 410 total støtte
Maksimalt støttebeløp (borteboer i høyere utdanning) i DKK	66 182	55 875	55 475	58 574
Stipendandel av støtten (1997-98)	Hjemmeboer: 49,3 pst. Borteboer: 65,8 pst.	Hjemmeboer: 36,6 pst. Borteboer:64,8 pst.	Hjemmeboer: 27,8 pst. Borteboer: 27,8 pst.	Hjemmeboer: 0 pst. Borteboer: 28 pst.
Lånevilkår	Statslån	Lån i private banker med statsgaranti	Statslån	Statslån
Skatt på stipend?	Ja	Ja	Nei	Nei
Renter under utdanning	4 pst.	Markedsrente	Ca. 4,1 pst.	Ingen rentebelastning
Renter etter utdanning	Fastsettes hvert år i finansloven, p.t. 5,25 pst.	Markedsrente	Renter ca. 4,1 pst., IATB: 4 pst. av bto. inntekt	Flytende og fast markedsrente på statspapirer
Særstipend	Nei	Nei	Nei	Ja
Forsørgertillegg	Nei	Nei	Nei	Ja
Hvor mange måneder støtte i året?	12	Studieperioden (maks. 12 måneder)	9	10
Maksimalt støtte til høyere utdanning?	5 år	6 år	6 år	8 år
Behovsprøving mot				
- egen inntekt	Ja	Ja	Ja	Ja
- egen formue	Nei	Nei	Nei	Ja
- ektefelles formue	Nei	Nei	Nei	Ja
Støtte til utlendinger	Ja	Ja	Ja	Ja
Støtte til utdanning i utlandet	Ja	Ja	Ja	Ja
Antall årsverk (1997)	132	Del av FP (Folkpensionsanstalten)	650	305

Tabell 6.8:

Forhold/Land	Danmark	Finland	Sverige	Norge
Total statlig støtte i året (SEK) 1997 - lån, stipend,r.støtte	8 811 mill.	4 987 mill.	29 800 mill.	12 810 mill.
Antall støttemottak-ere per år i 1997	274 000	303 329	933 735	228 384

Del III
Utdanningsfinansieringen i Norge

« . . . Alle som røyker er i dag klar over faren, men de gjør det allikevel. På samme måte er alle som tar opp lån i Lånekassen klar over at pengene skal betales tilbake, men de låner dem allikevel. Lånekassen kan helt sikkert beskyldes for å holde opplysninger om svekket livskvalitet tilbake. De har lurt oss. Med en virkelig god advokat, kan det sikkert gå bra. Og i motsetning til tobakksofrene, vil vi ikke kreve erstatning. Vi vil bare ha lånene slettet . . . »

Fra «L» av Erlend Loe
Cappelen 1999

Kapittel 7

Generelle ordninger i utdanningsstøtten

7.1 Beskrivelse av dagens ordning

7.1.1 Generelt

I perioden etter krigen har utdanningsfinansieringen gjennom Lånekassen gradvis utviklet seg til en bred velferdsordning for all ungdom og der støtteformene i hovedsak består av et rentefritt lån i utdanningsperioden og stipend.

Regelverket for utdanningsstøtten gjennom Lånekassen består dels av felles regler og dels av regler som er spesifikke for støttesystemene under og over aldersskillet. I dette kapittelet har utvalget behandlet temaer som faller naturlig innenfor en felles synsvinkel. Først er det presentert en del tabeller og fordelinger som viser hvilke verdier og volumer støttesystemet består av. Fordelingen omfatter de sentrale sosiale og økonomiske målsettinger i utdanningsstøtteloven, knyttet til alder, kjønn og geografi. Deretter er det redegjort for sentrale forhold ved dagens regelverk samt de ulike stipendformene. Etter dette er de aktuelle problemstillinger og spørsmål innenfor dette generelle perspektivet beskrevet. Til sist redegjør utvalget for sine synspunkter på disse spørsmålene, fremmer forslag og anslår økonomiske konsekvenser.

7.1.2 Nøkkeltall

Tabell 7.1: Tildeling av utdanningsstøtte 1997-98

	Antall	Gj.sn. støtte i kr	Total støtte (i tusen kr)
Støttemottakere	230 278	45 942	10 579 334
Låntakere	160 717	39 337	6 322 112
Stipendmottakere	209 585	20 313	4 257 222

Kilde: Lånekassen

For studieåret 1997-98 var det i alt 230 278 personer som mottok støtte. Av disse var 209 585 stipendmottakere og 160 717 låntakere. I alt ble det tildelt støtte for ca. 10,6 mrd. kroner. Av dette var ca. 6,3 mrd. kroner lån og 4,3 mrd. kroner stipend.

Tabell 7.2: Gjennomsnittlig støtte for elever/studenter (1997-98) etter alder

Alder	Antall	Gj.snitt i kr	Totalt (i tusen kr)
0-18	60 723	20 637	1 253 146 713
19	16 172	42 277	683 698 231
20-24	100 306	58 332	5 851 081 414
25-29	36 787	55 492	2 041 423 666
30-34	8 683	49 133	426 638 056
35-39	4 065	44 844	182 269 258
40-44	2 338	41 460	96 930 643
45-49	1 075	39 153	42 099 738
50-	454	35 875	16 285 415
Total	230 603	45 939	10 593 631 617

Kilde: Lånekassen

Som det fremgår av tabellen, er det i alt ca. 154 000 søkere over 19 år (over aldersskillet) med støtte fra Lånekassen i 1997-98. Tabellen viser at i alt 16 615 studenter er over 30 år, dvs. i en alder da førstegangsutdanningen normalt er avsluttet. I en viss forstand er det mulig å anta at etter- og videreutdanning allerede har gjort sitt inntog i støttesystemet, en utvikling som trolig vil øke.

Tabell 7.3: Gjennomsnittlig støtte elever/studenter (1997-98) etter kjønn

	Støtte		
	Antall	Gj.sn. i kr	Totalt (i tusen kr)
Mann	102 370	46 529	4 763 174
Kvinne	127 908	45 471	5 816 160
Totalt	230 278	45 942	10 579 334

Kilde: Lånekassen

I alt er det 55,5 pst. kvinner og 44,5 pst. menn som mottok støtte i 1997-98.

Tabell 7.4: Støttemottakere (1997-98) etter elevenes og studentenes fylkesadresse

	Støtte		Stipend	Lån	
	Antall	Gj.snitt	Gj.sn.	Gj.sn.	Tot. i tusen kr
Østfold	10 652	42 034	16 427	39 651	447 746
Akershus	17 739	44 587	16 836	41 521	790 929
Oslo	19 533	44 092	16 668	39 228	861 249
Hedmark	8 751	41 926	17 190	39 268	366 894
Oppland	8 397	41 601	17 721	39 346	349 324
Buskerud	9 753	42 345	17 027	40 012	412 991
Vestfold	9 626	42 792	16 726	39 635	411 916
Telemark	7 769	42 951	17 969	39 401	333 686
Aust-Agder	5 279	41 033	18 028	38 181	216 613
Vest-Agder	7 723	41 853	17 988	38 778	323 231
Rogaland	16 908	42 725	18 084	39 274	722 394
Hordaland	22 831	43 316	18 378	38 719	988 948
Sogn og Fjordane	6 171	43 266	19 952	39 432	266 994
Møre og Romsdal	13 998	44 759	19 201	39 571	626 536
Sør-Trøndelag	14 425	43 013	18 346	37 818	620 463
Nord-Trøndela	7 765	42 527	19 315	38 144	330 222
Nordland	13 925	43 776	20 733	37 962	609 581
Troms	9 083	43 840	20 766	37 326	398 199
Finnmark	4 599	42 674	21 958	35 593	196 258
Svalbard	25	59 294	24 708	45 508	1 482
Ufordelt	3 058	30 979	8 493	23 953	94 734
Totalt	218 010	42 981	18 089	38 791	9 370 288

[1] Gjelder bare utdanning i Norge

Kilde: Lånekassen

Men unntak for Svalbard viser den geografiske fordeling mindre variasjoner i gjennomsnittlig mottatt støtte, se tabell 7.4. For stipendtildelingen ser den ut til å øke jo lengre vest og nord en kommer, og at de sentrale strøk mottar mindre enn distriktene.

7.1.3 Hva kan det tildeles støtte til?

Det kan bli tildelt lån og stipend til utdanning ved videregående opplæring og høyere utdanning ved offentlige utdannningsinstitusjoner. Støtte kan også tildeles til lærlinger med godkjent lærekontrakt. Til utdanning ved private utdanningsinstitusjoner kan det også bli tildelt støtte dersom utdanningen faglig sett tilfredsstiller de kravene som blir stilt til utdanning etter privatskoleloven og privathøyskoleloven. Det kan også bli tildelt støtte til kompetansegivende utdanning ved studieforbund og fjernundervisningsinstitusjoner som er godkjent etter voksenopplæringsloven. Rent unntaksvis kan

det tildeles støtte til ulike forberedende kurs i grunnskolen, som opptak til videregående opplæring. Etter særskilte regler kan det også tildeles støtte til utdanning i utlandet. Utdanningen må til vanlig være lagt opp som reglementert fulltidsutdanning, men det kan også bli tildelt støtte til deltidsutdanning som omfatter minst 50 pst. av reglementert fulltidsutdanning.

7.1.4 Krav om statsborgerskap

I utgangspunktet skal søkeren være norsk statsborger. Det er imidlertid lagt inn unntak fra dette kravet: dersom søkeren er kommet til Norge av politiske grunner, har hatt langvarig fulltidsarbeid i Norge, har tatt tidligere utdanning i Norge, er gift med norsk statsborger, har spesiell oppholdstillatelse eller etter EØS-avtalen. Nordiske statsborgere skal normalt bli tildelt støtte fra sine hjemland, men det er også her åpnet for unntak for dette. Det er også etablert en egen ordning med støtte for statsborgere fra Samveldet av uavhengige stater, land i Sentral- og Øst-Europa og utviklingsland.

Tabell 7.5 viser omfanget av tildelt utdanningsstøtte for 1997-98 til utenlandske statsborgere samt antall tilbakebetalere.

Tabell 7.5: Utenlandske statsborgere med støtte fra Lånekassen[1]

	Antall	Totalt stipend i tusen kroner	Totalt lån i tusen kr	Samlet gjeld i tusen kroner
Tildelt støtte 1997-98	9 013	153 568	240 826	
Tilbakebetalere	18 054			2 163 350

[1] Tallene viser antallet som står registrert med utenlandsk statsborgerskap per. 31.desember 1998. Tallet for tilbakebetalerne er usikkert fordi registreringen ikke blir endret under tilbakebetalingen.

Kilde: Lånekassen

I alt ble det tildelt støtte til 9 013 utenlandske statsborgere i 1997-98, i alt ca. 394,4 mill. kroner, hvorav ca. 153,6 mill. kroner er stipend og ca. 240,8 mill. kroner er lån. 18 054 tilbakebetalere er utenlandske statsborgere og har en samlet gjeld til Lånekassen på ca. 2,16 mrd. kroner.

7.1.5 I hvor lang tid kan det tildeles støtte?

I utgangspunktet kan det tildeles støtte i normert tid til videregående og høyere utdanning. Dersom søkeren kombinerer flere utdanninger, kan det tildeles støtte i *fire* år til videregående opplæring. Rent unntaksvis kan dette utvides til *fem* år.

Til kombinasjoner av høyere utdanning kan det ordinært tildeles støtte i *seks* år, men denne kan utvides til maksimalt åtte år. Dette skjer normalt dersom søkeren tar hovedfag, eller det er spesielle faglige eller yrkesmessige grunner til at søkeren følger et utdanningsprogram. Ved forsinkelse kan tidsenhetene på seks og åtte år utvides med et år. Unntaksvis kan det også tildeles støtte ved forsinkelse utover et år. Samlet støtte til høyere utdanning kan således komme opp i ni år og i spesielle tilfeller opptil ti år.

Til videregående og høyere utdanning kan det maksimalt tildeles støtte i til sammen *elleve* år, men det er også her åpnet for at Lånekassen i særlige tilfeller kan tildele støtte utover dette.

7.1.6 Hva slags støtte kan det gis?

Utdanningsstøtte blir gitt som lån og stipend. Kostnadsnormen består av grunnbeløp, botillegg og tillegg for bøker og materiell. For 1999-2000 utgjør dette over aldersskillet henholdsvis kr 4 015, kr 2 090 og kr 520, totalt kr 6 625 per måned. I tillegg kan det tildeles forsørgertillegg og et tilleggslån til dekning av skolepenger. Støtte blir tildelt så lenge undervisningen varer, normalt 10 måneder per studieår.

Som beregningsmodell er det lagt til grunn det som ofte benevnes som *prosentstipendmodellen*. Etter denne modellen blir støtten, i korthet, regnet ut slik:

- Først legges de beløp sammen som kan gi grunnlag for støtte. Dette er normalt grunnbeløp, botillegg, tillegg for bøker og materiell og eventuelle forsørgertillegg.
- Deretter trekkes fra for eventuelle fradrag i støtten. Dette kan gjøres på grunnlag av eventuell arbeidsinntekt, trygdeytelser eller formue.
- Differansen mellom tillegg og fradrag utgjør samlet støtte. Stipendandelen er en viss prosent av differansen mellom en nedre grense og en øvre grense. Resten av støttebeløpet er lån.

I tillegg kan det tildeles et reisestipend til dekning av reiser mellom hjemsted og lærested, utover en bestemt egenandel. For 1999-2000 er egenandelen på kr 900 per undervisningsår.

7.2 Stipendformer i utdanningsstøtten

I tillegg til det ordinære utdanningsstipendet er det utviklet et omfattende system med særskilte stipendformer. Listen nedenfor gir en kortfattet oversikt over grunnlaget for og omfanget av de ulike ordningene.

7.2.1 Utdanningsstipend

Utdanningsstipend er benevnelsen på hovedformen for stipend gjennom Lånekassen. Stipendandelen blir sett i sammenheng med kostnadsnormen for enslig borteboende student og utgjør for tiden 30 pst. av det totale støttebeløpet. Utdanningsstipendet blir beregnet som en fast del (stipendprosent) av summen av grunnbeløp, botillegg og tillegg for bøker og materiell, med visse fradrag og tillegg, innenfor en nedre og øvre grense. For søkere *under aldersgrensen* på 19 år blir stipendet utregnet med 93 pst. av samlet støttebeløp mellom en nedre grense på kr 2 335 og en øvre grense på kr 6 200 (1999-2000). Stipendet er behovsprøvd mot forsørgernes økonomi etter en tabell. Borteboere under aldersgrensen kan likevel motta et stipend på kr 3 225 per måned. (minstestipend) uavhengig av forsørgerøkonomi. For søkere *over aldersgrensen* blir stipendet beregnet med 97,2 pst. av samlet støttebeløp mellom en nedre grense på kr 4 580 og en øvre grense på kr 10 060. Dette innebærer at hjemmeboere over aldersgrensen ikke kan tildeles utdanningsstipend. For 1997-98 ble det tildelt 203 492 utdanningsstipend med totalt ca. 3,5 mrd. kroner.

7.2.2 Reisestipend

I tillegg til støttebeløpet kan borteboende søkere få reisestipend til tre reiser tur-retur mellom foreldrehjemmet/folkeregistrert adresse og skolestedet i Norge. Stipendet blir gitt som tilskudd etter Lånekassens satser. Det blir gjort fradrag for en egenandel på kr 900 per undervisningsår (1999-2000), som søkeren selv må dekke. For 1997-98 ble det tildelt 67 622 reisestipend med totalt 145,8 mill. kroner, gjennomsnitt 2 150 kroner.

7.2.3 Reisestipend i Norden

Det kan også tildeles reisestipend mellom foreldrehjemmet/folkeregistrert adresse for søkere som tar sin utdanning i Norden. For 1997-98 ble det tildelt 2 813 reisestipend til en total verdi av 12,2 mill. kroner.

7.2.4 Reisestipend utland

Det kan bli gitt tillegg for to tur-retur-reiser i året til studentpris mellom registrert bopel i Norge og lærestedet. Fra studieåret 1999-2000 blir tillegget tildelt med 70 pst. stipend og 30 pst. lån. For 1997-98 ble det i alt tildelt reisestipend til utlandet med 50,8 mill. kroner.

Søkere som tar sin utdanning utenfor Norden kan også tildeles reisestipend i Norge fra foreldrehjem/folkeregistrert adresse til grensestasjon i Norge. For 1997-98 ble det i alt tildelt slikt stipend for 8,7 mill. kroner. Fra studieåret 1999-2000 er reglene endret.

7.2.5 Reisestipend for kvotestudenter

Lånekassen tildeler støtte til statsborgere fra land i Sentral-og Øst-Europa og utviklingsland som er tatt opp på spesielle kvoteprogrammer. Disse kan også bli tildelt støtte til en årlig hjemreise tur-retur, samt til innreise og til hjemreise til hjemlandet etter avsluttet/avbrutt utdanning. Støtte til reise blir tildelt med 50 pst. som lån og 50 pst. som stipend.

7.2.6 Flyktningstipend

Fyktningestipend kan tildeles utenlandske statsborgere som blir registrert som politiske flyktninger, og som tar videregående utdanning i Norge. Stipendet utgjør 100 pst. av støttebeløpet opp til kr 7 900 per måned. I 1997-98 var det i alt 286 personer som mottok flyktningstipend til en total kostnad på 13,9 mill. kroner.

7.2.7 Gebyrstipend

Ved utdanning utenfor Norden kan det gis gebyrstipend til hel eller delvis dekning av skolepenger/studieavgifter. Utdanningen må fylle visse vilkår fastsatt i forskriftene for utdanningsstøtten gjennom Lånekassen. For 1999-2000 kan det tildeles gebyrstipend til et undervisningsår med opptil kr 48 960. I 1997-98 var det i alt 7 956 personer som mottok gebyrstipend til en total kostnad på 313,2 mill. kroner.

7.2.8 Tilleggsstipend

Til enkelte utdanninger ved nærmere bestemte læresteder utenfor Norden kan det tildeles tilleggsstipend til dekning av skolepenger utover satsene for gebyrstipend. Gebyrstipend og tilleggsstipend kan til sammen ikke overstige kr 100 720 for ett undervisningsår (1999-2000). I 1997-98 var det i alt 671 personer som mottok tilleggsstipend til en total kostnad på 24,9 mill. kroner, i gjennomsnitt 37 100 kroner.

7.2.9 Kunstfagstipend

Kunstfagstipend kan tildeles til studenter ved høyere læresteder for kunstutdanning i Norge og utlandet. Stipendet blir tildelt med 100 pst. av støttebeløpet mellom en nedre grense på kr 4 270 og en øvre grense på 9 970 per måned. I 1997-98 var det i alt 1 652 personer som mottok kunstfagstipendet til en total kostnad på 47,7 mill. kroner. For en enslig borteboende student utgjør dette en stipendandel på ca. 34,7 pst. (1999-2000).

7.2.10 Stipend ved fødsel

Kvinnelig søker som får barn i utdanningsperioden, kan tildeles støtte som stipend i de tre siste ukene før fødselen og i de 39 første ukene etter fødselen. Det er en forutsetning at søkeren har vært i utdanning i minst 6 måneder før fødselen. Stipendet kan også helt eller delvis bli gitt til faren dersom han har omsorg for barnet og hadde rett til støtte. I 1997-98 var det i alt 3 147 personer som mottok fødselsstipendet til en total kostnad på 124,8 mill. kroner.

7.2.11 Tiltaksstipend

Tiltaksstipend kan bli gitt til borteboende elever i videregående opplæring som har hjemmet sitt i Finnmark eller i tiltakskommunene i Nord-Troms. For 1999-2000 er stipendet kr 625 per måned. I 1997-98 var det i alt 2 769 personer som mottok tiltaksstipendet til en total kostnad på 14,8 mill. kroner.

7.2.12 Omgjøring av lån til stipend ved sykdom

Søker som blir syk og av den grunn ikke kan følge undervisningen, kan få omgjort lånet for denne tiden, men ikke for mer enn tre måneder per undervisningsår, til stipend. Retten til omgjøring gjelder ikke for søker som er syk når undervisningen tar til, med unntak for de som er flerårig utdanning, og lån kan ikke omgjøres for de første 14 dagene av søknadsperioden. I 1997-98 var det i alt 770 personer som fikk lånet omgjort til stipend og til en total kostnad på 6,9 mill. kroner.

7.2.13 Stipend til forberedende språkkurs

Det kan gis stipend til forberedende språkkurs av minst 4 ukers varighet når søkeren er tatt opp i en fagutdanning og delstudier i utlandet med annet undervisningsspråk enn engelsk. For 1999-2000 er stipendet kr 15 000. Ordningen er ny fra og med 1998-99.

7.2.14 Stipend til studenter ved nordiske institusjoner

Etter særlige regler kan det bli gitt stipend til norske studenter ved visse kurs ved nordiske læreinstitusjoner. Ordningen er lite brukt. For 1996-97 er stipendet innvilget til 23 personer til en samlet kostnad på kr 258 000.

7.2.15 Statstilskudd til elever i private skoler

Lånekassen har overtatt forvaltningen av tilskudd til dekning av skolepenger til elever ved utenlandske eller internasjonale videregående skoler, etter privatskoleloven. For 1996-97 ble det gitt tilskudd til 203 personer med en total kostnad på 6,1 mill. kroner.

7.3 Aktuelle problemstillinger

7.3.1 Generelt

En samlet vurdering av velferdstilbudet til de utdanningssøkende vil måtte ta i betraktning på hvilken måte elever og studenter er omfattet av andre velferdsordninger, slik som trygdeytelser, velferdstilbud på lærestedene, lov om sosial omsorg, helsetjenester, kommunale tilbud osv. For å få et helhetlig bilde av de utdanningssøkendes levekår måtte en i tillegg ta hensyn velferdstilbudet gjennom lærestedene. Det faller imidlertid utenfor utvalgets mandat å ha en selvstendig gjennomgang av hele velferdstilbudet og levekårene til de utdanningssøkende.

På den andre siden er det nødvendig at utdanningsstøtten er samordnet med andre offentlige velferdsordninger, og disse vil på en avgjørende måte begrense eller åpne for muligheter til å forenkle støttesystemet. På denne bakgrunnen er diskusjonen av problemstillinger innenfor de generelle støtteordninger i Lånekassen organisert langs følgende temaer:

- treffsikkerhet og kontroll
- fordelingspolitikk eller utdanningsstøtte
- aldersskillet i utdanningsstøtten
- grenseflaten mot trygdeytelser
- fødselsstipend og sykestipend
- opplæring i arbeidslivet
- forenkling av antall stipender
- i hvor lang tid det bør kunne tildeles støtte
- kravet til opphold på lærestedet
- støtte til utdanning ved private utdanningsinstitusjoner
- utviklingen mot større innslag av studieavgifter/skolepenger.

7.3.2 Treffsikkerhet og kontroll

Lån og stipend gjennom Lånekassen er et utdanningspolitisk virkemiddel med det formål å sikre samfunnet en arbeidskraft med høy kompetanse og samtidig legge til rette for at alle skal ha muligheter for å søke den utdanning de måtte ha forutsetninger og interesse for. Samtidig reiser dette spørsmål om *hvor presist* dette virkemidlet skal være. I den praktiske utformingen av ordningen har en måttet treffe valg mellom hensynet til likhet og universelle ordninger for alle og hensynet til treffsikkerheten. Som en konsekvens av dette fremstår støtteordningen som en blanding av universelle og spesielle virkemidler. Støttebeløpet er bygd opp av faste elementer som grunnbeløp, bot-

illegg, tillegg for bøker og materiell, forsørgertillegg osv. Slik sett ligger det en utfordring i å ta stilling til hvor grovt eller finmasket utdanningsstøtten bør utformes i forhold til de formål den skal tjene. Det er mange innfallsvinkler til et slikt spørsmål. Den ene ytterlighet ville ligge i å bare utdele en sum penger til alle og så overlate til den enkelte å benytte disse på den mest hensiktsmessige måte. Den andre ytterlighet ville være en utdanningsstøtte med et sterkt finmasket nett for hvilke kostnader og hvilke situasjoner som skulle gi grunnlag for støtte.

En annen side av dette spørsmålet er holdningen til hvor langt en skal gå i å *kontrollere* at de tildelte midlene er gått til sine rette formål, og hvordan en skal håndtere spørsmålet om misbruk av tildelte midler. Skal det offentlige kontrollere i detalj alle sider ved den tildelte støtte, eller skal dette i større utstrekning overlates til den enkelte? Og skal det være akseptabelt at den enkelte eventuelt sparer ved å benytte midler på en annen måte? Et eksempel kunne være tildeling av reisestipend. Er det en forutsetning for det tildelte stipendet at det benyttes til reisen, eller er det akseptabelt at den enkelte sparer ved ikke å reise eller å reise på en billigere måte? Eksemplet illustrerer en problemstilling, knyttet til graden av kontroll og graden av individuell selvstendighet ved benyttelsen av tildelte midler.

7.3.3 Fordelingspolitikk og/eller utdanningsstøtte

Fra en økonomisk synsvinkel er det å ta utdanning også en kostnad eller investering. Utdanningsstøtten gjennom Lånekassen er ment som det offentliges bidrag til å dele denne kostnaden med de utdanningssøkende. Men innad i utdanningsstøtten ligger det også elementer som er ment som en fordeling av det offentlige bidrag mellom de som søker seg til skole og utdanning. Alle får ikke den samme støtten, lån og stipend er behovsprøvd mot flere forhold. Slik sett er utdanningsstøtten også en del av den generelle fordelings- og utjevningspolitikk i samfunnet.

Klarest kommer dette til utrykk for støttesystemet under aldersskillet. I prinsippet er det foreldrene som er pliktige til å finansiere barnas skolegang i videregående opplæring. Utdanningsstøtten gjennom Lånekassen er ment som et supplement til den private finansiering og behovsprøvd mot forsørgernes inntekt og formue. Dette prinsippet er imidlertid betydelig uthulet siden midten av 1980-tallet gjennom utviklingen av det såkalte «minstestipendet» for borteboende elever. Etter hvert utgjør minstestipendet hoveddelen av stipendtildelingen under aldersskillet og er ikke behovsprøvd mot forsørgernes økonomi.

Utgangspunktet for behovsprøvingen under aldersskillet har vært å målrette utdanningsstøtten mot de elever som en ellers ville anta var forhindret fra å gjennomføre videregående opplæring. Gjennom årene har det skjedd mye innenfor videregående opplæring, ikke minst gjennom de rettigheter som er etablert ved Reform 94, slik at det i dag er ca. 95 pst. av årskullene som gjennomfører videregående opplæring. På bakgrunn av den generelle velferdsutvikling er det i dag neppe noen som er hindret av økonomiske årsaker fra å gjennomføre videregående opplæring. Sett i lys av dette og ut fra det faktum at behovsprøvingen allerede er betydelig uthulet, reiser dette spørsmål om hensiktsmessigheten i å opprettholde behovsprøvingen mot foreldreøkonomien. Alternativet kunne være å etablere en rendyrket utdanningsstøtte uten fordelingsmessige hensyn.

Over aldersskillet er utdanningsstøtten behovsprøvd mot egen inntekt og formue. I enkelte sammenhenger er også ektefelle, samboers eller partners økonomi trukket inn. Det gjelder forsørgertillegg, formue og i visse sammenhenger med betalingslettelser under tilbakebetalingen av utdanningslånet. I en viss forstand er det også mulig å hevde at tilknytningen til foreldreøkonomien henger igjen ved at det blir tildelt ulik støtte til de som er hjemmeboende og borteboende, dvs. borte fra foreldrehjemmet.

Også disse forholdene reiser spørsmål om avveiingen mellom de utdanningsrelaterte og de fordelingspolitiske elementer i støtteordningen. En annen side av dette er hvilken sosioøkonomisk identifikasjon som skal ligge til grunn for utjevningspolitikken - enkeltindividet eller husholdningen. Det siste har også hatt visse likestillingspolitiske implikasjoner. I disse spørsmålene ligger det en rekke dilemmaer. Og det vil være nødvendig å velge mellom hensyn som kan synes fornuftige ut fra flere synsvinkler. Det er ikke sikkert det er mulig å komme frem til et helt rendyrket system, selv om det hadde vært ønskelig. Logiske hensyn må avveies mot det som er i samsvar med den alminnelige rettsfølelse. Men det er viktig å synliggjøre hvilke dilemmaer som ligger innebygd, og finne løsninger som er i samsvar med det de fleste kan vurdere som rettferdig og fornuftig.

7.3.4 Aldersskillet i utdanningsstøtten

Da behovsprøvingen av utdanningsstøtten mot foreldrenes økonomi ble opphevet for studenter i høyere utdanning i begynnelse av 1970-årene, ble det etablert et aldersskille i støttesystemet i Norge. Det private ansvar for å bekoste livsoppholdet under barnas utdanning ble redusert til å gjelde frem til og med videregående opplæring. Aldersgrensen ble satt til 20 år.

Ved flere anledninger har det vært drøftet om aldersskillet burde settes til myndighetsalderen. Som argument for dette har det vært anført at dette var et naturlig skille, siden en rekke andre forhold var regulert ut fra myndighetsalderen. Dette ble bl.a. foreslått av Sandutvalget[68]. Under behandlingen av dette spørsmålet i Stortinget ble likevel aldersskillet satt til 19 år med den begrunnelse at dette var den alderen da de fleste avsluttet videregående opplæring. Spørsmålet ble igjen drøftet av Magistadutvalget[69]. Her ble det foreslått å opprettholde aldersskillet på 19 år. En senkning av aldersgrensen til 18 år ble avvist av følgende tilleggsgrunner:

- 18 årige søkere med svak foreldreøkonomi ville da få mindre stipend.
- låntakere med bare videregående utdanning ville kunne få større gjeldsbyrde.

Disse synspunktene fikk tilslutning da Longvautvalget[70] igjen drøftet spørsmålet i sammenheng med utredning av de offentlige overføringene til barnefamiliene.

Rett til støtte etter Reform 94?

Et alternativ til dagens ordning kunne være å gå over fra et støttesystem som bygger på alder til et støttesystem med utgangspunkt i *rett til videregående opplæring*. Etter Reform 94 har alle som har fullført grunnskolen våren 1994

68. NOU 1979:34
69. NOU 1992:33
70. NOU 1996:13

eller senere, lovfestet rett til 3-årig heltids videregående opplæring. De som etter sakkyndig vurdering trenger tilrettelagt opplæring, kan få opplæring i mer enn 3 år, men ikke ut over 5 år eller etter fylte 22 år. Opplæringen må ta til innen ett år etter at grunnskolen er avsluttet dersom elever som har rett til 3 års opplæring, skal kunne fullføre med studie- eller yrkeskompetanse. Opplæringsretten må tas ut i løpet av 4 år.

Hovedmodellen for *yrkesopplæringen* etter Reform 94 er to år på skole og to år i lære, og følgelig gjelder opplæringsretten i en periode på fem år. St.meld. nr. 32 (1998-99) foreslår en ytterligere utvidelse av uttaksrammen for retten til fem år (seks år for de som følger 2 + 2 modellen).

Som argumenter *for* et slikt alternativ kan det anføres at det etablerer en større sammenheng mellom rett til opplæring og økonomisk støtte. Argumenter *mot* en slik ordning vil bl.a. være at det vil føre til at enda flere vil få behovsprøvd utdanningsstøtten mot foreldrenes økonomi etter at de er myndige personer, dvs. at aldersgrensen i realiteten er hevet.

7.3.5 Grenseflaten mot trygdeytelser

Folketrygdlovens formål er å gi stønad ved sykdom, legemsfeil, svangerskap/nedkomst, arbeidsledighet, alderdom, uførhet, dødsfall og tap av forsørger. Formålet med lov om utdanningsstøtte er å fremme like utdanningsmuligheter, etablere gode studievilkår og sikre samfunnet tilgang på utdannet arbeidskraft. De to områdene som lovene omfatter, glir over i hverandre uten å være sammenfallende. De utdanningssøkende kan ha krav på ytelser etter begge ordninger. Det kan være hensiktsmessig å diskutere grenseflaten mellom de to velferdsordningene ut fra to forhold:

- forholdet mellom arbeid og utdanning
- forholdet mellom støtte til livsopphold og andre stønadsformer

Forholdet mellom arbeid og utdanning

I prinsippet er det arbeid eller yrkesaktivitet som etablerer rettigheter til de fleste stønadsformene etter folketrygdloven. Utgangspunktet for rettigheter etter utdanningsstøtteloven er at en person befinner seg i en utdanningssituasjon. Så lenge utdanning og arbeid var klart avgrenset, ga ikke dette grunnlag for store problemer. Stort sett har dette vært greit i forhold til den tradisjonelle utdanningsatferden, der en gikk ut i arbeid først etter en kortere eller lengre førstegangsutdanning. Dette bildet har i lengre tid vært under forandring, dels ved at utdanning og arbeid skjer parallelt, dels ved hyppigere skifter mellom arbeidssituasjon og utdanning. Ser vi dette i lys av etter- og videreutdanningsreformen, blir bildet ennå mer sammenvevd. I enda større grad vil de samme personene ha rettigheter i begge velferdsordningene og til det samme formålet, f.eks. i sammenheng med fødsel og sykdom. Dette skaper vesentlige problemer for samordning og tilpasning mellom ordningene.

Forholdet mellom støtte til livsopphold og andre stønadsformer

En annen innfallsvinkel til dette spørsmålet er å se det i lys av hva stønadsformene er ment å dekke. Og det er naturlig å skille mellom stønad til livsopphold og andre stønadsformer. Mange av stønadene i folketrygden er ment som *erstatning* for andre inntekter på grunn av arbeidsledighet, sykdom, uførhet osv. I prinsippet trer mange av ytelsene inn i stedet for inntekter og

skal dekke normale kostnader til livsopphold. I tillegg finnes det ytelser som skal dekke ekstraordinære utgifter som andre ikke har.

I utgangspunktet skal også ytelsene fra Lånekassen også dekke utgiftene til livsopphold, samt utgifter knyttet til lærmidler, skolepenger, forsørgeransvar og reiser. Begge systemene forutsetter at personene skal være fullfinansiert. I dag går 60 pst. av trygdeytelsene til fradrag i utdanningsstøtten. Det vil da kunne være grunnlag for å hevde at det foreligger en 40 pst. overdekning. Det ville da være mulig å hevde at de som mottar støtte til dekning av livsopphold i folketrygden og er ment å være fullfinansiert, ikke bør kunne motta støtte i Lånekassen.

Men det er samtidig vanskelig å tenke seg et vanntett skille mellom trygdeytelser og støtte fra Lånekassen. Noen personer mottar bare tilleggsytelser fra folketrygden. Det kan dreie seg om grunnstønad, hjelpestønad, kompensasjonstillegg, engangsstønad og liknende. Det normale ved denne form for stønad er at de går til dekning av utgifter som ikke er fanget opp i Lånekassens kostnadssatser.

7.3.6 Fødselsstipend og sykestipend[71]

Et særegent problem gjelder de ordninger som er etablert i utdanningsstøtten, og som er ment som en erstatning for trygdeytelser. Studenter har normalt ikke hatt krav på fødselspenger, fordi dette forutsetter opptjening i arbeidslivet. På denne bakgrunn er det etablert en ordning med fødselsstipend i utdanningsstøtten som er bygd opp analogt med retten til fødselspenger etter folketrygden. Tidligere var det en forutsetning at søkeren hadde tatt opp et lån som ble omgjort til stipend, men dette er nå endret, slik at karakteren av en trygdeordning er enda tydeligere. Etter hvert som det tradisjonelle studentbegrepet er i ferd med å gå i oppløsning, blir skillet mellom studenters og andre yrkesaktives rett til stønad etter folketrygden mer problematisk. Endret studieatferd har gjort at stadig flere studenter har krav på fødselspenger. Det er ingen forutsetning for å kunne tildeles fødselsstipend at man ikke har krav på fødselspenger. En samordning av samfunnets ytelser til fødsler/svangerskap ville bli langt enklere dersom dette skjedde i det samme stønadssystemet.

Normalt har heller ikke studenter hatt krav på sykepenger eller spesielle rettigheter under sykdom. Utgangspunktet for sykestipend har videre vært at studentene ikke skulle pådra seg høyere gjeld dersom de ble syke under utdanningen. Men intensjonen er delvis undergravd da det ikke er noen forutsetning for å få sykestipend at en student er forsinket i utdanningen. På tilsvarende måte som for fødselsstipend er det da etablert en ordning med sykestipend. I denne ordningen er det imidlertid forutsatt at søkeren ikke har krav på sykepenger for den perioden lånet kan omgjøres til stipend på grunn av sykdom.

Spørsmålene om fødselsstipend og sykestipend reiser igjen spørsmål om det er mulig å etablere ordninger for studenter innenfor folketrygden som ivaretar dagens behov. I denne sammenheng kan det også være betimelig å vise til Longvautvalgets[72] forslag om en felles fødselspengeordning for yrkesaktive

71. Det blir gjort nærmere rede for forskriftene og bakgrunnen for fødselsstipendet og sykestipendet i kapittel 13, punkt 13.2 og 13.3
72. NOU 1996: 33

og ikke-yrkesaktive. En slik ordning ville omfatte studenter og andre som i dag faller utenfor fødselspengeordningen.

Utdanning sidestilt med arbeid?

En radikalt annerledes betraktning ville være å se på det å være under utdanning som en form for yrkesaktivitet som ga grunnlag for trygdeytelser. En slik betraktning er ikke helt fremmed i det enkelte land[73] gir pensjonspoeng for de som er under utdanning. I dag er ikke utdanning et privilegium for en liten overklasse, men en nødvendighet for en stadig større del av befolkningen. Forholdet mellom arbeid og utdanning vil bli langt tettere og mer sammenvevd i tiden fremover. Siden dette er faser som de fleste går igjennom, enten når de tar førstegangsutdanning eller senere i livet, vil det kunne hevdes å være rimelig å likestille utdanning med yrkesaktivitet.

I en viss forstand er militærtjeneste i dag sidestilt med arbeid som grunnlag for opptjening av rett til dagpenger. Det etableres et fiktivt inntektsgrunnlag som dagpengegrunnlag. Det er fullt mulig å tenke seg en liknende løsning for de som er under utdanning.

7.3.7 Opplæring i arbeidslivet

Opplæring og utdanning i samfunnet skjer innenfor og utenfor den organiserte utdanning. Etatsopplæring og opplæring i arbeidslivet er tradisjonelt eksempler på opplæring utenfor det ordinære skolesystemet, men dette bildet er trolig i ferd med å endres. Opplæring i arbeidslivet skjer i økende grad ved koblinger til det ordinære kompetansegivende skoleopplegg. Både ved etatsopplæring og opplæring i arbeidslivet er det utviklet alternative kilder til finansiering, for eksempel ved den offentlige finansiering av arbeidsmarkedstiltak. Dette skaper et grenseflateproblem overfor utdanningsstøtten gjennom Lånekassen. Ofte vil personer i samme livssituasjon kunne sitte i det samme klasserom, men med helt ulik offentlig finansiering.

For tiden er sysselsettingssituasjonen god i Norge, men dette kan endre seg. Det er da viktig at finansieringsordningene er samordnet. Innenfor etter- og videre-utdanningsreformen vil behovet for samordning bli større. Under behandlingen av kompetansereformen i Stortinget[74] ble det tatt til orde for å utvide adgangen til å finansiere lengre utdanningsopphold gjennom arbeidsmarkedsetatens stønadssystemer og utvikle tilskuddsordninger til arbeidslivet gjennom SND. Dette må veies opp mot behovet for at arbeidsledige skal være ledige til formidling av arbeid. I tillegg vil det bli utviklet grenseflater mot eventuelle partsbaserte fond som er forutsatt bygd opp som et resultat av lønnsforhandlingene mellom LO og NHO[75].

7.3.8 Forenkling av antall stipender

I motsetning til våre nordiske granneland er det i Norge etablert et betydelig system med særskilte stipendformer. Ut fra et perspektiv om forenkling kan det være grunnlag for å se nærmere på grunnlaget og hensiktsmessigheten ved disse. Flere av stipendformene henter sin begrunnelse utenfor det som en

73. Gjennomført i Tyskland og er under vurdering i Sverige
74. Se Innst. S.nr. 78 (1998-99)
75. Se nærmere diskusjon av dette i kapittel 11, «Utdanningsstøtte til etter- og videresutdanning»

tradisjonelt betegner som utdanningspolitikk. Visse former er begrunnet i distriktspolitiske hensyn, for eksempel «minstestipendet» under aldersskillet og reisestipendet, andre former er begrunnet ut fra sosial- eller helsepolitikk, for eksempel fødselstipend, sykestipend og et annet igjen ut fra et antatt kulturpolitisk ansvar, som kunstfagstipendet. I en viss forstand er det derfor mulig å hevde at det fagpolitiske ansvar for vedlikehold og oppfølging av disse ordningene ligger utenfor Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.

Utfordringen til dette er tosidig: Dels er det et spørsmål om å finne alternative, mer effektive og ryddigere former for forvaltningen av disse hensynene, dels er det et spørsmål om å knytte en nærmere sammenheng mellom det fagpolitiske og forvaltningsmessige ansvaret. Hvis en skulle foreslå forenklinger, kunne dette skje etter følgende retningslinjer:

- samordning av visse stipendformer
- overføring stipendet til andre velferdsordninger
- bortfall av særstipendiering.

Subsidiering av reiser

Det er en del av den utdanningspolitiske målsetting at geografiske avstander ikke skal være til hinder for å kunne ta en utdanning. Derfor finnes det ulike varianter av tilskudd til dekning av kostnader i forbindelse med reiser, både innenfor landet og for reiser til utlandet. Den viktigste er det generelle innenlandske reisestipend.

Etter dagens regler kan det tildeles reisestipend på grunnlag av et omfattende system for inndeling av reiser mellom postsoner og med et fratrekk for egenandel. I alt tildeles det reisestipend i Norge for ca. 155 mill. kroner. I tillegg til dette finnes det en generell rabattordning for reiser med NSB, Hurtigruten og Nord-Norge-bussen til en verdi av ca. 70 mill. kroner. Noe av dagens problemer ligger i arbeidet med ajourholdet av dagens reisestipend og samordningen med eksisterende rabattordning. Det er også vel kjent at noen studenter står registrert i lengre tid enn nødvendig ved lærestedene for å oppebære rabatt ved reiser for eksempel med NSB. Et alternativ til dagens ordninger er å samordne disse ordningene til en generell rabattordning for reiser i innlandet. I Sverige praktiseres en slik ordning gjennom det såkalte «CSN-kortet».

Boks 7.1 Kort om CSN-kortet

- Myndighetene har inngått avtaler om egen studentrabatt med i alt 12 trafikkselskaper, herunder busselskaper, flyselskaper og den svenske jernbanen
- Rabatten omfatter innenlandske reiser og gjelder uansett antall reiser i perioden
- CSN-kortet sendes til alle som mottar støtte eller er støtteberettiget
- Kortet sendes til studentene så snart det er mottatt bekreftelse på at de er tatt opp til utdanningen
- Kortet omfatter også de som studerer i utlandet for reiser i Sverige
- Kortet blir tildelt for et helt eller halvt år, avhengig av studieopplegg
- Rabatten er avhengig av den avtalen myndighetene oppnår med det enkelte reiseselskap

Også for reiser til utlandet foreligger det alternativer til dagens ordning. I Sverige gir man bare ekstra lån for å dekke reisekostnadene til utlandet. Etter en anbudskonkurranse har myndighetene inngått avtale med et bestemt reiseselskap (Nyman og Schultz). De som søker tilskudd til dekning av denne typen reiser, er omfattet av avtalen. Avtalen innebærer at den som søker tilskudd til dekning av reiser bestiller sine billetter gjennom dette selskapet, men billetten kan bare kvitteres ut etter at CSN har fattet vedtak om å tildele støtte. Den sentrale hensikt ved en slik ordning er at den skal sikre studentene en billig reisemåte, samtidig som en er sikret mot misbruk.

Forenkling av stipendformer

En skjematisk fremstilling av alternativer som har vært diskutert, vil kunne se ut som vist i tabell 7.6.

Tabell 7.6:

	Dagens stipendformer	Ny ordning
Samordning	Reisestipend:	
	- generelt reiser i Norge for utlandsstudenter	- Erstattes av en generell rabattordning, se tilsv. ordning i Sverige og Danmark
	- Norden Utland reisestipend for kvotestudenter	- Refunderes etter avtale med reiseselskap, se tilsv. ordning i Sverige
	- Kunstfagstipend	- Like regler som det generelle utdanningsstipend
	- Gebyrstipend Tilleggsstipend	- Samordnet i et differensiert gebyrstipend
	- Statstilskudd til elever ved internasjonale og utenlandske videregående opplæringer	- Samordnet i gebyrstipendet etter utdanningsstøtteloven
Overføring	- Fødselsstipend	- Folketrygden
	- Sykestipend	- Folketrygden
Bortfall	- Sommerstipend	- Bortfalt sommeren 1999
	- Tiltaksstipend Nord-Troms og Finnmark	- Ikke lenger tilstrekkelig behov
	- Nordisk stipend	- Ikke lenger tilstrekkelig behov

Lånekassen ville da sitte igjen med følgende stipendformer:
- det generelle utdanningsstipendet
- flyktningstipendet
- differensiert gebyrstipend for utdanning i utlandet og i Norge
- stipend til forberedende språkkurs.

7.3.9 I hvor lang tid bør det kunne tildeles støtte?

Til videregående opplæring

Normert tid er utgangspunktet for hvor lang tid det kan tildeles støtte til videregående opplæring. I de fleste tilfeller tilsvarer dette tre år: grunnkurs, VKI og VKII. I sammenheng med at Lånekassen gikk over til å fastsette års-

blokker for hvor lang tid det kunne tildeles støtte, ble det fastsatt en ramme på fem år som maksimal tidsramme for støtte til videregående opplæring. Etter hvert utviklet det seg en bekymring for at dette ga rom for mye sidelengs vandring mellom ulike grunnkurs, med tilhørende låneopptak. Da Magistadutvalget vurderte dette[76], ble det foreslått å endre maksimal tidsramme til fire år. Dette ble fulgt opp av departementet[77] og fikk tilslutning i Stortinget. Rent unntaksvis ble det imidlertid åpnet for støtte utover fire år. Det gjaldt bl.a. dersom søkeren tok en teknisk fagskole.

Etter hvert oppsto det behov for ytterligere unntak fra fireårsregelen, ikke minst som en konsekvens av Reform 94. Det gjelder bl.a.

- lærlinger som omfattes av lærlingordningen under Reform 94
- elever under 22 år som ifølge lov om videregående opplæring (§8) har fått utvidet rett til fem år i videregående opplæring
- elever som får sin videregående opplæring etter en individuell opplæringsplan
- fremmedspråklige elever med særskilt tilrettelegging
- søkere som har fått støtte til et forberedende kurs, APO-kurs o. l.

Til høyere utdanning

I utgangspunktet var støtteordningen gjennom Lånekassen ment for den førstegangsutdanning som var nødvendig før den enkelte gikk ut i arbeidslivet. Lånekassen ga i mange år støtte til «en samlet fagutdanning». Etter hvert ble det ikke så enkelt å definere presist hva som var «en samlet fagutdanning», ikke minst på grunn av en utvidet adgang til å kombinere ulike typer utdanning. Denne utviklingen har fortsatt - i stadig større grad er det anledning til å kombinere utdanninger innen for et «tid for tid»-prinsipp. Dette nødvendiggjør en regulering av omfanget av i hvor lang tid det skal være mulig å kombinere utdanninger med støtte fra Lånekassen.

Etter hvert som det ble vanligere å kombinere utdanninger på høyere nivå, ble den samlede støttetiden i Lånekassen regulert ut fra tanken om «årsblokker». Utgangspunktet er at det skal kunne tildeles støtte i normert tid for gradsutdanningen. Dersom denne ble tatt i kombinasjon med annen utdanning, ble det satt en ramme for antall år det kunne tildeles støtte. Ved høyere utdanning er denne rammen i dag normalt satt til 6 år, men med mulighet for å utvide denne til 8 år. Den utvidede rammen var ment for utdanninger med hovedfag, men omfatter også grader uten hovedfag, for eksempel utdanning ved Norges handelshøgskole. I praksis har det vist seg vanskelig å holde kravet om høyere grad konsekvent. Det er derfor også åpnet for å kunne utvide støtteperioden til 8 år når søkerne har kunnet peke på gode faglige og yrkesmessige begrunnelser for å ha et så langt utdanningsprogram. Dersom søkere mottar støtte til både videregående og høyere utdanning, er den totale tidsrammen satt til 11 år.

Hvor lang tid det er rimelig å kunne tildele støtte, vil være avhengig av en samlet vurdering av en rekke elementer. Magistadutvalget foreslo visse innstramminger i anledningen til å tildele støtte. Utvalget foreslo at en skulle legge «normert studietid» til grunn. Ved kombinasjoner av utdanninger foreslo utvalget at en skulle legge til grunn normert tid for den lengste utdanningen. Dette synspunktet ble fulgt opp av departementet i St.meld. nr. 14

76. NOU 1992: 33
77. Se St. meld. nr. 14 (1993-94)

(1993-94). Under behandlingen av dette spørsmålet i Stortinget ønsket ikke flertallet å gjøre endringer i regelverket for tildeling av maksimal støtte til høyere utdanning - 8-årsblokken ble videreført. I denne sammenheng la flertallet vekt på det synspunkt at ikke all forsinkelse skyldes den enkelte student, men at det ofte kunne ha sitt grunnlag i manglende oppfølging fra lærestedet.

Hensynet til gjelden

Det er en sammenheng mellom antall år i utdanning og samlet gjeldsbyrde. Når gjelden etter avsluttet utdanning kan være høyere i Norge enn i de andre landene i Norden, så må dette i stor utstrekning kunne sies å skyldes at man i Norge kan bli tildelt støtte i ett større antall år enn i våre naboland. Dette har selvsagt sammenheng med gradsstrukturen ved høyere utdanning i Norge. Det ligger imidlertid utenfor utvalgets mandat å ta stilling til denne. Dette vil bli vurdert av det utvalget som skal drøfte utfordringene som norsk høyere utdanning er stilt overfor ved tusenårsskiftet. Eventuelle endringer i gradsstrukturen vil måtte få betydning for reglene for hvor lang tid det kan tildeles støtte gjennom Lånekassen.

Andre nordiske land

Ingen andre nordiske land har så lange tidsrammer for hvor lang tid det kan tildeles utdanningsstøtte til høyere utdanning. I Danmark kan det i utgangspunktet tildeles støtte i 5 år til de fleste utdanninger på høyere nivå, mens tilsvarende ramme i Sverige og Finland er 6 år. Totalrammen i Norge er altså 2-3 år lengre enn i våre naboland.

Når det har vært pekt på som bekymringsfullt at norske studenter kommer ut med høy gjeld etter endt utdanning, så har dette også sin selvfølgelige sammenheng med regelverket for hvor lang tid det kan tildeles støtte. En utvidet ramme på ca. 2 år i forhold til andre land betyr at gjeldsbyrden øker med ca. 100 000.

I andre land er det også klarere avgrensninger overfor eldre utdanningssøkende. I Danmark er øvre aldersgrense for å kunne tildeles støtte til voksenopplæring satt til 60 år, mens den i Sverige er 50 år[78].

Gradsstrukturen i Norge

Det er en direkte sammenheng mellom organisering og oppbygging av høyere utdanning og reglene for hvor lang tid det bør kunne tildeles støtte. Reglene om støtte til kombinasjoner av høyere utdanninger i inntil 8 år hadde opprinnelig sitt utgangspunkt i at normert tid for cand.mag. og hovedfag innenfor en rekke fag på det historisk-filosofiske og det samfunnsvitenskapelige fagområdet hadde en normert tid på 7 år. Gjennom 1980-årene ble imidlertid de fleste høyere grader ved universitetene redusert til 5-6 år. I en viss forstand vil det være riktig å hevde at reglene for maksimaltid for tildeling av lån og stipend ikke er blitt tilpasset disse endringene. Og fortsatt må det være grunnlag for å hevde at utdanningene i Norge er lange i forhold til det fleste land det er rimelig å sammenlikne seg med.

78. Den svenske regjeringen skal gi nærmere forskrifter for støtte til de over 50 år, se Proposisjon til Riksdagen 1999/2000:10, punkt 6.3

Fleksibilitet og bredde i utdanningsvalget

Alle utdanningsprogrammer må foreta en avveining mellom kravene til faglig bredde og faglig fordypelse. Det er en nær sammenheng mellom utbyggingen av utdanningssystemet for høyere utdanning i Norge og utviklingen av muligheten for å kunne kombinere utdanninger fra ulike læresteder og områder. Dette «breddeperspektivet» har vært sentralt i norsk utdanningspolitikk gjennom de siste 10-15 årene. Det er stadig flere utdanninger som lar seg kombinere etter «tid for tid-prinsippet». Fra myndighetene side har det vært sett på som ønskelig å kunne legge til rette for at den enkelte skulle kunne endre og bygge på i sine studievalg.

Etter hvert har dette «breddeperspektivet» også fått gjennomslag innenfor internasjonale utdanningsprogrammer. Initiativene til denne utviklingen skjer i et samvirke mellom nasjonale og internasjonale aktører. Stadig flere utdanninger i utlandet lar seg kombinere med utdanninger i Norge, dels som et resultat av økt samarbeid mellom læresteder i utlandet og i Norge, og dels som en konsekvens av internasjonale utvekslingsprogrammer, særlig utvekslingsprogrammene gjennom EU. Det europeiske system «European credit transfer system» (ECTS) vil sette standarder for å kunne kombinere utdanninger i Norge med utdanninger i utlandet.

Enkeltstående utdanningsprogram lar seg enkelt fatte innen for begrepet «normert studietid». Muligheten for å kunne kombinere utdanninger og fag forutsetter imidlertid en fastsetting av en ytre ramme for det antall år det skal være mulig å tildele støtte, også fordi det fortsatt finnes en del utdanninger som ikke kombineres etter «tid for tid»-prinsippet, men etter spesielle krav til faglig fordypning.

Det generelle hensynet til å kunne feile og fordype seg

Det er tradisjon for å ta hensyn til at enkelte grupper vil kunne ha behov for å måtte bruke lengre tid på utdanningen. Målsettingen har vært at det skulle være rom for å kunne feile uten å måtte stå uten studiestøtte neste semester. Samtidig måtte rammene være så romslige at studenter som følte behov for faglig fordypning også skulle få anledning til dette uten å måtte bekymre seg for at studiestøtten falt bort. I regelverket er det derfor åpnet for en generell adgang til å få støtte til ett år ved faglig forsinkelse, i tillegg til normert tid og totalrammen på 8 år. I en del tilfeller fører dette til at personer mottar støtte i 9 år til høyere utdanninger. I enkelte spesielle tilfeller - det gjelder funksjonshemmede og søkere som får barn i studietiden - har Lånekassen anledning til å gi støtte utover ett år til forsinkelse.

Etter- og videreutdanning

Spørsmål om maksimal støtteperiode vil ytterligere bli aksentuert i forbindelse med etterutdanningsreformen. Opprinnelig kunnskap og kompetanse blir raskere utdatert. Utdanning vil trolig i økende grad bli trukket inn i flere livsfaser. Hvordan forholder man seg da til spørsmålet om maksimal støtteperiode gjennom Lånekassen? Flere alternative løsningsmuligheter finnes:

- En kan se helt bort fra antall år med støtte og regulere det hele ut fra gjeldsbyrden.
- En kan fastsette et maksimalt antall år for støtte gjennom Lånekassen, uansett om dette dreide seg om førstegangsutdanning eller videre- og etterutdanning.

- En kan fastsette et antall år for førstegangsutdanningen og se bort fra dette hvis det dreide seg om etterutdanning.

Ingen av løsningene er uproblematiske. Den *første* vil ha en uheldig sosial profil. De med så god økonomi at de delvis ville kunne selvfinansiere utdanningen, ville kunne motta støtte i en årrekke. Den *andre* ville innebære at etterutdanningsreformen ikke gjaldt for de som hadde tatt ut maksimal støtte under førstegangsutdanningen. Den *tredje* ville innebære at en måtte foreta en problematisk grenseoppgang mellom det som er førstegangsutdanning og det som er etterutdanning. Pettersen-utvalget [79], som hadde som mandat å vurdere regelverket i Lånekassen i lys av etter- og videreutdanning, foreslo at det skulle være en karenstid mellom førstegangsutdanning og eventuell støtte til videreutdanning. Utvalget tok imidlertid ikke stilling til hvor lang denne karenstiden skulle være, og viste til at dette måtte ses i sammenheng med permisjonsrettigheter i arbeidslivet.

Utvalg nedsatt for å vurdere «mellomnivået»

Spørsmålet om i hvor lang tid det skal være anledning til å tildele utdanningsstøtte over aldersskillet, er blitt ytterligere sammensatt ved etablering av et mellomnivå mellom videregående opplæring og høyere utdanning. Noen utdanningstilbud ligger i et mellomnivå mellom videregående opplæring og høyere utdanning, for eksempel tekniske fagskoler, kunstskoler, bibelskoler og yrkesutdanninger som bygger på videregående opplæring. Det er videre nedsatt et offentlig utvalg som skal se nærmere på situasjonen og behov for denne typen offentlige og private tilbud, samt vurdere plasseringen av denne i et helhetlig utdanningssystem. Ikke minst i sammenheng med etter- og videreutdanning vil dette være et tilbud som vil være i vekst i årene fremover. Utdanning på mellomnivået vil således både være grunnutdanning og en del av den livslange læringsprosessen.

I Lånekassens regelverk er mellomnivået i dag definert som en del av videregående opplæring, noe som er et problem ved avgrensningene av hvor lang tid det skal være anledning til å tildele støtte. For spørsmålet om maksimal støttetid vil det foreligge minst to alternativer:

- lage egne regler for hvor lang tid det kan tildeles støtte til mellomnivået på linje med videregående opplæring og høyere utdanning
- la mellomnivået inngå som en del av regelverket for høyere utdanning, dvs. innenfor 6-8 årsblokken.

7.3.10 Opphold på lærestedet

Lånekassen har i dag et krav om at elever/studenter skal oppholde seg på lærestedet for å kunne motta støtte. Unntatt fra dette kravet er søkere som på grunn av sykdom, handikap eller særlige omsorgsplikter ikke kan følge undervisningen, hovedfagsstudenter som ikke har obligatorisk undervisning og som dokumenterer tilfredsstillende kontakt med veileder, samt søkere som følger et godkjent fjernundervisningsopplegg.

Bakgrunnen for kravet om opphold på lærestedet er tosidig. Dels er kravet med på å sikre at støtten fra Lånekassen går til det den er ment for, nemlig at de som mottar støtte, er på lærestedet og følger undervisningen. Dels vil

79. «Leve og lære i voksen alder», Rapport 98 fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet

kravet være med på å bygge opp om et godt læringsmiljø. Jo mer studentene oppholder seg i det faglige miljøet, desto større muligheter ville det være for utnyttelse av bibliotektjenester, ikke-obligatorisk gruppeundervisning, kollokviegrupper osv. Kravet om opphold på lærestedet bør imidlertid også diskuteres ut fra Lånekassens muligheter til å kontrollere dette og om dette hensynet ikke burde vært ivaretatt på en annen måte. Det ligger et paradoks i dagens situasjon ved at Lånekassen krever at studentene skal oppholde seg på lærestedet, mens lærestedet selv ikke krever det.

Kravet om opphold på lærestedet er således i dag utfordret fra flere kanter. Den teknologiske utvikling gjør det stadig enklere å kunne gjennomføre fullverdig utdanning uten å måtte oppholde seg på lærestedet. Etter- og videreutdanningsstudenter vil videre i langt høyere grad enn studenter i grunnutdanning være bundet til hjemstedet og ikke ha anledning til å flytte til lærestedet. På denne bakgrunn forslo Pettersenutvalget å moderere kravene til opphold på lærestedet. Ifølge dagens forskrift kan det i særlige tilfeller gjøres unntak fra bestemmelsen om opphold. Pettersenutvalget mente at adgangen til å gjøre unntak burde utvides til å gjelde også alle som på grunn av omsorgsplikter (inkludert vanlig omsorg for barn under 16 år), arbeid ved siden av utdanningen eller andre vektige grunner ikke hadde anledning til å flytte til lærestedet. Utvalget mente at det fortsatt bør stilles krav om at det faglige opplegget er fullt ut forsvarlig.

7.3.11 Støtte til utdanning ved private utdanningsinstitusjoner

Den offentlige utdanning er grunnsteinen i utdanningstilbudet i Norge. I tillegg er det alminnelig enighet om at det skal kunne etableres private utdanningstilbud på områder som ikke dekkes av det offentlige tilbudet, eller som livssynsmessige eller andre pedagogiske alternativer til det offentlige utdanningstilbudet. Det offentlige yter statstilskudd til det private skoletilbudet med hjemmel i privatskoleloven, privathøyskoleloven, lov om folkehøyskoler og lov om voksenopplæring.

I utdanningsstøtteloven, som regulerer Lånekassens virksomhet, er det ikke stilt noe krav om statstilskudd for at det skal kunne innvilges utdanningsstøtte til den enkelte skole. I forskriftene til loven er det satt krav om at eksamener ved private skoler og studieforbund faglig sett skal tilfredsstille kravene i privatskoleloven, privathøyskoleloven og voksenopplæringsloven.

Tabell 7.7 viser utviklingen i antall elever og studenter og statstilskudd til private læresteder etter privatskoleloven og privathøyskoleloven.

Tabell 7.7: Utviklingen i antall elever og studenter og statstilskudd til private læresteder[1]

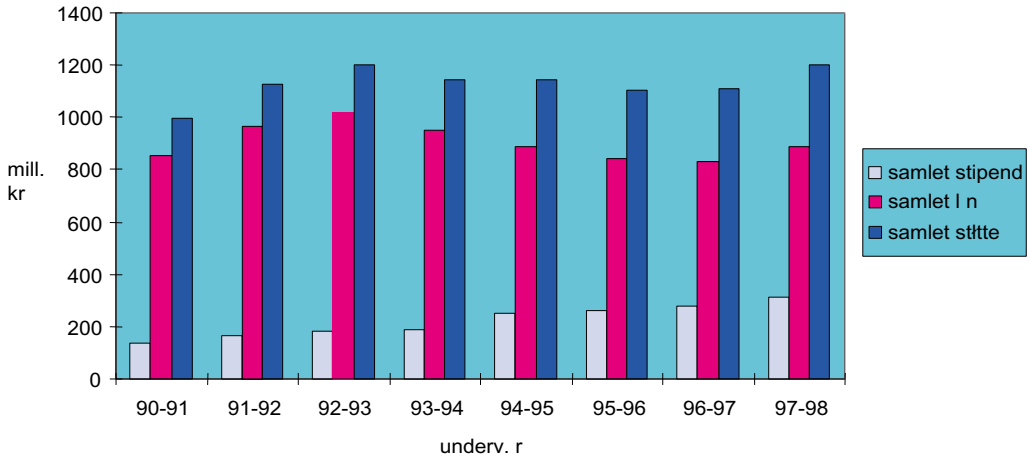
		1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Videregående opplæring	Antall skoler	106	111		110	115	113	111	112	111
	Antall elever	9 316	10 213		10 349	10 037	10 237	10 246	9 938	9 904
	Totalt statstilskudd[2]	337	380	386	396	405	414	456	472	502
Høyere utdanning	Antall lærest-eder	21	20	20	20	20	18	20	20	20
	Antall studenter	12 055	12 789	13 934	14 041	14 319	1 358	13 932	14 133	12 033
	Totalt tildelt statstilskudd[2]	151	215	236	236	270	261	278	293	312

[1] Oversikten omfatter ikke tilskudd til folkehøyskoler
[2] Totalt tildelt statstilskudd er oppgitt i mill. kroner. Veksten i statstilskuddet mot slutten av perioden skyldes i stor grad økte satstillegg fra 1995/96 og betydelige lønnsreguleringer for 1995, 1996 og 1997.

Kilde: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet

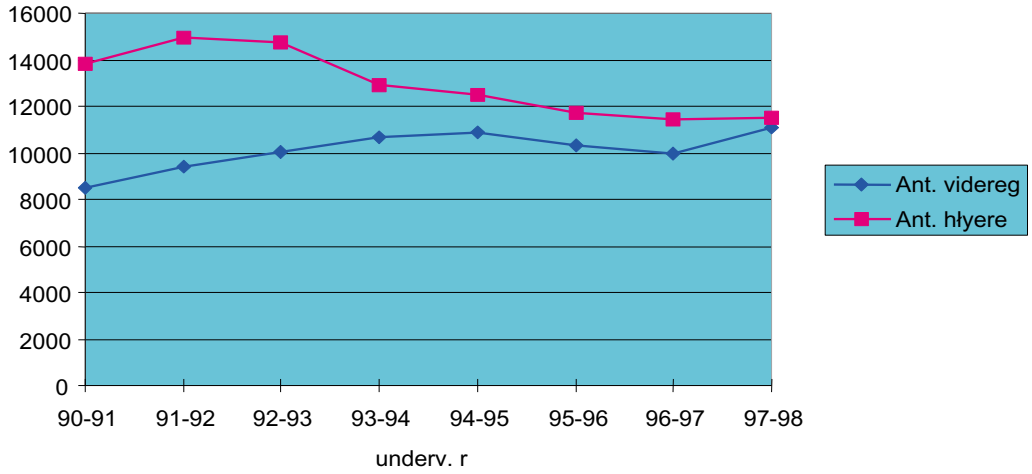
Utdanningsstøtte til elever og studenter ved private læresteder

Figurene 7.1 og 7.2 viser utviklingen av støtten til private skoler gjennom Lånekassen.



Figur 7.1 Utdanningsstøtte til elever/studenter ved private læresteder 1990-98[1]
[1] Nominelle kroner og unntatt støtte til folkehøyskoler

Som figur 7.1 viser har samlet støtte til elever/studenter ved private læresteder ligget fra ca. 1. mrd. til ca. 1,2 mrd. kroner i perioden, hvorav det vesentligste består av rentefrie lån.



Figur 7.2 Antall elever og studenter med utdanningsstøtte ved private læresteder 1990-98

Som det fremgår av figur 7.2 har det vært en vekst i antall elever i videregående opplæring fra ca. 8 000 til ca. 11 500[80], mens det har vært en reduksjon i antall studenter i høyere utdanning fra ca. 14 000 til ca. 12 000.

Offentlig styring

Den manglende kobling mellom statstilskudd og utdanningsstøtte fører til et dobbelt system for offentlig støtte til private utdanningsinstitusjoner. Det finnes

- skoler med statstilskudd og utdanningsstøtte og
- skoler uten statstilskudd, men der det er åpnet for utdanningsstøtte gjennom Lånekassen

Magistadutvalget var opptatt av den manglende sammenheng i vurderingsgrunnlag for statstilskudd og utdanningsstøtte. Utvalget mente at anledningen for private skoler til å bli godkjent for støtte i Lånekassen uten statstilskudd på sikt kunne undergrave den offentlige styring gjennom privatskole- og privathøyskoleloven. En sammenknytning mellom disse forhold ville gjøre det offentliges forhold til de private skoler mer konsistent. På denne bakgrunnen foreslo Magistadutvalget en samordning av statstilskudd og utdanningsstøtte, slik at det ikke skulle være anledning til å motta utdanningsstøtte gjennom Lånekassen uten at utdanningen samtidig var godkjent etter privat- og privathøyskoleloven. Dette ble imidlertid ikke fulgt opp av departementet[81], blant annet fordi en sammenkobling mellom statstilskudd og utdanningsstøtte kunne ha utilsiktede virkninger overfor de private skolene som ikke mottar statstilskudd, men der elevene mottar utdanningsstøtte fra Lånekassen. Departementet fant også at det var behov for å vurdere spørsmålet i lys av de ulike prinsipper og forvaltningsnivåer som i dag regulerer de to statlige ordningene.

80. Støtte til folkehøyskoler er ikke med
81. Se St. meld. nr. 14 (1993-94)

Skolepenger

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet fastsetter hvert år en øvre grense for hvor store lån Lånekassen kan gi til skolepenger ved private læresteder. For studieåret 1999-2000 er disse satt til 19 520 kroner. Etter forskriftene til utdanningsstøtteloven er Lånekassen samtidig pålagt å føre kontroll med at samlet gjeld ikke blir uforsvarlig høy. Siden støtte til skolepenger bare kan gis som lån, vil studenter ved et treårig studium ved private læresteder, ha en samlet gjeld som er ca. 60 000 kroner høyere enn for tilsvarende utdanning ved et offentlig lærested.

Fra de private lærestedene har dette vært ansett som urimelig. Det har vært hevdet at elever/studenter ved de private skolene burde komme ut med den samme gjeldsbyrden som elever/studenter ved offentlige læresteder. I denne sammenhengen har det videre vært hevdet at gjeldende ordning legger incitamenter for en skjev sosial rekruttering til de private utdanningene. På denne bakgrunn gikk for eksempel Magistadutvalget inn for en delvis stipendiering av skolepengene, etter prosentstipendmodellen. På den annen side forutsetter privatskolelovene at det nettopp skal være knyttet større egenkostnad til utdanning ved private læresteder i forhold til utdanning ved offentlige læresteder.

De private lærestedene har også hevdet at det lånet som Lånekassen yter til skolepenger i mange tilfeller ikke er tilstrekkelige til å dekke utgiftene, og at studentene derfor må klare seg med mindre midler enn andre. For ytterligere å understreke forskjellen er det vist til den gebyrstipendordningen som er etablert for dekning av studieavgifter ved private og offentlige læresteder utenfor Norden.

7.3.12 Utviklingen mot større innslag av studieavgifter/skolepenger

Det faller utenfor dette utvalgets mandat å ta stilling til styringsprinsipper og fremtidig organisering innenfor høyere utdanning. Dette vil bli behandlet av Mjøsutvalget. Men enkelte trekk i tiden har også en viss relevans for utdanningsstøtten gjennom Lånekassen. Internasjonalt skjer det en stadig sterkere markedstilpasning av utdanningstilbudet og en høyere grad av samvirke mellom læresteder og næringsliv enn det vi har vært vant til i Norge. En slik utvikling vil kunne føre til at større deler av de offentlige ressurser blir styrt etter prinsipper for konkurranse og innsatsstyring, slik det er blitt vanlig innenfor helsesektoren. For at dette skal lykkes, ville det være nødvendig å øke studentenes kjøpekraft.

I denne situasjonen blir det offentlige nødt til å avveie hvilke hensyn som skal ha gjennomslag ved fordelingen av pengene. Skal en større del av pengene følge studentene? Det er lite som tilsier at den privatøkonomiske kostnad ved å ta utdanning bør øke vesentlig. For at kostnadene for den enkelte student ikke skal bli større, måtte dette gjennomføres ved at et system for studieavgifter/skolepenger måtte balanseres med ekstrastipendiering over utdanningsstøtten. Hvorvidt pengene går over lærestedenes budsjetter eller følger studentene, vil legge ulike incitamenter for lærestedene og for den enkelte student.

Som argumenter for å videreføre støtten over lærestedenes budsjetter er det bl.a. anført:

- En videreføring av støtte over lærestedenes budsjetter vil gi bedre forutsetninger for det generelle planleggingsarbeidet ved lærestedene, noe som igjen vil kunne øke studiekvaliteten.

- Lærestedenes budsjetter vil ha bedre rammevilkår og større handlingsrom med hensyn til grunnforskning og andre aktiviteter som ikke direkte er rettet mot gjennomstrømning av studenter.
- Lærestedene inngår i den sentrale planlegging innenfor Norgesnettet og er pålagt andre hensyn, f.eks. distriktshensyn. Disse vil kunne blir skadelidende hvis markedet skal være styrende for studentenes valg av utdanningssted. Norgesnettet begrenser studentenes valgfrihet, og Norge er et for lite land for å innføre «fri flyt» av studenter.

Som argumenter for å utvikle en ordning med studieavgifter/stipend er det bl.a. anført:
- En ordning med studieavgifter/stipend vil gi studentene større kjøpekraft, slik at den enkelte student får bedre muligheter til å kunne velge det tilbudet han/hun måtte synes er best.
- Lærestedene vil i større grad ha interesse av å øke studiekvaliteten for å sikre tilstrekkelig antall studenter
- Regler for hvor lenge det skal være mulig å tildele stipend til å dekke skolepenger, vil kunne sikre bedre gjennomstrømning i høyere utdanning.

7.4 Utvalgets vurderinger og forslag

7.4.1 Generelt

Utdanningsfinansieringen gjennom Lånekassen befinner seg i spenningsfeltet mellom en rekke hensyn. Den skal sikre samfunnet en arbeidskraft med høy kompetanse og samtidig legge til rette for at det enkelte individ har mulighet for å realisere sine interesser og sitt talent med hensyn til å søke utdanning. Dens hovedformål er utdanningsrettet, men den ivaretar samtidig en rekke andre hensyn av fordelingspolitisk, kulturpolitisk og distriktspolitisk art. De ulike hensyn etablerer en rekke dilemmaer i valg av virkemidler. Det er bl.a. nødvendig å velge mellom universelle og spesielle virkemidler. For at ordningen ikke skal miste legitimitet, må kontrollhensyn avveies mot kontroll som er mulig å gjennomføre for Lånekassen.

Det finnes ingen enkel løsning på disse dilemmaene. Utvalget har søkt å vurdere dilemmaene i lys av de utfordringer og forventninger som utdanningsstøtten vil bli stilt overfor i de nærmeste årene. Retningsgivende for de vurderinger og forslag som utvalget fremmer, har vært hensynene til forenkling, større rendyrking av hovedformålet med utdanningsstøtten, tilpasning til etter- og videreutdanning, hensynet til de totale kostnader og en ryddig administrativ forvaltning.

7.4.2 Aldersskillet

Aldersskillet i utdanningsstøtten er ment å reflektere overgangen fra en situasjon der barna i hovedsak får finansiert sine levekostnader gjennom forsørgerne, som oftest foreldrene, til en situasjon der det offentlige tilbud åpner for å kunne fullfinansiere levekostnadene under utdanningen. På flere måter ville det ha vært naturlig å legge dette skillet til myndighetsalderen, 18 år, det tidspunkt da barna samtidig oppebærer en rekke andre rettigheter. På den annen side fremgår det av barneloven at foreldreansvaret strekker seg ut over myndighetsalderen når det gjelder å sørge for at barna skaffer seg en passende

utdanning. Dette ansvaret strekker seg minst ut videregående opplæring. På denne bakgrunn er det mulig å se på dagens aldersskille på 19 år, som er den alderen da de fleste avslutter videregående opplæring, som godt begrunnet.

Dersom alle hadde gjennomført videregående opplæring da de var 19 år, hadde det ikke vært noe problem. Av ulike grunner avslutter en del personer videregående opplæring på et senere tidspunkt. Noe av utfordringen består i avklare hvilke situasjoner som da bør føre til at de likevel bør behandles etter regelverket for utdanningsstøtte under aldersskillet. Og i en viss forstand er dette noe ulogisk. Når en finner det rimelig at noen grupper skal tildeles støtte etter dette regelverket, er ikke begrunnelsen tilknytningen til foreldreøkonomien, men det forhold at det er her en finner de største stipendene. Hadde regelverket over aldersskillet hatt de samme stipendmuligheter, hadde ikke dette vært noe problem.

Reform 94 gir som kjent rett til å ta 3-årig videregående opplæring i løpet av fire år etter endt grunnskole, (fem år for de som følger 2 + 2 modellen). Det åpner for at elever kan ta VKII som nittenåringer, dvs. etter at de med de någjeldende reglene er over aldersskillet. Ved innføringen av reformen var man oppmerksom på denne situasjonen. Departementet foreslo[82] at elever under 20 år som ikke hadde mottatt støtte fra Lånekassen i mer enn i to år i videregående opplæring, skulle regnes som under aldersskillet dersom de tok VKII. Dette er imidlertid ikke innført som ordning. Men som det fremgår av regelverket, er det gjort en del unntak fra aldersbestemmelsen. Dette gjelder for elever med utsatt skolestart i grunnskolen eller som har gått et år om igjen i videregående opplæring etter sakkyndig vurdering. Videre gjelder det unntak for elever med særlige opplæringsbehov som har utvidet rett i opptil 5 år etter Reform 94. Dette innebærer at aldersskillet for disse blir 21 år og at de vil få vurdert sin støtte ut fra forsørgernes økonomi. St.meld. nr. 32 (1998-99) har foreslått å utvide uttaksrammen for retten til fem (seks) år.

Etter utvalgets vurdering er det rimelig at støttesystemet under aldersskillet knyttes sammen med rett til opplæring etter Reform 94. Med Reform 94 er det etablert en rettssituasjon for elever i videregående opplæring som bør følges opp i utdanningsstøtten gjennom Lånekassen. Siden foreldrenes ansvar for å sikre sine barn tilfredsstillende opplæring ikke er avgrenset til myndighetsalderen, finner utvalget dette i godt samsvar med den rettslige reguleringen på andre områder.

Reform 94 omfatter private skoletilbud der disse, etter privatskoleloven, er alternativer til det offentlige tilbud. I slike tilfeller vil en ny regel være gjeldende. Men samtidig vil ikke rett til opplæring etter Reform 94 helt kunne erstatte aldersgrensen. Fortsatt vil det være behov for å regulere støtte for opplæring og skolegang som ikke er omfattet av Reform 94. Det vil i hovedsak dreie seg om opplæring/utdanning ved enkelte private skoletilbud. Utvalget finner i denne sammenheng dagens aldersgrense på 19 år hensiktsmessig.

Det knytter seg betydelig usikkerhet rundt en beregning over hvor mye det vil koste å la alle som er omfattet av Reform 94 bli tildelt støtte som under aldersskillet. Med utgangspunkt i dagens nivå på «minstestipendet», kan merkostnaden grovt anslås til ca. 73 mill kroner.

82. St.meld nr 14 (1993-94)

7.4.3 Grenseflaten mot andre velferdsordninger

Utdanningsstøtten gjennom Lånekassen må vurderes i sammenheng med andre velferdsordninger. Det vil derfor alltid være et behov for samhandling og koordinering med andre virksomheter. Kompleksiteten i disse grenseflatene gjør at en trolig alltid vil måtte tilstrebe å forenkle dette samhandlingsmønsteret.

Utvalgets flertall, medlemmene Aamodt, Fjeld, Hundstad, Thomassen og Tyldum, mener at grenseflaten mot ytelser gjennom trygdesystemet representerer en spesiell utfordring. Studenter har, i økende omfang, rett til ytelser i begge systemene og dels til det samme formål. I lys av etter- og videreutdanningsreformen vil dette bli ytterligere aktuelt. På sikt vil samordningen av ytelser gjennom trygdesystemet og trygderelaterte ytelser gjennom utdanningsstøtten bli nærmest uhåndterlig. I en slik situasjon er det to veier å gå - enten å satse på et omfattende og komplekst system av registerkoblinger mellom trygderegisteret og registre over utdanningsstøtten, eller en større grad av rendyrking av de to velferdssystemene.

Flertallet er av den oppfatning at det vil ligge størst positive effekter i å rendyrke utdanningsstøtten gjennom Lånekassen i større grad enn i dag. En slik rendyrking bør kunne skje ut fra følgende målsettinger:

- Dekning av livsopphold og fullfinansiering fra folketrygden bør utelukke støtte fra Lånekassen.
- Det bør ikke være ytelser til det samme formål i begge velferdsordningene.
- Dekning av ekstrabehov fra folketrygden bør ikke føre til reduksjon i utdanningsstøtten fra Lånekassen.

Fullfinansiering fra folketrygden

Etter dagens regler går trygdeytelser til fradrag i utdanningsstøtten med 60 pst. Etter flertallets vurdering bør denne regelen erstattes med en regel som sier at fullfinansiering fra folketrygden bør utelukke støtte fra Lånekassen. Dette gjelder for eksempel personer som er under yrkesrettet attføring og enslige forsørgere med utdanningsstønad. I de tilfeller der trygden ikke dekker de direkte utdanningskostnadene bør Lånekassen kunne gi støtte til ekstrakostnadene.

Ytelser til samme formål bør ikke forekomme

Dagens fødselsstipend og sykestipend har vært ment som erstatning for trygdeytelser. Utgangspunktet var at studenter normalt ikke hadde krav på disse trygdeytelsene. Denne virkelighetsforståelsen er i økende grad i oppløsning. De utdanningssøkende har i økende grad krav på disse ytelsene i begge velferdssystemene. Som følge av etter- og videreutdanningsreformen, vil et omfattende innslag av eldre studenter, helt oppløse den opprinnelige begrunnelsen for disse stønadsformene.

Etter flertallets vurdering tilsier dette at en må tenke nytt. Flertallet er opptatt av at elevenes og studentenes rettigheter ikke skal svekkes. Samtidig ser flertallet det som svært uheldig at en har ordninger med den samme begrunnelse i begge velferdsordningene, dvs. at samfunnet skal dekke visse deler av kostnadene ved det å få barn eller bli syk i både trygdesystemet og i utdanningsstøtten.

En større rendyrking av grenseflatene er nødvendig. Etter flertallets vurdering vil dette best kunne skje ved at dagens rett til støtte ved fødsel og sykdom for studenter løftes over i folketrygden. Bare på denne måten vil det være mulig å etablere en ryddig og samordnet forvaltning av det offentliges tilskudd til studenter som får barn og ved sykdom. At dette fører til et forenklet system for utdanningsstøtte, på linje med det vi finner i våre naboland, er også et moment som trekker i samme retning.

Uansett hvilken løsning en velger, vil det alltid være behov for en viss samordning. Søkere blir oppfordret til å søke så tidlig som mulig om støtte fra Lånekassen. Et ikke ubetydelig antall søkere vil ha fått ordinær støtte fra Lånekassen før en nedkomst eller sykdom. Det vil derfor fortsatt måtte skje en samordning mellom støtte fra Lånekassen og fra folketrygden når det i ettertid viser seg at søkeren hadde rett til støtte fra folketrygden. Innenfor trygdesystemet finner en løsninger som er tilpasset den situasjon at trygdeberettigede under utdanning også kan tildeles støtte i Lånekassen. En samordning av ytelsene vil derfor forutsette en gjennomgang av både trygdeytelser og utdanningsstøtten. Men samordningen ville bli enklere fordi det ikke lenger blir tildelt støtte til det samme formålet.

Flertallet er samtidig klar over det sentrale prinsippet i folketrygden som tilsier at det er yrkesaktivitet som skal gi grunnlag for fødsels- og sykepenger. Yrkesaktivitet som opptjeningsgrunnlag for trygdeytelser er likevel ikke det eneste rettsprinsipp for å kunne oppebære rett til trygdeytelser. En rekke ytelser knyttet til fødsler og sykdom forutsetter ikke yrkesaktivitet. I denne sammenheng er det således mulig å tenke seg to løsninger:

- Utdanning kunne likestilles med arbeid som grunnlag for opptjening av rett til støtte under fødsel og sykdom.
- Støtte til fødsel og sykdom for studenter kunne tenkes som en utbygging av kontanttilskudd på linje med dagens engangsstønad.

Flertallet har ikke funnet det hensiktsmessig eller mulig å drøfte detaljer ved eventuelle ordninger i folketrygden, men har begrenset seg til det prinsipielle og overordnede, dvs. å ta stilling til og rydde opp i hvilke systemer som bør forvalte hvilke ytelser. Flertallet har derfor ikke tatt stilling til hvilket prinsipp som er det mest ønskelige. Det ville forutsette en prinsippdebatt om grunnlaget for folketrygden, som ligger utenfor dette utvalgets mandat.

På denne bakgrunnen foreslår *utvalgets flertall, medlemmene Aamodt, Fjeld, Hundstad, Thomassen og Tyldum*, at dagens rett til stønad til fødsel og sykdom under utdanningen overføres fra utdanningsstøtten gjennom Lånekassen til folketrygden. Uansett hvilket prinsipp som blir valgt, ser flertallet dette som en ren omdisponering av de offentlige midler til fødsels- og sykestipend som i dag er forvaltet gjennom Lånekassen.

Utvalgets mindretall, medlemmene Moen, Hjermundrud og Aase, mener at stipend under fødsel og sykdom er utdanningspolitiske virkemidler, som vil miste sin betydning ved at ordningene overføres til folketrygden. Disse stipendene er direkte knyttet til lånebyrden etter endt utdanning, ikke som en erstatning av støtte under utdanning. Det å overføre ordningene til folketrygden vil ikke ivareta dette målet godt nok. Lånebyrden må ikke øke som følge av at man blir syk eller får barn i løpet av utdanningsperioden.

Medlemmene ser ikke at man forenkler Lånekassens regelverk ved å overføre disse ordningene til folketrygden, da det på samme tid vil vanskeliggjøre regelverket i folketrygden. Disse medlemmene mener derfor at dagens

ordning med stipend under fødsel og sykdom videreføres gjennom Lånekassen.

Medlemmet Buttedahl mener at en ikke bør likestille utdanning med yrkesaktivitet. Dette medlemmet ser imidlertid ulempene ved at det er ytelser til samme formål i Folketrygden og Lånekassen. Dette medlemmet vil derfor gå inn for at ordningen med stipend under fødsel avvikles i Lånekassen og samordnes med ordningen med engangsstønad ved fødsel i Folketrygden.

Dette medlemmet vil imidlertid gå inn for at ordningen med sykestipend opprettholdes i Lånekassen. Dette er bl.a. begrunnet med at en student, i motsetning til en arbeidstager, ikke har en arbeidsgiver å forholde seg til.

Ekstraytelser fra folketrygden

Det er ikke mulig å tenke seg vanntette skott mellom trygdeytelser og utdanningsstøtte. I en rekke tilfeller yter folketrygden støtte til formål som ikke er dekket av utdanningsstøtten. Det gjelder for eksempel grunnstønad, hjelpestønad, kompensasjonstillegg og lignende. Dette er ytelser som i prinsippet skal dekke kostnader som ikke er dekket gjennom Lånekassen. Utvalget mener derfor at personer som mottar denne formen for ytelser bør kunne bli tildelt full utdanningsstøtte fra Lånekassen.

7.4.4 Færre stipendformer

Spørsmålet om forenkling av utdanningsstøtten er et vanskelig spørsmål fordi det ikke primært er et administrativt, men et politisk spørsmål. Norge har et sterkere utbygd system for særstipendiering enn andre nordiske land. I dette har det ligget politiske valg. Bak hver stipendform ligger det en politisk prosess. Utvalget ser klart behovet for å forenkle stipendsystemet, men er samtidig klar over de vanskelige avveininger dette innebærer. Utvalgets flertall har foran gått inn for at retten til offentlige ytelser for studenter i forbindelse med fødsel og sykdom samordnes i folketrygden. I denne sammenhengen har utvalget også drøftet:

- å erstatte dagens reisestipend med en generell rabattordning
- å endre rutinene for dekning av kostnader i forbindelse med reiser til utdanning i utlandet
- videreføring eller bortfall av ordningen med tiltaksstipend for elever i videregående opplæring i Nord-Troms og Finnmark
- videreføring eller bortfall av ordningen med stipend til studenter ved nordiske institusjoner
- videreføring eller bortfall av kunstfagstipendet.

Generell rabattordning i stedet for reisestipend

Etter utvalgets vurdering bør det legges til rette for at utdanning skal kunne skje uavhengig av geografiske avstander. Dagens ordning med reisestipend ut fra en komplisert registrering av reisekostnader mellom postsoner i kombinasjon med reiserabatter hos to utvalgte reiseselskaper fremstår som noe uoversiktlig og lite samordnet. Etter utvalgets vurdering er det viktig at det offentlige reisetilskudd har en innretning som fremmer studentmobilitet. Det ligger et slikt element i dagens reisestipend ved at det kompenserer for kostnader til tre reiser i året mellom foreldrehjem og lærested, utover en viss egenandel. Men ordningen er i større grad begrunnet ut fra hensynet til de

som ikke kan ta utdanning på hjemstedet enn hensynet til studentmobilitet, blant annet ligger det en begrensning i at reisestipendet bare omfatter personer med reisekostnader over en viss reiseavstand.

Flertallet i utvalget mener det kan være grunn til å reise spørsmål om dagens ordninger representerer en optimal utnyttelse av de samlede midler til subsidiering av studenters og elevers reiser. Flertallet vil peke på at det er en utilstrekkelig kontroll med utlevering av studentbevis som grunnlag for moderasjon på reiser, og at ordningen med reisestipendet bare omfatter en del av utdanningssøkende.

Tilknytningen til folkeregistrert adresse fører til at mange ikke mottar reisestipend i dag. Det er en urimelig forskjellsbehandling mellom gifte og samboende, idet gifte må registrere seg på studiestedet mens samboende opprettholder sin registrering på foreldreadressen. På den bakgrunn vil samboende kunne motta reisestipend, mens gifte ikke vil kunne motta det. I lys av etter- og videreutdanningsreformen og med et økende innslag av eldre studenter, fremstår koblingen til foreldrehjemmet som utløsende grunnlag for reisestipend, som lite begrunnet.

På denne bakgrunn vil *utvalgets flertall, medlemmene Aamodt, Buttedahl, Fjeld, Hundstad og Tyldum,* foreslå at dagens reisestipend gjennom Lånekassen og reiserabatten gjennom NSB, Hurtigruten og Nord-Norge-bussen samordnes i en generell ordning med reiserabatt for alle utdanningssøkende der Lånekassen utsteder et kort til de som har rett til reiserabatt. En slik ordning forutsetter at myndighetene forhandler frem avtaler med reiseselskapene. Med en samlet kostnad på ca. 225 mill. kroner bør dette kunne gi gunstige ordninger for de utdanningssøkende. Ved en slik ordning ville en også unngå misbruk av ordningen ved unødig registrering, og problemet med bostedsregistrering for studenter vil være omgått. Etter *flertallets vurdering* vil en generell ordning med reiserabatt ha større positive virkninger for studentmobiliteten enn dagens ordning. Ordningen vil være generell og gjelde uansett antall reiser i utdanningsperioden. Slik sett vil ordningen virke spesielt gunstig for personer med et stort reisebehov, normalt personer som er bosatt i distriktene. Flertallet vil ellers peke på behovet for å forhandle fram billige flyreiser for studenter, noe som ikke ligger inne i dagens ordninger. Ordningen er ment som en omdisponering av reisestøtten til utdanningssøkende innenfor uendrede kostnadsrammer.

Hvilken rabatt som kan oppnås, vil være avhengig av myndighetenes forhandlinger med trafikkselskapene. Samlet sett vil en slik ordning kombinere kravet til bedre utnyttelse av de offentlige tilskudd til reiser og behovet for forenklinger av utdanningsstøtten. I Sverige er det etablert en ordning gjennom det såkalte «CSN-kortet», som bør kunne tjene som forbilde ved utforming av ordningen i Norge.[83]

Utvalgets mindretall, medlemmene Hjermundrud, Moen, Thomassen og Aase, er i likhet med flertallet tilhenger av studentmobilitet. At avstanden til studiestedet og reisekostnadene påvirker studentmobiliteten, er det knapt noen tvil om. Men også flere andre momenter påvirker mobiliteten. Innenfor begrensede økonomiske rammer til studenters reiseformål har mindretallet kommet til at en generell rabattordning til alle studenter uansett avstand og antall reiser, vil måtte ha som konsekvens at de studenter som må reise over lange avstander for å nå sitt nærmeste lærested (eller ønskede lærested), vil måtte få et dyrere og dårligere tilbud enn gjennom dagens reisestipend og reiserab-

83. Se omtale av dette i punkt 7.3.8.

attene gjennom NSB, Hurtigruten og Nord-Norge-bussen. En generell rabattordning vil derfor i første rekke ramme studenter i distrikts-Norge. Mindretallet anser dette som svært uheldig, og går derfor inn for å opprettholde dagens ordning, eventuelt med nødvendige tilpasninger.

Reisestipend for utdanning i utlandet

Utvalgets flertall, alle unntatt Hjermundrud, Moen og Aase, vurderer det slik at det bør etableres samme ordning som man har i Sverige, se punkt 7.3.8. Etter en konkurranse bør det etableres en avtale med et bestemt selskap som sikrer billige reiser til utlandet. Etter at reisen er bestilt og billetten kvittert ut, blir regningen refundert til selskapet fra Lånekassen. På denne måten vil en kunne sikre studentene billige reiser, og samtidig ha en større kontroll med at reisetilskuddet faktisk går til reiser til utlandet. Forslaget er ikke ment å innebære nevneverdig innsparing eller kostnad.

Utvalgets mindretall, medlemmene Moen, Hjermundrud og Aase mener at dette forslaget vil innebære at ordningen blir mer komplisert for studentene enn dagens ordning. I enkelte tilfeller vil det bli vanskelig å få hjemreisebillett når man er avhengig av å få kontakt med et spesielt reiseselskap og få reisen verifisert. Mange vil også kunne miste støtte fordi man ikke kjenner til sine rettigheter eller ikke reiser hjem på forskriftsmessig måte.

Medlemmene ønsker ikke å støtte et forslag som resulterer i detaljstyring av studentenes økonomi, som vil svekke studentenes frihet til å bruke sine midler etter behov. Disse medlemmene mener derfor at dagens ordning videreføres.

Tiltaksstipend for elever fra Nord-Troms og Finnmark

Fra og med 1991-92 ble det innført en ordning med tiltaksstipend for borteboende elever i videregående opplæring fra regionen. Ordningen var ment som et incitament innenfor regionen for å få ungdommen til å ta videregående opplæring. Etter utvalgets vurdering må ordningen ses i lys av den utviklingen som har skjedd i årene etterpå. Fordi ordningen ikke er behovsprøvd, kommer stipendet i tillegg til annet stipend fra Lånekassen eller stønad fra arbeidsmarkedsetaten til opplæring. Reform 94 har etablert en alminnelig rett til videregående opplæring. I tillegg kommer at tiltaksstipendet delvis overlapper en ordning med behovsprøvd fylkeskommunalt stipend for borteboende elever i videregående opplæring. Og rent generelt er det etablert en ettergivelsesordning for låntakere som er bosatt i regionen. *Utvalget* mener at det ikke lenger finnes en tilstrekkelig begrunnelse for å opprettholde dette særstipendet for elever i videregående opplæring fra denne regionen. Forslaget innebærer at ca. 15 mill. kroner kan omdisponeres til andre formål i utdanningsstøtten.

Stipend til studenter ved nordiske institusjoner

Fra 1982-83 ble det innført en særordning med stipend til norske studenter ved nordiske institusjoner. Utgangspunktet for denne ordningen har vært å fremme det nordiske samarbeidet. Sett i lys av utviklingen siden 1982-83 kan det være grunnlag for å reise spørsmålet om det fortsatt er et samfunnsmessig behov for denne ordningen. Etter at ordningen ble innført, har internasjonaliseringen skutt fart og kanskje i andre retninger enn det som var forventet i

1982. EU er blitt utvidet til de andre nordiske landene og Norges viktigste tilknytning til det europeiske samarbeidet er regulert gjennom EØS-avtalen. Sett i lys av disse generelle utviklingstrekkene kan det være grunn til å stille spørsmål om det samfunnsmessige behov for å opprettholde en egen stipendordningen for to, litt tilfeldig valgte, utdanninger ved høyskoler i Århus og Gøteborg. Etter *utvalgets* mening bør denne særordningen kunne bortfalle. Forslaget innebærer at ca. 0,2 mill. kroner kan omdisponeres til andre formål i utdanningsstøtten.

Kunstfagstipendet

Det ligger en rekke dilemmaer i spørsmålet om særstipendiering av kunstfagstudentene. Disse dilemmaene er dels av generell karakter knyttet til grensedragningen av ansvaret mellom det offentlige og den enkelte, dels knyttet til spørsmål om særbehandling av kunstfagene i forhold til andre utdanningsgrupper.

Det offentlige ansvar vil aldri kunne gå så langt at det kan sikre alle som tar en utdanning, at de får et arbeid som er tilpasset utdanningen og med god avlønning. Dette gjelder både generelt og overfor kunstfagutdanningene. I tillegg ligger det dilemmaer i grensedragningen mellom kunstfagutdanningene og øvrige utdanningsgrupper og innad i kunstfagutdanningene med hensyn til særstipendiering. Det er et spørsmål om virkemidlene bør sette inn i tildelingsfasen eller etter at utdanningen er avsluttet. I argumentasjonen rundt særstipendieringen av kunstfagstudentene ligger det både kulturpolitiske og utdanningspolitiske spørsmål. Fra kunstfaghold er det fremmet en rekke argumenter for å videreføre eller reetablere kunstfagstipendet. Med utgangspunkt i de mest sentrale argumentene som er fremført, har *utvalgets flertall, alle unntatt Hjermundrud,* følgende kommentarer:

– *Kunstfagstudenter har store investeringer etter endt utdanning og gjennomgående lavere avkastning av utdanningen enn andre.* Utgangspunktet for utvalgets vurderinger vil være utviklingen av arbeidsmarkedet i de første tiårene etter år 2000. Med den nesten eksplosive veksten i høyere utdanning vil det være flere utdanningsgrupper og enkeltindivider som vil kunne ha problemer med å finne et arbeid som er tilpasset utdanningen og et inntektsnivå som gjør det enkelt å nedbetale utdanningslånet. Det bør også være hevet over rimelig tvil at enkelte kunstnergrupper fortsatt vil ha større problemer med å betjene en utdanningsgjeld enn andre grupper. Dette gjelder spesielt for kunsthåndverkere, billedkunstnere og ballettkunstnere. I en slik situasjon foreligger det flere valgmuligheter: En kan gjeninnføre et høyt kunstfagstipend for øremerkede linjer ved kunsthøgskolene som da sikrer kollektivt en gruppe av kunstnerene en bedre studiefinansiering enn andre kunstnere. For denne gruppen vil dette gi større forutsigbarhet og trygghet i sin satsning på kunstutdanning. Alternativet er å gi betalingslettelse under tilbakebetalingen av utdanningslånet - på linje med andre utdanningsgrupper. Et særstipend for enkelte grupper kunstnere forutsetter at ordningen ajourholdes i forhold til inntektsutviklingen i gruppen og i forhold til andre grupper. Det vil trolig alltid være noen som føler seg urettferdig behandlet. Det vil videre være problematisk å forutse inntektsutviklingen for alle enkeltindividene i en gruppe. Innenfor gruppen vil det alltid være noen med god økonomisk avkastning. Dagens ordning med særskilt kunstfagstipend under utdanningen forutsetter og skaper dermed forventninger om lav avkastning uten at dette

behøver å bli en realitet. Fordelen med betalingslettelser under tilbakebetalingen er derfor at den offentlige kostnad eller subsidiering knyttes til den enkeltes faktiske avkastning av utdanningen, og således gir en mer «rettferdig» sosial profil. Enkelte kunstnergrupper kan også ha betydelige investeringsutgifter i forbindelse med etablering av verksted, atelier eller annen lokalleie. På dette området stiller disse gruppene likt med andre som eventuelt må etablere seg som selvstendig næringsdrivende. Dersom denne aktiviteten ikke gir god avkastning, finnes det allerede i dagens regelverk muligheter for betalingslettelser. Eventuelle betalingslettelser under tilbakebetalingen av utdanningslån er også mer i samsvar med det prinsipp som ble fastsatt i Kunstnermeldingen[84]; at de offentlige virkemidler bør settes inn etter at utdanningen er avsluttet. I denne sammenheng ble det innført en rekke stipend for unge kunstnere. Ulempen er at disse kunstnergruppene da må forholde seg til eventuelle betalingsproblemer, kanskje hvert år - slik det er for andre utdanningsgrupper. For Lånekassen er dette trolig mer administrativt krevende.

- *Bortfall av kunstfagstipend vil føre til skjev sosial rekruttering til kunstfagutdanningen.* Det er generelt en høyere representasjon av studenter fra de øvre sosiale lag av befolkningen i høyere utdanning. Selv om det har vært en betydelig vekst i høyere utdanning, er rekrutteringen like skjev i dag som tidligere. Forskning[85] viser at utdanningsstøtten gjennom Lånekassen ikke påvirker den sosiale skjevheten i søkningen til høyere utdanning i nevneverdig grad. Dette skyldes at det å velge utdanning er avhengig av andre forhold enn utdanningsstøtte. Det skyldes tradisjonelle kulturelle påvirkninger i nærmiljøet, foreldre, familie, venner osv. En bedre studiefinansiering vil trolig ikke ha noen nevneverdig innvirkning på den sosiale sammensetningen av studentmassen i høyere utdanning generelt eller i kunstfagutdanning spesielt. På generelt grunnlag er det i dag ikke grunn til å være mer bekymret for rekrutteringen til kunstfagutdanningene enn for rekrutteringen til andre utdanningsområder.
- *Kunstfagutdanningen forutsetter forutdanning, noe som fører til lange studieløp og høy gjeld.* Det er vist til at det er vanskelig å komme inn på mange kunstfagutdanninger og at de ofte kan bli tatt i kombinasjon med annen høyere utdanning. Ofte må denne forutdanningen ses på som en modningsprosess før en starter en kunstnerkarriere. Igjen er det grunn til å tvile på at kunstfagutdanningene står i en særstilling i forhold til andre utdanningsområder. Over en årrekke har kunstfaglige utdanninger beveget seg i retning av ordinær utdanning med hensyn til organisasjon, krav om læreplaner, grader, betegnelser og mulighetene for å kunne kombinere disse med annen utdanning. Det er foreslått at denne utviklingen i retning av å integrere kunstutdanningene inn i det ordinære utdanningsopplegget for høyere utdanning skal videreføres. Kunstutdanning skal føre frem til cand.mag.-grad med påbygging til hovedfag og doktorgrad.[86] Utviklingen vil i større grad åpne mulighetene for kombinasjoner av kunstfagutdanning med annen utdanning. Slik sett vil det bli åpnet for en fleksibilitet og bredde i utdanningsvalget, og utviklingen peker i retning av en større studentflyt mellom de ulike utdanningsområdene. Flertallet ser dette som

84. St.meld. nr. 47. (1996-1997) «Kunstnarane»
85. Se NIFU-rapportene 11/97, 12/97 og 13/97
86. «Norsk kunstutdanning» , Innstilling fra arbeidsgruppe, Rapport 99, Kirke- utdannings- og forskningsdepartementet

ønskelig, men vil samtidig vise til den innstramming som er foreslått med hensyn til i hvor lang tid det skal kunne tildeles støtte ved kombinasjoner av høyere utdanning. Det er videre flertallets vurdering at den generelle tendens i retning av å harmonisere kunstutdanning med annen høyere utdanning og utviklingen i retning av å kunne kombinere kunstfagutdanning med andre utdanninger på et likestilt grunnlag, svekker begrunnelsen for å behandle kunstfagstudentene annerledes enn andre studenter.

– *Kunstfagstudenter har store utgifter til læremidler.* Det er pekt på at enkelte utdanningsretninger innenfor kunstfagutdanningene har store utgifter til læremidler. Det kan dreie seg om kostnader studentene har i tilknytning til nødvendig materiale for sitt kunstuttrykk, eller elektronisk utstyr i sammenheng med nye kunstformer ved hjelp av media/video/data. Det er likevel liten grunn til å anta at kunstfagstudentene er i en særstilling når det gjelder utgifter til læremidler. Også andre utdanningsområder kan ha betydelige utgifter til for eksempel instrumenter, PC-utstyr, obligatoriske ekskursjoner osv. Rent generelt reiser dette et spørsmål om grensedragningen mot de budsjetter som stilles til lærestedenes rådighet. Det er grunn til å anta at det er en tendens til at lærestedene skyver utgifter over på studentene. En bedre studiefinansiering vil derfor lett «lekke ut» i høyere kostnader for studentene. Alternativet til dette er å se nærmere på lærestedenes budsjetter. Så lenge det er et prinsipp at offentlig utdanning skal være gratis i Norge, bør lærestedene ha tilstrekkelig med ressurser til å legge undervisningen opp etter dette.

Utvalgets flertall ser nødvendigheten av gode rammmebetingelser for kunstfagutdanningen og at det skal legges til rette for at de som tar denne utdanningen skal kunne utøve et yrke som kunstnere. Men samtidig har flertallett måttet ta stilling til de dilemmaene som foreligger, forholde seg til den virkelighet det ser utvikle seg og ta stilling til hva som det er rimelig å regulere gjennom utdanningsstøtten.

Utvalgets flertall, alle unntatt Hjermundrud, har på denne bakgrunn funnet å måtte legge avgjørende vekt på den likestilling som skjer i forholdet mellom kunstfagutdanningene og andre former for utdanning, og på de muligheter som foreligger for å kunne kompensere manglende avkastning gjennom lettelser under tilbakebetalingen av utdanningslån. En slik løsning er i samsvar med de prinsipper som er fastsatt i Kunstnermeldingen, og etablerer større grad av rettferdighet på individnivå enn dagens ordning. Flertallet ser det som uheldig med en ordning som kollektivt forutsetter at alle kommer til å ha lav inntekt. *Dette flertall* er derfor kommet til at det ikke lenger foreligger tilstrekkelig begrunnelse for å særbehandle kunstfagstudentene i forhold til andre studenter, og viser til forslaget om en generell heving av stipendandelen med 10 pst. Kunstfagstipendet bør harmoniseres med det generelle utdanningsstipendet. Forslaget innebærer at ca. 15 mill. kroner kan omdisponeres til andre formål i utdanningsstøtten.

Utvalgets medlem Hjermundrud, deler resten av utvalgets mening om at det er ønskelig å forenkle antall stipendformer og å samordne utdanningsstøtten. Allikevel mener medlemmet at det må åpnes for en videreutvikling, framfor en avvikling av Kunstfagstipendet, pga. det særskilte behovet for dette stipendet. Det naturlige nivået på kunstfagstipendet er rundt det tidligere nivået, ca. 66,6 prosent.

Situasjonen for ferdig utdannede kunstnere er en ganske annen enn for stort sett alle andre yrkesgrupper. De fleste kunstnere arbeider i såkalte «frie» yrker der det ikke er lønnsregulativ, pensjonsordninger eller sykelønnsordninger. Det ideelle vil muligens være at staten tar et større ansvar for situasjonen for ferdig utdannede kunstnere, men slik forholdene er i dag, er stipendet nødvendig. Da stipendet ble redusert i 1997, var det på bakgrunn av et nytt etableringsstipend som skulle administreres gjennom Kulturdepartementet. Dette veier på ingen måte opp for tapet av den tryggheten det tidligere kunstfagstipendet ga. Etableringsstipendet gis for det første kun til noen av de som er ferdig utdannet, og i tillegg gis det kun en svært begrenset periode.

Veldig mange kunstnere klarer ikke å leve av kunst alene, og de er dermed nødt til å ta andre jobber ved siden av. Det kan ikke være samfunnsøkonomisk riktig at staten bruker penger på dyre studieplasser innenfor kunstfag, for så å se at kunstnerne må bruke tiden sin på å gjøre andre ting for å kunne betale gjelden til den samme staten.

Det bør også bemerkes at det er relativt marginale grupper det her er snakk om, så de budsjettmessige konsekvensene for staten vil ikke bli veldig store, mens dette betyr svært mye for den enkelte kunststudent.

7.4.5 Maksimal støtteperiode

Til videregående opplæring og «mellomnivå»

Det kan tildeles støtte til videregående opplæring etter regelverket for utdanningsstøtte under og over aldersskillet. Regelverket rundt aldersskillet styrer hvilket regelverk som blir anvendt[87]. Men samtidig er det nødvendig å ta stilling til hvor lang tid det skal kunne tildeles støtte. Det normale løpet i videregående opplæring er tre år før en tar fatt på en høyre utdanning. Etter dagens regelverk er det åpnet for støtte i fire år til videregående opplæring. Dette fanger opp de fleste fagkombinasjoner. I den senere tid har det imidlertid kommet flere henvendelser om utvidelse av støtteperioden fra fire til fem år. Spesielt gjelder dette elever som har tatt tre år i vanlig videregående opplæring, og som fortsetter i privatskoler som gir undervisning på videregående opplærings nivå. En del av disse privatskolene har godkjente studieopplegg over to år. Elever som allerede har fått støtte fra Lånekassen til tre år i videregående opplæring, er dermed avskåret fra støtte i det siste av de to årene.

En økende tendens til å kombinere videregående opplæring med annen videregående opplæring, for eksempel folkehøyskole, har også gjort det aktuelt å reise spørsmålet om å utvide maksimalgrensen for tildeling av støtte til videregående opplæring fra fire og tilbake til fem år. I praksis er mange av de aktuelle oppleggene ved de private skoler på et «mellomnivå» - en yrkesrettet utdanning som ofte er basert på ordinær videregående opplæring som faktisk opptaksgrunnlag. I denne sammenheng er det nedsatt et offentlig utvalg (Berg-utvalget) for å vurdere utdanningstilbud som verken kan defineres som videregående opplæring eller som høyere utdanning. Utvalget skal fremme forslag til «opprydding» og nivåplassering for disse utdanningstilbudene, samt fremme forslag til kriterier for påbygging innen videregående opplæring.

Forestillingen om et «mellomnivå» kompliserer spørsmålet om maksimalt antall år med støtte. I så fall har vi tre nivåer for utdanning, men bare to sett med regler for hvor lang tid det kan tildeles støtte for. Utgangspunktet for fast-

87. Se punkt 7.4.2

settelse av tidsrammer for tildeling av støtte bør være at de er såpass romslige at de fanger opp aktuelle utdanningsløp, men samtidig må de ikke invitere til unødig forlengelse av skolegangen. Dersom det blir etablert et «mellomnivå» mellom videregående opplæring og høyere utdanning, vil *utvalget* fremme følgende forslag:

- Til videregående opplæring kan det tildeles støtte så lenge en søker er omfattet av rettigheter etter Reform 94.[88]
- Til videregående opplæring kan det ellers tildeles støtte for maksimalt fire år.
- For kombinasjonen av videregående opplæring og utdanning på «mellomnivå» bør det kunne tildeles støtte for opptil fem år.
- Til utdanning på bare mellomnivå kan det tildeles støtte for opptil tre år.
- Utdanningsstøtte til «mellomnivået» reduserer antall år med støtte til høyere utdanning, se nedenfor.

Utvalget vil imidlertid understreke nødvendigheten av å se dette spørsmålet i lys av forslag som vil bli fremmet av Berg-utvalget.

Til høyere utdanning

Norge er av de land i verden som har de lengste utdanningene. Hvorvidt dette er en fornuftig ordning eller hvorvidt det skal gjøres endringer i gjeldende gradsstruktur, faller utenfor dette utvalgets mandat. Det kan imidlertid herske liten tvil om sammenhengen mellom utdanningenes lengde og samlet gjeldsbyrde.

Etter utvalgets vurdering er det en rekke hensyn som må avveies mot hverandre når en skal ta stilling til i hvor lang tid det skal være anledning til å motta støtte fra Lånekassen. Et sentralt hensyn vil være å lage incentiver som oppmuntrer studentene til ikke å bruke for lang tid. Verken samfunnet eller den enkelte er tjent med at utdanningen trekker i langdrag. Det er imidlertid ikke gitt at en innstramming i antall år med maksimal støtte vil føre til at flere kommer gjennom utdanningen på kortere tid. En innstramming kan ha en slik effekt, men den vil også kunne føre til at flere faller ut av systemet og bruker enda lengre tid.

Et annet sentralt poeng vil være hensynet til fleksibilitet og til å kunne prøve og feile. Utvalget ser det som positivt at det gjennom utdanningsstøtten er etablert en mulighet til å kombinere ulike utdanninger, og at en på denne måten har fulgt opp det breddeperspektivet i utdanningsvalget som ligger i «tid-for-tid-prinsippet». Gjennom det ekstraåret som etablert for støtte ved forsinkelse og avbrutt utdanning, er det også gitt en rimelig mulighet for å kunne prøve og feile.

Avgjørende for hvor lang tid det bør kunne tildeles støtte, er likevel de fastsatte normeringer for ulike utdanningsretninger. På dette punktet synes ikke utdanningsstøtten fra Lånekassen å henge sammen med de endringer som skjedde i utdanningssystemet på 1980-tallet, da de fleste lengre utdanninger ble redusert med ca. 1 år. Ut fra en samlet vurdering av hensynene til gjeldsbyrde, gjennomføring, fleksibilitet og muligheten for å kunne prøve og feile, har *utvalgets flertall, medlemmene Aamodt, Buttedahl, Fjeld, Hundstad, Thomassen og Tyldum,* kommet til at det er grunnlag for å kunne redusere støtteperioden ved

88. Reglene som regulerer Reform 94 er under endring, se «Videregående opplæring», St.meld. nr. 32 (1998-99), Se Innst. S.nr. 246 (1998-99)

kombinasjoner innenfor høyere utdanning med *ett år*, dvs. at maksimal støtteperiode reduseres fra *8 til 7 år* og fra *6 til 5 år*. Utvalget understreker at dette spørsmålet også må vurderes på nytt dersom Mjøsutvalget skulle foreslå endringer i den etablerte gradsstrukturen i høyere utdanning. Forslaget innebærer innsparinger på ca. 100 mill. kroner, som kan benyttes til andre formål i utdanningsstøtten.

Utvalgets mindretall, medlemmene Moen, Hjermundrud og Aase, mener at dette utvalget ikke skal sette begrensninger på de studieløpene vi har i utdanningssystemet i dag. Så lenge vi har et utdanningssystem som gjør det mulig å kombinere utdanninger og ta lange utdanninger, ønsker de ikke at studiefinansieringen skal legge flere begrensninger på denne muligheten enn det den allerede gjør. Det må være mulig å sette sammen sin egen kombinasjon av utdanning til fordel for både en selv og arbeidslivet. Dette temaet kan man, etter medlemmenes mening, komme tilbake til når man har kommet til en konklusjon om man ønsker å endre på utdanningsstrukturen.

Medlemmene mener at det ikke er ved en gjennomgang av studiefinansieringen man skal si noe om incitamenter for å ta lange utdanninger, men i en bredere vurdering av utdanningssystemet i Norge, noe som er lagt til andre utvalg.

Det er et viktig prinsipp for medlemmene at det skal være lik rett til utdanning, og et slikt forslag vil ramme flere grupper som i dag benytter seg av maksimal støttetid på 6 eller 8 år, og det vil begrense fullt logiske kombinasjoner i dagens utdanningssystem. Det er strenge krav til å få støtte utover rammene på 6 og 8 år, så medlemmene mener at studenter ikke søker ekstra støtte unødig, uten å være klar over at dette samtidig medfører en økt gjeldsbyrde. Disse medlemmene mener derfor at dagens maksimale grenser for tildeling av utdanningsstøtte til kombinasjoner av høyere utdanning på 6 og 8 år bør videreføres.

Etter- og videreutdanning

Sett i lys av kompetansereformen vil det være behov for en karensperiode mellom førstegangsutdanningen og etter- og videreutdanning når tidsblokkene er fullt utnyttet. Pettersenutvalget tok ikke stilling til hvor lang denne perioden burde være. Utvalget som utredet retten til utdanningspermisjon forutsatte at en arbeidstaker måtte ha vært i arbeidslivet i minst tre år. Sett i lys av forslaget om rett til utdanningspermisjon mener *utvalget* at karenstiden bør settes til minimum tre år.

Det er også behov for å ta stilling til samlet støtteperiode for personer som er i etter- og videreutdanning etter karensperioden. Så lenge vedkommende befinner seg innenfor de ordinære maksimale støtterammer, vil dette ikke være noe problem. Støtteretten bør kunne benyttes fullt ut. Men hvis blokkene er utnyttet fullt ut, oppstår et dilemma. Retten til utdanningspermisjon er foreslått til 3 år.[89] Men noe helt annet er om dette automatisk skal utløse utdanningssstøtte fra Lånekassen. Samlet periode med utdanningsstøtte vil å så fall kunne bli meget lang. *Utvalgets flertall, alle unntatt Buttedahl, Moen og Aase,* mener at rett til utdanningsstøtte i disse tilfellene avgrenses til ett år.

Det knytter seg selvsagt stor usikkerhet til kostnaden av en slik ordning. Dersom 5 000 personer mottok gjennomsnittlig støtte i et år, ville dette koste

89. Se *"Utdanningsstøtte til etter- og videreutdanning"* i kap. 11. punkt 11.1.5.

ca. 298 mill. kroner hvorav ca. 195 mill. kroner er lån og ca. 103 mill. kroner er stipend. Eksemplet er bare ment som illustrasjon.

Utvalgets medlem Moen, mener at det ikke kan lages særregler for etter- og videreutdanningsstudenter, noe som vil komplisere regelverket. For det første er det ikke klart hva som er definert som etter- og videreutdanning, noe som vil vanskeliggjøre å finne ut hvem det er som vil kunne få støtte utover årsblokkene. I realiteten vil dette likevel gjelde de fleste studenter som tar mer enn en grunnutdanning, og medlemmet mener derfor at det vil være bedre å utvide grensen for maksimal støtte, slik at enhver kan disponere antall år man kan få støtte i Lånekassen selv. Moen mener at dersom man har fått støtte i maksimal periode, må det være opp til den enkelte å finne finansiering til ytterligere utdanning.

Medlemmet mener at utvalget har foreslått endringer som også vil være til fordel for etter- og videreutdanningsstudenter, selv om forslagene ikke er spesifikt begrunnet ut fra hensyn til etter- og videreutdanning. Dette medlemmet mener derfor at det ikke må innføres mulighet for støtte utover årsblokkene for de som tar etter- og videreutdanning, men at man heller vurderer å utvide den generelle grensen for maksimal støtte over aldersskillet.

Øvre aldersgrenser

Et økende innslag av eldre utdanningssøkende aktualiserer spørsmål om en øvre aldersgrense for utdanningslån, slik dette er fastsatt i andre nordiske land. I Sverige er det en grense på 50 år og i Danmark en grense på 60 år. En rekke forhold er relevante å trekke inn i denne sammenhengen; hensynet til gjeldens størrelse, muligheten for tilbakebetaling, samfunnets gevinst av en slik kostnad, og lengden av utdanningen. I tillegg kommer at det vil kunne legges andre betraktninger til grunn ved stipendtildeling enn ved tildeling av lån. Utvalget vil understreke den usikkerhet som vil måtte knytte seg til en generell aldersgrense. I dag vil det være en individuell vurdering av forholdene ovenfor som regulerer adgangen til å kunne motta utdanningsstøtte i moden alder. *Utvalget* ser ikke grunnlag for å endre dette i dag, men stiller seg åpen for at et større innslag av eldre studenter kan gjøre det hensiktsmessig å etablere en veilende øvre aldersgrense for når man kan tildeles utdanningsstøtte.

7.4.6 Opphold på lærestedet og godkjent utdanning

Regelen om at søkeren må oppholde seg på lærestedet for å kunne bli tildelt utdanningsstøtte, er i dag utfordret fra flere hold. Den teknologiske revolusjon gjør at en etter hvert vil kunne gjennomføre fullverdig utdanning uten å ha et daglig virke på lærestedet. Utviklingen har vist at Lånekassen etterhvert har måttet gjøre en rekke unntak. Dette er foreslått utvidet av Pettersenutvalget. Etter- og videreutdanningsreformen problematiserer ytterligere hva som skal legges i begrepet «lærested». Mye av denne utdanningen vil foregå på arbeidsplassen eller i et samspill mellom lærestedet og arbeidsplassen.

Utvalget ser at det bak dagens regler ligger et reelt hensyn både til at støtten går til det den er ment til, og til hensynet til læringsmiljøet. Utvalget mener likevel at disse hensynene må ses i sammenheng med en annen utvikling. På lærestedene har det etter hvert blitt utviklet oppfølgingsordninger for førstegangsstudenter som skal sikre disse en god innfasing til høyere utdanning. Dette er en utvikling som utvalget antar vil fortsette, ikke bare som «fadder-

ordninger», men i selve læreprosessen gjennom oppgaveevaluering, obligatorisk fremmøte osv., der den enkelte blir fulgt opp gjennom studiet på en langt mer systematisk måte enn tidligere. Ansvaret for læringsmiljøet og for at den enkelte har en tilfredsstillende faglig oppfølging, vil i økende grad ligge på lærestedet.

En annen side ved dette er at kravet om opphold på lærestedet alltid har vært vanskelig å kontrollere for Lånekassen. Det å pålegge en virksomhet en kontrollfunksjon som det er vanskelig å etterleve, er uheldig fordi det undergraver den legitimitet og autoritet som kontrollordninger bør ha. Det er utvalgets generelle vurdering at det er viktig at studentene oppholder seg på lærestedet. Det ligger mye læring i det sosiale fellesskapet, og på denne måten kan studentene selv være med på å bygge opp et gunstig læringsklima. Men etter utvalgets vurdering er det ikke lenger naturlig å pålegge et krav om opphold på lærestedet som forutsetning for støtte fra Lånekassen. Det bør være et ansvar for lærestedene å legge til rette for, og om ønskelig, å kontrollere at personer som er tatt opp til en utdanning, følger oppsatt undervisning. Lånekassen bør ikke bli pålagt et ansvar som ikke lærestedene selv tar. Fortsatt bør det være slik at bevilgningene sendes til lærestedene fordi dette er med på å sikre at tildelingen er knyttet til opptak på utdanningen. Etter å ha vurdert de ulike sider av spørsmålet har *utvalget* kommet til at det må være tilstrekkelig at søkeren er opptatt på utdanningen, og at kravet om opphold på lærestedet bør kunne bortfalle. Forslaget innebærer at dagens støtteordning for privatister bør bortfalle. Med utgangspunkt i antallet avslag i dag på grunnlag av manglende opphold på lærestedet er kostnadene anslått til ca. 23 mill. kroner.

I forlengelsen av det som skal legges i begrepet «lærested», er det også reist spørsmål om hva som skal legges i begrepet «godkjent utdanning». Etter dagens regler kan det tildeles støtte til utdanning ved offentlige utdanningsinstitusjoner. Til utdanning ved private læresteder kan det tildeles støtte dersom utdanningen faglig sett tilfredsstiller kravene i privatskoleloven, voksenopplæringsloven eller privathøgskoleloven. I tillegg kan det tildeles støtte til utdanning ved folkehøyskoler.

Samtidig er det stilt visse krav til omfang og hvordan utdanningen må være lagt opp. I lys av etter- og videreutdanningsreformen vil dette måtte tilpasses nye forutsetninger, både med hensyn til hva som er kompetansegivende, og med hensyn til omfang og hvordan utdanningen er lagt opp. Det ligger utenfor utvalgets mandat å gå nærmere inn på hvilken måte lærestedene må tilpasse sine tilbud til denne reformen på, og hvilke samarbeidsformer mellom lærested og næringsliv som vil måtte utvikles. Regelverket i Lånekassen må gjøres mer fleksibelt. Etter utvalgets vurdering er det nødvendig å tilpasse støtten fra Lånekassen til de utdanningsopplegg som utvikler seg i regi av kompetansereformen. Trolig vil det bli nødvendig å kunne innvilge støtte til utdanning av kortere varighet.

Samtidig vil utvalget peke på nødvendigheten av å vurdere spørsmålet om godkjenning av læresteder som berettiget til utdanningsstøtte i lys av de forslag som vil bli fremmet av Berg- og Mjøsutvalget. Ikke minst i grenselandet mellom videregående opplæring og «mellomnivået» skjer det en betydelig vekst i det private tilbudet som det kan være vanskelig å plassere i utdanningsbildet. Dagens regler og rutiner for godkjenning av læresteder vil neppe være egnet til å møte de kravene som dette feltet representerer i årene fremover. I denne sammenhengen vil det trolig være behov for en profesjonell enhet som vurderer sammenhengene mellom faglig sertifisering, utløsning av statstil-

skudd og utdanningsstøtte gjennom Lånekassen. *Utvalget* har imidlertid vurdert det slik at det faller utenfor mandatet å gå nærmere inn på dette spørsmålet.

7.4.7 Støtte til utdanninger ved private læresteder

I diskusjonen rundt støtte til skolepenger ved private læresteder er det nødvendig å veie en rekke hensyn mot hverandre. På den ene siden skal ordningen ivareta en uttrykt vilje til å legge til rette for utvikling av private skoletilbud, slik at disse kan være et reelt alternativ og supplement til det offentlige skoletilbud. På den annen side er det alminnelig enighet om at det er nødvendig å opprettholde kvaliteten og rekrutteringen til den offentlige skole som den viktigste arena for læring og kunnskapstilegnelse i samfunnet.

I motsetning til det offentlige utdanningstilbudet vil forretningsmessige hensyn være mer fremtredende ved de private lærestedene - en utvikling som synes å skyte fart. Det er mulig å hevde at en kvalitetsheving i det private tilbudet lett vil kunne vri konkurransesituasjonen til fordel for det private utdanningstilbudet. Offentlig ressurstilførsel til private virksomheter vil alltid være problematisk. Grensedragningen mellom det som er samfunnsmessig ønskelig og privatøkonomisk gevinst for de enkelte virksomheter krever stor oppmerksomhet og en balansegang mellom de ulike hensyn. I denne sammenhengen må en også ta i betraktning det betydelige innslag av offentlige midler som tilføres de private skoler gjennom statstilskuddet. Det ligger da også som en sentral intensjon i privatskole- og privathøyskoleloven at opplæring/utdanning ved private læresteder fordrer et høyere element av egenbekostning enn det som ligger til grunn for den offentlige skolen.

De samme problemstillinger vil gjøre seg gjeldende innefor etter- og videreutdanningsreformen, hvor det er åpnet for at også offentlige læreinstitusjoner skal kunne dekke sine kostnader ved skoleenger/studieavgifter.

Høye kostnader til læremidler er ikke bare et problem for det private skoletilbudet, men også i høy grad et problem innenfor det offentlige utdanningstilbudet. Spørsmålet må vurderes i sammenheng med lærestedenes budsjetter. Det kan synes å være en tendens til at lærestedene skyver utgiftene over på studentene. Etter utvalgets vurdering er det uheldig om en økning av støttebeløpet i utdanningsstøtten blir benyttet til å bedre lærestedenes økonomi. Problemet bør møtes ved at man drøfter lærestedenes budsjetter.

I noen sammenhenger er det vist til gebyrordningen for utdanning ved private læresteder i utlandet. Etter utvalgets vurdering er ikke dette en helt relevant sammenlikning. Internasjonalisering har lange tradisjoner i Norge. Det har vært sett som ønskelig at norsk ungdom søker seg utenlands for å ta utdanning - både av hensyn til samfunnet og for å legge forholdene til rette for den enkelte. Studenter som tar utdanning utenfor Norden mottar gjennomgående vesentlige høyere stipendier enn studenter i Norge. Fordi skolepenger og studieavgifter er høyere vil imidlertid studenter i utlandet likevel ha gjennomgående høyere gjeld enn studenter i Norge. Sett i lys at tilskuddet til studieplasser i Norge, vil utdanning i utlandet normalt ikke være dyrere læreplasser enn dem som finnes i Norge.

Omfanget av private skoler i samfunnet er selvsagt et politisk spørsmål. Det vil være ulike meninger om hvor omfattende det private skoletilbudet bør være. Men søkningen til det private skoletilbudet er på et høyt nivå i forhold til tidligere og det er lite i situasjonen som tilsier at det er behov for ytterligere å stimulere til dette gjennom stipendiering av skolepenger. På denne

bakgrunn er det *utvalgets* syn at utdanningsstøtte til skolepenger ved private skoler bør videreføres etter gjeldende regelverk.

7.4.8 Oppsummering

På denne bakgrunn foreslår *utvalget*

- at søkere med rett til opplæring etter Reform 94 skal kunne tildeles støtte etter regelverket for utdanningsstøtte under aldersskillet
- at dagens aldersgrense på 19 år opprettholdes for øvrige grupper
- at tiltaksstipendet for elever i videregående opplæring i Nord-Troms og Finnmark bortfaller
- at ordningen med stipend til studenter ved nordiske institusjoner bortfaller
- at det kan tildeles støtte til videregående opplæring så lenge en søker er omfattet av rettigheter etter Reform 94
- at det ellers kan tildeles støtte i fire år til videregående opplæring
- at det kan tildeles støtte for opp til fem år dersom videregående opplæring inngår i kombinasjon med utdanning på «mellomnivå»
- til utdanning på bare mellomnivå kan det tildeles støtte for opp til tre år
- at utdanningsstøtte til «mellomnivået» reduserer antall år med støtte til høyere utdanning
- at karenstiden mellom grunnutdanning og etter- og videreutdanning settes til minimum tre år (når støttetid ellers er utnyttet)
- at det bør kunne tildeles lån og stipend dersom en søker er tatt opp til en utdanning og at kravet om opphold på lærestedet bør bortfalle
- at krav til utdanningens innhold og varighet må tilpasses vilkårene i etter- og videreutdanningsreformen
- at utdanningsstøtte til skolepenger ved private skoler videreføres etter gjeldende regelverk
- at fullfinansiering og dekning av utgifter til livsopphold og utdanning fra folketrygden utelukker støtte fra Lånekassen
- at dekning av ekstraytelser fra folketrygden ikke bør føre til reduksjon i utdanningsstøtten

Utvalgets flertall, Aamodt, Buttedahl, Fjeld, Hundstad, Thomassen og Tyldum, foreslår

- at maksimal støtteperiode ved kombinasjoner av høyere utdanning reduseres fra 8 til 7 år og fra 6 til 5 år
- at alle reisestipend for utdanning i utlandet bør kunne refunderes etter avtale med et bestemt reiseselskap

Utvalgets flertall, Aamodt, Buttedahl, Fjeld, Hundstad, Moen, Thomassen, Tyldum og Aase, foreslår

- at regelverket for kunstfagstipendet samordnes med det generelle utdanningsstipendet

Utvalgets flertall, medlemmene Aamodt, Fjeld, Hjermundrud, Hundstad, Thomassen og Tyldum, foreslår

- at det kan tildeles støtte til etter- og videreutdanningen innenfor årsblokkene og i maksimalt ett år utover dette

Utvalgets flertall, medlemmene Aamodt, Buttedahl, Fjeld, Hundstad, Thomassen og Tyldum, foreslår

– at ordningen med stipend under fødsel fjernes fra utdanningsstøtten og samordnes med engangsstønaden i folketrygden

Utvalgets flertall, medlemmene Aamodt, Fjeld, Hundstad, Thomassen og Tyldum, foreslår
– at ordningen med stipend under sykdom fjernes fra utdanningsstøtten og at det etableres rett til støtte under sykdom for studenter i folketrygden

Utvalgets flertall, medlemmene Aamodt, Buttedahl, Fjeld, Hundstad og Tyldum, foreslår
– at dagens reisestipend og rabattordninger ved NSB, Hurtigruten og Nord-Norge-bussen omgjøres til en generell rabattordning som også omhandler flyreiser. Lånekassen utsteder kort for de som omfattes av ordningen

Utvalgets mindretall, medlemmene Hjermundrud, Moen og Aase, foreslår
– at dagens ordninger med fødsels- og sykestipend opprettholdes i utdanningsstøtten
– at dagens ordning med reisestipend for utdanning i utlandet opprettholdes
– at maksimalstøtte i høyere utdanning på 6 og 8 år opprettholdes

Utvalgets mindretall medlemmene Hjermundrud, Moen, Aase og Thomassen, foreslår
– at dagens ordninger med reisestipend gjennom Lånekassen og reiserabatter gjennom NSB, Hurtigruten og Nord-Norge-bussen videreføres

Utvalgets medlemmer Buttedahl, Moen og Aase, foreslår
– at det ikke skal kunne tildeles støtte til etter- og videreutdanningen utover de ordinære grenser for hvor lang tid det kan tildeles støtte til førstegangsutdanning

Utvalgets medlem Buttedahl foreslår
– at dagens ordning med sykestipend videreføres i utdanningsstøtten.

Utvalgets medlem Hjermundrud foreslår
– at kunstfagstipendet videreføres og bringes tilbake til sitt tidligere nivå på ca. 66 pst.

7.5 Økonomiske konsekvenser av utvalgets forslag

Mange av utvalgets forslag er tenkt gjennomført som en omdisponering innenfor en kostnadsnøytral ramme, eller utvalget vurderer dem til å ha helt uvesentlige økonomiske virkninger. I andre sammenhenger har utvalget foreslått å videreføre dagens ordninger. Følgende forslag fra *et flertall i utvalget* innebærer økonomiske konsekvenser av en viss størrelse:

Tabell 7.8:

Forslag	Innsparing	Kostnad	Merknad
Rettighet etter Refor 94		73 mill. kroner	Grovt anslag
Tiltaksstipendet bortfaller	15 mill. kroner		
Kunstfagstipendet harmoniseres	15 mill. kroner		Her forutsettes at studenter med kunstfag vil få stipend som en «vanlig student». 900 kunstfagstudenter er i utlandet skal satsene for utlandet legges til grunn vil det bli en mindre besparelse.
Kravet om opphold på lærestedet bortfaller		Ca. 23 mill. kroner i stipend	Basert på antall avslag pga. ikke opphold på lærestedet
Maks støtte i vidg.skole utvides		Ca. 100 mill. kroner i stipend	Svært usikre anslag Forutsatt et år for 5000 elever på «mellomnivå»
Maks. støtte i høyere utdanning reduseres	Ca. 100 mill. kroner i stipend		
Utvidet støtte til etter- og videreutdanning	0	0	Forutsettes dekket ved egen bevilning, se kap 11
Totalt	130 mill.kroner	196 mill. kroner	

Kapittel 8

Utdanningsstøtten under aldersskillet

8.1 Beskrivelse av dagens ordninger

8.1.1 Generelt

I dette kapittelet er det søkt beskrevet og redegjort for de temaer som naturlig knytter seg til utdanningsstøtten under aldersskillet. Dagens ordninger er beskrevet på følgende måter:

- Det er vist en del sentrale nøkkeltall og fordelinger for denne delen av utdanningsstøtten.
- Det er redegjort for reglene og de spesifikke målsettingene for støttesystemet under aldersskillet.
- Det er beskrevet hvordan utdanningsstøtten blir beregnet.

Deretter er det redegjort for aktuelle spørsmål og problemstillinger som knytter seg til utdanningsstøtten under aldersskillet. Etter dette redegjør utvalget for sine synspunkter på disse problemstillingene, fremmer forslag og anslår økonomiske konsekvenser.

Fordeling mellom det offentlige og forsørgerne

Videregående opplæring er gratis i Norge, med unntak for bøker og materiell. Forvaltningsansvaret er lagt på fylkeskommunalt nivå. Det offentlige dekker utgifter til etablering og drift av skoletilbudet. Private skoler som er godkjent for tilskudd etter privatskoleloven får driftstilskudd etter nærmere bestemte tilskuddsregler.

Utgifter til dekning av levekostnadene under videregående opplæring er i prinsippet et forsørgeransvar - i all hovedsak dreier dette seg om foreldreansvar. Etter barneloven er foreldrene pliktige til å skaffe sine barn en høvelig utdanning. Det statlige tilskudd til dekning av ungdommens levekostnader gjennom Lånekassen er i prinsippet et supplement til finansieringen fra foreldrene.

I Norge er det satt en aldersgrense på 19 år, før det offentlige tilbyr full støtte til dekning av levekostnadene under skolegang og utdanning. Hvor langt foreldreansvaret strekker seg, varierer mellom ulike land. [90] I mange europeiske land varer dette ansvaret til barna er langt opp i 20-årene. I de nordiske land er det et fellestrekk at dette ansvaret strekker seg ut videregående skole. I Finland og Sverige tas det hensyn til foreldrenes inntekter inntil barna er 20 år. I Danmark er utdanningsstøtten behovsprøvd mot foreldreinntekten inntil barna er 19 år. Etter disse aldersgrensene er det i de nordiske land utviklet støttesystemer der det offentlige tar et hovedansvar også for utgifter til skolemateriell og livsopphold.

90. Åsa Kjellström: «Studiestöd i 10 länder - en jämförelse», SACO, Akademikerfakta nr. 2 1995

8.1.2 Nøkkeltall

Følgende tabell viser de viktigste størrelsene ved tildeling av lån og stipend under aldersskillet for studieåret 1997-98:

Tabell 8.1: Støttetildeling under aldersskillet 1997-98

	Antall	Gj.snitt støtte	Total støtte
Støttemottakere	60 390	20 518	1 239 058 118
Låntakere	8 219	15 632	128 479 503
Stipendmottakere	59 381	18 703	1 110 580 212
«Minstestipend»	23 808	28 731	770 229 345

Det kanskje mest interessante ved disse tallene er at av det totale antallet støttemottakere er det hele 98,3 pst. som mottar stipend, og at lånet bare utgjør ca. 1/10 av total tildelt støtte. Det ligger således et betydelig *uutnyttet lånepotensial* i ordningen. Et annet betegnende forhold er at av den totale stipendtildeling på ca. 1,1 mrd. kroner er 69,4 pst. «minstestipend», dvs. stipend som tildeles borteboende søkere uavhengig av foreldreøkonomien. Av den totale støttetildeling på ca. 1,2 mrd. kroner er det 62,2 pst. som tildeles uavhengig av foreldreøkonomien.

8.1.3 Oversiktsfordelinger av stipend under aldersskillet

Ut fra målsettingene i utdanningsstøtteloven skal utdanningsstøtten utjevne muligheten for å ta utdanning uavhengig av geografi, alder, kjønn, økonomi eller sosiale forhold. Tabellene nedenfor viser hvordan dagens stipendsystem fordeler stipendet ut fra noen sentrale variabler:

8.1.4 Alder

Tabell 8.2: Gjennomsnittlig stipend for elever under aldersskillet (1997-98) etter alder

	Stipendsum		
Alder	Antall	Gj.snitt	Totalt
14	5	26 704	133 510
15	259	16 332	4 230 080
16	19 362	15 906	307 964 974
17	21 362	18 992	405 700 217
18	18 393	21 342	392 551 431
Totalt	59 381	18 703	1 110 580 212

Kilde: Lånekassen

Aldersfordelingen viser at 16-, 17 og 18-åringene fordeler seg med ca. 1/3 på hver, men med noen flere 17-åringer. 18-åringene blir tildelt noe mer støtte enn de andre aldersgruppene i gjennomsnitt. Dette har trolig sammenheng med at denne aldersgruppen i større grad er bosatt utenfor foreldrehjemmet.

Tabell 8.3: Hjemme-/borteboere under aldersskillet

	Stipend		Lån		Støtte	
	Antall	Gj.sn.	Antall	Gj.sn.	Antall	Gj.sn.
Hjemmeboere	32 385	9 505	4 967	14 714	33 373	11 470
Borteboere	27 016	29 714	3 581	15 469	27 025	31 685
Totalt	59 401	18 696	8 548	15 030	60 398	20 515

8.1.5 Hjemmeboere og borteboere

For å kunne bli tildelt botillegg under aldersskillet er det en forutsetning at avstanden mellom foreldrehjem og lærested er over 40 km, eventuelt at reisetiden tur-retur utgjør tre timer eller mer. Videre kan det tildeles botillegg dersom søkeren av sosiale grunner må bo borte fra foreldrehjemmet. Tabell 8.3 viser ikke nødvendigvis hvor mange som faktisk bor borte fra foreldrene, men hvor mange som har blitt omfattet av reglene for botillegg. Personer som bor borte fra foreldrehjemmet, men hvor dette er mindre enn 40 km fra lærestedet, blir beregnet som hjemmeboere.

8.1.6 Kjønn

Tabell 8.4: Gjennomsnittlig stipend for elever under aldersskillet (1997-98) etter kjønn

	Stipendsum		
Kjønn	Antall	Gj.snitt	Totalt
Mann	29 266	18 361	537 364 348
Kvinne	30 115	19 034	573 215 864
Totalt	59 381	18 703	1 110 580 212

Kilde: Lånekassen

Kjønnsfordelingen viser at tilnærmet det samme antall kvinner og menn mottar utdanningsstipend. Kvinner mottar litt mer stipend i gjennomsnitt og totalt. Dette kan ha sammenheng med at de i større grad bor borte fra foreldrehjemmet.

Tabell 8.5: Gjennomsnittlig stipend for elever under aldersskillet (1997-98) etter foreldreinntekter

	Stipendsum		
Foreldreinntekt	Antall	Gj.snitt	Totalt
-50 000	6 271	17 669	110 801 519
50 000-100 000	8 380	15 228	127 606 738
100 000-150 000	13 072	14 968	195 664 683
150 000-200 000	13 710	13 385	183 514 815
200 000-250 000	5 390	21 701	116 967 794
250 000-300 000	3 951	27 777	117 647 927
300 000-350 000	3 187	30 107	95 950 532
350 000-400 000	2 125	29 854	63 438 704
400 000-450 000	1 115	30 376	35 084 358
450 000-500 000	659	29 847	19 668 996
500 000-550 000	391	29 308	11 459 495
550 000-600 000	272	29 817	8 110 179
600 000-650 000	174	29 649	5 159 002
650 000-700 000	152	30 165	4 585 048
700 000-750 000	100	30 217	3021 743
750 000-800 000	66	30 019	1 981 256
800 000-850 000	43	28 254	1 214 919
850 000-900 000	33	31 256	1 031463
900 000-	250	30 684	7 671 041
Totalt	59 381	18 703	1 110 580 212

Kilde: Lånekassen

8.1.7 Foreldreinntekter

Tabell 8.5 viser at utdanningsstipendet under aldersskillet i hovedsak går til familier med lavere familieinntekter. Ca. 55 pst. av tildelingene skjer til familier med foreldreinntekter under 200 000 kroner. Den største gruppen befinner seg mellom 100 000 og 150 000 kroner. For å avklare effekten av behovsprøvingen mot foreldreinntekten, ville det være nødvendig å vise hvordan denne innteksfordelingen avviker fra den generelle inntektsfordelingen for familier med barn i denne aldersgruppen. Dette er vanskelig på grunn av de ikke-behovsprøvde elementene i utdanningsstøtten.

Samtidig ser vi at gjennomssnittstipendet er langt høyere i de høyere inntektsgrupper. I de laveste inntektsgruppene ligger stipendet mellom 13 000-17 000 kroner, mens det ved foreldreinntekter på over 300 000 kroner ligger på 28 000-31 000 kroner. Årsaken til dette er at det såkalte «minstestipendet» for borteboende elever under aldersskillet og reisestipendet tildeles uavhengig av foreldreøkonomien. I de lavere inntektsgrupper er det også hjemmeboere som mottar utdanningsstipend.

Tabell 8.6: Stipendmottakere under aldersskillet (1997-98) etter elevenes fylkesadresse

	Stipendsum		
Fylke	Antall	Gj.snitt	Totalt
Ukjent	47	24 540	1 153 371
Østfold	2 918	14 079	41 083 282
Akershus	3 877	15 066	58 409 619
Oslo	3 711	13 740	50 987 803
Hedmark	2 725	17 338	47 245 156
Oppland	2 611	18 215	47 558 993
Buskerud	2 807	16 835	47 256 511
Vestfold	2 655	14 764	39 199 234
Telemark	2 345	18 485	43 347 472
Aust-Agder	1 666	18 471	30 773 115
Vest-Agder	2 323	17 711	41 141 786
Rogaland	4 526	17 885	80 947 234
Hordaland	5 886	18 839	110 888 354
Sogn og Fjordane	2 006	24 393	48 931 366
Møre og Romsdal	4 128	21 757	89 811 703
Sør-Trøndelag	3 725	18 384	68 480 506
Nord-Trøndela	2 494	20 688	51 595 470
Nordland	4 782	22 930	109 648 986
Troms	2 760	23 221	64 091 104
Finnmark	1 375	27 390	37 661 232
Svalbard	14	26 280	367 915
Totalt	59 381	18 703	1 110 580 212

Kilde: Lånekassen

8.1.8 Geografisk fordeling

Tabell 8.6 viser fordelingen av stipend under aldersskillet, antallet som mottar stipend, gjennomsnittet og totalt. Gjennomsnittsfordelingen av stipendet viser en klar distriktspolitisk profil. De fire fylkene som i gjennomsnitt mottar mest stipend, er

- Finnmark (kr 27 390)
- Sogn og Fjordane (kr 24 393)
- Troms (kr 23 221)
- Nordland (kr 22 930)

I den andre enden av skalaen befinner Oslo seg. Gjennomsnittet for de som mottar stipend fra Lånekassen i Oslo er, 13 740 kroner. Hovedårsaken til distriktsprofilen ligger i reglene for tildeling av botillegg under aldersskillet. I tillegg kommer det forhold at elever som kan tildeles botillegg, også er sikret et «minstestipend» til dekning av boutgifter uavhengig av foreldreinntekten.

Hvis vi ser nærmere på distriktsprofilen av «minstestipendet», så vil denne være enda mer markert enn fordelingen av det totale stipendet.

Tabell 8.7: Gjennomsnittlig «minstestipend» for elever under aldersskillet (1997-98) etter elevenes fylkesadresse

	Stipendsum		
Fylke	Antall	Gj.snitt	Totalt
Ukjent	40	27 336	1 093 428
Østfold	701	28 244	19 799 128
Akershus	1 067	28 313	30 209 661
Oslo	692	27 424	18 977 333
Hedmark	1 081	29 007	31 356 782
Oppland	1 161	28 966	33 629 388
Buskerud	1 056	28 574	30 174 116
Vestfold	699	27 870	19 481 184
Telemark	1 080	28 865	31 174 391
Aust-Agder	776	28 401	22 039 069
Vest-Agder	989	28 261	27 950 215
Rogaland	1 906	28 497	54 316 195
Hordaland	2 760	28 682	79 161 080
Sogn og Fjordane	1 459	29 495	43 033 398
Møre og Romsdal	2 502	29 138	72 902 959
Sør-Trøndelag	1 669	28 748	47 979 664
Nord-Trøndela	1 364	29 074	39 656 701
Nordland	3 158	28 848	91 100 564
Troms	1 706	29 059	49 575 318
Finnmark	933	28 250	26 357 096
Svaldbard	9	29 075	261 675
Totalt	26 808	28 731	770 229 345

Kilde: Lånekassen

Som det fremgår av tabell 8.7, fordeler minstestipendet seg i hovedsak «vestover» og «nordover» i landet, i tråd med den distriktspolitiske intensjon i ordningen. Det er ikke foretatt en fordeling som viser storbyene isolert, men tallet fra Oslo viser at dette er en ordning som ikke kommer disse til gode. Her er det bare 692 personer som mottar minstestipend. Situasjonen er trolig den samme for de andre større byene i landet.

8.2 Hvilke regler gjelder for aldersskillet?

Dagens utdanningsstøtte gjenom Lånekassen er delt i ulikt regelverk for søkere over og under 19 år. 19-årsgrensen praktiseres av Lånekassen på følgende måte:

– Søkere som fyller 19 år i vårsemesteret i et skoleår, betraktes som under

19 år og får utregnet støtte etter behovsprøving mot foreldreøkonomien. Søker som fyller 19 år i løpet av høstsemesteret, betraktes som over 19 år hele skoleåret.

I tillegg gjelder følgende regler:
- Søkere som er 19 år, og som går et fjerde år i videregående opplæring når det er dokumentert at søkeren har måttet gå et år om igjen på grunn av sykdom eller etter sakkyndig vurdering, eller har fått utsatt skolestart, eller har tatt et år i grunnskolen om igjen etter sakkyndig vurdering, får støttebeløpet utregnet etter regelverket for søkere under aldersskillet.
- Søkere som er 19 år og som tar folkehøyskole som siste år i et fireårig løp, får utdanningsstipendet utregnet etter regelverket under aldersskillet, mens annen utdanningsstøtte utregnes etter regelverket over aldersskillet. Det samme gjelder følgende søkere som tar folkehøyskole direkte etter fullført videregående opplæring:
  - søker som har fått utsatt skolestart eller har tatt et år i grunnskolen om igjen etter sakkyndig vurdering
  - søker som har gått et fjerde år i videregående opplæring på grunn av sykdom eller etter sakkyndig vurdering
  - søker som på grunn av særlige opplæringsbehov har fått utvidet rett til videregående opplæring.

8.3 Hva er de spesifikke målsettingene for støttesystemet under aldersskillet?

Utdanningsstøtten under aldersskillet er en del av den generelle utdanningsstøtten og skal som sådan fylle de sentrale målsettinger om å utjevne muligheter for å søke seg til utdanning. Ser en spesielt på dagens regelverk for støttesystemet under aldersskillet, går det an å hevde at det skal tjene fem formål:
- fordelingshensyn
- minst mulig lån
- distriktshensyn
- større likestilling mellom det offentlige og det private skoletilbudet
- rekruttering til utdanning ved folkehøyskoler

8.3.1 Fordelingshensyn

Utgangspunktet for støttesystemet under aldersskillet har vært at foreldrene har et ansvar for å dekke levekostnadene for sine barn så lenge de er under utdanning opp til og med videregående skole. Det er videre naturlig å se dette i sammenheng med fradraget i skatt (forsørgerfradraget), som omfatter foreldre med barn opp til 18 år. Grunnlaget for beregning av utdanningsstøtte fra Lånekassen er derfor en tabell for økende reduksjon av støtten med stigende foreldreinntekt. Behovsprøvingen starter allerede ved en foreldreinntekt på kr 171 000 (1999-2000). Slik sett har formålet med utdanningsstøtten under aldersskillet vært å målrette denne mot familier med den svakeste foreldreøkonomien.

8.3.2 Minst mulig lån

Det har også vært en målsetting at den støtten som ble tildelt elever i videregående opplæring, i hovedsak skulle bestå av stipend. Ved flere anledninger er det pekt på det uheldige i at umyndige personer har måttet ta opp lån, og det er blitt tatt til orde for[91] å prioritere en behovsprøvd fullstipendiering for elever i videregående skole. Så langt har kostnadene ved en omlegging til fullstipendiering under aldersskillet gjort at dette ikke er foreslått av de politiske myndigheter. Erfaringene viser at bare 10 pst. av søkere under aldersskillet har lån. Det således trolig er et stort uutnyttet lånepotensiale.

8.3.3 Distriktshensyn

I utgangspunktet ble all støtte under aldersskillet behovsprøvd mot foreldreøkonomien. Det var også utgangspunktet da Sandutvalget[92] introduserte «prosentstipendmodellen» for beregning av utdanningsstøtten. Under behandlingen av forslaget i Stortinget ble det imidlertid vedtatt at elever som måtte bo borte under skolegangen, skulle få kompensert for denne kostnaden i form av et stipend (såkalt «minstestipend«) og uten behovsprøving mot foreldreøkonomien. Slik ønsket flertallet en videreføring av den gamle ordningen med borteboerstipend uavhengig av foreldreøkonomien. Forutsetningen har vært at foreldrehjemmet lå mer enn fire mil fra lærestedet, eller at reisetiden var mer enn tre timer tur-retur. I tillegg kan minstestipendet tildeles dersom det foreligger sosiale årsaker til at søkeren ikke kan bo i foreldrehjemmet. Regelverket rundt tildeling av botillegg gir dermed stipendtildelingen en klar distriktspolitisk profil.

8.3.4 Større likestilling mellom det offentlige og det private skoletilbudet

Det er naturlig å se dette hensynet i sammenheng med den statlige støtten til private skoler gjennom privatskoleloven. I støttesystemet gjennom Lånekassen er dette hensynet reflektert gjennom adgangen til å dekke kostnadene til skolepenger med lån opp til kr 19 520 (1999-2000).

8.3.5 Rekruttering til utdanning ved folkehøyskoler

Det er vedtatt en særregel om at 19-åringer som går på folkehøyskole, skal behandles etter gunstigste regel både under og over aldersskillet. Bakgrunnen for denne regelen er at en har ønsket at også 19-åringene, innenfor dette utdanningsområdet, skal ha de samme gunstige stipendbetingelser som de yngre elevene og samtidig kunne motta lån på linje med de eldre elevene.

8.4 Utregning av støttebeløpet under aldersskillet

8.4.1 Generelt

Utregning av støttebeløpet under aldersskillet gjøres i korthet på følgende måte:

– Først legges de beløp (grunnelementer) sammen som kan gi grunnlag for

91. Se bl.a. «Voksenåserklæringen»
92. NOU 1979: 34

støtte.
- Deretter gjøres det fratrekk for de forhold som gir grunnlag for trekk, dvs. foreldreøkonomi, egen økonomi.
- Av det støttebeløpet en da kommer frem til, blir stipendet utregnet i samsvar med reglene for «prosentstipendet», resten blir tildelt som lån.
- Borteboere er likevel sikret et stipend, det såkalte «minstestipend», uavhengig av foreldreøkonomien.
- I tillegg finnes det et behovsprøvd lån til dekning av skolepenger og ekstra materiell, samt reisestipend, som kan tildeles uavhengig av foreldreøkonomien.

8.4.2 Grunnelementer

Støttebeløpet består i hovedsak av følgende kostnadselementer:
- grunnbeløp, 3 320 kroner per måned i 1999-2000 (hjemmeboer)
- botillegg, 2 090 kroner per måned i 1999-2000 (borteboer)

Botillegg kan tildeles til en søker som ikke bor hos foreldrene når reisetiden mellom foreldrehjemmet og skolen er tre timer eller mer per dag, eller avstanden er 40 km eller mer. Botillegg kan også tildeles på sosialt grunnlag.
- bøker og materiell, 260 kroner per måned i videregående skole

Summen av disse tre elementene danner grunnlaget for utregning av det ordinære utdanningsstipendet, og lån. Søkere som er berettiget til botillegg, kan tildeles «minstestipend» uavhengig av foreldreøkonomien. «Minstestipendet» erstatter da utdanningsstipendet. «Minstestipendet» utgjør i 1999-2000 3 225 kr per måned.

8.4.3 Tilleggselementer

I tillegg kan det gis maksimalt 19 520 kroner per skoleår som lån til dekning av skolepenger ved private læresteder. I tillegg kan det også gis et reisestipend til dekning av tre reiser tur-retur over 900 kroner (1999-2000).

8.4.4 Avkorting av støtten/behovsprøvingen

Utdanningsstøtten under aldersskillet er behovsprøvd mot egen og foreldrenes økonomi. Når det gjelder søkerens egen økonomi, er støtten behovsprøvd mot
- egen arbeidsinntekt, trekk = 60 pst. over 3 550 kroner per måned (1999-2000)
- ev. arbeidsfri inntekt, trekk = 60 pst. av bruttobeløpet
- rente, aksjeutbytte
- stipend og lån fra arbeidsgiver osv.
- formue, fribeløp 170 000 kroner (1999-2000).

Støttebeløpet blir redusert ved behovsprøving etter den samlede inntekt og formue til foreldrene/steforeldre. Når fradraget skal utregnes, benytter Lånekassen alminnelig inntekt og nettoformue fra 2 år tilbake. For skoleåret 1999-2000 blir skatteligningen for 1997 lagt til grunn. Inntekten blir satt lik alminnelig inntekt ved skatteligningen for 1997. Av foreldrenes formue over 507 000 kroner blir det regnet 10 pst. som tillegg til inntekten. Behovsprøvingen mot foreldrenes økonomi tar hensyn til om foreldrene forsørger flere

barn, og om disse er under utdanning. Behovsprøvingen (1999-2000) starter ved en foreldreinntekt på 171 000 kroner, og fradraget i støtten fra Lånekassen øker i samsvar med en tabell for økende forsørgerøkonomi.

8.4.5 Utregning av stipendet

Støttebeløpet blir differansen mellom summen av kostnadskomponentene og fradrag etter tabellen. Av dette beløpet utgjør det behovsprøvde stipendet

- 93 pst. av differansen mellom 2 335 kroner (nedre grense) og 6 200 kroner (øvre grense) (1999-2000)
- for de som kan tildeles botillegg, skal stipendet likevel utgjøre minimum 3 225 kroner per måned, uavhengig av foreldreøkonomien

Differansen mellom støttebeløpet og stipendet blir tildelt som lån, se eksemplene i boks 8.1.

Boks 8.1 Eksempler på individnivå

Hjemmeboende elev i videregående skole, foreldreinntekt 208 000 kroner, 4 barn til forsørgelse. støtte per måned

Grunnbeløp	3 320
Bøker og materiell	260
Sum	3 580
Trekk foreldreøk.	100
Sum støtte	3 480
Stipend	1 065
Lån	2 415

For skoleåret 1999-2000 ville denne søkeren kunne motta et støttebeløp på 34 800 kroner, hvorav 10 650 kroner er stipend og 24 150 kroner er lån.

Borteboende elev i videregående skole, foreldreinntekt 255 000 kroner, 1 barn til forsørgelse, støtte per måned

Grunnbeløp	3 320
Botillegg	2 090
Bøker og materiell	260
Sum	5 670
Trekk foreldreøk.	2 400
Sum støtte	3 270
Stipend ordinært	870
«Minstestip.» for b.boere	3 225
Lån	45

For skoleåret 1999-2000 ville denne søkeren kunne motta et støttebeløp på 32 700 kroner. Etter ordinær behovsprøving skulle stipendandelen utgjøre 8 700 kroner.

På grunn av regelen om minstestipend vil han/hun likevel motta et stipend på 32 250 kroner for skoleåret. Lånet blir etter dette 450 kroner.

Andre regler

Eksemplene viser hovedtrekkene i ordningen. I tillegg til disse finnes det regler som bl.a. omfatter

- ulike familieforhold, steforeldre, skilsmisse, adopsjon etc.
- unntak dersom den økonomiske situasjonen til foreldrene har endret seg
- ulike sosiale grunner til å se bort fra familieinntekten
- særskilt stipend (tiltaksstipend) for borteboende elever i Nord-Troms og Finnmark
- gifte/skilte søkere får behandlet søknaden etter samme regler som gjelder for dem over aldersskillet
- 18-åringer i høyere utdanning får behandlet sine søknader som søkere over aldersskillet

Utbetaling av stipend og lån

Utbetalingen av utdanningsstøtten foretas hver måned. Den første utbetalingen i semesteret sendes gjennom skolen, de påfølgende overføres til oppgitt kontonummer. I forbindelse med den første forsendelsen til skolen blir det samtidig sendt en melding til foreldrehjemmet. De foresatte har videre samtykket på søknadsblanketten i at eleven (under 18 år) søker om støtte fra Lånekassen.

8.5 Aktuelle problemstillinger

Det formelle utgangspunktet for foreldrenes forsørgeransvar for sine barn finnes i barneloven av 8. april 1981 nr. 7, *"Generelle ordninger i utdanningsstøtten"* i kapittel 7. Hovedregelen i § 53, 1. ledd er at foreldreansvaret gjelder frem til barnet har fylt 18 år. Imidlertid fremgår det av § 53, 2. ledd at «Vil barnet etter fylte 18 år halde fram med slik skulegang som må reknast som vanleg, har det krav på pengetilskot for den tid skulegangen varer ved. Dette gjeld likevel ikkje dersom det etter dei økonomiske kåra til foreldra og tilhøva elles ville være urimeleg å påleggje tilskot. Det skal fastsetjast ei tidsgrense for krav på tilskot etter denne regelen». Støttesystemet under aldersskillet er således i prinsippet å betrakte som et supplement til forelderansvaret, og forholdet til foreldreøkonomien er det mest sentrale temaet. På denne bakgrunn er diskusjonen rundt støttesystemet under aldersskillet organisert langs følgene temaer:

- Er det mulig med behovsprøvd fullstipendiering?
- Bør behovsprøvingen mot foreldreøkonomien skjerpes, eventuelt fjernes helt?
- Bør den generelle låneadgangen under aldersskillet bortfalle?
- Kan stipendsystemet forenkles?

8.5.1 Er det mulig med behovsprøvd fullstipendiering?

Det har lenge vært en forutsetning at hovedformen for støtte til elever i videregående opplæring skal være stipend. Longvautvalget[93] fikk som tilleggsmandat å utrede spørsmålet om behovsprøvd fullstipendiering. Utvalget definerte dette som et rent stipendsystem innenfor kostnadssatsene for hjemmeboere og borteboere.

Med utgangspunkt i kostnadssatsene for skoleåret 1995-96 ble det kjørt simuleringer av et slikt system i Lånekassens budsjettmodell. Til grunn for disse simuleringene lå anslag for elevtall fra Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet. Den faktiske inntektsfordelingen i befolkningen ble innhentet fra Statistisk sentralbyrå.

I korthet viste simuleringene følgende:

- Dersom dagens støttesystem for dem under 19 år ble lagt om til et rent behovsprøvd fullstipend, ville dette øke stipendutbetalingene med maksimalt ca. 2 500 mill. kroner, fra ca. 1 100 mill. kroner til ca. 3 600 mill. kroner
- Dersom vi forutsatte en kostnadsnøytral omlegging, ville behovsprøvingen måtte starte allerede ved kr 0 i inntekt og stipendet falle bort ved en inntekt på kr 85 000. Dersom vi tok bort regelen om «minstestipend» for borteboere og lot disse midlene bli behovsprøvd mot foreldreinntekten, ville behovsprøvingen kunne starte ved ca. kr 90 000 og stipendet falle bort ved ca. kr 140 000.
- Selv om rammen økes med ca. 500 mill. kroner, vil behovsprøvingen måtte strammes inn slik at familier med familieinntekter på mellom 100 000 og 200 000 kroner ville falle ut av støttesystemet.

På denne bakgrunnen ville et samlet Longvautvalg ikke anbefale et system med behovsprøvd fullstipendiering, under henvisning til at det ville kreve betydelig nye ressurser, og alternativt at behovsprøvingen ville bli urimelig stram.

Lånekassen pekte i sin høringsuttalelse[94] på at årsakene til disse virkningene i hovedsak skyldes to forhold:

- Stipendgrunnlaget blir vesentlig utvidet. Ved å fjerne nedre grense for stipendberegning vil de ca. 60 000 personer som i dag mottar stipend øke, sitt stipendgrunnlag med ca. 20 000 kroner hver. Bare dette vil kunne øke stipendutbetalingene med maksimalt ca. 1 200 mill. kroner.
- Endret søkeatferd. I dagens støttesystem ligger det et betydelig uutnyttet lånepotensial. Ved et rent stipendsystem der det utbetales stipend fra første krone, vil en måtte anta at alle vil søke om dette. Det er tatt høyde for en slik endring i søkeatferden i simuleringene.

8.5.2 Bør behovsprøvingen mot foreldreøkonomien skjerpes, eventuelt fjernes helt?

Utgangspunktet for støttesystemet under aldersskillet har vært et fordelingshensyn som tilsier at støtten skal målrettes mot familier med svak foreldreøkonomi. Dette hensynet er i dag svekket gjennom et distriktshensyn som fører til at 69,4 pst. av stipendet (770 mill. kroner) tildeles uavhengig av foreldreøkonomien.

93. NOU 1996: 33 «Offentlige overføringer til barnefamilier»
94. Brev 22.10.96 fra Lånekassen

Når en støtteordning skal tjene ulike formål, vil det ofte ikke være avklart hvilken balanse eller dimensjonering det skal være mellom de ulike formålene. Dette er i høy grad tilfellet med støtteordningen under aldersskillet i Lånekassen. Det har vært alminnelig politisk enighet om at det skal tas hensyn til foreldreøkonomien, og at det samtidig skal tas spesielle distriktshensyn, uten at det er avklart hvilken vekt de ulike hensyn skal ha.

Dagens utdanningsstøtte under aldersskillet fremstår derfor i dag som et noe uoversiktlig støttesystem med delvis motstridende målsettinger. Og det er minst tre måter å forholde seg til denne situasjonen på:

- Det er mulig å hevde at dagens system er fornuftig, og at det balanserer ulike målsettinger på en rimelig og rettferdig måte.
- Det er mulig å hevde at behovsprøvingen bør skjerpes slik at hele støtten under aldersskillet blir tildelt i samsvar med den opprinnelige sosiale fordelingsintensjon. Dette ville innebære at en ga avkall på den distriktspolitiske intensjonen og utelukkende så hen til den sosiale/økonomiske fordelingen.
- Det er mulig å hevde at konsekvensen av et uthulet støttesystem bør være at en fjernet hele behovsprøvingen mot foreldreøkonomien. På denne måten ville det være mulig å etablere en enklere og rendyrket utdanningsstøtte.

Den første betraktningsmåten legger til grunn at dagens ordning er et fornuftig «modus vivendi» mellom ulike gode målsettinger, men uten at det er tatt nærmere stilling til dimensjonering mellom dem. Den andre betraktningsmåten ville gjeninnføre utdanningsstøtten under aldersskillet som en målrettet ordning mot de som hadde mest bruk for støtten.

Den tredje betraktningsmåten ble introdusert gjennom Longvautvalgets forslag til offentlige overføringer til familier med barn i aldersgruppen 16-19 år. Utvalget så støttesystemet gjenom Lånekassen i sammenheng med andre offentlige overføringer til barnefamiliene og foreslo bl.a. utvidelse av barnetrygden til 18 år og gratis skolebøker. Utvalgets forslag aktualiserte en debatt om målsettinger og virkemidler i utdanningsstøtten, og i høringsuttalelsen til utvalgets forslag gikk Lånekassens styre inn for å fjerne behovsprøvingen mot foreldreøkonomien. I denne sammenheng ble det lagt vekt på behovet for å rendyrke utdanningsstøtten gjennom Lånekassen som et utdanningspolitisk virkemiddel og den betydelige forenklingen og administrative gevinsten som ville følge av en slik endring.

8.5.3 Bør den generelle låneadgangen under aldersskillet bortfalle?

I mange sammenhenger[95] har det vært sett på som prinsipielt betenkelig at foreldrene medvirket til at barna tok opp gjeld som foreldrene ikke var pliktige til å betjene. Kostnadene ved en ren stipendordning (fullstipendiering) har imidlertid vært et hinder for å kunne fjerne den generelle låneordningen. Sett i lys av forslagene om å utvide barnetrygden til 18 år og gratis skolebøker, fant likevel Longvautvalget[96] rom for å foreslå at låneadgangen bortfalt.

I diskusjonen rundt låneadgangen under aldersskillet har det vært anført argumenter både for å videreføre den og for å avvikle ordningen. Som argumenter for å videreføre ordningen har det vært hevdet at den er nødvendig for

95. Se bl.a. NOU 1992: 33 «Leve og lære - om utdanningsfinansiering og studentvelferd», side 63
96. Se NOU 1996: 13 «Offentlige overføringer til barnefamilier», punkt 14.4.3

at barn i familier med svak økonomi skal kunne gjennomføre videregående opplæring. Av andre er det hevdet at det er høyst tvilsomt om låneadgangen er nødvendig for at noen skal kunne gjennomføre utdanningen, og at den derfor bør bortfalle. Det er vist til at låneordningen er lite utnyttet, og at disse lånene er overrepresentert blant misligholdte lån. I tillegg kommer at en eventuell utvidelse av barnetrygden til 18 år ville medføre store ressursoverføringer til familier med barn i aldersgruppen 16-18 år. Det kan da reises spørsmål om en slik utvidelse gjør dagens låneadgang overflødig.

Hvis vi går litt nærmere inn på spørsmålet om hvilke familier som tar opp lån til videregående opplæring, så viser tabell 8.8 utdanningslånet fordelt på foreldrenes inntektsnivå:

Tabell 8.8: Elever under 19 år med lån (1997-98) fordelt etter foreldreinntekt

Foreldreinntekt	Antall	Gj.snitt	Sum
0-49 999	1 284	17 934	23 028 618
50 000-99 999	1 609	15 787	25 395 255
100 000-149 999	1 906	15 594	29 718 245
150 000-199 999	1 797	15 788	28 368 637
200 000-249 999	1 316	11 079	14 575 999
250 000-299 999	442	7 410	3 272 217
300 000-349 999	65	13 057	850 254
350 000-399 999	48	21 189	1 013 300
400 000-449 999	22	26 259	587 801
450 000-499 999	24	26 277	641 676
500 000-549 999	13	22 719	300 518
550 000-599 999	9	31 042	284 270
600 000-649 999	2	23 741	48 312
650 000-699 999	2	32 578	66 296
700 000-749 999	1	3 389	3 448
750 000-799 999	1	41 830	42 562
800 000-849 999	1	44 192	44 965
850 000-899 999	1	19 873	20 220
900 000-949 999	2	52 966	107 785
950 000-	3	35 585	108 622
Totalt	8 548	15 030	128 479 000

Kilde: Lånekassen. Beløp i tusen kroner

Som forventet er låneopptaket konsentrert rundt familier med de laveste nettoinntektene. Ca. 106 mill. kroner fordeles til familier med nettoinntekter under 200 000 kroner. Lånetildeling til familier med midlere og høyere inntekt består i hovedsak av skolepenger ved private skoler og enkeltsaker der en av sosiale grunner har sett bort fra foreldrenes økonomi.

Vi vet lite om opplåningen i videregående skole reflekterer en forutsetning for å gjennomføre skolegangen. Det har vært en vesentlig vekst i andelen av de som gjennomfører videregående skole. I dag gjennomfører ca. 95 pst. av

årskullene videregående opplæring. Økningen i gjennomført videregående skole må ha skjedd blant de grupper av befolkningen som tradisjonelt ikke valgte utdanning, men som hadde en tidlig start i arbeidslivet. Dersom den generelle låneadgangen reflekterer et behov og en forutsetning for å gjennomføre videregående skole, ville veksten i andelen som gjennomfører videregående opplæring, føre til en tilsvarende vekst i låneopptaket. Tabell 8.9 viser utviklingen i søkertall og låneopptak under aldersskillet på 1990-tallet.

Tabell 8.9: Antall støttesøkere og låntakere under aldersskillet

	90-91	91-92	92-93	93-94	94-95	95-96	96-97	97-98
Antall støttesøkere	65 916	73 164	80 570	78 600	82 477	83 314	83 796	80 244
Antall låntakere	10 911	10 398	10 327	9 466	9 959	9 455	8 950	8 548
Gj.sn. lån u a	14 882	14 737	14 795	15 186	15 404	14 993	15 085	15 030

Som vi ser er ikke veksten i andelen som gjennomfører videregående skole, gjenspeilet i en tilsvarende vekst i lånetilbøyelighet. I 1990-91 var det i alt ca. 66 000 søkere, og av disse var det ca. 10 900 som mottok lån. I 1997-98 var det ca. 80 000 søkere mens antallet låntakere er redusert til ca. 8 500. Gjennomsnittslån har ligget stabilt på ca. kr 15 000. Andre tall viser at det blant de ca. 60 000 som mottok støtte for 1996-97 var det ca. 58 200 som kunne ha fått lån, men bare ca. 8 500 hadde søkt. Og av disse var det bare 682 som hadde søkt om maksimalt lån. Tallene indikerer klart at låneadgangen ikke lenger uttrykker et fundamentalt behov for støtte. Den generelle velstandsutvikling har ført til at familiene kan finansiere deler av kostnadene ved at barna tar videregående opplæring. De fleste fravelger låneadgangen og nøyer seg med stipendet.

Overgangen fra grunnskole til videregående skole

Det er en kjent sak at overgangen fra grunnskolen til videregående skole også representerer en kostnadsøkning for foreldrene. Ved denne overgangen får i dag foreldrene høyere utgifter av to grunner: Barnetrygden faller bort, og det påløper betydelige utgifter til skolebøker. Et forslag om gratis skolebøker og utvidelse av barnetrygden ville imidlertid utjevne disse kostnadene og etablere de samme økonomiske rammebetingelser i videregående skole som i grunnskolen.

I tillegg kommer at familier med barn i 16-19-års alderen normalt vil ha en høyere inntekt enn familier med yngre barn. På denne bakgrunn ga Lånekassen, i sin høringsuttalelse til Longva-utvalget, tilslutning til forslaget om bortfall av den generelle låneadgangen under aldersskillet.

Longvautvalget drøftet også lånespørsmålet i sammenheng med den spesielle adgangen til å søke om lån til skolepenger ved private videregående skoler og foreslo at denne ordningen skulle opprettholdes. Lånekassen var enig i at dette er en spesiell ordning som er nært knyttet til forholdet mellom offentlige og private skoler i Norge. Et forslag om å fjerne låneadgangen, ev. stipendiering av skolepengene til private skoler, ville legge sterke incentiver for elevatferden. Når en elev velger å gå på en privat skole, er dette et bevisst valg der den enkelte overveier konsekvensene på en annen måte enn ved offentlige skoler. Betenkelighetene ved låneopptak vil derfor ikke være like

store her som i den offentlige skole. Lånekassen var derfor enig i at denne låneadgangen ble opprettholdt.

8.5.4 Kan stipendsystemet forenkles?

Longvautvalget[97] rettet oppmerksomheten mot selve utregningsmåten av støttebeløpet, den såkalte «prosentstipendmodellen». Ifølge denne er stipendet en viss prosent av differansen mellom en øvre og en nedre grense. I tillegg er deler av stipendet behovsprøvd mot foreldrenes økonomi, mens andre deler er holdt utenfor behovsprøvingen («minstestipendet»). Utvalget satte spørsmålstegn ved om elever i videregående skole, eller deres foreldre, på en enkel måte kunne kontrollere at støttebeløpet var korrekt. Utvalget fant at dagens utregningsmåte er unødvendig komplisert, og foreslo derfor at dagens stipendberegning ble erstattet med

- et fast borteboerstipend minst på nivå med dagens «minstestipend»
- et behovsprøvd grunnstipend, som tilsvarte dagens nivå for stipend til hjemmeboere

I sine kommentarer til Longvautvalgets forslag viste Lånekassen til sammenhengen mellom utdanningsstøtten og forslagene om utvidet barnetrygd og gratis skolebøker. Sett i lys av disse forslagene så heller ikke Lånekassen det lenger som hensiktsmessig å opprettholde de siste elementer av behovsprøving mot foreldreøkonomien. Tabell 8.10 viser lånekassens forslag til offentlige overføringer til familier med barn i aldersgruppen 16-19 år.

Tabell 8.10:

16-år	17-år	18-år	Merknader
Barnetrygd	Barnetrygd		
Gratis skolebøker	Gratis skolebøker	Gratis skolebøker	Gj.snitt kr 3 000 per år. Basert på utlån, skiftes hvert 3. år
Borteboerstipend*	Borteboerstipend*	Borteboerstipend*	Lik dagens nivå på «minstestipend»
		Grunnstipend*	Lik barnetrygden for 16-17 åringene
Lån til skolepenger ved private skoler*	Lån til skolepenger ved private skoler*	Lån til skolepenger ved private skoler*	Uten behovsprøving mot foreldreøkonomien

* Angir de støtteformer som administreres gjennom Lånekassen.

8.6 Utvalgets vurderinger og forslag

8.6.1 Målsettinger i dagens støttesystem

I utgangspunktet er det familiens ansvar å finansiere livsopphold og skolebøker under barnas utdanning. Foreldrene har en lovfestet plikt til å sørge for barnas utdanning, i alle fall ut videregående skole. Den offentlige støtte gjennom Lånekassen bør fortsatt være å betrakte som et supplement til den private finansiering. Slik sett vil en diskusjon om utdanningsstøtten under aldersskil-

97. NOU 1996: 13

let være et spørsmål om hvilken form og innhold dette supplementet til den private finansiering bør ha.

Utdanningsstøtten gjennom Lånekassen har som målsetting å legge til rette for at ungdom skal ha muligheter til å kunne gå på skole og ikke måtte gå ut i arbeidslivet i for tidlig alder. Støtten har vært målrettet mot familier med den svakeste familieøkonomi for at dårlig økonomi ikke skulle være årsak til at en ungdom ikke kunne velge skolegang. Det er samtidig en målsetting at geografiske avstander ikke skal være årsak til manglende skolegang. Det er derfor lagt inn et distriktspolitisk hensyn. Etter hvert har dette hensynet fått så tung vekt i ordningen at det må sies å være et helt sentralt element i ordningen.

8.6.2 Er dagens støttesystem tilpasset utfordringene i årene fremover?

Målsettingene for dagens utdanningsstøtte ble utformet under andre rammevilkår og med et annet innhold i videregående opplæring. Det er derfor naturlig å rette oppmerksomheten mot spørsmålet om disse fortsatt er tilpasset dagens situasjon eller de utfordringer det er mulig å se i årene fremover. Det er mulig å nærme seg denne problemstilling langs følgende temaer:

- målkonflikter i dagens støttesystem
- endringer innenfor videregående opplæring
- samordning med andre offentlige overføringer til barnefamiliene

Målkonflikter i dagens støttesystem

Utdanningsstøtten skal i dag tjene flere formål. Den skal kompensere for de merutgifter det innebærer å ha barn i videregående skole, og samtidig utjevne for forskjeller i inntektsnivåer mellom foreldrene. Disse hensynene er imidlertid, i dagens system, underordnet hensynet til å kompensere for de kostnadene det innebærer å måtte bo borte fra foreldrehjemmet under skolegangen[98].

Når flere formål bygges inn i samme ordning, oppstår det ofte verdi- eller målkonflikter mellom de ulike formål. Intensjonen bak behovsprøvingen er ikke realisert i dagens støttesystem. Etter utvalgets vurdering er det et uheldig forhold at det i dag ikke er en god nok gjennomtenkt sammenheng i dimensjoneringen av de ulike virkemidler i støtteordningen.

Endringer innenfor videregående opplæring

Siden støttesystemet under aldersskillet ble utformet, har norsk videregående skole gjennomgått en rekke reformer. Med Reform 94 er det etablert en egen rett til videregående opplæring. Videregående skole er ikke lenger forbeholdt en liten andel av befolkningen. I dag er situasjonen den at ca. 95 pst. av årskullene tar videregående skole. Utdanning er ikke lenger et privilegium, men en alminnelig rett og en nødvendighet.

Arbeidsmarkedet for dem mellom 16 og 18 år er nærmest tørket inn, og de som faller utenfor skolen, blir fulgt opp av Oppfølgingstjenesten. Reform 94 står sentralt i det som kan kalles alminneliggjøring av videregående skole. Senere inngang i arbeidslivet og lengre skolegang har medført større kost-

98. Se diskusjonen av dette under punkt 8.5.2

nader for foreldrene. Kostnadene ved det å ha barn i videregående skole er blitt nesten like alminnelige som kostnadene ved det å ha barn.

Samordning med andre offentlige overføringer til barnefamiliene

I dag er det en betydelig kostnadsøkning som inntreffer for familiene når barna gå ut av grunnskolen og over i videregående skole - en kostnadsøkning som dels skyldes bortfallet av barnetrygden ved 16 år, og dels skyldes utgiftene til skolemateriell. På denne bakgrunn har Regjeringen i forslag til statsbudsjett for år 2000 foreslått å utvide barnetrygden til 18 år. Satsen for første og andre barn ble foreslått til kr 11 628, dvs. kr 969 per. md.

Etter utvalgets vurdering faller det utenfor mandatet å ta stilling til forslaget om utvidelse av barnetrygden, men det er samtidig nødvendig å se de offentlige overføringer til barnefamiliene i sammenheng. *Utvalgets flertall, medlemmene Aamodt, Fjeld, Hundstad, Thomassen og Tyldum* er av den mening at en utvidelse av barnetrygden til 18 år bør få betydning for støttesystemet gjennom Lånekassen. Utvidelse av barnetrygden er nettopp begrunnet med alminneliggjøringen og kostnadene ved å ha barn i videregående opplæring, og fører til en betydelig ressurstilførsel til familier med barn i aldersgruppen 16-18, dvs. aldersgrupper som omfattes av støtteordningen i Lånekassen.

Barnetrygden er en overføring av velferd fra de som ikke har barn og eldre til familier med barn frem til en viss alder. Når barnetrygden ikke er behovsprøvd, er dette bl.a. begrunnet med at barnefamilier har større kostnader enn familier på tilsvarende inntektsnivå. Den samfunnsmessige avkastning av at det oppfostres barn og at de tar utdanning, er høyere enn de offentlige bidrag disse familiene mottar. Det er barna som utgjør den fremtidige arbeidskraft som senere skal sørge for både sine foreldre og dem som ikke har hatt barn. Fellesskapet har store fordeler av at det oppfostres barn. Et sentralt mål for familiepolitikken har derfor vært at deler av kostnadene ved det å ha barn blir utjevnet på fellesskapet.

Etter *flertallets* mening er det viktig at virkemidlene i familiepolitikken er samordnet. Utvidelse av barnetrygden innebærer at det overføres betydelige ressurser til familier med barn i videregående skole. Men det reiser også et betimelig spørsmål om samordning av målsettingene innefor de ulike områder av offentlige tiltak overfor barnefamiliene.

8.6.3 En bred støtteordning for familier med barn i videregående skole

I dagens støttesystem under aldersskillet ligger det ambisjoner om å være meget nøyaktig i forhold til et antatt kostnadsbehov. Men det er liten bevisst styring med dimensjoneringen av de ulike virkemidlene innenfor det samme støttesystemet. De ikke-behovsprøvde elementene i støttesystemet er blitt av større omfang enn de behovsprøvde. Det tunge fordelingshensyn, som tidligere lå til grunn for dagens ordning, er undergravd av den faktiske utviklingen av støtteordningen.

Utviklingen innenfor videregående skole og utvidelsen av barnetrygden til 18 år tilsier en omvurdering av målsettingene innenfor utdanningsstøtten under aldersskillet. *Utvalgets flertall, medlemmene Aamodt, Fjeld, Hundstad, Thomassen og Tyldum* mener at det er naturlig å se utdanningsstøtten gjennom Lånekassen i sammenheng med andre familiepolitiske virkemidler. Og det er vanskelig å begrunne hvorfor målsettingene innenfor utdanningsstøtten skal være forskjellig fra andre områder, så lenge den overordnede målsettingen er

å bedre barnefamilienes samlede økonomiske situasjon. Kostnader ved det å ha barn i videregående opplæring er snart like alminnelige som kostnadene ved det å ha barn. En bred støtteordning vil være tilpasset alminneliggjøringen av videregående opplæring. Isolert sett ville en omdannelse av utdanningsstøtten til en bred støtteordning for alle ført til at mange ville komme dårligere ut enn i dagens ordning. Utvidelsen av barnetrygden til 18 år medfører imidlertid at dette kan gjennomføres uten at det offentlige subsidium/stipend til noen barnefamilie blir redusert. På denne bakgrunn mener *flertallet* at støtteordningen gjennom Lånekassen ikke lenger bør ha som målsetting å utjevne mellom foreldrenes inntektsnivåer. Dersom det er ønskelig med endringer i inntektsfordelingen, bør dette løses gjennom den generelle skattlegging. Dagens støtteordning bør erstattes med en bred og rendyrket ordning som kompenserer for en del av de utgifter det innebærer å ha barn i videregående skole. Målsettingen bør være å sette elevene i stand til å gjennomføre videregående opplæring. Flertallet legger i denne sammenheng også vekt på at dette innebærer en betydelig forenkling i forhold til dagens ordning.

Utvalgets mindretall, medlemmene Buttedahl, Hjermundrud, Moen og Aase, mener at en bør skille mellom barnetrygden og utdanningsstøtten under aldersskillet. Alle som har barn har rett til barnetrygd. Utgangspunktet for utdanningsstøtten under aldersskillet er derimot at det er foreldrene som primært har ansvaret for å dekke levekostnadene til barna, jf. Barneloven. Formålet med utdanningsstøtten er altså ikke å gi en generell støtte til alle familier med barn i denne alderen, men å bidra til å fjerne ulikhet og fremme likestilling slik at utdanning kan skje uavhengig av geografiske forhold, alder, kjønn og økonomiske eller sosiale situasjon, jf. Utdanningsstøtteloven. Det at de fleste nå gjennomfører videregående opplæring, endrer ikke denne prinsipielle forskjellen mellom de to ordningene.

8.6.4 Låneadgangen under aldersskillet

Utvalgets flertall, alle unntatt Buttedahl, mener at låneopptak for ungdom i videregående skole er uheldig av flere grunner. Umyndige elever må ta opp lån som kompensasjon for ev. svak foreldreøkonomi, og erfaringene viser at lån til videregående skole er overrepresentert som misligholdte lån. Samtidig er det lite realistisk å tenke seg et system med fullstipendiering. Beregninger viser at dette kan koste opptil 2,5 mrd. kroner[99].

Det er lite trolig at det låneopptaket som i dag skjer innenfor utdanningsstøtten under aldersskillet, gjenspeiler nødvendige forutsetninger for å kunne gjennomføre skolegangen. Av ca. 60 000 støttemottakere er det ca. 8500 låntakere og bare ca. 700 av disse som tar opp maksimalt lån. Den generelle velferdsutvikling har satt barnefamiliene i stand til å dekke en betydelig del av kostnadene ved å ha barn i videregående skole.

Flertallet ser at fjerning av den generelle låneadgangen vil redusere den totale støtte og dermed det totale beløp som er til disposisjon, også for familier med svak økonomi. Maksimalt vil dette dreie seg om et lån på ca. kr 23 000 per skoleår. Men flertallet vil samtidig peke på det uheldige i at nettopp disse gruppene må ta opp lån, og spesielt uheldig er det at det er barna som må ta opp lån for å motvirke en dårlig familieøkonomi. For denne gruppen ville det være bedre om de ble henvist til hjelp gjennom andre stønadsordninger, som ikke innebar økt gjeldsbelastning.

99. Se punkt 8.5.1

I denne sammenheng er det også av betydning at familier med svak økonomi og barn i videregående skole vil få styrket sin økonomi gjennom utvidelsen av barnetrygden til 18 år og gjennom de bebudede forslag om skattelettelser for familier med svak økonomi. På denne bakgrunn vil *utvalgets flertall, medlemmene Aamodt, Fjeld, Hjermundrud, Hundstad, Moen, Thomassen, Tyldum og Aase,* foreslå at den generelle låneadgangen under aldersskillet bortfaller. Forslaget innebærer en innsparing på ca. 45 mill. som kan benyttes til andre formål i utdanningsstøtten. Det vises i denne sammenheng til forslaget om utvidet stipendrett etter individuell vurdering, se punkt 8.6.6.

Utvalgets medlem Buttedahl, viser til sine merknader under punkt 8.6.6.

Lån til skolepenger

Offentlig skole er grunnpilaren i opplæringen i Norge. Etter privatskoleloven er private skoler å betrakte som et supplement til den offentlige skolen. Staten yter statstilskudd til skoler med alternativt livssyn eller som drives etter alternative pedagogiske prinsipper. Det er imidlertid ingen forutsetning at skolen skal være godkjent for statstilskudd for at det skal kunne innvilges støtte fra Lånekassen. Det er allmenn enighet om at det offentlige skal legge til rette for at skoler av denne karakter skal kunne drives videre.

Etter dagens regelverk kan utgifter til skolepenger dekkes som et rentefritt lån opptil kr 19 520 (1999-2000), og i alt var det ca. 360 (1996-97) som mottok lån til dekning av skolepenger. En kunne selvsagt tenke seg løsninger her hvor skolepengene helt eller delvis ble stipendiert. Men en stipendiering av skolepengene ville heve attraktiviteten ved det private skoletilbudet og lett undergrave det hovedansvar som offentlig skole er ment å skulle ha.

Når foreldrene velger å sende barna sine til en privat skole, er dette resultatet av et bevisst valg. Det er ingen tvang at barn må gå på private skoler, og det er heller ikke en rett til at det offentlige skal dekke alle kostnadene. På denne bakgrunn er det, etter utvalgets vurdering, ikke urimelig at de som gjør et slikt valg, må dekke disse ekstrakostnadene selv.

Utvalget er på denne bakgrunn av den oppfatning at den spesielle ordningen med lån for å dekke skolepenger ved private skoler bør opprettholdes i sin nåværende form.

8.6.5 Utdanningsstøtte til folkehøyskoler

Folkehøyskoletanken har røtter tilbake til presten og skolemannen Nikolai F. Grundtvig og Danmark fra 1844. Den første norske folkehøyskolen ble etablert på Hamar i 1864. I et langsiktig perspektiv har folkehøyskolene befunnet seg i spenningsfeltet mellom to ulike sett av forestillinger - ett der folkehøyskolen blir sett som en integrert og naturlig del av videregående opplæring - og ett hvor folkehøyskolen blir sett som et særegent fristed for menneskelig dannelse gjennom folkeopplysning og livsutvikling.

Disse betraktningsmåtene gjenspeiler også debatten siste gang Stortinget behandlet vilkårene for folkehøyskolene[100], en debatt som la grunnlaget for dagens kompliserte regelverk rundt folkehøyskoler og aldersskillet i Lånekassen. Det er alminnelig enighet om å bevare folkehøyskolene som en selvstendig, ubundet og eksamensfri skole. Flertallet i Stortinget har ønsket et regelverk som likestilte stipendmulighetene for 18- og 19-åringer i folkehøyskoler,

100.Se St.meld. nr. 51 (1995-96), jf. Innst. S.Nr. 91 (1996-97)

samtidig som de siste skulle ha de samme lånemuligheter som søkere over aldersskillet. Denne dobbeltheten, for å få den beste løsning av begge verdener, gir bare mening fordi minstestipendet under aldersskillet er vesentlig høyere enn stipendet over aldersskillet. Fra en administrativ synsvinkel er regulering av støtte til 19-åringene på folkehøyskolene meget komplisert - dels fordi den er forankret i to ulike regelverk, og dels fordi utbetalingsordningene for disse er ulik.

Utvalget betrakter ikke spørsmålet om folkehøyskolenes plass i utdanningssamfunnet som en del av sitt mandat. Utvalget ønsker likevel å peke på de dilemmaer som ligger i dagens støtteordning gjennom Lånekassen. Det er et sentralt hensyn i støtteordningen at foreldrene har det primære ansvar for å finansiere levekostnader og utdanning for sine barn frem til de har avsluttet videregående opplæring. Utdanningsstøttens form og innretning er grunnlagt på et slikt prinsipp. Etter at videregående opplæring er avsluttet, har søkerne en rett til å få vurdert sin søknad uavhengig av foreldreansvaret. Også denne del av utdanningsstøtten er utformet etter dette prinsippet. Etter dagens regelverk er imidlertid disse prinsippene underordnet hensynet til elevene som går på folkehøyskole.

Ulike betraktninger rundt rettferdighet kan begrunne ulike løsninger. Dagens regelverk er begrunnet med at søkere som tar folkehøyskole i løpet av eller etter videregående skole, bør ha de samme vilkår. Andre betraktninger rundt rettferdighet kunne tatt utgangspunkt i likebehandling mellom folkehøyskoler og andre private eller offentlige skoler. Folkehøyskolen har en sentral plass i det norske utdanningssamfunnet. Utvalget finner imidlertid ikke tilstrekkelig grunnlag for å særbehandle dette utdanningsområdet i forhold til andre private skoleområder eller offentlige skoler. På denne bakgrunn mener *utvalget* at dagens særlige unntak fra aldersskillet bør bortfalle, og at støtte til elever ved folkehøyskoler bør gis på samme måte som til utdanning ved andre private skoler. Forslaget innebærer en innsparing på ca 45 mill. som kan benyttes til andre formål i utdanningsstøtten.

8.6.6 Forslag til støttesystem

Den såkalte «prosentstipendmodellen» som ligger til grunn for dagens måte å beregne stipendet under aldersskillet på, er en presis og fleksibel modell der stipendet er en funksjon av støttebehovet. Utvalget er imidlertid enig i den vurdering at stipendmodellen har vært for komplisert, og at det trolig ikke er mange elever i videregående skole som har kunnet etterkontrollere at støtten er korrekt beregnet.

Utvalgets flertall, medlemmene Aamodt, Fjeld, Hundstad, Thomassen og Tyldum har imidlertid ovenfor fremmet forslag om å fjerne behovsprøvingen mot foreldreøkonomien og samtidig foreslått å fjerne den generelle låneadgangen under aldersskillet. Sett bort fra den noe spesielle låneadgangen for å dekke skolepenger ved private læresteder, legger da utvalget til grunn en *ren stipendmodell* for aldersgruppen 16-19 år. Et sentralt spørsmål blir da hvilke elementer et slikt stipendsystem bør bygges opp av. Utgangspunktet bør være at det skal være lett å forstå, lett å kunne kontrollere og lett å administrere. Etter flertallets vurdering bør stipendsystemet bestå av følgende komponenter:

- et generelt grunnstipend som tilskudd til delvis dekning av levekostnader
- et bostipend til å dekke bokostnader for de som må bo borte fra foreldrehjemmet
- et læremiddelstipend til å dekke hele eller deler av kostnadene til bøker/

materiell
- en utvidet stipendrett til et fåtall elever fra familier med spesielt svak økonomi

I tillegg kommer et lånetillegg til dekning av skolepenger ved private læresteder.

Generelt grunnstipend

Etter flertallets vurdering bør det generelle grunnstipendet tilsvare nivået på barnetrygden, kr 829 per mnd[101]. Når barnetrygden utvides til 18 år, bør denne erstatte grunnstipendet i de to første årene av videregående skole.

Bostipend

Videregående opplæring er et fylkeskommunalt ansvar. Det finnes også fylkeskommunale tilskuddsordninger, bl.a. behovsprøvd stipend for borteboende elever, som delvis overlapper støtteordningen gjennom Lånekassen. Det kunne da være en tanke å la fylkeskommunen overta hele ansvaret for å dekke bokostnadene til elevene innenfor sine regioner, dvs. ved å fjerne ordningen med bokostnader i Lånekassen og la ressursene forvaltes gjennom fylkeskommunen. Dette ville kunne påvirke fylkeskommunenes prioriteringer med hensyn til utbyggingen av skolenettet, og det ville være en måte å knytte sammen forvaltningsansvaret og ressursene på. På den annen side kan ikke fylkeskommunen styre valg av studieretning for den enkelte, og når pengene følger elevene, så øker dette valgmuligheten. Flertallet har derfor kommet til at ordningen med støtte til bokostnader bør beholdes i Lånekassen.

Selv om det er skjedd en betydelig utbygging av videregående skoler i landet, er det fortsatt mange som ikke har anledning til å kunne gå på en skole i nærheten av foreldrehjemmet. Uten at dette ble fulgt opp gjennom utdanningsstøtten, ville det være en betydelig kostnad for foreldrene, i særdeleshet for de som bor ute i distriktene. Etter flertallets vurdering er det fortsatt behov for et element i utdanningsstøtten under aldersskillet som kompenserer for disse utgiftene.

Flertallet vil likevel peke på at det såkalte «minstestipend» for søkere som kan tildeles botillegg, utgjør hele kr 3 225 (1999-2000) per md. eller kr 32 225 for ti måneder. Dette er vesentlig høyere enn botillegget, som utgjør kr 2 090 per md. Utviklingen har ført til at «minstestipendet» er blitt større enn selve utdanningsstipendet, og flertallet vil peke på at det er et behov for å samordne dette på en bedre måte. En slik samordning bør bestå i at «minstestipendet» settes lik botillegget. Flertallet foreslår derfor at dette etableres som et bostipend for de som må bo borte under utdanningen, og på det nivået som i dag utgjøres av botillegget, dvs. kr 2 090 per md. (1999-2000).

Læremiddelstipend

Selve opplæringen i videregående skole er gratis, men lærebøker og annet undervisningsmateriell må elevene skaffe seg selv. Utgifter til lærebøker blir redusert ved et bruktbokmarked som fungerer, og det er iverksatt tiltak for å bedre dette markedet. Det er likevel på det rene at utgiftene til lærebøker rep-

101. Etter forhandlinger mellom Regjeringen og Arbeiderpartiet er barnetrygden for 1. og 2. barn fastsatt til kr 9 948 per år, dvs kr 829 per måned.

resenterer en betydelig kostnad. Derfor har det vært reist forslag om gratis skolebøker, eventuelt gjennom en utleieordning. I denne sammenheng[102] har det vært vist til at en utleieordning ville kunne føre med seg lang brukstid for bøkene, en økning i bokprisene, vanskeligheter med nyutvikling og en svekkelse av lærebokmarkedet rent generelt.

Alternativet til gratis skolebøker, eventuelt utleieordninger, ville kunne være et bokstipend gjennom Lånekassen. Det er vanskelig å tenke seg et stipend som fanget opp alle variasjonene i læremiddelkostnadene. Dette ville gjøre stipendet uoversiktlig og kreve betydelige administrative ressurser. Stipendet måtte utformes som et standardbeløp basert på gjennomsnittlige størrelser for kostnader og brukstid. Slik sett ville stipendet bli å betrakte som et tilskudd til de kostnader familiene har til bøker og materiell i videregående opplæring. Et bokstipend ville ikke ha de samme negative virkninger som en utleieordning.

I dag er det slik at det gis et tillegg på kr 260 per md. til dekning av læremidler. Etter utregning etter prosentstipendmodellen vil 93 pst. av dette være stipend, dvs. kr 249. *Utvalgets flertall* foreslår på denne bakgrunn at det tildeles et bokstipend på kr 2 500 per skoleår til elever i videregående opplæring til hel eller delvis dekning av kostnadene til læremidler.

Utvidet stipendrett

Utvalgets flertall vil likevel ikke se bort fra at det kunne være noen få familier med så svak økonomi at de ville kunne ha behov for særskilt støtte fra Lånekassen når låneadgangen tas bort. I utgangspunktet ville det vært naturlig at dette behovet ble dekket opp gjennom andre velferdsordninger. *Utvalgets flertall, alle unntatt Buttedahl*, vil likevel foreslå at det vurderes å etablere en «sikkerhetsventil» i støtteordningen der det kan innvilges *utvidet stipendrett* etter individuell vurdering. Forutsetningene bør være at familien ikke kan innvilges stønad etter andre ordninger, og at kostnadene er nødvendig for at skolegangen skal kunne gjennomføres. Flertallet ser det som en forutsetning at dette dreier seg om et fåtall, og at tildelingen skjer i sammenheng med en utvidet fullmakt til skjønnsutøvelse[103]. Utvidet stipendrett bør bare kunne utløses etter innhenting av faglig relevant dokumentasjon som viser totaløkonomien i familien. Flertallet finner det ikke hensiktsmessig å gå nærmere inn i en vurdering av hvilke familieinterne økonomiske vilkår som må foreligge for å kunne utløse utvidet stipendrett. Flertallet forutsetter at likebehandling blir sikret gjennom forankring av skjønnsfullmakten til spesielle enheter i Lånekassen. Ordningen er videre forutsatt å omfatte et fåtall personer og med en antatt kostnadsramme på ca. 5 mill kroner.

Medlemmene Hjermundrud, Moen og Aase mener at familiepolitiske virkemidler som utvidelse av barnetrygd fremdeles fortjener et skille fra det *utdanningspolitiske* hensynet Lånekassen tjener. Medlemmene mener et system hvor barnetrygd og utdanningsstøtte er vevd inn i hverandre vil være vanskelig å gi klare politiske prioriteringer med hensyn til eventuelle justeringer i fremtiden.

Medlemmene foreslår at behovsprøvingen for utdanningsstøtte under aldersskillet blir opprettholdt. Som medlemmet Buttedahl, viser også disse medlemmene til foreldrenes ansvar for finansiering av utdanning til personer

102.Dok. Nr. 8:04 (1997-98), jf. Innst. S. Nr. 68 (1997-98)
103.Se kap. 12

under aldersskillet. Støttesystemet bør derfor rettes inn mot familier med små økonomiske ressurser slik at den tidligere konstaterte «nødvendigheten» av videregående opplæring ikke skal sette utsatte grupper på sidelinjen til arbeidsliv og videre utdanning.

Medlemmene Hjermundrud, Moen og Aase mener også at dagens støttesystem er for komplisert og foreslår en lett forenkling, basert på tre komponenter.

- Fortsatt behovsprøving mot foreldreinntekt.
- Etablering av bostipend tilsvarende dagens «minstestipend». Medlemmene advarer mot å sidestille bostipendet med botillegget for høyere utdanning ettersom elever ikke i samme grad som studenter forventes å «dele» utgiftene til utdanning med staten, samt at dette innebærer et dramatisk kutt i en svært etablert ordning.
- Et læremiddelstipend på kr 2000 per skoleår til hel eller delvis dekning av kostnader til lærebøker/midler.

I tillegg støtter medlemmene forslaget om å fjerne låneadgangen og etablere en sikkerhetsventil for søkere som måtte ha store problemer med å gjennomføre skolegangen som følge av dette. Dette mindretallet ønsker å fremheve at Elevorganisasjonen(e)s viktigste krav de siste årene har vært fjerning av låneadgangen og erstatte denne med stipend, styrke behovsprøvingen, oppjustere borteboerne og etablere et læremiddelstipend.

Tabell 8.11 viser en samlet fremstilling av forslagene fra medlemmene Hjermundrud, Moen og Aase.

Tabell 8.11:

Forslag	Innsparin	Kostnad	Merknader
Fortsatt behovsprøving mot foreldreinntekt			Samme kostnad som i dag
Bostipend likt dagens minstestipend			Samme kostnad som i dag
Læremiddelstipend		300 mill. kr	150 000 elever, gj.snitt kr 2000 per år = 300 mill. kr
Særregler for støtte til folkehøyskoler bortfaller	34 mill. kr		
Bortfall av generell låneadgang	45 mill. kr		Redusert rentestøtte (rentefritak i tre år)
Utvidet stipendrett		5 mill. kr	Omfatter et fåtall. Individuelt skjønn
Totalt i stipend	79 mill. kr	305 mill. kr	

Medlemmet Buttedahl foreslår at behovsprøvingen for utdanningsstøtte under aldersskillet blir opprettholdt, men at støttesystemet bli lagt om. Dette medlemmet viser til at det primært er foreldrene sitt ansvar å finansiere utdanningen til personer under aldersskillet. Støttesystemet bør derfor rettes inn mot familier med små økonomiske ressurser og personer med ekstrakostnader forbundet med stor avstand mellom hjem og skoletilbud. Dette er i tråd med formålet med utdanningsstøtteloven. Dette medlemmet mener imidlertid at dagens støttesystem er for komplisert og i for stor grad rettet inn mot å

kompensere for ekstrakostnadene for borteboere og i for liten grad mot familier med små økonomiske ressurser.

Dette medlemmet foreslår en modell som består av to komponenter: ett stipend for å kompensere for ekstrakostnadene til borteboere og en stipend- og låneordning for å støtte familier med små økonomiske ressurser (hjemmeboere og borteboere). Stipendet til borteboere bør ikke behovsprøves, ettersom det skal kompensere for ekstrakostnader som er uavhengige av økonomisk situasjon. Stipend- og låneordningen bør derimot behovsprøves. En slik modell vil være lettfattelig og vise en klar sammenheng mellom virkemiddel og målsetning.

Dette medlemmet mener at stipendet til borteboere bør være like stort som dagens botillegg. Ettersom botillegget er mindre en minstestipend for borteboere, vil en slik endring, innenfor dagens rammer, frigjøre om lag 100 mill. kroner. De frigjorte midlene bør brukes til å styrke stipend- og låneordningen, noe som vil innebære en omfordeling fra borteboere til familier med små økonomiske ressurser.

Dette medlemmet mener altså at dagens låneordning under aldersskillet bør beholdes. Dersom en fjerner låneadgangen til familier med svak økonomi, reduserer en den samlede støtten til de familiene som har mest bruk for støtte.

Dette medlemmet vil vise til at flertallet foreslår å etablere en «sikkerhetsventil» for familier med svært svak økonomi. «Sikkerhetsventilen» skal sikres gjennom individuell skjønnsutøvelse. Dette medlemmet vil vise til at individuell skjønnsutøvelse er en lite effektiv administrasjonsform, og at behovet for en dette sannsynligvis vil bli mindre dersom en beholder låneadgangen. Låneadgangen vil da fungere som en «sikkerhetsventil» familier selv velger om de vil benytte.

Utbetaling av støtte

Som kjent utbetales barnetrygden til barnets mor og utdanningsstøtten til skoleeleven. En samordning ville kunne tenkes langs flere linjer. Det kunne være slik at all støtte ble utbetalt til foreldrene så lenge elevene er umyndige, og deretter til elevene. Slik er det i Sverige. En annen samordning ville være å tildele barnetrygden sammen med utdanningsstøtten til barna etter at de er begynt på videregående skole. Slik ville alle årsklassene kunne disponere det samme beløpet. Med dagens prinsipper for utbetaling vil 19-åringene ha et større beløp til disposisjon enn 17- og 18-åringene på grunn av grunnstipendet. Sett i lys av at dette nettopp er knyttet til myndighetsalderen, ser ikke utvalget noen avgjørende betenkeligheter med dette. På denne bakgrunn vil *utvalget* foreslå at dagens prinsipper for utbetaling av barnetrygd og utdanningsstøtte videreføres.

8.7 Oppsummering av utvalgets forslag

På denne bakgrunn foreslår *utvalget*

- støtte til utdanning ved folkehøyskoler behandles på samme måte som støtte til andre private skoletilbud. Dagens særregler for støtte til folkehøyskoler bortfaller.
- den spesielle låneadgangen for å kunne dekke kostnadene ved skolepenger ved private læresteder videreføres.

Utvalgets flertall, medlemmene Aamodt, Fjeld, Hundstad, Thomassen og Tyldum foreslår:

- at ikke lenger bør være en målsetting for utdanningsstøtten under aldersskillet å utjevne for forskjeller mellom foreldrenes økonomi. Behovsprøvingen mot foreldrenes økonomi bør bortfalle og utdanningsstøtten omdannes til en rendyrket utdanningsstøtte for familier med barn i aldersgruppen 16-19 år i videregående skole
- under forutsetning av at barnetrygden utvides til 18 år, bør det bli etablert et stipendsystem med følgende komponenter:
  - et generelt grunnstipend tilsvarende barnetrygden (kr 829 per md.) for 18-åringer til delvis dekning av levekostnader
  - et bostipend på kr 20 900 per skoleår til å dekke kostnader ved å bo måtte borte fra foreldrehjemmet
  - et læremiddelstipend på kr 2 500 per skoleår til hel eller delvis dekning av kostnader til bøker/læremidler

Utvalgets flertall, medlemmene Aamodt, Fjeld, Hjermundrud, Hundstad, Moen, Thomassen, Tyldum og Aase foreslår:

- at den generelle låneadgangen under aldersskillet bør bortfalle.
- dersom det skulle vise seg at bortfallet av låneadgangen fører til at enkelte vil ha problemer med å gjennomføre skolegangen, bør det etableres en sikkerhetsventil som sikrer utvidet stipendrett etter individuell vurdering

Utvalgets flertall, medlemmene Aamodt, Buttedahl, Fjeld, Hundstad, Thomassen og Tyldum foreslår:

- at det såkalte «minstestipendet» omdannes til et bostipend for elever som må bo borte fra foreldrehjemmet og settes lik med dagens botillegg

Utvalgets mindretall, medlemmene Hjermundrud, Moen og Aase foreslår:

- at det etableres et stipendsystem med følgende elementer:
  - fortsatt behovsprøving mot foreldreinntekt
  - etablering av et bostipend tilsvarende dagens «minstestipend»
  - et læremiddelstipend på kr 2 000 per skoleår til hel eller delvis dekning av kostnader til lærebøker/midler

Utvalgets medlem Buttedahl foreslår:

- at ordningen med behovsprøving mot foreldrenes økonomi videreføres
- at ordningen med låneadgang for familier med svak økonomi videreføres

8.8 Økonomiske konsekvenser

Fordelingsvirkningen av *flertallets* forslag vil være tosidig. Bortfallet av behovsprøvingen mot foreldreøkonomien vil være til fordel for de som tidligere falt utenfor støttesystemet, dvs. familier med rimelig god økonomi. Samtidig er det foreslått å redusere det virkemiddel i dagens ordning som er sterkest innrettet mot dem med god økonomi, dvs minstestipendet. Dette vil trolig gjøre at større deler av stipendmidlene går til familier med midlere og svakere økonomi. Geografisk vil endringene trolig slå ut slik at det sterke distriktselementet blir litt svekket, i favør av byene. Det er imidlertid vanskelig å være mer presis på disse virkningene før etter at systemet eventuelt er prøvd i praksis.

En hjemmeboer vil etter dagens regler maksimalt motta et stipend på kr 1 065 per md., dvs. kr 10 650 for et skoleår. Barnetrygden er kr 829 per md., dvs. kr 9 948 for 12 måneder. Under forutsetning av at barnetrygden blir utvidet til 18 år, kan en tenke seg følgende stipendmodell for aldersgruppen 16-19 år, se tabell 8.12.

Tabell 8.12:

16-år	17-år	18-år	Merknader
Barnetrygd	Barnetrygd	Grunnstipend	Ca. 50 000 elever. Gr.stipend for 18-år. = barnetrygden er kr 829 per md. = ca 415 mill. kr
Læremiddelstip.	Læremiddelstip.	Læremiddelstip.	150 000 elever, gj.snitt kr 2 500 per år = 374 mill. kr
Bostipend	Bostipend	Bostipend	Ca 23 800 borteboere Lik bot-illegg = 497 mill. kr
Utv. stip.rett	Utv.stip.rett	Utv.stip.rett	Omfatter et fåtall. Individuelt skjønn. Kostnad ca 5 mill. kr
Lån til skolepenger ved private skoler	Lån til skolepenger ved private skoler	Lån til skolepenger ved private skoler	Ordningen er foreslått videreført

Utvidelsen av barnetrygden er forutsatt inndekket ved en omdisponering av denne innenfor aldersgruppene. I alt vil dette alternativet innebære stipendkostnader som tilsvarer ca. 1,29 mrd. kroner mot dagens ca. 1,12 mrd. kroner, dvs. ca. 170 mill. kroner i økte kostnader. Samtidig er det nødvendig å trekke inn de ca 100 mill kroner som er satt av å dekke eventuell utlånsordning av skolebøker[104]. Det bør vurderes å benytte disse midlene til å delfinansiere et læremiddelstipend gjennom Lånekassen. Dette gjør at totalkostnaden ved flertallets forslag kan anslås til ca 70 mill kroner. Etter dette forslaget vil familier med en hjemmeboende elev motta i alt kr 10 790 i barnetrygd/stipend, og en familie med borteboende elev vil motta i alt kr 31 390 i stipend. I begge tilfeller dreier dette seg om litt mer i stipend/subsidie, i forhold til offentlig støtte for 1998-99.

En samlet fremstilling av de økonomiske konsekvensene ved forslagene fra *utvalgets flertall* viser følgende:

Tabell 8.13:

Forslag	Innsparing	Kostnad	Merknad
Samlet stipendordning		Ca. 70 mill. kroner	Forutsetter utvidelse av barnetrygden til 18 år
Særregler for støtte til folkehøyskoler bortfaller	Ca. 34 mill. kroner		
Bortfall av den generelle låneadgang	Ca. 45 mill. kroner		Redusert rentestøtte (rentefritak i tre år)
Utvidet stipendrett		Ca. 5 mill. kroner	Omfatter et fåtall. Individuelt skjønn
Totalt i stipend	79 mill kroner	75 mill kroner	

104.I følge forhandlingene rundt statsbudsjettet mellom Arbeiderpartiet og Regjeringen

Kapittel 9

Utdanningsstøtten over aldersskillet

9.1 Beskrivelse av dagens ordninger

9.1.1 Generelt

I dette kapittelet har utvalget søkt å beskrive og redegjøre for de problemstillinger som naturlig knytter seg til utdanningsstøtten over aldersskillet. I den beskrivende delen er det redegjort for dagens ordning ved

- å vise til sentrale nøkkeltall ved tildeling av lån og stipend over aldersskillet
- å vise til fordelinger av utdanningsstøtten ut fra målsettinger i utdanningsstøtteloven
- å beskrive reglene rundt aldersskillet
- å redegjøre for hvilke målsettinger som ligger til grunn for støttesystemet over aldersskillet
- å redegjøre for utregning av lån og stipend for enkeltindivider

Deretter følger en gjennomgang av aktuelle problemstillinger som er knyttet til støttesystemet over aldersskillet. Deretter er det redegjort for utvalgets vurderinger av disse spørsmålene og hvilke økonomiske konsekvenser forslagene vil ha.

9.1.2 Nøkkeltall

Tabell 9.1 viser omfanget av utdanningsstøtten over aldersskillet i Lånekassen.

Tabell 9.1: Nøkkeltall for tildeling over aldersskillet 1997-98

	Antall	Gj.sn. støtte i kr	Total støtte (i tusen kr)
Støttemottakere	169 880	54 981	9 340 275
Låntakere	152 169	40 702	6 193 633
Stipendmottakere	150 184	20 952	3 146 642

Kilde: Lånekassen

For utdanningsåret 1997-98 ble det i alt tildelt ca. 9,34 mrd. kroner i utdanningsstøtte over aldersskillet, hvorav ca. 3,15 mrd. kroner er stipend og ca. 6,19 mrd. kroner er lån. Ca. 19 700 støttemottakere mottok bare lån.

Tabellen nedenfor viser fordelingen på utdanningsnivåene.

Tabell 9.2: Tildeling over aldersskillet 1997-98, videregående/høyere utdanning

	Lån (i tusen kr)	Stipend (i tusen kr)	Støtte (i tusen kr)
Videregående utdannin	897 716	423 715	1 321 431
Høyere utdanning	5 295 917	2 722 927	8 018 844
Totalt	6 193 633	3 146 642	9 340 275

Kilde: Lånekassen

Utdanningsstøtten over aldersskillet omfatter studenter i høyere utdanning så vel som elever i videregående opplæring. Ca. 85,8 pst. av støtten over aldersskillet går til høyere utdanning.

Tabell 9.3: Aldersfordeling av utdanningsstøtte for elever/studenter over aldersgrensen (1997-98)

Alder	Antall	Gj.snitt i kr	Totalt (i tusen kr)
19	16 172	42 277	683 698 231
20-24	100 306	58 332	5 851 081 414
25-29	36 787	55 492	2 041 423 666
30-34	8 683	49 133	426 638 056
35-39	4 065	44 844	182 269 258
40-44	2 338	41 460	96 930 643
45-49	1 075	39 153	42 099 738
50-	454	35 875	16 285 415
Total	169 880	54 982	9 340 484 904

Kilde: Lånekassen

9.1.3 Fordelinger av utdanningsstøtten over aldersskillet

Som tabell 9.3 viser er det allerede et betydelig innslag med litt eldre studenter i støttesystemet over aldersskillet. Dette er trolig et resultat av en lengre utvikling der førstegangsutdanningen blir gjennomført over flere år og med et stigende innslag av etter- og videreutdanning.

Tabell 9.4: Gjennomsnittlig støtte for elever/studenter over aldersgrensen (1997-98) etter kjønn

	Støtte		
	Antall	Gj.sn. i kr	Totalt (i tusen kr)
Mann	72 450	57 328	4 153 425
Kvinne	97 430	53 237	5 186 850
Totalt	169 880	54 982	9 340 275

Kilde: Lånekassen

Tabell 9.5: Støttemottakere (1997-98) etter elevers/studenters fylkesadresse

	Støtte		
	Antall	Gj.snitt	Totalt
Ukjent	124	47 015	5 842
Østfold	8 459	54 535	461 296
Akershus	15 535	57 742	897 004
Oslo	19 464	57 614	1 121 399
Hedmark	6 503	53 906	350 534
Oppland	6 117	53 388	326 570
Buskerud	7 611	55 187	420 029
Vestfold	7 621	56 580	431 198
Telemark	5 873	54 610	320 747
Aust-Agder	3 898	53 365	208 029
Vest-Agder	5 712	53 764	307 102
Rogaland	13 450	55 432	745 575
Hordaland	18 213	54 468	992 035
Sogn og Fjordane	4 335	52 777	228 794
Møre og Romsdal	10 373	55 481	575 492
Sør-Trøndelag	11 306	52 697	595 781
Nord-Trøndela	5 579	53 090	296 173
Nordland	9 641	55 155	531 765
Troms	6 666	53 593	357 254
Finnmark	3 376	49 230	166 204
Svalbard	24	60 336	1 451
Totalt	169 880	54 981	9 340 275

Kilde: Lånekassen

9.1.4 Geografisk fordeling

I motsetning til støttesystemet under aldersskillet, der det er en klar distriktsprofil, ser vi av tabell 9.5 at støtten fordeler seg tilnærmet likt over hele landet. Dette skyldes i hovedsak de ulike reglene for tildeling av botillegg og utdanningsstipend. Når gjennomsnittet er høyest for Akershus og Oslo, kan dette skyldes den sosiale sammensetningen med flere eldre studenter og høyere innslag av forsørgerkostnader.

9.1.5 Reglene rundt aldersskillet

På samme måte som for støttesystemet under aldersskillet er det utviklet et sammensatt regelsett for grenseskillet mellom støttesystemene. Hovedregelen er:

– søkere som fyller 19 år i høstsemesteret i et skoleår, betraktes som over 19 år og får utregnet støtten uavhengig av foreldreøkonomien

I tillegg gjelder følgende regler:
- Søkere som er 18 år og i høyere utdanning, behandles etter regelverket for søkere over aldersskillet.
- Søkere under 19 år som er gift eller har barn å forsørge, får støttebeløpet utregnet etter regelverket for søker over aldersskillet.
- Søkere som er 20 år og som tar folkehøyskole som siste år i et fireårig løp, får utdanningsstipendet utregnet etter regelverket under aldersskillet, mens annen utdanningsstøtte utregnes etter regelverket over aldersskillet. Det samme gjelder følgende søkere som tar folkehøyskole direkte etter fullført videregående opplæring:
  - søker som har fått utsatt skolestart eller har tatt et år i grunnskolen om igjen etter sakkyndig vurdering
  - søker som har gått et fjerde år i videregående opplæring på grunn av sykdom eller etter sakkyndig vurdering
  - søker som på grunn av særlige opplæringsbehov har fått utvidet rett til videregående opplæring

9.1.6 Målsettinger

Utdanningsstøtten over aldersskillet skal ivareta de sentrale målsettinger om utjevning i mulighetene for å søke utdanning. Ser vi nærmere på regelverket for utdanningsstøtte, er det mulig å hevde at det i tillegg tjener fem formål:
- Utdanningsstøtten skal være en bred velferdsordning for de fleste.
- Utdanningsstipendet skal være målrettet mot borteboende elever/studenter.
- Visse grupper har behov for særstipendiering.
- Det skal være en åpen mulighet for å ta utdanning også ved private læresteder.
- Det skal være en åpen mulighet for å ta utdanning utenfor Norge.

En bred velferdsordning

Ved det gradvise bortfall av behovsprøvingen mot foreldreøkonomien i begynnelsen av 1970-tallet vokste det frem en bred velferdsordning over aldersskillet i utdanningsstøtten. Ordningen var ment å kunne omfatte størsteparten av elever og studenter. I noen år var utdanningsstøtten ennå behovsprøvd mot ektefellens økonomi, men dette har falt bort når det gjelder støtte til livsopphold og boutgifter for den enkelte. Utgangspunktet er at den enkelte skal ha rett til støtte uavhengig av den andres økonomi. Visse forbehold er det likevel. Fortsatt er det slik at eventuelle forsørgertillegg er avhengig av ektefellens eller samboerens (ved felles barn) økonomi, og støtten er fortsatt behovsprøvd mot formuen til ektefelle/samboer. For søkere med stor formue er det fortsatt meningen at de skal finansiere sin utdanning ved å tære på formuen eller finne annen finansiering.

Utdanningsstipendet målrettet mot borteboende elever

I motsetning til støttesystemet under aldersskillet har ikke støtten over aldersskillet samme klare distriktspolitiske profil. Dette har sammenheng med ulike forutsetninger for tildeling av botillegg. Under aldersskillet kreves det at foreldrehjemmet er fire mil fra lærestedet, eller at reisetiden er tre timer turretur, mens det over aldersskillet er tilstrekkelig at sønnen/datteren flytter

over gaten. Rent unntaksvis er det også åpnet for at det skal kunne tildeles botillegg for søkere som bor i samme hus som foreldrene dersom de bor i egen boenhet og har egen husholdning. Endringen i regelverket for botillegg kom inn i sammenheng med Sand-utvalgets innstilling[105] og oppfølgingen av denne i Stortinget. Det ble argumentert for en slik endring ut fra allmenne sosialpolitiske betraktninger - også søkere i byene kunne ha behov for å bo i eget hjem. Rent generelt ble det sett som naturlig å anse søkere over 19 år som uavhengige av foreldreøkonomien. Stipendreglene er fortsatt utformet slik at hjemmeboere ikke er omfattet av det generelle utdanningsstipendet.

Særstipendiering av visse grupper

Utdanningsstøtten har gjennom hele perioden bestått av både universelle virkemidler, som gjaldt alle, og særskilte virkemidler, som var målrettet mot spesielle grupper. Det er selvsagt en sammenheng her. Jo større de generelle virkemidlene er, desto mindre er de særskilte virkemidlene. Valget må ses på som et strategisk valg for hvordan en ønsket å benytte støttesystemet. Gjennom 1980-tallet vokste det frem en større vilje til å målrette stipendsystemet mot grupper som en mente det var spesiell grunn til å stipendiere høyere enn den alminnelige student. Konsekvensen av dette var at den generelle stipendandelen ble holdt på et forholdsvis lavt nivå samtidig med utviklingen av et omfattende system med særstipender.

Muligheter for å ta utdanning ved private læresteder.

I likhet med støttesystemet under aldersskillet er utgangspunktet at det skal gis støtte til utdanning ved offentlig godkjente læresteder. Det er åpnet for støtte til utdanning ved private læresteder som er faglig godkjent etter privathøyskoleloven. Til livsopphold og boutgifter blir det gitt den samme støtte i begge tilfeller. I motsetning til for de fleste offentlige læresteder må studentene ved private læresteder betale skolepenger eller studieavgifter. For å legge til rette for at elever og studenter også skal kunne søke seg til disse lærestedene, kan det tildeles et tilleggslån opp til et bestemt beløp.

Støtte til utdanning i utlandet

Det kan tildeles støtte til høyere utdanning i land utenfor Norden når utdanningen vil kunne godkjennes som jevngod med eller som del av norsk grad, eller gir yrkeskompetanse i Norge. Utdanningen må til vanlig ha offentlig eller tilsvarende godkjenning. Det kan normalt ikke tildeles støtte til utdanning på videregående skoles nivå, men det er åpnet for unntak fra dette etter helt spesielle vilkår.

Til utdanning i et annet nordisk land blir det gitt støtte etter de sammen regler og kostnadssatser som gjelder for Norge. Tabell 9.6 viser utviklingen av støtteordningen for utdanning i utlandet.

105.NOU 1979: 34

Tabell 9.6: Antall elever/studenter med støtte til utdanning i utlandet fra 1979-80 til 1997-98

	Kvinner	Menn	Totalt	Videreg. utdanning	Høyere utdanning
1979-80	1 556	2 897	4 453	599	3 854
1983-84	2 207	4 146	6 353	377	5 976
1988-89	2 963	4 453	7 416	401	7 015
1990-91	3 655	4 742	8 397	513	7 884
1991-92	3 805	4 813	8 618	595	8 023
1992-93	4 115	4 817	8 932	671	8 261
1993-94	4 237	4 700	8 937	589	8 348
1994-95	4 576	4 697	9 273	585	8 688
1995-96	5 070	4 820	9 890	612	9 278
1996-97	5 921	5 156	11 077	645	10 432
1997-98	6 723	5 556	12 279	675	11 604

Kilde: Lånekassen

I 1997-98 ble det i alt tildelt støtte til 12 279 studenter og elever til utdanning i utlandet med i alt ca. 1,2 mrd. kroner. Disse studentene og elevene mottok i gjennomsnitt kr 98 187 i støtte, hvorav kr 55 890 er stipend og kr 42 297 er lån.

9.1.7 Utregning av støttebeløpet over aldersskillet

For å forstå utregningen av støttebeløpet over aldersskillet kan det være viktig å skille mellom to forhold:
- sammensetningen av støttebeløpet
- utregningen av stipendet (prosentstipendmodellen)

Sammensetningen av støttebeløpet

Beregningen av støttebeløpet gjøres i korthet på følgende måte:
- Først legger man sammen de beløp (grunnelementer og tilleggselementer) som kan gi grunnlag for støtte.
- Deretter gjøres fratrekk for de forhold som kan gir grunnlag for trekk, dvs egen inntekt, formue eller annet.

Støttebeløpet består i hovedsak av følgende kostnadselementer (1999-2000):
- grunnbeløp, 4 015 kroner per måned (hjemmeboer og borteboer)
- botillegg, 2 090 kroner per måned (borteboer)
- bøker og materiell, 260 kroner per måned i videregående og 520 kroner per måned i høyere utdanning

I tillegg kan det gis maksimalt 19 520 kroner per skoleår som lån til dekning av skolepenger ved private læresteder. I tillegg kan det også gis et reisestipend til dekning av tre reiser tur-retur over 900 kroner (1999-2000).

Utregning av stipendet (prosentstipendmodellen)

Støttebeløpet blir differansen mellom summen av kostnadskomponentene og fradrag på grunn av inntekt eller formue. Av støttebeløpet utgjør stipendet 97,2 pst. av differansen mellom 4 580 kroner (nedre grense) og 10 060 kroner (øvre grense), (1999-2000).

Differansen mellom støttebeløpet og stipendet blir tildelt som lån. For en hjemmeboer vil kostnadsnormen, det samlede støttebeløp, bestå av to elementer. Det ene er grunnbeløpet og det andre er tillegg for bøker og materiell. For en borteboer kommer botillegg i tillegg til de to komponentene. Prosentstipendmodellen åpner for at man kan styre innretningen på stipendet ved å regulere nedre grense, øvre grense og stipendprosenten. I prinsippet er det ingenting i veien for at hjemmeboere skal få stipend, men etter dagens regelverk kan de ikke tildeles utdanningsstipend ettersom den nedre grensen for stipendberegning alltid er høyere enn summen av grunnbeløpet og tillegget for bøker og materiell.

Følgende modell illustrerer prosentstipendmodellen:

Bare lån	
	Øvre grense kr. 10 060
97,2 % stipend	
2,8 % lån	
	Nedre grense kr. 4 850
Bare lån	

Et utslag av dagens regelverk er at dersom Stortinget vedtar en stipendandel som er høyere enn 31,6 pst. så vil man måtte redusere nedre grense for stipend, noe som vil gi utdanningsstipend også til hjemmeboere. En økning av stipendandelen utover 31,6 pst. medfører at utdanningsstipend vil bli tildelt til hjemmeboere. I dag er stipendandelen for en hjemmeboer 0 pst. og for en ordinær borteboer 30 pst. Det gis tillegg når studenten har forsørgelsesbyrde. Dette gis som en økning i kostnadsnormen, og studenten vil innenfor dagens prosentstipendmodell få nesten hele tillegget som stipend.

Tre eksempler illustrerer hovedinnretningene i dagens prosentstipendmodell (se boks 9.1):

- ordinær borteboer over aldersskillet
- borteboer med forsørgelse
- ordinær hjemmeboer

Boks 9.1 Tre eksempler på individnivå

Enslig borteboer over aldersskillet uten arbeidsinntekt i høgre utdanning

kr 4 015 grunnbeløp
kr 2 090 botillegg
kr 520 tillegg bøker og materiell
kr 6 625 kostnadsnorm/stipendgrunnlag
kr 4 580 nedre grense stipend
kr 2 045 differanse
kr 1 990 stipend (avrundet)
kr 4 635 lån (avrundet)

Stipendandel = 30 prosent
Borteboer som forsørger ett barn og ektefelle uten inntekt i høgre utdanning:
kr 6 625 grunnbeløp, botillegg, bøker og materiell
kr 2 410 forsørgertillegg
kr 9 035 kostnadsnorm/stipendgrunnlag
kr 4 580 nedre grense stipend
kr 4 455 differanse
kr 4 330 stipend (avrundet)
kr 4 705 lån (avrundet)
Stipendandelen = 47,9 prosent
Hjemmeboer over aldersskillet uten egen arbeidsinntekt og i høgre utdanning:
kr 4 015 grunnbeløp
kr 520 tillegg bøker og materiell
kr 4 535 kostnadsnorm/stipendgrunnlag
kr 4 580 nedre grense stipend
kr —45 differanse
kr 0 stipend
kr 4 535 lån
Stipendandelen = 0 prosent

Avkorting av støtten på grunn av inntekt eller formue skjer i dag slik at stipendet først blir redusert og deretter lånet.

9.2 Aktuelle problemstillinger

9.2.1 Generelt

Mens utdanningsstøtten under aldersskillet er å betrakte som et supplement til den private finansiering, er intensjonen med utdanningsstøtten over aldersskillet å kunne legge til rette for at studentene skal kunne ha tilfredsstillende arbeidsforhold uten annen finansiering. Spørsmål rundt studentenes levekår, gjennomstrømning og kravene til effektiv utnyttelse av utdanningsstøtten har derfor stått sentralt. I denne sammenheng har også form og innretning av dagens utdanningsstipend vært fremme. I utvalgets mandat heter det bl.a.:

«Utvalget skal drøfte svakheter og fordeler ved dagens hovedmodell for utdanningsstøtte og foreslå forbedringer eller eventuelt fremme forslag til ny modell». På denne bakgrunn er diskusjonen av aktuelle problemstillinger innenfor støttesystemet over aldersskillet organisert langs følgende problemstillinger:

- Argumenter for og imot dagens prosentstipendmodell
- Hvilke alternativer kan tenkes til prosentstipendmodellen?
- Stipendandelsmodellen
- Modell med faste stipendbeløp
- Bedre gjennomstrømning under utdanningen
- Lik støtte for hjemme- og borteboere?
- Spørsmål rundt dagens kostnadsnorm
- Avkorting av utdanningsstøtte mot inntekt
- Forsørgertillegget for ektefelle og barn
- Behovsprøving mot formue
- Utbetaling av lån og stipend, eventuelt «klippekort»
- Støtte til utdanning i land utenfor Norden

9.2.2 Argumenter for og imot dagens prosentstipendmodell

Ovenfor er det redegjort for oppbygningen av dagens «prosentstipendmodell» og gitt eksempler på hvordan denne kan falle ut for visse typiske enkelttilfeller. Naturlig nok er det argumenter som taler både for og imot dagens utregningsmåte for utdanningsstipendet. Som fordeler ved dagens prosentstipendmodell kan det anføres

- at stipendandelen er progressiv, stipendandelen stiger med stigende behov. Tilleggsytelser blir tilnærmet fullstipendiert. Studentgrupper med stort behov sitter igjen med tilnærmet samme gjeld som andre studenter
- at modellen åpner for fleksibilitet og presisjon

Som ulemper ved dagens prosentstipendmodell kan det anføres

- at modellen er vanskelig å forklare overfor støttesøkerne, den er lite selvforklarende, og dette er viktig også ut fra den mulighet studentene har for å kontrollere at stipendbeløpet er korrekt. Rent generelt har dette noe å gjøre med rettssikkerhet i forvaltningen
- at modellen er administrativt tungvint og lite effektiv i forhold til målsettingen om bedre gjennomstrømning, slik den praktiseres i dag

9.2.3 Hvilke alternativer kan tenkes til prosentstipendmodellen?

Diskusjonen rundt utdanningsstipendet har ofte vært sentrert rundt to forhold. Dels har det vært spørsmål om utregningsmåten, dels har det vært spørsmål om hvordan stipendet virker i forhold til det uttalte mål om bedre gjennomstrømning. Disse spørsmålene henger sammen, men er naturlig nok ikke identiske. I det følgende skal det presenteres to alternative stipendmodeller som har med utregningsmåten å gjøre:

- stipendandelsmodellen
- modell med faste stipendbeløp

Deretter skal en gå nærmere inn på spørsmålet om hvilke incitamenter som ligger i stipendsystemet når det gjelder utdanningsatferd og gjennomstrømning. I denne sammenheng vil det bli redegjort for følgende alternativer:

- ettergivelse av lån ved gjennomføring av visse langvarige utdanninger
- ettergivelse av lån når utdanningen er tatt på normert studietid
- det såkalte «trappestipend»
- bonusstipend
- stipend i normert tid

9.2.4 Stipendandelsmodellen

Det kunne tenkes en modell for tildeling av stipend og lån ut fra en fast prosentsats, regnet ut fra et kostnadsgrunnlag. Kostnadsgrunnlaget kunne være likt oppbygningen i dagens modell, eventuelt med en forenkling av dette. I prinsippet vil det være plusselementer (grunnbeløp, botillegg, forsørgertillegg) og minuselementer (behovsprøving mot økonomi) som til sammen gir et grunnlag. Av dette gis det en viss prosent som stipend fra første krone. Resten er lån. Modellen kunne ha en enkel form, og dersom vi hadde lagt til grunn vedtatte satser for utdanningsåret 1998-1999 ville utregningen, i et tenkt tilfelle, kunne bli:

Grunnbeløp	4 385	Inkl. læremidl.
+ tillegg 1	2 025	Botillegg
+ tillegg 2	2 330	Forsørgerert.
- fradrag 1	1 400	Pga. inntekt
- fradrag 2	500	Pga. formue

Dersom stipendandelen blir fastsatt til 30 prosent, vil stipendet utgjøre kr. 2 050, og lånet blir da kr. 4 790 per mnd.

Utvalget har foreslått forenklinger i antallet stipendformer i Lånekassen,[106] men noen gjenstår. Når det gjelder forholdet mellom det generelle utdanningsstipendet og de andre stipendformene, ville disse kunne reguleres på samme måte som i dag - enten som faste beløp eller med andre prosentsatser.

Som argumenter for en slik modell kunne det anføres

- at den er langt enklere enn dagens modell
- at langt flere ville kunne få stipend. Det gis en andel stipend fra første krone. Alle som velger å ta utdanning, har utgifter forbundet med dette, og det kan hevdes at dette bør utløse en stipendrett. I dette vil det ligge et generelt incitament til å ta utdanning uavhengig av bostatus
- at avkorting av støtte mot annen inntekt kunne reguleres slik at reduksjonen ble delt med for eksempel 30 pst. stipend og 70 pst. lån.

Som argumenter mot en slik modell kunne følgende anføres:

- Stipendet ville fortsatt være en funksjon av behovet, men lineært og ikke progressivt, grupper av studenter med ulike former for tillegg i støtten ville få mindre stipend.
- Innenfor en kostnadsnøytral ramme ville modellen innebære en omfordeling av stipendmidlene fra særskilte grupper til en mer generell fordeling av stipendmidlene.
- Grupper med størst utdanningsstøtte ville få større gjeldsbyrde enn i dag.

For å utjevne noen av de uheldige virkninger en slik modell ville ha i forhold til prosentstipendmodellen, er det mulig å tenke seg ulike stipendprosenter for ulike forhold, for eksempel mellom hjemmeboere og borteboere, slik at stipendprosenten var 20 for hjemmeboere og 40 for borteboere, osv. Dette ville da igjen komplisere modellen.

Virkninger for visse typiske studentgrupper

Det vil ikke være mulig å forene hensynene til at stipendmodellen bør bli enklere, med hensynet til at ingen skal komme dårligere ut i dag, med mindre det legges inn økte stipendmidler. Dersom vi forutsetter at kostnadene skal være de samme, kan virkningene av de to stipendmodellene for visse typiske studentgrupper illustreres på følgende måte[107]:

106.Se kapittelet om generelle ordninger i utdanningsstøtten
107.Eksemplene forutsetter dagens regelverk for avkorting mot inntekt, trygdeytelser osv.

Tabell 9.7: Sammenlikning av prosentstipendmodell og ny stipendandelsmodell

Søkertype	Dagens modell/ 1998-99			Ny modell		Kommentar
Hjemmeboer	Stipend:	0		Stipend:	13 200	Fordel av ny modell
	Lån:	43 850		Lån:	30 650	
		43 850			43 850	
Borteboer	Stipend:	19 250		Stipend:	19 250	Status quo
	Lån:	44 850		Lån:	44 850	
		64 100			64 100	
Studentpar m/ett barn	Stipend:	30 600		Stipend:	22 740	Ulempe av ny modell
	Lån:	45 200		Lån:	53 060	
		75 800			75 800	
Student i utland, Frankrike	Stipend:	27 900		Stipend:	21 900	Ulempe av ny modell
	Lån:	45 100		Lån:	51 100	
		73 000			73 000	
Søker med inntekt 7 000 brutto/ md.	Stipend:	0		Stipend:	12 720	Fordel av ny modell
	Lån:	42 400		Lån:	29 680	
		42 400			42 400	
Søker med attføring 5 000/md.	Stipend:	0		Stipend:	10 330	Fordel av ny modell
	Lån:	29 100		Lån:	23 870	
		29 100			34 100	
Enslig forsørger/1 barn overg.støtte	Stipend:	0		Stipend:	9 450	Fordel av ny modell
	Lån:	31 500		Lån:	22 050	
		31 500			31 500	

9.2.5 Modell med faste stipendbeløp

Alternativt til en modell med fast stipendandel er det mulig å tenke seg en modell som består av faste stipendbeløp og der lånet er differansen mellom kostnadsnormen og det totale stipendbeløpet. En slik modell vil kunne utformes på ulike måter. Som et tenkt eksempel er det mulig å tenke seg en stipendmodell med følgende komponenter[108]:

- *Generelt utdanningsstipend til alle* Det er mulig å tenke seg et generelt utdanningsstipend (grunnstipend) til alle som var i støtteberettiget utdanning. Dette stipendet kunne for eksempel være i størrelsesorden kr 4 000.

- *Borteboerstipend til alle borteboere* Det er videre mulig å tenke seg et fast borteboerstipend for alle som bodde borte fra foreldrehjemmet. Stipendet kunne for eksempel fastsettes til kr 15 000. Dersom det ble gjort avhengig av søkers økonomi, dvs behovsprøvd mot inntekt og formue, ville dette redusere kostnadene og gi stipendet en sosial profil. Dersom en ønsket å fremme bedre

108.Alle kronebeløp per studieår, dvs. 10 måneder

gjennomstrømning under utdanningen og samtidig redusere kostnadene ytterligere, kunne en sette som forutsetning at borteboerstipend bare ble tildelt i normert studietid. Ved faglig forsinkelse kunne det gis et tilsvarende beløp som lån. For å unngå urimelige virkninger kunne det gjøres unntak dersom forsinkelsen skyldes svangerskap/fødsel eller sykdom.

- *Forsørgerstipend/behovsprøvd forsørgerstipend* Forsørgerstipend kunne vært fastsatt til et fast beløp, for eksempel kr 5 000 for hvert barn kunden har å forsørge. Resten av forsørgertillegget kunne tildeles som lån.

- *Forholdet til andre stipendformer* Andre former for stipend, slik disse er beskrevet i kapittelet om generelle ordninger i Lånekassen, ville måtte fastsettes som faste stipendbeløp.

- *Maksimal støtte* Det fastsettes en kostnadsnorm for hjemme- og borteboere, med tillegg for barn. Lånet tilsvarer differansen mellom kostnadsnormen og stipend.

- *Avkorting mot inntekt og formue* I en slik modell vil det bli spørsmål om hvordan avkorting i støtten på grunn av inntekt eller formue skulle foretas. Dette kunne igjen gjøres på ulike måte. En måte ville kunne være å fordele trekket med 50 pst. trekk i stipenddelen, etter en bestemt rekkefølge, og 50 pst. av trekk i lånet.

Som argumenter for en slik modell kan det anføres at alle vil være sikret et generelt utdanningsstipend. Dette vil være et generelt incitament for å søke utdanning. De enkelte stipendbeløpene er lettfattelige og forutsigbare, og ved å særstipendiere visse grupper kan stipendet tilpasses antatt behov. Som argumenter mot en slik modell kan det anføres at et omfattende system med faste stipendbeløp lett kan gjøre stipendsystemet uoversiktlig. Viktig er det også at det ikke er en helhetlig og bevisst sammenheng mellom de ulike elementer i stipendsystemet, eller med lånedelen.

9.2.6 Bedre gjennomstrømning under utdanning

Det er en målsetting i utdanningsstøtten at den skal muliggjøre effektivt studiearbeid. Den skal legge til rette for at den enkelte skal kunne konsentrere seg om studiene uten å måtte ta arbeid ved siden av som påvirker studieprogresjonen. I dette ligger det samtidig en forventning om at den enkelte ikke skal bruke lengre tid enn nødvendig på utdanningen. Forsinkelser innebærer kostnader både for den enkelte og for samfunnet. Derfor er det også satt visse grenser for hvor lang tid det kan tildeles støtte. Maksimal støtteperiode har tradisjonelt ikke vært sett på som tilstrekkelig for å fremme en god nok gjennomstrømning. Ved utformingen av stipendsystemet har hensynet til mer effektive studier vært sterkt fremme. I mandatet til utvalget heter det derfor: «Utvalget skal også legge vekt på å utforme ordninger som gir den enkelte incentiver til en effektiv studiegjennomføring.»

I prinsippet har incitamentet hatt to utforminger: som en *reaksjon* på at studenten er forsinket, eller som en *belønning* for at utdanningen er gjennomført. Som noen av de mest sentrale varianter av stipendordninger for å fremme bedre motivasjon for raskere studiegjennomføring kan nevnes:

- ettergivelse av lån ved gjennomføring av visse utdanninger
- ettergivelse av lån når utdanningen er tatt på normert studietid, dvs. en bonus
- trappestipend
- bare stipend i normert tid

Ettergivelse av lån ved gjennomføring av visse langvarige utdanninger

I 1988 ble det innført en ordning med delvis avskrivning av lån for lengre studier. Ordningen var i utgangspunktet selektiv og siktet mot studier der det var problemer med rekruttering til og gjennomføring av hovedfagstudier. Det gjaldt studier ved de samfunnvitenskapelige og historisk-filosofiske fakulteter, samt teologi. Fra 1989 ble ordningen gjort generell. Fortsatt er ordningen basert på en liste av utdanninger, men omfatter ikke lengre bare de utdanninger der det er dokumentert rekrutteringssvikt.

Ettergivelse av lån når utdanningen er tatt på normert studietid

I 1991 ble det innført et tillegg til det beløpet som avskrives ved endt studium for kandidater som hadde fullført studiet på normert tid eller raskere. Det såkalte «turbostipendet» ble tidlig et meget omstridt virkemiddel. Magistadutvalget[109] foreslo at dette stipendet ble avviklet. Hovedbegrunnelsen var at ordningen var tungvint å administrere og dessuten uthulet som følge av mange unntaksbestemmelser. Departementet[110] sluttet seg til utvalgets vurdering og la dessuten vekt på av ordningen fungerte som en ekstrabelønning for de som uansett ville ha tatt utdanningen innenfor normert tid. Stortinget sluttet seg til[111] departementets vurdering, og ordningen er nå fjernet fra utdanningsstøtten.

Trappestipend

Magistadutvalget foreslo at dagens utdanningsstipend ble erstattet av et «trappestipend» der stipendandelen øker etter som studentene kommer lenger ut i studiet. Tanken bak «trappestipendet» var bl.a. å tilpasse stipendet til den økende underliggende subsidiering som ligger i rentefritaket. Hensikten var videre at stipendet skulle tjene to formål: raskere gjennomstrømning og samtidig motivere for å ta lengre studier. Departementet fulgte ikke opp forslaget fra utvalget, dels fordi det ville være tungvint å administrere, og dels fordi det allerede i støttesystemet lå andre tunge incitamenter for å ta lengre utdanning, bl.a. rentefritaket og ettergivelse ved langvarig utdanning. Sett i lys av den sterke tilstrømning til langvarige utdanninger fant ikke departementet grunnlag for å legge inn ytterligere stimulanser til lange utdanninger.

Bonusstipend

Departementet drøftet[112] samtidig en modell med bonus ved avlagt eksamen. Det er mulig å tenke seg et system med delvis ettergivelse av et fast beløp for beståtte eksamener, for eksempel ved hver årsenhet. I prinsippet kunne denne bonusen utgjøre hele stipendet eller komme i tillegg til det ordinære utdanningsstipendet. På denne måten ville incitamentet være utformet som en «belønning» og ikke som en «straff», og slik sett antatt å være mer motiverende.

109.NOU 1992: 33
110.St. meld. nr. 14 (1993-94)
111.Innst. S. nr. 101 (1993-94)
112.St. meld. nr. 14 (1993-94)

Stipend i normert tid

Både trappestipendet og bonusstipendet måtte anses som relativt tungvinte administrative løsninger. Bonusstipendet forutsatte en dobbelt behandling av søknadene. I St.meld. nr. 14 (1993-94) foreslo departementet en ganske enkel ordning der man bare tildelte stipendet i normert tid. Dersom søkeren ble forsinket, ble stipendet tildelt som lån. Unntak kunne gjøres for studenter som ble forsinket på grunn av fødsler og sykdom. Ordningen ble begrunnet med at den var enkel å administrere, og at en ved å redusere stipendandelen til normert studietid ville frigjøre midler som kunne benyttes til å heve den generelle stipendandelen. Under behandlingen i Stortinget la flertallet avgjørende vekt på at forsinkelse ikke bare skyldes studenten selv, men at det like ofte kunne skyldes manglende veiledning, dårlig økonomi og liknende. Flertallet fant det urimelig at studenter som «uforskyldt» ble forsinket, skulle straffes for dette. Flertallet gikk derfor inn for at ordningen med ordinær stipendtildeling også ved forsinkelse inntil videre ble videreført.

9.2.7 Lik støtte til hjemme- og borteboere?

I den offentlige debatt om utdanningsstøtten vil det alltid være diskusjon om hvilke kostnader som skal dekkes opp gjennom Lånekassen, og grenseflaten mot andre velferdsordninger. Det er lang tradisjon for det synspunkt at utdanningsstøtten skal kompensere for de utgifter det innebærer å måtte flytte fra hjemstedet for å kunne søke utdanning. Ikke minst har dette vært et sentralt distriktspolitisk hensyn. Dette hensynet ble imidlertid sterkt svekket ved den endring i regelverket som ble vedtatt fra og med undervisningsåret 1985-86, når det gjelder tildeling av botillegg for søkere over aldersskillet. Kriteriene om avstand på 40 km mellom hjemsted og lærested, eventuell reisetid på 3 timer tur-retur, ble fjernet. Det var ikke lenger noe krav om at søkerne måtte flytte hjemmefra for å ta utdanning. Heretter kunne det tildeles botillegg selv om barna flyttet rett over gaten og uavhengig av hvor nært hjemstedet var fra lærestedet.

Endringene innebar at en la større vekt på andre betraktninger rundt forholdet mellom foreldre og barn. Etter at barna er myndige, er det naturlig at de flytter fra foreldrehjemmet, og det er naturlig at støttesystemet legger til rette for dette. Fra en sosial synsvinkel er det lite som tilsier at botillegget av denne grunn skulle få en mer uheldig sosial profil. Det er lite trolig at ungdom som flytter hjemmefra i byene, er bedre stilt enn ungdom i distriktene.

Endringen innebar at en i større grad så på søkere over aldersskillet som selvstendige økonomiske individer. Men dette prinsippet er ikke fulgt helt ut. Fortsatt er det slik at de som bor sammen med foreldrene, får et mindre beløp og ikke noe stipend. Slik er det forutsatt at foreldrene fortsatt skal gi tilskudd, og at de hjemmeboende ikke betaler for seg. En videreutvikling av tanken om ungdommens økonomiske selvstendighet kunne lede frem til et forslag om å gi lik støtte i form av lån og stipend til hjemmeboere og borteboere, slik det er i Sverige.

For at ingen skulle komme dårligere ut, ville forslaget måtte innebære at alle skulle kunne tildeles dagens botillegg uavhengig av bostatus. Dersom ungdom over aldersskillet skal kunne vurderes som selvstendige økonomiske individer, er det naturlig å kunne forutsette at de skal betale for seg hvis de bor hjemme. Det er trolig slik at det er studenter fra byfamilier med god økonomi som i størst grad bosetter seg utenfor foreldrehjemmet, eller har egen boenhet i foreldrenes hus. En likebehandling av hjemme- og borteboere ville trolig

i større grad komme byfamilier med mindre ressurser til gode. At en slik endring ville innebære en betydelig forenkling av regelverket, taler også for et slikt forslag. Som argumenter mot en likestilling kan det anføres at hjemme- og borteboere normalt vil ha ulike kostnader, og at det derfor er rimelig at de ikke kan tildeles samme støtte.

Tabell 9.8 viser fordelingen av hjemme- og borteboere i 1997-98 over aldersskillet.

Tabell 9.8: Hjemme- og borteboere over aldersskillet 1997-98

	Stipend		Lån		Støtte	
	Antall	Gj.sn.	Antall	Gj.sn.	Antall	Gj.sn.
Hjemmeboere	656	10 405	11 468	37 004	11 548	14 230
Borteboere	149 528	20 999	140 701	41 003	158 332	21 442
Totalt	150 184	20 952	152 169	40 702	169 880	54 981

I alt var det 11 548 (5,9 pst.) hjemmeboere med støtte fra Lånekassen over aldersskilllet, og av disse var det 656 som mottok stipend. Dette dreier seg om ulike former for særstipend, da hjemmeboere over aldersskillet ikke kan tildeles utdanningsstipend. Av levekårsundersøkelsen våren 1998[113] går det frem at 8 pst. av studentene var hjemmeboende, og av disse var det ca. 70-75 pst. som mottok støtte. Når ikke alle mottok støtte, kan dette skyldes at de ikke hadde rett til støtte eller at de ikke ønsker å ta opp lån.

9.2.8 Spørsmål rundt dagens kostnadsnorm

Det fremgår av lov om utdanningsstøtte at Lånekassen skal bidra til at «utdanningen skjer under tilfredsstillende arbeidsforhold, slik at studiearbeidet kan bli effektivt». Utgangspunktet for effektive studier er at samfunnet stiller til rådighet et beløp som er så stort at den enkelte student kan leve av det. Størrelsen på dette beløpet er imidlertid ikke entydig gitt, dels fordi det har sammenheng med levekostnadene og forbruksmønsteret for den enkelte student, og dels fordi dette varierer utover landet. Studier har også vist at det ikke er en direkte sammenheng mellom arbeid ved siden av utdanningen og manglende studieprogresjon. Økt arbeid vil i betydelig grad gå på bekostning av fritiden og ikke nødvendigvis slå ut i vesentlig redusert studieintensitet. Det er mulig å legge til grunn at arbeid i rundt 10 timer per uke vil kunne være mulig å kombinere med normal studieprogresjon.[114]

Den offentlige debatt har frembragt ulike varianter av reguleringsprinsipp for kostnadsnormen. Det ble i 1975 tatt i bruk en metode der kostnadsnormen ble regulert i takt med utviklingen i gjennomsnittlig disponibel inntekt for en industriarbeider. I praksis ble denne metoden fraveket en rekke ganger. Alternativer som har vært fremme i debatten er bl.a. folketrygdens grunnbeløp, lønnsutviklingen, prisutviklingen eller et eget studentbudsjett.

Da Magistadutvalget vurderte ordningen, foreslo dette utvalget at kostnadsnormen skulle økes for borteboere og reduseres for hjemmeboere, dette med bakgrunn i standardbudsjetter fra Statens institutt for forbruksforskning

113.Jan Lyngstad og Irene Øyangen: «Sjung om studentens lyckliga dar,- Studenters levekår 1998», Rapporter 99/15 Statistisk sentralbyrå
114.Se Lisbet Berg: «Leve på lån», NIFU, rapport 11/97

(SIFO). Utvalget la ellers til grunn at dette ville føre til en betydelig bedring av studieeffektiviteten, som igjen ga en offentlig innsparing, anslått til ca. 430 mill. kroner. Departementet[115] stilte spørsmål rundt de makroøkonomiske virkningene av høyere kostnadsnorm og om dette ville være et effektivt virkemiddel for mer effektive studier. Trolig er det slik at læringsmiljø og organiseringen av studiet har større betydning. Departementet la derfor gjeldende kostnadsnorm til grunn. Det ble foreslått at kostnadsnormen skulle vurderes hvert år i sammenheng med behandlingen av statsbudsjettet og reguleres i samsvar med «kostnadsutviklingen». Under behandlingen av meldingen ba flertallet i Stortinget[116] om at departementet utarbeidet et årlig studentbudsjett, som kunne ligge til grunn for vurderingen av kostnadsutviklingen for denne gruppen.

Blant annet som en oppfølging av Stortingets behandling ble det gjennomført en levekårsundersøkelse blant studenter våren 1998. Undersøkelsen sammenlikner mange sider ved studentenes livssituasjon i dag med tilsvarende forhold i 1973-74 og med de forhold som andre i tilsvarende aldersgrupper har. Undersøkelsen ble presentert i en rapport fra Statistisk sentralbyrå våren 1999.[117] I de 25 årene som har gått siden forrige undersøkelse, har det skjedd en rekke endringer i selve utdanningssystemet og i tilbøyeligheten til å søke seg til høyere utdanning. Mange forhold er derfor fundamentalt forskjellige, mens det for andre forhold er mulig å peke på visse fellestrekk. De mest sentrale funnene, med relevans for utdanningsstøtten gjennom Lånekassen, er følgende:

- Lånekassen var viktigste finansieringskilde i 1973, som i 1998.
- For en enslig borteboende student dekket utdanningsstøtten ca 2/3 av forbruket i 1973, som i 1998. Gjennomsnittlig forbruk var ca 90 000 kroner i studieårets 10 måneder.
- Studentene er i dag en svært sammensatt gruppe ikke bare når det gjelder alder, men også når det gjelder familieforhold og boform.
- De fleste studentene planlegger normal studieprogresjon, 10 vekttall per semester, men statistikken kan tyde på at mange har problemer med å følge planene.
- Ut fra et sammensatt årsaksbilde er det mange som tar avbrekk fra studiene for å arbeide.
- For 25 år siden arbeidet ca. 1/3 av studentene ved siden av studiene, i dag arbeider ca. halvparten. Gjennomsnittlig inntekt av eget arbeid var kr 2 700 per md. Blant de som arbeidet var gjennomsnittlig inntekt kr 4 800. Spredningen i materialet er stort.
- Studentene studerer ca 30 timer og arbeider ca 7 timer per uke i gjennomsnitt ved siden av studiene. Av de som arbeidet var gjennomsnittlig arbeidstid 12 timer.
- Få studenter har problemer med å klare sine løpende utgifter, men mange vil ha problemer med en uforutsett utgift på ca. kr 3 000.
- Studentene har noe dårligere boforhold enn andre og bruker mer penger på kultur og fritidsaktiviteter
- Undersøkelsen viser indikasjoner på at redusert forbruksutvikling for studenter i forhold til annen ungdom.

115.St. meld. nr. 14 (1993-94)
116.Innst. S. nr. 101 (1993-94)
117.Jan Lyngstad og Irene Øyangen: «Sjung om studentens lyckliga dar,- Studenters levekår 1998», Rapporter 99/15 Statistisk sentralbyrå.

9.2.9 Avkorting av utdanningsstøtte mot inntekt

Det har hele tiden vært en forutsetning at de som hadde en god økonomi, helt eller delvis skulle benytte denne for å finansiere utdanning. Dersom søkeren hadde en betydelig inntekt, skulle denne finansiere utdanningen. Støtte fra Lånekassen kunne bare være et supplement for denne gruppen. «Inntekt» er imidlertid ikke et entydig begrep, og diskusjonen rundt behovsprøvingen har vært sentrert rundt fire forhold:

- Hva slags inntektsbegrep skulle legges til grunn?
- Skillet mellom arbeidsinntekt og arbeidsfri inntekt.
- Størrelsen på fribeløpet og behovsprøvingen over fribeløpet.
- Kontroll mot årsinntekt?

Ulike inntektsbegrep

Støtteordningen gjennom Lånekassen omfatter ulike livssituasjoner og ulike regelverk. I praksis har det vist seg vanskelig å legge det samme inntektsbegrepet til grunn for alle situasjoner. Utdanningsstøtten under aldersskillet er behovsprøvd mot foreldreinntekten. Ordningen praktiseres med stor grad av automasjon der forsørgerinntektene blir overført fra ligningsmyndighetene. Til grunn for behovsprøvingen blir lagt forsørgernes *alminnelige inntekt* og *nettoformue* ved siste ligning.

Støtten er også behovsprøvd mot egen løpende inntekt, så vel under som over aldersskillet. Når det gjelder denne inntekten, ville det ikke være praktikabelt å vente på et ligningsresultat som kommer 2 år senere. Det inntektsbegrepet som legges til grunn er altså et bruttobegrep og kan defineres som «inntekt før skatt».

Inntektsavhengig nedsettelse av terminbeløp (INTB) er en helt egen ordning som forutsetter stor grad av automasjon og overføring av data fra Skattedirektoratet. Inntektsbegrepet er også her et bruttobegrep og er i forskriftene fastsatt som «personinntekt». I tillegg kommer «skattepliktig utbytte av aksjer i norske selskap».

Også betalingslettelser under tilbakebetalingen er behovsprøvd mot inntektssvikt og årsak til denne. Inntektsbegrepet er også i denne sammenheng et bruttobegrep og er i de nærmere regler til forskriftene definert som «all skattepliktig inntekt».

Skillet mellom arbeidsinntekt og arbeidsfri inntekt

Støttebeløpet fra Lånekassen blir redusert ut fra søkerens inntekt. I denne sammenheng er det laget ulike regler for det som anses som arbeidsinntekt og arbeidsfri inntekt. Som arbeidsinntekt regnes inntekt av arbeid ved siden av utdanningen som ikke inngår i undervisningsplanen. Her er det et fribeløp i 1999-2000 på kr 3 550 per måned. Av inntekt som overstiger dette beløpet, går 60 pst. til fradrag i utdanningsstøtten. Arbeidsfri inntekt omfatter blant annet ytelser fra arbeidsgiver under utdanningen, lønn/alderstillegg under studiepermisjon, rente- og aksjeutbytte, trygde- og pensjonsytelser og andre inntekter som ikke er lønn for utført arbeid. Av den arbeidsfrie inntekten går 60 pst. av hele beløpet til fradrag i støtten fra Lånekassen. For stipend/legat fra andre enn arbeidsgiver regnes det med et fribeløp på kr 1 720 per måned før 60 pst. av det overskytende beløp går til fradrag i støtten.

Pettersenutvalget[118] foreslo at det ikke lenger skal skilles mellom arbeidsinntekt, arbeidsfrie inntekter fra arbeidsgiver og stipend/legat fra

andre enn arbeidsgiver. Alle disse skal kunne ha et fribeløp og med trekk for det som overstiger fribeløpet. Utvalget presiserer imidlertid at trygdeytelser og annen støtte fra det offentlige fortsatt skal behandles etter dagens regler, dvs. uten fribeløp. Forslaget er begrunnet med at en på denne måten ikke ville få omgåelser av dagens regelverk, der ulike former for ytelser fra arbeidsgiver blir definert som arbeidsinntekt for å falle inn under reglene om fribeløp.

Størrelsen på fribeløpet og behovsprøvingen over fribeløpet

Pettersenutvalget er delt i synet på størrelsen på fribeløpet. Et flertall går inn for å heve fribeløpet til kr 7 000 per måned og sette fradragsprosenten til 30 pst. for inntekten som overstiger fribeløpet. Mindretallet foreslår å sette dette til kr 5 000 og beholde fradragsprosenten på 60 pst.

I drøftingen rundt fribeløpet og behovsprøvingen over dette er det gjennom årene anført en rekke relevante betraktninger. De mest sentrale er følgende:

- Det er pekt på sammenhengen mellom arbeid ved siden av studiet og studieprogresjon. Studier har vist at arbeid opp mot 10-12 timer i uken ikke påvirker studieprogresjonen negativt. Blant annet Magistadutvalget gikk på denne bakgrunn inn for at fribeløpet burde settes lik nivået for arbeidsinntekt med ca. 10-12 timer per uke.
- Det er vist til forutsetninger for at etterutdanningsreformen skal bli reell. Dersom de som tar utdanning, skal kunne leve av støtten fra arbeidsgiver og/eller fra fond som partene i arbeidslivet har etablert og støtten fra Lånekassen, så forutsetter dette et høyt fribeløp.
- Til grunn for dagens trekkprosent på 60 ligger et skatteresonnement. Det er nettobeløpet som skal ligge til grunn for fradrag i støtten fra Lånekassen. Det er da regnet med en gjennomsnittlig skatteprosent på 40, og det overskytende, dvs. 60 pst. av inntekten, går så til fradrag i støttebeløpet.
- Det er pekt på muligheten for å kombinere hevingen av fribeløpet med en endring av avkortingsreglene, slik at en trakk krone for krone. Det er mulig å hevde at en allerede i hevingen av fribeløpet har tatt hensyn til skatten, og endringen ville innebære en forenkling av regelverket.

Avkorting av utdanningsstøtte mot forsørgertillegg fra Forsvaret

Som en egen sak har Forsvarsdepartementet overfor Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet reist spørsmålet om avkorting av utdanningsstøtte når søkeren mottar forsørgertillegg mens ektefellen er i militærtjeneste eller siviltjeneste. Saken er tatt opp på bakrunn av et forslag fra et utvalg, «Haakerutvalget», som foreslo at utbetaling av forsørgertillegg fra Forsvaret/Siviladministrasjonen ikke skulle medføre avkorting av utdanningsstøtte fra Lånekassen.

I forskriftenes kap. III, punkt 4.2 er det listet opp ulike former for arbeidsfri inntekt der 60 pst. av inntekten går til fradrag i utdanningsstøtten. «Forsørgertillegg mens ektefellen er i militær-/siviltjeneste» er med på denne listen og bidrar således til å redusere det forsørgertillegget søkeren kan motta fra Lånekassen.

118. «Leve og lære i voksen alder», Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Rapport '98

Som argument for å se bort fra forsørgertillegget fra Forsvaret/Siviladministrasjonen er det anført at dette er å betrakte som en *erstatning* for ektefelles inntekt. Ektefelles inntekt fører ikke til reduksjon av forsørgertillegget i utdanningsstøtten før det overstiger kr 12 495 per måned. Som argumenter for fortsatt å redusere utdanningsstøtten kan det anføres at begge ytelsesformene er ment å dekke de samme kostnader, og at det også finnes andre inntekter på listen over arbeidsfrie inntekter som kan betraktes som erstatning for ektefellens inntekt. Som eksempler kan nevnes barnebidrag og etterlattepensjon.

9.2.10 Forsørgertillegg for ektefelle og barn

Utdanningsstøtten er ikke bare rettet mot levekostnadene til den enkelte. Det har også vært akseptert at den som er under utdanning, skal bidra til familiens underhold. Regelverket åpner i dag derfor for å kunne tildele forsørgertillegg for både barn og ektefelle, til sammen kr 2 410 per måned ved ett barn. Tillegget kan økes ved flere barn.

Hele forsørgertillegget er imidlertid behovsprøvd mot ektefelles inntekt og blir gradvis redusert med 60 pst. av inntekt som overstiger kr 12 495 per måned (1999-2000). I 1997-98 var det i alt 21 295 søkere som mottok forsørgertillegg, av disse fikk 3 467 fullt tillegg til forsørgelse av ektefelle.

Spørsmålet om forsørgertillegg ble vurdert av Pettersenutvalget i sammenheng med «livslang læring». Voksne i etter- og videreutdanning vil trolig i større grad enn førstegangsstuderende ha barn å forsørge og en ektefelle i lønnet arbeid. Økonomien vil være lagt opp ut fra at begge foreldre bidrar til forsørgelse av barna. Flertallet i Pettersenutvalget foreslår at forsørgertillegg skal kunne gis til forsørgelse av barn under 16 år uavhengig av ektefelles inntekt, men at tillegget for ektefelle/samboer blir fjernet. Begrunnelsen for dette er at ektefeller i de fleste lovregulerte forhold hver for seg er selvforsørgende og selvstendige økonomiske individer med et selvstendig ansvar for å bidra til forsørgelse av barn. Disse medlemmene går ut fra at en relativt høy andel av søkere i etter- og videreutdanning vil ha forsørgeransvar for barn, og at fjerning av behovsprøvingen av forsørgertillegget mot ektefelles inntekt vil ha betydning for å forbedre utdanningsfinansieringen for denne gruppen.

9.2.11 Behovsprøving mot formue

Utdanningsstøtten gjennom Lånekassen har i utgangspunktet vært målrettet mot søkere med alminnelig eller svak økonomi. Familier eller enkeltpersoner med god økonomi måtte forventes helt eller delvis å bekoste utdanningen selv. Som et viktig ledd i et slikt fordelingspolitisk resonnement har utdanningsstøtten vært behovsprøvd mot formue. For søkere med betydelig formue er det således intensjonen at disse skal tære på formuen, belåne den eller finne annen måte å finansiere utdanningen på. Støtte under aldersskillet er behovsprøvd mot foreldres/steforeldres formue ut fra antakelsen om en faktisk forsørgelse av barna. Støtte over aldersskillet er behovsprøvd både mot egen og mot ektefelles/samboers formue ut fra den samme antakelse om gjensidig forsørgelse.

Spørsmålet om behovsprøving mot formue er av de forhold som ofte dukker opp i det offentlige ordskiftet om utdanningsstøtten. Ofte vil utgangspunktet være enkeltindivider som mener seg urettferdig behandlet fordi de har arvet formue eller på annen måte har blitt stående med en formue som ikke er

disponibel. På denne bakgrunn fikk arbeidsgruppen som skulle vurdere skjønnsanvendelsen i Lånekassen, også i oppgave å vurdere behovsprøvingen mot formue. Gruppen ble i denne sammenheng bedt om å vurdere alternativer i form av ulik fastsettelse av ulike formuestyper, eventuelt høyere fribeløpsgrenser eller andre endringer for å forebygge urimeligheter. Arbeidsgruppens viktigste resonnementer når det gjelder behovsprøving av formue både under og over aldersskillet, var følgende:

- Arbeidsgruppen fant at det lå utenfor dets mandat å ta stilling til den fordelingspolitiske intensjon som ligger til grunn for utdanningsstøtten gjennom Lånekassen. Med dette utgangspunktet foretok gruppen en vurdering av det eksisterende regelverk.
- Med utgangspunkt i det ansvar foreldrene har for å sikre sine barn skolegang mente arbeidsgruppen at behovsprøving under aldersskillet mot foreldrenes formue kunne være en akseptabel og ønskelig ordning, se bl.a. barneloven § 51 om underholdsplikt frem til barna er 18 år.
- Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har lagt til grunn at det ved utregning av utdanningsstøtten som hovedregel kan tas hensyn til steforeldres formue. Utdanningsstøtteloven inneholder ingen bestemmelse om dette. Arbeidsgruppen konstaterte at det er en relativt svak legislativ begrunnelse for denne regelen. Den tvil som hefter ved hjemmelsspørsmålet, bør få sin løsning ved at det ad lovgivningsmessig vei tas standpunkt til dette spørsmålet, og generelt til spørsmålet om behovsprøving mot formue, da dette ikke er nevnt i gjeldende utdanningsstøttelov.
- Ved felleseie, som er ekteskapslovens hovedregel når det gjelder formuesforholdet mellom ektefeller, råder hver av ektefellene over egne eiendeler mens de er gift, med visse begrensninger. Overfor kreditorene hefter hver av ektefellene med den part som tilhører vedkommendes rådighetsdel. En ektefelle må altså ikke stå til ansvar for den andres forpliktelser m.m. Hver av ektefellene betraktes som selvstendige og uavhengige personer i økonomisk forstand. Det er først ved oppløsning av ekteskapet, ved skilsmisse eller død, at konsekvensene av felleseie/særeie viser seg. Til tross for dette falt arbeidsgruppen ned på det standpunkt at den ikke vil foreslå noen endring i dagens ordning med behovsprøving av utdanningsstøtten mot ektefelles formue. Dette begrunnes med dokumentasjonsproblemer og hensynet til effektiv forvaltning i Lånekassen.
- Etter forskriftene til utdanningsstøtteloven kapittel I pkt. 2.2 skal samboere med felles barn behandles som gifte fra det semesteret de får barn. For samboere gjelder ikke den samme gjensidige underholdsplikt som gjelder mellom ektefeller. Det foretas videre ingen samordning av samboeres formue ved ligningsfastsettelsen. For å likestille gifte og samboere på dette punkt foreslo arbeidsgruppen at det ved klage legges til grunn den spesifikasjon over inntekt og formue/gjeld som ligningsmyndighetene fra og med ligningsåret 1996 sender ut i forbindelse med skatteoppgjøret.
- Dersom ordningen med å behovsprøve utdanningsstøtten mot ektefellens formue opprettholdes, foreslo arbeidsgruppen at unntaksregelen i forskriftene kapittel III pkt. 4.4 andre punktum fjernes, om at det kan ses bort fra formue som søkers ektefelle har som særeie.
- Arbeidsgruppen foreslo at det bør kunne tas hensyn til endringer i økonomien som fremkommer på siste ligningsattest og også etter dette.
- Lånekassen foretar ikke behovsprøving av utdanningsstøtten mot formuen i form av erstatning som er ment å dekke tap i fremtidig erverv og

mulige fremtidige utgifter på grunn av personskade. Når det gjelder ménerstatning og erstatning for tort og smerte legger arbeidsgruppen avgjørende vekt på ménerstatningens og oppreisningens kompensatoriske funksjon eller den gjenopprettelsesfunksjon disse erstatningene skal ha. Ved å behovsprøve utdanningsstøtten mot disse former for formue vil det kunne hevdes at skadelidte vil komme dårligere ut enn om hun/han ikke var blitt skadet. Arbeidsgruppen ville ikke tilrå en behovsprøving i disse tilfeller.

- Det reiser seg et spørsmål om formuesansettelse hvis en eller flere av søkers formuesgjenstander er beheftet med pant som sikkerhet for andres gjeld. Arbeidsgruppen ser ikke at det bør tas hensyn til slike verdireduksjoner i formuen. Den vil ikke anbefale ulike ordninger avhengig av om søkeren frivillig har valgt å behefte formuesgjenstanden, eller om søker ikke har hatt innflytelse på heftelsen på formuesgjenstanden. Bakgrunnen for dette standpunkt er fordelingsperspektivet, hensynet til effektiv saksbehandling i Lånekassen og de mulige dokumentasjonsproblemer som dette vil skape.
- Arbeidsgruppen fant ingen saklige grunner til at egen formue bestående av gårdsbruk/andre faste driftsmidler skal unntas fra å tas med i den formue som det skal behovsprøves mot. En motsatt løsning vil være klart diskriminerende i forhold til søkere med formue bestående av for eksempel bankinnskudd.
- I tilleggsmandatet til arbeidsgruppen ble gruppen bedt om å vurdere «alternativer i form av ulik ansettelse av ulike formuestyper, eventuelt høyere fribeløpsgrenser eller andre endringer for å forebygge urimeligheter». Arbeidsgruppen tilrådde ikke at det etableres et system med flere formuesbegreper. Dette vil kunne virke tilfeldig i forhold til den alminnelige rettsfølelse og ha en uklar legislativ begrunnelse mv. Arbeidsgruppen mente videre at formuesgrensen/innslagspunktet for behovsprøving burde settes høyere enn i dag. Dette ble begrunnet med at et økende innslag av eldre utdanningssøkende ville få redusert støtte, og med at det generelt kan settes spørsmålstegn ved presisjonen når det gjelder behovsprøvingen som sosialt og fordelingspolitisk virkemiddel. Etter arbeidsgruppens vurdering gir dagens behovsprøving enn rekke mer tilfeldige utslag som ikke har vært tilsiktet.

9.2.12 Utbetaling av lån og stipend

Utdanningsstøtte i 12 måneder?

En del av debatten rundt utdanningsstøtten har vært sentrert rundt spørsmålet om støtte om sommeren. Utgangspunktet har vært at støtten skal være knyttet til at søkeren er i en utdanningssituasjon. I praksis har dette betydd at støtten er knyttet til studieåret/undervisningen. Normalt har dette vært 10 måneder slik at studentene selv har måttet finansiere livsoppholdet i sommerferien. Etter hvert er det dukket opp en del unntak, slik at det kan tildeles støtte om sommeren. Dels dreier dette seg om støtte til reglementert undervisning og sommerterminer, dels om tilfeller der søkeren kan dokumentere en innsparing i normert studietid.

Med unntak av Danmark er forbindelsen mellom utdanningsstøtte og undervisning også hovedprinsippet i de andre nordiske land. For eksempel gir Sverige støtte for 9 måneder hvert år. I Danmark er dette annerledes. Med utgangspunkt i «klippekortet» kan det gis støtte for 12 måneder hvert år. Kon-

trollen mot arbeidsinntekt foretas på årsbasis, med forskjellige regler for fribeløp for måneder med og uten støtte.

Månedlige utbetalinger

Nært knyttet til spørsmålet om hvor lang tid det kan tildeles støtte hvert år, er spørsmålet om antall utbetalinger. Etter gjeldende ordning utbetales støttetildelingen i to like store deler: normalt i begynnelsen av høst- og vårsemesteret. Dersom søknaden innkommer etter at semesteret er startet, blir semestertildelingen tilsendt etter at søknaden er ferdigbehandlet. Dersom en helårssøknad innkommer i vårsemesteret, blir hele bevilgningen tilsendt i ett beløp.

Da Magistadutvalget vurderte dette spørsmålet, endte utvalget med å foreslå månedlig utbetaling av støtte. Dette ville frigjøre noe rentestønad, anslått til ca. 71 mill. kroner, som kunne benyttes til å øke stipendandelen.

Som argumenter for en ordning med månedlige utbetalinger taler bl.a.:

- Månedlige utbetalinger vil frigjøre midler som kan benyttes til å styrke andre sider av studiefinansieringen.
- Månedlige utbetalinger er vanlige i samfunnet og vil også kunne føre til at studenter får bedre kontroll med økonomien gjennom studiet.
- Ordningen vil bedre muligheten for å trekke tilbake støtte fra studenter som avbryter midt i semesteret.

Som argumenter mot en ordning med månedlige utbetalinger taler bl.a.:

- Studenter har som regel spesielle utgifter ved starten av et semester, til læremidler osv. Denne måtte kompenseres ved at utbetalingen den første måneden tar hensyn til dette.
- Det er knyttet visse administrative kostnader til et system med månedlige utbetalinger.

Kontroll mot årsinntekt og tilsagn om flerårig støtte

Lånekassen er pålagt å føre kontroll med at utdanningsstøtten skjer i samsvar med forskriftene. I denne sammenheng har det vært et visst problem at utdanningsstøtten skjer over skoleåret, mens ligningen følger kalenderåret. I denne sammenheng bør det vurderes om fribeløpet bør bli fastsatt på årsbasis slik at oppgitt inntekt lettere kan kontrolleres mot ligningsdata. Kontrollen ville også bli enklere dersom utdanningsstøtte ble beregnet for ett kalenderår om gangen og ikke per undervisningsår, slik som for studiestøtteordningene i Sverige og Danmark, som følger kalenderåret.

En annen side ved selve forvaltningen av utdanningsstøtten har vært om det er mulig å utvikle et system med flerårig støtte, dvs. et system der det gis tilsagn om støtte over flere år, og der den enkelte bare orienterer om de endringer som er inntrådt siden forrige søknad. Disse endringene vil dels kunne rapporteres ved oppkobling mot andre dataregistre, dels vil en være avhengig av at den enkelte søker sender inn nye opplysninger. Det må kunne antas at et system med flerårig støtte vil være vesentlig besparende i tilknytning til den administrative ressursbruk.

9.2.13 Støtte til utdanning i land utenfor Norden

Aktuelle målsettinger

I St.meld. nr. 19 (1996-97) er det formulert følgende prinsipper for utforming av de politiske virkemidler når det gjelder støtte til studenter i utlandet fremover:

- «Den frie adgangen til å ta med seg sin norske støtte til studier i andre land står ved lag, men støttenivået mellom de ulike land gjennomgås for å oppnå større reell likhet.
- Det bør i større grad stimuleres til høyere studier i land utenfor Vest-Europa og Nord-Amerika og innenfor bestemte fagområder.
- Det må skje en mer aktiv tilrettelegging på prioriterte studier i en del land f.eks ved språkkursavtaler med læresteder og spesielle støtteordninger.
- De økonomiske forholdene for å ta kortere kurs som ledd i en norsk utdanning må bedres og tilsvarende for deltakelse i internasjonale utvekslingsprogrammer.
- Det må legges til rette for mer målrettet informasjon og veiledning i Norge med sikte på en bedre geografisk og sosial rekruttering til studier i utlandet.
- Det opprettes et rådgivende utvalg for en løpende prioritering av studier og utvelgelse av læresteder for særskilt tilrettelegging.»

Støtte til videregående opplæring i utlandet

I St.meld. nr. 19 ble det uttrykt ønske om en viss oppmykning av adgangen til å ta utdanning på videregående utdanningsnivå i land utenfor Norden. Det kan nå gis støtte til United World Colleges og noen franske lyceer, samt til opplegg som 10 norske videregående skoler har med et semester eller et år for enkelte klasser (normalt VKI) lagt til skoler i utlandet. Dette er en prøveordning som skal evalueres i 1999. Videre kan enkeltelever få støtte til videregående utdanning i utlandet etter spesielle regler. Dette gjelder også elever som er bosatt i utlandet sammen med sine foreldre, f.eks i norsk utenrikstjeneste.

Et sentralt spørsmål er om en bør øke adgangen til internasjonaliseringstiltak i videregående skole. Fortrinnsvis bør dette trolig skje innenfor et organisert samarbeid mellom skoler, mer enn at adgangen for enkeltelever til å velge opplegg i utlandet utvides. For 1999-2000 er åpnet for en prøveordning med støtte til videregående opplæring i regi av American Field Service og Youth for Understanding.

Delstudier i utlandet

En av hovedmålsettingene i St.meld. nr. 19 var å øke antallet norske studenter som tar deler av sin høyere utdanning i utlandet. Dette antallet er i dag vanskelig å anslå nøyaktig, men ligger antakelig over 3 000. Målsettingen er i overkant av 5 000 på kort sikt, og på lengre sikt at halvparten av norske studenter bør ha et utenlandsopphold i løpet av utdanningen. Det ble lagt inn stimuleringstiltak for å få til en økning av antallet, dels ved at det gis utenlandsstøtte ved studieopphold ned til 4 ukers varighet, dels ved at ERASMUS-studenter også får slik støtte uavhengig av ERASMUS-stipendet (det samme gjelder fra 1999-2000 også for LEONARDO- og Fulbrightstipend), og dels ved at slike delstudier skal gi full uttelling etter «tid-for-tid»-prinsippet.

Fortsatt stimulering av delstudier i utlandet vil også måtte bestå av bedre tilrettelegging og informasjon fra myndighetene og lærestedene om aktuelle tilbud og opplegg. Stortinget foreslo under behandlingen av St.meld. nr. 19 en bevilgning til lærestedene til administrasjon med tanke på økt internasjonalisering.

Støttebeløpets størrelse

Hvor mye utenlandsstudentene får til livsopphold, vil alltid være en faktor som spiller inn med hensyn til antallet som legger hele eller deler av utdanningen sin til utlandet. For de fleste land har kostnadsnormen tidligere ligget (til dels betydelig) over norsk norm, og har gitt et godt grunnlag for normal utgiftsdekning. Nå legges OECDs kostnadsindeks til grunn, men med et visst påslag for ekstra utgifter utenlandsstudentene har. Men det er likevel enkelte problemer: OECD-indeksen omfatter ikke alle land, og det kan derfor være vanskelig å finne en objektiv norm for disse. For eksempel har land i Øst-Europa fått en norm skjønnsmessig satt til 10 pst. under norsk norm. Det er behov for mer objektiv informasjon om kostnadsnivået her (og i enkelte andre land som i dag får norsk norm). Et annet problem er at indeksen alltid vil ligge noe tilbake i tid, og Lånekassen må fastsette kostnaden for kommende år 15. april med tanke på behandlingsstart. Prisnivå og valutakurs i de enkelte land kan endre seg betydelig fra 15. april til studiestart og utbetaling i august. Det kan tas hensyn til dette ved utbetalingen for vårsemesteret, men man må også finne frem til en metode for mer korrekt beløpsfastsettelse for høsten. Lånekassen arbeider videre med en modell for dette, og problemet vil også bli behandlet i Lykke-utvalget.

Prosentmodellen for utregning av forholdet mellom utdanningsstipend og lån er ikke hensiktsmessig for studier i utlandet, siden de så vidt store forskjellene i botillegg gir urimelig store utslag på stipendet.

Dekning av reiser

Etter St.meld. nr. 19 er en kommet frem til en dekning av reiser til utlandet med 2 tur-retur-reiser i året (når det er opphold på 6 md. eller mer) etter studentflypris mellom hjemsted i Norge og studieland. Det har vært et mål at reisen i minst mulig grad skal dekkes ved lån og føre til større gjeldsbelastning etter et studium i utlandet enn i Norge. Derfor foreslo regjeringen at fra 1999-2000 skulle denne reisestøtten gis som stipend. Ved behandlingen av statsbudsjettet for 1999 ble imidlertid fordelingen 70 pst. stipend og 30 pst. lån.

Dekning av skolepenger

Et vesentlig element i finansieringen av studier i land utenfor Norden er dekningen av skolepenger. Det er særlig i de engelskspråklige landene at studentene må betale skolepenger. I Storbritannia (siden Norge ikke er EU-medlem) og til dels i USA er skolepengene betydelig over nivået for Lånekassens gebyrstipend. Det gis derfor til enkelte utdanninger/læresteder et tilleggsstipend, slik at skolepengedekningen blir på nærmere kr 100 000 for et skoleår. Tilleggsstipendet gis i dag hovedsakelig på master-nivå, samt til enkelte ingeniørfag (IT, marin teknologi, tekstil) på bachelor-nivå. Det blir altså 3 nivåer for skolepengedekning ved utdanning utenfor Norden:

– Ingen dekning av skolepenger (store fagområder som historisk-filosofiske

fag, realfag, samfunnsvitenskapelige fag, jus, teologi, arkitektur, odontologi etc.) på bachelor-nivå.
- Gebyrstipend til utvalgte fagområder (ut fra behov på arbeidsmarkedet i Norge) på bachelor-nivå, samt til alle godkjente master-program og delstudier.
- Tilleggsstipend til utvalgte fagretninger/land/læresteder etter liste.

Utvalget av fag som omfattes av gebyrstipendet, har stort sett vært uendret siden 1985-86. Det er behov for en gjennomgang av hvilke fagområder det bør stimuleres til at nordmenn tar i utlandet. Tildeling av gebyrstipend vil for mange være avgjørende for om de kan studere i utlandet, i et land som tar skolepenger. Blant annet har Stortinget ved behandlingen av St.meld. nr. 19 bedt om vurdering av gebyrstipend til historisk-filosofiske fag. På den andre siden har antallet norske studenter særlig på kunstfag i Storbritannia økt så sterkt i senere tid at en der har sett et klart behov for innstramming. Derfor er det fra 1999-2000 innført en kvoteordning for bildende kunst/kunsthåndverk/design/ballett i Storbritannia der bare et begrenset antall nye norske studenter ved hvert lærested vil få kunstfag- og gebyrstipend.

Et annet spørsmål er innrettingen av gebyrstipendet. I diskusjonen rundt dette har det vært fremmet ulike modeller med alternative profiler for egenbekostning og gebyrstipend. Alle disse aspektene ved dekning av skolepenger blir nå vurdert av det rådgivende utvalg for vurdering av gebyr og tilleggsstipend, Lykkeutvalget.

Godkjenning av utenlandsk utdanning

Det er viktig at utenlandsk utdanning som Lånekassen gir støtte til, er av tilfredsstillende kvalitet, og at den kan brukes på det norske arbeidsmarkedet. Det er et godt samarbeid mellom NAIC/Norgesnettrådet og ANSA for å sikre dette. Ikke minst er det viktig pga. de markedstiltakene utenlandske læresteder av forskjellig kvalitet driver overfor potensielle norske «kunder». Arbeidet med kvalitetssikring og informasjon må derfor gis høy prioritet.

Det er også pekt på at informasjon og tilretteleggingstiltak bør rettes mot de målene som var lagt i St.meld. nr. 19, ut over økning av antall delstudenter. Det gjelder målretting av gebyrstipendet og tilleggsstipendet, mot områder der man virkelig har bruk for og ønsker at nordmenn skal ta sin grunnutdanning i utlandet. Det gjelder å gi tilstrekkelig midler til at nordmenn uten for stor egenkostnad skal kunne ta kvalitetsutdanning på spesielle læresteder med høy pris. Og det gjelder tiltak for å spre norske studenter til utradisjonelle studieland og områder av interesse.

9.3 Utvalgets vurderinger og forslag

9.3.1 Universalitet og presisjon i støttesystemet over aldersskillet

Utdanningsstøtten over aldersskillet har et annet siktemål enn utdanningsstøtten under aldersskillet. Den er ikke et supplement til foreldreøkonomien, men skal på et selvstendig grunnlag gi muligheter for den enkelte til å studere effektivt og på heltid. Dagens regelverk har likevel ikke tatt skrittet helt ut med hensyn til å se bort fra foreldreøkonomien, ikke minst når det gjelder den ulike behandlingen av hjemme- og borteboere.

Den tradisjonelle betraktning har vært at utdanningsstøtten skal kompensere for merutgiftene. Jo større kostnader, desto større støtte. Det er derfor laget regler for ulike tilleggskostnader som gir grunnlag for tilleggsytelser. Etter gjeldende regelverk for prosentstipendberegning blir tilleggskostnadene tilnærmet fullstipendiert. Sammen med dette er det laget et tilhørende regelverk for avkorting av støtten avhengig av søkerens, ev. ektefelles, inntekt og formue. I denne tilnærming ligger det en ambisjon om å være relativt presis ved utregning av utdanningsstøtte i forhold til kostnadsbehov. I det store og hele har dette trolig fungert i samsvar med intensjonene, selv om det nok kan slå mer tilfeldig ut på individnivå. Utdanningsstøtten tar for eksempel ikke hensyn til ulikheter i bokostnader mellom borteboere, og det er også en rekke andre individuelle kostnadskomponenter som det ikke blir tatt hensyn til. I tillegg kommer at det ved beregning av utdanningsstøtten ikke tas hensyn til hva den enkelte må betale i skatt.

Dagens støttesystem er utformet med sikte på ungdom som fortsetter utdanningen umiddelbart etter videregående skole. Ambisjonen om å ha et relativt presist regelverk i forhold til den enkeltes økonomiske situasjon, vil bli stilt overfor utfordringer etter hvert som nye studentgrupper vokser frem. Til nå har det vært en relativt ensartet studentpopulasjon. Dette er under endring, dels som en konsekvens av etter- og videreutdanningsreformen, og dels som en følge av en utvidet anledning til å begynne på høyere utdanning på grunnlag av realkompetanse fra arbeidslivet. I en utvikling der studentpopulasjonen i større grad blir sammenfallende med den totale populasjon i samfunnet, vil man i forskriftene for utdanningsstøtten bli stilt overfor *et veivalg:* Enten opprettholder og videreutvikler man presisjonsnivået i regelverket i forhold til den økende heterogenitet i studentpopulasjonen, eller man reduserer presisisjonsnivået og søker enklere og mer generelle løsninger.

Etter utvalgets vurdering er det ikke veien å gå å utmeisle utdanningsstøtten enda mer detaljert. Det finnes både administrative og mer allmenne begrunnelser for å etterstrebe enklere løsninger. Det kan reises spørsmål om hvilke ulikheter i behov som skal dekkes med støtte/stipend. Det alternative utgangspunktet ville være at man ga det samme beløp til alle og så hadde en meget kritisk gjennomgang av unntak fra dette, dvs. en gjennomgang av byggestenene i utdanningsstøtten over aldersskillet.

9.3.2 Hjemme-/borteboere

En slik byggesten er skillet i utdanningsstøtten mellom hjemme- og borteboere. Ved den utforming utdanningsstøtten har i dag, gir borteboerstatus grunnlag for spesiell stipendiering, og det er da også indikasjoner på et visst misbruk av ordningen[119]. Hjemmeboere mottar ikke bare et mindre beløp, men alt er også normalt bare lån. Det er antatt at borteboende studenter, enten de nå er nødt til å flytte hjemmefra for å kunne studere eller de flytter av andre grunner, har normalt større boutgifter enn hjemmeboende. Ved utregning av støtten blir det lagt til grunn at den hjemmeboende ikke behøver å betale for seg hjemme.

I denne sammenheng kan det være interessant å bemerke at «hjemme» her betyr «foreldrehjemmet». Sett i lys av kompetansereformen og et økende innslag av eldre studenter vil koblingen mot foreldrehjemmet i økende grad

119.Stikkprøvekontroller av bostatus i Lånekassen

kunne bli betraktet som uvirkelig. Videre er det grunn til å hevde at den sosiale treffsikkerheten ved dagens borteboerstatus er usikker.

I utgangspunktet var botillegget reservert for de som måtte bo borte fra foreldrehjemmet, på samme måte som for under aldersskilllet, men dette ble endret fra 1985-86[120]. Etter dette gis botillegg til alle som ikke bor i foreldrehjemmet, og det distriktspolitiske element er vesentlig svekket. I dag er utdanningstilbudet vesentlig bygget ut i forhold til for noen tiår tilbake. Det er ikke noe krav om at man må bo langt borte fra foreldrehjemmet for å kunne tildeles botillegg, og ofte vil det være slik at det er studenter fra familier med den beste familieøkonomien som har de beste muligheter til å flytte hjemmefra, i alle fall i tettstedene. Et sentralt spørsmål vil da være hvilken vekt en skal legge på det at studenter over aldersskillet skal kunne betraktes som selvstendige økonomiske individer. I Sverige er dette fulgt konsekvent, og både hjemme- og borteboere blir tildelt det samme beløpet. I Danmark er derimot det tradisjonelle skillet mellom hjemme- og borteboere opprettholdt. En likestilling mellom hjemme- og borteboere er anslått til å koste ca. 190-250 mill. kroner.

Spørsmålet om en fortsatt skal ha et skille mellom hjemme- og borteboere i støttesystemet, kan altså besvares på flere måter avhengig av hva en ønsker å legge vekt på. Som argumenter for å opprettholde et slikt skille kan det anføres

- at et slikt skille gjenspeiler et faktisk skille i kostnader for hjemme- og borteboere
- at det vil være i samsvar med en alminnelig rimelighetsbetraktning at de med større kostnader mottok mer støtte fra det offentlige
- at de fleste borteboere kommer fra distriktene, og at de generelt har mindre muligheter for å søke seg til utdanning på hjemstedet
- at det innebærer mindre kostnader for det offentlige
- at det vil være vanskelig å prioritere en likestilling av hjemme- og borteboere fremfor andre forslag til forbedringer av støtteordningen

Som argumenter for å likestille hjemme- og borteboere kan det anføres

- at likebehandling er konsekvent i forhold til det å vurdere en student som et selvstendig økonomisk individ
- at likebehandling er bedre tilpasset livssituasjonen for etter- og videreutdanningsstudenter
- at likebehandling vil fjerne incitamentet til å misbruke støtteordningen
- at likebehandling vil legge større ansvar på den enkelte til å disponere tildelte midler
- at likebehandling vil forenkle regelverket, og den administrative søknadsbehandling og kontrollarbeidet for Lånekassen vil bli bedre tilpasset de faktiske muligheter

På denne bakgrunn vil *utvalgets flertall, medlemmene Buttedahl, Thomassen, Aase, Moen og Hjermundrud,* foreslå at skillet mellom hjemme- og borteboere i utdanningsstøtten opprettholdes.

Utvalgets mindretall, medlemmene Aamodt, Hundstad, Fjeld og Tyldum, vil foreslå at hjemme- og borteboere tildeles det samme grunnbeløp og botillegg i utdanningsstøtten.

120.Se diskusjonen av dette i punkt 9.2.7

Under forutsetning av at dagens ordning videreføres, mener *utvalget* at ordningen med botillegg for de som har egen boenhet i foreldrenes bolig opphører[121].

9.3.3 Bøker og materiell

Etter gjeldende regler kan det gis et standardtillegg på kr 520 per måned (1999-2000) til dekning av bøker og materiell i høyere utdanning. Nedre grense for beregning av prosentstipend er satt lavere enn summen av grunnbeløp og tillegg for læremidler. Både hjemmeboere og borteboere blir således tildelt støtte til lærmidler som lån. Ved forsinkelse blir imidlertid læremidlene trukket fra, og da blir stipendet for borteboende redusert. Utformingen av prosentstipendmodellen innebærer i en viss forstand at borteboere får stipendiert læremidlene, mens hjemmeboere bare blir tildelt dette som lån.

Etter utvalgets vurdering bør innretningen i regelverket være som i dag, dvs. med et standardbeløp som bare rent unntaksvis kan fravikes. Men utvalget kan ikke se noen grunn til at støtte til læremidler skal behandles på noen annen måte enn andre kostnader med hensyn til stipendiering eller låneopptak[122]. Etter dagens regler skal tillegget for bøker og materiell ikke innvilges ved faglig forsinkelse. Det er imidlertid gjort unntak for avbrudd og overgang til annen utdanning og ved forsinkelse på mindre enn et semester. Ved forsinkelse på mer enn et år vil det ikke bli tildelt ny støtte. Dagens praksis med trekk for læremidler er administrativt tungvint og uhensiktsmessig i forhold til de generelle regler for tildeling av lån og stipend. *Utvalget* foreslår på denne bakgrunn at utgifter i forbindelse med læremidler inngår som en del av kostnadsnormen, og at det bør kunne tildeles støtte til disse utgiftene så lenge regelverket gir mulighet for å tildele støtte. Utvalget ser ellers dette forslaget i sammenheng med forslaget om tiltak for å bedre studiegjennomstrømningen[123]. Forslaget er beregnet til å koste ca. 30 mill. kroner.

9.3.4 Forsørgertillegg

Etter utvalgets vurdering er det rimelig at de utdanningssøkende mottar støtte fra Lånekassen til delvis underhold av sine barn. Noe annet ville kunne virke hemmende for den enkeltes muligheter for å søke seg til utdanning. *Utvalget* er i denne sammenheng enig med vurderingen i Pettersenutvalget, som har foreslått at det skal kunne tildeles forsørgertillegg for barn til 16 år, uavhengig av ektefellens eller samboerens inntekt, og at anledningen til forsørgertillegg for ektefellen faller bort. Dette er i samsvar med det prinsipp som tilsier at det kan tildeles forsørgertillegg frem til den alder da barnet selv blir støtteberettiget i Lånekassen. To forhold er med på å komplisere dette forholdet - det ene er at et økende innslag av eldre studenter også vil innebære eldre barn til forsørgelse, det andre er at barnetrygden muligens utvides til 18 år. Å opprettholde dagens prinsipp for tildeling av forsørgertillegg vil kunne redusere muligheten for eldre personer til å søke seg til utdanning. På den annen side er det mulig å hevde at det vil være en form for dobbeltdekning dersom det offentlige skal gi forsørgertillegg for et barn som samtidig mottar støtte i Lånekassen.

121.Se omtale i punkt 9.2.7
122.Se nærmere om dette i omtalen av stipendmodell, punkt 9.3.8
123.Se punkt 9.3.9

Utvalget ser det som naturlig at aldersgrensen for forsørgertillegg følger den alderen da barna selv blir støtteberettiget i Lånekassen, dvs. 16 år. Forslaget innebærer ingen kostnad i forhold til i dag.

9.3.5 Regulering av kostnadsnormen

Nivået på kostnadsnormen

Levekårsundersøkelsen våren 1998 ga ikke noe entydig bilde av hvordan nivået på den støtte som tildeles fra Lånekassen, innvirket på studentenes utdanningssituasjon. Et bilde av kostnadsnormen som dramatisk avvikende i forhold til behovet ble ikke bekreftet. Undersøkelsen viste at kostnadsnormen dekker ca. 2/3 av forbruket for en enslig student over 20 år, og at situasjonen var den samme våren 1998 som i 1973-74. I et nordisk perspektiv er heller ikke situasjonen urimelig. Det beløp som stilles til rådighet per måned, er større enn i Danmark, men lavere enn i Sverige[124].

Det er heller ikke mulig å dokumentere at kostnadnsnormen har en vesentlig negativ innvirkning på gjennomføringen av utdanningen. Det var få (ca. 1/10) av de som avbrøt studiet som begrunnet dette med økonomiske årsaker, men samtidig var det hele 2/3 av dem med arbeid ved siden av studiene som begrunnet dette med økonomiske motiver. 43 pst. av disse begrunnet det med at støtte fra Lånekassen ikke strakk til. Cirka 70 pst. av studentene planla normal progresjon det semesteret de ble intervjuet, og de planla i gjennomsnitt ca. 11 vekttall i semesteret. De som var forsinket, var i hovedsak deltidsstudenter. I gjennomsnitt studerte studentene ca 30 timer i uken.

Men en ting er planer, noe annet er faktisk studieprogresjon. Tall fra NSDs studentstatistikk viser at studentene ved universiteter og vitenskapelige høyskoler i gjennomsnitt tok 11 vekttall i løpet av hele året 1998. Undersøkelsen gir også visse indikasjoner på at studentene har hatt en noe dårligere forbruksutvikling. Det heter der; «For 25 år siden hadde enslige unge under 40 år et forbruksnivå som lå et sted mellom 17 og 24 prosent over enslige aleneboende studenters forbruk....Tallene fra den nye studentundersøkelsen 1998 og den generelle forbruksundersøkelsen 1996-97 kan tyde på at dette forholdstallet nå har økt til et sted i nærheten av 40 prosent.»[125] Det knytter seg en viss usikkerhet til disse tallene, men de antyder at studentøkonomien ikke i like stor grad har fulgt med i den ordinære velstandsutvikling.

Endret forbruk

På den annen side viser også undersøkelsen at studentenes forbruksmønster har endret seg. De har større forsørgelsesbyrde, har flere biler og eier sine boliger i større grad enn tidligere. At de samtidig har et mer aktivt kultur- og fritidsliv enn andre jevnaldrende, er trolig av de mer stabile trekk.

Spredningen i levekostnader er samtidig uttrykk for hvordan sammensetningen av studentpopulasjonen er under forandring. I neste omgang gjør den større heterogenitet det vanskelig å finne det optimale nivået på støttebeløpet fra Lånekassen. Sammensetningen av forbruket reiser spørsmål om hvilke utgifter kostnadsnormen skal dekke. Det er f.eks. ikke i samsvar med intensjonen at den skal omfatte det å betjene boliggjeld. For enkelte grupper av stu-

124.Se kap. 6

125.Jan Lyngstad og Irene Øyangen: «Sjung om studentens lyckliga dar», Rapport 99/15, Statistisk sentralbyrå, punkt 7

dentene blir det derfor vanskelig å opprettholde ambisjonen om at støtten fra Lånekassen skal dekke alle levekostnadene under utdanningen. Etter utvalgets vurdering må kostnadsnormen ta utgangspunkt i to målsettinger:

- Den skal gi grunnlag for at studenter i førstegangsutdanning skal kunne studere på fulltid.
- Den må legge et realistisk grunnlag for at også videre- og etterutdanningsstudenter skal kunne studere på fulltid.

Som illustrasjon på et moderat forbruksmønster er det i tabell 9.9 gjengitt noen elementer fra det standardbudsjett som er utviklet av Statens institutt for forbruksforskning (SIFO).

Tabell 9.9: SIFOs standardbudsjett per md. 1999 (menn 19-70 år

	Kostnader
Mat og drikke	1600
Klær og sko	580
Helse og hygiene	380
Lek og fritid	550
Reisekostnader	520
Spedbarnsutstyr	-
Andre dagligvarer	170
Husholdart.	280
Møbler	-
Telefon, mediebruk	830
Bilkostnader	-
Barnehager	-
Totalt	4 910

I budsjettet er det ikke tatt hensyn til bokostnader. Det er videre lagt til grunn at førstegangsstudenten normalt ikke har utgifter til barn, bil, møbler, eller innsparinger ved stordriftsfordeler når flere bor sammen. Standard kostnadsnorm per md. for en borteboende student over 20 år for utdanningsåret 1999-2000 er kr 6 625 og for en hjemmeboende kr 4 535. I tillegg kan det innvilges forsørgertillegg.

Etter en samlet vurdering av undersøkelsen av studentenes levekår våren 1998, standardbudsjettet fra SIFO og situasjonen i andre nordiske land, mener *utvalgets flertall, medlemmene Aamodt, Fjeld, Hundstad, Tyldum og Thomassen,* at det er grunnlag for en standardforbedring av utdanningsstøtten på dette området. Forbedringen bør skje i form av en moderat økning av kostnadsnormen, og flertallet foreslår derfor at grunnbeløpet økes med kr 500 per md. Forslaget er beregnet til en kostnad av ca. 570 mill. kroner.

Utvalgets mindretall, medlemmene Moen, Aase og Hjermundrud, ser prinsippet om lik rett til utdanning som overordnet i arbeidet med å bedre studiefinansieringen i Norge. Det innebærer at alle, uavhengig av egen eller foreldres økonomi, skal ha lik mulighet til å ta den utdanningen de ønsker. Det innebærer også at den enkelte student/elev må kunne leve av støtten fra Lånekassen. Medlemmene vil også påpeke viktigheten av en god studiefinansiering som ledd i det helhetlige læringsmiljø. Medlemmene mener at for å

oppnå målet om lik rett til utdanning trengs det et særskilt økonomisk løft innenfor studiefinansieringen.

Medlemmene mener at man nå har nok dokumentasjon til å fastslå at kostnadsnormen må økes betraktelig, se levekårsundersøkelsen blant studenter.

Som en løsning foreslår medlemmene at kostnadsnormen økes ekstraordinært med 5 pst. hvert år (til tilsvarende 2 ganger grunnbeløpet i folketrygden,) over en viss periode, for eksempel 5 år. Da vil man komme opp på et akseptabelt nivå for støtte som gjør at man kan studere på heltid. Denne økningen bør komme i form av stipend for å ikke øke gjeldsbyrden til ferdig utdannede.

Medlemmene mener at det ikke kan forutsettes at studentene må jobbe ved siden av studiene eller bidra med annen egenfinansiering utover støtte fra Lånekassen for å finansiere studiene sine. Å heve inntektsgrensen er derfor ikke noe alternativ til en økning i kostnadsnormen. Det må være et overordnet mål at studenter kan velge å fordype seg i sine fag på heltid. Disse medlemmene mener derfor at kostnadsnormen må økes ekstraordinært, slik at man får en støtte tilsvarende to ganger grunnbeløpet i folketrygden.

Reguleringsprinsipp

Når det er indikasjoner på at studentøkonomien ikke har fulgt med i den generelle velstandsutvikling[126], kan noe av dette skyldes uklarheter rundt det prinsippet som er lagt til grunn for regulering av kostnadsnormen. Denne er i dag regulert i samsvar med det som er benevnt som «kostnadsutviklingen». Det er noe uklart hva som ligger i dette begrepet, men det kan tolkes om en ren prisregulering. Som det tidligere er vist[127], har det vært fremmet en rekke forslag om å knytte kostnadsnormen til utviklingen av en rekke standarder. Et helt sentralt forhold her er imidlertid spørsmålet om indeksering, dvs graden av automatikk i regulering av kostnadsnormen. Etter utvalgets vurdering er det urealistisk å tenke seg en regulering av kostnadsnormen som var unndratt politisk vurdering eller som samtidig ville binde opp myndighetenes finansielle handlingsrom. Utvalget er imidlertid opptatt av at de utdanningssøkende samtidig må få ta del i den generelle velstandsvekst i samfunnet, på linje med andre grupper i samfunnet.

Utvalget har ikke funnet grunnlag for å knytte veksten i kostnadsnormen til noen spesiell yrkesgruppe eller til en spesiell standard. Verken grunnbeløpet i folketrygden, minstebeløpet etter gjeldsordningsloven, minstepensjon eller andre indikatorer har sin begrunnelse i den økonomiske situasjonen for de utdanningssøkende. Utvalget antar at kostnadnormen hele tiden må referere seg til et gjennomsnittlig moderat forbruk for en førstegangsstuderende. Med dette utgangspunktet mener *utvalgets flertall, alle unntatt Buttedahl,* at utviklingen av kostnadsnormen bør gjenspeile *gjennomsnittlig inntektsvekst* i samfunnet.

Medlemmet Buttedahl mener at dagens nivå på kostnadsnormen gir et fornuftig uttrykk for det offentlige bidrag til å dekke levekostnadene under utdanning. Dette medlemmet vil vise til at i et internasjonalt perspektiv er det beløp som stilles til rådighet for studenter i Norge høyt. Langt flere enn tidligere velger nå å ta høyere utdanning, selv om de som studenter som regel vil få en mindre romslig privatøkonomi en dersom de tar inntektsgivende arbeid. Det

126.Se vedlegg 1 punkt 5.3
127.Se punkt 9.2.8

er også lite som tyder på at dårlige økonomiske vilkår er en vesentlig grunn til at personer blir forsinket, avbryter eller lar være å ta utdanning. På denne bakgrunn går dette medlemmet imot å øke kostnadsnormen.

Dette medlemmet går også imot at en knytter utviklingen i kostnadsnormen til den gjennomsnittlige inntektsveksten i samfunnet. En slik binding vil kunne bli kostnadskrevende. Etter dette medlemmets syn fungerer dagens ordning for regulering av kostnadsnormen tilfredsstillende. Dagens ordning bør derfor beholdes.

9.3.6 Avkorting mot inntekt

En rekke hensyn må avveies mot hverandre i regelverket for avkorting av utdanningsstøtte mot egen inntekt. Den enkleste løsningen hadde vært å tildele et fast beløp som stipend og lån uavhengig av den enkeltes inntekt. En slik løsning ville imidlertid legge utdanningsstøtten åpen for utilsiktet og mer spekulativ tilstrømning fra personer i fullt arbeid, noe som ville være i strid med intensjonen bak utdanningsstøtten. Etter utvalgets vurdering er det derfor naturlig at utdanningsstøtten fra Lånekassen blir avkortet mot søkernes inntekt.

Men også andre hensyn er viktige. Det er en sammenheng mellom arbeid ved siden av studiet og progresjon i studiet. Et slik hensyn tilsier at fribeløpsgrensen legges på det nivå som tilsier at utdanningen kan gjennomføres uten forsinkelse, dvs. ca. 10 timer per uke. For høyt fribeløp kan gi et feilaktig signal om at det er fornuftig å arbeide mye ved siden av utdanningen. På den annen side skal utdanningsstøtten også være tilpasset livssituasjonen til personer som ønsker etter- og videreutdanning. Skal dette være realistisk, må fribeløpsgrensen heves vesentlig. Fra myndighetenes side[128] er det lagt vekt på at utdanningsstøtten skal være lik for yngre og eldre studenter. Dette innebærer at nye inntektsgrenser måtte gjelde for alle. En fjerde betraktning tar sitt utgangspunkt i ulike former for inntektsbegrep, for eksempel skillet mellom arbeidsinntekt og arbeidsfrie inntekter. Og endelig er det spørsmål om hvilken måte trekket i utdanningsstøtten skal utføres på, dvs. fordelingen av trekket mellom stipend og lån.

Det er lett å se at flere av disse hensynene trekker i ulike retninger. I en viss forstand må regelverket utformes som et kompromiss mellom de ulike hensyn, dvs. en avveining der ikke noe hensyn er rendyrket, men der alle hensyn samtidig må sies å kunne vært ivaretatt på en rimelig måte. Etter utvalgets vurdering vil det være mulig dersom en gjennomførte følgende endringer:

- Avkorting skjer krone for krone

Etter dagens regler blir det trukket 60 pst. av arbeidsinntekt over fribeløpet og av arbeidsfri inntekt. Til grunn for denne prosenten lå det tidligere et skatteresonnement som tilsa at utdanningssøkende normalt hadde et gjennomsnittlig skattetrekk på 40 pst. og at kraftigere avkorting ville være å trekke de samme pengene to ganger. Dette resonnementet er ikke lenger gyldig siden det ikke har tatt hensyn til endringer i skattelovgivningen. I dag skulle trekket i tilfellet settes til ca. 70 prosent. En alternativ måte å løse problemet med dobbelttrekk på ville imidlertid være å øke fribeløpet, slik at en da også tok hensyn til skatten, og deretter trekke krone for krone. En slik løsning blir praktisert i

128.Se for eksempel statsminister Bondeviks brev 10.04.99 til partene i arbeidslivet

Danmark og vil ikke minst være langt enklere både å forstå og anvende. *Utvalgets flertall, alle unntatt medlemmet Buttedahl,* vil foreslå at dette også legges til grunn for trekk i utdanningsstøtten gjennom Lånekassen, og at det omfatter så vel arbeidsinntekt som arbeidsfri inntekt, i tråd med Pettersenutvalgets forslag. Forslaget innebærer en innsparing på ca. 24 mill. kroner, som må ses i sammenheng med forslaget om en ekstraordinær heving av fribeløpet nedenfor.

Utvalgets medlem Buttedahl mener at dagens ordning med å trekke 60 pst. av beløp som overstiger dagens inntektsgrenser, bør beholdes.

Ytelser som ikke er ment å skulle dekke det samme som utdanningsstøtten, holdes utenfor trekk i utdanningsstøtten. *Utvalget* viser til det spørsmålet som er reist av Haakerutvalget[129], og er i denne sammenheng av den oppfatning at forsørgertillegg mens ektefellen er i militær-/siviltjeneste er ment å skulle dekke de samme kostnader som støtte fra Lånekassen, og at det i denne sammenheng må være rimelig å redusere utdanningsstøtten.

- Ekstraordinær heving av fribeløpet utover kr 5 000

Flertallet i Pettersenutvalget mente at fribeløpsgrensen burde settes til kr 7 000 per måned, mens mindretallet mente den burde settes til kr 5 000. Utvalget er kjent med at det i forslaget til statsbudsjett for år 2000 er foreslått å øke fribeløpet til kr 5 000 per måned. Etter utvalgets vurdering er fribeløpet kommet opp på et nivå som også vil muliggjøre at etter- og videreutdannningsstudenter vil kunne søke seg til utdanning. Utvalget vil etter dette ikke fastsette noe bestemt nivå for fribeløpet. Nivået vil måtte vurderes i lys av de erfaringer en trekker med det nye nivået. *Utvalgets flertall, alle unntatt medlemmet Buttedahl,* vil likevel vise til at det - som følge av forslaget om trekk krone for krone - er behov for en ekstraordinær heving av fribeløpet. Ellers ville forslaget innebære en utilsiktet innstramming. En ekstraordinær heving vil ytterligere sette etter- og videreutdanningsstudenter i stand til å fornye og videreutvikle sin kompetanse. Kostnadene må ses i sammenheng med forslaget om å trekke krone for krone ovenfor.

Utvalgets medlem Buttedahl vil vise til sitt forslag om å opprettholde dagens trekk på 60 pst. Ut fra dette vil det ikke være noe behov for ekstraordinær heving av fribeløpet.

- Arbeidsfri inntekt og stipend fra arbeidsgiver blir likestilt med arbeidsinntekt

Utvalget er enig med Pettersenutvalget om at denne form for inntekt bør likestilles med arbeidsinntekt.

- Avkorting skjer med samme fordeling som fordeling av stipend og lån

Det har lenge vært et ankepunkt mot dagens regelverk at avkortingen i sin helhet gikk mot stipenddelen før lånet ble redusert. Etter *utvalgets* vurdering er det naturlig at avkortingen skjer i samsvar med fordelingen av stipend og lån.

129.Se punkt 9.2.9

- Ikke anledning til å oppta rentebærende lån

Som et tiltak for å tilpasse utdanningsstøtten til kompetansereformen er det reist spørsmål[130] om det bør åpnes for at det skal kunne tildeles lån uten behovsprøving mot inntekt. På den måten ville det være mulig for personer med store faste utgifter også å kunne bli tildelt støtte gjennom Lånekassen til etterutdanning.

Dersom en slik ordning skulle ha mening, måtte den derfor avgrenses til personer som var omfattet av kompetansereformen. Dette ville da ha forutsatt ulike støtteordninger for de som er i førstegangsutdanning og de som tar etterutdanning. Etter utvalgets vurdering er dette uheldig av flere grunner: dels fordi det vil være vanskelig å skille disse gruppene ettersom alder vil ikke være noe kriterium, dels fordi ordningen ville invitere til utilsiktet endringer i utdanningsatferden. Det er også vanskelig å tenke seg en slik ordning så lenge utdanningslånet ellers er rentefritt i utdanningsperioden. Så lenge en ikke kjenner til det konkrete innholdet i de andre elementene i den totale finansieringspakken for kompentansereformen, vil det heller ikke være mulig å ta stilling til et slik forslag. *Utvalget* vil derfor foreslå at det ikke åpnes for en slik låneadgang gjennom utdanningsstøtten.

9.3.7 Behovsprøving mot formue

I rapporten fra arbeidsgruppen som skulle vurdere bruken av skjønn i Lånekassen, er det gjort en grundig drøfting av ulike sider ved behovsprøving av utdanningsstøtte mot formue[131]. Arbeidsgruppen har blant annet pekt på at

- nye ligningsmessige verdifastsettelser, for eksempel i forbindelse med boliger, vil føre til at langt flere vil omfattes av behovsprøvingen.
- etter- og videreutdanningsreformen vil føre til et større innslag av eldre utdanningssøkere. Disse vil ofte kunne ha formue som tilsier at de, etter dagens regler, ikke ville kunne tildeles støtte
- diskusjonen i arbeidsgruppens rapport reiser spørsmålet om hvor presist behovsprøvingen mot formue er som sosialt og fordelingspolitisk virkemiddel. Det er lite trolig at alle konsekvenser ved ordningen er gjennomtenkt, og at det forekommer utilsiktede virkninger

Utgangspunktet for behovsprøving mot formue er et fordelingshensyn. Personer med høy formue skal tære på denne i stedet for å kunne motta utdanningsstøtte fra Lånekassen. I alt er det ca 4 100 søkere[132] som får redusert støtte fra Lånekassen på grunn av for høy nettoformue. Erfaringene viser imidlertid at det oppstår saker med utilsiktede konsekvenser og der resultat lett kommer i strid med hva folk flest betrakter som rimelig . Det gjelder ikke minst i sammenhenger der formuen ikke er omsettelig, eller der barn arver formue i tidlig alder. Et skille mellom ulike formuestyper vil likevel også komme i strid med andre rimelighetsbetraktninger, i tillegg til at det er administrativt ressurskrevende. Blant annet av disse årsaker tildeles støtte i Sverige og Danmark uavhengig av formue.

Utvalget ser at det ligger en rimelighetsbetraktning i selve det fordelingshensyn som ligger til grunn for ordningen. Det er imidlertid mange formelle

130.Se NOU 1997: 25, jf. St. meld. nr. 42 (1997-98)
131.Se punkt 9.2.11
132.Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Rapport 98 «Bruk av skjønn i Lånekassens saksbehandling»

muligheter for å kunne «gjemme» formuen, ved overføring til andre famielimedlemmer og andre arrangementer. I tillegg kommer at det formuesbegrep som blir lagt til grunn, ofte ikke gjenspeiler den faktiske formuen. Skattetakstene er noe helt annet enn markedsverdien. Sett i lys av etter- og videreutdanningsreformen ville dagens formuesgrenser virke hemmende på mulighetene for å søke seg til utdanning. Etter en samlet vurdering av de ulike sider av ordningen[133], av den administrative ressursbruken og av kostnadene ved å endre denne, er *utvalgets flertall, alle unntatt medlemmet Buttedahl,* kommet til å foreslå at ordningen opphører. I denne sammenheng legger utvalgets flertall også vekt på det forhold at formuen blir beskattet. Etter *flertallets* vurdering bør utdanningsstøtten gjennom Lånekassen kunne tildeles uavhengig av hensynet til formue. Forslaget er anslått til å koste ca. 33,1 mill. kroner i økt stipend og 17,7 mill. kroner i økt lån.

Medlemmet Buttedahl vil vise til at et viktig formål med støttesystemet i Lånekassen er å sikre at folk får mulighet til å ta utdanning uavhengig av økonomisk situasjon. Det betyr ikke at alle skal få like mye støtte. Stor formue er en indikator på at en ikke er i en økonomisk vanskelig situasjon. Forslaget om å fjerne behovsprøvingen mot formue er beregnet å ville koste om lag 30 mill. kr i økt stipend. I tillegg er utlånene beregnet å øke med om lag 20 mill. kroner. Bruk av offentlige midler til et slikt tiltak vil ha en dårlig fordelingseffekt. Dette medlemmet mener derfor at behovsprøvingen mot formue bør opprettholdes. En bør imidlertid kunne vurdere å heve beløpsgrensene for avkorting noe.

9.3.8 Stipendmodell

Beregningsmåte

Det er ovenfor[134] redegjort for fordeler og ulemper ved dagens beregningsmåte for stipend, dvs. den såkalte «prosentstipendmodellen». I en viss forstand er det sammenheng med denne beregningsmodellen og det generelle ambisjonsnivået i dagens støtteordning. Modellen er tuftet på ambisjonen om høy grad av presisjon ved beregning av stipendet i forhold til de individuelle kostnadene. Nedre og øvre grense for stipendberegning, samt prosentandelen, gir rom for fleksibilitet og ulike tilpasninger. Det er imidlertid grunn til å spørre om behovet for et så finstemt verktøy, så lenge det økonomiske fundament for beregningen av stipendet er langt mer grovmasket.

Det eneste som har skjedd med stipendmodellen etter at den ble innført, er at nedre og øvre grense er endret i samsvar med kostnadsutviklingen, og at stipendprosenten mellom disse grensene er hevet i samsvar med bevilgningene over statsbudsjettet.

Det andre utgangspunktet for modellen er forestillingen om en rettferdig stipendiering. Spørsmål om hva som er rimelig og rettferdig, er imidlertid ikke entydig og er derfor vanskelig å besvare. Et alternativ kunne være at alle fikk det samme stipendbeløpet, uansett støtte. Fra en synsvinkel kunne dette begrunnes som rettferdig. Grunnleggende for dagens modell er imidlertid at høyere kostnadsnivå skal føre til høyere stipendiering, og utvalget er enig i at dette fortsatt bør legges til grunn for stipendmodellen.

Men dette kan gjøres på ulike måter. Dagens prosentstipendmodell gir ikke noe stipend opp til et visst nivå og deretter tilnærmet fullstipendiering

133.Se redegjørelse i punkt 9.2.11
134.Se punktene 9.2.2, 9.2.3, 9.2.4 og 9.2.5

opp til et nytt nivå. Når en da har kommet opp til det høyeste nivået, brytes prinsippet om at høyere kostnader skal føre til høyere stipendiering.

En annen side ved dette er at det aktualiserer spørsmålet om grensedragningen mellom den enkeltes ansvar og det offentlige ansvar. Det gjelder for eksempel når en student får barn. Hvor går grensen for hva som er den enkeltes og det offentliges ansvar? Og hvor går grensen for hva som er «rettferdig«? Er det slik at jo større del av kostnadene som dekkes av fellesskapet, desto mer rettferdig er ordningen?

Spørsmålene har implikasjoner av samfunnsmessig og prinsipiell karakter som utvalget ikke har funnet grunnlag for å gå videre med her. Men de illustrerer verdimessige dilemmaer som neppe kan gis entydige svar. Det sentrale for utvalget er at en alternativ stipendmodell ikke innebærer at den totale stipendmengden reduseres, men at den bare omfordeles på en annen måte. Etter utvalgets vurdering er det vanskelig å kunne konkludere med at den ene modellen er mer «rettferdig» enn den andre, så lenge den tilfredsstiller den fundamentale forutsetning at stipendieringen øker med behovet.

Utvalget har drøftet tre modeller: dagens prosentstipendmodell, stipendandelsmodellen og en modell med faste stipendbeløp. Utvalget vil ikke anbefale en modell med faste stipendbeløp. En slik modell vil lett bli uoversiktlig og ikke føre til noen forenkling. I tillegg vil ikke denne modellen tilfredsstille behovet for et helhetlig perspektiv på stipendtildelingen, dvs. at stipendet har en klar sammenheng med enkeltelementene i støttesystemet og det totale støttebeløpet.

Når det gjelder vurderingen av dagens prosentstipendmodell, vil utvalget legge vekt på at denne ikke er så lett tilgjengelig, og at dette fører til at et fåtall er i stand til å kontrollere om beregningen av den tildelte støtte er korrekt. Offentlige støtteordninger bør være så enkle at de er lett etterprøvbare. I dypeste forstand er dette også et spørsmål om rettssikkerhet i forvaltningen. Det vil ikke være mulig å foreslå en forenkling i stipendmodellen som samtidig ikke skal koste mer for samfunnet, uten at det fører til en omfordeling mellom grupper av de utdanningssøkende.

Utvalget har også vært opptatt av at den høye stipendieringen av ekstrakostnader (97,2 pst.) lett kan føre til urimelige forskjeller i stipendiering når grunnlaget for ekstrakostnader er mer usikkert. Det gjelder for eksempel botillegget ved utdanninger i utlandet der det kan være grunn til å spørre om de reelle kostnadene er gjenspeilet ved fastsettelse av botillegget.

Som det er vist i utredningen, innebærer stipendandelsmodellen en omdisponering av stipendmidlene mellom ulike studentgrupper. Etter utvalgets mening er det ikke grunnlag for å hevde at denne er mindre rettferdig enn dagens modell. Så lenge det økonomiske grunnlaget for beregning av stipendet er såpass grovt, er det neppe behov for en stipendmodell med det høye presisjonsnivået som ligger i dagens prosenstipendmodell. Fremveksten av nye studentgrupper understreker mangfoldigheten i det økonomiske grunnlaget i studentpopulasjonen. Fordelen med stipendandelsmodellen er at den forener den rimelighetsbetrakning som ligger i at høyere støttebeløp bør føre til høyere stipend, med behovet for forenkling. Etter en samlet vurdering er *et samlet utvalg* således kommet til å anbefale en omlegging av stipendmodellen fra prosentstipendberegning til en stipendandelsberegning, dvs at stipendet beregnes til en viss prosent av støttebeløpet.

Utvalget ser imidlertid at en omlegging vil føre til at utdanningssøkende med barn kommer dårligere ut enn i dagens prosentstipendberegning. Utvalget anser dette som uheldig og vil foreslå at forsørgertillegget for søkerens

barn tildeles som et rent stipend. En ordning med stipendiering av forsørgertillegget kan gjøres på ulike måter, enten som fullstipendiering eller med en egen stipendandel for søkere med barn. Det økonomiske resultat for den enkelte vil være det samme. Utvalget har ikke tatt stilling til hvilken som er mest hensiktsmessig. Det forutsettes videre at avkorting mot inntekt uansett skjer i samsvar med fordelingen av lån og stipend, se punkt 9.3.6 foran.

Stipendnivå

Utvalget viser til at stipendnivået i dag varierer mellom ulike typer av utdanningssøkende. En hjemmeboer har 0 pst., en enslig borteboer har 30 pst. og søkere med diverse tillegg kan ha betydelig større andel stipend [135]. Hvis vi samtidig trekker inn rentestøtten, vil subsidieelementet være betydelig større og vokse jo lenger utdanningen varer. Dagens subsidie i utdanningsfasen er slik innrettet at den vokser jo lenger utdanningen varer. Etter 6-7 år er samlet stipend/subsidie oppe i over 60 pst.[136] Hvis vi fordeler rentestøtten flatt ut over utdanningsperioden, kan stipendet/subsidien under utdanningen anslås til ca. 41 pst.[137]

Det er mulig å tenke seg et høyt stipendnivå som et sentralt virkemiddel for å få flere til å velge høyere utdanning. Sett i lys av veksten innenfor høyere utdanning gjennom de senere årene er dette neppe noe argument for å høyne nivået.

Det finnes ikke noe fasitsvar på hvor høy stipendandelen bør være. Stipendet er et helt sentralt virkemiddel i fordelingen av kostnaden mellom den enkelte og samfunnet. Høy stipendandel kan være gunstig fordi den øker den sikkerhet og forutsigbarhet som den enkelte måtte ha behov for ved sitt utdanningsvalg, men som et generelt virkemiddel er det samtidig upresist i forhold til den enkeltes behov og avkastning av utdanningen over livsløpet.

Det er likevel naturlig å vurdere stipend og det samlede subsidienivået i lys av den generelle avkastning av utdanning og situasjonen i de andre nordiske land. Med unntak for Finland er det generelt sett en moderat avkastning av utdanning i Sverige, Danmark og Norge[138]. I Sverige er det nå foreslått å øke stipendandelen til 34,5 [139] pst., i Danmark er stipendandelen ca. 65 pst. Renter i utdanningsperioden, skatteregler og andre forhold kompliserer en direkte sammenlikning, men det gir samtidig en viss oversikt over subsidienivået i utdanningsfasen.

Etter en samlet vurdering av den generelle avkastning av utdanning i Norge i dag, behovet for større sikkerhet for den enkelte, betalingsproblemer under tilbakebetalingen og situasjonen i de andre nordiske støttesystemer, mener *et flertall i utvalget* at det kan være grunnlag for å hevde at kostnaden ved å studere i et år bør deles tilnærmet likt mellom den enkelte og samfunnet, dvs. at samlet stipend/rentestøtte utgjør ca. 50 pst. *Utvalgets flertall, medlemmene Aamodt, Fjeld, Hundstad, Thomassen og Tyldum,* mener på denne bakgrunn at stipendandelen over noen år bør kunne trappes opp med 10 pst. Forslaget er, ut fra dagens forutsetninger for stipendberegning, anslått til å koste ca. 850 mill. kroner.

135.Se punkt 9.1.7
136.Se punkt 10.2.3
137.Som ovenfor
138.se vedlegg nr. 2, punkt 5, For andre land, se også OECD-rapport 1998 «Education at a glance - OECD- indicators» , Chart F7.2, F8.1 og table F8.1
139.Proposisjon til Riksdagen 1999/2000:10

Utvalgets mindretall, medlemmene Hjermundrud, Moen og Aase, støtter flertallet i en økning av stipendandelen til 40 pst., men mener at dette ikke er nok som langsiktig mål. Som følge av et mål om en betraktelig heving av kostnadsnormen ønsker disse medlemmene at stipendandelen må være 60 pst. etter at kostnadsnormen er hevet til tilsvarende 2 ganger grunnbeløpet i folketrygden. Dette vil vise at det er et delt ansvar mellom den enkelte og staten.

Medlemmet Buttedahl vil vise til sine merknader under punktet 9.3.5, og på den samme bakgrunn gå imot en opptrapping av stipendandelen.

9.3.9 Gjennomstrømning

Etter utvalgets vurdering er unødig forsinkelse en kostnad både for den enkelte og for samfunnet slik at dette bør unngås. Unødig tidsbruk under utdanningen har et sammensatt årsaksbilde - det har sammenheng med både organisering av studiet og ulike studiestrategier[140]. Trolig er det også slik at forventningen om stor nytteeffekt av utdanningen virker motiverende for studiegjennomføringen, og dette kan være med på å forklare den ulike progresjonen på ulike utdanningsområder. Det knytter seg derfor usikkerhet til hvor stor betydning incitamenter gjennom utdanningsstøtten har på gjennomføringen av utdanningen, men det er trolig at det har en viss innvirkning.[141]

Magistadutvalget foreslo et trappestipend som fremmet så vel raskere som lengre utdanningsløp. I lys av alle kombinasjonsmulighetene innenfor høyere utdanning synes det vanskelig alltid å vite sikkert hvilket trappetrinn en befinner seg på. Utvalget finner derfor en slik modell lite egnet til å svare på dagens utfordringer. Utvalget ser videre at bonusordninger ville kunne være gunstige i forhold til målsettingen om raskere gjennomstrømning. En slik ordning vil imidlertid forutsette dobbeltbehandling av søknader og et regelverk rundt de vilkår der bonusen falt bort. Dette er således en ressursmessig krevende modell, og utvalget vil på denne bakgrunn ikke foreslå dette.

En modell for større incitament ved raskere gjennomstrømning må ta hensyn til både de utdanningspolitiske så vel som administrative forhold. Det ligger en betydelig forenkling i dagens ordning der stipendet ikke er berørt av forsinkelse, og det kan hevdes at dagens system med støtte i ett år til forsinkelse er tilstrekkelig for å sikre at utdanningen blir gjennomført innenfor en forsvarlig ramme. Utvalget er i tvil om hensiktsmessigheten ved å bruke stipendsystemet for å stimulere gjennomstrømningen.

Utvalget er imidlertid i mandatet bedt om å vurdere hvordan gjennomstrømningen kan forbedres. Utvalget ønsker ikke å gå så langt som til å foreslå en ren lånetildeling ved forsinkelse. Utvalget har i denne sammenheng merket seg det synspunkt flertallet i Stortinget hadde når det gjelder forsinkelse i utdanningen. I en viss utstrekning vil forsinkelse kunne skyldes manglende oppfølging fra lærestedets side, og det ville ikke være rimelig å la de utdanningssøkende ta hele belastningen. På denne bakgrunn mener *utvalgets flertall, medlemmene Aamodt, Buttedahl, Fjeld, Tyldum og Thomassen,* at ordningen bør bestå i at stipendet halveres dersom studenten er faglig forsinket. *Flertallet* ser dette forslaget i sammenheng med forslaget om ikke å trekke læremidler ved forsinkelse[142], og er videre av den mening at det bør gjøres

140.For en grundig diskusjon av dette, se Lisbet Berg: «Leve på lån - studie- og låneatferd fem semestre etter studiestart.», NIFU-rapport 11/97.
141.Som ovenfor, kap. 12
142.Se punkt 9.3.3

unntak dersom forsinkelsen skyldes sykdom og funksjonshemming. Forslaget er beregnet til å innebære en innsparing på ca. 70 mill. kroner, som kan benyttes til andre formål i utdanningsstøtten.

Utvalgets medlemmer Hundstad, Moen, Aase og Hjermundrud mener at det bør gis stipend ved forsinkelse som nå. En forsinkelse innebærer at den utdanningssøkende komme seinere inn i arbeidslivet og dermed taper inntekt, samtidig som han/hun opparbeider ytterligere gjeld i Lånekassen. Dette vil være en tung belastning for den enkeltes privatøkonomi. Etter mindretallets mening vil en ordning med reduksjon av stipendet ikke bidra til økt gjennomstrømning, men kun virke som en «straff».

9.3.10 Utbetaling av støtte

Hvor mange måneder hvert år?

Utgangspunktet for utdanningsstøtten gjennom Lånekassen i dag er at den skal dekke levekostnader i sammenheng med en utdanningssituasjon. Danmark er vel det eneste landet der støtten dekker 12 måneder hvert år, mens man i Sverige gir støtte i 9 måneder hvert år.

Det er pekt på at enkelte studenter har problemer med å få sommerjobb, og tradisjonelt har dette vært fanget opp gjennom andre velferdsordninger. *Utvalgets flertall, medlemmene Aamodt, Buttedahl, Fjeld, Hundstad, Thomassen og Tyldum,* er av den vurdering at utdanningsstøtten fortsatt bør være utdanningsrelatert, dvs. knyttet til en undervisningssituasjon eller annen form for utdanningsrelatert aktivitet. En innføring av generell rett til støtte i sommermånedene vil gi utdanningsstøtten en helt annen karakter. Flertallet viser til at det allerede i dag er muligheter for å bli tildelt støtte i sommermånedene. Kravet om at dette må skje i sammenheng med et forsvarlig faglig opplegg, er rimelig. Flertallet har derfor ikke funnet nok tungtveiende grunner til å foreslå endringer i prinsippene for fastsettelse av den periode det kan tildeles støtte for hvert år. Flertallet forutsetter imidlertid at det fortsatt vil kunne tildeles støtte i sommermåneder med undervisning eller annen utdanningsrelatert aktivitet.

Utvalgets mindretall, medlemmene Moen, Hjermundrud og Aase, mener det er viktig at studentene sikres tilfredsstillende finansiering også utenom studieåret, noe som er en statlig oppgave. I dag sikrer det offentlige støtte kun i 10 måneder per år, men medlemmene mener at det må innføres 12 måneders studiefinansiering for de som ønsker det og er i flerårige studieløp. Dette er blant annet med bakgrunn i at mange har studier der det å ikke studere om sommeren ikke er forenlig med pensummengden.

Det vil, etter medlemmenes mening, være samfunnsøkonomisk gagnlig at enkelte bruker sommerferien til å studere, fremfor å måtte bruke ett ekstra semester. Studenters hovedgeskjeft vil være studiene, og det å måtte ta en jobb om sommeren fordi man ikke har mulighet til å velge støtte, støtter ikke opp om tanken om heltidsstudenten. Dette vil trolig ikke endre praksis med at studenter jobber om sommeren for å tjene penger som kan vare utover året, noe som er innarbeidet hos de fleste. Disse medlemmene ønsker derfor å innføre en ordning der man kan velge å få støtte i 12 måneder når man er i flerårig utdanning.

Månedlige utbetalinger eller utbetaling en gang per semester?

Et annet særegent forhold ved utdanningsstøtten over aldersskillet er at den normalt tildeles i to like store beløp ved semesterstart. I Sverige[143] og Danmark praktiseres månedlige utbetalinger uten vesentlige problemer og blir sett på som naturlig.

Utvalget er av den vurdering at dagens ordning fungerer på en hensiktsmessig måte; ikke minst er den hensiktsmessig ut fra at kostnader til læremidler gjerne kommer i begynnelsen av semestrene. Dagens ordning er en enkel ordning som gir den enkelte student større frihet til å kunne disponere tildelt støtte etter eget ønske og behov. Utvalget kan ikke se at det i dagens situasjon er dokumentert noe behov for omlegging av rutinene for utbetaling av støtte. På den annen side vil ikke utvalget utelukke at det kan dukke opp et slikt behov, som følge av kompetansereformen eller for å kunne bygge inn større fleksibilitet i utdanningsstøtten, slik det er i det danske støttesystemet med det såkalte «klippekortet», der den enkelte kan velge bort støtte i deler av året for eventuelt å kunne benytte den i andre perioder. På kort sikt ser ikke *utvalget* grunnlag for å foreslå et slikt system, men ser ikke bort fra at det kan bli slik i et lengre tidsperspektiv. En eventuell månedlig utbetaling av støtte er til å innebære en innsparing på ca. 45 mill. kroner, som eventuelt kunne benyttes til å styrke andre områder av utdanningsstøtten.

I forlengelsen av spørsmålet om utbetaling av støtte ser utvalget positivt på en utvikling der Lånekassen kan håndtere søknader over lengre perioder enn ett år, dvs. at søkeren ikke sender søknad hvert år, men gir opplysning om avvik fra tidligere søknader. Forutsetningen er at sikkerheten er like god. På disse områdene har en kommet lenger i Danmark og Sverige. *Utvalget* foreslår at det blir stilt til rådighet ressurser som gir mulighet for en slik utvikling av de administrative rutiner.

9.3.11 Støtte til utdanning i land utenfor Norden

Mjøsutvalget og Lykkeutvalget

Internasjonalisering har i mange år vært en sentral side ved utdanningsstøtten gjennom Lånekassen. Utviklingen i de siste årene har vist en betydelig vekst[144]. En slik utvikling har mange positive sider, både for samfunnet og for den enkelte, og utvalget har som et grunnsyn at de som søker seg til utdanning i utlandet, skal ha gode muligheter for dette. Men det ligger samtidig en utfordring i å ta stilling til hvilket omfang og hvilken innretning tilbudet gjennom Lånekassen skal ha. I St.meld. nr. 19 (1996-97) med tilhørende behandling i Stortinget er perspektivene for utdanningsstøtte til utdanning i utlandet trukket opp.

For tiden er det flere utvalg som ser på norsk utdanning og utdanningsstøtte fra et internasjonalt perspektiv. For Mjøsutvalget vil det trolig være et behov for å se på gradsstrukturer, styringssystemer og finansieringsformer i norsk høyere utdanning i lys av modeller fra andre land. Lykkeutvalget har, som et permanent utvalg, i hovedsak fått i oppgave å se på de prinsippene som ligger til grunn for gebyr- og tilleggsstipendordningene.

143.I Sverige blir det foreslått å beregne utdanningsstøtten på ukebasis, se proposisjon for Riksdagen 1999/200:10

144.Se tabell 7.6

Avgrensning og helhet

Etter utvalgets vurdering har det liten hensikt å gå inn i problemstillinger som vil bli behandlet i andre utvalg. Etter hvert vil det være nødvendig å se disse i sammenheng og ut fra en helhetlig vurdering trekke opp linjene fremover. På den annen side vil ikke dette helt kunne overlates til andre utvalg, dels fordi der er områder som ikke er omfattet av deres mandat, og dels også fordi det er nødvendig å se på tildeling av støtte til utdanning i utlandet som en del av den totale støttetildeling gjennom Lånekassen.

På denne bakgrunn har utvalget funnet grunnlag for å trekke frem to forhold:

- støtte til videregående opplæring i utlandet
- et perspektiv på forholdet mellom støtte til utdanning i utlandet og Norge

Støtte til utdanning på videregående skoles nivå

Utvalget er bedt om[145] å vurdere spørsmålet om en videre åpning for støtte til videregående opplæring i land utenfor Norden og har merket seg ønsket om ytterligere støtte til internasjonaliseringstiltak innenfor videregående skole. Stortinget vedtok i 1996[146] en prøveordning med støtte fra Lånekassen som kom i stand fra skoleåret 1996-97. Departementet varslet i St. meld. nr. 19 (1996-97) at ordningen skulle evalueres og at Stortinget etter evalueringen skulle få seg forelagt saken på ny. Etter det utvalget har fått opplyst, ventes evalueringen ferdig ved årsskiftet 1999-2000.

Fra Stortingets side er det videre bedt om at det innføres en avgrenset forsøksordning med støtte fra Lånekassen til elever som tar et år som utvekslingselever i utlandet[147]. På denne bakgrunn er det i 1999-2000 åpnet for å kunne tildele støtte til elever i videregående skole som har et utvekslingsopphold i utlandet gjennom organisasjonene American Field Service (AFS) og Youth for Understanding (YFU). Det er forutsatt at utdanningen inngår som en del av en utdanning i videregående skole som elevene er i gang med i Norge, og at oppholdet i utlandet ikke vil føre til at eleven blir forsinket i denne utdanningen. Ordningen skal evalueres etter relativt kort tid.

Utvalget er av den oppfatning at støtte fra Lånekassen til utdanning i utlandet, primært bør skje til høyere utdanning. Utvalget er samtidig av den mening at godt organiserte opphold i utlandet på videregående skoles nivå kan være av positiv betydning for den enkelte og samfunnet. Det finnes mange individuelle eksempler som underbygger en slik vurdering. Det er også positivt at Norge er med i internasjonale utvekslings- og samarbeidsavtaler, som for eksempel Leonardo-programmet innenfor EU og EØS, og at Lånekassen kan tildele støtte til dette. Videre mener utvalget at muligheten for å kunne tildele støtte til elever som tar videregående opplæring i utlandet i et samarbeidsprosjekt mellom skoler i Norge og i utlandet bør videreføres dersom resultatet av den pågående evalueringen er positiv. Når det gjelder støtte til elever i utveksling, finner utvalget det vanskelig å ha en klar mening om videreføring av støtteordningen siden ordningen er innført først fra inneværende skoleår.

145.Se St. prp. nr. 1 (1998-99)
146.Se Innst. S. nr. 283 (1995-96)
147.Se St.meld. nr. 19 (1996-97), jf. Innst. S.nr. 173

Et perspektiv på forholdet mellom støtte til utdanning i utlandet og i Norge

Utvalget har valgt å ikke gå dypt inn på spørsmål som vil bli behandlet av andre utvalg, herunder støtte til utdanning utenfor Norden. Men samtidig er det da en stor del av støttesystemet som faller utenfor utvalgets oppmerksomhet. Innenfor utdanningsstøtten til utdanning i utlandet har det vært en betydelig vekst. For 1997-98 ble det tildelt støtte for i alt 1,2 mrd. kroner, dvs. ca. 11 pst. av totalt tildelt støtte. Av dette er ca. 686 mill. kroner stipend og 519 mill. kroner lån. I motsetning til for utdanning i Norge må norske studenter i utlandet betale skolepenger. Gjennom gunstige ordninger for gebyrstipend og tilleggsstipend er det etablert ordninger i Norge som er vesentlig bedre for de utdanningssøkende enn ordninger i de andre nordiske land. Det er ikke uvanlig at studenter kan komme opp i ca. 130 000 kroner i støtte per år, hvorav ca. 81 000 kroner kan være stipend. Dersom utdanningen varer i fem år, vil vedkommende motta ca. 405 000 i stipend. Allikevel har utenlandsstudenter normalt høyere lån enn for tilsvarende utdanning i Norge, og rent generelt er det neppe slik at studieplasser i utlandet er dyrere for staten enn studieplasser i Norge.

Utvalget har ikke ønsket å uttrykke bestemte meninger om forholdet mellom utdanningsstøtte til utlandet og den totale utdanningsstøtte gjennom Lånekassen. Utvalget ser den økende internasjonalisering som en viktig og ønsket utvikling. Samtidig kan det være behov for å diskutere hvor innsatsen bør settes inn med hensyn til statlig subsidiering og dimensjoneringen av utdanningsstøtten mellom utdanning i Norge og i utlandet. I denne sammenheng vil det også være nyttig å diskutere nivået på den støtte som går til enkeltindividet, og omfanget av egeninnsats i forbindelse med et valg om å studere i utlandet.

Et trekk ved denne utviklingen er den sterke veksten i de kommersielle virkemidlene i utdanningstilbudene. Den gode støtteordningen gjennom Lånekassen gjør norske studenter attraktive på et marked med økende salgspress. Det er ikke alltid at en stadig mer effektiv markedsføring er forankret i et faglig godt utdanningstilbud. Dette spørsmål er trolig så omfattende at det krever en årlig oppfølging. I en slik situasjon blir det en utfordring og en nødvendighet å utvikle bedre systemer for kvalitetssikring og sertifisering, slik at en er sikret at utdanningsstøtten fra Lånekassen går til studenter som søker kvalitativt gode utdanningstilbud i utlandet.

9.3.12 Oppsummering

Det er naturlig å dele utvalgets forslag inn i det som kan ses som rene omlegginger av regelverket og forslag som innebærer en standardforbedring av utdanningsstøtten. Som *omlegginger av dagens støtteordning* foreslår utvalget følgende:

- at ordningen med botillegg for de som har egen boenhet i foreldrenes bolig, opphører
- at støtte til læremidler inngår som en del av kostnadsnormen, og at det skal kunne tildeles støtte til dette så lenge en søker er støtteberettiget
- at det skal kunne tildeles forsørgertillegg til det år barna selv vil kunne være støtteberettiget i Lånekassen, dvs 16 år
- at ordningen med forsørgertillegg for ektefelle/samboer opphører
- at utviklingen av kostnadsnormen må underkastes en politisk og finansielle vurdering hvert år
- at arbeidsfri inntekt og stipend fra arbeidsgiver blir likestilt med

arbeidsinntekt
- at forsørgertillegg mens ektefelle er i militær-/siviltjeneste, fører til reduksjon i støtten fra Lånekassen
- at avkorting av utdanningsstøtten skjer med samme fordeling som fordeling for lån og stipend
- at modellen for beregning av utdanningsstipend (prosentstipendmodellen) omgjøres til en stipendandelsmodell, der stipendet fastsettes som en fast prosent av støttebeløpet
- at forsørgertillegget fullstipendieres
- at ordningen med to utbetalinger i utdanningsåret videreføres
- at det bør etableres et system for kontroll av inntekter mot årsinntekt
- at det bør utredes et system for flerårig søknadsbehandling
- at støtte til utdanning i utlandet i hovedsak bør gå til høyere utdanning, men at det bør kunne tildeles støtte på videregående skoles nivå der dette er faglig og sosialt forsvarlig
- at forholdet mellom utdanningsstøtte til utdanning i utlandet og utdanning i Norge diskuteres, og at det i denne sammenheng blir vurdert å utvikle bedre systemer for kvalitetssikring og sertifisering av utdanning i utlandet

Utvalgets flertall, medlemmene Aamodt, Fjeld, Hjermundrud, Hundstad, Moen, Thomassen, Tyldum og Aase, foreslår

Utvalgets flertall, medlemmene Aamodt, Buttedahl, Fjeld, Hundstad, Thomassen og Tyldum, foreslår
- at dagens ordning med 10 måneder støtte hvert år, med mulighet for støtte om sommeren ved utdanningsrelatert aktivitet, videreføres

Utvalgets mindretall, medlemmene Aamodt, Hundstad, Fjeld og Tyldum, foreslår
- at hjemme- og borteboere tildeles det samme grunnbeløp og botillegg i utdanningsstøtten

Utvalgets mindretall medlemmene Hjermundrud, Hundstad, Moen, Aase og, foreslår
- at dagens ordning med fullt utdanningsstipend ved forsinkelse bør videreføres

Utvalgets mindretall, medlemmene Hjermundrud, Moen og Aase foreslår
- at det innføres 12 måneders studiefinansiering

Utvalgets medlem Buttedahl foreslår
- at dagens nivå på fribeløpet for egen inntekt beholdes, og at ordningen med å trekke 60 pst. av beløp som overstiger inntektsgrensen, videreføres
- at dagens prinsipp for regulering av kostnadsnormen videreføres
- at behovsprøving av utdanningsstøtte mot formue beholdes

Som *standardforbedringer* av utdanningsstøtten, foreslår *utvalgets flertall, medlemmene Aamodt, Fjeld, Hundstad, Tyldum og Thomassen*
- at grunnbeløpet i kostnadsnormen økes med kr 500 per måned
- at stipendandelen over en årrekke trappes opp med 10 pst.

Utvalgets mindretall, medlemmene Moen, Aase og Hjermundrud, foreslår
- at kostnadsnormen økes ekstraordinært med 5 pst. hvert år opp til 2 ganger grunnbeløpet i folketrygden (G)
- at stipendandelen økes til 60 pst. av kostnadsnormen, når denne har nådd

2G

Utvalgets medlem Buttedahl foreslår
– at dagens nivå på kostnadsnormen videreføres
– at stipendandelen beholdes på dagens nivå

9.4 Økonomiske konsekvenser av utvalgets forslag

Mange av utvalgets forslag er tenkt gjennomført som en omdisponering innenfor en kostnadsnøytral ramme eller en ramme som vil ha helt uvesentlige økonomiske virkninger. I andre sammenhenger har utvalget foreslått å videreføre dagens ordninger. I tabell 9.10 og 9.11 er det angitt økonomiske konsekvenser av en viss størrelse fra *flertallet i utvalget*. Det er samtidig naturlig å dele konsekvensene inn i det som angår *omlegginger av regelverket* og det som gjelder *standardforbedringer* av utdanningstøtten.

Omlegginger og omdisponeringer innenfor dagens utdanningsstøtte

Tabell 9.10: Økonomiske konsekvenser ved omlegginger av regelverket

Forslag	Innsparing	Kostnad	Merknad
Ikke trekke læremidler ved forsinkelse		30 mill. kroner	
Tildeling av forsørgertillegg uavhengig av ektefelles inntekt	0	0	Beregnet til en kostnad av 70- 80 mill kroner, som allerede ligger inne i budsjettet for år 2000.
Ikke forsørgertillegg for ektefelle	84 mill. kroner		
Avkorting krone for krone	24 mill. kroner	24 mill kroner	Beregnet med basis i innt.grense på 5000 kroner. Må ses i sammenheng med forslag om ekstraordinær heving av fribeløp.
Fjerne behovsprøving mot formue		Ca 33 mill. kroner	
Forsørgertillegg som rent stipend		38 mill. kroner	
Halvere stipendet ved forsinkelse	Ca. 70 mill. kroner		
Totalt	178 mill. kroner	125 mill. kroner	

Forslag om standardforbedring av utdanningsstøtten

Tabell 9.11: Økonomiske konsekvenser ved forslag om standardforbedringer

Forslag	Innsparing	Kostnad	Merknad
Øke grunnbeløpet med kr. 500 per md.		570 mill. kroner[1]	Forutsatt eksisterende stipendmodell
Opptrapping av stipendandel med 10 pst.		850 mill. kroner	Forutsatt dagens kostnadsnorm
Totalt		1 420 mill. kroner	

[1] I dagens prosentstipendmodell innebærer forslaget at beløpet i stor grad blir gitt som stipend. Dette er under forutsetning at alle andre satser holdes lik dagens. Dersom man samtidig oppjusterte nedre grense for stipendberegning ville andelen av dette beløpet som gis som stipend synke. Dersom en svært forenklet foretar en beregning for kostnadseffekten av å heve grunnbeløpet med 500 kr. per md. i en foreslått stipendandelsmodell og med en stipendandel på 30 pst., ville kostnaden være ca. 255 mill. kroner for et undervisningsår.

Kapittel 10

Vilkårene for utdanningslån i Lånekassen

10.1 Beskrivelse av dagens ordning

10.1.1 Generelt

Utdanningslånet gjennom Lånekassen er et annuitetslån med maksimal nedbetalingstid på 20 år. Terminbeløpene er i prinsippet faste, men endres med renteutviklingen. I de første årene betaler man bare renter for deretter suksessivt å nedbetale lånedelen. Hvor lang tid det tar før man begynner på lånedelen, avhenger av lånets størrelse. Nedbetalingen starter 7-10 måneder etter at utdanningen er avsluttet og med forfall 4 ganger i året.

Ved oppfølging av misligholdte lån er det etablert et samarbeid mellom Lånekassen og Statens innkrevingssentral (SI). SI opptrer som den sentrale namsmann for Lånekassen i forbindelse med tvangsinndriving av lån overfor låntakere som ikke har rett til betalingslettelser. Dersom lånet har vært grovt og vedvarende misligholdt (3 år), overføres fordringen til SI på permanent basis, og låntakeren mister rettigheter i Lånekassen.

I dette kapittelet er det beskrevet og redegjort for de problemstillinger som knytter seg til vilkårene for utdanningslån i Lånekassen. I den beskrivende delen er det redegjort for dagens ordninger på følgende måte:

- presentasjon av noen hovedtall rundt låneforvaltningen i Lånekassen
- oversiktsfordelinger på noen sentrale forhold
- eksempler på nedbetaling av lån etter dagens vilkår
- rentevilkår
- generell omtale av dagens betalingsvilkår
- regelverket for betalingsutsettelser på grunnlag av en utdanningssituasjon
- regelverket for betalingsutsettelser på grunnlag av en sosial og økonomisk situasjon
- inntektsavhengig nedsettelse av terminbeløp (INTB)
- rentefritak på grunnlag av en utdanningssituasjon
- rentefritak på grunnlag av sosiale og økonomiske årsaker
- avskrivninger og ettergivelser.

10.1.2 Hovedtall for låneforvaltningen av utdanningslån i Lånekassen per 31.12.98

Tabellene 10.1 og 10.2 gir de viktigste tallene for volumer og verdier knyttet til låneforvaltningen gjennom Lånekassen:

Tabell 10.1: Antall låntakere og gjeld til Lånekassen

	I tildelings-fasen	Under tilbake-betaling	Totalt
Antall låntakere per 31.12.98	162 849	439 105	601 954
Samlet gjeld (rentebærende lån + renter) per 31.12.98 i mill kr	15 736	45 203	60 939
Gjennomsnittsgjeld ca. i kroner	64 390	103 000	

Kilde: Lånekassen

Tabell 10.2: Noen hovedtall ved låneforvaltningen i Lånekassen

Hvor stor prosent av befolkningen har gjeld i Lånekassen?	15 %
Gjennomsnittsgjeld per norsk statsborger ca. i kroner	13 700
Totale innbetalinger i 1998 i mill. kroner	5 475
Innbetalingenes andel av samlet gjeld til Lånekassen	9,0 %
Ekstraordinære innbetalinger i 1998 i mill. kr	1 217
Andel ekstraordinære innbetalinger av totale innbetalinger	22,2

Kilde: Lånekassen

10.1.3 Oversiktsfordelinger

Tabellene nedenfor viser på hvilken måte utdanningsgjelden er fordelt med hensyn noen sentrale forhold,- alder, gjeldsnivåer, kjønn og geografisk fordeling i Norge.

Tabell 10.3: Aldersfordeling blant alle tilbakebetalere per 31.12.98

	Antall	Prosent
15-29	196 104	44,7
30-39	164 701	37,5
40-49	67 424	15,4
50-59	10 213	2,3
60-	663	0,1
Sum	439 105	100,0

Kilde: Lånekassen

Som det fremgår av tabell 10.3 er 82,2 pst. av tilbakebetalerne under 40 år. De er yngre enn for eksempel i Sverige og Danmark. Dette har sammenheng med at man i disse landene i en rekke år har hatt en egen studiestøtte for voksne. Sett i lys av de foreliggende forslag til reformer innenfor videre- og etter-

utdanning vil det være grunn til å anta at det blir en eldre alderssammensetning av låntakermassen i årene fremover.

Tabell 10.4: Gjeldsfordeling blant alle tilbakebetalere per 31.12.98

	Antall	Prosent
1- 19 999	57 734	13,1
20 000- 49 999	94 618	21,5
50 000- 99 999	98 226	22,4
100 000-149 999	73 824	16,8
150 000-199 999	52 497	12,0
200 000-299 999	53 617	12,2
300 000-	8 589	2,0
Totalt	439 105	100,0

Kilde: Lånekassen

Som det fremgår av tabell 10.4 består 57 pst. av gjelden av lån under kr 100 000. I alt 85,8 pst. av låntakerne har utdanningsgjeld under 200 000 kroner.

Tabell 10.5: Fordeling av utdanningsgjeld på kjønn (tilbakebetalere)

	Antall	Gj.snitt	Totalt (i tusen kr)
Mann	222 000	106 240	23 585 880
Kvinne	217 000	100 060	21 712 640
Totalt	439 000	106 300	45 298 520

Kilde: Lånekassen

Som det fremgår av tabell 10.5 er det en relativt lik fordeling av utdanningsgjeld mellom menn og kvinner. Menn er litt flere og har litt høyere gjeld.

Som det fremgår av tabell 10.6, er gjennomsnittsgjelden størst for låntakere som er bosatt i utlandet. I Norge ser det ut til å være en tendens til at gjennomsnittsgjelden er størst i byer og sentrale strøk, mens den er noe mindre ute i distriktene. At gjelden er minst i Finnmark, har sammenheng med ettergivelsesordningen av utdanningslån for denne regionen.

Tabell 10.6: Fordeling av utdanningsgjeld på fylker i Norge [1] ***(tilbakebetalere)***

	Antall	Gj.snitt	Totalt
Østfold	17 245	91 749	1 582 214
Akershus	45 102	105 044	4 737 685
Oslo	81 583	130 687	10 661 871
Hedmark	13 103	90 305	1 183 265
Oppland	11 811	87 766	1 036 603
Buskerud	18 484	94 680	1 750 065
Vestfold	18 303	91 678	1 677 990
Telemark	11 998	89 007	1 067 901
Aust-Agder	7 973	88 669	706 958
Vest-Agder	11 610	93 425	1 084 664
Rogaland	30 736	101 231	3 111 435
Hordaland	44 809	104 811	4 696 491
Sogn og Fjordane	7 822	90 698	709 441
Møre og Romsdal	21 243	89 536	1 902 006
Sør-Trøndelag	28 076	103 635	2 909 658
Nord-Trøndela	10 189	85 021	866 278
Nordland	22 266	88 699	1 974 977
Troms	17 836	96 978	1 729 692
Finnmark	9 705	74 251	720 607
Svalbard	143	99 580	14 240
Utlandet	9 068	143 703	1 303 100
Totalt	439 105	103 454	45 427 141

Kilde: [1] Lånekassen, beløp i tusen-l kroner

10.1.4 Eksempler på nedbetaling av utdanningslån

Tabell 10.7 viser hvordan betalingsvilkår og nedbetalingen vil forløpe for visse typiske utdanningslån.

Tabell 10.7: Nedbetaling ved ulike gjeldsstørrelser[1]

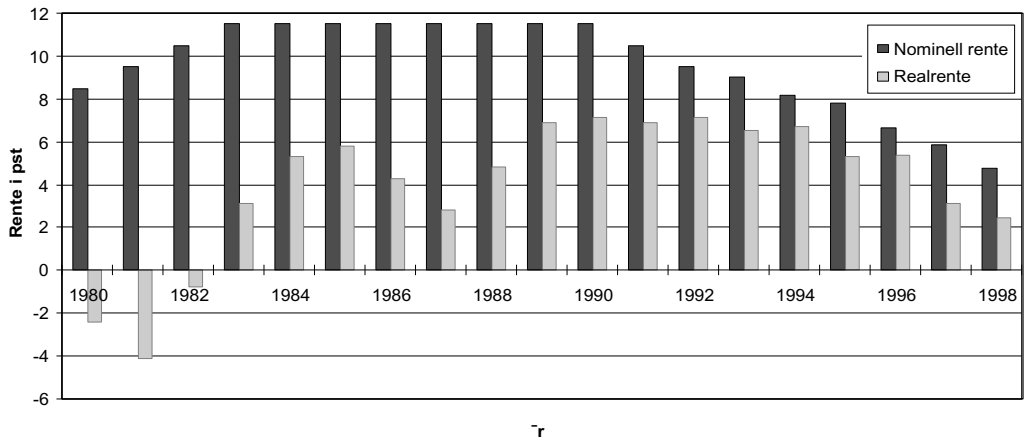
Gjeld ved avsluttet utdanning	Renter i betaling-spause 7 md.	Termin Beløp	Nedbet. tid inkl. betal-ingspause	Rentesrente i alt	Renter i alt	Totalt å inn-betale
25 000	1061	2050	4 år 2 md.	11	4 261	29 261
50 000	2122	2120	8 år 5 md.	22	17 787	67 787
75 000	3182	2712	10 år 5 md.	41	33 361	108 361
100 000	4243	3205	12 år 5 md.	62	53 767	153 767
150 000	6365	4028	16 år 8 md.	126	111 826	261 826
200 000	8486	4879	20 år 2 md.	215	185 292	385 292
250 000	10 608	6099	20 år 2 md.	269	234 592	484 592
300 000	12 730	7319	20 år 2 md.	321	277 892	577 892

[1] Forutsetter avsluttet utdanning 1.1.1999 og 7,2 pst. Rente

10.1.5 Rentevilkår

Utdanningslånet er rentefritt i utdanningstiden. Lånet settes rentebærende fra første månedsskifte etter avsluttet utdanning. Fra 1. januar 1998 forrentes lånet etter markedsrenten på utvalgte statspapirer og nedbetales som et ordinært annuitetslån, med en maksimal nedbetalingstid på 20 år. Fra 1. juli 1999 kan låntakerne velge mellom en flytende rente, som fastsettes på grunnlag av gjennomsnittsrenten for statssertifikater med gjenstående løpetid fra 0-3 måneder eller en fastrente med 3 års bindingstid. Fastrenten fastsettes på grunnlag av gjennomsnittsrenten for statsobligasjoner med gjenstående løpetid på 3 år. I tillegg til renten på statspapirene er det lagt til 1 prosent til delvis dekning av administrasjon og tap.

Figur 10.1 viser utviklingen av *nominell rente og realrente* i Lånekassen.



Figur 10.1 Utviklingen i utlånsrenten 1980-1998

Som det fremgår av figuren, var det negativ realrente i de tre første årene på 1980-tallet. Størst realrente var det på slutten av 1980-tallet og i den første halvdelen av 1990-tallet.

10.1.6 Betalingslettelser under tilbakebetalingen av utdanningslån

I regelverket for tilbakebetaling er det etablert et sosialt sikkerhetsnett som skal sikre at låntakere med betalingsvansker skal ha muligheter for betalingslettelser. Sikkerhetsnettet består av muligheter for betalingsutsettelser og nedsettelse av terminbeløp, rentefritak under tilbakebetalingen av utdanningslån og hel eller delvis ettergivelse av utdanningslån.

10.1.7 Betalingsutsettelse på grunnlag av en utdanningssituasjon

Ikke så sjelden kan en låntaker velge å fortsette en utdanningen uten å søke om støtte i Lånekassen. Dersom Lånekassen kunne tildele støtte til denne nye utdanningen, har vedkommende også rett på betalingsutsettelse, i så lang tid som det ville kunne ha vært tildelt støtte. Betalingsutsettelse blir i denne sammenheng vurdert uavhengig av vedkommendes inntekt eller formue.

Ved deltidsutdanning kan det innvilges betalingsutsettelse i til sammen to år når brutto månedsinntekt er kr 14 120 (1999) eller mindre. Forutsetningen er at vedkommende kunne ha vært tildelt støtte til deltidsutdanningen.

For låntakere som befinner seg i en fulltids utdanning, men der Lånekassen ikke kan tildele støtte, vil det kunne innvilges betalingsutsettelse i to år uansett om utdanningen er omfattet av støtteordningen, eller om vedkommende befinner seg i en utdanning som ikke omfattes av Lånekassens støtteordninger. Forutsetningen er at de ikke har en brutto månedsinntekt som er høyere enn kr 14 120 (1999).

10.1.8 Betalingsutsettelse på grunnlag av sosiale og økonomiske årsaker

Det kan innvilges betalingsutsettelse av sosiale og økonomiske årsaker når inntekten er under kr 14 120 per måned (1999). Følgende årsaker gir grunnlag for utsettelse:

- når inntektssvikten skyldes sykdom, medisinsk rehabilitering, yrkesrettet attføring og arbeidsledighet
- når låntaker er enslig forsørger med barn under 10 år
- når låntakeren forsørger ektefelle/partner/samboer og barn under 10 år
- når låntakeren er enslig og i fulltids arbeid

Det kan videre innvilges betalingsutsettelse i et halvt år når en låntaker kommer i en vanskelig økonomisk situasjon som vedkommende ikke kunne forutse. Fra 1. januar 1999 er det også åpnet for å kunne innvilge utsettelse med halve terminbeløpet i inntil to år. I de siste tilfellene kan det innvilges utsettelse uten hensyn til låntakerens inntekt. Rent unntaksvis kan det gis utsettelse med én termin, slik at det forfaller dobbelt terminbeløp ved neste forfall.

Betalingsutsettelser påvirker ikke nåverdien av innbetalingene. Som sådan må de betraktes som likviditetslettelser mer enn som subsidier fra staten. Utsettelsene fører til at innfrielsestidspunktet endrer seg og at samlede renteinnbetalinger øker. Tabell 10.8 illustrerer virkningene av ulike former for betalingsutsettelser for et lån på kr 200 000.

Tabell 10.8: Virkninger av betalingsutsettelser for et lån på kr 200 0001

Lån kr 200 000	Nedbetalingstid	Effektiv rente	Samlet betaling av renter	Samlet betaling i alt
Ingen utsettelse	20 år 2 md.	7,48 %	Kr 185 292	Kr 385 292
To hele uts. tidlig i nedbetalingen	22 år 5 md.	7,47 %	Kr 217 565	Kr 417 565
Fire hele uts. tidlig i nedbetalngstiden	24 år 11 md.	7,46 %	Kr 255 563	Kr 455 563
En uts. av halve terminbeløpet	20 år 8 md.	7,47 %	Kr 192 831	Kr 392 831
To uts. av halve terminbeløpet	21 år 5 md.	7,47 %	Kr 200 664	Kr 400 664
Fire uts. av halve terminbeløpet	21 år 11 md.	7,47 %	Kr 208 603	Kr 408 603
Åtte uts. av halve termbel.	22 år 5 md.	7,47 %	Kr 216 857	Kr 416 857

[1] Forutsetter avsluttet utdanning 1.1.1999 og 7,2 pst. rente

Lånekassen har i 1998 hatt en nedgang i antall søknader om betalingslettelse. Det kom inn ca. 130 000 søknader mens det tilsvarende tall for 1997 var 146 000. Inklusive rentefritak ble det i 1998 gitt betalingslettelser til i alt 66 999 låntakere mot 75 719 i 1997. Den viktigste årsaken til betalingslettelse er arbeidsledighet (14 105). Deretter følger låntakere i selvfinansiert støtteberettiget utdanning (12 996), sykdom (7 464) og omsorgsplikter (6 758).

10.1.9 Nedsettelse av terminbeløp etter INTB

I 1989 ble det etablert en ordning med inntektsavhengig nedsettelse av terminbeløp (INTB) for låntakere med terminbeløp som er større en 6 pst. av brutto årsinntekt. I hovedsak er dette et spørsmål om likviditetslettelse, der den enkelte, innenfor visse rammer, kan skyve belastningen ved å betjene lånet noen år fremover. En liten rentefordel gjør at effektiv rente blir lavere, men samlet rentegjeld blir større på grunn av lengre nedbetalingstid.

I 1998 var det 2 466 låntakere som fikk nedsatt terminbeløp etter denne ordningen med i alt 17,9 mill. kroner.

10.1.10 Rentefritak på grunnlag av en utdanningssituasjon

Når låntakeren tar en selvfinansiert fulltidsutdanning og har rett til støtte, kan det innvilges rentefritak i så lang tid som det kunne vært tildelt støtte. I denne sammenheng vurderer ikke Lånekassen spørsmålet om søkerens inntekt eller formue. Privatister kan likevel belastes med renter dersom de ikke har tilfredsstillende faglig progresjon.

For deltidsstudenter kan det innvilges rentefritak når Lånekassen kunne vært tildelt støtte og inntekten er brutto kr 10 900 (1999) eller mindre. Det blir også gitt rentefritak under praksis som er en obligatorisk del av studieplanen, og som det kunne vært tildelt støtte til.

10.1.11 Rentefritak på grunnlag av sosiale og økonomiske årsaker

Det kan innvilges rentefritak av sosiale og økonomiske årsaker når brutto inntekt er under kr 10 900 per måned. Inntektssvikten må ha hatt følgende årsaker:

- førstegangs militær- eller siviltjeneste
- sykdom, medisinsk rehabilitering eller yrkesrettet attføring
- registrert arbeidsledighet
- svangerskap, fødsel eller omsorgspermisjon etter fødsel
- tillitsverv i landsomfattende elev- eller studentorganisasjon
- omsorgsarbeid for barn under 10 år eller omsorg for uføre eller eldre med stort pleiebehov i nærmeste familie

Det kan også innvilges rentefritak når låntakeren har fulltidsarbeid eller har sonet i fengsel eller sikringsanstalt i sammenhengende 12 måneder når brutto arbeidsinntekt er kr 7 720 (1999) per måned eller lavere. Rentefritak på grunnlag av omsorg, fulltidsarbeid og soning blir sett i sammenheng med ektefellens eller samboerens inntekt.

Rentefritak påvirker nåverdien av innbetalingen og er i prinsippet å betrakte som offentlige subsidier. Rentefritak innebærer offentlige kostnader på samme måte som ved stipendtildeling. Tabell 10.9 illustrerer virkningene av rentefritak, med og uten betalingsutsettelse, ved et lån på kr 200 000.

Tabell 10.9: Virkningene av rentefritak ved et lån på kr 200 000[1]

Lån kr 200 000	Nedbetalingstid	Effektiv rente	Samlet betaling av renter	Samlet betaling i alt
Uten rentefritak eller betalingsutsettelse	20 år 2 md.	7,48	185 292	385 292
Rentefritak i et år uten betalingsutsettelse	17 år 8 md.	6,47	133 251	333 251
Rentefritak og betalingsutsettelse i et år	21 år 2 md.	6,65	185 292	385 292

[1] Forutsetter avsluttet utdanning 1.1.1999 og 7,2 pst. rente

I 1998 ble det innvilget rentefritak under tilbakebetaling på ialt 169,1 mill. kroner til i alt 29 014 låntakere. Tilsvarende tall i 1997 var 259 mill. kroner. Nedgangen skyldes i hovedsak en lavere rente og et bedre arbeidsmarked. Den viktigste årsaken til rentefritak er arbeidsledighet (8 070). Deretter følger låntakere i selvfinansiert støtteberettiget utdanning (6 179), sykdom (4 504) og omsorgsplikter (3 965).

10.1.12 Avskrivninger og ettergivelser

Som en del av støtteordningen er det i Lånekassen åpnet for at kunder som fyller noen vilkår, skal kunne få avskrevet helt eller delvis utdanningslån. For noen av disse er det et definisjonsspørsmål om vi ser på det som stipend eller avskrivning, mens andre er knyttet til forutsetninger under tilbakebetaling av utdanningslån. Følgende former eksisterer:

- ettergivelse på bakgrunn av langvarige studier
- ettergivelse av lån for kvotestudenter

- ettergivelse for låntakere som er bosatt i Nord-Troms og Finnmark
- ettergivelse for leger i visse kommuner
- ettergivelse for uføre
- ettergivelse ved dødsfall
- avskrivninger som tap
- tapsutsatte fordringer.

Ettergivelse på bakgrunn av langvarige studier

På slutten av 1980-tallet var det en viss bekymring for rekrutteringen til visse hovedfag innenfor høyere utdanning i Norge. Som en konsekvens av dette ble det lagt inn visse incitamenter i støttesystemet som skulle motivere for å ta hovedfag. Med virkning fra skoleåret 1989-90 ble det etablert en ordning med delvis ettergivelse av gjeld for låntakere som hadde avsluttet visse hovedfag. Denne ordningen er fortsatt i virksomhet, og i 1998 fikk 4 913 kunder ettergitt lån for i alt 170,1 mill. kroner etter denne ordningen.

Ettergivelse av lån for kvotestudenter

Lånekassen tildeler støtte til statsborgere fra Øst-Europa og utviklingsland som er tatt opp på kvoteprogram. Støtten blir tildelt som lån og stipend, men hvis låntakeren reiser tilbake til hjemlandet og bosetter seg der, kan lånet bli ettergitt. Ordningen er ny, og det er ikke registrert avskrivninger for 1997. Per 31.12.98 var det avskrevet lån med en samlet verdi av 7,4 mill. kroner. Ordningen med ettergivelser er satt i sammenheng med Norges bistand til kompetanseoppbygging og utvikling i utviklingsland.

Ettergivelse for låntakere som er bosatt i Nord-Troms og Finnmark

Som en del av en distriktspolitisk tiltakspakke for de nordligste deler av landet ble det fra 1988 etablert en ordning med hel eller delvis ettergivelse av hovedstolen for låntakere som bosatte seg og hadde arbeid innenfor denne regionen. I 1998 fikk 8 871 kunder ettergitt lån for i alt 81,6 mill. kroner etter denne ordningen.

Ettergivelse for leger i visse kommuner

For å sikre legedekningen i visse utkantdistrikter ble det fra 1992 etablert en ordning med hel eller delvis ettergivelse av hovedstolen etter de samme regler som gjaldt for ordningen i Nord-Troms og Finnmark. I 1998 var det ingen person som har fått ettergitt lån etter denne ordningen. Så langt i 1999 er det 1 person som har fått ettergitt kr 17 000.

Ettergivelse for uføre

I regelverket for tilbakebetaling av utdanningslån er det lagt inn et sikkerhetsnett som skal sikre at låntakere med varig svekket betalingsevne skal få redusert belastningen ved tilbakebetaling av sitt utdanningslån. Låntakere som har fått innvilget uførepensjon, kan få innvilget hel eller delvis ettergivelse på grunn av uførhet, behovsprøvd mot den enkeltes inntekt. I 1998 ble det i alt ettergitt lån til 1 216 låntakere med et beløp tilsvarende 81,5 mill. kroner etter denne ordning.

Ettergivelse ved dødsfall

Utdanningslånet har innebygget en gjeldsforsikring ved dødsfall. I 1998 ble det ettergitt i alt 35,1 mill. kroner på grunn av dødsfall. I alt omfattet dette 437 låntakere.

Avskrivninger som tap

Akkumulering av tapsutsatte fordringer gjennom en rekke år gjorde at det i 1995 ble bevilget 2 mrd. kroner over statsbudsjettet til avskrivning av tap.

Når det gjelder innkreving av misligholdte lån, har Lånekassen etablert et samarbeid med Statens innkrevingssentral (SI). Lånekassen benyttet SI som namsmann og som innkrever av fordringer som vedvarende er misligholdt. Etter gjeldende regler skal fordringer som er oversendt til SI på permanent basis, avskrives som tapt i det enkelte år. I 1998 overførte Lånekassen til SI på permanent basis i alt 1 436 saker med en samlet gjeld på ca. 168,8 mill. kroner.

Tapsutsatte fordringer

Det vil være en betydelig forskjell på den fordringsmassen som vurderes som tapt/usikker, og fordringer som oppfyller kriteriene for permanent oversending til SI og dermed regnskapsføres som tap i det enkelte år.

Lånekassen kartlegger hvert år den del av fordringene som må betraktes som tapt/usikre. Ved årets utgang utgjorde dette ca. 3,76 mrd. kroner fordelt på 38 971 personer, en økning med 2 145 låntakere og om lag 223 mill. kroner sammenliknet med forrige år. Hensikten med kartleggingen er å fremskaffe et bilde av det fremtidige tapspotensialet i Lånekassen. Kartleggingen bygger på et sett kriterier og innebærer en betydelig grad av usikkerhet.

10.2 Aktuelle problemstillinger

10.2.1 Generelt

Kostnadene til dekning av utgifter til livsopphold under utdanningen er delt mellom samfunnet og den enkelte. Gjennom årene har det vært en debatt om samfunnets investering skal settes inn i tildelingsfasen, normalt i form av stipend og rentestøtte, eller i tilbakebetalingsfasen i form av ulike muligheter for betalingslettelser og ettergivelse av lånet. Som argument for innsats i tildelingsfasen er det ofte anført at dette skaper større sikkerhet og forutsigbarhet for den enkelte. Som argument for å legge de offentlige kostnadene til tilbakebetalingsfasen er det ofte anført at det da er lettere å tilpasse de offentlige subsidier til den enkeltes avkastning av utdanningen.

Det er mulig å tenke seg rendyrkede modeller for begge løsninger. Dagens utdanningsfinansiering i Norge er imidlertid et blandet system. Samfunnets investering skjer i hovedsak i form av stipend og rentfritak under utdanningen. Men samtidig ligger det betydelige elementer av offentlige kostnader i mulighetene for rentefritak og hel eller delvis ettergivelse av utdanningsgjeld.

Utvalget er generelt bedt om å legge vekt på behovet for forenklinger i støttesystemet. I mandatet heter det videre at utvalget skal «...drøfte og fremme forslag til mer fleksible betalingsvilkår tilpasset låntakernes behov og økonomiske evner samtidig som tilbakebetalingsordningen må bidra til å redusere Lånekassens tap». Utvalget er med dette invitert til en bred drøfting

rundt form og innretning på lånevilkårene. På denne bakgrunn er diskusjonen av aktuelle problemstillinger rundt lånevilkårene i Lånekassen delt inn i følgende problemstillinger:
- rentevilkår i Lånekassen
- rentefritak i utdanningsperioden
- markedsbestemt eller politisk fastsatt rente
- subsidiert eller ikke-subsidiert rente
- fastrente i Lånekassen
- gradert rentefritak
- mer fleksible betalingsvilkår
- overgangen mellom utdanning og arbeidsliv, «livsfaseklemma»
- ulike måter å forbedre INTB på
- avvikling av INTB-ordningen
- studielønn eller IATB
- ettergivelse av lån for låntakere i Finnmark, Nord-Troms og andre regioner i Norge
- mislighold og tap, ny inkassostrategi
- tilbakebetaling fra utlandet
- statslån eller statsgaranterte lån
- et strategisk dilemma

10.2.2 Rentevilkår i Lånekassen

I det offentlige ordskiftet om utdanningsstøtten er det et tema som har vært dominerende når det gjelder vilkårene for låneopptak i Lånekassen, dvs. spørsmålet om rentevilkårene. Og det er naturlig fordi dette er det element i støtteordningen som har størst betydning for kostnadsdelingen mellom det offentlige og den enkelte. Nedenfor er det redegjort for følgende problemstillinger knyttet til rentevilkårene i Lånekassen:
- rentefritak i utdanningsperioden
- markedsbestemt eller politisk fastsatt rente
- spørsmål rundt flytende og fast rente
- rentefritak under tilbakebetaling av utdanningslån

10.2.3 Rentefritak i utdanningsperioden

Skal en ha full oversikt over rentevilkårene for lån gjennom Lånekassen, må en ta hensyn til hva som skjer fra det øyeblikket lånet er tatt opp. Norge er et av de få land i verden som ikke beregner renter på utdanningslånet i studietiden. Rentefritaket er en form for skjult subsidie fra staten som kommer studentene til gode, og mest for de som har høyt lån og langvarige studier. Dette fører til at effektiv rente på lånet fra låneopptak vanligvis vil være ca 1,8-2,4 pst. under nominell rentesats. Hvor lav effektiv rente vil være, vil være avhengig av hvor lang utdanning den enkelte tar, og hvor stort lånet er.

Tabell 10.10 viser effektiv rente ved låneopptak og etter avsluttet utdanning for ulike gjeldsstørrelser og utdanninger.

Tabell 10.10: Eksempler på effektiv rente[1]

Lån	Effektiv rente fra 1. låneoppta	Effektiv rente fra avsluttet utdanning
25 000	5,99 %	8,16 %
50 000	5,89 %	7,77 %
75 000	5,56 %	7,64 %
100 000	5,73 %	7,57 %
150 000	5,65 %	7,51 %
200 000	5,54 %	7,48 %
250 000	5,28 %	7,46 %
300 000	5,05 %	7,45 %

[1] Forutsetter avsluttet utdanning 1.1.1999 og 7,2 pst. rente

Rentefritaket under utdanning er kostnad for staten eller en «skjult» subsidie på linje med stipend. Det oppstår behov for en rentestøtte som bevilges hvert år over statsbudsjettet.

Beregningen av denne rentestøtten har ikke vært helt uproblematisk, noe som bl.a skyldes en mellomregning mellom Lånekassen og statskassen. Lånekassen låner penger av statskassen som lånes videre til låntakerne. Kostnaden for statsbudsjettet ved Lånekassens utlån er avhengig av differansen mellom utlånsrentene i Lånekassen og den renten staten selv oppnår i sertifikat- og obligasjonsmarkedene. Innlånsrenter i statsbankene er hjelpestørrelser som illustrerer økonomiske størrelser og tjener som beslutningsgrunnlag for politiske vedtak. Det har vært debatt om nivået på den renten som Lånekassen betaler til statskassen. Det sentrale spørsmålet har vært om rentenivået skal uttrykke statens langsiktige lånekostnader, eller om en skal legge til grunn de kostnader staten vil ha ved opptak av lån i markedet i dag.

Fra 1999

Fra 1. januar 1997 ble innlånssystemet i Husbanken og Landbruksbanken lagt om til et system der innlån fra staten ble tilpasset bankenes utlån. En annen måte å si det på er at statens renteinntekter fra bankene per definisjon er satt lik bankens egne renteinntekter fra låntakerne. Fra 01.01.99 er det innført et tilsvarende system for Lånekassen.

Etter dette vil rentestøtten i Lånekassen bestå av rentefritaket under utdanning og rentefritak som er innvilget under nedbetaling av utdanningslånene. Dersom en legger til grunn at statens kostnader skal ta utgangspunkt i kostnadene ved å ta opp lån i *dagens sertifikatmarked*, så er kostnaden av rentefritaket under utdanning for 1999 anslått til ca 1 400 mill. kroner. Ved denne beregningsmåten vil den kostnaden som knytter seg til den generelle differansen mellom innlåns- og utlånsrente i Lånekassen, være helt borte.

Lånene i Lånekassen har alltid vært rentefrie i utdanningsperioden. Av de utdanningssøkende har dette vært oppfattet som en hevdvunnen rettighet og som en egen kvalitet ved utdanningsfinansieringen i Norge. I Norden er Norge alene om ikke å beregne renter i utdanningsperioden.

Usikre atferdsendringer

Det knytter seg betydelig usikkerhet til virkningene av et system med renter i studietiden. På denne ene siden er det mulig å hevde at ordningen med rentefritak kan føre til en unødig forlengelse av utdanningen. Selve den kumulative innretningen på rentesubsidien trekker i denne retningen. På den annen side er det liten grunn til å tro at studenter i stor grad bevisst velger å forsinke studieavslutningen for å kunne ta ut denne rentesubsidien, da dette neppe er privatøkonomisk lønnsomt. Ved innføring av renter i studietiden vil valget for den enkelte stå mellom å forsere utdanningen, og på den måten redusere gjeldsbelastningen, eller å finansiere utdanningen med deltidsarbeid, med de negative virkninger dette kan ha på gjennomføringen av utdanningen. Trolig vil vi erfare begge virkningene. Noen vil forsere utdanningen, noen vil velge deltidsarbeid. Det er vanskelig å si noe sikkert om den samlede nettovirkning. I St.meld. nr. 14 (1993-94) la departementet avgjørende vekt på denne usikkerheten og antok at nettovirkningen av renter i utdanningstiden ville være liten. På denne bakgrunn foreslo departementet å beholde dagens rentefritak. Forslaget fikk tilslutning under behandlingen i Stortinget.

Tekniske omfordelingsmodeller

For den enkelte student har rentefritaket en kumulativ effekt - verdien av det øker med høyere gjeld og antall år i utdanning. Det er ulike måter for å illustrere hvordan en omfordeling av rentefritak i utdanningsperioden til høyere stipendiering vil kunne slå ut. I denne sammenheng er det valgt å illustrere dette ved fire modeller:

- dagens ordning
- omfordeling med stigende stipendandel
- omfordeling med fast stipendandel
- delvis omfordeling med redusert rente og fortsatt rentestøtte

Renter i tilbakebetalingen justeres kvartalsvis. Dette vil være svært vanskelig å gjennomføre for renteberegningen i tildelingsfasen. I eksemplene som er vist her, har man forutsatt samme rentebelastning gjennom hele studietiden. For øvrig er det gjort følgende forutsetninger:

- rente gjennom hele studieforløpet: 7,8 pst.
- det regnes ikke rentesrente.
- kostnadsnorm er satt lik for alle eksempler og det tas utgangspunkt i kostnadsnormen for undervisningsåret 1998-99
- kostnadsnormen justeres årlig med 3,3 pst.

Tabell 10.11: Modell A Dagens ordning

År	Kostnads-norm	Lån	Stipend	Stipendan-del	Rentestøtte	Subsidie	Gjeldsstol
1	64 100	44 850	19 250	30,0 %	3 498	22 748	44 850
2	66 215	46 351	19 865	30,0 %	7 114	26 979	91 201
3	68 400	47 880	20 520	30,0 %	10 848	31 368	139 081
4	70 658	49 460	21 197	30,0 %	14 706	35 903	188 541
5	72 989	51 093	21 897	30,0 %	18 691	40 588	239 634
6	75 398	52 779	22 619	30,0 %	22 808	45 427	292 412
7	77 886	54 520	23 366	30,0 %	27 061	50 427	346 933

Modell A viser dagens ordning der rentestøtten øker for hvert år. Kunden har mottatt maksimalt i lån og stipend fra Lånekassen i syv år. Dette utgjør totalt 347 000 kroner i lån, 149 000 kroner i stipend og 105 000 kroner i rentestøtte.

Hvis vi så tenker oss en ordning hvor den stigende rentestøtte ble erstattet med *stigende stipendandel* og markedsrente i studieperioden, vil dette kunne illustreres på følgende måte:

Tabell 10.12: Modell B. Markedsbasert rente i studietiden - trappestipend

År	Kostnads-norm	Lån	Stipend	Stipendan-del	Rentestøtte	Subsidie	Gjeldsstol
1	64 100	41 352	22 748	35,5	0	3 225	44 577
2	66 215	39 237	26 978	40,7	0	6 286	90 100
3	68 400	37 032	31 368	45,9	0	9 174	136 306
4	70 658	34 754	35 904	50,8	0	11 885	182 946
5	72 989	32 401	40 588	55,6	0	14 413	229 759
6	75 398	29 970	45 428	60,3	0	16 750	276 480
7	77 886	27 460	50 427	64,7	0	18 892	322 832

I *Modell B* har man forutsatt at rentestøtte beregnet ut fra dagens kostnadsnorm skal gis som økt utdanningsstipend. Kunden blir belastet renter i studietiden. Dette gir økende stipendbeløp for økende akkumulert gjeld. Da lånestørrelsen justeres ut fra kostnadsnorm og stipendstørrelse, vil lånet bli lavere for hvert år i utdanning. Gjeldsstolen viser lån + renter. Studenten mottar i dette tilfellet totalt 242 000 kroner i lån, 253 000 kroner i stipend og blir belastet med renter på 81 000 kroner. Av tekniske grunner vil ikke samlet gjeld være nøyaktig lik. Sett i forhold til dagens ordning vil det bli noe oversubsidiering fra statens side ved Modell B. Modellen illustrerer likevel hvordan stipendandelen kan komme opp i ca. 65 pst. etter 7 års utdanning.

Hvis vi ikke omfordeler i form av økende stipendandel, men forutsetter at de ca. 1,2 mrd. kroner som ligger i dagens rentestøtte ble fordelt som en *fast stipendandel*, er dette illustrert i *modell C* på følgende måte:

Tabell 10.13: Modell C. Markedsbasert rente i studietiden - Rentestøtte gjøres om til økt stipendandel for alle

År	Kostnads-norm	Lån	Stipend	Stipendandel	Rentestøtte	Subsidie	Gjeldsstol
1	64 100	37 830	26 270	41,0 %	0	2 951	40 781
2	66 215	39 078	27 137	41,0 %	0	5 999	85 858
3	68 400	40 368	28 033	41,0 %	0	9 148	135 373
4	70 658	41 700	28 958	41,0 %	0	12 400	189 473
5	72 989	43 076	29 913	41,0 %	0	15 760	248 309
6	75 398	44 498	30 900	41,0 %	0	19 231	312 038
7	77 886	45 966	31 920	41,0 %	0	22 816	380 820

Rentestøtten er her omfordelt til økt stipendandel. Stipendandelen kan heves til ca. 41 pst. og holdes jevn under utdanningen. Det beregnes som i Modell B renter i studietiden. Kostnadsnormen er lik dagens kostnadsnorm. Dette og det forhold at stipendandelen ikke er økende, gjør at studenten vil ha en høyere gjeld ved endt utdanning enn i de to forrige modellene. I forhold til dagens ordning vil denne modellen være mest gunstig for studenter med korte studier og lave lån. Studenten mottar totalt 293 000 kroner i lån, 203 000 kroner i stipend og belastes med 88 000 kroner i renter.

Hvis vi sier at det ikke skal være markedsrente i utdanningsperioden, men en lavere subsidiert rente og samtidig forutsetter samme stipendandel, er dette illustrert i *modell D* på følgende måte:

Tabell 10.14: Modell D. Delvis rentestøtte i studietiden (rentebelastning 4 pst.)

År	Kostnads-norm	Lån	Stipend	Stipendandel	Rentestøtte	Subsidie	Gjeldsstol
1	64 100	41 345	22 756	35,5 %	1 571	1 654	42 998
2	66 215	42 709	23 506	35,5 %	3 194	3 362	89 069
3	68 400	44 118	24 282	35,5 %	4 871	5 127	138 314
4	70 658	45 574	25 083	35,5 %	6 602	6 950	190 838
5	72 989	47 078	25 911	35,5 %	8 391	8 833	246 749
6	75 398	48 632	26 766	35,5 %	10 239	10 778	306 159
7	77 886	50 237	27 650	35,5 %	12 148	12 788	369 184

Det er her tenkt at studenten delvis rentebelastes under studietiden. Det er valgt en rentebelastning på 4 pst. (lik rentenivået i Danmark). På denne måten vil støttemottakeren oppnå en noe høyere stipendandel, samtidig som støttemottakeren aktivt tar del i kostnaden ved låneopptak. Dersom studenten igjen tar ut maksimal støtte, vil han/hun motta 320 000 kroner i lån, 176 000 kroner i stipend, ha en rentestøtte på i alt 47 000 kroner og belastes med 50 000 kroner i renter.

10.2.4 Markedsbestemt eller politisk fastsatt rente

Etter at utdanningen er avsluttet påløper, det renter på studielånet, på samme måte som for andre lån. Det har vært en betydelig offentlig interesse rundt spørsmålet om hvordan denne renten skulle fastsettes og, selvsagt, hvor høy den skulle være.

Tidligere var det de politiske myndigheter som fastsatte renten, som regel i sammenheng med budsjettdebattene i Stortinget. Til grunn for denne formen for fastsettelse av utlånsrenten lå en blanding av markedsvurderinger og rimelighetsvurderinger av hvordan studielånsrenten burde være i forhold til renten i det private marked. Siden kostnadene ved renteendringer er relativt betydelige, kunne disse ha stor betydning i forbindelse med budsjettprosessen i departementet og Stortinget.

I flere sammenhenger ble spørsmålet om en mer automatisk regulering av renten tatt opp. Ved behandlingen av revidert budsjett for 1997 (Innst. S. nr. 295 (1996-97) viste et flertall i finanskomiteen til det system for rentefastsettelse som var innført for låntakere i Husbanken, ved at kundene automatisk får sine lån regulert ved endringer i markedsrentene. Flertallet i komiteen mente at et tilsvarende system burde innføres i Lånekassen, og at studielånsrenten skulle bestemmes ut fra statens innlånskostnad, pluss et påslag for administrasjonskostnader.

Fra 1. januar 1998 følger utlånsrenten i Lånekassen utviklingen av gjennomsnittsrenten på statssertifikater med gjenstående løpetid fra 0 til 3 måneder og fastsettes for et kvartal av gangen. Med dette fikk Lånekassen fastsatt renten på samme måte som Husbanken. Men mens Husbanken har et tillegg på 0,5 pst. til delvis dekning av administrasjonskostnader og tap, er denne rentemarginen satt til 1 pst. for lån i Lånekassen. Fra myndighetenes side er dette begrunnet med at lån i Lånekassen er usikret og, at det således påløper større tap enn i Husbanken.

Lånekassen er ikke en kommersiell bank

Viktigere enn selve overgangen er imidlertid selve det prinsippet som ligger til grunn for utlånsrenten i Lånekassen. I det private marked er det en rentemargin mellom innlåns- og utlånsrente som bankene tjener penger på. Slik er det ikke i Lånekassen. Det er ikke slik at Lånekassen låner penger av staten til en rimeligere pris enn de lånes ut for. I dagens system er det er ikke noen rentemargin som staten tjener penger på, slik det er i det private bankvesen. Prinsippet bak dagens ordning er at lånet skal forrentes etter de kostnader staten har ved låneforvaltningen. Det er altså en form for «selvkostvurdering» som legges til grunn. Lånet finansieres gjennom låneopptak i markedet, og det forrentes til den renten staten må betale for visse statspapirer.

Prinsippet innebærer at den enkelte låntaker har fordel av den kredittverdighet som staten har i markedet. Og den norske stat vil trolig, i overskuelig fremtid, være meget kredittverdig. At den enkelte kan nyte godt av statens kredittverdighet, er gunstig for låntakerne i Lånekassen, men det er i prinsippet ingen kostnad for staten. Med dette utgangspunktet er det liten grunn til å være redd for at utlånsrenten i Lånekassen vil ligge over selv gunstige lån i det private marked. Kostnadene for staten ligger i administrasjon av ordningen, stipend og rentestøtte i utdanningsfasen og tap/lettelser under tilbakebetalingen.

Sammenliknet med det private marked kan utdanningslån karakteriseres som et langsiktig forbrukslån uten sikkerhet. Som kjent vil rentenivået på

denne typen lån ligge vesentlig høyere enn det markedsprinsipp som er fastsatt for utdanningslån gjennom Lånekassen. Det vil selvsagt være ulike vurderinger av rimeligheten i at rentenivået for lån i Lånekassen skal ligge 0,5 pst. høyere enn for lån i Husbanken. Generelt er det slik at usikrede lån er høyere priset enn lån der det er stilt sikkerhet for lånet. Lån i Husbanken er sikret med pant i boligen, mens utdanningslån er usikret.

På den annen side har det vært et særskilt utdanningspolitisk mål å skjerme utdanningslån for urimelig rentebelastning. Slik sett har det vært lagt til grunn andre hensyn enn de rent kommersielle ved fastsettelse av rentenivået. Når det legges inn en ekstra rentemargin på utdanningslån på grunn av antatte tap, så innebærer dette at de gode betalerne må betale for de tap de dårlige betalerne bringer. Dette har neppe vært en forutsetning for låneopptakene, og det kan hevdes at dette kan komme i strid med den politiske intensjonen i utdanningsstøtteloven. Det er neppe slik at de som har utdanningslån, har en bedre økonomi enn de som tar opp lån til bolig. Sett fra denne synsvinkel vil det kunne hevdes at det er fellesskapet som må dekke tapene på utdanningslån.

10.2.5 Subsidiert eller ikke-subsidiert rente

Det er nødvendig å ha klart for seg at det ikke er noen automatisk sammenheng mellom en *politisk fastsatt* og en *subsidiert* rente. Den politisk fastsatte renten kan være over, under eller i samsvar med markedsrenten. I denne sammenheng kan det være verdt å merke seg at overgangen fra en politisk til en markedsstyring av utlånsrenten fra 1. januar 1998, medførte en rentesenkning på 0,8 pst., fra 5,5 pst. til 4,7 pst. Under rentenedgangen på 90-tallet har den politisk fastsatte renten hele tiden ligget over den markedsrenten som i dag legges til grunn. Trolig vil det være en tendens til at den politisk fastsatte renten vil ligge *over* markedsrenten ved en rentenedgang og *under* ved en renteoppgang.

Mye av debatten om rentefastsettelsen har likevel vært sentrert rundt spørsmålet om markedsrente og subsidiert rente. Begrepet *subsidiert rente* benyttes ofte i to litt ulike betydninger. Dels har det gått på forholdet til rentenivået i det private marked. Mer korrekt er det imidlertid å relatere det til det rentenivået som staten selv må betale for å finansiere sine lån. En subsidiert studielånsrente vil være en rente som ligger under rentenivået på de lån staten må ta opp for å finansiere sine kostnader. Dette nivået kommer til uttrykk ved rentenivået på ulike former for statspapirer.

Som argumenter for en subsidiert rente er bl.a. følgende anført:

- Avkastningen av utdanningen vil trolig bli mindre enn tidligere, det er derfor rimelig at renten på utdanningslån ligger lavere enn den generelle markedsrenten.
- Lavere rente vil sikre større betjeningsevne blant låntakerne.
- Høy rente vil kunne få enkelte til ikke å søke seg til utdanning.
- Subsidiert rente vil i større utstrekning kunne ivareta behovet for et stabilt rentenivå, løsrevet fra kortsiktige svingninger i markedsrenten.

Som argumenter mot en subsidiert rente er bl.a. følgende anført:

- Subsidiert rente er lite fornuftig bruk av offentlige midler, det vil også komme høytlønnsgruppene til gode.
- Det er andre områder av utdanningsfinansieringen som har større behov for forbedring enn et generelt rentesubsidium, f.eks. større stipendandel.

- Lav rente i Lånekassen har utilsiktet negativ innvirkning på betalingsviljen fordi låntakerne vil prioritere andre private lån.
- Subsidiert rente vil innebære kostnader for staten når det blir innvilget betalingsutsettelser, subsidiert rente vil derfor kunne komme i strid med behovet for forenkling, større fleksibilitet og individuell tilpasning av nedbetalingsprofilen.

Rentesrente

1. januar 1990 ble det innført rentesrente på lån i Lånekassen. Det beregnes renter etterskuddsvis hver måned av hovedstol og rentesaldo. Ikke-rentebærende renter blir satt rentebærende (kapitalisering) to ganger i året, 15. mai og 15. november. Fra låntakernes synspunkt er dette et gunstig tidspunkt fordi det skjer rett etter innbetaling av et terminvarsel, dvs. på et tidspunkt hvor rentesaldoen er lavest mulig.

Etter de siste endringer av betalingsvilkårene, med redusert betalingspause og kvartalsvise forfall, betyr rentesrente svært lite for et lån. Med en rentesats på 7,7 pst. og ved normal nedbetaling for et lån på kr 200 000 vil det totalt påløpe kr 530 i rentesrente i løpet av en nedbetalingstid på 20 år. Dersom låntaker er innvilget betalingsutsettelser, vil rentesrenten ha en noe større betydning.

10.2.6 Etablering av fastrente i Lånekassen

Under behandlingen av revidert budsjett for 1997 viste flertallet på Stortinget til anbefaling fra Statsbankutvalget (NOU 1995: 11) om at låntakere i Lånekassen burde få anledning til å velge rentebindingstid for lånene sine. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet ba Lånekassen utrede konsekvensen av Stortingets vedtak.

I revidert budsjett våren 1998 uttalte Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet at en innføring

> «av en ordning med fastrente på studielån ville innebære store endringer i Lånekassens edb-systemer. Lånekassen er nå igang med et omfattende arbeid i forbindelse med overgangen til år 2000, og større endringer av støttesystemet bør derfor utstå». I forslag til statsbudsjett for 1999 er det gitt en egen omtale av de utfordringer som knytter seg til innføring av fastrente i Lånekassen. Når det gjelder framdriften heter det: «I samarbeid med Lånekassen vil departementet legge til rette for at arbeidet med et slikt tilbud utredes og forberedes, slik at det kan settes i drift i år 2000».

Etter fremleggelsen av statsbudsjettet ble det en betydelig politisk oppmerksomhet rundt spørsmålet om fastrente. En intern arbeidsgruppe mellom Finansdepartementet, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet og Lånekassen arbeidet videre med spørsmålet om en utforming av ordningen. Under oppfølgingen av denne utarbeidet departementet en stortingsmelding[148] om spørsmålet der det ble anbefalt å innføre en ordning med fastrenteavtaler i Lånekassen fra 1. juli 1999. Departementets forslag fikk tilslutning i Stortinget i mai 1999.[149] Fra 1. juli 1999 ble kundene i Lånekassen tilbudt fastrente.

148.St.meld. nr. 27 (1998-99)
149.Se Innst. S. nr. 152 (1998-99)

For Lånekassen har utfordringen med etableringen av en fastrente vært å kombinere regelverket rundt det sosiale sikkerhetsnettet med vilkårene for fastrenteavtaler. Låntakere med fastrenteavtaler oppebærer fullt ut rettigheter til rentefritak, betalingsutsettelse og ettergivelse. I likhet med avtaler i det private kredittmarkedet er det imidlertidig ikke anledning til å foreta ekstraordinære innbetalinger uten at dette utløser spørsmål om over- eller underkurs.

Sett i lys av renteutviklingen høsten 1998 kan det være naturlig å peke på de ulike handlingsrom som statsbanker og private banker har hatt. Mens private banker kan suspendere ordningen med fastrente på dagen, når det hersker usikkerhet rundt renteutviklingen, har for eksempel Husbanken vært pålagt å tilby det samme fastrenteproduktet i et halvt år. Renten fra 1. januar 1999 har vært basert på gjennomsnittet av obligasjonsrenten fra 1. april 1998 til og med 30. september 1998. Regelverket rundt flytende og fast rente har ført til en meget stor grad av forutsigbarhet i rentene. For å unngå spekulasjon innførte Husbanken en «angrefrist» på opptil et år, før det ble beregnet over- og underkurs. Dette førte til en systematisk forskjell i renterisikoen mellom staten og låntakerne. Regelverket rundt observasjonsperiode, virkningsperiode og angrefrister er således utformet annerledes for fastrenteavtaler i Lånekassen. Hovedelementer i dagens fastrenteavtaler er følgende:

- Bindingsperioden er fastsatt til 3 år.
- Tilbudet om fastrente blir endret hvert kvartal.
- Rentesatsen blir fastsatt en måned før virkningsdato.
- Observasjonsperioden er måneden før rentefastsettelsen.
- Opsjonsperiode for låntakeren er en 10 dager etter virkningsdatoen for tilbudet.

10.2.7 Gradert rentefritak

Etter dagens regelverk kan det innvilges rentefritak på utdanningslånet når inntekten er under et visst nivå, og når denne inntektssvikten skyldes bestemte årsaker. I 1999 er inntektsgrensen satt til kr 10 900 brutto per måned eller lavere. En låntaker på dette inntektsnivået kan m.a.o. få fullt rentefritak på sitt utdanningslån, mens det forventes at en annen låntaker med brutto inntekt på kr 11 000 per måned skal betjene sitt utdanningslån fullt ut.

Når det etableres grenser i offentlige støtteordninger, vil det alltid være noen som faller på gal side av grensen. Men når disse grensene kommer i sterk konflikt med allmenne rettferdsbetraktninger, kan det være grunnlag for å se på grensene på nytt. Rettferdsvurderinger er imidlertid ingen enkel ledetråd. Fra denne synsvinkel ville det vært rimelig med en glideskala fra 0 til l00 pst. rentefritak etter tilsvarende nivåer for inntekter. Et slikt system ville imidlertid vært meget tungvint å administrere.

Gradering av muligheten for rentefritak vil aldri kunne bli en forenkling. Men hensynet til forenkling må veies opp mot hensynet til at regelverket er tilpasset den virkelighet det er ment å regulere. Ofte vil det være slik at personer med inntekter rett over grensen for rentefritak som har de største problemene med å betjene lånet. Tanken om å gradere retten til rentefritak vil gjøre det mulig å komme denne gruppen i møte, i alle fall et visst stykke på vei. Det kan alltid diskuteres hvor mange graderinger et slikt rentefritak skal ha. Valget må veie hensynet til forenkling opp mot hensynet til forbedring. På denne bakgrunn foreslo en intern arbeidsgruppe[150] i Lånekassen at graderingen skulle besto av to nivåer - en nedre grense for inntekt som ga grunnlag for

100 pst. rentefritak, og en øvre grense for inntekt som ga grunnlag for 50 pst. rentefritak.

Et system med gradert rentefritak kan utformes kostnadsnøytralt i forhold til dagens nivå på rentefritak, eventuelt med en utvidelse av ordningen. Kostnaden er avhengig av hvor man setter nedre og øvre grense for inntekt. For at det ikke skal koste mer, må dagens inntektsgrense for 100 pst. rentefritak reduseres, og en øvre grense ville da kunne settes høyere. Ved vurdering av nedre grense er det sentralt at personer med svært svak økonomi ikke fratas retten til fullt rentefritak. Ved vurdering av øvre grense bør ikke denne settes så lavt at liten inntekt ikke kan omfattes av ordningen. Som kjent er rentefritaket avhengig av spesielle årsaker til at inntekten er lav. Det ville da kunne virke støtende dersom grensen ble satt så høyt at den var på samme nivå som låntakere i ordinært fulltidsarbeid. Aktuelle størrelser ved vurdering av nedre og øvre grense kunne bl.a. være

- satser for sosialstønad (nedre grense)
- standardbudsjettet fra Statens institutt for forbruksforskning (SIFO) (nedre grense)
- laveste lønnstrinn i staten (øvre grense)

Den interne arbeidsgruppen foreslo en nedre grense på kr 8 000 for 100 pst. rentefritak og en øvre grense på kr 13 000 for 50 pst. rentefritak. Høsten 1996 ble dette beregnet til å koste 19 mill. kroner. Ved beregning av kostnadene er det viktig å huske på at rentefritaket ikke er ment å omfatte låntakere som frivillig frasier seg inntekt, men at lav inntekt og betalingsproblem skal være påtvunget. Et rent inntektsavhengig system ble samtidig kostnadsberegnet til ca 48 mill. kroner.

Det sentrale argument for et system med gradert rentefritak er at en på denne måten ville kunne nå flere tilbakebetalere med muligheter for betalingslettelser uten at det nødvendigvis kostet mer. Det sentrale argument mot et slikt system er at det uunngåelig er noe mer komplisert enn i dag.

10.2.8 Mer fleksible betalingsvilkår

Dagens regelverk for fastsettelse av rentenivå på utdanningslån sikrer at dette vil ligge noe under nivået i det private kredittmarkedet, men samtidig sikrer ordningen også at renten ikke er subsidiert i forhold til statens kostnader ved låneopptak. En politisk fastsettelse av renten vil gjøre dette mer usikkert. I det offentlige ordskiftet har det vært alminnelig enighet om at renten skal være «lav», men samtidig er det også enighet om at den i prinsippet skal være ikke-subsidiert.

Dersom renten skulle være subsidiert i forhold til statens lånekostnader, ville det medført at betalingsutsettelser påførte staten kostnader. Når renten er ikke-subsidiert, så åpner dette for betydelige muligheter for fleksibilitet i sammenheng med fastsettelse av individuelle betalingsplaner og nedbetalingsprofiler. Så lenge lånet blir tilbakebetalt og så lenge lånet løper til en rente som gjenspeiler kostnadene for statens låneopptak, vil nåverdien av innbetalingene være den samme.

Under disse forutsetninger bør det foreligge muligheter for at Lånekassen opptrer mer på samme måte som andre i private kredittinstitusjoner i forhold

150.«Forenkling og forbedring av betalingsvilkårene i Lånekassen», Rapport fra intern arbeidsgruppe høsten 1996

til ønsker fra låntakerne. Etter dagens regelverk kan det innvilges betalingsutsettelser av sosiale og økonomiske grunner etter en komplisert kombinasjon av inntektsnivå og et sett av årsaker. Så lenge det ikke er noe tap for staten å innvilge en betalingsutsettelse, åpner dette for å kunne fjerne hele settet av årsaker og inntekt. På denne måten burde Lånekassen kunne ta individuelle hensyn på en helt annen måte enn i dag. Dette ville innebære en *betydelig forenkling* av dagens regelsett. Samtidig ville det være urealistisk å overlate hele nedbetalingen til den enkelte. Hva er så de overordnede hensyn Lånekassen må ta?

Ulike overordnede hensyn

Et sentralt hensyn, som har vært mye fremme i forbindelse med oppfølgingen av misligholdte låneforpliktelser, er at for mange betalingsutsettelser lett fører til at fremtidige belastninger blir for store, at låntakere nærmest graver sin egen grav og blir tvunget over i en inkassosituasjon. Det er en sammenheng mellom mange betalingsutsettelser og antallet inkassosaker. Selv om denne sammenhengen ikke er entydig - vi vet lite om de hadde vært inkassokunder uansett - så er det en sammenheng. Mange betalingsutsettelser kan føre til at fremtidige problemer blir for store. Isolert sett tilsier dette en innstramming i muligheten for betalingsutsettelser. Som en konsekvens av dette er det fra 1999 åpnet for at låntakere skal kunne innvilges betalingsutsettelse med halve terminbeløpet, i stedet for hele terminbeløpet.

Et annet viktig hensyn er at det faktisk eksisterer et omfattende behov for likviditetslettelser, særlig i de første årene etter avsluttet utdanning. Det er mange som får betalingsutsettelser i de første årene i tilbakebetalingen, men som senere nedbetaler lånet på ordinær måte. Behovet for likviditetslettelser er til stede. En innstramming i muligheten for betalingsutsettelser kan lett føre til at langt flere ville måtte følges opp som inkassosak på grunn av manglende innbetalinger.

Et tredje hensyn er innbetalingene til statskassen av den samlede lånemasse. Det er ikke realistisk å lage et system med betalingsutsettelse som på en bekymringsfull måte reduserer pengestrømmen inn i statskassen. Innbetalingene til statskassen var i 1998 ca 5,5 mrd. kroner. Av disse var ordinære terminvarsler ca 3,8 mrd. kroner. Ekstraordinære innbetalinger utgjorde ca 1,7 mrd. kroner. I de senere år har derfor omfanget av de samlede innbetalingene til statskassen ikke vært noe problem.

Et fjerde hensyn er hensynet til Lånekassens administrasjon av ordningen. Vi ser at antallet låntakere i årene fremover vil vokse. Den tidligere vekst i søkningen til høyere utdanning vil i årene fremover forplante seg over i tilbakebetalingsfasen. I sitt planarbeid må Lånekassen legge til grunn at oppgavene skal løses innenfor de tilnærmet samme ressurser. For å makte dette er det nødvendig at regelverket og rutinene er så enkle som tenkes kan.

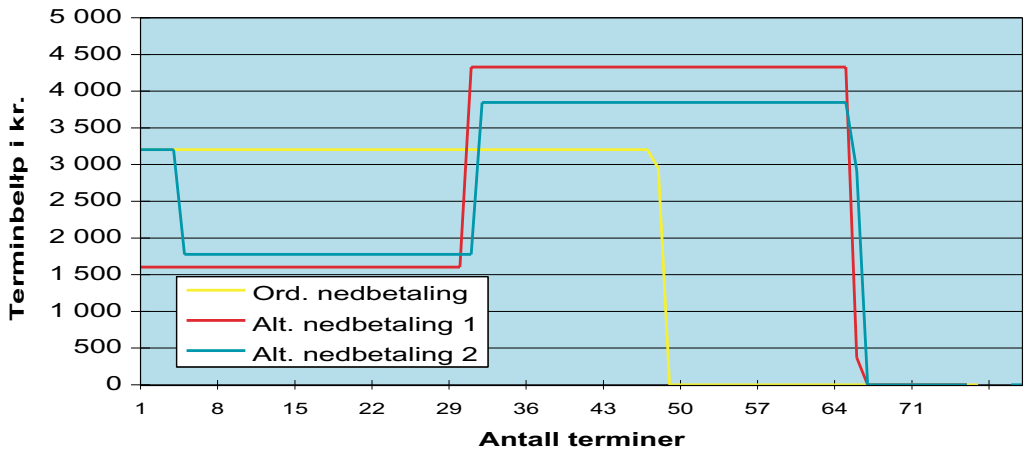
Modell for betalingsutsettelser

En modell for betalingsutsettelser ville måtte balansere disse overordnede hensyn mot hverandre. Det ligger utenfor utvalgets mandat å fremme konkrete forslag til forskrifter. Her skal bare antydes hvilke elementer en slik modell måtte bygges opp av:

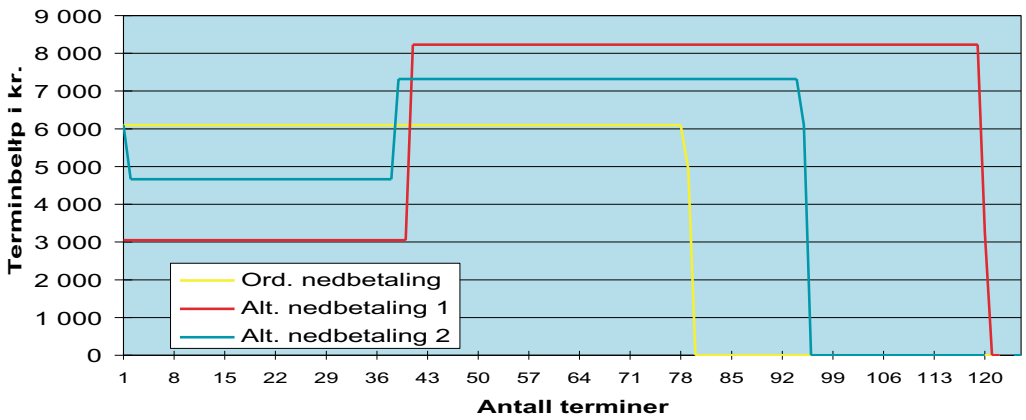
- utvidet adgang til å velge nedbetalingstid
- redusert adgang til å ta ut betalingsutsettelser med hele terminbeløpet

- utvidet åpning til å ta ut utsettelser med deler av terminbeløpet, enten dette fastsettes ut fra rentebelastninger eller som deler av terminbeløpet
- absolutt grense mot innfrielse av utdanningslånet etter 30 års nedbetalingstid, eventuelt når låntaker fyller 65 år
- en absolutt grense for hvor høye fremtidige terminbeløp kan bli, anslagsvis 1,5 eller 2 ganger opprinnelig terminbeløp

I utgangspunktet finnes det en rekke måter for å illustrere hvordan ulike nedbetalinger kan foretas, bl.a. avhengig av når i tilbakebetalingen eventuelle betalingsutsettelser forekommer. Det vanligste vil være at behovet for betalingsutsettelser er størst i den første fasen av nedbetalingen. I figur 10.2 og 10.3 er det illustrert tenkte nedbetalingsprofiler der låntaker i en periode har betjent lånet med halvt terminbeløp (alternativ 1) eller påløpne renter (alternativ 2). Begge alternativene er illustrert i forhold til ordinær nedbetaling.



Figur 10.2 Nedbetalingsoversikt lån kr. 100 000



Figur 10.3 Nedbetalingsoversikt lån kr. 250 000

I begge tilfellene er det valgt å illustrere dette med betalingsutsettelser under starten av nedbetalingen. Begge alternativene fører naturlig nok til at en senere får innfridd lånet, at fremtidige terminbeløp blir høyere enn de ordinære, og at det totalt påløper flere renter. Innenfor grensene, som er nevnt ovenfor, bør det være stor grad av mulighet for de enkelte til å påvirke nedbetalingsprofilen. På denne måten ville nedbetalingen bli åpnet for omfattende individuell fleksibilitet der den enkelte kan tilpasse nedbetalingen til sin likvide situasjon. Med et klart regelsett vil det være mulig å etablere et system med små administrative kostnader. Søknadsbehandlingen bør kunne foretas i form av optisk lesbare søknader som ble behandlet ved hjelp av edb-programmer. Samtidig bør den enkelte få fullstendig informasjon om konsekvensen av sine valg.

10.2.9 Overgangen mellom utdanning og arbeidsliv, den såkalte «livfaseklemma»

Større fleksibilitet ved fastsettelse av betalingsplan og individuell mulighet for å påvirke nedbetalingsprofilen har direkte relevans for de problemstillinger som har vært knyttet til overgangen mellom utdanning og arbeidsliv, en problemstilling som blir ytterligere aksentuert og sammensatt ved større innslag av støtte til etter- og videreutdanning. Oppløsningen av det tradisjonelle studentbegrepet tilsier nye løsninger og større individualitet ved fastsettelse av betalingsvilkårene.

Overgangsfasen mellom utdanning og arbeidsliv er ikke en ny problemstilling. Normalt er inntekten på sitt laveste i denne perioden, mens kostnader i forbindelse med familieetablering og anskaffelse av bolig er på sitt høyeste. De som velger å ta en lengre utdanning, påfører seg selv betydelige kostnader - dels indirekte ved frafall av inntekt under utdanningen, dels direkte ved å skulle betjene lånet fra Lånekassen. Undersøkelser [151] viser et sammensatt bilde. Gruppen med minst økonomisk spillerom var barnefamilier uten høyere utdanning og med studiegjeld. Materielt sett ser det ut til at høyt utdannede,

151.NIFU- rapport 12/97 Et lån til å leve med? Jane Baekken

selv om de har studiegjeld, kommer bedre ut enn de uten høyere utdanning. Det har blitt vanligere at en husholdning skal betjene to studielån. Samlet gjeld er ikke nødvendigvis høyere enn for andre grupper fordi dette kompenseres ved lavere opptak av annen gjeld. Et generelt trekk er derfor at utdanning og den økonomiske belastning som er forbundet med denne, fører til «utsatt behovstilfredsstillelse», dvs. at husholdningen skyver på det tidspunktet da den skaffer seg bolig, får barn, kjøper bil osv., - mest for dem med en langvarig høyere utdanning.

Det er to forhold eller spørsmål som har ligget til grunn for diskusjonen rundt det som er benevnt som «livsfaseklemma»:

- Dels har alle låntakere blitt sett på som en gruppe, dvs. at det har vært fremmet kollektive løsninger som har omfattet alle.
- Dels har det vært ulike meninger om «livsfaseklemma» var uttrykk for et reelt økonomisk problem, som tilsa behov for økte subsidier fra staten, eller om det i prinsippet var å betrakte som likviditetsproblemer i en overgangsfase.

Tiltakene som har vært fremmet for å møte de utfordringer som ligger i overgangen mellom utdanning og arbeid, har vært preget av de dilemmaer som ligger i disse spørsmålene.

Kollektive løsninger

Det tradisjonelle svar på dette problemet har vært å redusere terminbeløpene i den første fasen av tilbakebetalingen. I mange år ble terminbeløpene i de tre første årene (lavterminfasen) satt til summen av rentebelastningen. Dette førte til at lånet ble «frosset» fast i denne perioden. Siden det allerede hadde påløpt renter i perioden mellom avslutningen av utdanningen og første varsling (betalingspausen), var likevel lånet etter ca 5 år høyere enn ved avsluttet utdanning. For unge låntakere under 23 år var det egne regler som sikret enda lavere terminbeløp.

Reglene for fastsettelse av terminbeløp i lavterminfasen gjaldt alle og var som sådanne en kollektiv betalingsutsettelse for hele låntakermassen, både for de som trengte det og de som ikke trengte det. På slutten av 80-årene og i begynnelsen av 90-årene skjer det en holdningsendring til det å låne penger. Det var større interesse for å starte nedbetalingen raskere. På 90-tallet har Lånekassen erfart betydelige ekstraordinære innbetalinger. De tradisjonelle kollektive betalingsutsettelser var ikke lenger tilpasset alle låntakeres behov og atferd. I regelverket har dette vært gjenspeilet i kortere betalingspause og bortfall av lavterminfasen.

Et likviditetsproblem, - eller et reelt økonomisk problem?

En annen side av spørsmålene rundt «livsfaseklemma» er om denne skal møtes med realøkonomiske tiltak, i form av rentelettelser og lignende, eller om den i prinsippet er å betrakte som et likviditetsproblem. I så fall bør tiltakene begrenses til å kunne forskyve belastningen fremover i tid.

Den modell for inntektsavhengig nedsettelse av terminbeløpene (INTB) som ble innført i 1989, eksemplifiserer dette dilemmaet. I hovedsak innebærer INTB en forskyvning av belastningen fremover i tid. For de som er omfattet av ordningen, kan terminbeløpene nedsettes til 6 pst. av brutto årsinntekt, men nominell rentesats er den sammen. Dette har som virkning at nedbetaling-

stiden utvides, og samlede renteinnbetalinger vil av denne grunn bli større. Samtidig er det innført en litt spesiell renteregel som sier at rentedelen av det nedsatte terminbeløpet ikke skal rentebelastes. Dette innebærer at effektiv rente blir litt redusert i forhold til ordinær innbetaling. Denne fordelen har imidlertid ikke blitt vurdert som så gunstig at den har gjort ordningen attraktiv.

Følgende oversikt viser den utviklingen ordningen med inntektsavhengig nedsettelse av terminbeløpene har hatt siden starten i 1989.

Tabell 10.15: Nøkkeltall for INTB 1989-1996[1]

	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Utsendte blanketter	143 704	157 752	169 301	175 903	194 936	196 448	205 200	231 305	3 664	4 250
Søknader	30 256	28 925	19 881	14 776	15 781	12 133	11 491	11 346	2 959	3 060
Innk. i %	20	18,3	11,7	8,4	8,1	6,2	5,6	4,9	80,7	72
Innvilget	27 669	26 475	18 436	13 727	14 357	11 330	10 803	10 625	2 569	2 466
Utsatt beløp i mill.	136	147	115	88	96	76	73	73	19	18
Gj.snitt nedsettelse	4 960	5 557	6 236	6 411	6 687	6 702	6 783	6 830	7 272	7 272

[1] På grunn av overgangen til kvartalsvise forfall ble rutinene rundt utsendelse og innsending av søknader om INTB for 1997 endret. Det viktigste ved disse endringene var at låntakerne selv måtte henvende seg til Lånekassen for å få tilsendt en blankett, og at søknadene ble registrert manuelt.

Tabell 10.15 karakteriserer den typiske INTB-kunde:
- kvinne (56-58 pst.)
- alder ca. 30-34 år
- inntekt kr 150-174 000
- har vært ca. 4 år i tilbakebetalingen
- bosatt på Østlandet
- vil være ca. 50-54 år ved innfrielse

18-20 pst. av de som har fått innvilget nedsettelse av terminbeløpene har oppgitt for lavt beløp og har blitt «tatt» i etterkontrollen av skatteligningen. Den typiske kunde som blir tatt i etterkontrollen er:
- mann (50-53 pst.)
- alder 30-34 år
- inntekt kroner 200 000 - 224 000
- bosatt på Østlandet

10.2.10 Hva bør gjøres med INTB?

Det må være hevet over tvil at ambisjonene med INTB-ordningen har vært langt høyere enn det som har blitt resultatet. Når ordningen ikke har blitt så attraktiv som en hadde tenkt seg, har dette trolig flere årsaker:
- I begynnelsen av 1990-årene skjedde et skifte i holdningen til å nedbetale gjeld. Mens 1980-årene var preget av høyt låneopptak og lengst mulig nedbetalingstid, så har Lånekassen på 1990-tallet registrert en betydelig vekst i ekstraordinære innbetalinger. Ønsket om å nedbetale raskere slo særlig sterkt ut fordi nominell rente har blitt oppfattet som høy.

- Ved bruk av INTB-ordningen blir nedbetalingstiden forlenget frem mot 30 år. Effektiv rente er uvesentlig påvirket, men det fører til at det totale rentebeløpet som skal betales, kan øke betydelig. Det er trolig slik at dette er oppfattet som en lite gunstig side ved INTB.

Dagens situasjon må sies å være utilfredsstilllende. Det er for få som benytter og har reell nytte av ordningen. Lånekassen legger ned et betydelig arbeid i forberedelse og vedlikehold av ordningen. Denne ressursbruken står ikke i samsvar med den meget beskjedne søkningen. Noe må gjøres, og i prinsippet er det to veier å gå: forbedring av ordningen eller avvikling av den.

10.2.11 Ulike måter å forbedre INTB på

En sikker måte å øke tilslutningen til ordningen på er selvsagt å forbedre den. Det finnes en rekke grep som kan gjøres for å gjøre den bedre, både som en ren likviditetsordning og ved å øke subsidiegraden i ordningen:

- Den årlige termininnbetalingen til Lånekassen kan nedsettes dersom den er større enn 6 pst. av brutto årsinntekt. Denne prosenten kan settes lavere. Flere vil kunne omfattes av ordningen, men den vil ikke bli gunstigere i betydning av økt subsidiering.
- Det forutsettes at den årlige innbetaling skal være større enn kr 9 700 (1999) for at en låntaker kan omfattes av ordningen. Denne «inngangsbilletten» til ordningen kan settes lavere. Dette øker ikke subsidiegraden, men flere med lave lån kan benytte ordningen som en likviditetsordning.
- På samme måte kan «minste nedsettelse» og «laveste nedsettelse» gjøres mindre slik at flere vil kunne omfattes av ordningen. Flere vil kunne omfattes, men dette vil trolig ha en meget beskjeden virkning på søkningen til ordningen.
- Rentefordelen i dagens ordning ligger i at det ikke skal regnes renter på rentedelen av det utsatte terminbeløpet. Dette kan utvides til også å omfatte avdragsdelen. Det vil i tilfelle utvide subsidieelementet i ordningen.
- Ved innbetalinger til Lånekassen «spises» dagens rentefordel opp i samsvar med en bestemt posteringsrekkefølge for låne- og rentesaldoer. Denne posteringsrekkefølgen kan endres slik at man beholder rentefordelen lenger enn i dag. Dette vil øke subsidieringen i ordningen.

INTB som ren likviditetsordning

Det kunne vært en løsning å ta bort rentefordelen i INTB og beholde ordningen som en ren likviditetsordning. Det ville på mange måter skapt et renere forhold mellom INTB og de muligheter for lettelser som er regulert i de ordinære betalingsvilkår. INTB innebærer utsettelse med deler av terminbeløpet. Et litt problematisk forhold er at utsettelser gjennom INTB ikke er knyttet til en årsak, slik tilfellet er ved de ordinære betalingsvilkår.

Tilknytning til faktisk inntekt

Lånekassen legger i dag ned et betydelig arbeid i vedlikehold av forskrifter, programmer, saksrutiner og søknadsbehandling i forbindelse med INTB. Det er mulig å tenke seg forenklinger av dette, samtidig som at ordningen opprettholdes. En løsning kunne være å knytte den inntektsavhengige inntekten opp mot kundens faktiske inntekt, i stedet for den antatte inntekt som lig-

ger inne i dagens ordning. Dette kunne gjøres ved å fastsette terminbeløpene etter de inntektsdata som Lånekassen får overført fra Skattedirektoratet. Fordelen ved et slikt system ville være at kunden kunne velge om han/hun ville betale terminbeløp ut fra inntekten eller det ordinære terminbeløpet, og dette kunne skje samtidig med det første varselet etter årsskiftet. Hele etterkontrollen ville være unødvendig. Ulempen ved dette systemet ville være at man måtte basere seg på inntektsforhold som er opptil 2 år gamle. Noe av hensikten med INTB har vært å kunne tilby en likviditetslettelse ut fra dagens situasjon og ikke ut fra en situasjon som er 2 år gammel. Samtidig ville vi fortsatt stå overfor et problem med de som har en vesentlig endret inntektssituasjon. Av disse årsaker har dette forslaget ikke vært ført videre i Lånekassen.

10.2.12 Avvikling av INTB-ordningen?

En forbedret eller endret INTB forutsetter imidlertid at man mener at det er et fortsatt behov for en slik ordning, og at denne eventuelt skal være gunstigere enn de ordinære betalingsvilkår. Erfaringen med ordningen sier ganske entydig at det ikke er stort behov for en slik ordning, slik den er utformet i dag. På en måte kan en si at den kom i et galt tiår. Folk ønsker å nedbetale raskere enn det som var forutsatt da ordningen ble etablert. En må også spørre om ordningen vil være tilpasset den økende heterogenitet i studentmassen som vil følge av etter- og videreutdanningsreformen.

Dersom en skal gå inn for en forbedret ordning, ville dette innebære økte offentlige kostnader. En må da kunne begrunne at denne fanger opp grupper med større betalingsproblemer enn andre. Som nevnt er INTB ikke knyttet sammen med årsaker, men er et rent inntektsavhengig system. Dette innebærer at også personer som frivillig fravelger inntekt, vil motta offentlige stønad. Satt litt på spissen kan vi si at en frivillig hjemmearbeidende, eventuelt med litt deltidsarbeid, vil kunne motta større statlig stønad til å betjene sitt utdanningslån enn en enslig trygdemottaker.

Ordningen med INTB har vært målrettet mot låntakere med høye lån. Men det er usikkert om personer med høye lån har større likviditetsproblemer enn andre. Trolig er det slik at personer med høyt studielån har mindre av annen gjeld. Blant Lånekassens inkassokunder er det en overrepresentasjon av kunder med lavt lån til videregående opplæring.

Det viktigste spørsmålet blir likevel om det behovet INTB er ment å fange opp, kan fanges opp på en annen måte. INTB er i all hovedsak en ordning som fanger opp et likviditetsproblem. Vi må anta, særlig i tilknytning til overgangen mellom utdanning og arbeid, at det vil være behov for muligheter til å få utsettelser med hele eller deler av terminbeløpet. I denne sammenheng vil eventuelle forslag om større fleksibilitet, større individuelle valgmuligheter under tilbakebetalingen kunne imøtekomme behovet for likviditetslettelser på en annerledes kvalifisert måte enn i dag. I dag er denne muligheten begrenset til de som faller inn under ordningen med INTB eller det årsaksrelaterte systemet i de ordinære betalingsvilkår. Det er ganske sikkert mange andre tilbakebetalere som ville kunne ha behov for kortsiktig likviditetslettelse. En modell for dette, slik det er beskrevet foran i punkt 10.2.8, ville kunne imøtekomme dette behovet. En utvikling i denne retning er allerede innledet ved at det fra 1. januar 1999 ble åpnet for at det skal kunne innvilges utsettelse med halve terminbeløpet.

10.2.13 Studielønn eller IATB

INTB er et rent inntektsrelatert system. I denne sammenheng skal det nevnes to andre modeller der den offentlige stønad er knyttet sammen med inntektsbegrepet:
- studielønn
- inntektsavhengig tilbakebetaling

Studielønn

Vi kjenner ikke så mange systemer med studielønn. I en viss forstand var det dette systemet som var rådende i det gamle Sovjetsamveldet. Men tanken om studielønn har også vært nevnt i den norske politiske debatt om utdanningsfinansiering. Siden studielønn innebærer at det ikke blir noe lån å betale, ville det kanskje være naturlig å behandle dette som et alternativ til dagens stipendsystem. Når det likevel er nevnt kort her, så skyldes dette sammenhengen med et inntektsavhengig støttesystem.

Ved en studielønnsmodell vil det være det offentlige som finansierer utdanningen. Utdanning blir sett på som arbeid, og studenten må betale skatt av studielønnen til staten. En slik modell forutsetter at lønnen er på et nivå som det går an å leve av.

For å sikre at kostnadsnormen følger pris- og lønnsutviklingen ellers i samfunnet, må den knyttes til en referanse som blir regulert av staten hvert år. Dette kunne skje ved at den knyttes opp til grunnbeløpet i folketrygden (G). Dette vil føre til at kostnadsnormen for 10 måneders finansiering vil være ca. 2G. 1G i folketrygden er per 1.mai 1998 kr 45 370. Kostnadsnormen for 10 måneders studiefinansiering ville bli kr 90 740 brutto. Med dette utgangspunktet, og fratrukket skatteinntekter, vil en modell med studielønn koste ca. 14,6 mrd. kroner. Hvis vi da samtidig legger til grunn at dagens utdanningsfinansiering koster ca. 4,1 mrd. kroner i stipend og 1,8 mrd kroner i ulike former for rentestønad, kan nettokostnaden ved et system med studielønn anslås til ca. 8,7 mrd. kroner.

Som argumenter for et system med studielønn kan følgende anføres:
- Studentene kan gå inn i en etableringsfase uten studielån.
- Staten kan styre valg av utdanning ved å regulere lønningene.
- Studielønn ville forenkle senere forhandlinger om lønns- og arbeidsvilkår.

Som argumenter mot et system med studielønn kan det anføres:
- Staten må bære hele kostnaden, noe som blir betydelig dyrere enn dagens ordning.
- Studielønn ville innebære en omfordeling i favør av utdanningsgrupper som senere går ut i arbeid med høy avlønning.
- I et livslønnsperspektiv forutsetter dette et samfunn der ikke markedet har betydning for lønnsdannelsen, dvs. nærmest en ren planøkonomi.

Inntektsavhengig tilbakebetaling - IATB

Spørsmål om behovet for endringer i betalingsvilkårene ble drøftet nesten samtidig i Sverige og Norge på slutten av 1980-tallet. I denne diskusjonen var det sterkt fremme et forslag om å knytte terminbetalingene til en fast prosent av årsinntekten. Ved en viss oppnådd alder skulle restgjelden avskrives. Inntektsavhengig nedbetaling, IATB, ble begrunnet med en gunstig fordelingsvirkning. De med den høyeste inntekten betalte mest. De med lavest

inntekt ville ikke måtte oppleve at utdanningsgjelden ble en unødig tung bør å bære. Det ble gjort beregninger som viste hvordan nedbetalingen ville foregå, og hvordan de fleste ville innfri lånet før pensjonsalder.

Det knyttet seg for stor usikkerhet til de beregninger som ble lagt til grunn for denne modellen til at den ble valgt i Norge. INTB ble løsningen her. I Sverige, derimot, ble IATB fra 1989 fastsatt som det bærende prinsipp for tilbakebetaling av utdanningslån. Det løper ordinære renter på lånet, men låntakerne plikter ikke å betale ned med mer enn 4 pst. av årsinntekten i året på utdanningslånet.

Det viste seg ganske raskt at de forutsetninger som ble lagt til grunn i Sverige, ikke holdt stikk. Rentenivå, inntektsvekst og utviklingen på arbeidsmarkedet gikk i andre retninger enn det som var lagt til grunn for ordningen. Dette har blitt et betydelig problem i Sverige, der store deler av låntakermassen innbetaler mindre enn påløpne renter. Det totale lånet øker bekymringsfullt, og innbetalingene er, relativt sett, langt mindre enn i Norge. I Sverige kan restlånet ettergis etter at låntakere har fylt 65 år. Noe usikre beregninger antyder at man i Sverige i fremtiden (ca. år 2020) kan komme i den situasjon at man må avskrive lån på 2 - 6 mrd. kroner *hvert år*. Bl.a. av denne grunn ble det nedsatt en parlamentarisk komité som senere har foreslått betydelige innstramminger i tilbakebetalingsvilkårene i Sverige[152].

Som argumenter for en inntektsavhengig tilbakebetaling kan følgende anføres:

- IATB ville fjerne eventuell gjeldsfrykt som hindrer noen i å søke seg til utdanning.
- IATB ville føre til at lånebelastningen ble tilpasset den enkeltes avkastning av utdanningen.
- IATB er tilpasset livsfaseklemma i overgangen mellom utdanning og arbeid.
- IATB ville innebære at staten tok større ansvar for finansiering av levekostnader under utdanningen.

Som argumenter mot en inntektsavhengig tilbakebetaling kan følgende anføres:

- IATB ville innebære at det personlige ansvar ble betydelig svekket, og at risikoen ble forskjøvet over til staten. Dette innebærer betydelig usikkerhet mht. fremtidige tap for staten.
- IATB ville legge incitament for større låneopptak under utdanningen enn det som er nødvendig.
- IATB er lite presist som sosialpolitisk virkemiddel, da personer som har økonomi til å fravelge inntektsgivende arbeid, vil få samfunnet til å betale utdanningskostnadene deres.
- IATB gir incitamenter for å fravelge arbeid: jo mindre arbeid, desto større fordeler. Dette står i motstrid til det som i andre sammenhenger er betegnet som «arbeidslinja».

Nedbetaling over skatteseddelen og trekk for avdrag

Inntektsavhengig tilbakebetaling må ikke nødvendigvis foretas gjennom en selvstendig virksomhet som CSN i Sverige eller Lånekassen i Norge. I flere

152.SOU 1996:90. Forslagene er senere fulgt opp av den svenske regjeringen i «Ett reformerat studiestödssystem», proposisjon til Riksdagen 1999/2000:10.

land, bl.a. England, gjøres dette over skatteseddelen. Fordelen ved en slik ordning er at det vil frigjøre betydelige administrative ressurser i Lånekassen, og at nedbetalingen blir samordnet med den generelle skattepolitikk i samfunnet. Ulempene ved en slik ordning ville være at det ble vanskelig å opprettholde det sosiale sikkerhetsnettet i regelverket, at endringer i skattepolitikken ville kunne få utilsiktede virkninger for tilbakebetaling av utdanningslån og til et større ressursbehov på ligningskontorene. I en fremtid med økende veksling mellom utdanning og arbeid ligger det en betydelig effektivitetsgevinst ved at tildeling og tilbakebetaling administreres gjennom Lånekassen.

I forlengelsen av en inntektsrelatert tilnærming til nedbetaling av utdanningslån skal også nevnes den ordningen en hadde frem til 1962, da ikke bare rentene, men også avdraget var fradragsberettiget i inntekten før beskatning. Denne ordningen opphørte dels fordi en ønsket å likebehandle studielån med andre lån, men også fordi dette var en ordning der fordelen var størst for personer med den høyeste inntekten. Det går imidlertid an å hevde at en slik ordning ville være en logisk forlengelse av den vurdering at utdanning også er en individuell økonomisk investering, og at utdanningslån er en kostnad til fremtidig inntektservervelse. I dagens skattesystem er dette ment dekket gjennom minstefradraget.

Skatterettslig er utgifter til inntekts ervervelse i sin alminnelighet utgifter som er fradragsberettiget ved beskatning.

En slik ordning vil innebære at fordelen er knyttet sammen med det at en betaler skatt. I motsetning til med IATB vil dette således legge et incitament for å søke arbeid, ikke å fravelge arbeid.

10.2.14 Ettergivelse av lån for låntakere i Finnmark, Nord-Troms og andre regioner i Norge

Ordningen med ettergivelse av lån for låntakere i Finnmark og Nord-Troms ble innført med virkning fra 1. januar 1988. Intensjonen med akkurat denne ordningen var tredelt:

- Den skulle øke rekrutteringen av fagfolk til regionen.
- Den skulle virke stabiliserende, dvs. motvirke fraflytting fra regionen.
- Den skulle virke motiverende for folk i regionen mht. å ta utdanning.

Det er gjort flere evalueringer av hvorvidt ordningen fungerer etter intensjonene. Konklusjonen har i all hovedsak vært at ordningen har vært vellykket. En av de undersøkelsene som klarest tyder på at ordningen både virker rekrutterende og stabiliserende, er «Kystundersøkelsen i Finnmark», 1996 (Norsk Gallup). Undersøkelsen viste at virkemiddeltiltakene er svært viktig for å rekruttere tilflyttere til kystkommunene, spesielt personer med utdanning. Blant personer med universitetsutdanning er mulighetene for nedskrivning av utdanningslån rangert som den nest viktigste faktoren for å bli boende. Bare tilfredsstillende arbeid er viktigere.

Leger i utvalgte kommuner utenfor regionen ble i 1992 inkludert i ordningen. Ordningen fungerer identisk for dem som for låntakere i Nord-Troms og Finnmark, sett bort fra at det ikke stilles krav om at legen skal bo i den kommunen som omfattes av ordningen, bare at han/hun skal arbeide der. I 1998 var det ingen person som har fått ettergitt lån etter denne ordningen. Så langt i 1999 er det 1 person som har fått ettergitt kr 17 000.

I det offentlige ordskiftet rundt disse ordningene er det reist forslag om å utvide ordningen til å omfatte store deler av landet. Ordningene har ikke et

utdanningspolitisk, men et distriktspolitisk siktemål. Legeordningen må sies å ha en rent helsepolitisk begrunnelse. Slik sett reiser ordningene spørsmålet om å benytte Lånekassen på et område der det fagpolitiske ansvaret er forankret et annet sted. Sett bort fra dette er de problematiske sidene ved ordningene i hovedsak av mer teknisk/administrativ art. I korthet har disse sammenheng med

- regelen om at bare hovedstolen skal avskrives og at rentene skal betales
- samordning mellom ettergivelsesordningene og INTB eller ordinær nedbetaling
- kontroll med vilkårene om arbeids- og boforhold

Utviklingen har ført til at det er et overhengende behov for forenklinger og det er ikke realistisk å tenke seg en utvidelse av ordningen til å omfatte store deler av landet uten at denne er vesentlig forenklet. Det problematiske ligger i å foreta forenklinger som samtidig ikke er en svekkelse av ordningen. Av aktuelle forslag, som vil virke i begge retninger, kan det nevnes:

- la avskrivningen omfatte både lån og renter
- foreta avskrivninger uten å endre terminbeløp
- heve maksimal- og minimumsgrensene for ettergivelse per år
- rett til ettergivelse knyttes til folkeregistrert bosted alene
- bare kreve 50 pst. yrkesaktivitet mot dagens 100 pst.

Virkningen av de to første forslagene vil kunne innebære en svekkelse av ordningen, mens virkningen av de tre siste forslagene vil innebære en utvidelse.

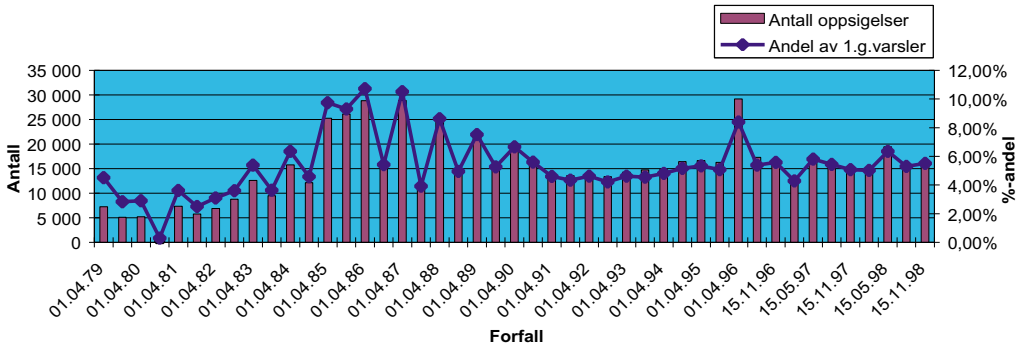
10.2.15 Mislighold og tap, ny inkassostrategi

Ved forfall får låntakeren lagt til et gebyr på 30 kroner, En låntaker som ikke betaler terminbeløpet ved forfallet, får tilsendt andregangsvarsel og får da lagt til et gebyr på kr 250. Dersom låntakeren ikke betaler ved andregangsvarsel, blir det sendt ut varsel om oppsigelse av hele gjelden. Ved varsel om oppsigelse får låntakeren lagt til et gebyr på 350 kroner. Varselsgebyrene blir vedtatt hvert år av Stortinget i forbindelse med behandlingen av statsbudsjettet.

For Lånekassen er det en viktig oppgave å begrense tap på utlån, og sikre at betalingsforpliktelser overholdes så langt den enkelte låntaker har økonomiske forutsetninger for det. En prognose for tapte og usikre lån, som ble utarbeidet sommeren 1994, viste en bekymringsfull vekst i Lånekassens tap i årene frem mot år 2000. Samtidig viste analysen at potensialet for merinnkreving var stort.

I samarbeid med konsulentfirmaet Stradec a/s ble det utarbeidet en strategiplan for inkassoarbeidet og en analyse av tilbakebetalerne. Strategiplanen beskrev nye rutiner, anslo økt bemanningsbehov og beregnet fremtidig innkrevingspotensial i saker med betalingslettelser og mislighold. Analysen viste at misligholdet hadde sitt grunnlag i manglende betalingsevne, men at det også i betydelig grad hadde sammenheng med manglende betalingsvilje.

Figur 10.4 viser utviklingen av antall låntakere som har fått lånet sitt oppsagt i Lånekassen:



Figur 10.4
Kilde: Lånekassen

Som det fremgår av figuren, har antall oppsigelser på 1990-tallet ligget rundt 15 000 saker og ca 5 pst. av antall varslede kunder. Forholdene rundt forfallet 1. april 1996 var så spesielle at dette ikke er representativt. I inkassomassen vil det alltid være en betydelig tilgang og avgang. Ved utløpet av 1998 var ca 38 300 kunder i Lånekassen under inkassomessig behandling mot ca. 33 000 året før. Utestående inkassogjeld var 3,8 mrd. kroner. Det kom til 12 800 nye inkassokunder i løpet av året, mens det samtidig var en avgang på 7 600. Lånekassen avskriver fordringer som blir overført til Statens innkrevingssentral på permanent basis.

Lånekassen har etablert en handlingsplan for økt innsats på området tyngre inkasso. Dette innebærer blant annet styrking av bemanning samt utvikling av et system for økt EDB-støtte til saksbehandlingen. En sentral målsetting i handlingsplanen er å komme i dialog med kunder så tidlig som mulig etter at betalingsvansker er konstatert.

I arbeidet med den videre oppfølgingen av inkassoarbeidet er det to temaer som har vært sentrale:

- behovet for økte fullmakter til Lånekassen
- egne betalingsplaner for låntakergrupper som er overrepresentert i inkassomassen

Økte fullmakter

I en viss forstand har inkassoarbeidet i Lånekassen vært ineffektivt fordi virksomheten ikke har hatt tilstrekkelige fullmakter for å gå inn i seriøs drøfting med låntaker om realistisk betjening av det misligholdte lånet. På kort sikt har dette betydd at tapene for samfunnet har vært større enn det som hadde vært nødvendig; et kortsiktig mindre tap kunne ha forhindret et større tap senere. I andre sammenhenger hadde det vært mest hensiktsmessig å kunne forhandle seg frem til en avtale for å sikre innbetalinger av det usikrede lånet.

I tunge inkassosaker har det derfor vært foreslått at Lånekassen bør ha anledning til

- å delta i utenrettslige gjeldsordninger etter gjeldsordningslovens prinsipper
- å inngår betalingsavtale som innebærer at hovedstol reduseres, og at restgjelden betjenes etter avtale eller i form av avtalt engangsbeløp eller en

mer langsiktig avtale
– å avstå, helt eller delvis fra renter (rentefrys) som del av betalingsavtalen

I andre inkassosaker der låntaker har betydelige betalingsproblemer, har det vært foreslått at Lånekassen bør ha anledning til
– å oppheve tidligere oppsigelser
– å redusere fremtidige terminbeløp
– å frafalle morarente
– å inngå temporære betalingsavtaler

For at Lånekassen skal ha reelle muligheter til å løse vanskelige misligholdssaker, er det nødvendig med egen fullmakt. En hensiktsmessig måte å forankre en slik fullmakt på ville kunne være å endre utdanningsstøtteloven på dette punktet.

Egne betalingsplaner

Låntakere som bare har lån fra videregående skole er overrepresentert i inkassomassen. Tabell 10.16 viser andelen av dem med lån fra videregående skole og høyere utdanning, i hele låntakermassen og i inkassomassen.

Tabell 10.16: Antall tilbakebetalere og inkassokunder fordelt på utdanningsbakgrunn

	Alle tilbakebetalere		Inkassokunder	
	Antall	Prosent	Antall	Prosent
Ukjent[1]	10 209	2,33	3 403	8,03
Vider. allmenn	26 203	2,97	5 738	13,54
Vider. yrke	109 260	24,90	20 071	47,34
Høyere utd.	291 661	66,46	12 824	30,25
Diverse	1 541	0,35	355	0,84
Totalt	438 874	100	42 391	100

[1] Utdanningsbakgrunn ikke registrert i dataprogrammet, dvs fra før 1986

Kilde: Lånekassen

Tabellen viser at antallet tilbakebetalere med utdanningsbakgrunn fra videregående skole utgjør 27,9 pst. av alle tilbakebetalerne, mens de utgjør 60,9 pst. av alle inkassokundene. Det er særlig låntakere med yrkesfaglig skolebakgrunn som er overrepresentert blant inkassokundene. Andelen øker her fra 24,9 pst. til 47,34 pst. Blant misligholderne med lån fra videregående skole er det også en tendens til større mislighold hos låntakere i sentrale strøk enn fra distriktene. Oslo utgjør den største gruppen. Låntakere fra Oslo utgjør 12,4 pst. av totalmassen for lån fra videregående skole, mens de utgjør 14,2 pst. av den samme gruppe misligholdere.

På denne bakgrunn har det vært reist spørsmål om å lage egne betalingsplaner for låntakere med bare lån fra videregående opplæring eller med lave lån.

10.2.16 Tilbakebetaling fra utlandet

Per 31. desember 1998 er det til sammen 9 052 låntakere i tilbakebetalingsfasen som er bosatt midlertidig eller permanent utenfor Norges grenser. Tabell 10.17 nedenfor viser de sentrale sidene ved fordelingen av denne låntakermassen.

Tabell 10.17: Oversikt over tilbakebetalere i utlandet per 31.12.98

Land	Antall	Gj.snitt gjeld	Total gjeld
Sverige	2 042	113 214	231 182 798
Danmark	1 331	124 274	165 409 273
Storbritannia	1 033	156 125	161 277 070
Tyskland	490	153 794	75 359 177
USA	1 519	184 255	279 884 088
Europa	1 548	135 851	210 297 486
Asia	532	162 305	86 346 104
Amerika	251	138 909	34 866 172
Afrika	198	193 531	38 319 189
Oseania	108	137 094	14 806 119
Totalt	9 052	143 366	1 297 747 476

Kilde: Lånekassen

Det hefter flere forhold ved tilbakebetalingskundene i utlandet som gjør denne gruppen spesiell. De til dels store forskjellene mellom landene når det gjelder kulturelle forhold og sosiale og økonomiske ordninger bevirker, store ulikheter med hensyn til betalingsevne og, i et visst monn, betalingsvilje.

Tilbakebetalere i utlandet utgjør således en sammensatt gruppe. Flere spesielle problemstillinger kan avgrenses innenfor dette området. Et geografisk hovedskille kan likevel trekkes mellom det vi kan karakterisere som den rike vestlige verden på den ene siden og utviklingsland i Afrika, Sør-Amerika og deler av Asia på den andre. Problemstillingene for disse to kundegruppene er vidt forskjellige.

Spesielle krav til dokumentasjon

Låntakere bosatt i utlandet er på samme måte som for låntakere bosatt i Norge omfattet av regelverket for betalingslettelser. De praktiske problemene for Lånekassen knytter seg til dokumentasjonsspørsmålet, dvs. bekreftelse på forhold som inntekt, registrert ledighet, sykdom, arbeidsforhold osv. De til dels store forskjellene mellom landene når det gjelder de sosiale og økonomiske ordningene, vanskeliggjør en systematisk og fullstendig innhenting av informasjon om disse tingene. Flere praktiske problemer oppstår når f.eks. inntekts- og årsaksforhold skal overføres til norske forhold. Jakten på relevante opplysninger blir derfor en ressurs- og tidkrevende prosess både for Lånekassen og låntakerne.

Tilbakebetaling fra kunder bosatt i lavkostland

Spesielle problemstillinger knytter seg til utenlandske låntakere som flytter tilbake til hjemlandet og der hjemlandet er et lavkostland. Aktuelle grupper av hjemvendte låntakere er

- politiske flyktninger
- låntakere som har hatt opphold i Norge på humanitært grunnlag
- låntakere med støtte etter den såkalte «u-landsparagrafen»

Erfaringene tilsier at nevnte kundegrupper har større problemer med tilbakebetalingen enn andre låntakere i utlandet. Årsaken er åpenbar. Det svært lave inntektsnivået nærmest umuliggjør nedbetalingen av utdanningslånet. Mange av disse vil således ha krav på betalingslettelser. Erfaringsmessig vil også mange av de som ikke sender inn søknad om betalingslettelser få problemer med tilbakebetalingen. Lavt inntektsnivå og svak betalingsevne kjennetegner følgelig alle gruppene. Krav om tilbakebetaling av lånet i Lånekassen for disse gruppene har derfor et ofte hatt et urealistisk preg. For de enkelte tilbakebetalere oppfattes de stadige kravene fra Lånekassen som svært ubehagelige og som noe det ikke er mulig å bli kvitt.[153]

Saksbehandlingen legger beslag på betydelige administrative ressurser. Kravet til dokumentasjon kan lede til en ganske omfattende korrespondanse. Manglende innbetalinger fører dessuten ofte til aktivisering av purrerutiner og oppfølging gjennom inkassosystemet. Mange av lånene blir på den måten å betrakte som uerholdelige og endelig avskrevet. Mye tyder derfor på at den samlede gjeldsbyrde for disse må anses som tapt. Til syvende og sist blir det et spørsmål om på hvilken måte tapet skal realiseres - om det finnes alternative måter, mindre ressurskrevende framgangsmåter, å realisere nødvendige tap på.

Tidligere forslag

Tilbakebetaling av utdanningslån for låntakere som er bosatt i utlandet, er et område med særegne problemstillinger. Formelle og praktiske problemer oppstår når et regelverk som er utbygd for norske forhold skal «oversettes» til utlandet. Målsettingen må være å etablere et regelverk og en praksis som er tilpasset den virkelighet som låntakere i utlandet representerer. Tre hovedretninger har vært antydet:

- utvidede fullmakter til ettergivelse for låntakere i lavkostland
- mer effektiv oppfølging av tilbakebetalingskunder i i-land
- enklere og mer skjønnsbetingede krav til dokumentasjon av rett til betalingslettelser

Det har videre vært fremhevet det spesielle problemet med repatriering av politiske flyktninger. Det er et paradoks at denne gruppen får tildelt støtte til hjemreise fra den norske stat med den ene hånden, mens den andre hånden mener at studielånet skal tilbakebetales. Samtidig vet vi etter hvert så mye om arbeidssituasjonen i hjemlandet til denne gruppen at tilbakebetaling er helt urealistisk. I denne sammenheng har det vært foreslått at støttemottakere som reiser tilbake til hjemlandet etter avsluttet utdanning, og der hjemreisen er organisert gjennom en offentlig repatriering, kan få ettergitt gjelden etter

153.Se for eksempel Ane-Marie Hektoen: «Gjeldsslaver med norsk vitnemål», Rapport fra Studentenes Helsetjeneste, Tromsø, april 1999

samme mønster som ordningen med ettergivelse av lån for statsborgere fra samveldet av uavhengige stater, land i sentral- og Øst-Europa og utviklingsland, dvs. forskriftene til utdanningsstøtteloven, kap. X.

10.2.17 Statslån eller statsgaranterte lån

Diskusjoner rundt vilkårene for utdanningslån har foregått i et spenningsfelt mellom de som mener at lånene skal ha en sosial innretning, og de som mener at de skal være mest mulig lik vilkårene i det private kredittvesen. I en viss forstand er det således mulig å hevde at en står overfor et valg mellom velferdsstyring eller markedsstyring. Slik sett kan vilkårene for utdanningslån plasseres langs en dimensjon av offentlig og privat. Av de nordiske støttesystemene er det Sverige og Norge som plasserer seg lengst mot det offentlige. Her er tildeling av støtte og tilbakebetaling i større grad sett i sammenheng og med klare velferdselementer innebygd. Danmark og Finland plasserer seg mer i retning av den private modellen, med Finland som det klare ytterpunkt. Her opptar studentene lån i private banker til markedsrente. Staten innvilger garantier mot mislighold. Slike statsgaranterte lån var tidligere vanlig i Danmark, men erfaringene var ikke gode og er nå erstattet av vanlige statslån.

Som argumenter for statsgaranterte lån i stedet for statslån, kan følgende anføres:

- Statsgaranterte lån ville trolig kunne frigjøre betydelige administrative ressurser i Lånekassen.
- Med statlige garantier ville trolig private banker kunne finansiere sine innlån på like gunstige vilkår som staten.
- Statens innlån ville bli redusert.
- Statens tap på misligholdte lån i Lånekassen ville i prinsippet bortfalle.
- Nedbetaling av utdanningslån ville skje på samme vilkår som andre lån.

Som argumenter mot statsgaranterte lån i stedet for statslån, kan følgende anføres:

- Statsgaranterte lån ville være risikofrie for private banker, det er neppe behov for denne type statsstøtte til det private kredittvesen.
- De utdanningssøkende ville få ulike lånevilkår.
- Private banker ville ikke være interessert i å tilby vilkår på samme ikkekommersielle grunnlag som staten. Dette ville gjøre lånene dyrere, noe som de utdanningssøkende trolig ville måtte betale.
- Staten ville måtte innløse garantien og få tap på misligholdte lån.
- Det ville påføre staten administrative kostnader ved administrasjon av de misligholdte lånene.
- I en fremtid med økende veksling mellom utdanning og arbeid ligger det en effektivitetsgevinst i det at tildeling og tilbakebetaling er koordinert i samme virksomhet.

Et helt sentral element i diskusjonen rundt statsgaranterte lån er forholdet til de sosiale ordninger i utdanningsstøtten. Dette er etablerte ordninger både i utdanningsperioden og ikke minst etter at utdanningen er avsluttet. Så langt har det vært alminnelig enighet om hel eller delvis ettergivelse på grunn av uførhet, rentefritak under arbeidsledighet, sykdom, omsorg osv. Lånekassen har i dag en profesjonell masseforvaltning av denne typen rettigheter, og det er liten grunn til å anta at private banker vil kunne ivareta dette på en mer effektiv måte og med de samme krav til likebehandling. Bl.a. av disse årsaker

har tanken om overføring av lån til private banker med statsgaranti ikke vært ført videre i Norge.

Salg av statslån

Det skal også nevnes en annen variant av samvirke mellom det offentlige og private aktører med hensyn til utdanningslån. Det gjelder salg av statslån til det private kredittmarked. Dette er bl.a. et sentralt forhold i England der staten har innledet salg av sine krav på tilbakebetaling av utdanningslån til private investorer. I løpet av 1998 solgte den engelske stat fordringer til en verdi av 1,02 mrd. pund til et privat finansieringsselskap, spesielt opprettet for kjøp av utestående låneporteføljer.[154] Etter hard konkurranse er det likevel det statseide «Student Loans Company» som har fått kontrakt for innkreving av de utestående fordringer. Selve tilbakebetalingen er inntektsregulert hvert år.

Helt sentralt i denne sammenheng er selvsagt til hvilken pris disse kravene er kjøpt og hvilke betingelser låntakerne nedbetaler lånene etter. For staten er utdanningslånene en langsiktig investering, som samtidig sikrer inntekter langt inn i fremtiden. Et salg av disse kravene vil kortsiktig gi store inntekter og således være gunstig i forhold til et eventuelt likviditetsproblem, men samtidig vil den langsiktige avkastningen bli borte. Fra en forretningsmessig synsvinkel kan den ene løsningen være like god som den andre. For de utdanningssøkende ligger det trolig større sikkerhet for en sosial profil så lenge lånet er et offentlig krav.

10.2.18 Et strategisk dilemma

Spenningen mellom den velferdsmessige og den bankmessige side av Lånekassen utgjør samtidig et langsiktig strategisk dilemma for Lånekassen. På den ene siden er utdanningsstøtten gjennom Lånekassen i hovedsak styrt av politiske vedtak og ikke av markedet. Lånekassen er en forvaltningsvirksomhet og ikke en kommersiell virksomhet. På den annen side stilles det krav og forventninger til Lånekassen som kan sammenliknes med det private bankvesen. Et eksempel på dette er etablering av tilbud om fastrente. Innenfor det private kredittvesen blir det utviklet et omfattende produktspekter der den enkelte låntaker har anledning til å binde hele eller deler av lånet innenfor ulike tidshorisonter.

Lånekassen befinner seg ikke i en direkte konkurransesituasjon, selv om nedbetaling av utdanningslån også vil være påvirket av vilkårene i det private kredittmarkedet. Vilkårene for tilbakebetaling av utdanningslån er i dag en integrert del av utdanningsstøtten. Valget vil kunne være om Lånekassen fortsatt bør ha som ambisjoner å forvalte utdanningsstøtten på den enkleste måten, eller om virksomheten bør la produktspekteret fra det private kredittvesen være normsettende for egne målsettinger, med den økning av de administrative ressurser dette ville måtte innebære.

154.Student Loans Company, «Annual Report 1998»

10.3 Utvalgets vurderinger og forslag

10.3.1 Overordnede prinsipper

Den offentlige diskusjon rundt lånevilkårene i Lånekassen kan ses på som et møte mellom tre betraktningsmåter. Det ene alternativet er å se på lånevilkårene som en del av samfunnets generelle fordelingspolitikk. I forlengelsen av dette er det sett som en målsetting at tilbakebetalingen bør reflektere den enkeltes avkastning av utdanningen. De som tjener mye, bør betale mer enn de som tjener lite. Et annet alternativ ville være å se på lånevilkårene på samme måte som ethvert annet lån i det private kredittvesen. Den enkelte har selv det fulle ansvaret for å betjene sitt lån, og det bør ikke ligge inne spesielle sosiale ordninger. Det tredje alternativet kan ses på som en kombinasjon av de to foregående, men er samtidig en selvstendig modell. Den beholder det personlige ansvar for å betjene gjelden, men ser samtidig nødvendigheten og rimeligheten i å etablere et sosialt sikkerhetsnett for de som får betalingsproblemer.

I nordisk sammenheng gjenfinner vi disse alternativene. I Sverige[155] er man ikke pliktig til å nedbetale lånet med mer enn en del av sin inntekt, resten kan bli avskrevet ved 65 års alder. I Finland er tilbakebetalingen å betrakte som et ordinært banklån i en privat bank. Hovedprinsippene i dagens regelverk for tilbakebetaling av lån i Norge representerer det tredje alternativet.

Alle ordningene legger ulike incitamenter for låne- og betalingsatferd. I den svenske ordningen lånes det betydelige beløp under utdanningen. Så lenge en ikke er forpliktet til å tilbakebetale mer enn en viss prosent av inntekten, er det liten grunn til begrense låneopptaket for den enkelte. Under tilbakebetalingsfasen ligger det selvsagt et betydelig incitament til å utsette nedbetalingen, siden eventuell restgjeld ved pensjonsalder vil bli slettet. I de ordninger der den enkelte alene har ansvar for tilbakebetaling av lånet, er det mulig å registrere en viss lånevegring. I Norge er dette motvirket gjennom rentefritaket under utdanning.

Det å ta opp lån til en utdanning er samtidig en investering hvor både den enkelte og samfunnet forventer en avkastning. Risikoen for denne investeringen er delt mellom enkeltindivdet og samfunnet i alle alternativene, men med ulik fordeling. Inntektsfordelingsmodellene er klart mer gunstige for de som tar en utdanning. Disse ordningene innebærer at staten og samfunnet tar en større del av risikoen. Dersom arbeidsmarkedet utvikler seg på en lite gunstig måte, vil kostnadene bli skjøvet over på staten. Anslagene for mulige tap er imidlertid meget usikre. I Sverige varierer disse mellom 4 og 35 mrd. SEK[156]. Uansett vil regningen for dette måtte betales på en eller annen måte, enten gjennom mindre velferd for de andre, eller ved at kostnaden skyves over på senere generasjoner. På lengre sikt vil m.a.o. statens finanspolitiske handlingsrom kunne bli svekket.

Et annet skille mellom disse ordningene gjelder forholdet til inntektsgivende arbeid. I inntektsfordelingsmodellene vil samfunnet bære kostnadene dersom den enkelte frivillig avstår fra å velge inntektsgivende arbeid, enten dette skyldes at han/hun har en så god økonomi at det er mulig, eller av andre grunner. Hjemmearbeidende vil slippe å måtte betjene gjelden. På den annen side vil en trygdemottaker betjene gjelden ut fra størrelsen på trygden. Med

155.Kommentarene baserer seg på gjeldende regelverk i Sverige. Som tidligere nevnt har regjeringen høsten 1999 fremmet ny proposisjon for Riksdagen (1999/2000:10)
156.CSN, Årsrapport 1998

mindre plikten til tilbakebetaling knyttes til en samlet vurdering av familieøkonomien, vil fordelingseffekten av disse ordningene ikke være helt entydige. På den ene siden vil de sikre at de som har høyest inntekt skal betjene større deler av gjelden. På den andre siden vil det være noen med meget god familieøkonomi som vil kunne få samfunnet til å nedbetale lånet.

I motsetning til lån i private banker er utdanningslån gitt uten annen sikkerhet enn i låntakerens fremtidige arbeids- og inntektsevne. I den rene bankmodellen er det ikke etablert noen rettigheter for grupper med betalingsproblemer. Hva den enkelte vil kunne oppnå, vil være avhengig av en individuell vurdering.

Etter utvalgets vurdering vil ikke de ytterliggående alternativene være tilpasset de utfordringer og behov som dagens låntakergruppe representerer. I dagens regelverk er den enkelte ansvarlig for å nedbetale gjelden i sin helhet, men samtidig et det etablert et sosialt sikkerhetsnett, som målretter mulighetene for betalingslettelser mot de grupper som måtte ha størst behov for det. Dagens ordning balanserer dermed ulike hensyn på en god måte. *Utvalgets flertall, alle unntatt medlemmene Hjermundrud, Moen og Aase,* mener derfor at de overordnede prinsipper for fordeling av risiko og kostnader mellom staten og den enkelte bør videreføres.

Utvalgets mindretall, medlemmene Hjermundrud, Moen og Aase, viser til dissensene under punktene 10.3.2 og 10.3.6 og påpeker at disse medlemmene ikke støtter flertallets vurdering av at dagens prinsipper for fordeling av risiko og kostnader mellom staten og den enkelte videreføres.

10.3.2 Fastsettelse av utlånsrenten i Lånekassen

Et av hovedprinsippene for fastsettelse av dagens utlånsrente er at utdanningslånet skal forrentes til den kostnad staten har for å ta opp lån i markedet. På denne bakgrunn har utlånsrenten blitt forankret i markedsrenten på visse statspapirer. Den flytende renten er forankret i renten på statssertifikater med løpetid fra 0-3 måneder, mens den faste renten er forankret i renten på statsobligasjoner med gjenstående løpetid på 3 år. Utlånsrenten følger svingningene i markedet, den flytende renten med et etterslep på et kvartal og tilbudet om fastrente med et etterslep på en måned.

Diskusjonen rundt markedsrenten har hatt et visst selvmotsigende utgangspunkt. Det har vært rettet som en kritikk mot dagens system at den «hopper opp og ned» og dermed er lite forutsigbar, på den annen side har det vært rettet kritikk mot at det er for langt etterslep og ikke har fulgt utviklingen i rentenedgangen raskt nok. I prinsippet er det ikke noe i veien for å velge den svingningstid en måtte ønske, det er bare å velge andre tilknytninger til statspapirene. Men det kan neppe bli slik at en har en lang svingningstid når renten går oppover, og en kort når den går nedover.

Fra noen hold er det fremmet ønske om å gå tilbake til politisk fastsettelse av renten. I denne sammenheng er det hevdet at dette ville gjøre renten mer forutsigbar og at politikerne da tok et større ansvar for utdanningsstøtten gjennom Lånekassen. Nå er det neppe slik at en har noen garanti for at renten er mer forutsigbar ved politiske fastsettelse. I de siste årene med politisk fastsettelse ble renten regulert to ganger i året. I prinsippet er det mulig å regulere renten sjeldnere også innenfor dagens system. Det er bare å velge en annen tilknytning til statspapirer. Men en slik løsning vil da øke etterslepet ved renteendringer.

Når det hevdes at politikerne da ville ta et større ansvar for utdanningsstøtten, må dette bety at renten skulle være lavere enn dagens nivå. Også dette er tvilsomt. Da renten gikk over fra politisk til markedsfastsettelse sank renten med 0,8 pst. Dersom renten skulle settes lavere enn dagens prinsipper, ville denne bli subsidiert i forhold til statens egne kostnader. Det ville innebære en statlig subsidie som ble fordelt likt blant alle tilbakebetalere, også til de som ikke trenger det. Det kan reises spørsmål om dette er et godt virkemiddel for å komme i møte de betalingsproblemer som tilbakebetalerne i Lånekassen har i dag. En annen konsekvens av dette ville være at en da måtte se med betydelig strengere øyne på den enkeltes mulighet til å ha innflytelse over nedbetalingsplanen, siden enhver betalingsutsettelse da ville fremtre som en kostnad for staten.

Etter flertallets vurdering, medlemmene Aamodt, Buttedahl, Fjeld, Hundstad, Thomassen og Tyldum, er det et fornuftig prinsipp at renten på utdanningslån skal gjenspeile de kostnader staten har ved utdanningslånet. På denne måten sikrer en at låntakerne nyter godt av statens kredittverdighet og at renten normalt vil ligge under renten i det private marked. Et subsidiert rentenivå ville være et lite presist virkemiddel overfor de grupper som har størst behov for lettelser under tilbakebetaling av lån og føre til at nedbetaling av annen gjeld ble prioritert fremfor nedbetaling av utdanningsgjeld.

Utvalgets mindretall, medlemmene Moen, Hjermundrud og Aase, ønsker ikke å støtte fortsatt markedsbasert studielånsrente. Lånekassen er ingen vanlig bank der hovedmålet er inntjening. Den skal bidra til at man kan ta utdanning, men også at man kan leve med lånet i ettertid. Utdanning er et politisk ansvar, og i den forbindelse mener mindretallet at man må gjeninnføre politisk styrt studielånsrente. En slik ordning vil gi studentene noe å forhandle på, i tillegg til at den gir alle likt grunnlag i tilbakebetalingen og er enkel å forklare og forholde seg til. Lån i Lånekassen er for mange det første lånet man tar opp, og det er av den grunn viktig at lånevilkårene og tilbakebetalingsordningene er enkle å forholde seg til. Det er det ikke etter mindretallets mening med markedbasert studielånsrente, som er både fast og flytende.

Mindretallet ser at den utviklingen Lånekassen har hatt i de siste årene gjør den mer og mer lik vanlige banker. Dette er noe mindretallet mener svekker grunnlagt til Lånekassen som forvalter av prinsippet om «lik rett til utdanning». Medlemmene mener politikerne har et særskilt ansvar for at studielånsrenten er så lav som mulig. Disse medlemmene mener derfor at det må gjeninnføres politisk styrt, lav studielånsrente.

Utlånsrentene i Husbanken og Lånekassen

I utgangspunktet er utlånsrentenen i Husbanken og Lånekassen forankret i det samme prinsippet, dvs. at de skal reflektere statens egne kostnader ved å knyttes sammen med renten på visse statspapirer. I Husbanken er det imidlertidig lagt til 0,5 pst. til dekning av administrasjon og tap, mens tilsvarende margin i Lånekassen er 1 pst. Differansen i marginen er begrunnet med at lån i Husbanken er sikret i pant, mens lån i Lånekassen er usikret. Et sett av motsatte betraktninger har vært fremme i diskusjonen av differansen mellom lån i Husbanken og Lånekassen:

- Det har vært hevdet at differansen er rimelig fordi det er grunn til å forvente større tap på usikrede lån og at det ikke kan være noe grunnlag for å unnta utdanningslån fra hensyn som er vanlig i det ordinære kredittmarkedet. Det er et vanlig forretningmessig hensyn at de gode betalerne

må betale for de tap dårlige betalere bringer med seg.
- Det har vært hevdet at det ikke er rimelig å legge samme kredittvurderinger til grunn ved fastsettelse av renten på utdanningslån, som ved lån i private banker. Utdanningslånet er hjemlet i utdanningsstøtteloven og er en del av den generelle utdanningspolitikken. Det er ikke rimelig å legge risikoen for tap på låntakere, som ikke har hatt muligheter for å stille garantier for lånet.

Etter *utvalgets* vurdering er det argumenter for at risikoen for tap på utdanningslån også må bæres av staten og at det, i tillegg til vanlige kredittvurderinger, må ses i lys av utdanningspolitiske målsettinger. Reduksjon av rentemarginen på 0,5 pst. innebærer en kostnad på ca. 234 mill. kroner. Dette er et upresist virkemiddel som også de med en god avkastning av utdanningen ville nyte godt av. I prinsippet bør den offentlige støtte skje i tildelingsfasen. Av disse grunner har utvalget ikke funnet å kunne prioritere et forslag om å redusere rentemarginen for lån i Lånekassen.

10.3.3 Rentefritak eller omdisponering til høyere stipendandel

Diskusjonen rundt spørsmålet om omfordeling av rentefritaket i utdanningsperioden til høyere stipendandel er et eksempel på at det ikke er noe fasitsvar på hva som er den beste løsningen. En oppstilling av argumenter for den ene eller annen løsning kan settes opp på følgende måte:

Som argumenter for å innføre renter i utdanningstiden kan følgende anføres:
- Rentefritak er en skjult subsidie som det er vanskelig å få oversikt over og som fører til unødvendig låneopptak.
- Verdien av rentefritaket kan benyttes til å øke stipendandelen tilsvarende.
- Renter i utdanningstiden vil virke som et incitament til å gjennomføre utdanningen raskere.

Som argumenter mot å innføre renter i utdanningstiden kan følgende anføres:
- Renter i utdanningstiden vil kunne føre til øket gjeldsfrykt, noe som fører til at mange vil kunne vegre seg mot å søke langvarig utdanning.
- Renter i utdanningstiden vil kunne føre til at studentene ikke tar opp lån, men søker arbeid i stedet, noe som vil gå ut over studieprogresjonen.
- Rentefritaket under utdanning er en langt enklere administrativ ordning.

Etter utvalgets vurdering er det et sterkt argument for å innføre renter i studietiden at dette på en måte synliggjør kostnaden ved å ta opp lån. Som de tekniske omfordelingsmodellene viser, ligger det en betydelig akkumulerende rentestøtte i dagens ordning med rentefritak. Slik sett ligger det et incitament for å ta et ekstra år med utdanning innenfor dagens modell, selv om de fleste nok ikke er seg dette bevisst. En omfordeling til renter og høyere stipendandel ville synliggjort kostnaden for den enkelte og for samfunnet. I denne sammenhengen er det ikke uten betydning at Lånekassen ofte vil representere det første lånet en ungdom tar opp. Renter i utdanningsperioden ville således kunne forhindre unødig låneopptak.

Fra en realøkonomisk synsvinkel ville en omdisponering fra rentefritak til høyere stipendandel være det samme. For at dette skulle bli riktig for det enkelte individ måtte imidlertid den stigende rentestøtte erstattes av en stigende stipendandel for hvert år. I det 7. året ville stipendandelen ligge på ca. 65 pst. Dette ville da synliggjøre det betydelige incitament til lengre utdan-

ning. Et slikt stipend ville måtte tildeles ut fra antall år med støtte fra Lånekassen, uavhengig om søkeren har gjennomført deler av utdanningen uten støtte.

En erstatning av dagens rentefritak med en modell med fast stipendandel ville samtidig innebære en omfordeling i favør av kortere utdanninger. De tekniske omfordelingsmodellene viser at de med kortere utdanninger ville stå igjen med en mindre gjeld, mens de med lange utdanninger ville stå igjen med en større gjeld.

Det er imidlertid behov for å se dette i sammenheng med utvalgets øvrige forslag. Utvalget har foreslått å fjerne ordningen med ettergivelse ved langvarige utdanninger, se punkt 10.3.5, og er opptatt av at den samlede virkning for lange utdanninger ikke må være for stor.

Utvalget har liten tro på at renter i utdanningsperioden vil ha vesentlige virkninger på den samlede gjennomstrømning innenfor utdanningssektoren. Trolig vil det være noen som velger å gå raskere gjennom utdanningen, men erfaringer fra andre land viser at det samtidig vil være noen som fravelger lån og tar arbeid i stedet. Dette kan ha en negativ innvirkning på gjennomstrømningen. Slik sett vil renter i utdanningsperioden slå ut begge veier. Det er vanskelig å ha noen bestemt mening om nettovirkningen, annet enn at den trolig vil være liten.

Etter utvalgets vurdering står en da igjen med to modeller:

- dagens ordning med rentefritak
- en ordning med subsidiert/indeksert rente og rentestøtte i utdanningsperioden.

Etter en samlet vurdering har *utvalgets flertall, medlemmene Buttedahl, Hjermundrud, Hundstad, Moen, Tyldum og Aase,* kommet til at det er flest fordeler knyttet til ordningen med rentefritak i utdanningsperioden og foreslås at dagens ordning med rentefritak i utdanningsperioden videreføres.

Utvalgets mindretall, medlemmene Aamodt, Fjeld og Thomassen, legger avgjørende vekt på behovet for å synliggjøre den offentlige kostnad og det betenkelige ved den store akkumulerende subsidien, som ligger i dagens ordning med rentefritak i utdanningstiden. Disse medlemmene vil foreslå en ordning med subsidiert/indeksert rente og rentestøtte i utdanningsperioden, som skal slå ut i tilsvarende økt stipendandel.

10.3.4 Gradert rentefritak

Rentefritak i forbindelse med betalingsproblemer er den viktigste form for betalingslettelse under tilbakebetaling av utdanningslånene gjennom Lånekassen. Gjennom denne ordningen kan Lånekassen være imøtekommende overfor låntakere som av ulike grunner har kommet i betalingsvansker. Ved at det stilles krav til årsaker, kan subsidiene rettes mot de grupper som erfaringsvis har størst behov for lettelser, dvs. i forbindelse med arbeidsledighet, sykdom, fødsel, omsorg osv. *Utvalget* mener at dette er et godt prinsipp, og at det er med på å etablere et sosialt sikkerhetsnett overfor grupper hvor avkastningen av utdanningen ikke er tilstrekkelig til å kunne betjene lånet.

Etter dagens regelverk finnes det bare ett inntektsnivå som kan gi grunnlag for rentefritak. Låntakere med inntekt like over dette nivået er forventet å betjene lånet fullt ut. Utvalget ser at dette vil kunne falle urimelig ut, ikke minst fordi utdanningsgjelden etter hvert er blitt betydelig, og at rentefritak kan innebære lettelser på mange tusen kroner. Uten at det har vært mulig

å få undersøkt, er det også grunn til å anta at mange med inntekter rett over grensen for rentefritak har betalingsproblemer. På denne bakgrunn mener *utvalget* at det bør innføres et kostnadsnøytralt system med gradert rentefritak. Av administrative grunner bør graderingen settes til 100 pst. og 50 pst. rentefritak.

10.3.5 Endringer i regelverket for avskrivninger og ettergivelse

Ettergivelse ved langvarig utdanning

Virkemidlene i utdanningsstøtten skal være tilpasset behov innenfor utdanningssystemet. Jo mer presist et virkemiddel er, desto viktigere og vanskeligere er arbeidet med ajourhold. Etter utvalgets vurdering er ordningen med ettergivelse ved langvarig utdanning et eksempel på dette. Mens utfordringen på slutten av 1980-tallet var å få flere til å ta hovedfag og lengre utdanning, er utfordringen i dag trolig den motsatte. Med unntak for visse fag er rekrutteringen til hovedfag ikke lenger noe problem. *Etter utvalgets vurdering* bør derfor ordningen med ettergivelse for lange utdanninger bortfalle og innsparingene brukes til å forbedre andre sider av utdanningsstøtten. Utvalget er i denne sammeneng også opptatt av at mange kan ha startet på hovedfag eller en lengre utdanning med den klare forutsetning av deler av lånet skal kunne ettergis. Forutsigbarhet i rammevilkårene er viktig. En fjerning av ordningen bør derfor skje over en periode på 3-5 år. Endringen vil føre til en innsparing på ca. 170 mill. kroner som vil kunne benyttes til andre formål i utdanningsstøtten.

Ettergivelse for låntakere bosatt i visse regioner av landet

Utvalget ser ettergivelsen av lån for låntakere som er bosatt i Nord-Troms og Finnmark, som en viktig del av den distriktspolitiske tiltakspakken for denne delen av landet. Selv om dette ikke er spesifikt forankret i utdanningspolitiske målsettinger, vil *utvalget* foreslå at ordningen videreføres. Lånekassen har fra en administrativ synsvinkel pekt på behovet for å forenkle ordningen, og utvalget har ikke motforestillinger mot at dette gjøres på en enklere måte. Sentrale elementer i en slik forenkling ville kunne være

- at avskrivningen kan foretas både på renter og lån
- at de nye terminbeløpene blir fastsatt ut fra opprinnelige terminbeløp
- at retten til ettergivelse bare er knyttet til folkeregistrert bosted

På den annen side ser ikke *utvalget* nødvendigheten av å videreføre ordningen med ettergivelse for leger i visse områder av landet. Ordningen er rent helsepolitisk begrunnet og hører forvaltningsmessig inn under Sosial- og helsedepartementet. Ved flere anledninger[157] er denne ordningen foreslått overført. Ordningen er så lite utnyttet at det ikke lenger kan ha noen hensikt å opprettholde dette som en del av støttesystemet i Lånekassen. Fra en administrativ synsvinkel bør dette kunne ordnes på en enklere måte ved å endre lønnsbetingelsene for leger i de samme kommunene.

10.3.6 Overgangen mellom utdanning og arbeid

Overgangen fra å være i en utdanningssituasjon til det å skulle ut i arbeidslivet er langt mer gjennomgripende enn det mange forestiller seg, ikke minst fordi

157.Se bl.a. NOU 1992: 33 og St.meld nr. 14 (1993-94)

det ofte skjer samtidig med andre faseendringer i livet, som at man skal skaffe seg sin første bolig, at man får barn, osv. Inntil nylig har en kunnet forholde seg til denne overgangen på en rimelig entydig måte fordi studentmassen hadde et relativt enhetlig preg. Med et større innslag av eldre studenter og en etter-og videreutdanning i startfasen er dette i ferd med å endre seg. Hvis det nå blir slik i fremtiden at en vil søke utdanning gjennom flere faser i livet, vil overgangen mellom utdanning og arbeid fortone seg på en helt annen måte. For mange vil disse fasene gå over i hverandre og være en naturlig del av livssituasjonen. Samtidig vil alle førstegangsstudenter oppleve overgangen på tradisjonelt vis.

Det mer sammensatte bildet av overgangen mellom utdanning og arbeid tilsier, etter utvalgets vurdering, at en må tilstrebe større individualitet og fleksibilitet i sammenheng med fastsettelse av betalingsprofil og terminvilkår. Tiden for de kollektive løsninger med «lavterminer» osv er forbi. I likhet med de private banker bør Lånekassen kunne la den enkelte velge mellom ulike alternativer. Gjennom individuelle valgmuligheter vil betalingsordningen bli bedre tilpasset den såkalte «livsfaseklemma». Etter utvalgets vurdering vil den enkelte da, i større grad, kunne tilpasse nedbetalingen til utviklingen i egen betalingsevne.

Etter dagens regelverk kan betalingsutsettelse vurderes på bakgrunn av sosiale og økonomiske forhold. Etter utvalgets vurdering bør hele dette regelverket kunne fjernes og erstattes med et langt enklere, som angir hvilke «knagger» en egenbestemt nedbetalingsprofil skal henges på. I utredningen er det vist eksempler på hvordan slike nedbetalinger vil kunne virke. En alternativ ordning vil kunne bygges opp på ulike måter, som valg mellom standardløsninger eller som frie valg innenfor visse rammer. Det vil være å gå for langt for dette utvalget å utrede i detalj hvordan et slikt regelverket bør bygges opp. De sentrale rammer for regelverket bør være

- at nedbetalingstiden ikke kan være lengre enn 30 år
- at lånet skal være innfridd før låntakeren fyller 65 år
- at fremtidige terminbeløp ikke skal kunne bli høyere enn 1,5-2 ganger opprinnelig terminbeløp
- at terminbeløpet bør betales med halve terminbeløpet, alternativt at påløpne renter betjenes
- at det bør være sterke begrensninger på betalingsutsettelse med hele terminbeløpet

Uansett er det viktig at Lånekassen informerer hver enkelt om kostnadene ved hel eller delvis utsettelse med terminbeløpet. En endring i samsvar med ovenstående vil ikke påvirke nåverdien av innbetalingene (effektiv rente) og således ikke være noen kostnad, verken for staten eller den enkelte. Noe usikkerhet knytter seg til hvordan det vil slå ut på innbetalinger til Lånekassen. I forhold til gjeldende regelverk ligger det både en utvidelse og en innstramming - utvidelse fordi den enkelte har et noe større spillerom for å tilpasse nedbetalingen til sin økonomiske situasjon - innstramming fordi adgangen til full betalingsutsettelse blir sterkt begrenset. Nettoeffekten på innbetalingene til Lånekassen vil være noe usikker, men det er trolig at den vil være liten. *Utvalget flertall, medlemmene Aamodt, Buttedahl, Fjeld, Hundstad, Thomassen og Tyldum,* vil anbefale at regelverket rundt betalingsutsettelser endres i samsvar med disse prinsippene.

Utvalgets mindretall, medlemmene Moen, Hjermundrud og Aase , støtter forslaget om bedring av tilbakebetalingen ved hjelp av mer fleksible løsninger,

men ønsker i samsvar med forslag om kutt i flere stipend- og ettergivelsesordninger å gå lenger ved at den enkelte låntaker sikres å ikke måtte betale mer enn 6 pst. av sin brutto inntekt i renter og avdrag til Lånekassen per år. For å forhindre at dette skal føre til at det vil være en fordel å ikke ha inntekt, ønsker medlemmene at låntakerne må betale et minstebeløp på for eksempel 1000 kroner per termin. Etter 30 års effektiv tilbakebetaling skal det resterende lånet ettergis.

Medlemmene ser det som vanskelig å utelukkende gå inn for kutt i særordninger, i form av ulike stipender og ettergivelsesordninger, uten å samtidig innføre denne tilbakebetalingsordningen. Det er ikke ønskelig å ytterligere forverre kårene for en rekke grupper i tilbakebetalingen, spesielt de som tar lange utdanninger. En slik ny ordning er en forutsetning for at medlemmene kan støtte en fjerning av hovedfagsavskrivningene. Å kun innføre en fleksibel tilbakebetalingsordning som skissert, vil kun føre til at senere terminbeløp vil bli høyere.

Disse medlemmene vil også anføre at det er forskjell på et studielån og andre typer lån. Det å ta utdanning er en fordel både for samfunnet og den enkelte; det må derfor være et delt ansvar i ansvarsfordelingen. Det er viktig at vi har en studiefinansiering som det i tillegg til å kunne leve av under utdanning også er til å leve med etter endt utdanning.

10.3.7 Bortfall av INTB

Erfaringene med dagens ordning for inntektsavhengig nedsettelse med terminbeløpet er ikke gode. Ordningen ble benyttet i begynnelsen. Etter dette er det færre og færre som synes at det er en interessant alternativ til ordinær nedbetaling og de ordinære muligheter for betalingsutsettelse. I en viss forstand er det riktig å si at ordningen ble etablert på feil tidspunkt. Ganske raskt etterpå skjedde det en holdningsendring til det å nedbetale gjelden. Renten steg og med det interessen for å nedbetale gjelden raskere.

Hovedintensjonen med dagens INTB er å kunne tilby en form for likviditetslettelse dersom terminbeløpene overstiger en viss andel av inntekten. Det finnes en renteregel som innebærer at effektiv rente er litt lavere enn ved ordinære innbetalinger, men denne regelen har ikke hjulpet til å gjøre ordningen mer attraktiv. Det kunne ha vært et alternativ å gjøre ordningen mer attraktiv på andre måter. Etter utvalgets vurdering vil likevel forslagene om større fleksibilitet og egeninnflytelse ivareta behovet for å kunne tilpasse nedbetalingen til betalingsevnen på en bedre måte.

Regelverket i Lånekassen tar ikke hensyn til øvrig gjeldsbyrde som låntakerne måtte ha. Det er således ingen direkte sammenheng mellom de som faller inn under dagens ordning for INTB, og de som har betalingsproblemer. Forslagene om større fleksibilitet vil m.a.o. kunne favne langt videre og være bedre tilpasset den «livsfaseklemma» som mange førstegangsutdannede erfarer. Etter *utvalgets* vurdering er det derfor ikke noe alternativ å foreslå forbedringer innenfor dagens ordning. Tvert om, med forslagene om større fleksibilitet vil det ikke lenger være behov for en slik ordning, og den bør således kunne bortfalle.

10.3.8 Inkasso og innbetaling fra utlandet

Lånekassen er pliktig til å arbeide for at utestående fordringer innkreves på den mest effektive måte. På den annen side er Lånekassen også pliktig til å

sikre at søknadene blir håndtert i samsvar med de rettigheter til betalingslettelser som er fastsatt. Dette tosidige ansvaret gjør oppgaven for Lånekassen unik i forhold de ordninger der det ikke er etablert et sosialt sikkerhetsnett.

Utvalget er kjent med at det foregår et arbeid med sikte på å skaffe Lånekassen et bredere fullmaktsgrunnlag for å håndtere betalingsproblemer på en mer realistisk måte. I dag bruker Lånekassen ressurser på å følge opp manglende innbetalinger som i andre sammenhenger ville vært avskrevet. Lånekassen er i dag forhindret til å inngå avtaler, som ville sikret statens interesser på en bedre måte. Utvalget ser at det er behov for at Lånekassen bør kunne håndtere disse spørsmålene på lik linje med andre kredittinstitusjoner. Fordi lån i Lånekassen er usikrede, vil det oppstå større tap enn ved andre låneinstitusjoner. Manglende innbetalinger er ofte et resultat av manglende betalingsevne, men også ofte av manglende betalingsvilje. Situasjonen må ikke utvikle seg slik at låntakerne betjener andre lån, mens lånene til Lånekassen blir misligholdt. Nettopp derfor er det viktig at det bygges opp en kompetanse for individuell oppfølging og der Lånekassen har fullmakter til å håndtere det på den måten som staten vil være mest tjent på. I denne sammenheng hører det også at Lånekassen bør kunne delta i utenrettslige forhandlinger etter gjeldsordningsloven, på linje med andre kreditorer.

Utvalget ser at innbetalinger fra låntakere i lavkostland representerer en spesiell utfordring. Det foreligger eksempler som viser at en betjening av lånet vil være helt urealistisk. De spesielle problemer, som en nå står overfor, skyldes en støtteordning som ikke var godt nok gjennomtenkt. På dette området må en forvente at store deler av utestående fordringer vil være tapt. Lånekassen må også her ha fullmakter til å tilpasse håndteringen av dette på en realistisk måte. Etter *utvalgets* mening er det eneste realistiske at det, etter individuell vurdering, åpnes for å kunne ettergi lån etter de samme kriterier som for kvotestudenter, og med den samme koblingen til bistand til utdanning og kompetanseoppbygging i andre land.[158]

10.3.9 Behovsprøving av betalingslettelser mot egen eller familiens økonomi

Det tradisjonelle utgangspunktet for utdanningsstøtten gjennom Lånekassen er at den samtidig skal være en del av den generelle fordelingspolitikken, og at støtten på denne måten skulle være rettet mot de svakeste i samfunnet. Gjennom årene har dette elementet blitt betydelig svekket, og utvalget har på andre områder gått inn for å rendyrke utdanningsstøtten i større grad. På bakgrunn av en enkeltsak har det også vært rettet oppmerksomhet mot koblingen mellom muligheten for betalingslettelser opp mot familieøkonomien. Det kan innvilges rentefritak ved omsorg for barn og ved lav inntekt ved fulltidsarbeid. I denne sammenhengen er muligheten for rentefritak avhengig av ektefellens, samboerens eller partnerens inntekt.

I slike saker er det altså familien som er den sosiale identifikasjon for rett til betalingslettelser. Slik sett er det mulig å hevde at Lånekassen fortsatt er en del av fordelingspolitikken, og at en konsekvent rendyrking av utdanningsstøtten ville vært å utelukkende legge låntakerens økonomi til grunn. På

158.Se omtale av dette i Utenriksdepartementets budsjettproposisjon for 1999 post 154.72, Tilskudd til forskning og kompetanseoppbygging i utviklingsland, og budsjettproposisjon 1999 for Kirke,- utdannings- og forskningsdepartementet, post 5310.04, Refusjon av ODA-godkjente utgifter.

den annen side synes det rimelig å legge litt andre hensyn til grunn ved tildeling av støtte enn ved nedbetaling av lånet. I det første tilfellet er det snakk om å skaffe en enkeltperson mulighet for å ta en utdanning. I det andre tilfellet er det snakk om å la samfunnet betale en del av studielånet. En endring av regelverket ville ha en klar usosial fordeling. For de familier som hadde så god økonomi at den ene kunne være hjemmeværende, ville samfunnet være med på å betale lånet. For familier der begge måtte ha inntektsgivende arbeid, men der den samlede økonomi var vesentlig dårligere, var det forventet at utdanningsgjelden ble betjent i sin helhet. Etter *utvalgets* vurdering bør derfor behovsprøvingen mot familiens økonomi i disse sammenhenger videreføres.

10.3.10 Trekk i skatten for innbetaling av låneavdrag

For den enkelte er det å ta utdanning samtidig en investering med en forventning om fremtidig avkastning. Innenfor skatteretten er dette normalt fradragsberettiget. I dagens skattesystem er dette ment ivaretatt gjennom minstefradraget. I motsetning til et system med inntektsavhengig tilbakebetaling vil fordelen være knyttet til å gå ut i arbeid samtidig som det personlige ansvaret for å betjene lånet ivaretas.

Ordningen ville kunne begrunnes med den begrensede individuelle avkastning utdanning en har i Norge og de økonomiske fordeler som ligger i tidlig yrkeskarriere. Et slikt forslag ville også omfatte de grupper som i historisk perspektiv har kommet dårligst ut, samtidig som det ville redusere den økonomiske usikkerheten ved å satse på en utdanning. Dette kunne eventuelt gjøres til et trekk i skatten og ikke i inntekten. I denne sammenheng ville det også kunne være naturlig å peke på virkningene av skattereformen av 1992, med avkorting i mulighetene for fradrag av renter. Reformen innebar samtidig en betydelige innstramming i subsidieelementet for tilbakebetalerne av utdanningslån.

På den annen side ville trekk i skatten for avdraget også være et gode for de som har hatt en god avkastning av utdanningen og som er i fullt arbeid. Slik sett er det et upresist virkemiddel i forhold til de som har virkelige betalingsproblemer. Kostnadene ved et slikt forslag vil også forventes å kunne bli store. Under forutsetning av 28 pst. trekk i skatten for innbetalte avdrag (1998) er kostnaden anslått til ca. 870 mill kroner årlig. Bl.a. av disse grunner har ikke *utvalget* funnet å kunne fremme et forslag om å etablere en ordning med trekk i skatten for låntakere i Lånekassen.

Medlemmet Buttedahl vil vise til at en ordning med skattefradrag på avdrag av utdanningslån vil bli kostnadskrevende. En slik ordning vil også virke kompliserende på skattesystemet. Sett i lys av at sviktende rekruttering til høgre utdanning ikke er et problem i Norge, mener medlemmet at dette ikke er et nødvendig tiltak. Forskning på feltet tyder dessuten på at personer med høy utdanning gjennomgående har høgre livsinntekt enn personer uten høy utdanning. Dette medlemmet har derfor liten tro på den gunstige fordelingseffekten av en slik ordning. En ordning med skattefradrag på avdragene vil dessuten komme personer med høy inntekt mest til gode, fordi disse vil kunne benytte seg av skattefradraget på et tidligere tidspunkt. Dette medlemmet vil derfor gå imot at en slik ordning utredes videre.

10.3.11 Oppsummering

På denne bakgrunn foreslår *utvalget*:

- at det innføres en ordning med gradert rentefritak under tilbakebetaling av utdanningslån
- at ordningen med ettergivelse ved langvarig utdanning opphører etter en overgangsperiode på 3-5 år
- at ordningen med ettergivelse for låntakere bosatt i Finnmark og Nord-Troms forenkles slik at ettergivelsen omfatter både lån og renter, at nye terminbeløp tar utgangspunkt i gamle betalingsvilkår, og at ettergivelsen kan skje på grunnlag av folkeregistrert adresse.
- at ordningen med ettergivelse av utdanningslån for leger i visse kommuner bortfaller
- at det etableres en ordning med fleksibel fastsettelse av terminbeløp, innenfor fastsatte rammer
- at ordningen med inntektsavhengig nedsettelse av terminbeløp (INTB) bortfaller
- at låntakere fra utviklingsland som bosetter seg i hjemlandet, skal kunne få ettergitt utdanningslånet etter de samme retningslinjer som for kvotestudentene
- at ordningen med behovsprøvingen mot familiens økonomi, i sammenheng med rentefritak ved omsorg og lav inntekt ved fulltidsarbeid, videreføres

Utvalgets flertall, medlemmene Aamodt, Buttedahl, Fjeld, Hundstad, Thomassen og Tyldum, foreslår
- at de overordnede prinsipper for fordeling av risiko og kostnader mellom staten og den enkelte videreføres og videreutvikles
- at prinsippene for fastsettelse av utlånsrenten etter rentenivået på visse statspapirer videreføres

Utvalgets flertall, medlemmene Buttedahl, Hjermundrud, Hundstad, Moen, Tyldum og Aase, foreslår
- at dagens ordning med rentefritak i utdanningsperioden videreføres

Utvalgets mindretall, medlemmene Aamodt, Fjeld og Thomassen foreslår
- at det innføres en ordning med subsidiert rente under utdanningsperioden og at dette motsvares med en økning av stipendandelen

Utvalgets mindretall, medlemmene Moen, Hjermundrud og Aase foreslår
- at det gjeninnføres politisk styrt, lav studielånsrente
- at det etableres et system med inntektsavhengig tilbakebetaling der låntakerne ikke må betale mer enn 6 pst. av brutto inntekt i renter og avdrag til Lånekassen

10.4 Økonomiske konsekvenser av utvalgets forslag

Mange av utvalgets forslag er tenkt gjennomført som en omdisponering innenfor en kostnadsnøytral ramme eller på en slik måte at det vil ha helt uvesentlige økonomiske virkninger. I andre sammenhenger har utvalget foreslått å videreføre dagens ordninger. Følgende forslag fra utvalget innebærer økonomiske konsekvenser av en viss størrelse:

Tabell 10.18:

Forslag	Innsparing	Kostnad	Merknad
Ettergivelse ved langvarig utdanning opphører	Ca 170 mill kr		Lånekassens årsrapport 1998 Gradvis utfasing. Ca 35 mill.kr. pr år
INTB bortfaller	Ca 2 mill kr		
Totalt	172 mill kr		

Kapittel 11

Utdanningsstøtte til etter- og videreutdanning

11.1 Sentrale forutsetninger i kompetansereformen

11.1.1 Generelt

Systematiske opplegg for etter- og videreutdanning er ikke av ny dato. Etter- og videre- utdanningstilbud har eksistert i lang tid for spesielle yrkesgrupper. Det som er nytt i dag, er forsøket på å samordne de ulike tiltakene som er knyttet til utdanningstilbudene, samtidig som disse tilbudene gis til en større del av befolkningen. Utdanningsstøtten gjennom Lånekassen har først og fremst vært innrettet mot grunnutdanning eller førstegangsutdanning. Den nye situasjonen representerer derfor nye utfordringer til støttesystemet, og i utvalgets mandat heter det: «Utvalget må i sin vurdering av den totale ytelsen til livsopphold ta hensyn til de endringer i forskriftene som ev. er foreslått av utvalget som utreder finansiering av livsopphold ved etter- og videreutdanning.»

I utredningen er hensynet til etter- og videreutdanning ivaretatt på to måter. I de kapitlene der utvalget diskuterer enkeltelementene i støttesystemet, er dette hensynet også lagt til grunn ved utformingen av forslag. I foreliggende kapittel er det tatt et overordnet utgangspunkt. Det blir redegjort for de sentrale forutsetningene bak kompetansereformen. Oppmerksomheten er rettet mot hvordan utdanningsstøtten for disse gruppene skal fungere som en del av en større helhet og på grenseflatene mellom utdanningsstøtten gjennom Lånekassen og andre systemer for finansiering av etter- og videreutdanning.

11.1.2 Buerutvalget og St.meld. nr. 42 (1997-98)

Regjeringen oppnevnte ved kgl.res. 29. september 1996 et utvalg til å utrede grunnlaget for en nasjonal handlingsplan for etter- og videreutdanning og voksenopplæring, Buerutvalget. På grunnlag av utvalgets rapport, NOU 1997: 25 Ny kompetanse, ga regjeringen sin analyse og vurdering av kompetansebehovene i arbeids- og samfunnslivet i St.meld. nr. 42 (1997-98) Kompetansereformen. 12. januar 1999 avga kirke-, utdannings- og forskningskomiteen sin innstilling om kompetansereformen (Innst. S. nr. 78 (1998-99)).

Buerutvalget slår i sin innstilling fast at det langsiktige målet må være å utvikle en bred forståelse, gode læringsarenaer og effektive systemer for livslang læring, der hele den voksne del av befolkningen deltar. Som første fase mot dette målet foreslo utvalget en rekke tiltak som skal bidra til å øke den enkeltes muligheter til å delta i etter- og videreutdanning og voksenopplæring, og derigjennom heve kompetansen i arbeidslivet.

St.meld. nr. 42 (1997-98)

Ifølge St.meld. nr. 42 beskrives det som avgjørende for den videre kompetanseutviklingen i Norge å få etablert et system for dokumentasjon og anerkjennelse av voksnes realkompetanse.

Det heter videre at en må finne frem til ordninger som gir gode muligheter for dem som har behov for og ønsker grunnskole og/eller videregående

opplæring, men som ikke gir pålegg eller skaper unødig press. Regjeringen vil legge til rette for at voksne som i dag ikke har fullført grunnskoleopplæringen, skal få tilbud om dette. Men Regjeringen vil ikke på det nåværende tidspunkt gå inn for Buerutvalgets forslag om en lovfestet plikt for kommunene til å gi tilbud om grunnskoleopplæring for voksne. For å få bedre kunnskap om omfang, opplæringsbehov og kostnader ved slike tilbud, vil Regjeringen sette i gang et større treårig forsøksprosjekt i en del kommuner over hele landet. Når det gjelder voksnes rett til videregående opplæring, går Regjeringen inn for Buerutvalgets forslag om at fylkeskommunen får en lovfestet plikt til å gi tilbud om videregående opplæring til voksne som ikke har dette fra før. Rettigheter til utdanningspermisjon må lovfestes for å sikre likebehandling av alle arbeidstakere og arbeidsgivere. Utdanningsstøtten fra Lånekassen må kunne brukes mer aktivt i etter- og videreutdanning generelt.

I St.meld. nr. 42 (1997-98) videreføres betraktningene fra NOU 1997: 25, og det slås fast at finansiering av livsopphold ved en kompetansereform bør skje ved en arbeidsdeling mellom partene i arbeidslivet, den aktuelle personen og staten. Statens engasjement bør bl.a. rette seg mot generelle ordninger som omfatter alle arbeidstakere, de arbeidsledige og dem som av andre årsaker er utenfor arbeidsmarkedet for kortere eller lengre tid. Det offentliges bidrag til finansiering av livsopphold bør derfor basere seg på støtteordningene i Lånekassen.

Regjeringens arbeid med St.meld. nr. 42 kan sammenfattes i følgende prinsipper:

- Regjeringen ønsker en etter- og videreutdanningsreform for alle. Behovet til arbeidslivet, individet og samfunnet skal legges til grunn. Hele befolkningen skal på denne måten trekkes med i reformen - både de som er i arbeid, og de som står utenfor arbeidslivet.
- Regjeringen er opptatt av en bred kunnskapsforståelse. Opplæring skal ikke bare knyttes til arbeidslivets behov, men også til individets behov. Det ønskes en demokratisk deltakelse i samfunnslivet.
- Samarbeid og fleksibilitet er stikkord. Det er ikke nok å bare bruke det offentlige utdanningssystemet. Man må også bruke utdanningstilbydere utover det offentlige. Videre må utdanning tilbys når brukerne har behov for den, og i en form som er tilpasset brukerne.
- Det er viktig å rette fokus mot de små- og mellomstore bedriftene og ta hensyn til behovene for regional utvikling.
- Kompetansereformen skal ikke fungere slik at det kun er de med høy utdanning som benytter seg av tilbudene. Reformen skal særlig rette seg mot de som har relativt lite utdanning fra før.

11.1.3 Stortingets vedtak om kompetansereformen

Stortinget avsluttet sitt arbeid med St.meld. nr. 42 (1997-98), Kompetansereformen, den 19. januar 1999. Etter tilråding fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen fattet Stortinget følgende vedtak:

> «I. Stortinget ber Regjeringen fremme lovforslag om individuell rett for voksne til grunnskoleopplæring.
>
> Stortinget forutsetter at kommunenes ekstrautgifter ved en individuell rett for voksne til grunnskoleopplæring dekkes av staten.
>
> II. Stortinget ber Regjeringen fremme lovforslag om individuell rett til utdanningspermisjon.

III. Stortinget ber Regjeringen legge opp til at en større andel av de ulike tilskudds- og støtteordninger forvaltet av SND blir rettet inn mot kompetanseheving i små og mellomstore bedrifter.

IV. Stortinget ber Regjeringen etablere et system som gir voksne rett til å dokumentere sin realkompetanse uten å måtte gå veien om tradisjonelle prøveordninger.

V. St. meld. nr. 42 (1997-98) - Kompetansereformen - vedlegges protokollen..»

11.1.4 Ot.prp. nr. 1 Skatteopplegget 1999 - lovendringer

I Ot.prp. nr. 1 Skatteopplegget 1999 - lovendringer fremmet Finansdepartementet forslag om endring i skattelovens § 42 første ledd. Stortinget vedtok lovendring på dette punkt, som går ut på at helt eller delvis fri utdanning i arbeidsforhold skal være skattefri etter nærmere regler gitt av departementet. Utgangspunktet bør være at fordel ved helt eller delvis fri utdanning i arbeidsforhold ikke regnes som skattepliktig inntekt. Etter departementets oppfatning bør det imidlertid oppstilles et vilkår om at utdanningen gir kompetanse som kan benyttes i nåværende eller fremtidig arbeid hos nåværende arbeidsgiver, eller til å søke arbeid hos ny arbeidsgiver. Departementet ser videre for seg en regel om at arbeidsgivers dekning av særlig omfattende utdanning i noen grad medfører skattepliktig fordel.

Dersom utdanningen er skattefri, vil det i hovedsak være følgende utdanningsutgifter som kan dekkes uten skatteplikt for arbeidstaker:

- undervisningen
- skolebøker og annet materiell som er knyttet direkte til utdanningen.

Arbeidsgivers dekning av vanlige levekostnader, for eksempel hel eller delvis lønn under studiepermisjon, vil imidlertid alltid være skattepliktig.

Hovedhensynene bak lovendringen er at retningslinjene for beskatning av arbeidsgiverfinansiert utdanning må bli klarere, enklere å praktisere, samt mer forutsigbare for arbeidsgivere og arbeidstakere. Det er videre et overordnet mål at skattytere i de ulike kommuner skal behandles mest mulig likt. Skattesystemet bør også være med på å stimulere til og legge til rette for etter- og videreutdanning for partene i arbeidslivet.

11.1.5 Nærmere om de ulike utvalgsarbeidene

Flere utvalg/arbeidsgrupper har arbeidet parallelt med de ulike problemstillingene som er knyttet til etter- og videreutdanningsreformen, studiefinansiering generelt og høyere utdanning i Norge etter år 2000. Noen av disse utvalgene/arbeidsgruppene avsluttet sitt arbeid i løpet av høsten 1998.

Thorkildsenutvalget

Ved kgl.res. 21. august 1998 ble det oppnevnt et partssammensatt utvalg som skulle utarbeide ulike permisjonsmodeller og på dette grunnlag foreslå lovbestemmelser om permisjon til kompetanseutvikling og kriterier for utløsning av permisjon. Utvalget leverte sin innstilling til kommunal- og regionalministeren og kirke,- utdannings- og forskningsministeren den 7. desember 1998; innstillingen er utgitt som NOU 1998: 20 Utdanningspermisjon.

Hovedforslagene til Thorkildsen-utvalget er at arbeidstakere gjennom lov gis en rett til permisjon i inntil tre år fra sitt arbeid for å ta videre utdanning.

Arbeidstaker og arbeidsgiver kan likevel avtale lengre permisjonstid. Som grunnbetingelser for rett til utdanningspermisjon foreslår utvalget at arbeidstakerne må ha vært i arbeidslivet i minst tre år og ha vært ansatt hos arbeidsgiveren de siste to år, det vil si at arbeidstaker må tjene opp permisjonsretten på den arbeidsplassen der fraværet/permisjonen vil merkes. Betingelsen om at arbeidstakeren må ha vært i arbeidslivet i minst tre år, er motivert med at en vil hindre en forskyvning av tidspunktet for når man velger å ta utdanning. Arbeidstaker som allerede har hatt utdanningspermisjon i medhold av loven, skal ikke ha rett til ny utdanningspermisjon før det har gått dobbelt så lang tid som den foregående permisjon har vart, men minst ett år siden den foregående permisjon tok til. For å gjøre rettigheten til arbeidstakeren reell foreslår utvalget særlige regler som sikrer arbeidstaker rett til å komme tilbake til virksomheten etter permisjonens utløp. Det foreslås også regler som skal ivareta arbeidsgivers interesser dersom permisjonen vil være til hinder for virksomhetens forsvarlige planlegging av drift eller personaldisposisjoner.

Utvalget foreslår at det kun kan tas ut permisjon for å delta i organiserte utdanningstilbud som gir en dokumentert kompetanse. Forslaget om at undervisningstilbudet skal være organisert, medfører at det ikke vil bli gitt utdanningspermisjon til rene selvstudier. Arbeidstakere som ikke har fullført grunnskole eller ikke har tatt eller fullført en videregående opplæring, skal ha rett til permisjon for å ta slik utdanning. Utdanning utover dette må være yrkesrelatert for å gi rett til permisjon. At utdanningen skal være yrkesrelatert, betyr at utdanningen må ha en tilknytning til arbeidslivet. Det betyr ikke at det er arbeidsgiverens behov som skal styre valget av utdanning. For å løse uenighet mellom arbeidstaker og arbeidsgiver om det er grunnlag for å nekte permisjon, foreslår utvalget at det opprettes en tvistenemnd. Det foreslås videre at en rett til utdanningspermisjon lovfestes i arbeidsmiljølovens kapittel VIII, eller som et eget kapittel i tilknytning til dette. Det falt utenfor mandatet til utvalget å ta stilling til hvorvidt arbeidstakeren skal kunne oppebære hel eller delvis lønn i permisjonstiden, eller om det skal gis økonomisk støtte til utdanningen.

Kommunal- og regionaldepartementet la den 10. mai 1999 fram en lovproposisjon om utdanningspermisjon[159]. I denne proposisjonen følger Regjeringen i store trekk det forslaget som ble lagt fram av Thorkildsenutvalget. Kommunalkomiteen la frem sin innstiling den 4. november 1999.[160] Komiteen slutter seg i hovedsak til forslagene i proposisjonen, men går inn for at arbeidstakere skal ha rett til *heltids- eller deltidspermisjon*. Komiteen mener videre at kravet om minst ett års opphold før neste utdanningspermisjon, ikke bør gjelde for arbeidstakere som har hatt utdanningspermisjon for kurs under en måneds varighet. Saken behandles i Odelstinget den 16. november 1999.

Hanischutvalget

En arbeidsgruppe ble etablert for å komme med forslag til hvordan arbeidsmarkedsetatens kompetanse kan benyttes i gjennomføringen av etterutdanningsreformen. Arbeidsgruppen avsluttet sitt arbeid i oktober 1998. Gruppen uttalte bl.a. at den anser at arbeidsmarkedsetaten vil ha en viktig, men beg-

159.Se Ot.prp. nr. 68 (1998-99) Om lov om endringer i lov 4 februar 1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø mv.
160.Se Innst.O. nr. 7 (1999-2000)

renset rolle i gjennomføringen av reformen. De viktigste funksjonene til arbeidsmarkedsetaten er etter gruppens oppfatning knyttet til å dekke vikarbehov, å gi informasjon og veiledning om yrker og utdanning til enkeltpersoner og bedrifter og å ha en samordnende funksjon mellom arbeidsmarkedet og de ulike utdanningstilbyderne.

Hanischgruppen slår fast at arbeidsmarkedsetaten er landets fremste informasjonsbase i spørsmål vedrørende arbeidsmarkedet. Veiledning forutsettes derfor å være en kostnadsfri tjeneste for arbeidstakere og arbeidsgivere. Dette vil imidlertid kreve en styrking av etaten for å kunne fylle den nye rollen på en profesjonell måte. En utvidet rolle der etaten gjennom sin mangeårige erfaring i tiltaksgjennomføring av kortere yrkesrettede utdanningsløp planlegger og kjøper kurs for bedrifter, forutsettes dekket av arbeidsgiverne selv gjennom en betalingstjeneste. Det vil imidlertid være viktig at arbeidsmarkedsetaten kan stille denne kompetansen til rådighet for bedriftene. Dette vil være særlig aktuelt for små og mellomstore bedrifter. Utviklingen av arbeidsmarkedsetatens vikartjenester og etablering av et vikarbyrå vil videre være et sentralt bidrag for å sikre nødvendig tilgang av vikarer etter hvert som reformen fases inn.

Mjøsutvalget

Regjeringen oppnevnte den 30. april 1998 et utvalg som på bredt grunnlag skal utrede høyere utdanning i Norge etter år 2000. Dette utvalget skal legge frem sin innstilling innen 1. april 2000. Utvalget skal bl.a. gi en samlet fremstilling og vurdering av universiteter og høgskoler som utdannings- og forskningsinstitusjoner, vurdere behov for endringer i universitets- og høgskolesektoren ut fra de lovpålagte oppgavene og i lys av nye krav fra studenter, samfunn og næringsliv, vurdere endringer som følge av økt internasjonalisering, vurdere dimensjoneringsspørsmål i prinsipielt og langsiktig perspektiv, vurdere rekruttering til høyere utdanning i lys av demografiske forhold, endringer i videregående skole og ønsket om å gi en sjanse til dem som ikke har hatt anledning til å skaffe seg høyere utdanning tidligere, vurdere gradsstrukturen og utvikling av studietilbudet med utgangspunkt i reformene i skolen samt det økende behovet for etter- og videreutdanning m.m.

Utvalget fikk senere et tilleggsmandat der det ble bedt om å avgi delinnstilling om opptak og realkompetanse, samt delinnstilling om rammene for oppdragsvirksomhet ved institusjoner innenfor høyere utdanning. Delinnstillingene ble overlevert 19. april 1999[161]. Av betydning for etter- og videreutdanning er utvalgets synspunkter på hvordan realkompetanse skal vurderes og defineres likeverdig med generell studiekompetanse, ved ordinært opptak til universiteter og høgskoler. Utvalget vurderte også hvordan en rådgivende instans for fastsetting av realkompetanse i høgre utdanning skal etableres m.m.

Arntsenutvalget

Regjeringen oppnevnte 4. januar 1999 et utvalg som skulle forberede inntektsoppgjøret 1999. Utvalget fikk bl.a. i mandat å vurdere innpassing av etter- og videreutdanning i forbindelse med tariffoppgjøret 1999. Arntsenutvalget la fram sin innstilling 1. mars - NOU 1999: 14 Forberedelse av inntektsoppgjøret

161.NOU 1999: 17 og NOU 1999: 18

1999. Arntsenutvalget er innforstått med at Regjeringen vil fremme en odelstingsproposisjon om individuell rett til utdanningspermisjon i vårsesjonen 1999. Utvalget legger til grunn at det etableres et system for anerkjennelse og dokumentasjon av realkompetanse. Det er det offentliges ansvar å gi et tilbud om grunn- og videregående opplæring til voksne. Tilbudene, mente utvalget, må tilpasses bedre til denne gruppen. Videre må reglene i Lånekassen tilpasses bedre til voksnes behov. Utvalget legger til grunn at det etableres et kompetanseutviklingsprogram for utvikling av markedet for etter- og videreutdanning. Etter utvalgets mening er det viktig at en kompetansereform innfases gradvis.

11.1.6 «Leve og lære i voksen alder»

Ved Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets brev 11. august 1998 ble det oppnevnt et utvalg til utredning av finansiering av livsopphold under etter- og videreutdanning - Pettersenutvalget. Pettersenutvalget fikk i oppdrag å gjennomgå de generelle reglene i studie- finansieringsordningen med sikte på å tilpasse disse bedre til etter- og videreutdanningsstudenter.

Pettersenutvalget overleverte sin innstilling[162] til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet den 23. november 1998. Nedenfor er det redegjort for utvalgets vurderinger og forslag.

Utvalgets mandat hadde denne ordlyden:

> «Utvalget skal med utgangspunkt i statsministerens brev 26. og 27. mars samt 14. april 1998 til partene i arbeidslivet gjennomgå de generelle reglene i studiefinansieringsordningen med sikte på å tilpasse disse bedre til etter- og videreutdanningsstudenter.
>
> Gjennomgangen må bl. a. inneholde en vurdering av forsørgertillegg og avkortingsregler mot annen inntekt herunder også avkortingsreglene i tilbakebetalingsfasen. Reglene skal gjelde likt for alle utdanningssøkende.
>
> Utvalgets forslag må være kostnadsberegnet og bør kunne gjennomføres innenfor ulike økonomiske rammer. Minst ett av forslagene må baseres på uendret ressursbruk, jf. Utredningsinstruksen § 2.3.
>
> Utvalget skal ha sluttført sitt arbeid innen 30. oktober 1998.»

På bakgrunn av mandatet la Pettersenutvalget til grunn at offentlig finansiering av etter- og videreutdanning og fullføring av grunnskole og videregående utdanning for voksne skal baseres på de etablerte finansieringsordninger i Lånekassen. Den offentlige utdanningsfinansiering skal grunnlegges på en likebehandling av alle utdanningsgrupper. Som en konsekvens av dette har ikke Pettersenutvalget utarbeidet et særskilt regelverk for støtte til etter- og videreutdanningsstudenter, men har foreslått at endringer innpasses i den alminnelige studiefinansieringsordningen i Lånekassen. Utvalget la videre vekt på at forslagene til endringer i regelverket måtte gi forutsigbare regler og et rasjonelt grunnlag for etterkontroll.

Pettersenutvalget baserte sin utredning bl.a. på Statsministerens brev av 26. og 27. mars samt 14. april 1998 til partene i arbeidslivet, St.meld. nr. 42 (1997-98) Kompetansereformen og NOU 1997: 25 Ny kompetanse. I NOU 1997: 25 og St.meld. nr. 42 pekes det på at utdanningsstøtten fra Lånekassen må kunne brukes mer aktivt i etter- og videreutdanning generelt. Det

162. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Rapport '98 «Leve og lære i voksen alder»

offentliges bidrag til finansiering av livsopphold til etter- og videreutdanningsstudentene bør basere seg på generelle ordninger, jf. støtteordningene i Lånekassen.

Utfordringen for Pettersenutvalget var at dagens regelverk for studiestøtte primært er rettet inn mot unge førstegangsstudenter. Lån og stipend vil ofte være for lavt for grupper av voksne med familie og boliggjeld, og med behov for et høyere inntektsnivå enn mange unge. St.meld. nr. 42 understreker at kompetansereformen skal stimulere til at man kan ta utdanning også som voksen. Studiefinansieringen skal i denne forbindelsen ikke representere noen hindring for at voksne skal kunne ta etter- og videreutdanning.

Innenfor de rammer som var gitt i mandatet for Pettersenutvalget, fant utvalget ikke mulighet til å foreslå særregler for etter- og videreutdanningsstudentene. Dette hadde gitt utvalget større fleksibilitet til å vurdere andre og mer tilpassede ordninger for den aktuelle gruppen.

11.1.7 Nærmere om forslagene fra Pettersenutvalget

Med bakgrunn i sitt mandat la Pettersenutvalget frem en innstilling med følgende hovedforslag:

Avkortingsreglene

Etter dagens regler er det ikke noe fribeløp for arbeidsfrie ytelser (ytelser fra arbeidsgiver under utdanningen). 60 pst. av hele beløpet går til fradrag i støtten fra Lånekassen. Når det gjelder stipend/legat fra andre enn arbeidsgiver, har støttemottakeren et fribeløp på 1 640 kroner per måned før 60 pst. av det overskytende beløp går til fradrag i støtten. For arbeidsinntekt ligger fribeløpet på 3 380 kroner per måned med en fradragsprosent på 60. Et samlet utvalg går inn for å likestille avkortingsreglene for arbeidsfrie ytelser og stipend/legat med avkortingsreglene for arbeidsinntekt. Fribeløpet - den inntekt man kan ha før det blir gjort fradrag i støtten fra Lånekassen - vil dermed bli det samme for alle typer inntekt.

Utvalget er delt i synet på hvor stort fribeløpet og fradragsprosenten for inntekt ut over fribeløpet skal være. Flertallet går inn for at fribeløpet settes til 7 000 kroner per måned, og at fradragsprosenten for inntekt utover fribeløpet reduseres fra 60 til 30 pst. Mindretallet går inn for at fribeløpet settes til 5 000 kroner per måned og at fradragsprosenten beholdes på dagens nivå, dvs. 60 pst.

Flertallet begrunner sitt forslag om en relativt kraftig økning av fribeløpet, samt halveringen av fradragsprosenten, med at det er nødvendig med en endring i denne størrelsesordenen for at studiefinansieringsordningen skal kunne medvirke til at voksne skal ha mulighet for å ta etter- og videreutdanning. Flertallet legger videre vekt på at etter- og videreutdanningsstudenter i langt høyere grad enn førstegangsstudenter vil ha arbeidsfrie ytelser i tillegg til eller som erstatning for arbeidsinntekt. Slike ytelser vil heller ikke ha innvirkning på studieprogresjonen.

Et samlet utvalg går videre inn for at det for deltidsstudenter gis et fribeløp som er lik det beløp som man anslår er tjent opp i det tidsrom søkeren ikke er i utdanning, pluss den forholdsmessige delen av fribeløpet for fulltidsutdanning, regnet etter studiebelastningen. Fribeløpet og trekkprosenten for fulltidsutdanning foreslås også lagt til grunn for studenter i deltidsutdanning.

Forsørgertillegget

I dagens ordning er forsørgertillegget behovsprøvd etter ektefelles/samboers inntekt. Det kan gis tillegg for forsørgelse av barn under 16 år og også for ektefelle/samboer dersom søkeren og ektefellen/samboeren har barn under 16 år og inntekten ikke er for høy. Samboere som har felles barn, blir i Lånekassens regelverk behandlet som gifte fra og med det semesteret de får barn.

Forsørgertillegget blir gradvis redusert når ektefelles inntekt overstiger kr 11 900 brutto per måned, og det faller helt bort når inntekten overstiger kr 15 800 per måned med ett barn og kr 17 750 med to barn (1998-99). Dersom begge foreldre er i utdanning og kan få støtte, kan hver av dem få forsørgertillegg for barn under 16 år uten behovsprøving mot ektefelles inntekt. Satsene for 1998-99 er kr 1 165 per måned for de to første barna, og deretter kr 750 per måned for hvert barn mer enn to.

Utvalget er delt i synet på reglene for forsørgertillegg. Flertallet går inn for at forsørgertillegg skal gis for barn under 16 år som søkeren bor sammen med, uten behovsprøving etter ev. ektefelles inntekt, men at tillegget for ektefelle fjernes fra ordningen. Forsørgertillegget bør videre opprettholdes på dagens nivå. Mindretallet mener at behovsprøvingen av forsørgertillegget mot ektefelles inntekt bør beholdes. Grensen for avkorting bør imidlertid økes noe.

Flertallet begrunner sitt standpunkt med at ektefeller i de fleste lovregulerte forhold hver for seg er selvforsørgende og selvstendige økonomiske individer med et selvstendig ansvar for å bidra til forsørgelsen av barna. Disse medlemmene går videre ut fra at en relativt høy andel av søkere til etter- og videreutdanning vil ha forsørgeransvar for barn, og at fjerning av behovsprøvingen av forsørgertillegget mot ektefelles inntekt vil ha betydning for å forbedre utdanningsfinansieringen for denne gruppen. En slik ordning vil også bety en forenkling av regelverket da det vil bli unødvendig for Lånekassen å innhente opplysninger om eventuell ektefelles inntekt.

Opphold på lærestedet

Lånekassen har i dag et krav om at elever/studenter skal oppholde seg på lærestedet for å kunne motta støtte, med visse unntak. Bakgrunnen for kravet om opphold på lærestedet er at det blir sett på som verdifullt at søkeren i tillegg til å kunne følge undervisningen, skal kunne oppholde seg i det faglige miljøet på studiestedet. Men bl.a. på bakgrunn av den teknologiske utviklingen som har funnet sted i de siste årene, har det stadig oftere blitt satt spørsmålstegn ved kravet til opphold på lærestedet.

Utvalget peker på at etter- og videreutdanningsstudenter i langt høyere grad enn studenter i grunnutdanning vil være bundet til hjemstedet og ikke ha anledning til å flytte til lærestedet dersom dette ligger langt fra hjemstedet. Bestemmelsen om opphold bør av denne grunn ikke være slik utformet at den blir et hinder for voksne som ønsker å ta etter- og videreutdanning. På den annen side erkjenner utvalget at det er verdifullt at flest mulig av studentene oppholder seg ved lærestedet under utdanningen og integreres i det faglige miljøet der.

For å ivareta begge disse hensyn går utvalget inn for at kravet til opphold på lærestedet modereres i forhold til dagens forskriftstekst. Lånekassen bør få større anledning til å godta alternative opplegg. Det må likevel stilles krav om at det faglige opplegget er fullt ut forsvarlig.

Finansiering av livsopphold ved grunnskoleutdanning og videregående opplæring

Pettersenutvalget tolket mandatet slik at det var i overensstemmelse med mandatet å foreslå særregler for studiestøtte til den såkalte «Ny sjanse»-gruppen (dvs. personer med mangelfull grunnskoleutdanning og personer født i 1977 eller tidligere som ikke har hatt en lovfestet rett til, og heller ikke fullført, videregående opplæring, se NOU 1997: 25). I mandatet er det understreket at reglene skal gjelde likt for alle utdanningssøkende. Grunnen til at Pettersenutvalget valgte å foreslå særregler for denne gruppen, er at det allerede eksisterer særordninger for andre grupper støtteberettigede etter Lånekassens regler. Utvalget mente derfor at det ikke ville være utenfor utvalgets mandat å foreslå særlige støtteregler for en avgrenset gruppe som «Ny sjanse»-elevene.

Etter dagens regler har ikke elever i grunnskoleutdanning rett til støtte fra Lånekassen. Unntaket er de elevene som har bestått grunnskoleutdanningen, men som repeterer grunnskolefag for å bedre grunnlaget for opptak i ordinær videregående opplæring. Støtte til denne gruppen tildeles i form av lån og stipend. Elever i videregående utdanning har rett til støtte i Lånekassen på lik linje med andre utdanningssøkende.

I NOU 1997: 25 anslås antallet voksne som ønsker å ta grunnskoleutdanning eller videregående opplæring, til å ligge et sted mellom 25-35 000 per år.

I handlingsplanen for kompetanse, utarbeidet av NHO og LO, går partene inn for at det skal gis et utdanningstilbud til den delen av befolkningen som ikke har fullført grunnskolen, eller ikke har fullført og ikke har hatt en lovfestet rett til videregående opplæring. Det forutsettes gjennomført som et nasjonalt prosjekt som i tid er avgrenset til en periode på ti år. I handlingsplanen står det videre at partene forutsetter at det skal gis offentlig tilskudd etter opptjente retter i forhold til arbeidsledighetstrygd til alle voksne i arbeid eller som søker arbeid, og som ønsker å ta grunnskoleutdanning eller videregående opplæring. En likelydende avtale er inngått i kommunesektoren.

Hvor mange av denne gruppen som i realiteten vil benytte seg av tilbudet om å fullføre grunnskole og/eller videregående opplæring, er avhengig av både hvordan permisjonsrettighetene vil bli utformet, og hvilken finansiering av livsopphold som tilbys. Med romslige finansieringsregler vil det bli flere i utdanning, og de økonomiske konsekvensene vil bli betydelige.

Pettersenutvalget vurderte fem alternative forslag til ny støtteordning for denne gruppen. Utvalget var delt i tre i synet på hvordan finansieringsordningen burde utformes.

Seks medlemmer gikk inn for en ordning med kompensasjon for inntektsbortfall som er av en slik størrelse at voksne blir stimulert til å ta utdanning. Disse medlemmene foreslo at Lånekassen skal tildele et stipend som står i forhold til søkerens lønn og stillingsprosent. Stipendet vil tilsvare 60 pst. av lønnskostnadene i inntil halv tid begrenset oppad til kr 76 500 per år. Ordningen begrenses til ett år regnet som fulltidsutdanning. Medlemmene tok ikke stilling til finansiering av grunnskole- og/eller videregående opplæring for de søkerne som er arbeidsledige, eller som av andre grunner er utenfor arbeidsmarkedet.

Fem medlemmer mente at endringene som utvalget foreslo i de generelle ordningene i Lånekassen, også ville omfatte voksne elever i videregående utdanning, og foreslo ingen særordning for disse. De mente imidlertid at voksne uten fullført grunnskoleutdanning, som etter dagens regler ikke har

adgang til Lånekassens støtteordninger, burde bli omfattet, og at støtten til denne gruppen i sin helhet gis som stipend.

Ett medlem av Pettersenutvalget gikk inn for at støtte til hele denne gruppen gis etter samme modell som for søkere under 19 år i videregående utdanning som må bo borte fra foreldrehjemmet. Ordningen begrenses til ett år regnet som fulltidsutdanning.

11.2 Aktuelle problemstillinger

11.2.1 Utfordringen

I dag er det vanskelig å operere med et enhetlig studentbegrep. Utviklingen går i retning av at flere og flere velger å dele opp sin utdanning i ulike livsfaser. Denne utviklingen fører til at det tradisjonelle studentbegrepet utvannes. Alder, inntekt, formue og familiesituasjon vil variere mellom studentene i mye større grad enn tidligere. Tidligere besto studentene stort sett av unge mennesker som gikk rett fra videregående utdanning til høyere utdanning. De nye gruppene av studenter vil ha varierende ønsker og behov. Noen vil ønske heltidsutdanning på en utdanningsinstitusjon, andre ønsker utdanning på deltid ved siden av arbeidet, atter andre ønsker at utdanningen skal foregå på arbeidsplassen i arbeidstiden. De nye utdanningsgruppene vil stille større krav til utdanningsinstitusjonenes tilbud og fleksibilitet. Både utdanningsinstitusjonene og Lånekassen må tilpasse seg denne nye situasjonen.

Utgangspunktet gjennom hele etter- og videreutdanningsprosessen har vært at de generelle reglene i studiefinansieringsordningen skal gjelde likt for alle utdanningssøkende, og at de skal tilpasses bedre til den nye gruppen av etter- og videreutdanningsstudenter. Dette prinsipielle utgangspunktet skaper problemer på grunn av at etter- og videreutdanningsstudentene langt ifra er noen ensartet gruppe. Mange av disse studentene har alternative finansieringskilder mens de studerer. Under følger en oversikt over aktuelle finansieringskilder som vil være tilgjengelig for enkelte studentgrupper i dag. Listen tar ikke sikte på å være uttømmende.

11.2.2 Tariff-forhandlingene/lønnsoppgjøret

Etter- og videreutdanningsreformen er forutsatt finansiert gjennom et samarbeid mellom partene i arbeidslivet og staten.

Buerutvalget[163] uttalte bl.a. følgende:

> «Utvalget forutsetter at partene i arbeidslivet må prioritere ordninger som gjør det mulig for alle arbeidstakere å delta på etter- og videreutdanning, og at det gjennom tariffoppgjørene settes av midler til etter- og videreutdanningstiltak.»

I etterkant av Buerutvalgets innstilling og i forkant av lønnsoppgjøret våren 1998 var det tett kontakt mellom myndighetene og partene i arbeidslivet. I statsministerens brev av 26. mars og 27. mars til partene i arbeidslivet heter det bl.a.:

> «(...) Det inntektspolitiske samarbeidet basert på Sysselsettingskommisjonens innstilling har bidratt vesentlig til den gunstige økonomiske utviklingen i Norge i de senere år. Regjeringen legger stor vekt på å

163.Se NOU 1997: 25

videreføre det inntektspolitiske samarbeidet. Den gunstige pris- og kostnadsutviklingen vi har sett i de senere årene bør videreføres. Dette vil være en viktig forutsetning for en fortsatt balansert utvikling i norsk økonomi, med høy sysselsetting og lav arbeidsledighet. Etter flere år med sterk vekst i produksjon og sysselsetting ser vi tegn til økende pressproblemer og flaskehalser i norsk økonomi. Det er nå svært viktig å unngå at den høye kapasitetsutnyttelsen slår ut i tiltakende pris- og kostnadsvekst. Dette stiller store krav til gjennomføringen av inntektsoppgjørene. Regjeringen ser arbeidet med etter- og videreutdanningsspørsmål som et ledd i det inntektspolitiske samarbeidet.

Myndighetenes bidrag til å finansiere økt innsats for etter- og videreutdanning vil være konsentrert om tilrettelegging av utdanningstilbudet og utdanningsfinansiering gjennom Lånekassen. Dette vil kunne medføre betydelige statlige merutgifter i årene framover. Disse utgiftene må tilpasses den økonomiske situasjonen, hvor en moderat pris- og lønnsutvikling fortsatt vil være et viktig element og påvirke myndighetenes mulighet til å bidra til en etter- og videreutdanningsreform (...)

(...) Regjeringen legger vekt på at offentlig utdanningsfinansiering baseres på en likebehandling av ulike grupper. Offentlig finansiering av livsopphold ved etter- og videreutdanning og ved fullføring av grunnskole og videregående utdanning for voksne bør derfor baseres på etablerte finansieringsordninger i Lånekassen. (...) De generelle reglene i studiefinansieringsordningen bør imidlertid gjennomgås, med sikte på å tilpasse disse bedre til etter- og videreutdanningsstudenter. (...) Regjeringen legger til grunn at dersom partene ønsker å etablere særskilte ordninger for finansiering av livsopphold ved etter- og videreutdanning, utover offentlig studiefinansiering, er dette et ansvar for partene.»

I St.meld. nr. 42 (1997-98), som Regjeringen la frem 28. mai 1998, foreslås en rekke tiltak for å møte fremtidige kompetanseutfordringer, bl.a. en gjennomgang av reglene i Lånekassen for å tilpasse disse bedre til voksnes livssituasjon. Ett av hovedspørsmålene i stortingsmeldingen var ansvarsdelingen for finansiering av lønns- og livsopphold i forbindelse med kompetanseutviklingen. Regjeringen vurderte særlig fire forhold:

- studiefinansiering
- partsbaserte ordninger
- skatteforhold
- sykepenger under kompetanseutvikling

Det slås fast at partsbaserte ordninger for opplærings- og lønnskostnader er vesentlige allerede innenfor dagens kompetanseutvikling i arbeidslivet. Der opplæringen er initiert av arbeidsgiveren, vil som regel både opplærings- og lønnskostnader bli dekket av arbeidsgiveren. Arbeidsgivere vil også i mange tilfeller betale lønn for arbeidstakere som deltar i undervisningsopplegg med fri fra arbeidet, der utdanningen er relevant for virksomheten, se hovedavtalene mellom partene i arbeidslivet.

Det slås bl.a. fast at følgende prinsipp bør legges til grunn for ansvarsdeling og finansiering:

> «Det finansielle ansvaret for samfunnets, arbeidslivets og den enkeltes kompetanseutvikling må være et ansvar som er delt mellom det offentlige, arbeidsgiverne, arbeidstakerne og det enkelte individ.»

Regjeringen har videre vurdert det slik at når det gjelder partsbaserte ordninger, kan disse i hovedsak være av to typer:
- fond, som partene gjennom tariffoppgjørene velger å sette av til kompetanseutvikling i virksomhetene og for arbeidstakerne
- avtaler, gjennom tariffoppgjør om lønnskompensasjon eller andre ordninger for arbeidstakerne

Regjeringen har ansett det for problematisk for staten å delta i slike partsbaserte ordninger. Dette fordi slike ordninger kun vil gjelde dem som er i arbeid, og kun de arbeidstakerne som er organisert. Regjeringen har også ansett at en statlig medvirkning kan være uheldig ut fra arbeidsgivernes ansvar for kompetanseutvikling i henhold til arbeidsplassens behov. Det forutsettes at staten ikke bør gå inn i de partsbaserte ordningene utover det å være arbeidsgiver, men heller bidra gjennom mer generelle ordninger som er gunstige for alle arbeidstakere og for dem som ikke er i et arbeidsforhold, jf. for eksempel Lånekassen.

Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen uttaler i innstilling om kompetansereformen[164] at den legger til grunn at arbeidslivets parter, slik de selv har skissert, avsetter midler i lønnsoppgjørene til etter- og videreutdanning.

I forbindelse med lønnsoppgjøret våren 1999 sendte Statsministeren brev 10. april 1999 til partene i arbeidslivet vedrørende finansiering av livsopphold ved etter- og videreutdanning:

> «(...) Regjeringen vil i forbindelse med statsbudsjettet for neste år foreslå endringer i Lånekassens regler som gjør at ordningene tilpasses bedre voksnes behov. Regelendringene bør gjøres gjeldende for alle grupper slik at reglene ikke bidrar til å utsette ordinær utdanning. Særlig med tanke på «Ny sjanse»-gruppen er det mest aktuelt å endre grensen for avkorting mot egen inntekt og behovsprøvingen av forsørgertillegget. Regjeringen er innstilt på å foreslå en vesentlig økning av avkortingsgrensen. Dette vil bidra til å legge forholdene til rette for å kombinere støtte fra Lånekassen og bidrag fra arbeidsgiver til livsopphold under etter- og videreutdanning.
>
> Regjeringen vil i kontakt med organisasjonene arbeide videre med spørsmålet om særlige regler i en overgangsfase for arbeidstakere født før 1978 («Ny sjanse»-gruppen). Det er ønskelig at slike regler kan stimulere til opplæring slik det er vist til under avsnittet kompetanseutviklings-program. Forskriftene for tildeling av lån og stipend i Lånekassen følger skoleåret. De aktuelle endringene vil kunne skje fra skoleåret 2000-2001.»

Det er etter dette naturlig at en i vurderingen av Lånekassens regelverk tar hensyn til de mange og ulike aspekter ved «finansieringspakken», så som tilskudd fra fond, avtaler mellom partene om lønnskompensasjon, offentlige støtteordninger mv.

11.2.3 Arbeidsmarkedsetaten

Arbeidsmarkedsopplæring (AMO) er opplæring som tilbys arbeidsledige og yrkeshemmede som en del av den arbeidsmarkedspolitiske innsatsen. En særlig viktig oppgave for arbeidsmarkeds- opplæringen er å motvirke mangel på samsvar mellom arbeidssøkernes kompetanse og arbeidsgivernes etter-

164.Se Innst. S. nr. 78 (1998-99)

spørsel etter arbeidskraft med en bestemt kompetanse. Det er derfor et mål å møte arbeidsgivernes kompetansebehov gjennom bruk av AMO-kurs. Innholdet i AMO er yrkesrettede kurs av inntil 40 ukers varighet. En stor del av kursene er på videregående skoles nivå, men det gis også kurs på grunnskolenivå. AMO skal være et supplement til det ordinære utdanningssystemet. Hovedformålet med AMO er å få deltakerne i arbeid raskest mulig gjennom å tilføre dem en realkompetanse, men AMO kan også tilby opplæring som gir formell kompetanse.

Etter dagens regler, se folketrygdloven § 4-5, skal arbeidsledige som deltar i arbeidsmarkedstiltak, være disponible for arbeidsmarkedet. I prinsippet betyr dette at en tiltaksdeltaker må være innstilt på å avbryte tiltaket dersom det oppstår mangel på den typen arbeidskraft som deltakeren representerer. I slike situasjoner kan arbeidskontoret avbryte tiltaket og tilvise arbeidssøkeren til arbeid. Slike situasjoner oppstår sjelden, men kan være uheldige for deltakere i kvalifiseringstiltak. Arbeidsgruppen som kom med forslag til hvordan arbeidsmarkedsetatens kompetanse kan benyttes i gjennomføringen av etterutdanningsreformen - Hanischgruppen, anså at arbeidsmarkedsetaten i praktiseringen av kravet om å være disponibel for arbeidsmarkedet må vektlegge tiltaksdeltakernes muligheter for å fullføre påbegynte løp, slik at de kan sikres et mer varig fotfeste i arbeidsmarkedet. Gruppen anså dette for å være særlig relevant for dem uten grunnskole eller videregående opplæring. Under Stortingets behandling av St. meld nr. 42 (1997-98) ble det av mindretallet i Stortingskomiteen pekt på at arbeidsmarkedsetaten skal fungere som et bindeledd mellom arbeidslivets behov for kompetanse og aktuelle opplæringstilbud. Dette mindretallet så det derfor som viktig at denne kunnskapen ble brukt til en mer langsiktig kompetanseheving fremfor den mer kortsiktige formidlingsrollen. I tråd med dette mente disse medlemmene at Arbeidsmarkedsetatens ressurser i sterkere grad måtte vris mot planlagte og langsiktige utdanningsløp. Slike løp skal ikke kunne avbrytes selv om det oppstår et midlertidig behov for arbeidskraft. Ledige som starter et opplæringsprogram, må ha trygghet for at utdanningen kan fullføres.

Det er slik stilt spørsmål ved dagpengesystemet og grenseflaten mot utdanningssystemet. Etter dagens regler er hovedregelen at studenter og skoleelever ikke har rett til dagpenger i den tiden de er opptatt med studiene eller skolegangen. Begrunnelsen er at disse ikke er reelle arbeidssøkere eller disponible for arbeidsmarkedet så lenge de er under utdanning. Det finnes et unntak for kortvarig utdanning på dagtid. Dette kan la seg forene med retten til dagpenger. Med kortvarig utdanning menes her utdanning som er avsluttet i løpet av tre måneder.

Sett i forhold til Lånekassens ordninger kan grenseflaten mot denne bli noe uklar hvis dagpengesystemet også skal finansiere lengre utdanningsløp. Finansiering av utdanning gjennom dagpenger vil i så tilfelle være en fullstipendiering.

11.2.4 Trygdeordningen

Arbeidssøkere som har fysisk, psykisk eller sosial funksjonshemming som har betydning for deres mulighet til å få arbeid, blir registrert som yrkeshemmede i arbeidsmarkedsetaten. Gjennom attføringen skal den enkelte få utdanning, opplæring og/eller arbeidstrening som bedrer mulighetene til å komme i arbeid. Attføringstiltakene blir finansiert over arbeids-

markedstiltak ved for eksempel kursstønad og/eller under folketrygdens ytelser til yrkesrettet attføring.

Formålet med folketrygdens ytelser er å sikre inntekt for vedkommende som gjennomgår yrkesrettet attføring, og å kompensere for bestemte utgifter som vedkommende har i forbindelse med attføringen. Vilkår for å få støtte er at vedkommende pga. sykdom, skade eller lyte har fått varig nedsatt evne til å utføre inntektsgivende arbeid, eller at han har fått sine muligheter til å velge yrke eller arbeidsplass vesentlig innskrenket, se folketrygdloven § 11-5. Ytelser gis i forbindelse med tiltak som er nødvendige og hensiktsmessige for at vedkommende skal bli i stand til å skaffe seg eller beholde høvelig arbeid, se folketrygdloven § 11-6. Yrkesrettet attføring gjennom folketrygden kan finansieres på ulike måter:

- Attføringspenger er en stønad til livsopphold. Det ytes stønad både under gjennomføringen av attføringstiltak og i ulike ventetidsperioder. I 1996 mottok gjennomsnittlig 30 100 personer attføringspenger.
- Attføringsstønad er ytelser til dekning av konkrete utgifter som knytter seg til et godkjent attføringstiltak. Hensikten er å dekke de merutgifter attføringstiltaket medfører for den yrkeshemmede.

Det er viktig å være klar over at det største opplæringstiltaket for yrkeshemmede er ordinær skolegang/utdanning. I 1996 gikk gjennomsnittlig 13 000 personer under attføring på ordinær skole. De fleste av deltakerne på dette tiltaket mottar attføringspenger.

11.2.5 Tildelingssystemer i næringslivet

I Innst. S. nr. 78 (1998-99) viser kirke-, utdannings- og forskningskomiteen til at man vet lite om omfanget av kompetanseheving i mindre virksomheter, men at det er grunn til å tro at omfanget er gjennomgående lavere enn i større enheter. Bedrifter med under ti ansatte representerer 93 pst. av det totale antallet bedrifter i Norge og står for i underkant av 40 pst. av sysselsettingen i privat sektor. Det er viktig at denne typen bedrifter tar del i kompetanseutviklingen. Det pekes særlig på enmannsbedriftene som en gruppe med spesielle utfordringer, og at det er viktig at det offentliges tiltak innrettes slik at også disse kan oppnå kompetanseheving. Komiteens flertall mener at det offentlige bør bidra med spesielle stimuleringstiltak rettet mot små og mellomstore bedrifter. Flertallet mener videre at det er viktig at staten bidrar med økonomiske midler til utviklingskontrakter, se St. meld nr. 42, og vil be Regjeringen styrke SNDs innsats når det gjelder kompetanseutvikling/etter- og videreutdanning i små og mellomstore bedrifter.

11.2.6 Skatteforhold

I Ot.prp. nr. 1 Skatteopplegget 1999 foreslo Regjeringen å endre skattereglene i lov av 18. august 1911 nr. 8 om skatt av formue og inntekt (skatteloven) for arbeidsgiverfinansiert utdanning. I forbindelse med behandlingen av Nasjonalbudsjettet for 1999 vedtok Stortinget i Besl.O.nr. 15 (1998-99) følgende:

> «§ 42 første ledd nytt siste punktum skal lyde:
>
> «Ytelse i form av utdanning i arbeidsforhold er skattefri etter nærmere regler gitt av departementet.»
>
> Endringen i skatteloven trer i kraft straks med virkning fra og med inntektsåret 1999.»

Finansdepartementet har etter dette, 30. juni 1999, fastsatt forskrift om skattefritak for fri utdanning i arbeidsforhold.

11.2.7 Erfaringene fra Sverige og Danmark

Sverige

Som det er redegjort for ovenfor i *"Utdanningsfinansiering i et internasjonalt perspektiv"* i kap. 6, finnes det i Sverige tre ulike finansieringsordninger

for voksne i etter- og videreutdanning, i tillegg til den ordinære studiestøtten, innenfor rammen av «Kunnskapsløftet» - det vil si den femårige satsingen på voksenopplæring som ble igangsatt fra 1. juli 1997:

- særskilt voksenstudiestøtte (SVUX)
- særskilt voksenstudiestøtte for arbeidsledige (SVUXA)
- særskilt utdanningsstipend (UBS)

De voksne som er interessert i denne typen støtte, konkurrerer om et fast årlig beløp. Dette skiller voksenstudiestøtten fra det generelle studiestøttesystemet, som ikke har noen slike ressursrammer. Generelt for disse ordningene gjelder at en betaler skatt av støtten til voksenopplæring, og den behovsprøves også mot andre inntekter.

Erfaringer

Erfaringer med dette systemet for støtte til voksenopplæring er at det er komplisert - med tre forskjellige ordninger for støtte - både for CSN som administrerer dem, og for søkerne som skal finne frem til hvilken ordning de skal søke støtte etter. Sverige har opplevd en sterk rekruttering til voksenstudiestøtten. En grunn til dette er trolig de høye stipendene som ligger innbakt i ordningene. De voksenstuderende får gjerne et stipend som svarer til arbeidsledighetstrygden. Som en konsekvens av dette har et betydelig antall voksne, oftest i alderen 25-40 år, kunnet gjennomgå grunnskole og/eller gymnasutdanning på fordelaktige vilkår i de årene støtte til voksenutdanning har eksistert i Sverige. Følgen av dette har vært at de økonomiske vilkårene har variert for studenter som tar den samme utdanningen, selv når utdanningsbakgrunn og andre forhold er ganske like.

Dette innebærer en fare for at forskjellene i støtteordningene for de ordinære førstegangsstudentene og etter- og videreutdanningsstudentene blir bestemmende for *når* en potensiell utdanningssøker velger å ta sin utdanning. Den rasjonelle utdanningssøker vil velge den støtteordning som er mest lønnsom. I tillegg kommer at det er vanskelig for den enkelte å holde seg underrettet om hvilke regler som gjelder for rett til studiestøtte i hans/hennes tilfelle.

Ett av målene med det reformarbeidet som nå har ledet frem til en proposisjon fra den svenske regjeringen, «Ett reformerat studiestödssystem prop. 1999/2000:10», er å skape et enhetlig støttesystem for alle studenter. Proposisjonens forslag bygger i hovedsak på studiestøtteutredningens forslag i SOU 1996:90.

Utviklingstrekk

Den svenske utdanningsministeren, Thomas Östros, uttalte i forbindelse med fremleggelsen av proposisjonen[165] at behovet for utdanning og kompetanse

stadig øker, og at regjeringen vil at flere skal søke seg til videre studier. Regjeringen mener at det er behov for en studiestøtte som er enkel, trygg og sjenerøs for å oppnå dette målet. Regjeringen foreslår i denne forbindelse å øke stipendandelen og heve fribeløpet kraftig. Begge disse faktorene vil øke studentenes muligheter til å planlegge sin økonomi, betale tilbake lånene og kunne ha en fot i arbeidslivet i studietiden. Regjeringens mål er å innføre et studiestøttesystem som er fleksibelt og tilpasset alle ulike studieformer.

Nedenfor vil det bli gitt en oversikt over de viktigste forslagene som berører etter- og videreutdanning i regjeringens proposisjon.

Forslagene

- Dagens studiemedel, SVUX og SVUXA slås sammen til en ny studiestøtte med navnet studiemedel. En slik sammenslåing vil gjøre det lettere for de studerende å få oversikt og forstå studiestøttesystemet. Gjennom en samordning vil også administrasjonen bli forenklet. UBS opprettholdes under «kunnskapsløftsperioden» ved siden av den samordnede studiestøtten.
- Den generelle stipendandelen økes fra 27,8 pst. til 34,5 pst. av totalt støttebeløp. Særlig prioriterte studentgrupper får en stipendandel på 82 pst. Dette høye stipendet er i første rekke myntet på personer som er 25 år eller eldre, og som studerer på grunnskole- og gymnasnivå. Det høye stipendet vil videre være tilgjengelig både for arbeidsløse og arbeidstakere.
- Det etableres en mulighet for, under visse forutsetninger, at studentene kan få et tilleggslån på maksimalt 1 600 kroner per måned. Dette skal gjelde studenter som er 25 år eller eldre uavhengig av utdanningsnivå. Begrunnelsen er at personer som starter en utdanning etter å ha vært ute i arbeidslivet eller skaffet seg en familie, ofte har høyere levekostnader enn unge studenter.
- Studiestøtten beregnes per uke for å gi større fleksibilitet.
- Stipenddelen av studiestøtten får en aldersgrense på 50 år, som kan forlenges ved særlige grunner. Aldersgrensen for lånedelen av studiestøtten blir tilsvarende satt til 50 år. Retten til studielån skal suksessivt begrenses f.o.m. det kalenderår da studenten fyller 41 år.
- Fribeløpet økes fra 54 000 kroner per år til 91 000 kroner per år Dette vil tilsvare et fribeløp på 7 583 kroner per måned. Inntekt over fribeløpet foreslås å redusere studiemedlen med 50 pst. av overskytende inntekt. Studenter som arbeider om sommeren og/eller arbeider ved siden av studiene, får på denne måten større muligheter til å planlegge sin økonomi. En student som mottar fullt studiemedel og tjener 91 000 kroner ved siden av studiene, vil dermed få en disponibel inntekt tilsvarende en bruttoinntekt på ca. 183 000 kroner, eller i gjennomsnitt ca. 15 300 kroner i måneden.

Dersom det kommer inn søknader fra flere voksenstudenter enn det er støttemidler til, innebærer forslaget til nytt støttesystem at en ordning med utvalg bør unngås. I det tilfellet at midlene til det høyere stipendet ikke er tilstrekkelig til alle søkerne, bør den ordningen som gjelder i det nåværende SVUXA-systemet, være den beste løsningen. I SVUXA-systemet bevilges støtten i den rekkefølge søknadene kommer inn og så lenge ressursene varer.

165.Se «Ett reformerat studiestödssystem prop. 1999/2000:10»

Oppsummering

Grunntanken bak forslaget om et mer enhetlig studiestøttesystem er at like regler skal gjelde for alle utdanningsområdene. Reglene bygges i hovedsak opp rundt det nåværende studiemedelsystemet. På denne måten opphører bl.a. koblingen til reglene om dagpenger for arbeidsledige, noe som kommer til å forenkle administrasjonen i stor grad. Hovedtrekkene bak forslaget til nytt studiestøttesystem på etter- og videreutdanningsområdet er følgende:

- Utdanningsstøtten rendyrkes så mye som mulig. Studenter med særlige behov, som for eksempel forsørgeransvar og store boutgifter, får støtte til dette gjennom *andre* offentlige støtteordninger.
- Arbeidslinjen blir forsterket ved at fribeløpet heves kraftig.
- Studiemedelets totalbeløp er generelt, og gis med samme beløp til alle studenter.
- Systemet åpner allikevel for at det kan gjøres en særlig innsats for enkelte grupper *innenfor* rammen av dette systemet, se den høyere stipendandelen på 82 pst.
- Utdanningen må vare i minst 3 uker for å gi rett til studiemedel.

Danmark

Styringen av den offentlige voksen- og etterutdanningsinnsatsen omfatter i Danmark en rekke instrumenter, som overordnet kan relateres til fem ulike kategorier:

- tilskudd til og innholdsmessige krav i utdanningene
- støtteformer ved utdanning i arbeidstiden
- styring av institusjonene, herunder tilbudsstyring
- merit og kompetanse
- kvalitetssikring

Det danske voksen- og etterutdanningsområdet er komplisert og stiller meget store og forskjellige krav til tilretteleggelsen av innsatsen. Den danske regjering oppnevnte i mars 1998 et embetsmannsutvalg til å gå igjennom voksen- og etterutdanningssystemet slik det er lagt opp i dag, og fremme forslag til en forenkling og høyere grad av samordning og målretting av innsatsen.

Utvalgets vurderinger og anbefalinger er presentert i utredningen *Mål og midler i offentligt finansieret voksen- og efterutdannelse*, som ble lagt frem av Finansministeriet høsten 1999.

Nedenfor gjengis noen av de problemområder som utvalget har pekt på, og forslag til endringer og reformer særlig med hensyn til de fremtidige støtteordninger.

Problemområder:

De nåværende tre støtteordningene: utdanningspermisjon, AMU-støtte og voksenutdanningsstøtte, se *"Utdanningsfinansiering i et internasjonalt perspektiv"* i kap. 6 ovenfor, dekker til sammen et bredt spekter av målgrupper og utdanninger; men det eksisterer en del styringsmessige problemer som bl.a. henger sammen med at støtteordningene er etablert uavhengig av hverandre og i sin nåværende form er preget av en rekke forskjeller som ikke synes velbegrunnet, og på den annen side en rekke likheter, herunder overlapping av mål- grupper og utdanning som ikke styringsmessig er begrunnet.

De meget betydelige styrings- og målrettingsmuligheter som støtteordningene potensielt rommer, utnyttes bare i et begrenset omfang i dag. Det gjelder både i forhold til målet om å stimulere voksen- og etterutdanningsaktiviteten for bestemte grupper, herunder især kortutdannede, og i forhold til en klarere innretning mot de utdanninger der etterspørselen særlig må forventes å være utilstrekkelig i fravær av offentlig finansiert støtte.

Innenfor de tre støttesystemene differensieres det ikke på ytelsens nivå, som svarer til maksimale dagpenger. Støtten innenfor utdanningspermisjon og AMU differensieres heller ikke med hensyn til varigheten for forskjellige deler av den samlede målgruppe og/eller aktivitetene. For bestemte aktiviteter og personer er spørsmålet bare om en kan oppnå støtte eller ikke.

Noen av støtteordningen innenfor voksen- og etterutdanningssystemet kan i visse tilfeller også oppebæres av studerende på SU-berettigede utdanninger. Således mottar ca. 10 pst. av de studerende på SU-berettigede utdanninger andre godtgjørelser enn SU, herunder utdanningsstøtte og utdanningspermisjon. Det er likevel vanskelig på dette grunnlag å vurdere om mulighetene til å oppebære støtte på SU-berettigede utdanninger i seg selv påvirker de studerendes atferd.

De brede muligheter for støtte innebærer videre en motivering til å utdanne seg i arbeidstiden fremfor i fritiden, noe som bidrar til å minske arbeidsstyrken og den samfunnsøkonomiske avkastning av innsatsen. Støtteordningene innebærer også at det er billigere for bedriftene å holde eksterne fremfor interne utdanninger, da det som regel ikke ytes støtte ved utdanningsaktiviteter som finner sted i bedriftene.

De brede muligheter for støtte kan også trekke i retning av at bedriftene søker standardiserte tilbud fremfor mer behovstilpassede opplegg med høyere betaling og uten støtte, men hvor avkastningen isolert sett ofte er større for bedriftene og samfunnet.

De store og stigende utgifter til støtte innenfor voksen- og etterutdanningen utgjør i seg selv et problem i forhold til de skjerpede krav til prioritering av de offentlige utgifter. Utgiftene til støtte utgjorde i 1998 6,5 mrd. kr., som representerer over halvparten av de samlede offentlige utgifter til voksen- og etterutdanning. Dette forholdet forsterker det styringsmessige problem som følger av den manglende samlede målinnretning på støtteformene.

Forslagene

I sine forslag til en fremtidig organisering av voksen- og etterutdanningsinnsatsen legger det danske utvalget til grunn som et overordnet hensyn at det offentlige finansieringsansvar i høyere grad bør konsentreres om de kortutdannede og om de utdanningsaktiviteter som det ikke - eller kun i liten grad - kan forventes at bedriftene eller deltakerne vil være villig til å finansiere selv, eller der det ut fra særlige samfunnsmessige hensyn for øvrig vil være relevant med offentlig finansiering.

Det danske utvalget foreslår videre at bedriftene i større grad kan ha et medansvar for finansieringen av den fremtidige offentlige voksen- og etterutdanningsinnsats, spesielt for de kurs som er særlig til nytte for bedriftene (AMU-kurs). Her kan det være aktuelt med bedriftsbetaling, men en bør overveie å unnta de utdanninger som sikter mot grunnutdanningsliknende kompetanse for kortutdannede. En mer konsekvent bruk av bedrifts- og deltakerbetaling kan medvirke til å kvalifisere etterspørselen, slik at bedrift-

ene i høyere grad sikrer seg at den utdanning som de er med på, faktisk anvendes i det etterfølgende.

Når det gjelder selve støtteordningene, fremmer det danske embetsmannsutvalget følgende nærmere forslag til omlegging:

- Etablering av et differensiert støttesystem med forskjellige vilkår for forskjellige målgrupper som er gjensidig klart avgrenset. Systemet kan etableres enten i regi av en samlet lov, eller i flere separate lover.
- Større grad av differensiering på ytelsene for forskjellige målgrupper.
- Offentlig finansiert støtte målrettes mot grunnleggende utdanninger for de kortutdannede som kan bidra til at de oppnår formell kompetanse på de fagområder der det er mulig, og ellers anerkjent kompetanse.
- Begrensning av mulighetene for offentlig finansiert støtte til etterutdanning.
- Avskaffelse av støtte til etterutdanning som primært sikter på personlige kvalifikasjoner. I forhold til den konkrete arbeidssituasjon.
- Avskaffelse av støtte til folkeopplysende voksenundervisning for yrkesaktive.
- Etablering av (avtalebaserte) puljer som helt eller delvis kan erstatte de nåværende støtteordningene til etter- og videreutdanningsformål.
- Etablering av en AER-liknende ordning[166] for lønnstapstøtte som helt eller delvis kan erstatte de nåværende støtteordningene til etterutdanningsformål for faglærte.
- Etablering av bedriftspuljer til dekning av utgifter til etterutdanning.
- Lånemuligheter i stedet for støtte for visse målgrupper, herunder særlig for personer med en videregående utdanning.
- Avskaffelse av støtte til videreutdanningsforløp. Eventuelt mulighet for støtte eller lån i en meget kort periode i forbindelse med avsluttende prosjektoppgave.

Oppsummering

Forslagene som er fremmet, sikter mot en større grad av forenkling og overskuelighet i støttesystemet ved at hensynet til målinnretning, differensiering og innbyrdes avgrensning av ordningene bedre ivaretas. Særlig viktig er behovet for en gjensidig klar avgrensning av støtteformene slik at det ikke kan ytes flere typer støtte til samme aktivitet. Mulighetene for å motta støtte må også kunne differensieres på flere forskjellige nivåer, slik at det for forskjellige grupper fastsettes ulike satser avhengig bl.a. av utdanningsbakgrunn, aldersgrenser, varighet, type aktiviteter etc.

Den foreslåtte differensiering av støttesystemet kan prinsipielt etableres i regi av én samlet lov, eller i regi av flere lover. Hvorvidt det i et gitt tilfelle er behov for én eller flere lover, har primært betydning for administrasjonen av støttesystemet. Hvis systemet etableres innenfor én lov, må det også administreres av én overordnet myndighet.

166. AER står for arbeidsgivernes lønnsrefusjon; dette er en selveiende institusjon som yter refusjon til arbeidsgivere som i henhold til en utdanningsavtale har utbetalt lønn under skoleopphold til elever under yrkesutdanning mv. AER er arbeidsgiverfinansiert

11.3 Utvalgets vurderinger og forslag

11.3.1 Innledning

Finansiering av etter- og videreutdanning er et sammensatt spørsmål. Mange av finansieringskildene utenom Lånekassen vil sette de voksne utdanningssøkende i en gunstigere stilling enn de ordinære førstegangsstuderende, som stort sett baserer seg på lån og stipend fra Lånekassen. Jo mer midler som kan påregnes til utdanningsfinansieringen fra disse ulike kildene, desto vanskeligere blir det å forestille seg et ensartet system for offentlig støtte til utdanning, for ordinære studenter og etter- og videreutdanningsstudenter.

På den annen side er det nettopp dette som er utvalgets utfordring. Erfaringene fra andre land viser at forskjellige finansieringsordninger for ordinære førstegangsstudenter og voksne studenter i etter- og videreutdanning, kan innebære en fare for at studentene tilpasser sin utdanning til det tidspunkt det er mest lønnsomt å studere.

Utvalget vil vise til etter- og videreutdanningsreformens todelte siktemål: Reformen skal være et tilbud til voksne som har lav utdanning, og som av ulike grunner ikke har fullført grunnskolen eller har videregående skole fra før, *og* den er en satsing på etter- og videreutdanning av voksne for kompetanseheving i arbeidslivet. Utvalget vil peke på at kompetansereformen er en prosess i stadig utvikling. Som en følge av dette, er mange av forslagene som det er vist til tidligere i kapittelet ikke behandlet av de politiske myndigheter ennå. Utvalget vil videre vise til at Regjeringen har signalisert at offentlig finansiering av livsopphold skal baseres på ordningene i Lånekassen. Særskilte ordninger ut over dette er et ansvar for partene.

Den første gruppen voksne elever vil utvalget - i tråd med tidligere utredninger[167] - benevne som «Ny sjanse». Mange i denne gruppen har tilknytning til arbeidslivet, i deltids- eller fulltidsstilling, men langt fra alle. Noen er bl.a. forhindret fra å delta i arbeidslivet på grunn av sin spesielle livssituasjon. Den andre gruppen benevner utvalget «Ny kompetanse», og etter- og videreutdanningstiltakene for denne gruppen voksne er yrkesrelatert, enten vedkommende som søker utdanning er i arbeid, eller for kortere eller lengre tid er utenfor arbeidsmarkedet. De kompetansehevende tiltak som settes i verk på dette feltet, vil variere over tid, avhengig av arbeidslivets behov og situasjonen for øvrig på arbeidsmarkedet.

Det er et viktig prinsipp i kompetansereformen at arbeidslivets, samfunnets og individets behov for kompetanse skal danne basis for den mer konkrete utforming av reformen. Reformen vil derfor måtte ha et langsiktig perspektiv. Gjennomføringen må foretas skrittvis med grunnlag i økonomiske og organisatoriske rammebetingelser. I St.meld. nr. 42 (1997-98) Kompetansereformen - og i andre politiske dokumenter i tilknytning til reformen er det slått fast at finansiering av livsopphold for deltakere i kompetansereformen bør skje ved en arbeidsdeling mellom staten, partene i arbeidslivet og den aktuelle personen. Statens engasjement bør bl.a. rette seg mot generelle ordninger som omfatter alle arbeidstakere, de arbeidsledige og dem som av andre årsaker er utenfor arbeidsmarkedet i kortere eller lengre tid. Det offentliges bidrag til finansiering av livsopphold bør derfor basere seg på støtteordningene i Lånekassen.

167.Se utredninger fra Pettersenutvalget og Arntsenutvalget.

I tillegg til den offentlige studiefinansiering vil utvalget vise til at de politiske myndigheter forutsetter at partene i arbeidslivet selv kan etablere særskilte ordninger for finansiering av livsopphold ved kompetanseutvikling, enten ved avsetning av fondsmidler til dekning av opplærings- og lønnskostnadene eller ved andre avtaler i tariffoppgjøret om kompensasjon for arbeidstakerne.

Utvalget vil for sin del understreke at selv om det er lagt vekt på at offentlig utdanningsfinansiering skal være basert på en likebehandling av ulike grupper, vil elevgruppenes høyst ulike utgangspunkt, bl.a. deres stilling og rettigheter på arbeidsmarkedet, kunne gjøre det vanskelig å få til en nærmere harmonisering av ytelsene mellom de ulike støttesystemer til utdanning. De sentrale spørsmål i denne sammenheng vil være karakteren av støtten og avkorting mot andre ytelser.

11.3.2 Noen overordnede betraktninger

Utvalget har behandlet de ordinære endringer i utdanningsstøtten som følge av kompetansereformen i de kapitler som omhandler de ulike elementer i støtteordningen. Det vises her til utvalgets forslag i *"Generelle ordninger i utdanningsstøtten"* i kapittel 7.4, *"Utdanningsstøtten over aldersskillet"* i kapittel 9.3 og kapittel 13.9.

Utvalget har i sine vurderinger og anbefalinger om endringer i utdanningsstøtten under nevnte punkter lagt vekt på de erfaringer som er gjort i Sverige og Danmark i omleggingen av voksen- og etterutdanningsstøtten. I begge land er det nå lagt frem forslag til et mer oversiktlig og enhetlig system for utdanningsstøtte for disse gruppene, se pkt. 11.2.8 ovenfor. I Sverige går en inn for ett hovedsystem for utdanningsstøtte, som gir rom for få unntak for spesielle grupper. I Danmark målrettes og differensieres utdanningsstøtten klarere enn tidligere slik at en skal unngå overlappinger mellom de ulike former for utdanningsstøtte.

Utvalget mener at også vi her til lands bør tilstrebe mest mulig enkle og helhetlige løsninger for utdanningsstøtten, med ett hovedsystem for alle utdanningssøkende, på linje med det man nå prøver å etablere i Sverige. Et moment som kan tale for dette er at Regjeringen i St.meld. nr. 32 (1998-99) Videregående opplæring har foreslått at voksne som blir tatt inn til videregående opplæring av fylkeskommunen, gis en individuell rett til å fullføre løpet på samme betingelser som elever som er omfattet av Reform 94.

Innføring av en slik rett for voksne gjør det etter utvalgets vurdering nødvendig samtidig å utforme støttereglene i Lånekassen slik at de ikke bidrar til å motivere ungdom til å utsette grunnutdanning innenfor videregående opplæring og høyere utdanning fordi det kunne være «økonomisk lønnsomt» å få utdanningen betalt på et senere tidspunkt. Denne gruppen voksne bør derfor forholde seg til de vanlige støttereglene over aldersskillet, se *"Utdanningsstøtten over aldersskillet"* i kapittel 9 foran.

På visse punkter er det imidlertid behov for å endre gjeldende regelverk om utdanningsstøtte i Lånekassen for bedre å imøtekomme de voksnes behov. Det tenkes her særlig på elever/studenter i «Ny kompetanse»-gruppen, som det fra Regjeringens side er forutsatt skal følge de ordinære regeler for tildeling av utdanningsstøtte. På denne bakgrunn har utvalget foreslått endring i de generelle støttereglene for tildeling av forsørgertillegg og for avkorting av utdanningsstøtte mot egen inntekt for nettopp å ta hensyn til denne gruppens spesielle situasjon i etter- og videreutdanningsreformen. Det

vises her spesielt til utvalgets vurderinger i *"Forsørgertillegg"* i kapittel 9.3.4 foran.

I motsetning til voksne som tar videregående opplæring, har voksne som ønsker å supplere sin grunnutdanning på grunnskolens område, i dag ikke anledning til å søke utdanningsstøtte i Lånekassen. Utvalgets flertall mener det bør utformes særskilte regler for utdanningsstøtte til denne gruppen voksne som unntak fra hovedsystemet for utdanningsstøtte i Lånekassen. Flertallet mener utdanningsstøtten til voksne som vil ta grunnskoleutdanning, bør gis som stipend, se *"«Ny sjanse»-gruppen"* i kapittel 11.3.3 nedenfor. Begrunnelsen for dette forslaget er at det her gjelder en prioritert, men sammensatt gruppe i voksen alder som kan ha en lang vei å gå for å få hevet sin kompetanse til et rimelig funksjonelt nivå i dagens samfunn. Flertallet vil i denne sammenheng understreke at potensielle søkere i denne gruppen dels vil være i lønnet arbeid, men kanskje også for en stor del utenfor arbeidsmarkedet, det vil si at de er arbeidsledige på arbeidsmarkeds- eller attføringstiltak, eller er hjemmearbeidende.

11.3.3 «Ny sjanse»-gruppen

Kompetansereformen skal stimulere til at en skal ta utdanning også som voksen. Særlig er det en utfordring å stimulere personer med lav utdanning til å ta etter- og videreutdanning. Studiefinansieringsordningen skal i denne forbindelse ikke representere noen hindring for at voksne i «Ny sjanse»-gruppen som mangler grunnskole og/eller videregående skole, skal kunne ta utdanning.

Pettersenutvalget, som vurderte en tilpasning av reglene for utdanningsfinansiering i Lånekassen for etter- og videreutdanningsstudenter, var samstemmig i at voksne uten fullført grunnskoleutdanning skulle få støtte i Lånekassen gjennom særskilte regler; men utvalget delte seg når det gjaldt støttens innhold. Utvalget delte seg også i spørsmålet om utformingen av utdanningsstøtten til voksne elever i videregående utdanning.

Seks medlemmer mente at de som ikke hadde fullført grunnskole og/eller videregående skole, skulle få en form for utdanningsstøtte der staten dekket 60 pst. av lønnskostnadene i inntil halv tid. Inntektsgrensen skulle settes til maksimalt seks ganger folketrygdens grunnbeløp (kr 255 000), som ville tilsvare en støtte på maksimalt kr 76 500 per år. Denne støtten skulle utbetales som et stipend fra Lånekassen og altså knyttes til søkerens lønn og stillingsprosent. Ordningen var ment å begrenses til ett år regnet som fulltidsutdanning.

Fem medlemmer mente voksne elever i videregående opplæring burde få ordinær støtte i Lånekassen under henvisning til at denne gruppen i dag har de samme rettigheter til støtte i Lånekassen som andre støttemottakere. De endringene som utvalget hadde foreslått i de generelle ordningene i Lånekassen, ville omfatte også voksne elever i videregående skole. For voksne uten fullført grunnskole ble det foreslått at den ordinære støtten skulle gis som stipend.

Ett medlem i utvalget foreslo å tildele støtte til «Ny sjanse»-gruppen, for elever både i grunnskolen og i videregående skole, etter regelverket for utdanningsstøtte til dem under aldersskillet.

Utvalget er enig med Pettersenutvalgets mindretall (fem medlemmer) i at voksne som tar videregående opplæring/skole, bør få utdanningsstøtte på samme vilkår som andre studenter. *Utvalgets flertall, alle unntatt medlemmet*

Buttedahl, mener at voksne som tar grunnskoleutdanning, bør få støtte etter særskilte regler for utdanningsstøtte i Lånekassen. Omfanget av støtten for denne gruppen bør ikke økes i forhold til de vilkår som gjelder for andre studenter, men støtten bør i sin helhet gis som stipend. Når det gjelder hvor lenge «Ny sjanse»-elever kan få støtte til utdanning på grunnskolenivå, er det sentrale spørsmålet på hvilken måte rett til grunnskoleopplæring skal kobles opp mot rett til utdanningsstøtte.

Medlemmet Buttedahl mener at offentlig utdanningsfinansiering i størst mulig grad må baseres på en likebehandling av ulike grupper og går derfor i mot å utforme særskilte stipendordninger for personer som tar grunnskoleopplæring. Sett i lys av at det sannsynligvis er et begrenset antall personer som vil etterspørre slik opplæring, vil det fra et administrativt synspunkt være lite effektivt å komplisere støttesystemet gjennom å utforme særskilte ordninger for denne gruppen. Dette medlemmet vil dessuten vise til at en stor andel de som vil etterspørre grunnskoleopplæring sannsynligvis allerede er omfattet av ulike offentlige støtteordninger. Dersom en i tillegg utformer særskilte regler for denne gruppen, vil det kunne oppstå avgrensingsproblemer mot andre støtteordninger. En særskilt stipendordning vil også kunne gi uheldige incentiver med hensyn til arbeidsmarkedsdeltakelse.

Dette medlemmet vil i denne sammenheng også vise til NOU 1999: 14 (Arntsenutvalget) hvor et samlet utvalg legger vekt på en gradvis innfasing av kompetansereformen.

Anslag for grunnskole

Når det gjelder en beregning av hvor mange en kan påregne vil søke grunnskoleutdanning i de nærmeste 10 år, finner utvalget at en del forhold gjør det vanskelig å tallfeste dette nærmere i dag. Et springende punkt - mener utvalget - er spørsmålet om voksne innvandrere, inkludert flyktninger og asylsøkere, vil få samme rett til opplæring som norskfødte. En del voksne utlendinger vil ut fra norsk synspunkt ha behov for grunnskoleopplæring. Selv om voksne utlendinger ikke direkte er omtalt i opplæringsloven, se § 5-2, har staten i mange år praktisert regelverket slik at voksne utlendinger har de samme rettigheter til opplæring som norskfødte, se rundskriv F 4058 «Norsk med samfunnskunnskap for voksne innvandrere. Retningslinjer og informasjon». Hva som skal være utgangspunktet for vurderingen av «mangelfull opplæring» for voksne utlendinger - enten opplæringslovgivningen i deres eget hjemland, med tilhørende faktisk gitt opplæring, eller om norsk lovgivning alene skal legges til grunn - vil være avgjørende for en estimering av opplæringsbehovet på dette området innenfor kompetansereformen.

Utvalget viser også til at Stortinget har bedt Regjeringen legge frem en lovproposisjon om rett til grunnskoleopplæring som skal omfatte voksne som

- av ulike grunner ikke har fullført grunnskolen
- har vært igjennom grunnskolen, men som har særlige grunner til å etterspørre slik opplæring
- i enkelte fag og emner (bl.a. innvandrere og personer med behov for lese- og skrive- opplæring)

Hvem som skal omfattes av retten, og hvordan den skal utløses, vil ha betydelige økonomiske konsekvenser.

Det er satt i gang flere prosjekt for å kartlegge behovet for grunnskoleopplæring for voksne i Norge. I statsbudsjettet for 2000 er det dessuten bevilget

midler til å starte forsøksprosjekt og kartlegging i enkeltkommuner. Disse prosjektene vil ikke bli ferdige innen den tidsfristen utvalget har for sitt arbeid, og utvalget har derfor ikke funnet det hensiktsmessig å gjøre anslag på behovet.

Anslag for videregående skole

Når det gjelder «Ny sjanse»-elever i videregående opplæring, er denne gruppen i NOU 1999: 14 Forberedelse av inntektsoppgjøret for 1999 definert som »...personer som ikke omfattes av Reform 94 og som ikke har avsluttet videregående skole». I brev 10. april 1999 fra Statsministeren til partene i arbeidslivet heter det at «Regjeringen vil fremme forslag som sikrer tilbud om videregående opplæring for voksne født før 1978». Det vises her også til Regjeringens forslag i St.meld. nr. 32 (1998-99) om å gi voksne en individuell rett til å fullføre videregående opplæring på samme betingelser som rettselever.

Behovet for videregående opplæring for voksne er etter utvalgets mening vanskelig å anslå mer eksakt. Teoretisk kan alle voksne som ikke har gjennomført videregående opplæring, være potensielle søkere. I tillegg kommer voksne som har gjennomført videregående opplæring, og som trenger ny opplæring. Samlet sett kan dette utgjøre i overkant av 1 mill. personer, slik som anslått av Buerutvalget. Ikke alle av disse vil søke videregående opplæring. En stor del i denne gruppen har nådd en alder som gjør at videregående opplæring er lite aktuelt. Andre kan få dokumentert realkompetanse som gjør at de bare har behov for kortere deler av videregående opplæring.

Utvalget vil derfor som teknisk beregningsforutsetning ta utgangspunkt i Buerutvalgets beregninger av økonomiske konsekvenser. Utvalget benyttet tre alternativer på målgruppens størrelse: Alt. 1) 1 100 000 personer. Alt. 2) 700 000 personer. Alt. 3) 500 000 personer. Utvalget la til grunn at 50 pst. av målgruppene ønsker videregående opplæring. Dette gir et behov for tilbud til hhv. 55 000, 35 000 og 25 000 personer per år hvis en forutsetter at det skal ta om lag ti år å ta unna den akkumulerte «toppen» av voksne som ønsker å ta videregående opplæring, når en forutsetter at de voksne i gjennomsnitt er i opplæring i ett år, se NOU 1997: 25. Pettersenutvalgets anslag på 30 000 personer per år over en tiårsperiode, er således et mellomstandpunkt mellom Buerutvalgets alternativ 2) og 3).

Dette utvalget finner å ville legge dette mellomalternativet (30 000 personer per år) til grunn for de økonomiske beregninger av kostnadene til utdanningsstøtte for «Ny sjanse»-elever i videregående opplæring. Det vises her til pkt. 11.4 nedenfor.

11.3.4 «Ny kompetanse»-gruppen

Utvalget har for sitt formål avgrenset gruppene i kompetansereformen slik at alle personer som ikke hører inn under «Ny sjanse», er definert som tilhørende «Ny kompetanse»-gruppen med hensyn til sine etter- og videreutdanningsbehov. Dette er voksne som oftest vil være i et arbeidsforhold; men personer som av ulike grunner faller utenfor det ordinære arbeidsmarkedet, skal også kunne inkluderes i denne gruppen.

Regjeringen har i Ot.prp. nr. 68 (1998-1999) fremmet forslag om en individuell, lovfestet rett til utdanningspermisjon. Det stilles krav om at

arbeidstaker må ha vært i arbeidslivet i minst tre år og ha vært tilsatt hos den arbeidsgiver de søker permisjon fra, i de to siste år. Det foreslås at permisjonsretten skal ha en ramme på inntil tre år.

Forslaget om utdanningspermisjon er å betrakte som en minimumsrettighet for arbeidstakerne. I tillegg til retten til utdanningspermisjon, kan det inngås avtaler om lønnede utdanningspermisjoner som partene måtte bli enig om i de respektive overenskomstområder.

Hvordan permisjonsrettighetene endelig utformes i loven, og hvilken finansiering av livsopphold mv. som gis, vil naturlig nok i avgjørende grad bestemme interessen for de etter- og videreutdanningskurs som etter hvert tilbys denne gruppen. Utvalget vil for sin del peke på at selv om visse elementer i finansieringen av kompetansereformen er på plass, så som nye skatteregler for arbeidsfinansiert utdanning, at Regjeringen har fremmet forslag om statlig delfinansiering av kompetanseutviklingsprogram og forslag om endringer i Lånekassens regler, er det ennå mange viktige elementer i reformen hvor staten ikke er involvert som ikke er avklart. På nåværende tidspunkt er det etter utvalgets oppfatning derfor vanskelig å ha noen bestemt formening om hvilket omfang bruken av utdanningspermisjon kommer til å få, med tilhørende konsekvenser for søkningen til utdanningsstøtte i Lånekassen.

Utvalget viser til at det fra Regjeringens side er forutsatt at det ikke skal legges opp til egne ordninger i Lånekassen for voksne i «Ny kompetanse»-gruppen, men at denne gruppen skal følge de ordinære regler for tildeling av utdanningsstøtte.

Utvalget har med utgangspunkt i Pettersenutvalgets tilrådinger vurdert endringer i de generelle reglene for utdanningsstøtte og gitt sine anbefalinger i *"Utdanningsstøtten over aldersskillet"* i kapittel 9 ovenfor på de punkter som også berører de voksnes spesielle situasjon i etter- og vidreutdanningsreformen. Det vises her særlig til utvalgets vurderinger i *"Forsørgertillegg"* i kapittel 9.3.4 foran.

Utvalget har i *"Generelle ordninger i utdanningsstøtten"* i kapittel 7.3 og *"Generelle ordninger i utdanningsstøtten"* i kapittel 7.4 foran drøftet mer prinsipielt de grenseflatene som Lånekassen tradisjonelt har overfor ulike andre velferdsordninger, men også overfor opplæring i arbeidslivet og den offentlige finansiering av arbeidsmarkedstiltak. Utvalget har her pekt på at etter- og videreutdanningsreformen aktualiserer behovet for en nærmere samordning av offentlige og private finansieringsordninger med tanke på opplæring for voksne.

11.3.5 Oppsummering

Fra myndighetenes side er det forutsatt at statens bidrag til finansiering av etter- og videreutdanning skal skje gjennom Lånekassen. I tillegg reiser finansieringen av etter- og videreutdanning mange delspørsmål, som ennå ikke har fått sitt endelige svar. Utvalget vil derfor understreke den usikkerhet som knytter seg til dette, både når det gjelder anslag for behovet for etter- og videreutdanning i samfunnet, tilrettelegging av utdanningstilbud, og når det gjelder utviklingen innenfor ulike systemer for finansiering av kompetansereformen. Utvalget er kjent med den koordinerende oppgaven, som er lagt til «Forum for kompetanseutvikling» og mener at dette arbeidet vil bli viktig i tiden fremover. For å unngå utilsiktede virkninger og uønskede atferdsendringer vil det være nødvendig å se alle finansieringsordninger i sammenheng, herunder også utdanningsstøtten gjennom Lånekassen.

Under henvisning til drøftinger og vurderinger ovenfor foreslår *utvalget*

- at «Ny sjanse»-elever som tar videregående opplæring/-skole, tildeles utdanningsstøtte i Lånekassen etter de ordinære regler for slik støtte. Det vises her til pkt. 9.3.
- at «Ny kompetanse»-elever/studenter som tar yrkesrelaterte etter- og videreutdanningstilbud, tildeles utdanningsstøtte i Lånekassen etter de ordinære regler for slik støtte. Om støtteperiodens lengde for denne gruppen vises det til pkt. 7.4.5.

Utvalgets flertall, alle unntatt medlemmet Buttedahl, foreslår

- at «Ny sjanse»-elever som tar grunnskoleopplæring, tildeles utdanningsstøtte i Lånekassen etter ordinære satser og regler. Utdanningsstøtten gis i sin helhet som stipend.

Utvalgets medlem Buttedahl foreslår:

- at det ikke etableres en ordning med særskilt støtte i Lånekassen for elever som ikke tidligere har grunnskoleopplæring.

11.4 Økonomiske konsekvenser av utvalgets forslag

De økonomiske kostnader som er knyttet til etter- og videreutdanningsreformen, må vurderes på selvstendig grunnlag. Satsing på kompetansereformen vil ikke kunne realiseres innenfor totalkostnadene av dagens utdanningsstøtte. I tabellen nedenfor er det tatt utgangspunkt i gjennomsnittsstøtte. Utvalget vil presisere at det ikke har foretatt egne beregninger over hvor mange personer som vil kunne omfattes av disse ulike støtteordningene i etter- og videreutdanningsreformen. Utvalget har basert seg på anslag fra tidligere utvalg[168] og SSB. Utvalget vil videre peke på at det har valgt tallet 5 000 for å illustrere kostnadene per år ved at «Ny kompetanse»-elevene kommer inn under den ordinære studiefinansieringsordningen.

Det knytter seg betydelig usikkerhet til hvilke kostnader kompetansereformen innebærer for utdanningsstøtte gjennom Lånekassen. Dette gjør at de beregnede kostnadene må ses på som *illustrasjoner* på hva merkostnadene kan bli ved kompetansereformen ved full finansiering gjennom utdanningsstøtten i Lånekassen. Det må samtidig forutsettes at det ikke skal gis ytelser til samme formål/utdanning fra flere velferdsordninger. For det antall elever som ev. mottar støtte fra folketrygden til dekning av livsopphold mv., vil det tilsvarende måtte innebære en reduksjon i den beregnede utdanningsstøtten fra Lånekassen.

168.Jf. NOU 1997:25 og Rapport '98 «Leve og lære i voksen alder»

Tabell 11.1:

Forslag	Antall elever	Kostnad	Merknad
«Ny sjanse»-elever uten grunnskole			Det foreligger ikke tilstrekkelig tallmateriale - utvalget har ikke beregnet kostnader etter dette alternativet.
«Ny sjanse»-elever uten vidg. oppl.	30 000 per år i 10 år	Ca 609 mill. kr i stipend Ca 1,18 mrd. kr i lån	Anslaget omfatter også voksne som får støtte i dag. Ordinær støtte
«Ny kompetanse»- elever	5000	Ca 103 mill. kr i stipend Ca 195 mill. kr i lån	Anslaget omfatter også voksne som får støtte i dag. Ordinær støtte

Kapittel 12

Lånekassens regelverk og bruk av skjønn ved søknadsbehandlingen i Lånekassen

12.1 Bakgrunnen for diskusjonen om utvidet bruk av skjønn ved praktiseringen av Lånekassens regelverk

12.1.1 Arbeidsgruppe som utredet Lånekassens saksbehandling - om bruk av skjønn

Ved Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementets brev av 10. oktober 1997 ble det nedsatt en arbeidsgruppe for å vurdere bruk av skjønn i saksbehandlingen til Statens lånekasse for utdanning.

Den direkte foranledningen til oppnevnelsen av arbeidsgruppen var en interpellasjon fra daværende stortingsrepresentant Jon Lilletun, som ble behandlet i Stortinget 18. februar 1997. I interpellasjonen reiste Jon Lilletun spørsmålet om modernisering av regelverket i Lånekassen. I sitt svar redegjorde statsråd Reidar Sandal for de forutsetninger som lå til grunn for regelverket. Under behandlingen av interpellasjonen vedtok Stortinget å be Regjeringen om å nedsette en arbeidsgruppe for å foreta en generell gjennomgang av forskriftene i Lånekassen med sikte på å lette bruken av skjønn i visse saker.

Arbeidsgruppen hadde følgende mandat:

> «Stortinget fattet 18. februar 1997 følgende vedtak:
>
> «Stortinget ber Regjeringa foreta ein generell gjennomgang av føresegnene til Statens lånekasse for utdanning med sikte på å lette høve til bruk av skjønn i saker som vedkjem sjukdom, fødsel, krav til opphald på studiestaden og varig svekka inntektsevne etter helseknekk.»
>
> «Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har bestemt at det skal nedsettes en arbeidsgruppe som skal foreta denne gjennomgangen.
>
> Arbeidsgruppen har som mandat å foreta den gjennomgang av Lånekassens regelverk som Stortinget har bedt om og som er gjengitt ovenfor. Arbeidsgruppen kan også foreslå andre områder hvor det er aktuelt med en videre adgang til utøvelse av skjønn i saksbehandlingen. Arbeidsgruppen må fremme konkrete forslag til hvordan den utvidede adgangen til å foreta skjønnsmessige avgjørelser skal praktiseres slik at også hensynet til likebehandling av søkere og framdriften i saksbehandlingen blir ivaretatt. Arbeidsgruppen må anslå de økonomiske og administrative konsekvensene av de forslag den fremmer.
>
> Gjennomgangen bør om mulig være sluttført innen 1. februar 1998.»

I brev av 6. november 1997 presiserte Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet at det var ønskelig at gruppen i sitt arbeid spesielt vurderte behovsprøvingen mot formue. Det het videre i brevet:

> «Gruppen bes vurdere alternativer i form av ulik ansettelse av ulike formuestyper, eventuelt høyere fribeløpsgrenser eller andre endringer

for å forebygge urimeligheter. Endringsforslag må kostnadsberegnes.»

Arbeidsgruppen, som ble ledet av sorenskriver Rune Fjeld, la frem sin rapport den 20. februar 1998. For arbeidsgruppens vurderinger og anbefalinger om behovsprøving av utdanningsstøtte mot formue vises det til *"Utdanningsstøtten over aldersskillet"* i kapittel 9 om utdanningsstøtte over aldersskillet.

Hovedkonklusjonen til arbeidsgruppen var at Lånekassen må regnes som et forvaltningsorgan som utøver masseforvaltning, dvs. en forvaltning som er preget av stor saksmengde, rutiniserte arbeidsoppdrag og ordinært bare små innslag av individuelle skjønnsvurderinger. Videre praktiseres regelverket av i alt overveiende grad ikke-jurister. Blant annet på bakgrunn av denne beslutningssituasjonen er det etter arbeidsgruppens oppfatning foretatt en vidtgående standarisering av skjønnet der regelverket gir mulighet for skjønn, ved at relevante skjønnselementer konkret er fastsatt i nærmere regler og/eller arbeidsinstrukser. Arbeidsgruppen har vurdert den anvendte regelteknikk i Lånekassens regelverk som kasuistisk og kriteriespesifikk med det formål å på forhånd fange opp flest mulige av de situasjoner som kan tenkes å oppstå. Arbeidsgruppen konstaterer i denne forbindelse at det er en umulig oppgave å forutse alle de enkelte problemstillinger/ulike situasjoner som kan oppstå ved en så stor kundemasse som Lånekassen har.

Det konstateres at en del av Lånekassens regelverk åpner for skjønnsmessige vurderinger. Dette er kommet til uttrykk på forskjellige måter. Den enkelte regel kan for eksempel inneholde formuleringene «til vanlig» (for eksempel kapittel I punkt 11.1.1), «særlige tilfeller» (for eksempel kapittel I punkt 9.1), «blant annet» (for eksempel kapittel I punkt 14.6), «gjør det rimelig» (for eksempel kapittel II punkt 4.1.3.), «kan», osv. De skjønnsbestemmelser som finnes i Lånekassens regelverk, regulerer som oftest situasjoner der det antas å være behov for å kunne gjøre unntak slik at flere og/eller andre kategorier enn det som er fastsatt i en aktuell regel, utløser et positivt vedtak. Skjønnsbestemmelsene må ses som et utslag av den sosiale profil som ønskes ivaretatt i regelverket.

12.1.2 Stortingets ombudsmann for forvaltningen

I årsmeldingen fra Stortingets ombudsmann for forvaltningen for 1998 skriver ombudsmannen på side 13 flg. under kapittel II «Noen forvaltningsrettslige spørsmål av generell interesse» at flere av sakene som bringes inn for ombudsmannen, gjelder avgjørelser om tildeling av utdanningsstøtte fra Statens lånekasse for utdanning. Ombudsmannen peker på at forskriftene til utdanningsstøtteloven er utformet slik at det i mindre grad er rom for individuelle skjønnsmessige vurderinger i enkeltsaker. Dette er på grunn av at Lånekassen driver en form for masseforvaltning, og hensynet til likebehandling av Lånekassens kunder. Klager som kommer inn til ombudsmannen på regelverkets utforming, for eksempel at det er for lite smidig, kan ombudsmannen normalt gjøre lite med.

Ombudsmannen skriver videre at noen av bestemmelsene i forskriftene til utdanningsstøtteloven likevel åpner for at det kan foretas konkrete skjønnsmessige vurderinger ved avgjørelsen av om det skal tildeles utdanningsstøtte:

> «...Med hjemmel i utdanningsstøtteforskriften § 9 annet ledd (ombudsmannen mener vel her utdanningsstøtteloven § 9 annet ledd) har imidlertid Lånekassens styre i disse tilfellene ofte foretatt en vidtgående

> standarisering av skjønnet i interne «nærmere regler» til forskriftsbestemmelsene hvor det uttrykkelig er fastsatt hvilke skjønnsmomenter som er relevante. Andre skjønnsmomenter som anføres av låntakeren i den enkelte sak, blir da ikke vurdert konkret. I tillegg har enkelte av klagesakene avdekket at Lånekassen i sine «nærmere regler i andre tilfeller legger til grunn en innskrenkende tolkning av forskriftsbestemmelsene, også i tilfeller der det ikke er tale om bestemmelser som åpner for skjønn...»

Lånekassens ansatte er ved sin saksbehandling bundet av de nærmere regler (for beskrivelse av de nærmere regler m.m. se under punkt 12.4.1). Når disse nærmere regler gir anvisning på en innsnevring av skjønnsmessige forskriftsbestemmelser, kan innholdet få avgjørende betydning for rettigheter og plikter for Lånekassens kunder. Ombudsmannen har derfor i den senere tid vært oppmerksom på saker der det kan reises spørsmål om de nærmere regler er i samsvar med det overordnede regelverk.

12.2 Arbeidsgruppen som vurderte bruk av skjønn i Lånekassen - forslag til endringer og vurdering av kostnader

12.2.1 Forslag til endringer

Utgangspunktet for arbeidsgruppens vurdering av spørsmålet om utvidet skjønnsadgang i Lånekassen var to prinsipielt helt ulike regelverk - ett som er bygd opp med helt spesifikke kriterier for når utdanningsstøtte kan innvilges og ett der dette er avhengig av en skjønnsmessig vurdering. Et regelverk som er basert på skjønnsmessige vurderinger, er uegnet for behandling av søknader ved hjelp av edb-programmer. Lånekassen driver omfattende masseforvaltning av utdanningsstøtte og må i utstrakt grad bygge på et regelverk med spesifikke kriterier. Arbeidsgruppen så ingen betenkeligheter med dette fra en rettssikkerhetsmessig side, så lenge kriteriene er i samsvar med utdanningsstøtteloven og det ikke er foreskrevet en skjønnsmessig vurdering. Ved gjennomgang av de sakstyper som er nedfelt i mandatet, mener arbeidsgruppen likevel at det eksisterer en større anledning til å anvende skjønn enn det som har vært praktisert.

Et sentralt spørsmål er hvorvidt forvaltningen har anledning til å standardisere skjønnet gjennom et sett nærmere regler eller gjennom praksis. Det trekkes ingen klar konklusjon i skjønnsrapporten, men det konstateres nærmest at forvaltningen i nokså stor grad kan standardisere skjønnet. I denne sammenheng er det også av betydning at domstolene er lite tilbøyelige til å reagere mot at forvaltningen utarbeider sine egne regler i stedet for å utøve skjønn i det enkelte tilfelle.

En annen problemstilling er knyttet til det formelle instansforholdet mellom utdanningsstøtteloven, forskriftene til utdanningsstøtteloven, nærmere regler vedtatt av Lånekassens styre og arbeidsinstrukser vedtatt av Lånekassens strategiske ledelse (den strategiske ledelse består av Lånekassens direktør samt fire avdelingsdirektører). Arbeidsgruppens vurdering er at de nærmere regler som vedtas av Lånekassens styre, normalt ikke kan sies å være uttømmende i forhold til forskriftene til utdanningsstøtteloven. Det vil si at Lånekassen er pliktig til å foreta en bred skjønnsmessig vurdering, dersom dette er angitt i forskriftene.

Det pekes på at enkelte av de nærmere regler og arbeidsinstrukser er av en slik materiellrettslig karakter at de muligens må anses å ha karakter av å være forskrifter. I denne sammenheng stilles det spørsmål om Lånekassen har kompetanse til å fastsette forskrifter. Svaret på dette er ikke helt klart. På den ene siden er det nevnt i selve utdanningsstøtteloven at Lånekassen gir «nærmere regler om stipend og lån». På den annen side er det ikke holdepunkter i lovens forarbeider for at lovgiveren har ment å gi Lånekassen større myndighet enn det som følger av den generelle adgang til å etablere retningslinjer og praksis. I den utstrekning de nærmere regler er å anse som forskrifter, vil de måtte omfattes av kravene til høring, kunngjøring osv. etter forvaltningslovens kapittel VII. Det standpunktet man tar til det formelle instansforholdet mellom utdanningsstøtteloven, forskriftene til utdanningsstøtteloven, de nærmere regler og arbeidsinstruksene, vil berøre funksjonsdelingen mellom Lånekassen og departementet.

Arbeidsgruppen stiller spørsmål ved om den nåværende regelverksteknikken i Lånekassen er tilpasset dagens virkelighet. Det er forholdsvis vanlig at Regjeringen eller et departement gir underliggende etat kompetanse til å endre bestemmelser i vedkommende forskrift. Målet må være å finne frem til en arbeids- og funksjonsdeling mellom Lånekassen og departementet som er tilpasset en moderne organisering av den statlige forvaltning. I denne sammenheng foreslår arbeidsgruppen at det blir innledet et arbeid for å vurdere om det kan være hensiktsmessig å etablere *en generell derogasjonsmulighet* for Lånekassen. Dette vil si en generell regel som gir Lånekassen adgang, etter bestemte kriterier, til å gjøre unntak fra regler av høyere rang, dvs. de departementsfastsatte forskriftene.

Boks 12.1 Derogasjonsregel

En generell regel som gir et organ kompetanse til å fravike regler som normalt har høyere rang enn organets egne bestemmelser.

Arbeidsgruppens øvrige forslag/hovedsynspunkter:

- Arbeidsgruppen anbefaler bedre løsninger for gruppen av eldre låntakere (alderspensjonister over 65 år), enten ved endring av dagens regler om nedbetalingstid eller ved endring av reglene om rentefritak eller ettergivelse.
- Det bør etableres klarere lovgrunnlag i utdanningsstøtteloven; arbeidsgruppen har pekt på flere punkter der gruppen mener at regelverket har en uhensiktsmessig utforming og en uklar legislativ begrunnelse. Det gjelder for eksempel behovsprøving mot steforeldres og ektefelles økonomi.
- Når det gjelder Lånekassens forhold til forvaltningsloven, er et viktig moment at Lånekassen driver masseforvaltning. Slik sett er virksomheten helt avhengig av søknadsbehandling ved hjelp av edb-programmer. Dette forutsetter et kriteriespesifikt regelverk. Det fremgår av arbeidsgruppens drøftinger og ikke minst av de bemerkninger fra Sivilombudsmannen som er sitert i rapporten, at en slik masseforvaltning ikke er uproblematisk i forhold til de krav som settes i forvaltningsloven. De ideelle krav som settes i forvaltningsloven, tar sitt utgangspunkt i individualforvaltning uten vesentlig hensyntagen til ressursbruken. I forlengelsen av dette kan det

derfor reises spørsmål om dagens rettskonstruksjoner innenfor forvaltningsretten er tilpasset den virkelighet som omgir en virksomhet med masseforvaltning. Som forvaltningsvirksomhet er Lånekassen pliktig til å forvalte tildelte ressurser på den mest hensiktsmessige måte. Dette vil måtte ha konsekvenser for håndteringen av enkelthenvendelser. For å kunne løse sine oppgaver på den beste måten er Lånekassen avhengig av et enkelt støttesystem, som ivaretar de utdanningspolitiske målsettinger, og som samtidig er tilpasset et moderne regelverk for masseforvaltning.

- Når det gjelder krav om opphold på lærestedet, se forskriftene kapittel I punkt 9.1, er arbeidsgruppens syn at Lånekassen, ut fra slik forskriftene er formulert og ut fra unntaksbestemmelsene, må ha en *plikt* til å vurdere og ta standpunkt også til søknader der situasjonen er en annen enn den som er beskrevet i unntaksreglene i de nærmere regler (hovedfagsstudenter, sykdom, handikap, særlige omsorgsplikter).
- Arbeidsgruppen bemerker når det gjelder forsinkelse at Lånekassen vil ha en *plikt* til å vurdere og ta standpunkt til søknader om forlenget støtte der situasjonen ikke er av dem som beskrives som eksempel i forskriftene kapittel I punkt 11.1.2 (funksjonshemming, søker som får barn, sykdom).
- Arbeidsgruppen mener at gjeldende inntektsgrenser skal følges, og at det ikke skal åpnes for en skjønnsmessig vurdering i denne forbindelse.
- Det bør innføres en gradering av rentefritaket på 50 pst. ev. 100 pst. Det vil i en viss utstrekning kunne erstatte behovet for individuell vurdering ved søknader om betalingslettelser. Dette er tidligere foreslått av en intern arbeidsgruppe i Lånekassen.

12.2.2 Kostnader

Det ligger i sakens natur at det knytter seg usikkerhet til kostnadsanslagene for en utvidet skjønnsutøvelse i Lånekassens regelverk. Arbeidsgruppen har forutsatt at det for hver 100. sak befinner seg én skjønnssak. Den har videre forutsatt at skjønnet skal benyttes til gunst for søkerne og at det blir innvilget gjennomsnittlig lån og stipend og rentefritak. Under disse forutsetningene er de finansielle kostnadene anslått til ca. 89,9 mill. kroner i økt utlån, ca. 39,4 mill. kroner i stipend og ca. 3,3 mill. kroner i rentefritak. Under de samme forutsetningene er de administrative kostnadene anslått til 2,7 - 3,6 mill. kroner. I tillegg er det anslått ca. 1,5 mill. kroner til etablering av et elektronisk prinsipparkiv.

Et hovedtrekk ved skjønnsrapporten er at den løfter opp en del problemstillinger som vil måtte bli viktige i det videre arbeid med regelverket for Lånekassen. Ikke minst gjelder det vurderingen av de formelle instansforholdene mellom utdanningsstøttelov, forskrifter, nærmere regler og arbeidsinstrukser og funksjonsfordelingen mellom Lånekassen og departementet. Mye kan tyde på at dagens ordning ikke er helt hensiktsmessig. Spørsmålet om en generell derogasjonsadgang er interessant, ikke minst fordi Lånekassen allerede i dag utfører alt forberedende arbeid med forskriftene, og fordi departementet har en begrenset kapasitet til å ta seg av rene forvaltningsoppgaver.

12.3 Hvilke endringer har skjedd?

Bl.a. på bakgrunn av rapporten fra arbeidsgruppen har følgende skjedd:

- Det er vedtatt en generell regel i forskriftene til utdanningsstøtteloven

kapittel I punkt 18.5 om at Lånekassen kan gjøre unntak fra absolutte fristbestemmelser i forskriftene, dersom resultatet ellers fremstår som sterkt urimelig.
- På tilbakebetalingssiden er det foretatt en gjennomgang av Lånekassens regelverk med tanke på å rydde opp i den inkonsekvente bruken av ordet «kan». Det samme vil bli gjort på tildelingssiden.
- I forskriftene til utdanningsstøtteloven kapittel II punkt 4.7 og kapittel III punkt 4.3 er det vedtatt at det ved vurdering av søkerens formue kan tas hensyn til senere skatteligning.

12.4 Aktuelle problemstillinger

12.4.1 Regelverkets oppbygning

Utdanningsstøtteloven er et typisk eksempel på en rammelov. Når det gjelder det nærmere innholdet av den utdanningsstøtte som kan gis i form av lån og stipend, se utdanningsstøtteloven § 3, inneholder loven flere hjemler som gir Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet adgang til å utforme nærmere forskrifter. I medhold av utdanningsstøttelovens forskriftshjemler er det vedtatt omfattende forskrifter. I 1997-98 var antallet forskriftsbestemmelser 448. Dessuten har Lånekassen selv vedtatt det som betegnes som «nærmere regler». Disse er vedtatt av Lånekassens styre i medhold av utdanningsstøtteloven § 9 annet ledd. Her fremgår det at Lånekassen gir nærmere regler om stipend og lån. Lånekassens styre hadde i 1997-98 fastsatt 504 slike nærmere regler. I tillegg til forskrifter og nærmere regler har Lånekassens strategiske ledelse fastsatt såkalte «arbeidsinstrukser». Disse instruksene inneholder bestemmelser som hovedsakelig omhandler saksbehandlingen og saksbehandlingsrutiner. I visse sammenhenger inneholder de også internt utfyllende bestemmelser til forskriftene, på samme måte som de styrefastsatte «nærmere regler». Det var i 1997-98 fastsatt 220 arbeidsinstrukser.

På bakgrunn av korrespondanse med Sivilombudsmannen er det reist spørsmål om den formelle karakter av de nærmere regler til forskriftene som fastsettes av Lånekassens styre (denne spørsmålsstillingen vil også være aktuell overfor arbeidsinstrukser som presiserer det innholdsmessige i forskriften). Det er reist spørsmål om mange av disse kan ha en karakter som skulle tilsi at de var forskrifter, og at de som sådan skulle underkastes de samme regler for høring, offentliggjøring osv. som følger av forvaltningsloven. Som forskrifter skulle de eventuelt være fastsatt av departementet.

Stortingets ombudsmann for forvaltningen uttaler i årsmeldingen for 1998 i kapittel II «Noen forvaltningsrettslige spørsmål av generell interesse»:

> «Lånekassens ansatte er ved sin saksbehandling bundet av de «nærmere regler». Når disse gir anvisning på en innsnevring av skjønnsmessige forskriftsbestemmelser og en innskrenkende tolking av andre forskriftsbestemmelser, kan innholdet derfor i stor utstrekning få avgjørende betydning for omfanget av de rettigheter elever og studenter faktisk får når det gjelder utdanningsstøtte. Jeg har i den senere tid derfor vært særlig oppmerksom på saker der det kan reises spørsmål om de «nærmere regler» er i samsvar med det overordnede regelverk. Et gjennomgående trekk synes å være at Lånekassen i slike tilfelle i for stor grad har lagt avgjørende vekt på innholdet av sine nærmere re-

gler, og at disse rent faktisk har blitt anvendt som forskrifter i forvaltningslovens forstand. De «nærmere regler» er imidlertid ikke vedtatt og kunngjort etter de regler som gjelder for forskrifter i forvaltningslovens kapittel VII».

I forbindelse med sak 97-1737 uttaler ombudsmannen:

> «...Som klageren har fremholdt, er det uansett klart at dersom det skulle være motstrid mellom loven og forskriften på den ene siden og de «nærmere regler» på den annen i dette spørsmålet, så følger det av alminnelige trinnhøydeprinsipper at de «nærmere regler» må vike. I Lånekassens «nærmere regler kan det bare foretas en nærmere presisering og utfylling innenfor lovens og forskriftens rammer. Det kan ikke fastsettes bindende bestemmelser som har virkning som forskrifter, jf. forvaltningsloven § 2 a) og b)...»

Det kan også vises til sak 96-2068, der ombudsmannen drøfter hvorvidt Lånekassen har større myndighet til å gi bindende og uttømmende retningslinjer enn andre forvaltningsorganer. Dette på grunn av ordlyden i utdanningsstøtteloven § 9 andre ledd, som direkte gir Lånekassen en hjemmel til å gi «nærmere regler» om stipend og lån:

> «...Det er på den annen side ingen holdepunkter i lovens forarbeider for at lovgiveren har ment å gi Lånekassen større myndighet enn det som allerede følger av praksis. Ordlyden i § 9 annet ledd sammenholdt med ordlyden i den gamle utdanningsstøtteloven av 1969 taler også mot dette. Jeg viser til at Lånekassen i den gamle lovens § 7 tredje ledd i utgangspunktet var gitt tilsvarende kompetanse til å gi nærmere regler om stipend og lån som i dagens § 9 annet ledd, men i tillegg het det at Lånekassen «kan gje føresegner og setje vilkår av same slag som nemnde i føregåande ledd». I § 7 annet ledd var departementet gitt fullmakt til å gi forskrifter som bl. a. «kan avgrense ordningene med stipend og lån. Denne endringen av ordlyden tyder på at lovgiveren ønsket å begrense Lånekassens kompetanse. Jeg nevner i denne forbindelse også at ombudsmannen i en tidligere sak her (89-0822) har bedt om det daværende Kultur- og vitenskapsdepartements syn på spørsmålet om i hvilken utstrekning Lånekassen med hjemmel i utdanningsstøtteloven § 9 annet ledd kan gi regler som i vesentlig grad innskrenker bestemmelsene i departementets forskrifter om utdanningsstøtte. Departementet uttalte da at det «antar Lånekassen ikke har en slik adgang etter loven»..».

I sak 97-2058 var også forholdet mellom forskriftene til utdanningsstøtteloven og de «nærmere regler» et tema. Saken gjaldt en klage på at Lånekassen hadde beregnet et betydelig fradrag i en støttesøkers utdanningsstøtte for 1996-97 på grunnlag av formue som fremgikk av skatteligningen for 1994. Det var ubestridt at formuen var redusert til 0 på søknadstidspunktet. I sin begrunnelse viste Lånekassen til forskrift til utdanningsstøtteloven for 1996-97 kapittel III punkt 4.3 og Lånekassens nærmere regler til forskriften. Inntil søknadsåret 1995-96 var det, i de nærmere regler til forskriften, åpnet for at det kunne tas hensyn til endringer i formuen etter tidspunktet for verdifastsettelse ved siste ligning for behandling av søknadsmengden for det aktuelle studieåret. I de nærmere regler for 1996/97 var denne muligheten fjernet.

Ombudsmannen vurderte de nærmere regler til forskriftens kapittel III punkt 4.3 opp mot formålsbestemmelsen i utdanningsstøtteloven § 1 og utdanningsstøtteloven § 3. Ombudsmannen kom frem til at Lånekassens fortolkn-

ing og anvendelse av utdanningsstøtteforskriften og de tilhørende nærmere regler var i dårlig harmoni med et av hovedhensynene bak utdanningsstøtteloven og formålet med behovsprøvingsreglene. Praktiseringen av de nærmere regler kunne dessuten tyde på at Lånekassen hadde gått ut over sin kompetanse etter utdanningsstøtteloven til å presisere og innskrenke bestemmelsene i utdanningsstøtteforskriften. Som følge av dette reiste det seg spørsmål om reglene i forvaltningsloven kapittel. VII var tilsidesatt. Etter at ombudsmannen ba Lånekassen om å vurdere saken på nytt, omgjorde Lånekassen vedtaket og innvilget full utdanningsstøtte.

Etter denne gjennomgangen kan det synes som om det er nødvendig med en opprydding i de nærmere regler og arbeidsinstrukser i Lånekassen. De nærmere regler og arbeidsinstrukser som direkte regulerer rettigheter og plikter for kundene i Lånekassen, må etter utdanningsstøttelovens forskriftshjemler vedtas i forskrifts form av departementet. En opprydding vil trolig føre til at departementet i mye større grad enn i dag må gå inn og detaljregulere i forhold til Lånekassen. Dette vil nødvendigvis føre til en betraktelig økning av departementets arbeidsbelastning.

Det kan stilles spørsmål ved om det er hensiktsmessig at departementet på denne måten må gå inn og detaljregulere bestemmelsene i Lånekassen. Det er normalt et godt prinsipp at beslutningsfullmakten legges til det nivået som har best innsikt, i dette tilfellet Lånekassen. Dette må veies opp mot hensynet til at prinsipielle utdanningspolitiske og økonomiske spørsmål skal finne sin avklaring i Stortinget og departementet. I denne sammenheng er det av betydning å vite at Lånekassen, etter utdanningsstøtteloven som var gjeldende fram til 1985, hadde fullmakter til å fastsette forskrifter sammen med departementet. Ønsket om styring bl.a. av budsjettmessige grunner førte til at det fra 1985 kun var departementet som skulle fastsette forskrifter, men fortsatt hang det igjen fra det gamle lovverket en formulering om at Lånekassen gir «nærmere regler om stipend og lån».

Boks 12.2 Lånekassens regelverk

- Lov om utdanningsstøtte til elever og studenter av 26. april 1985 nr. 21
- Forskrifter om tildeling av utdanningsstøtte for undervisningsåret 1999-2000 og om forrentning og tilbakebetaling av lån for 1999
- Nærmere regler om stipend og lån, vedtatt av Lånekassens styre i medhold av utdanningsstøtteloven § 9 andre ledd
- «Arbeidsinstrukser» fastsatt av Lånekassens strategiske ledelse

12.4.2 Standardisering av skjønn

Det er viktig å peke på faren for at flere skjønnsmessige bestemmelser kan svekke Lånekassens mulighet for å likebehandle sine kunder. Hvor reell denne faren for ulik behandling er, vil avhenge av den organisatoriske forankringen av skjønnsutøvelsen i Lånekassen, dvs. *hvem* i organisasjonen som skal foreta skjønnsutøvelsen, og *på hvilket nivå* denne skal forankres. Videre er en skjønnsmessig behandling administrativt krevende, og legger til rette for et økende antall klager fra Lånekassens kunder.

Arbeidsgruppen som vurderte bruk av skjønn i Lånekassen var av den oppfatning at der reglene er skjønnsmessige, foretar Lånekassen en standardisering av hvilke skjønnselementer som er relevante. De elementer som

fremgår av Lånekassens nærmere regler og arbeidsinstrukser, blir normalt praktisert som de eneste relevante skjønnselementer. En gjennomgang av Lånekassens regelverk viser at de nærmere regler og arbeidsinstrukser som er gitt, har et overveiende positivt innhold. De går ut på at visse hensyn skal tillegges vekt eller undertiden «særlig vekt» ved avgjørelsen av et bestemt spørsmål. Faren ved dette systemet er at andre hensyn enn de positivt nevnte ikke blir tatt i betraktning i det enkelte tilfelle, og undertiden kan de praktiseres slik at de etter hvert omdannes til faste regler. De utfyllende reglene kan således bidra til å snevre inn rammene for hva som blir tatt i betraktning, selv om det ikke har vært meningen å gi noen uttømmende oversikt over relevante hensyn.

Det kan stilles spørsmål om hvorvidt Lånekassen på denne måten har rett til å standardisere/begrense skjønnsbestemmelsene i regelverket. Videre om det er anledning for Lånekassen til å foreta en generell vurdering av en skjønnsbestemmelse en gang for alle, og på denne bakgrunn utforme faste regler som reduserer risikoen for forskjellsbehandling av Lånekassens kunder. Motsatsen til dette er at Lånekassen foretar en konkret skjønnsmessig vurdering i hvert enkelt tilfelle.

Arbeidsgruppen var av den oppfatning at rettslig sett må en standardisering av skjønnsbestemmelsene aksepteres i nokså stor grad. Det vises til at en slik «intern» regelgivning er et vanlig fenomen i forvaltningen.

I juridisk teori og rettspraksis er det reist spørsmål om

- hvor langt en kan gå i retning av å standardisere skjønnet og
- om det er akseptabelt at skjønnet er blir utøvet en gang for alle og ikke i den enkelte sak (individualisering).

Til det første spørsmålet kan det vises til Eckhoff/Smith, Forvaltningsrett, 6. utg., 1997, s. 306 flg. Det fremholdes her at svaret i første rekke beror på en tolkning av den lov eller forskrift som hjemler skjønnsutøvelsen. Rettspraksis gir videre inntrykk av at domstolene er lite tilbøyelige til å reagere mot at forvaltningen følger selvlagede regler istedenfor å utøve skjønn i det enkelte tilfelle.

I sitt avsluttende brev i sak 96-2068 uttaler Sivilombudsmannen:

> «...I tilfeller der loven eller forskriftens uttrykksmåte er så vag at den gir et vidt spillerom for skjønn, kan behovet for en forenkling og standardisering av skjønnstemaet være stort sett fra forvaltningens side. Det er likevel grenser for hvor langt forvaltningen kan gå i å innskrenke en skjønnsmessig regel i lov eller forskrift på denne måten gjennom instrukser, retningslinjer og praksis. Adgangen til dette beror i første rekke på en tolkning av den loven eller forskriften som hjemler skjønnsutøvelsen. Utgangspunktet er imidlertid at instrukser og andre retningslinjer om utøvelsen av skjønnsmessig myndighet må ligge innenfor rammen av det som er fastsatt ved lov og andre overordnede regler...»

Når det gjelder spørsmål nr. 2 om individualisering, synes teorien å innta en mer tolerant holdning til standardisering av skjønn og erstatning av skjønn med regler enn det Sivilombudsmannen gjør. Sivilombudsmannen synes å gå langt i kravet til at det skal foretas et konkret og individuelt skjønn i hvert enkelt tilfelle. I sak 96-2068, som det er referert til ovenfor, sier ombudsmannen:

> «Det er tvilsomt om retningslinjer kan utformes helt kategorisk slik at det ikke blir noe igjen til en konkret skjønnsmessig vurdering i hvert enkelt tilfelle. Frihagen, Forvaltningsrett bind I (1991) s. 262 stiller seg således åpen for at det blir gitt direktiver som erstatter lovens skjønnsmessige kriterium, men han forutsetter at en ikke helt avskjærer «kriterier som etter lovens utforming og formål skal tillegges vekt». Eckhoff/Smith, Forvaltningsrett 6. utg. (1997) s. 310, viser til rettspraksis og konkluderer med at domstolene er lite tilbøyelige til å reagere mot at forvaltningen følger selvlagde regler istedenfor å utøve skjønn i det enkelte tilfelle. Det utelukkes imidlertid likevel ikke at dette kan skje..»

12.4.3 Konkrete regler om skjønn, eller en generell skjønnsregel?

Arbeidsgruppen som vurderte bruk av skjønn i Lånekassen kom i sin rapport frem til at det på visse områder bør være adgang for Lånekassen til å kunne utøve større grad av skjønn i forhold til søknader som i dag vurderes å falle utenfor utdanningsstøtteforskriftenes virkeområde. Spørsmålet blir etter dette hvilken metode som bør benyttes for å imøtekomme dette behovet.

Arbeidsgruppen skisserer i sin rapport to mulige fremgangsmåter:

- Å vurdere konkrete regler om skjønn i forhold til det aktuelle området. På grunnlag av det som anses som behovet, utformes det en konkret regel som gir adgang til å legge vekt på rettslige vurderinger.
- Det vedtas en generell derogasjonsregel i forskrifts form. Det vil si en regel som gir adgang for Lånekassen til å gjøre unntak fra regler av høyere rang, dvs. de departementsfastsatte forskriftene. Det være seg unntak fra enten samtlige eller deler av disse, herunder å fastsette ett eller flere generelle vilkår for når slikt unntak kan være aktuelt å vurdere.

Et viktig hensyn når man skal vurdere disse to regelverksmetodene, er hvilket av alternativene som best vil ivareta likebehandlingsprinsippet, kravet til forutsigbarhet og hensynet til forenkling.

I sin vurdering av disse to alternativene er arbeidsgruppen av den oppfatning at det aldri vil kunne oppnås et kriteriespesifikt regelverk som vil kunne fange opp alle mulige problemstillinger på Lånekassens område. På samme måte som utdanningsstøtteloven er en rammelov, bør det vurderes om det også i forskriftene bør gis adgang for Lånekassen til mer fritt å kunne vurdere søknader som ut fra sterke rimelighetshensyn kan være aktuelt å innfri, selv om de i utgangspunktet ikke er støtteberettigete etter forskriftene, og uten at det fordrer endringer i forskriftene. Dette er også en mer moderne regelverksmetode, som blant annet kan ha den fordel at den reduserer behovet for forskriftsendringer.

Hvis det skulle bli aktuelt å vedta en generell derogasjonsregel i dagens regelverk, mener arbeidsgruppen at det mest hensiktsmessig vil kunne oppnås ved at det fastsettes en derogasjonsbestemmelse med for eksempel følgende ordlyd:

> «Når særlige grunner foreligger, kan Lånekassen, dersom annet ikke er fastsatt i vedkommende bestemmelse, etter begrunnet søknad gi dispensasjon/gjøre unntak fra Lånekassens forskrifter.
>
> (Alternativt: «Når særlige grunner foreligger, kan Lånekassen etter begrunnet søknad gi dispensasjon/gjøre unntak fra Lånekassens forskrifter, med unntak for forskriftene kapittel.....» mest aktuelt her vil være bestemmelser om beløpsgrenser, stipendandelprosent m.m.)

«Myndighet til å fatte vedtak om dispensasjon/unntak fra forskriftene, legges til et utvalg bestående av ....»

Det alternative forslaget til utformingen av en derogasjonsregel innebærer den fordelen at det i derogasjonsbestemmelsen konkret tas stilling til hvor i regelverket det ikke er hensiktsmessig med skjønnsmessige bestemmelser.

En derogasjonsregel vil innebære

- at ingen har krav på å få dispensasjon/at det gjøres unntak
- at uttrykket «særlige grunner» bør ses i forhold til de utdanningspolitiske hensyn utdanningsstøtteloven skal ivareta
- at de årsakene som kan begrunne et unntak, i første rekke vil være særlige forhold knyttet til søkeren eller søkerens studiesituasjon
- at det i de enkelte unntakssakene må foretas en konkret og reell vurdering av de faktiske forhold i saken. Foreligger det en overvekt av hensyn som taler for å gjøre unntak, vil forskriftens krav være oppfylt, og unntak kan gis

Arbeidsgruppens flertall fant ikke på tidspunktet for ferdigstillelse av skjønnsrapporten grunn til å foreslå en slik derogasjonsregel som omtalt ovenfor. Et eventuelt forslag om en derogasjonsregel vil kreve en grundig gjennomgang og vurdering av Lånekassens regelverk med henblikk på hvilke konsekvenser et slikt forslag vil ha for det totale regelverket. Flertallet foreslo derfor at det settes i gang et arbeid med sikte på en mer moderne regelteknikk og utforming. En slik systematisk gjennomgang av regelverket, med sikte på å tilpasse det til en eventuell derogasjonsregel, er ennå ikke satt i gang.

Det generelle spørsmålet om å modernisere Lånekassens regelverk, og spørsmålet om å fastsette en derogasjonsbestemmelse, er et tema som ligger innenfor utvalgets mandat. En detaljert gjennomgang av hele Lånekassens regelverk blir derimot en for omfattende oppgave, og må overlates til andre organer.

12.4.4 Bør det gis en videre adgang til utøvelse av skjønn ved praktiseringen av Lånekassens regelverk?

En utvidet skjønnsadgang vil ikke være udelt positiv for Lånekassens kunder. Konsekvensen kan bli en større grad av forskjellsbehandling mellom kundene. En utvidelse av skjønnsadgangen vil også kunne virke rettighetsreduserende, ved at enkelte vedtak, eller deler av dette, vil kunne være unndratt domstolskontroll.

For arbeidsgruppens nærmere drøfting av skjønn på konkrete områder i Lånekassens ulike bestemmelser, bl.a. saker som vedkommer sykdom, fødsel, krav til opphold på lærestedet og varig svekket inntektsevne etter helseknekk, vises det til den grundige gjennomgangen i skjønnsrapportens *"Generelle ordninger i utdanningsstøtten"* i kapittel 7.

12.4.5 Generelt om regeltolkning

Det kan stilles spørsmål om hvor langt et forvaltningsorgans kompetanse rekker når det skal treffe beslutninger etter en rettsregel. Dette være seg lov, forskrift, plenarbeslutning m.m. (fellesbetegnelsen «lov» vil bli benyttet i det følgende). Forvaltningsorganets kompetanse avgjøres gjennom en tolkning av loven. Tolkningen, som foregår etter juridiske prinsipper, avgjør om forvalt-

ningen har noen handlefrihet innenfor de rammer som følger av kompetansegrunnlaget og alminnelige forvaltningsrettslige regler.

Det er viktig å presisere at forvaltningen aldri står helt fritt til å bestemme om en avgjørelse skal treffes eller hva avgjørelsen skal gå ut på. Uttrykket «fritt» eller «diskresjonært» skjønn (fri fra domstolskontroll) kan aldri bli noe mer enn et navn på resultatet av den tolkning av kompetansegrunnlaget som rettsanvenderen alltid må ta utgangspunkt i. Forvaltningens kompetanse rekker så langt vedkommende lov, forskrift, plenarvedtak mv. gir anvisning på, og ikke lenger.

Spørsmål som ikke hører inn under det «frie» skjønn blir ofte kalt «rettsspørsmål», og de avgjørelser som treffes etter en slik rettsregel, kalles ofte for «lovbundne» avgjørelser. Også slike rettsspørsmål kan ha elementer av skjønn i seg, men er likevel i siste instans bundet av rettsregler. Dette betyr at forvaltningens standpunkter fullt ut kan etterprøves av domstolene. Det er viktig å være klar over at det ikke er mulig eller ønskelig å overlate all forvaltningsvirksomhet til domstolene. Domstolenes hovedbeskjeftigelse bør være å håndheve lov og rett - legalitetskontroll. Det er intet ønske om at domstolene skal kunne gå inn og etterprøve alle forvaltningsavgjørelser. Det foreligger en arbeidsdeling mellom forvaltningen og domstolene, og denne arbeidsdelingen kan begrunnes ut fra en avveining mellom effektivitet og rettssikkerhet.

Forvaltningsorganets kompetanse når det skal treffe beslutninger etter en rettsregel, avhenger altså av en tolkning av loven. Tolkningen skjer etter juridiske prinsipper, der man tar hensyn til bl.a. lovens ordlyd, lovens formål, lovens forarbeider og rettspraksis. Hvis man etter en tolkning av den aktuelle regelen finner at forvaltningen har en viss frihet til å skjønne, blir det neste spørsmålet hva som er grensene for det frie skjønnet. Reglene må også i denne forbindelse tolkes på grunnlag av de ovenfor nevnte prinsipper. I tillegg er forvaltningen bundet av de alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper når den utøver skjønnet. Gjennom domstolenes kontroll med forvaltningsavgjørelser har domstolene bidratt til å trekke opp enkelte grenser for hvilken frihet som er levnet forvaltningen:

- Forvaltningen kan ikke legge vekt på utenforliggende/usaklige hensyn. Denne grensen for forvaltningens kompetanse kan man også komme frem til ved en ren tolkning av det enkelte hjemmelsgrunnlag.
- Forvaltningen kan ikke fatte vilkårlige avgjørelser, dvs. overse viktige hensyn eller tillegge noen hensyn overdreven stor vekt.
- Vedtaket må ikke være sterkt urimelig.
- Et vedtak kan settes til side ved usaklig og urimelig forskjellsbehandling.
- Det oppstilles et forholdsmessighetskrav mellom mål og middel, proporsjonalitetsprinsippet, (jf. EU- og EØS-retten, internasjonale menneskerettigheter, klart nevnt i en rekke lovbestemmelser), men det er diskutabelt om proporsjonalitetsprinsippet er etablert som et ulovfestet, generelt prinsipp i norsk rett foreløpig.

Vi har tidligere sett at Lånekassens regelverk kan inneholde vage og/eller skjønnspregede ord og uttrykk. I en slik situasjon kan det være tvilsomt om sakens fakta faller innenfor eller utenfor lovbestemmelsen i en konkret sak (subsumsjon). Spørsmålet blir om denne vurderingen hører inn under forvaltningens frie skjønn, eller om domstolene i etterkant kan gå inn og etterprøve avgjørelsen.

Boks 12.3 Subsumsjon

Å anvende en ferdig tolket bestemmelse på de foreliggende fakta i en konkret sak, og derved nå frem til et standpunkt til det individuelle rettsspørsmål.

Dette kan ikke besvares generelt. Det er ingen fast regel om at forvaltningen alltid har fritt skjønn når loven inneholder vage eller skjønnspregede ord og uttrykk. Hver enkelt lovbestemmelse må tolkes etter de juridiske prinsipper. Det er ikke noe skarpt skille mellom tolkning og subsumsjon. Jo lenger man går i retning av å utpensle regelens innhold i detalj, desto mindre blir det igjen av subsumsjonsspørsmål som kan volde tvil. I siste instans er det opp til domstolene å ta standpunkt til om forvaltningen i det enkelte tilfelle har gått ut over grensene for sin kompetanse. Domstolene må alltid ta stilling til den generelle tolkningen av en rettsregel. I noen tilfeller nøyer domstolene seg med dette, og avstår fra å prøve forvaltningens konkrete vurdering av skjønnstemaet (for eksempel om det i det enkelte tilfellet foreligger «særlige hensyn» eller «urimelighet» i saken). I andre tilfeller anser domstolene seg også kompetente til å etterprøve den konkrete vurdering. Om domstolene ser seg kompetente til å etterprøve forvaltningens konkrete vurdering i en sak vil bl.a. avhenge av følgende:

- Vurderingstemaets art - vage kriterier og mange hensyn som kan komme i betraktning, taler for å anse vurderingen overlatt til forvaltningen. Domstolene er ofte mer tilbøyelige og føler seg mer kompetente til å etterprøve vurderinger av juridisk eller moralsk art i forhold til mer tekniske, økonomiske og politiske vurderinger.
- Hvilke forvaltningsorganer som treffer de avgjørelser det dreier seg om, kan ha betydning.
- Domstolene er mer tilbakeholdne med å etterprøve vedtak fattet av organer med særlig kyndighet på vedkommende område.
- Domstolenes ønske om å nå frem til rimelig resultater.

12.5 Utvalgets vurderinger og forslag

12.5.1 Generelt

Bakgrunnen for den siste tidens store oppmerksomhet rundt Lånekassens bruk av skjønn er flere henvendelser til Stortinget og Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet om at Lånekassens regelverk er for rigid. Arbeidsgruppen som utredet Lånekassens bruk av skjønn, fant at Lånekassens regelverksutforming er kasuistisk, dvs. at det forsøker å fange opp alle typer av situasjoner som kundene kan tenkes å komme opp i. Men til tross for denne kasuistiske utformingen av regelverket har Lånekassen også mange skjønnshjemler i forskriftene. Skjønnshjemlene bygger på de sosiale hensyn som Lånekassen vektlegger, og de regulerer de viktigste situasjonene der det kan være behov for å gjøre unntak fra Lånekassens regelverk.

Overordnede dilemmaer

Grunnen til at Lånekassens regelverk er blitt oppfattet som lite fleksibelt, er at Lånekassen ofte foretar en standardisering av hvilke skjønnselementer som er relevante, eller erstatter skjønnet med klare regler. Det er flere årsaker til

dette. Fra en administrativ synsvinkel er Lånekassen helt avhengig av et regelverk som muliggjør en edb-basert søknadsbehandling. Fra en rettslig synsvinkel har dette være sett som et gode ut fra hensynet til likebehandling og forutsigbarhet for de utdanningssøkende.

Når det gjelder den helt overordnede vurderingen av hvilken type regelverk Lånekassen bør ha, kan det vises til utvalgets mandat:

> «...I denne sammenheng skal utvalget legge vekt på behovet for forenklinger i støttesystemet, samtidig som de utdanningspolitiske målsettinger og hensynet til forutsigbarhet, likebehandling samt et moderne regelverk for masseforvaltning må ivaretas.»

Utvalget vil i denne forbindelse bemerke at det er vanskelig å oppfylle alle de ideelle krav til et vel fungerende regelverk i Lånekassen. Flere av de forventinger som stilles til regelverket, vil logisk stå i motsetning til hverandre. Dette betyr at lovgiveren må foreta et valg mellom ulike verdier:

- Kravet til likebehandling må avveies mot behovet for skjønnsmessige avgjørelser.
- Kravet til et enkelt regelverk må avveies mot behovet for presisjon.
- Masseforvaltning må avveies mot ressursbruken ved individuelle unntak.

For å kunne orientere seg i dette landskapet er en nødt til å legge til grunn utdanningspolitiske målsettinger, realistiske ressursanslag for driften av Lånekassen og antakelser om hva som ville være i samsvar med den alminnelige rettsfølelse. De utdanningspolitiske hensyn peker i litt ulike retninger. På den ene siden er det ønskelig med universelle løsninger, på den andre siden skal det tas hensyn til spesielle grupper. Det ressursmessige hensyn peker entydig i retning av enkelhet og masseforvaltning. Den alminnelige rettsfølelse er heller ikke noen enkel pekepinn, siden den legger vekt på både behovet for likebehandling og behovet for å kunne gjøre skjønnsmessige unntak.

Det er også en sammenheng mellom regelverkets utforming og graden av behov for skjønnsmessige regler. Velger man et mer firkantet regelverk som ikke tar mål av seg til å fange opp alle mulige situasjoner som kan tenkes å oppstå, vil behovet for skjønn være stort overfor de gruppene som faller utenfor. Hvis man velger å beholde dagens kasuistiske regelverk, vil behovet for å skjønne ikke være like stort pga. graden av detaljregulering. Det skjønnsmessige innslaget i Lånekassens regelverk må vurderes ut fra hva som er hensiktsmessig og realistisk.

I et forvaltningsorgan som Lånekassen, som utøver masseforvaltning, vil et krav til likebehandling være et tungtveiende hensyn ved utforming av regelverket. De primære målene for utdanningsstøtteordningen er bl.a. å medvirke til å fjerne forskjeller og fremme lik behandling, slik at en kan ta utdanning uten hensyn til geografiske forhold, alder, kjønn, økonomisk eller sosial situasjon. Det er også viktig at Lånekassen har et forutsigbart regelverk, slik at Lånekassens kunder er klar over sine rettigheter. Utvalget vil peke på at det regelverk som administreres av Lånekassen er blitt til gjennom en politisk prosess der hensynet til å bruke Lånekassen som et viktig politisk instrument i utdanningspolitikken har stått sterkt. Vedtakelsen av særregler har oftest vært politisk initiert, og kan i noen grad stå i motsetning til hensynet til å få enkelhet, oversiktlighet og forutsigbarhet i støttesystemet.

De problemstillingene som utvalget diskuterer, og foreslår løsninger på i dette avsnittet, er alle en del av det overordnede prinsipielle spørsmålet om

behovet for forenkling i Lånekassens regelverk. Utvalget vil komme tilbake til spørsmålet om utformingen av Lånekassens regelverk i drøftingen av de konkrete enkelttemaene underveis. Det bør i tillegg nevnes at forenklingshensynet ligger til grunn også for utvalgets vurderinger av støttesystemet i de andre kapitlene i utvalgets innstilling.

12.5.2 Regelverkets oppbygning

Lov om utdanningsstøtte til elever og studenter er en rammelov som gir departementet hjemmel til å gi nærmere forskrifter for bl.a. tildeling av utdanningsstøtte og tilbakebetaling av lån, se lovens § 9 første ledd. Bestemmelsen bygger på de hovedpremiss at departementet gis fullmakt til å gi detaljerte forskrifter til gjennomføring av støttesystemet og at Statens lånekasse for utdanning skal ha den sentrale forvaltningen av ordningen. Før 1985 lå myndigheten til å fastsette forskriftene hos Lånekassen og departementet sammen.

Begrunnelsen for at myndigheten til å gi forskrifter utelukkende ble lagt til departementet i den nåværende utdanningsstøtteloven fra 26. april 1985, var bl.a. ønsket om en strammere økonomisk styring med utdanningsstøtten. Fastsetting og endring av forskrifter til loven kunne ha store økonomiske konsekvenser. Det ble sett på som ønskelig å samordne dette på departementalt nivå. Endringene i Lånekassens budsjett måtte henge sammen med de øvrige budsjettendringene i staten.

Utvalget har, ut fra en gjennomgang av de rettslige sider av utdanningsstøtten, stilt seg spørsmål ved om det fortsatt er hensiktsmessig at myndigheten til å fastsette forskrifter til utdanningsstøtteloven eksklusivt ligger hos departementet. I denne sammenheng er det pekt på den uklarhet som knytter seg til forholdet mellom forskriftene og de nærmere regler til disse, som Lånekassen har anledning til å fastsette etter utdanningsstøtteloven. Dette er et spørsmål som også er tatt opp av Sivilombudsmannen.

Etter utvalgets vurdering kan dette spørsmålet ses fra flere synsvinkler. Et hovedargument *for* å beholde dagens ordning med at departementet gir forskrifter til utdanningsstøtteloven, er at Lånekassens regelverk er omfattet av en stor politisk og allmenn interesse. Når departementet fastsetter forskriftene, synliggjøres det politiske ansvaret for hovedretningslinjene i utdanningsstøtteordningen. Men samtidig kan dette sies å være en slags *«selvoppfyllende profeti»*. Den store politiske interessen for Lånekassens regelverk kan være en konsekvens av at forskriftsfastsettelsen rent faktisk er lagt på et høyt administrativt og politisk nivå. Det sentrale spørsmål blir om utdanningsstøtten er tjent med så høy politisk profil i enkeltsaker av forvaltningskarakter, eller om det hadde vært bedre med et større element av fagstyring, innenfor retningslinjer fastsatt av de politiske myndigheter. Et annet argument *for* at forskriftene bør gis av departementet, er at det er departementet som er nærmest til å kjenne til konsekvenser for studiestøtten når det skjer endringer i andre lovverk og ordninger.

Utvalget mener at et tungtveiende argument *mot* å beholde dagens ordning er at det er Lånekassen som sitter med det faglige og forvaltningsmessige ansvaret for utdanningsstøtteordningen. Det er generelt et godt prinsipp å legge ansvaret for å fastsette forskriftene til det nivå som sitter nærmest problemene, og som må forutsettes å ha størst oversikt over og innsikt i hvordan studiestøtten virker.

I lov av 19. juni 1969 nr. 49, «om stønad til ungdom i vidaregåande utdanning», hadde både departementet og Lånekassen hjemmel til å gi forskrifter til loven. Utvalget mener at en gjeninnføring av en slik ordning kan medføre et uklart ansvarsforhold mellom departementet og Lånekassen. En slik ordning kan skape praktiske problemer bl.a. i forbindelse med at begge instanser må etterleve forvaltningslovens krav til høring, kunngjøring m.m. for forskrifter, se forvaltningsloven kapittel VII. Det som kan tale *for* en slik arbeidsdeling mellom departementet og Lånekassen, er at begge instanser vil ha en interesse av, og forutsetninger for, å gi bestemmelser av materielt innhold i forhold til utdanningsstøtteordningen. Spørsmålet må ses i lys av den generelle utviklingen innenfor statsforvaltningen. Fortsatt ligger det mye praktisk forvaltningsarbeid i departementene. På sikt bør disse utvikles til effektive politiske sekretariater og forvaltningsoppgaver løftes over i underliggende etater hvor det må antas å være større fagkompetanse.

På bakgrunn av diskusjonen foran foreslår *utvalget* at det settes i gang et arbeid med sikte på å finne en ordning som innebærer en arbeidsdeling mellom departementet og Lånekassen, slik at både departementet og Lånekassen får forskriftskompetanse. En slik arbeidsdeling kan foretas ved at departementet fastsetter forskrifter av mer overordnet og prinsipiell karakter og gir instrukser til Lånekassen for utdanningsstøtten. De instrukser departementet gir som konstituerer rettigheter eller plikter, må videre fastsettes som forskrifter. Lånekassen får hjemmel i lov om utdanningsstøtte til å fastsette utfyllende forskrifter til studiefinansieringsordningen. Økonomistyringen må ivaretas gjennom økonomireglementet og rapportering fra Lånekassen til departementet.

12.5.3 Standardisering av skjønn

Utvalget viser til at hensynet til likebehandling av, og forutsigbarhet for, Lånekassens kunder er to av hovedårsakene til at Lånekassen har foretatt en vidtgående standardisering av de skjønnsmessige reglene som allerede eksisterer i Lånekassens regelverk. Fra en administrativ synsvinkel har dette vært nødvendig ut fra behovet for en edb-basert behandling av store mengder søknader. I sin vurdering av hensiktsmessigheten av å utvide bruken av skjønn i Lånekassen har utvalget funnet at disse hensynene må tillegges betydelig vekt. Etter utvalgets vurdering vil utvidet bruk av skjønn i Lånekassen nødvendigvis kunne medføre større forskjellsbehandling av, og mindre forutsigbarhet for, enkelte av Lånekassens kunder.

Utvalget viser til at Lånekassen må regnes som en institusjon som i stor grad utøver masseforvaltning. Beslutningssituasjonen i Lånekassen karakteriseres ved at det er stor saksmengde, rutiniserte arbeidsoppdrag, høyt tidspress, flest ikke-jurister som saksbehandlere og ordinært bare små innslag av individuelle skjønnsvurderinger. Utvalget har spurt seg om det ut fra denne beslutningssituasjonen vil ha noen hensikt å gi flere skjønnsmessige regler i Lånekassens regelverk. Hvis beslutningssituasjonen i Lånekassen holder seg noenlunde konstant, er det sannsynlig at de fleste skjønnsmessige bestemmelsene vil bli tolket generelt en gang for alle, og at skjønnet som en følge av dette vil bli standardisert. Rettspraksis og juridisk teori ser ut til å akseptere en slik standardisering av skjønnet innenfor forvaltningen i stor grad. Utvalget mener at det allerede foreligger gode muligheter for skjønn i dagens regelverk. Men som følge av beslutningssituasjonen klarer ikke Lånekassen å etterleve kravene til tilstrekkelig skjønnsmessig behandling. Utvalget mener der-

for at det ikke er Lånekassens regelverk som bør forandres i stor grad, men at det kreves mer ressurser og flere stillingshjemler til Lånekassen slik at dagens regelverk kan bli praktisert i overensstemmelse med ønskene om utvidet bruk av skjønn.

12.5.4 Konkrete regler om skjønn eller en generell skjønnsregel?

Til tross for den foreliggende beslutningssituasjonen i Lånekassen erkjenner utvalget at det på visse områder bør være adgang for Lånekassen til å kunne utøve skjønn i forhold til søknader som vurderes å falle utenfor utdanningsstøtteforskriftenes virkeområde. Utvalget har vurdert to mulige fremgangsmåter. Et alternativ er å vurdere konkrete regler om skjønn i forhold til de aktuelle områder der behovet melder seg. En annen mulighet er å vedta en generell regel om skjønn i forskriftene.

Utvalget ser at Lånekassen har et behov for å kunne løse aktuelle problemer når de oppstår, og mener at en generell skjønnsregel kan bidra til å gi regelverket en mer praktikabel og hensiktsmessig utforming overfor en stor kundemasse. Et mer fleksibelt regelverk i denne retning vil trolig også gi Lånekassens regelverk større legitimitet utad. Utvalget ser samtidig en fare for økt pengebruk forbundet med en generell skjønnsregel. Lånekassen får en overslagsbevilgning som følger regelverket til Lånekassen. Utvalget ser det som nødvendig at en generell skjønnsbestemmelse må være snever, for å hindre både ukontrollert pengebruk og stor administrativ belastning for Lånekassen. Blir regelen for vid, vil den også innebære en risiko for økt forskjellsbehandling av Lånekassens kunder.

Etter en samlet vurdering foreslår *utvalget* en endring av Lånekassens regelverk. Utvalget mener at en slik endring er nødvendig for å unngå å gjøre Lånekassens regelverk enda mer detaljert. Hensikten med endringen må være å gå over fra en kasuistisk lovgivningsteknikk til et mer firkantet regelverk som ikke tar mål av seg til å fange opp alle mulige situasjoner som kan tenkes å oppstå. Dette nye regelverket må, som i dag, inneholde visse skjønnselementer der det er behov for det, samt en mer generell skjønnsregel for å hindre helt urimelige resultater. Utvalget forutsetter at denne generelle skjønnsregelen vil bli anvendt i få tilfeller, og at den derfor ikke vil innebære noen fare for bekymringsfull vekst i de offentlige kostnader.

Ved utformingen av den generelle skjønnsregelen bør målet være at regelen bare skal anvendes der sterke rimelighetshensyn taler for et positivt vedtak. Utvalget forutsetter videre at den generelle skjønnsregelen må inneholde unntak for bestemte områder i regelverket der det ikke er hensiktsmessig at det utøves skjønn, for eksempel reglene om inntektsgrenser. For å sikre lik behandling av like saker vil det være hensiktsmessig om fullmakten til å anvende den generelle skjønnsregelen ble administrativt samordnet gjennom forankring av skjønnsfullmakten til spesielle enheter i Lånekassen. Utvalget ser for seg et beslutningshierarki der nivået på beslutningstakeren avhenger av spørsmålets viktighet. Aktuelle instanser for skjønn kan være regiondirektørene, avdelingsdirektør for inkassoavdelingen, fagdirektøren og Lånekassens direktør.

Utvalget vil etter dette foreslå følgende utforming av en generell skjønnsregel:

> «Når særlige grunner foreligger, kan Lånekassen (etter begrunnet søknad) gi dispensasjon/gjøre unntak fra Lånekassens forskrifter,

med unntak for forskriftene kapittel..... (mest aktuelt her vil være bestemmelser om beløpsgrenser, stipendandelprosent m.m).

Myndighet til å fatte vedtak om dispensasjon/unntak fra forskriftene, legges til ...».

Dette forslaget til utformingen av en generell skjønnsregel innebærer den fordelen at det i skjønnsregelen konkret tas stilling til hvor i regelverket det ikke er hensiktsmessig med skjønnsmessige bestemmelser.

12.5.5 Oppsummering

Utvalget vil peke på at det ligger dilemmaer i forhold til spørsmålet om utvidet bruk av skjønn ved praktiseringen av Lånekassens regelverk. Et dilemma er at Lånekassen, fra en administrativ synsvinkel, er helt avhengig av et regelverk som muliggjør edb-basert søknadsbehandling. Dette vil komme i konflikt med ønsket om flere skjønnsmessige regler. På samme måte vil hensynet til likebehandling og forutsigbarhet komme i konflikt med et ønske om utvidet bruk av skjønn. I utformingen av løsninger er en nødt til å avveie slike verdikonflikter. Samtidig ser utvalget at det er et generelt ønske om at Lånekassen skal ha mulighet for å gjøre individuelle unntak når sterke rimelighetshensyn taler for det. Utvalget forutsetter videre at antallet skjønnssaker blir meget lite.

På denne bakgrunn foreslår *utvalget*

- at det settes i gang et arbeid med sikte på å komme frem til en arbeidsdeling mellom departementet og Lånekassen, slik at både departementet og Lånekassen får forskriftskompetanse. En slik arbeidsdeling kan skje ved at departementet fastsetter forskrifter av mer overordnet og prinsipiell karakter, mens Lånekassen fastsetter utfyllende forskrifter til studiefinansieringsordningen
- at det i forskriftene til lov om utdanningsstøtte bør innarbeides en mulighet for Lånekassen til skjønnsmessig å kunne fravike forskriftene

12.6 Økonomiske konsekvenser av utvalgets forslag

Det knytter seg stor usikkerhet til anslag for økonomiske konsekvenser av utvalgets forslag på dette området. Forslaget om at Lånekassen skal kunne fastsette forskrifter er forutsatt ikke å ha noen økonomiske konsekvenser for staten.

Utvidet skjønnsutøvelse i enkeltsaker er forutsatt å omfatte et meget begrenset antall personer, og økonomiske anslag vil måtte være usikre. Skjønnssaker er naturlig nok betydelig mer kompliserte enn de ordinære sakene. For å sikre likebehandling foreslo arbeidsgruppen som vurderte bruk av skjønn i Lånekassens saksbehandling bl.a. at det ble opprettet et elektronisk prinsipparkiv. Utvidet skjønn innebærer også at noen vil måtte få avslag. Arbeidsgruppen foretok visse beregninger under forutsetning av at antallet skjønnssaker med positivt utfall utgjorde ca. 1 pst. av det totale antallet saker. På denne bakgrunn kom arbeidsgruppen til følgende kostnader i forhold til dagens regelverk:

- økt lån, ca. 89,9 mill. kroner
- økt stipend, ca. 39,4 mill. kroner
- økt rentefritak, ca. 3,2 mill. kroner
- administrative personalkostnader, mellom 2,7 og 3,6 mill. kroner

– elektronisk arkiv, ca. 1,5 mill. kroner.

Økt lån er i denne sammenheng ikke en kostnad, bare rentestøtten. På denne bakgrunn er det mulig å anslå kostnadene ved utvidet skjønnsutøvelse til ca. 40-50 mill. koner.

Kapittel 13

Hensynet til grupper med spesielle behov

13.1 Innledning - mandat

Utbetaling av lån og stipend gjennom Lånekassen er i dag en profesjonell virksomhet for masseforvaltning av søknader om utdanningsstøtte. For å møte studenteksplosjonen på 1990-tallet måtte Lånekassen utvikle rutiner og dataprogrammer som kunne behandle søknadene innen rimelig tid og med mindre bruk av ressurser. Et slikt system forutsetter utstrakt grad av likebehandling der særlige hensyn eller grupper med særlige behov lett kunne bli tillagt mindre vekt. Problemstillingen har klare tilknytningspunkter til spørsmålet om bruk av skjønn i saksbehandlingen, men er samtidig et selvstendig tema. Det har vært en målsetting at utsatte grupper skal kunne ivaretas på en spesiell måte, og det er da også reist spørsmål om regelverket rundt utdanningsstøtten ivaretar dette hensynet i dag.

I utvalgets mandat heter det derfor «...Ved utformingen av reglene bør det også legges særlig vekt på hensynet til grupper med spesielle behov (f eks ved sykdom, graviditet)..»

Enkeltspørsmål rundt grupper med spesielle behov er berørt i de andre kapitlene, men er her løftet opp og diskutert mer utførlig som et selvstendig tema. Det er ikke bare et spørsmål om innretting av regelverket i Lånekassen, men like mye et spørsmål om grenseflaten mellom utdanningsstøtten og andre velferdssystemer, normalt trygdesystemet. I forskriftene til utdanningsstøtteloven er det bygd inn særordninger som skal dekke opp for rettigheter som i sin karakter ligner de som den øvrige del av befolkningen får dekket gjennom trygdesystemet. Kapittelet redegjør for dagens ordninger i de ulike velferdssystemene og hvordan tidligere utredninger har diskutert spørsmålene. Mot denne bakgrunnen fremmer utvalget forslag til endringer i regelverket for utdanningsstøtten gjennom Lånekassen.

Aktuelle grupper

På bakgrunn av enkeltspørsmål som er oversendt til utvalget, og diskusjoner av enkeltsaker i offentligheten er følgende situasjoner drøftet:

1. Graviditet og fødsel
2. Sykdom
3. Kronisk syke med attføring i stedet for uføretrygd
4. Funksjonshemming
5. Lån til elever som er tatt opp på spesielt grunnlag/tilbakebetaling
6. Søkere som er under omsorg av barnevernet
7. Enkelte ekstreme sosiale situasjoner

13.2 Graviditet og fødsel

13.2.1 Fødselspenger etter folketrygdloven

Etter folketrygdloven (ftrl.) ytes det fødselspenger og adopsjonspenger som skal kompensere for inntektsbortfall i forbindelse med fødsel, adopsjon og

omsorg av barn det første leveåret. Den som har vært i arbeid i minst seks av de siste ti månedene før stønadsperioden tar til, har rett til fødselspenger. Etter ftrl. § 14-8 første ledd regnes stønadsperioden tidligst fra 12 uker før fødselen og senest 3 uker før fødselen. Dette gjelder uavhengig av om moren har valgt utbetaling av fødselspenger med full dagsats eller med 80 pst. av full dagsats. Fødselspengene er lik sykepengene, og utgjør som hovedregel full årslønn opp til 6 G for arbeidstakere og 65 pst. av antatt arbeidsinntekt opp til 6 G for selvstendig næringsdrivende. Fra 1. mai 1999 utgjør 6 G 281 700 kroner.

Til studenter som vanligvis ikke mister inntekt i forbindelse med fødsel og adopsjon, ytes det engangsstønad, se. ftrl. §§ 14-12 og 14-20. Det er Stortinget som fastsetter engangsstønadens størrelse, og denne er i dag på 32 138 kroner.

13.2.2 Forskriftene til utdanningsstøtteloven

Forskriftene til utdanningsstøtteloven kapittel IV, punkt 4 omhandler kvinnelige søkere som får barn i utdanningsperioden. Disse søkerne kan få alt lån som stipend i de tre siste ukene før fødselen og i de første 39 ukene etter fødselen (i alt 42 uker). Kvinnelig søker som adopterer barn under 15 år i utdanningsperioden, kan få stipend i de første 39 ukene etter adopsjonen. Det er et vilkår at søkeren selv har hatt rett til støtte i de siste 6 månedene før fødselen/adopsjonen. Stipendet blir beregnet ut fra den maksimale summen som mor til barnet har krav på.

I forbindelse med fødselsstipendet har det pågått en diskusjon om utregningsmåten av seks månedersfristen. Spørsmålet som er reist, er om fristen skal regnes etter faktisk fødselstidspunkt (fødselsattesten), den terminen legen har fastslått (fødselsterminen), eller det tidspunkt av disse som vil falle mest heldig ut for søkeren. Spørsmålet har blitt vurdert nærmere i «Rapport-98; Lånekassens saksbehandling - Om bruk av skjønn». Arbeidsgruppen pekte på at fødselsstipendet er en form for trygdeordning inntatt i utdanningsstøtten. Flertallet mente at dette alene talte for at det er uheldig å utforme vilkårene for denne støtten annerledes, og mer liberalt, enn retten til fødselspenger etter folketrygdloven. Flertallet mente videre at det er naturlig og ønskelig at regelverket om fødselsstipend under utdanningsstøtteordningen knyttes så nært som mulig opp til folketrygdens regler for fødselspenger, bl.a. når det gjelder regelen om opptjeningstid på seks måneder. Frem til i dag har trygdemyndighetene håndhevet kravet om fødselstidspunktet som utgangspunkt for fødselspenger etter folketrygdloven uten unntak. Dette skjæringstidspunktet for opptjening av fødselspenger ble imidlertid forandret fra og med den 1. august 1999. Opptjeningsperioden beregnes nå ut fra det tidspunkt stønadsperioden påbegynnes, dvs. tidligst 12 uker før fødselen og senest 3 uker før fødselen.[169] Det kan spørres hvilke konsekvenser denne omleggingen i folketrygden får for beregningen av opptjeningstiden for fødselsstipend i Lånekassen:

Det kan tenkes to alternative løsninger:

1. At forskriftene til utdanningsstøtteloven punkt 4.1 første ledd tredje punktum tolkes ordrett, slik at det er selve fødselstidspunktet som blir skjæringspunktet for opptjening av rett til fødselsstipend.

169. Denne lovendringen ble vedtatt av Stortinget i Besl. O. nr. 11 (1998-99) Lov om endringer i lov av 28. februar 1997 nr. 19 om folketrygd

2. At det foretas en endring av forskriftenes punkt 4.1, slik at skjæringspunktet for opptjening av rett til fødselsstipend også i Lånekassen regnes fra det tidspunkt stønadsperioden påbegynnes. Etter forskriftenes punkt 4.1 første ledd første punktum vil dette være tre uker før fødselen.

Når mor til barnet har rett til fødselsstipend, kan dette bli gitt til faren dersom han har omsorg for barnet og ellers hadde rett til støtte. Faren må også oppfylle vilkåret om 6 måneders utdanning før fødselen for at han skal kunne få stipendet. Stipendet kan videre deles mellom foreldrene.

I 1997-98 var det i alt 3 147 personer som mottok fødselsstipendet til en total kostnad på 124,8 mill. kroner.

Når det gjelder samordning av Lånekassens og folketrygdens ytelser, ser Lånekassen bort fra engangsstønad fra folketrygden ved beregningen av fødselsstipend fra Lånekassen. Hvis en student har vært yrkesaktiv og har krav på fødselspenger etter folketrygdloven, vil støttebeløpet fra Lånekassen bli redusert, se forskriftene til utdanningsstøtteloven kapittel II punkt 4.6 kapittel III punkt 4.2.

13.2.3 Fokus på fødselsstipendet i de siste årene

Magistadutvalget foreslo[170] at ordningen med fødselsstipend omgjøres til en ordning med avskrivning av lån etter eksamen eller gjenopptakelse av studiene. Utvalget så det som viktig at det ble ført kontroll med at de studentene som får fødselsstipend, faktisk gjenopptar studiene etter fødselsavbruddet. En ordning der fødselsstipendet gis som lån under fødselsavbruddet, og som omgjøres til stipend når studiene gjenopptas, vil sikre en slik kontroll.

Utvalget avviste en modell med fødselspenger gjennom folketrygden med den begrunnelse at en slik modell ville ligge nært opp til reglene for fødselspenger for yrkesaktive, ved å gi fødselsstønad for alle som i seks av de siste ti måneder har vært støtteberettiget i Lånekassen.

Modellen innebar bl.a. at stønaden kunne beregnes ut fra en stipulert inntekt tilsvarende Lånekassens kostnadsnorm. Det største problemet Magistadutvalget så ved denne modellen, var de som nedkommer rett etter å ha avsluttet sin utdanning. Disse vil ha opptjent rettigheter til fødselsstønad. Dette kan virke urimelig overfor andre grupper i samfunnet som ikke kommer inn under fødselspengeordningen i yrkeslivet. Utvalget mente videre at ordningen med fødselsstipend er et spesifikt utdanningspolitisk virkemiddel, etablert for å sikre kvinner bedre muligheter for å gjennomføre en utdanning.

Flertallet i *Longvautvalget* foreslo[171] følgende prinsippskisse for felles fødselspengeordning for alle i barnets første leveår:

1. «Fødselspenger utbetales med 80 pst. av inntekten opp til 6 G i ett år (eventuelt 42 uker med 100 pst. av inntekten). Forutgående yrkesaktivitet i minst 6 av de siste 10 månedene før fødselen er en betingelse for inntektsavhengige fødselspenger.
2. Fødselspengenes minstenivå settes lik minstepensjon for enslig (1996: 63 376 kroner). Nivået reguleres i takt med minstepensjonen. Alle som får barn har minst krav på denne ytelsen (brutto).
3. Fødselspenger er skattepliktig og pensjonsgivende inntekt.
4. Fødselspenger utbetales i terminer (ordningen med enga-

170.NOU 1993:13 «Leve og lære II», kap. 6
171.NOU 1996:13 «Offentlige overføringer til barnefamilier»

ngsstønad avvikles).

5. Det settes som vilkår at én av foreldrene må være hjemme med barnet så lenge fødselspenger utbetales. Dette vilkåret gjelder nå bare dem som har lønnet permisjon.»

Etter dagens system mottar studentene både fødselsstipend fra Lånekassen og engangsstønad fra folketrygden. Et system med en felles fødselspengeordning vil medføre at noen studenter vil komme noe dårligere ut, mens andre studenter vil komme noe bedre ut enn det de gjør i dag. På den annen side vil en felles ordning gi studentene rettigheter på linje med yrkesaktive som de ikke har i dag (f.eks. pensjonspoeng, se. ftrl. § 3-15 og skatteloven § 55 nr. 2 bokstav a).

Longvautvalget var av den oppfatning at det er behov for en bedre samordning mellom trygdeytelser og utdanningsstøtte når det gjelder studenter som får barn. Dersom det innføres en felles fødselspengeordning for alle som får barn, bør ordningen med fødselsstipend fra Lånekassen bortfalle. Longvautvalgets forslag om en felles fødselspengeordning som er administrert av trygdeetaten, vil også føre til en forenkling av Lånekassens regelverk.

Boks 13.1 Offentlig stønad ved fødsel

- Fødselspenger fra folketrygden - den trygdede må ha vært i arbeid i 6 av de siste 10 månedene før stønadsperioden tar til. Fødselspengene utgjør full årslønn opptil 6 G for arbeidstakere (281 700 kroner).
- Engangsstønad fra folketrygden - utgjør 32 138 kroner og gis til kvinner som ikke har opparbeidet seg rett til fødselspenger.
- Forskriftene til utdanningsstøtteloven - en kvinnelig søker som får barn i utdanningsperioden, kan få alt lån som stipend i 42 uker. Søkeren må selv ha hatt rett til støtte i de siste 6 månedene før fødselen.
- Magistadutvalget - foreslo at ordningen med fødselsstipend ble omgjort til en ordning med avskriving av lån etter eksamen eller gjenopptakelse av studiene.
- Longvautvalget - foreslo en felles fødselspengeordning for alle administrert av trygdeetaten.

13.3 Sykdom

13.3.1 Innledning

På samme måte som ved offentlige ytelser i forbindelse med graviditet og fødsel er også de offentlige støtteordningene i forbindelse med sykdom splittet opp mellom folketrygden og utdanningsfinansieringen gjennom Lånekassen. Etter folketrygdloven har studenter, uavhengig av arbeidsinntekt, krav på kompensasjon for nødvendige utgifter til helsetjenester ved sykdom, skade eller lyte, samt kompensasjon for visse ekstrautgifter og for særskilt tilsyn eller pleie på grunn av varig sykdom, skade eller lyte, se. ftrl. *"Utfordringer og forventninger til utdanningsfinansieringen gjennom Lånekassen"* i kapittel 5 og 6. Gjennom utdanningsfinansieringssystemet er det innført en ordning med omgjøring av lån til stipend under sykdom.

13.3.2 Folketrygdloven

Enhver som er medlem av folketrygden (alle som er bosatt eller arbeider i Norge), har rett til stønad til legeutgifter, utgifter til opphold på sykehus, utgifter til medisiner, osv. Etter forskriftene til utdanningsstøtteloven kapittel II punkt 4.6.2 og kapittel III punkt 4.2.2 vil slik støtte til ekstrautgifter ikke virke inn på støttebeløpet fra Lånekassen.

For å ha rett til sykepenger må vedkommende i tillegg til å være medlem av folketrygden, ha et inntektsgrunnlag som utgjør minst 125 pst. av folketrygdens grunnbeløp, se. ftrl. § 8-3 andre ledd. Grunnbeløpet er på 46 950 kroner per. 1. mai 1999. Kravet om at inntektsgrunnlaget må utgjøre minst 125 pst. av grunnbeløpet, kom inn ved en lovendring av 1. januar 1999. Før 1. januar 1999 var vilkåret for å ha rett til sykepenger at den trygdede måtte ha en arbeidsinntekt som på årsbasis svarte til halvparten av grunnbeløpet eller mer. Årsaken til skjerpelsen i inntektsgrunnlaget ligger i økningen i utgifter til sykepengene og at tilsvarende minstekrav gjelder for bl.a. dagpenger ved arbeidsledighet. Det er videre et vilkår at vedkommende har vært i arbeid i minst 14 dager før han/hun ble syk.

13.3.3 Utdanningsstøtteloven med forskrifter

Ved tildeling av utdanningsstøtte kan en student som blir syk og av den grunn ikke kan følge undervisningen i en del av utdanningsperioden, få lånet for denne tiden omgjort til stipend, se. kapittel IV punkt 6 i forskriftene til utdanningsstøtteloven. Sykdomsperioden må dokumenteres. Dokumentasjonen skjer normalt med sykmelding fra lege på trygdekontorets blankett.

Det gjelder visse begrensninger i retten til å få omgjort lån til stipend i en sykdomsperiode. Lån kan ikke omgjøres til stipend for mer enn tre måneder per undervisningsår. Retten til omgjøring gjelder som hovedregel ikke for søker som er syk når undervisningen tar til. Videre kan lån for de første 14 dagene av en sykdomsperiode ikke gjøres om til stipend. Dette for å unngå at kortvarige sykdommer skal føre til omgjøring, da behovet for omgjøring anses for å være lite i disse tilfellene. Lån kan bare gjøres om til stipend for den sykdomsperioden som følger etter at søknad om lån er kommet inn til Lånekassen.

I kapittel IV punkt 6.5 finnes en regel om samordning med folketrygdens ytelser. Søker som har rett til sykepenger eller attføringspenger/rehabiliteringspenger fra folketrygden for sykdomsperioden, kan ikke få omgjort lån til stipend for den tiden han/hun mottar slike ytelser.

I 1997-98 var det i alt 770 personer som mottok sykestipendet til en total kostnad på 6,9 mill. kroner.

Hvis en student mottar sykepenger etter folketrygdloven, vil støttebeløpet fra Lånekassen bli redusert, se. forskriftene til utdanningsstøtteloven kapittel II punkt 4.6 og kapittel III punkt 4.2.

Ved tilbakebetaling av studielån kan departementet gi regler om hel eller delvis ettergivelse av lån når det finnes rimelig på grunn av uførhet eller langvarig sykdom, se utdanningsstøtteloven § 8 tredje ledd, andre punktum. Departementet kan videre gi regler om utsettelse med betaling av renter og avdrag der sykdom har ført til vesentlig svikt i inntekt, se utdanningsstøtteloven § 8 fjerde ledd. Departementet har gitt forskrifter om forrenting og tilbakebetaling av lån i forskriftenes kapittel VI. Hvis en låntaker dokumenterer sykdom som varer i minst tre måneder sammenhengende, og har en brutto månedsinntekt på 10 900 kroner eller mindre, har han rett til rentefritak, se

kapittel VI punkt 7.1 og 7.1.2. Etter punkt 8.1 kan en låntaker som oppfyller kravene til rentefritak få betalingsutsettelse for terminbeløpene i den samme perioden. Etter punkt 10.1 og 10.1.1 kan en låntaker også få betalingsutsettelse uten rentefritak hvis han dokumenterer sykdom og brutto månedsinntekt er på 14 120 kroner eller lavere. En låntaker kan i helt spesielle tilfeller få ettergitt hele eller deler av sin gjeld pga. sykdom. Forutsetningen er at låntaker har vært arbeidsufør i minst 6 år pga. sykdom, tjener under 16 430 kroner per. måned eller lavere, og at han ikke er under medisinsk rehabilitering eller yrkesrettet attføring, se punkt 11.1 og 11.1.1.

13.3.4 Fokus på sykestipendet i de siste årene

Etter Magistadutvalgets vurdering[172] er en rett til offentlig støtte under sykdom i en utdanningssituasjon, en rettighet som er knyttet direkte til akkumulering av gjeld under utdanningen:

> «...Knytningen til gjeldsopphopningen begrunner også rimeligheten i å ha en slik støtte, sett i forhold til andre grupper som ikke oppebærer slik støtte under sykdom. De andre grupper som ikke har rett til sykepenger vil normalt ikke være i en situasjon med akkumulering av gjeld...»

Utvalget konkluderte på denne bakgrunn med at ordningen med omgjøring av lån til stipend under sykdom fortsatt bør være integrert i studiefinansieringen gjennom Lånekassen, og ikke overføres til trygdesystemet. Utvalget diskuterte ikke andre mer spesifikke sider ved dagens ordning med omgjøring av lån til stipend i Lånekassen.

Etter forskriftene til utdanningsstøtteloven kapittel IV punkt 6 er vilkåret for å få sykestipend at studenten blir syk, og at vedkommende av den grunn ikke kan følge undervisningen i en del av søknadsperioden. Sykestipendet knyttes her ikke til at studenten blir forsinket i utdanningen. I dag er det altså ikke noe vilkår for å få sykestipend at det virkelig skjer en akkumulering av gjeld.

Det er bemerket av arbeidsgruppen som utredet bruk av skjønn i Lånekassen[173], at sykestipendordningen utelukker de kronisk syke. Dette fordi det stilles krav om at studenten ikke skal være syk ved semesterstart, og at han/hun må være fullstendig, dvs. 100 pst., studieufør for å få lån omgjort til stipend. Arbeidsgruppen kunne ikke se at denne problemstillingen fordrer at Lånekassen gis adgang til en mer skjønnsmessig vurdering av slike omgjøringssøknader. Sykestipendordningen ble innført for å redusere den ekstra lånebelastningen kunden blir utsatt for ved forsinkelse, og det har vært en forutsetning at det ved kronisk sykdom må ses hen til andre velferdsordninger, særlig innenfor trygdesystemet.

Boks 13.2 Offentlige ytelser i forbindelse med sykdom

- Folketrygden - alle medlemmer av folketrygden har rett til stønad til legeutgifter, sykehusopphold, medisiner osv.
- Sykepenger fra folketrygden - et medlem må ha et inntektsgrunnlag som

172. NOU 1993:13 «Leve og lære II», kap 6
173. Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Rapport-98, «Lånekassens saksbehandling- om bruk av skjønn»

utgjør minst 125 pst. av grunnbeløpet i folketrygden (58 687 kroner) for å ha rett til sykepenger.
- Forskriftene til utdanningsstøtteloven - en student som blir syk, kan få sitt lån omgjort til stipend i opp til 3 måneder per. undervisningsår.
- Magistadutvalget - utvalget ville beholde dagens ordning med omgjøring av lån til stipend ved sykdom administrert av Lånekassen.

13.4 Kronisk syke med attføring i stedet for uføretrygd

Problemer for gruppen av kronisk syke på attføring melder seg først og fremst ved forrentning og tilbakebetaling av studielån, se forskriftene i utdanningsstøtteloven kapittel VI punkt 11.1 og 11.1.1.

Etter punkt 11.1 kan gjelden bli ettergitt hvis låntakeren blir minst 50 pst. ufør og får uførepensjon eller invalidepensjon, samt at brutto månedsinntekt er 10 900 kroner eller lavere. Når brutto månedsinntekt er mellom 10 900 kroner og 16 430 kroner, kan gjelden bli nedskrevet og terminbeløpet redusert. I punkt 11.1.1 heter det videre at om en låntaker har vært arbeidsufør i minst seks år pga. sykdom, kan det gi grunnlag for ettergivelse etter de samme inntektsgrensene som ved uførhet. For at slik ettergivelse kan bli gitt, er det en forutsetning at låntakeren ikke er under medisinsk rehabilitering eller yrkesrettet attføring. Dette punktet i forskriftene gjelder hovedsakelig en liten gruppe tilbakebetalere med psykiske lidelser.

Kravet om at låntakeren ikke må være under *medisinsk rehabilitering* eller *yrkesrettet attføring,* medfører at personer som prøver å fungere normalt på tross av sin nedsatte arbeidsførhet, og som går på attføring, ikke kan få ettergitt eller nedskrevet lånet sitt i Statens lånekasse for utdanning. Ordningen vil ramme de som befinner seg i en slags «gråsone» mellom yrkesaktivitet og uførhet. Denne gruppen må etter dagens regler nøye seg med å søke rentefritak etter forskriftene punkt 7.1 og 7.1.2 og betalingsutsettelse etter punkt 8.1. En person under medisinsk rehabilitering eller på yrkesrettet attføring, og med brutto månedsinntekt på over 10 900 kroner brutto i måneden, får ikke rentefritak. Vedkommende kan likevel få betalingsutsettelse etter kapittel VI punkt 10.1 og 10.1.1 hvis inntekten er på 14 120 kroner eller lavere.

Et av grunnprinsippene i folketrygden er prinsippet om hjelp til selvhjelp, se folketrygdloven § 1-1 tredje ledd. Den som er blitt syk, yrkeshemmet, ufør eller står i fare for å bli varig ufør, skal få muligheter til behandling, opptrening og utdanning til å bedre sin funksjonsevne eller til å leve med sitt handikap. Hensikten er at den funksjonshemmede skal bli i stand til å greie seg i dagliglivet og/eller livberge seg ved eget arbeid. Uførepensjon ses på som en nødløsning, som bare kommer på tale dersom andre veier ikke fører frem.[174]

Medisinsk rehabilitering, se folketrygdloven kapittel 10, klassifiseres blant folketrygdens korttidsytelser. Ved medisinsk rehabilitering tar man sikte på å stoppe en sykdomsutvikling og bedre funksjonsevnen, f.eks. ved fysioterapi. For å kvalifisere til *rehabiliteringspenger* er det etter ftrl. § 10-8 et vilkår at arbeidsevnen er nedsatt med minst halvparten pga. en funksjonsnedsettelse som klart skyldes sykdom, skade eller lyte. Videre er det et vilkår at vedkommende får aktiv behandling med utsikt til å bedre arbeidsevnen. Et annet krav er at vedkommende må ha brukt opp sine sykepengerettigheter. Rehabiliteringspengene fungerer som forlengede sykepenger eller

174.Se Asbjørn Kjønstad, Innføring i trygderett, 3. utg. 1998

langtidssykepenger. Det kan også ytes rehabiliteringspenger til en person som har vært sammenhengende minst 50 pst. arbeidsufør i 52 uker pga. sykdom, skade eller lyte uten å ha hatt rett til sykepenger, f.eks. studenter og husmødre. Etter § 10-8 femte ledd ytes rehabiliteringspengene vanligvis ikke i mer enn 52 uker sammenhengende. Med hjemmel i § 10-8 sjette ledd er det i forskrift av 6. juni 1997 fastsatt at 52-ukersregelen kan forlenges. Dette gjelder ved meget alvorlige sykdomstilstander eller større skader der den medisinske behandlingen tar lengre tid, for rusmiddelmisbrukere i visse behandlingsinstitusjoner og ved andre sykdomstilstander der den trygdede ved utløpet av 52 uker fortsatt er under et aktivt behandlings- eller rehabiliteringsopplegg som gir mulighet for bedring av arbeidsevnen.

Rehabiliteringspengene utgjør ca. 60 pst. av den bortfalte arbeidsinntekten, og er derfor i de fleste tilfeller atskillig lavere enn sykepengene. Studenter vil som regel kun få en grunnpensjon som er lik grunnbeløpet i folketrygden.[175]

Yrkesrettet attføring tar sikte på å bedre evnen til å fungere i arbeidslivet. Ytelser under yrkesrettet attføring klassifiseres som en folketrygdytelse i omstillingsperioder. Folketrygdlovens kapittel 11 inneholder to hovedformer for ytelser til den som pga. sykdom, skade eller lyte står i fare for å bli varig ervervsmessig ufør. Attføringsstønaden skal dekke utgifter som knytter seg til opphold i attføringsinstitusjon, opplæring til et yrke, arbeidstrening osv., se ftrl. § 11-7. Attføringspengene skal dekke livsopphold i attføringsfasen, se ftrl. § 11-8 - 11-17. Formålet med disse ytelsene er å sikre inntekt for medlemmer som gjennomgår yrkesrettet attføring, og å kompensere for bestemte utgifter som medlemmene har i forbindelse med attføringen, se ftrl. § 11-1.

Attføringspenger gis både til den som er sykepengedekket og til den som ikke har rett til sykepenger, f.eks. husmødre og studenter. Retten til attføringspenger oppstår når attføringstiltaket blir satt i gang, samt i ventetid før, under og etter et attføringstiltak. I motsetning til det som gjelder for rehabiliteringspenger, er det ingen tidsbegrensning for hvor lenge attføringspengene kan løpe. Attføringspengene kan betraktes som en slags «midlertidig pensjon». Denne statusen gjør at attføringsstønad og attføringspenger havner i en «gråsone» i forhold til Lånekassens regelverk angående ettergivelse og nedskrivning av studielån. Etter ftrl. § 11-8 har et medlem av trygden rett til attføringspenger «i den tid vedkommende gjennomfører et yrkesrettet attføringstiltak». Attføringspengene utmåles etter samme regler som rehabiliteringspengene, se ftrl. § 11-9. Etter ftrl. § 11-15 første ledd får en person som fyller vilkårene både for rett til sykepenger og for rett til attføringspenger, den høyeste ytelsen av disse.

Det har blitt stilt spørsmål om hvorfor det er en slik forskjellsbehandling mellom de som er uføre og de som er på yrkesrettet attføring når det gjelder ettergivelse og nedskrivning av studielån. Begrunnelsen har vært at «uførhet» normalt er av permanent karakter, mens «attføring» er en midlertidig situasjon.

Boks 13.3 Medisinsk rehabilitering og yrkesrettet attføring

– Medisinsk rehabilitering: Ytelsene under medisinsk rehabilitering er kort-

175.Jf. Asbjørn Kjønstad, Innføring i Trygderett, 3. utg. 1998

tidsytelser med det formål å sikre inntekt, stoppe en sykdomsutvikling og bedre funksjonsevnen. Betingelsene for å oppnå rehabiliteringspenger er bl.a. at arbeidsevnen er nedsatt med minst 50 pst. pga. en funksjonsnedsettelse som klart skyldes sykdom, skade eller lyte. Det må videre pågå aktiv behandling med utsikt til bedring av arbeidsevnen. Rehabiliteringspenger ytes vanligvis ikke i mer enn 52 uker sammenhengende.

– Yrkesrettet attføring: En folketrygdytelse i omstillingsperioder, med siktemål å bedre evnen til å fungere i arbeidslivet. De to hovedformene for ytelser skal sikre inntekt for medlemmer av folketrygden som gjennomgår yrkesrettet attføring (attføringspenger), og å kompensere for bestemte utgifter som medlemmene har i forbindelse med attføringen (attføringsstønad). Generelt vilkår for begge ytelsene er at vedkommende pga. sykdom, skade eller lyte må ha fått sin inntektsevne varig nedsatt, ev. ha fått sine muligheter til å velge yrke eller arbeidsplass vesentlig innskrenket. Det er ingen tidsbegrensning for hvor lenge attføringspengene kan løpe.

13.5 Funksjonshemming

13.5.1 Innledning

Det foreligger ikke noen eksakt oversikt over antallet funksjonshemmede studenter som tas opp på universiteter og høgskoler, eller hvor mange som fullfører/eventuelt avbryter utdanningen. Ved universitetene i Oslo og Bergen, der det er etablert en egen tjeneste for funksjonshemmede, har en riktignok registrert antallet studenter som på grunn av funksjonshemming har bedt om tilrettelagt opplegg og eksamen (UiB)/totalt registrerte funksjonshemmede studenter (UiO). Vårsemesteret 1999 var det 425 studenter som søkte om tilrettelagt eksamen ved Universitetet i Bergen (ca. 2,7 pst.). Per. august 1999 er det totalt registrert 669 funksjonshemmede studenter ved UiO (ca. 2,1 pst. av studenttallet)[176].

I handlingsplanen for de funksjonshemmede[177] er det vist til levekårsundersøkelsene fra Statistisk sentralbyrå. Disse tyder på at mellom 17 og 20 pst. av alle innbyggere over 16 år har funksjonshemming, som f.eks. nedsatt syn og hørsel, nedsatt bæreevne[178] og bevegelsesevne eller arbeidsuførhet.

Funksjonshemmede har gjennomgående lavere utdanningsnivå enn det som er tilfellet i befolkningen ellers. Skillet i utdanningsnivå mellom funksjonshemmede og befolkningen ellers er størst når det gjelder utdanning på universitets- eller høgskolenivå. Det har likevel vært en økning i perioden 1987 til 1995 i delen funksjonshemmede med utdanning på universitets- og høgskolenivå, særlig blant menn.[179]

176. Funksjonshemmingene er fordelt på følgende gupper: allergi: 8, bevegelseshemmede: 161, dyslektikere: 103, hørselshemmede: 52, rygg-/nakkeproblemer: 165, senebetennelse: 50, skjult funksjonshemming: 16, synshemmede: 74, andre funksjonshemminger: 58.

177. St. meld. nr. 8 (1998-99) «Om handlingsplan for funksjonshemma 1998-2001»

178. Spørsmålet SSB stiller om bæreevne, lyder: «Kan du uten vansker bære en gjenstand på 5 kilo over en kortere strekning, si 10 meter?» Svarkategoriene er ja/nei. Dette spørsmålet inngår i et mål for «nedsatt funksjonsevne»

13.5.2 Fokus på studiefinansiering til funksjonshemmede studenter i de siste årene

Magistadutvalget bemerket[180] at «funksjonshemming» ikke er et entydig begrep. Det kan forekomme forskjellige definisjoner etter hvilke forhold man ønsker å legge vekt på. I sammenheng med en utdanning definerte Magistadutvalget funksjonshemming på denne måten:

> «En funksjonshemmet elev/student er en som utifra en sakkyndig vurdering på grunn av funksjonshemmingen har varig og vesentlig reduserte muligheter for å gjennomføre utdanningen på normert tid».

Utvalget slo fast at en funksjonshemmet student som mottar stønad fra folketrygden, bør komme inn under de samme vurderinger som andre trygdemottakere. På denne bakgrunn foreslo utvalget at funksjonshemmede som mottar stønad gjennom folketrygden til utdanning under yrkesmessig attføring, og funksjonshemmede som mottar uførepensjon til dekning av livsopphold, ikke skal tildeles støtte i Lånekassen samtidig. Funksjonshemmede som bare mottar ulike former for tilleggsytelser, skal fortsatt kunne tildeles støtte i Lånekassen.

Magistadutvalget så det som rimelig at funksjonshemmede studenter ikke skal komme ut med høyere gjeld enn normalt etter avsluttet utdanning dersom forsinkelsen i studiet skyldes funksjonshemmingen. Utvalget foreslo derfor at funksjonshemmede, med rett til støtte fra Lånekassen, skal kunne få fullstipendiert opp til ett år til forsinkelse, dersom forsinkelsen skyldes funksjonshemmingen. Retten skulle inntre etter normert studietid og etter at den ordinære forsinkelsen på ett år er utnyttet. Hvis funksjonshemmingen bare delvis måtte antas å være årsak til forsinkelsen, skulle det tildeles 50 pst. stipend.

Etter å ha slått fast disse prinsippene prøvde Magistadutvalget å avklare nærmere hva som skal kunne defineres som funksjonshemming. Utvalget la vekt på at funksjonshemmingen må være klar, av lengre varighet, av betydning for muligheten til å studere og vesentlig.

Til å behandle søknader om forlenget/fullstipendiert studiestøtte pga. funksjonshemming anså Magistadutvalget at det ville kunne være nødvendig å innhente dokumentasjon fra flere instanser, og at Lånekassen til sist må legge et individuelt skjønn til grunn.

I oppfølgingen av innstillingen fra Magistadutvalget[181] slo departementet fast at utgangspunktet for utdanningsfinansiering til funksjonshemmede skulle være å legge forholdene til rette, slik at funksjonshemmede sikres like muligheter til å ta utdanning som ikke-funksjonshemmede. Departementet sluttet seg til Magistadutvalgets forslag om at funksjonshemmede med rett til støtte fra Lånekassen skulle kunne få fullstipendiert opp til ett år til forsinkelse, dersom forsinkelsen skyldes funksjonshemmingen. Denne retten skulle inntre etter normert studietid, og etter at den ordinære adgang til forsinkelse med støtte i ett år var utnyttet.

Stortingskomiteen[182] la til grunn at full deltakelse og likestilling er de overordnede nasjonale mål i arbeidet for de funksjonshemmede i samfunnet.

179.St. meld. nr. 50 (1998-99): Utvikling og fordeling av sentrale levekår i befolkningen
180.NOU 1993: 13, «Leve og lære II»
181.St. meld. nr. 14 (1993-94), «Studiefinansiering og studentvelferd»
182.Innst. S. nr. 101 (1993-94), «Innstilling fra kirke,- utdannings- og forskningskomiteen o studiefinansiering og studentvelferd»

Forholdene må legges til rette slik at funksjonshemmede sikres like muligheter til å ta utdanning. Stortingskomiteen mente at dette måtte få konsekvenser for endringer i studiefinansieringen for funksjonshemmede. Flertallet støttet departementets forslag om fullstipendiering eller 50 pst. stipendiering for funksjonshemmede i inntil ett år etter at ordinær adgang til støtte ved forsinkelse er utnyttet. Flertallet ba samtidig departementet vurdere å utvide ordningen med fullstipendiering eller 50 pst. stipendiering ut over ett år basert på individuell vurdering i det enkelte tilfelle for å sikre at funksjonshemmede studenter kunne fullføre sine studier.

13.5.3 Situasjonen i dag

Per i dag er det ikke foretatt endringer i støtteordningen i retning av å innføre fullstipendiering for funksjonshemmede studenter ved forsinkelse.

I utdanningsstøtteloven finnes det ingen konkret bestemmelse om funksjonshemmede søkere. Men det heter i § 1, formålsparagrafen, at utdanningsstøtteordningens formål er å bidra til å fjerne ulikhet og fremme likestilling slik at utdanning kan skje uavhengig av geografiske forhold, alder, kjønn og økonomisk eller sosial situasjon. Utdanningsstøtteloven sikter altså mot å skape like muligheter for alle til å ta utdanning.

I forskriftene til utdanningsstøtteloven kapittel I punkt 11.1.1 finner vi en generell bestemmelse om forsinkelse i utdanningen:

> «Dersom utdanningen varer ett år eller mer og søkeren blir forsinket, kan det tildeles støtte i inntil ett år utover normert tid, jf. pkt 10.1. Det kan bli gitt støtte til forsinkelse med inntil ett år i videregående opplæring og inntil ett år i høgre utdanning...»

I kapittel I punkt 11.1.2. heter det følgende:

> «Ved forsinkelse utover ett år kan Lånekassen i særlige tilfelle vurdere å gi redusert støtte. Dette gjelder blant annet funksjonshemmet søker som har støtte fra folketrygden, søker som får barn i utdanningsperioden og søker som på grunn av sykdom blir forsinket ut over ett år.»

I de nærmere reglene til forskriftene punkt 11.1.2 heter det at det gis vanlig støtte til forsinkelse med reduksjon av standardbeløpet for bøker og materiell. Det legges vekt på om søkeren har høy gjeld. Regelen gir altså ikke noe grunnlag for fullstipendiering for funksjonshemmede studenter.

13.5.4 Støtte etter folketrygdloven/ytelser under yrkesrettet attføring

Under kapittel 13.4 er det nevnt at det kan ytes attføringshjelp til den som på grunn av sykdom, skade eller lyte har varig nedsatt ervervsevne eller vesentlig innskrenkede muligheter ved valg av yrke eller arbeidsplass, se ftrl. § 11-5. Stønaden kan innvilges som attføringspenger og attføringsstønad.

Størrelsen på attføringspengene avhenger bl.a. av den trygdedes tidligere arbeidsinntekt og hans forsørgelsesbyrde. Støtten fra folketrygden vil komme til fratrekk i utdanningsstøtten, jf. forskriftene til utdanningsstøtteloven kapittel II punkt. 4.6 og punkt 4.6.2 og kapittel. III punkt 4.2 og punkt 4.2.2. Tilskudd fra folketrygden til formål som Lånekassen ikke dekker, tas ikke med i betraktningen ved utregningen av støttebeløpet fra Lånekassen.

En del av de funksjonshemmede som er under utdanning, får finansiert sine studier gjennom folketrygden. Det er verdt å merke seg at betegnelsen

«funksjonshemmet» ikke har noen selvstendig betydning i forhold til bestemmelsene om yrkesrettet attføring i ftrl. *"Utdanningsstøtte til etter- og videreutdanning"* i kap. 11. «Yrkeshemmet» er den betegnelsen som vanligvis anvendes i samband med retten til attføring.

Den som får godkjent sin utdanning som yrkesrettet attføring kan få attføringspenger til livsopphold samt attføringsstønad som skal dekke visse utgifter som er knyttet til skolegangen. Dette kan for eksempel være utgifter til bøker, ev. skolepenger og andre merutgifter. Det kan videre gis støtte til fadder som yter praktisk hjelp i forbindelse med attføringstiltaket, som for eksempel å bringe den funksjonshemmede til og fra lærestedet. I 1997 var det i gjennomsnitt 16 750 personer som hadde kvalifisering som attføringstiltak, og av disse var 14 500 i ordinær utdanning.[183]

Visse vilkår i folketrygdloven må være oppfylt for at en funksjonshemmet søker skal få rett til attføringspenger, bl.a. at den funksjonshemmede er mellom 19 og 67 år, og at evnen til å utføre inntektsgivende arbeid er varig nedsatt, eller at mulighetene til å velge yrke eller arbeidsplass er vesentlig innskrenket. Videre er det et vilkår at søkeren må ha tapt minst halvparten av sin inntektsevne. I tillegg heter det i ftrl. § 11-6 at ytelser under yrkesrettet attføring «gis i forbindelse med tiltak som er nødvendige og hensiktsmessige for at medlemmet skal bli i stand til å skaffe seg eller beholde høvelig arbeid...». Dette vilkåret kan være med på å begrense de funksjonshemmedes frie utdanningsvalg. Støtte til yrkesrettet attføring forutsetter at arbeidsmarkedsetaten, etter en individuell vurderinger, kommer til at utdanningen er hensiktsmessig og nødvendig for at den funksjonshemmede skal kunne skaffe seg høvelig arbeid. Det er en forutsetning at vurderingen av hvilket tiltak som er det riktige, gjøres i samarbeid med den yrkeshemmede. Før attføringen settes i gang skal derfor vedkommende, under veiledning av arbeidskontoret, utarbeide en handlingsplan for attføringen. Formålet med handlingsplanen er å sikre at den bistand som gis er rettet mot målet: Å komme i arbeid. Den yrkeshemmede ventes på denne måten å være aktiv i forhold til sin egen attføring.

Det er også en bestemmelse i ftrl. § 11-4 siste ledd som sier at ytelser til skolegang for ungdom under 22 år bare kan gis til et medlem av folketrygden som pga. sykdom, skade eller lyte er i en utdanningssituasjon som avviker vesentlig fra den som gjelder for annen ungdom.

13.5.5 Andre områder

Det kan for øvrig vises til at funksjonshemmede kan få støtte i Lånekassen til utdanning i utlandet når denne utdanningen er særskilt tilrettelagt. Slik støtte kan gis selv om den faller utenom den ordinære støtteordningen. Dette gjelder f.eks. støtte til «freshmanåret» i USA og gebyrstipend til utdanninger som ikke er omfattet av Lånekassens støtteordning, se forskriftene til utdanningsstøtteloven kapittel V punkt. 4.5, se 4.5.2 og punkt 6.1.6 bokstav F. Dette har særlig vært aktuelt for utdanninger i USA som er innrettet mot dyslektikere, døve og hørselshemmede.

Ved tilbakebetaling av utdanningslån er det i utgangspunktet ikke laget særordninger for funksjonshemmede. Eventuelle betalingslettelser, som rentefritak og betalingsutsettelse, kan oppnås dersom låntakeren har lav inntekt sammen med et sett av årsaker til den lave inntekten. Men dette er regler som

183.Se St. meld. nr. 8 (1998-99), «Om handlingsplan for funksjonshemma 1998-2001»

gjelder for alle tilbakebetalere i Lånekassen. Det samme gjelder ettergivelse av gjeld ved minst 50 pst. uførhet, se forskriftene til utdanningsstøtteloven kapittel VI punkt 11.1.

Boks 13.4 Funksjonshemming

- Folketrygdloven - funksjonshemmede kan ha rett til økonomisk stønad i form av rehabiliteringspenger, attføringspenger og attføringsstønad etter folketrygdloven, se boks 13.3
- Forskriftene til utdanningsstøtteloven - en student som blir forsinket i sin utdanning, kan tildeles støtte i inntil ett år utover normert tid. Denne retten gjelder for alle studenter.
- Forskriftene til utdanningsstøtteloven - Lånekassen kan i særlige tilfeller vurdere å gi redusert støtte ved forsinkelse ut over et år. Dette gjelder bl.a. for funksjonshemmede søkere.
- Magistadutvalget - utvalget foreslo at funksjonshemmede skulle få fullstipendiert opptil ett år til forsinkelse - dersom forsinkelsen skyldtes funksjonshemmingen. Denne retten skulle inntre etter at den ordinære forsinkelsen på ett år var utnyttet.
- St.meld. nr. 14 (1993-94) - departementet sluttet seg til Magistadsutvalgets forslag om ett års fullstipendiering til funksjonshemmede.
- Innst. S. nr. 101 (1993-94) - stortingsflertallet støttet departementets forslag om fullstipendiering for funksjonshemmede, og ba samtidig departementet om å vurdere å utvide ordningen med fullstipendiering ut over ett år.

13.6 Lån til elever som er tatt opp i videregående opplæring på spesielt grunnlag

Kirke-, utdannings- og forskningdepartementet har overfor Lånekassen tatt opp spørsmålet[184] om utdanningsstøtte til elever som følger tilrettelagte tilbud for psykisk utviklingshemmede og for elever som har særlig svake forutsetninger.

Lånekassen så denne henvendelsen fra departementet i sammenheng med behovet for en større gjennomgang av Lånekassens forskrifter ut fra endringene i videregående opplæring som følge av Reform 94. Reform 94 skal gi all ungdom et tilbud om 3-5 års videregående opplæring. I forbindelse med dette foreslo Lånekassen i forskriftene for 1996-97 at opplegg som er omfattet av lov om videregående opplæring, burde komme inn under den vanlige støtteordningen. Dette betød at Lånekassen ville kunne gi full støtte etter vanlige regler til opplegg i videregående skole i 3-5 år for elever som var tatt opp på spesielt grunnlag, når opplegget var en del av deres lovfestede rett til opplæring innenfor Reform 94. Dette innebar også lånetildeling til elever som ikke kunne forventes å oppnå full utdanningskompetanse etter 3-5 års opplæring.

Bakgrunnen for dette forslaget fra Lånekassen var bl.a. at det eksisterte forskjellige støttemuligheter for de elevene som trengte spesiell oppfølging. De elevene som var tatt opp på særskilt grunnlag i ordinære kurs i

184.Brev 20. desember 1994

videregående skole, ble tildelt både lån og stipend uten at det ble stilt faglige krav, mens de som ble tatt opp i forberedende kurs i tilrettelagte klasser, kun ble tildelt stipend i ett år. I lov om utdanningsstøtte er det ikke hjemmel for å nekte disse elevene muligheten til å ta opp lån. Lånekassen vurderte det slik at det ikke burde skilles mellom elevene ut fra en vurdering av forventet tilbakebetalingsevne. Videre at graden av funksjonshemming, lærevansker etc. ville variere på samme måte som yrkesmulighetene, og at det derfor ville være vanskelig og urimelig å skille ut enkeltelever som ikke låneberettiget. For øvrig måtte foreldres/verges tillatelse til låneopptak foreligge ved søknad om lån.

Forslaget til endring i forskriftene ble imøtekommet av departementet. For undervisningsåret 1995-96 vedtok Lånekassens styre en tilføyelse i nærmere regler til kapittel I punkt 10.4.2, slik at lån til slike elever nå har blitt gitt i tre år:

> «Elever som får sin videregående opplæring etter en individuell opplæringsplan i 3-5 år, eller annen form for tilrettelegging, bør behandles likt i forhold til muligheter til å få støtte uavhengig av om elevene er integrert i en ordinær klasse, går i egen klasse for særskilt tilrettelagt opplæring eller får opplæringen organisert på annen måte. Muligheten til støtte må være uavhengig av hvordan tilbud, som følge av sakkyndig vurdering, er tilrettelagt og organisert».

I ettertid, ved praktiseringen av disse reglene, har det vist seg at låntakere som har blitt tatt opp på spesielt grunnlag i videregående utdanning, kan få store problemer med å betjene sine lån. Lånekassen har i den senere tid mottatt søknader om ettergivelse av utdanningslån på vegne av låntakere som ikke selv er i stand til å ivareta sin egen situasjon, og som dermed heller ikke kan betjene sine lån på egen hånd. Dette gjelder personer med forskjellig grad av psykisk utviklingshemming.

Hjemmel for ettergivelse av studielån pga. uførhet eller langvarig sykdom finner vi i utdanningsstøtteloven § 8, tredje ledd andre punktum:

> «Departementet kan gi regler om hel eller delvis ettergivelse av lån når det finnes rimelig på grunn av uførhet eller langvarig sykdom».

Departementet har gitt regler om ettergivelse i forskriftene til utdanningsstøtteloven kapittel VI punkt 11. Etter disse forskriftspunktene blir ettergivelse kun gitt ved uførhet og for de låntakere som har vært arbeidsuføre i 6 år på grunn av sykdom, og som ikke er under medisinsk rehabilitering eller yrkesrettet attføring. Som en følge av dette vil de låntakerne som har en varierende grad av psykisk utviklingshemming, ikke kunne få ettergitt hele eller deler av sin gjeld, fordi de som regel mottar attføringsstønad eller attføringspenger og arbeider i vernet bedrift. Den eneste muligheten til å få betalingslettelser i Lånekassen for de låntakere som mottar attføring, blir dermed å søke om rentefritak og betalingsutsettelse år etter år. Mange av låntakerne er ikke i stand til å sende søknad om slike betalingslettelser. Noen har oppnevnt verge, mens andre får hjelp av f.eks. foreldre.

Det er pekt på at det ikke kan være riktig at Lånekassen skal kreve at elever som ikke kan betjene sine lån på egen hånd, må sende inn søknad om betalingslettelser til stadighet. Det vil videre være svært uheldig om slike lån havner hos Statens innkrevingssentral se forskriftenes kapittel VI, punkt 12.1 og 12.2. I denne sammenheng har Lånekassen bedt departementet om å vurdere muligheten for å kunne ettergi lån som uerholdige i de tilfellene der det

er dokumentert at låntakerne er så funksjonshemmet at de ikke er i stand til å ivareta sin egen situasjon og betjene sin gjeld på egen hånd, at de ikke på noe tidspunkt vil kunne utøve et yrke, og at de mottar attføring på grunn av psykisk utviklingshemming, lærevansker e.l. En slik ettergivelse ville omfatte svært få låntakere.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet erkjenner [185] at det er problemer forbundet med betjening av lån for denne gruppen og låntakere i liknende situasjon, og at det er behov for å finne en løsning som kan være tilfredsstillende både for låntakerne og deres familie som i dag er fullmektiger for dem. Det er i dagens regelverk ikke hjemmel for å foreta ettergivelse av lånet for disse låntakerne. Departementet viser videre til problemstillingen med kronisk syke som heller ikke kan få ettergitt sitt studielån. Departementet ønsket på denne bakgrunn at problemstillingen skulle gjøres til gjenstand for en bredere vurdering med henblikk på en løsning gjennom eventuelt nye regler.

I forståelse med Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har Lånekassen praktisert å kunne avskrive lån som uerholdelige i helt spesielle tilfelle. Blant de lånene som er blitt avskrevet som uerholdelige, er lån til låntakere som Lånekassen ikke har fått kontakt med på mange år, og låntakere man regner med er døde uten at dette er offisielt bekreftet.

13.7 Søkere som er under omsorg av barnevernet

Støttetildeling fra Lånekassen til søkere som er under barnevernets omsorg, har blitt reist som en problemstilling. Dette spørsmålet er først og fremst regulert i forskriftene til utdanningsstøtteloven kapittel II punkt 4.1.4 og kapittel I punkt 13.3. Det heter i kapittel II punkt 4.1.4:

> «Dersom barneverntjenesten har omsorgen for en søker som bor utenfor foreldrehjemmet, blir det sett bort fra foreldrenes inntekt og formue».

Alle disse søkerne får tildelt minstestipend, og de kan, dersom det er søkt om det, tildeles lån. Verge/barnevernstjeneste må ha gitt samtykke til låneopptak. Ifølge forskriftene kapittel I punkt 13.3 kan søker som bor i institusjon og får oppholdet dekket av det offentlige, få lån til bøker og materiell og til skolepenger etter Lånekassens satser bare når disse utgiftene ikke blir dekket på annen måte. De nærmere regler til dette forskriftspunktet presiserer imidlertid at punktet ikke gjelder søkere under aldersgrensen som er under barnevernets omsorg og som bor i barne- eller ungdomsinstitusjon. Disse søkerne skal tildeles utdanningsstipend. Utbetalingen av stipend til søkere under omsorg av barnevernet kan på denne måten bli svært omfattende.

Loven om barneverntjenester (bvl.) § 4-12 omhandler vanlig omsorgsovertakelse der foreldrene blir fratatt omsorgen for barnet. Barnevernstjenesten kan imidlertid også som et hjelpetiltak etter § 4-4 plassere barn i fosterhjem eller institusjon, og videre kan barn med alvorlige atferdsvansker bli plassert i institusjon etter §§ 4-24 og 4-26. I de to sistnevnte tilfellene er foreldrene ikke fratatt den formelle omsorgen for barnet.

Det kommunale og fylkeskommunale barnevernet dekker alle utgifter i forbindelse med den daglige omsorgen for søkere som er under omsorg av

185.Brev 13. november 1998 fra departementet til Lånekassen

barnevernet, inkludert lommepenger. Dette gjøres uansett om foreldrene er fratatt omsorgen eller ikke. Kommunen kan imidlertid etter bvl. § 9-2 kreve oppfostringsbidrag fra foreldrene dersom dette anses rimelig ut fra deres økonomiske situasjon. Etter lovens § 9-3 kan kommunen også kreve egenbetaling av barnet, herunder refusjon i stipendmidler. Når Lånekassen tildeler støtte til disse søkerne, sendes det melding til barnevernstjenesten i kommunen om at støtte er innvilget, og opplysning om når den vil bli sendt til skolen. Før det fattes vedtak om refusjon i stipendmidler, skal hensynet til barnets nåværende og fremtidige økonomiske situasjon vurderes. Praksis er dermed slik at det blir vanskelig å fatte vedtak om refusjon da det i de fleste tilfellene vil kunne hevdes at barnet i fremtiden vil ha behov for disse pengene. Stipendet blir derfor i mange tilfeller i sin helhet utbetalt til søkeren.

Lånekassen har reist følgende problemstilling overfor Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet[186]:

> «Ut fra hvordan retten til refusjon praktiseres, bør det vurderes om det er rimelig å utbetale fullt stipend til søkere som får dekket hele den daglige omsorgen fra det offentlige, og i tillegg får utbetalt lommepenger. Etter at utdanningsstipendet til borteboende søkere under aldersskillet ble gjenstand for en betydelig økning fra og med undervisningsåret 1991-92, er det relativt store stipendbeløp som utbetales til søkere som får alle økonomiske behov dekket av kommunen/fylkeskommunen. Det bør tas med i vurderingen at en del av disse søkerne er ungdommer som har eller har hatt atferdsvansker og rusproblemer.»

Etter opplysninger fra Lånekassen er det mellom 900 og 1350 barnevernsbarn per år som får tildelt minstestipendet, samtidig som barnevernet dekker vedkommendes daglige utgifter.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet erkjenner[187] at det ikke er noen umiddelbar løsning på de problemstillingene som Lånekassen tar opp. Departementet bemerker likevel at denne gruppen ikke må bli behandlet på en måte som stigmatiserer dem. På den annen side er det behov for ordninger som hindrer mer enn full utgiftsdekning.

Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet har henvendt seg til Barne- og familiedepartementet[188] for å høre deres synspunkter på hvordan et hensiktsmessig regelverk bør utformes. Barne- og familiedepartementet viser i sitt svar til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet[189] at barnevernet kan ta refusjon i den delen av stipendet som gjelder botillegget, men bare dersom det er rimelig ut fra barnets totale økonomiske situasjon, se bvl. § 9-3. Det er blant annet viktig å se hen til at disse barna ofte har en vanskeligere økonomisk situasjon etter endt fosterhjems- eller institusjonsplassering enn andre barn som skal etablere seg. Dette fører i mange tilfeller til at kommunene er tilbakeholdne med å søke refusjon, slik at mange barn får beholde botillegget samtidig som barnevernet dekker alle utgiftene ved plasseringen. Barne- og familiedepartementet mener allikevel at heller ikke søkere som er under omsorg av barnevernet, har krav på dobbel utgiftsdekning, og finner det der-

186. Brev av 6. mai 1998
187. Brev til Lånekassen av 30. oktober 1998
188. Brev av 30. oktober 1998 til Sosial- og helsedepartementet. Sosial- og helsedepartementet oversendte brevet til Barne- og familiedepartementet som rette vedkommende den 11. november 1998
189. Brev av 14. juni 1999

for ikke urimelig at botillegget ikke tildeles søkere som får daglig omsorg dekket av barnevernet.

13.8 Enkelte ekstreme sosiale situasjoner

Sosial- og helsedepartementet har henvendt seg til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet[190] og bedt om at det ble vurdert å opprette særskilte tiltak innenfor studiefinansieringen som kunne bedre den økonomiske situasjonen for studenter som midlertidig må avbryte utdanningen. Denne forespørselen hadde sin bakgrunn i en sak vedrørende en familie der yngste sønn på 19 år døde brått. To eldre brødre var/er studenter. Faren henvendte seg på deres vegne til Fylkestrygdekontoret fordi han fant det urimelig at sønnene ikke hadde noen økonomiske rettigheter i den nevnte situasjon.

Sosial- og helsedepartementet skriver i brevet til Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet at dødsfall i nærmeste familie ikke gir rett til sykepenger fra folketrygden. Studenter har heller ikke krav på sykepenger ved egen sykdom. Det vises videre til en debatt i 1993 om hvorvidt sorgreaksjoner er en naturlig tilstand eller kan klassifiseres som sykdom. Sosial- og helsedepartementet inntok på dette tidspunkt det standpunkt at det for de fleste vil være best å komme tilbake i arbeid så fort som mulig. Bare i de tilfeller der sorgen fører til depresjoner eller andre psykiske lidelser, vil vedkommende ha krav på sykepenger. Det heter videre i brevet:

> «Studenter har ikke et direkte inntektstap ved dødsfall i nærmeste familie eller ved egen sykdom. At studenter kan komme i en vanskelig situasjon i forbindelse med dødsfall i familien (konsentrasjonsproblemer, utsatt eksamen og dermed høyere studielån) er det imidlertid ikke vanskelig å forstå. Å lage en egen stønadsordning i folketrygden for denne gruppa studenter vil imidlertid være problematisk, blant annet på grunn av avgrensningsproblemer. Dersom disse skulle ha krav på sykepenger i en periode, vil dette også måtte gjelde ved fravær fra studier på grunn av egen sykdom.
>
> Langtidssyke studenter som midlertidig eller varig må avbryte studiene vil kunne komme i en langt vanskeligere situasjon enn de som bare har korte avbrudd. Innføring av en eventuell stønadsordning, vil imidlertid også for denne gruppa innebære betydelige avgrensningsproblemer i forhold til andre som heller ikke har direkte inntektstap (arbeidsledige, hjemmearbeidende og andre som midlertidig er ute av arbeid)».

Dødsfall i nærmeste familie gir i dag heller ikke rett til stønad fra Lånekassen, men ved egen sykdom kan en student få omgjort innvilget lån til stipend for inntil tre måneder, se forskrifter til utdanningsstøtteloven kapittel IV punkt 6.1. Begrunnelsen for denne omgjøringsordningen er at studenter som blir syke, vil få en akkumulering av gjeld. Ordningen er blitt oppfattet som en parallell til ordningen med sykepenger for yrkesaktive. På bakgrunn av denne parallellen til sykepengeordningen ville det være problematisk om praksis ved utdanningssøknader beveget seg for langt vekk fra det som er praksis i sykepengesaker når det gjelder sykdomsbegrepet. For å klargjøre sykdoms-

190.Brev 17. september 1998

begrepet i folketrygdloven viser Asbjørn Kjønstad[191] til ankenemnda for sykepenger i arbeidsgiverperioden:

> «Ankenemnda for sykepenger i arbeidsgiverperioden har behandlet flere saker der det har vært spørsmål om sykepenger i forbindelse med dødsfall i den nære familien. Det ser ut til at ankenemnda legger vekt på om arbeidstakeren selv har begrunnet fraværet med dødsfallet, eller om begrunnelsen har vært egen sykdom i forbindelse med dødsfallet. Videre legges det vekt på om det foreligger sykmelding fra lege, men det er ikke alltid at legeerklæringer tillegges avgjørende vekt».

Ankenemnda har bemerket i en kjennelse, 16/81,

> «at det etter gjeldende regler i folketrygden ikke foreligger noen rett til sykepenger (eller annen form for økonomisk kompensasjon) ved fravær fra arbeid på grunn av dødsfall i familien».

Videre uttalte nemnda:

> «Etter nemndas vurdering vil det følelsesmessige behov for å være borte fra arbeid i en slik situasjon, vanligvis måtte regnes som en naturlig reaksjon og ikke som sykdom. I enkelte tilfeller vil imidlertid de psykiske påkjenninger kunne medføre en depresjon som gjør at en person blir arbeidsufør på grunn av sykdom».

Til dette kan det bemerkes at det ikke er lett å skille mellom det som er en normal reaksjon på en vanskelig livssituasjon, og en sykelig reaksjon på de sosiale forhold. Etter forskriftene til utdanningsstøtteloven kapittel IV punkt 6.1 må sykdomsperioden dokumenteres. Etter som sykestipendet i Lånekassen blir sett på som en parallell til sykepengeordningen i folketrygden, er det naturlig at også Lånekassen legger legevitenskapens sykdomsbegrep til enhver tid til grunn.

13.9 Utvalgets vurderinger og forslag

13.9.1 Generelt

Lånekassen har i dag nærmere 700 000 kunder. Med et så stort kundegrunnlag vil det alltid forekomme enkeltpersoner eller grupper som har andre og kanskje større behov enn den ordinære studenten. Eksempler på studenter med ekstraordinære behov kan være studenter som får barn, blir syke, er funksjonshemmede eller som opplever store livskriser. Lånekassen har i dag et kasuistisk regelverk som forsøker å ta opp i seg mange av de behov som kan forekomme blant studentene, slik at ingen skal bli utelukket fra å ta en utdanning.

Utvalget har tidligere vist til den generelle utviklingen innenfor studentpopulasjonen der en stadig økende andel av denne har rett til støtte i flere velferdsordninger og til det samme formål. Dette har aktualisert en vurdering av hva utdanningsstøtten skal omfatte og grenseflaten mot for eksempel trygdeordningene. Skal utdanningsstøtten være et rent utdanningspolitisk virkemiddel, eller skal den også inneholde sosialpolitiske virkemidler? Formålet med lov om utdanningsstøtte er å fremme like utdanningsmuligheter, etablere gode studievilkår og sikre samfunnet tilgang på

191.Se Innføring i trygderett, 3. utg. 1998

utdannet arbeidskraft. Folketrygdens formål er å gi stønad ved sykdom, legemsbeskadigelse, svangerskap/nedkomst, arbeidsledighet, alderdom, uførhet, dødsfall og tap av forsørger. Som en konsekvens av dette ville det muligens være mest naturlig om ansvaret for de sosialpolitiske virkemidlene til studentene, som for eksempel økonomisk støtte ved fødsler og sykdom, overføres til de respektive fagdepartementene. På denne måten kan Lånekassen konsentrere sin innsats til de mer rendyrkede utdanningspolitiske virkemidlene.

13.9.2 Graviditet og fødsel

Utvalget har behandlet dette spørsmålet i *"Generelle ordninger i utdanningsstøtten"* i kapittel 7 om generelle ordninger i utdanningsstøtten punkt 7.4.3 og viser til sitt forslag der.

13.9.3 Sykdom under utdanning

Utvalget har behandlet dette spørsmålet i *"Generelle ordninger i utdanningsstøtten"* i kapittel 7 om generelle ordninger i utdanningsstøtten punkt 7.4.3 og viser til sitt forslag der.

13.9.4 Kronisk syke med attføring i stedet for uføretrygd

Utvalget er av den mening at man i utdanningsstøtten er nødt til å holde fast på skillet mellom varig uføre og de som er under yrkesrettet attføring når det gjelder nedskrivning og ettergivelse av studielån. En nedskrivning eller ettergivelse av studielån ved uførhet har sin berettigelse i at uførheten normalt er av permanent karakter. Den uføretrygdede har som regel ikke utsikter til en høyere inntekt i fremtiden, og har dermed heller ikke utsikter til å klare å betjene studielånet. Den som er under yrkesrettet attføring går derimot igjennom disse tiltakene med det formålet å kunne fungere bedre i hverdagen og i arbeidslivet i fremtiden. For disse personene er det fortsatt en mulighet for at inntektsevnen vil bedre seg, og at studielånet vil kunne tilbakebetales. Videre vil rentefritak, kombinert med betalingsutsettelse, for de med lavest inntekt hindre at studielånet vokser i den perioden tilbakebetaleren gjennomgår yrkesrettet attføring.

Utvalget mener at det likevel er på det rene at det er en lite heldig situasjon at personer under yrkesrettet attføring normalt må søke om rentefritak og betalingsutsettelse hvert halvår. Det er behov for å finne en ordning som kan fungere tilfredsstillende for disse låntakerne. En løsning kan være å etablere en administrativ ordning der Lånekassen ikke sender ut betalingsvarsel for lånene så lenge en person er under yrkesrettet attføring. En slik løsning bør tilstrebes for å spare personer i en vanskelig livssituasjon for prosessen med til stadighet å måtte søke på nytt om rentefritak og betalingsutsettelse. Den praktiske utformingen, herunder muligheten for kontroll fra Lånekassens side, bør vurderes nærmere.

13.9.5 Funksjonshemming

Utvalget understreker at utgangspunktet for utdanningsfinansieringen til funksjonshemmede studenter er å legge forholdene best mulig til rette, slik at denne gruppen sikres like gode muligheter til å ta en utdanning som andre studenter. Det er et bærende prinsipp i utdanningsstøtteloven at utdan-

ningsstøtteordningen skal bidra til å fjerne ulikhet og fremme likestilling slik at utdanning kan skje uavhengig av blant annet sosial situasjon.

Utvalget har vurdert hvordan man best kan sikre at de funksjonshemmede gis like gode muligheter som andre studenter til å ta en utdanning. Målsettingen må være at studiefinansieringsordningen er så god at den ikke bidrar til å holde funksjonshemmede studenter borte fra høyere utdanning. Utvalget minner i denne sammenheng om at utdanningsfinansieringen likevel bare er ett av flere virkemidler for å bedre situasjonen for de funksjonshemmede som ønsker å ta en høyere utdanning. Mange av de problemene de funksjonshemmede møter i studietiden, skyldes manglende tilrettelegging på lærestedet. Det må være utdanningsinstitusjonenes ansvar å legge til rette for et bedre læringsmiljø, så vel fysisk som pedagogisk og teknologisk, for personer med funksjonshemming.

Det har tidligere vært foreslått[192] å fullstipendiere ett eller flere år ved forsinkelse for funksjonshemmede studenter. En slik særordning for funksjonshemmede studenter reiser noen konkrete problemstillinger. Et hovedproblem er å definere hvilke typer funksjonshemming som kvalifiserer til fullstipendiering ved forsinkelse. Det vil videre være et problem å fastslå om en student er forsinket på grunn av funksjonshemmingen.

Rettigheter etter Folketrygden

Utvalget mener at dagens finansiering av de funksjonshemmedes utdanning gjennom attføringssystemet ikke er en tilfredsstillende ordning for alle funksjonshemmede. Det er det lokale trygdekontor som avgjør om den funksjonshemmede på grunn av sykdom, skade eller lyte har fått sin inntektsevne varig nedsatt eller sine muligheter til å velge yrke eller arbeidsplass vesentlig innskrenket, se ftrl. § 11-5. Allerede i denne prosessen kan personer med funksjonshemming i en utdanningssituasjon falle utenfor. Det er ikke nødvendigvis noe samsvar mellom det å være yrkeshemmet og det å være funksjonshemmet i en studiesituasjon. Videre må det nevnes at det er vanskelig for trygdekontorene å bedømme nedsatt inntektsevne mv. for helt unge personer som kanskje nettopp har avsluttet en videregående utdanning. Det bør i denne sammenheng også minnes om bestemmelsen i ftrl. § 11-4 tredje ledd. Denne bestemmelsen innebærer en begrensning i retten til å få stønad til ordinær skolegang for ungdom under 22 år. Det kreves at vedkommende som følge av den medisinske tilstanden er i en utdanningssituasjon som avviker vesentlig fra den som gjelder for annen ungdom. Det er altså *utdanningssituasjonen*, ikke livssituasjonen generelt, som må være vesentlig avvikende. Begrunnelsen for at situasjonen er avvikende vil oftest være at kostnaden ved gjennomføring av skolegangen er vesentlig høyere enn for andre elever. Ofte skyldes dette at utdanningen foregår over lengre tid enn normert. For elever/studenter som tar utdanning utover videregående skole, skal det i tillegg legges vekt på hvilke inntjeningsmuligheter vedkommende vil ha etter endt utdanning, dvs. søkers utsikter til å komme i normale lønns- og inntektsforhold. Hensikten med bestemmelsen er at unge mennesker på egen hånd bør kunne skaffe seg en utdanning som anses som vanlig i samfunnet, for eksempel gjennom lån i Lånekassen. Denne regelen ble innført fordi man ikke ønsket at sykdom, skade eller lyte skulle være et kriterium for gratis utdanning. Det skulle ikke ligge en ubegrunnet fordel i det å være «syk».

192.Se NOU 1993: 13, St.meld. nr. 14 (1993-94) og Innst. S. nr. 101 (1993-94)

Hvis en funksjonshemmet oppfyller vilkårene i ftrl. § 11-5, så er det det lokale arbeidskontor som vurderer om et tiltak er *nødvendig* og *hensiktsmessig* for at vedkommende skal bli i stand til å skaffe seg eller beholde høvelig arbeid, se ftrl. § 11-6. Hva som er *nødvendig* må sammenholdes med andre alternativer, for eksempel direkte arbeidsplassering, AMO-kurs eller lignende. Denne vurderingen må se hen til forholdene på arbeidsmarkedet. Hva som er *hensiktsmessig* må bl.a. vurderes i forhold til medlemmets egnethet for tiltaket, muligheten for gjennomføring, helsemessige forhold og alder. Søkers prognose et stykke fremover i tiden må også tas med i betraktningen. Det er ikke satt noen absolutt grense for hvor lenge det kan gis ytelser under yrkesrettet attføring, men målet er at vedkommende skal bli i stand til å skaffe seg høvelig arbeid. Det betyr at en i alminnelighet anser at attføringen er «nødvendig» frem til vedkommende er klar for arbeidsmarkedet. Når arbeidsmarkedet er godt vil lengden på attføring kunne påvirkes av det ut fra en konkret vurdering. Utvalget viser til at det vesentlige i forhold til § 11-6 er at arbeidskontoret ikke har hjemmel til å vedta at en funksjonshemmet på attføring skal få støtte til en universitets- eller høgskoleutdanning, hvis det finnes en annen, mer effektiv og billig måte for vedkommende til å skaffe seg eller beholde høvelig arbeid på. Attføringsvedtaket bygger etter dette på en individuell, skjønnsmessig vurdering av den enkelte funksjonshemmede, foretatt av det lokale arbeidskontor.

Definisjoner

Utvalget er klar over at det er en vanskelig oppgave å avklare hva som skal kunne defineres som funksjonshemming, og vil i denne sammenheng peke på hvordan funksjonshemming er definert i Regjeringen sin handlingsplan for funksjonshemmede 1998-2001:

> «Funksjonshemming er et misforhold mellom individets forutsetninger og miljøets og samfunnets krav til funksjon på områder som er vesentlige for etablering og opprettholdelse av selvstendighet og sosial tilværelse».

Denne definisjonen er også brukt i St.meld. nr. 23 (1997-98) om opplæring av barn, unge og voksne med særskilt behov. I denne meldingen vises det til at Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon i sine vedtekter definerer funksjonshemming på tilnærmet samme måte.

Definisjonen ovenfor retter søkelyset mot samspillet mellom de forutsetninger individet har og kravene fra omgivelsene, og ikke ensidig mot det individuelle handikap den funksjonshemmede har.

Utvalget vil videre fremheve hva Magistadutvalget la vekt på da dette utvalget forsøkte å definere funksjonshemming; funksjonshemmingen må være klar, av lengre varighet, av betydning for muligheten til å studere og vesentlig. I tillegg vil utvalget understreke nødvendigheten av at funksjonshemmingen kan dokumenteres av lege, PP-tjenesten eller fra annet faglig/medisinsk hold.

Utvidet stipendrett

Det ligger en viktig begrensning i valget av utdanning for en funksjonshemmet som mottar ytelser under yrkesrettet attføring. Samtidig vil det kunne være vanskelig å avgjøre omfanget av en funksjonshemming og sammenhen-

gen mellom denne og forsinkelse i utdanningen. Trolig vil dette måtte avgjøres etter en konkret vurdering i hvert enkelt tilfelle. *Utvalgets flertall, alle unntatt medlemmet Buttedahl,* foreslår etter dette at Lånekassen, etter en individuell og skjønnsmessig vurdering, bør kunne fullstipendiere opp til ett år til forsinkelse for funksjonshemmede studenter, i de tilfeller hvor det kan dokumenteres at forsinkelsen skyldes funksjonshemmingen. Flertallets forslag innebærer at det ikke blir fastsatt en alminnelig rett for funksjonshemmede til å få fullstipendiering ved forsinkelse, men at Lånekassen på et skjønnsmessig grunnlag skal kunne innvilge full stipendiering. Flertallet ser det som en forutsetning at tildelingen av fullstipendiering skjer i sammenheng med en utvidet fullmakt til skjønnsutøvelse[193]. *Flertallet* foreslår videre at en eventuell fullstipendiering bør inntre *etter* normert studietid og *etter* at den ordinære forsinkelsen på ett år er utnyttet. Ikke sjelden blir også ikke-funksjonshemmede studenter forsinket av uforskyldte grunner. På bakgrunn av en likhetsbetraktning mellom funksjonshemmede og ikke-funksjonshemmede studenter, går flertallet inn for at fullstipendieringen først skal inntre etter at den ordinære forsinkelse på et år er utløpet. Forslaget er anslått til å koste 38 millioner kroner.

Medlemmet Buttedahl vil gå i mot en ordning med fullstipendiering av opp til ett år til forsinkelse for funksjonshemmede studenter. Kriteriene for å komme inn under ordningen vil bli uklare. En bør derfor være forsiktig med å innføre et så høyt støttenivå som flertallet går inn for. Dette medlemmet vil gå inn for at støtten følger de ordinære reglene i Lånekassen og tildeles både som stipend og lån.

Tilbakebetaling

Utvalget erkjenner at funksjonshemmede har lavere yrkesdeltakelse enn ikke-funksjonshemmede. Utvalget har derfor vurdert om det bør settes inn tiltak for å lette situasjonen for funksjonshemmede i tilbakebetalingsfasen. Utvalget vil i denne forbindelse peke på at det allerede i dag er mulighet for rentefritak og betalingsutsettelse for tilbakebetalere som er registrert arbeidsledige, er under attføring eller er syke. Nedskrivning eller ettergivelse av studielånet kan innvilges dersom en låntaker er minst 50 pst. uør. Retningsgivende for utvalgets arbeid har vært hensynene til forenkling, større rendyrking av hovedformålet med utdanningsstøtten og en ryddig administrativ forvaltning. En større rendyrking av utdanningsstøtten taler imot å opprette særlige tilbakebetalingsordninger for funksjonshemmede. Utdanningsfinansieringens hovedformål er å sikre like muligheter til å få en utdanning for alle. Lånekassen bør ikke ha hovedansvaret for å løse de problemene som de funksjonshemmede møter når de skal søke arbeid. Hovedansvaret for tilrettelegging og tilgjengelighet for funksjonshemmede på arbeidsmarkedet må ligge bl.a. hos arbeidsmarkedsmyndighetene og trygdeetaten. På denne bakgrunn vil ikke *utvalget* gå inn for å opprette særlige tilbakebetalingsordninger for funksjonshemmede studenter.

193.Se kap. 12

13.9.6 Lån til elever som er tatt opp i videregående opplæring på spesielt grunnlag

Det finnes i dag et relativt lite antall låntakere som har lån som ble tatt opp mens de tok videregående opplæring, og som er så funksjonshemmet at de ikke er i stand til å ivareta sine egne interesser og betjene sin gjeld. De situasjoner som utvalget har sett på gjelder personer som ikke har fått innvilget uførepensjon, slik at de kan komme inn under de ordinære reglene om ettergivelse av utdanningslån. Utvalget kan ikke se at det er hjemmel i utdanningsstøtteloven i dag for å ettergi studielånet som uerholdelig for denne gruppen. Samtidig mener utvalget at det er en uholdbar situasjon for disse låntakerne, deres foreldre eller eventuelle verger å måtte søke om rentefritak og betalingsutsettelse år etter år.

Utvalget mener at det er nødvendig å finne en løsning på tilbakebetalingsproblemene for denne spesielle gruppen. Løsningen må være tilfredsstillende for både låntakeren og dennes familie. Etter utvalgets vurdering er det ikke hensiktsmessig, hverken lovteknisk eller ut fra forenklingshensyn, å foreslå en *egen* hjemmel i utdanningsstøtteloven for å ettergi lån som uerholdelige for denne gruppen. Utvalget vil i denne sammenheng peke på at det i en eventuell fremtidig støtteordning med kun stipendiering for søkere under aldersskillet i videregående opplæring, vil det ikke oppstå flere slike saker[194].

Utvalget foreslår på bakgrunn av dette at Lånekassen i lov om utdanningsstøtte til elever og studenter § 8 gis hjemmel til å ettergi lån som *uerholdelige* i *særlige tilfeller*. Det kan i loven eventuelt tilføyes en setning om at Lånekassen eller eventuelt departementet gir nærmere regler om når denne bestemmelsen skal komme til anvendelse. En slik generell ettergivelseshjemmel må likevel åpne for en skjønnsmessig bedømmelse.

13.9.7 Søkere som er under omsorg av barnevernet

Slik situasjonen er i dag, dekker det kommunale og fylkeskommunale barnevernet alle utgifter, herunder boutgifter, i forbindelse med den daglige omsorgen for søkere som er under omsorg av barnevernet. Samtidig får alle søkere som barnevernstjenesten har omsorg for, og som bor utenfor foreldrehjemmet, tildelt minstestipend fra Lånekassen. Dette gjelder uavhengig av om omsorgen er fratatt foreldrene eller ikke. Stipendet fra Lånekassen er beregnet ut fra et grunnbeløp, et tillegg for bøker og materiell og et botillegg. Kommunen kan etter barnevernloven § 9-2 kreve at foreldrene betaler et oppfostringsbidrag for barnet dersom dette må anses som rimelig ut fra foreldrenes økonomiske situasjon. Barnevernet kan videre kreve refusjon fra barnet i den delen av stipendet som gjelder botillegget hvis dette er rimelig, se barnevernloven § 9-3.

Utvalget viser til at Lånekassens hovedformål er å sikre lik rett til utdanning for alle. Utvalget ser det derfor som en selvfølge at barn som er under omsorg av barnevernet, skal ha like gode muligheter til å få seg en utdanning som andre barn. På den annen side mener utvalget at det ikke er Lånekassens oppgave å gi støtte til formål som går ut over det utdanningspolitiske, for eksempel etableringskostnader. Utvalget mener at søkere under omsorg av barnevernet ikke har krav på dobbel utgiftsdekning. Etter *utvalgets* vurdering bør derfor Lånekassen ikke lenger tildele botillegget (minstestipendet) dersom søkerne får sin daglige omsorg dekket av barnevernet. Utvalget mener

194.Se omtale i *"Utdanningsstøtten under aldersskillet"* i kapittel 8 punkt 8.6.6.

videre at det heller ikke bør tildeles stipend til andre utgifter i forbindelse med skolegangen, dersom også dette dekkes av barnevernet.

Forslaget er anslått til å føre til en innsparing på ca. 30 millioner kroner.

13.9.8 Enkelte ekstreme sosiale situasjoner

Spørsmålet utvalget skulle ta stilling til, var om det bør opprettes særskilte tiltak innenfor studiefinansieringen, som kunne bedre den økonomiske situasjonen for studenter som midlertidig må avbryte utdanningen. Utgangspunktet for drøftingen var økonomiske belastninger for studenter ved dødsfall i nærmeste familie. Av hensyn til enkelhet i Lånekassens regelverk har utvalget kommet frem til at det ikke vil foreslå at det opprettes særskilte tiltak for denne gruppen studenter. Utvalget ser en fare for at en slik særordning kan bli vag og vanskelig å praktisere. Den kan videre føre til en forskjellsbehandling av Lånekassens kunder.

Utvalget har i kapittel 12 punkt 12.5.4 foreslått at det vedtas en generell skjønnsregel for å hindre helt urimelige resultater ved praktiseringen av Lånekassens regelverk. Studenter som midlertidig må avbryte sin utdanning på grunn av en ekstrem sosial situasjon, vil kunne vurderes etter en slik generell skjønnsregel. Utvalget vil igjen minne om at forutsetningen for å innføre en generell skjønnsregel er at den anvendes i få tilfeller der sterke rimelighetshensyn taler for et positivt vedtak.

13.9.9 Oppsummering

På denne bakgrunn foreslår *utvalget*

- at det i Lånekassens regelverk holdes fast på skillet mellom varig uføre og de som er under yrkesrettet attføring, når det gjelder nedskrivning og ettergivelse av studielån
- at det ikke opprettes særlige tilbakebetalingsordninger for funksjonshemmede studenter
- at Lånekassen gis en skjønnsmessig hjemmel i § 8 i utdanningsstøtteloven til å ettergi lån som uerholdelige i særlige tilfelle
- at Lånekassen ikke lenger skal tildele botillegg (minstestipend) til søkere som får sin daglige omsorg dekket av barnevernet. Det bør heller ikke tildeles stipend til andre utgifter i forbindelse med skolegangen, dersom dette dekkes av barnevernet

Utvalgets flertall, medlemmene Aamodt, Fjeld, Hjermundrud, Hundstad, Moen, Thomassen, Tyldum og Aase foreslår:

- at Lånekassen, etter en individuell og skjønnsmessig vurdering, bør få fullmakt til å kunne fullstipendiere opp til ett år til forsinkelse for funksjonshemmede studenter, i de tilfeller hvor det kan dokumenteres at forsinkelsen skyldes funksjonshemmingen. Denne retten til fullstipendiering inntrer etter normert studietid og etter at den ordinære forsinkelse på et år er utnyttet

Utvalgets medlem Buttedahl foreslår:

- at Lånekassen, etter en individuell og skjønnsmessig vurdering, bør få fullmakt til å kunne tildele støtte etter de ordinære regler om stipend og lån opp til ett år til forsinkelse for funksjonshemmede studenter, i de tilfeller hvor det kan dokumenteres at forsinkelsen skyldes funksjonshemmingen. Denne retten inntrer etter normert studietid og etter at den ordinære for-

sinkelse på et år er utnyttet

13.10Økonomiske og administrative konsekvenser av utvalgets forslag

13.10.1 Fullstipendiering av funksjonshemmede studenter

Utvalget har ikke funnet noen eksakt oversikt over antallet funksjonshemmede studenter som tas opp på universiteter og høgskoler i Norge hvert år. For at utvalget skal kunne anslå de økonomiske konsekvensene av forslaget om en skjønnsmessig fullstipendiering for funksjonshemmede studenter, har utvalget tatt utgangspunkt i tall fra Universitetet i Bergen over antallet studenter som søkte om tilrettelagt eksamen våren 1999 samt totalt registrerte funksjonshemmede studenter ved Universitetet i Oslo pr. august 1999. Tallene for henholdsvis Universitetet i Bergen og Universitetet i Oslo var ca. 2,7 pst. og ca. 2,1 pst. av studenttallet. Ut fra dette antar utvalget at gjennomsnittlig prosentandel funksjonshemmede studenter ved universitet og høgskoler er ca. 2,5 pst. av det totale antall studenter.

For sine beregninger har utvalget videre antatt at 25 pst. av de funksjonshemmede studentene, etter en skjønnsmessig behandling, vil få ett år med fullstipendiering. Utvalget legger til grunn at disse studentene vil motta gjennomsnittlig stipend og lån som stipend i dette forsinkelsesåret.

I følge Statistisk sentralbyrås utdanningsstatistikk 2/98 var det i 1997 166 065 registrerte studenter ved universitet og høgskoler. Hvis det legges til grunn at 2,5 pst. av disse er funksjonshemmede, utgjør dette ca. 4 150 studenter. Dersom en skjønnsmessig legger til grunn at ca 1/4-del av disse blir fullstipendiert i ett år, vil dette utgjøre en kostnad på ca. 38 millioner kroner. Merkostnaden på 38 mill. kroner kommer som en følge av at lånet blir fullstipendiert i ett år for denne gruppen.

13.10.2 Lån til elever som er tatt opp i videregående opplæring på spesielt grunnlag

Utvalget vil understreke at en ettergivelse av lån som uerholdelige for låntakere som er dokumentert å være så hemmet at de ikke er i stand til å ivareta sin egen situasjon, og betjene sin gjeld på egen hånd, vil omfatte svært få låntakere. Utvalget antar at dette ikke vil gjelde mer enn ca. 5-10 personer hvert år. En låntaker med gjennomsnittlig lån i tre år, vil ha 46 896 kroner i lån etter endt videregående utdanning:

5 personer x 46 896 kroner = 234 480 kroner
10 personer x 46 896 kroner = 468 960 kroner

Kostnadene ved å åpne for ettergivelse av uerholdelige lån for denne spesielle gruppen vil ligge på mellom ca. 250 000 og 450 000 kroner.

13.10.3 Søkere som er under omsorg av barnevernet

Utvalget legger til grunn at det er ca. 900 barn under omsorg av barnevernet som ikke lenger skal tildeles botillegg (minstestipend). Minstestipendet utgjør minimum 3 225 kroner i måneden. Forslaget vil etter dette innebær en innsparing på ca. 30 mill kroner i året.

13.10.4 Samlede økonomiske konsekvenser

Tabellen nedenfor viser de samlede økonomiske konsekvenser av *flertallets* forslag.

Tabell 13.1: Samlede økonomiske konsekvenser av utvalgets forslag

Forslag	Innsparing	Kostnad	Merknad
Fullstipendiering i 1 år utover norm.tid for funksjonshemmede stud.		38 mill.kroner	
Ettergi uerholdelige lån		0,45 mill. kroner	
Barn under omsorg av barnevernet	Ca 30 mill. kroner		
Totalt	30 mill. kroner	38 mill.kroner	

Litteraturliste

NOU

NOU 1999:18 *Organisering av oppdragsvirksomhet*
NOU 1999:17 *Realkompetanse i høgre utdanning*
NOU 1997:25 *Ny kompetanse - Grunnlaget for en helhetlig etter- og videreutdanningspolitikk*
NOU 1996:22 *Lærerutdanning - Mellom krav og ideal*
NOU 1996:13 *Offentlige overføringer til barnefamiliene*
NOU 1995:11 *Statsbankene under endrede rammevilkår*
NOU 1993:13 *Leve og lære II - Om utdanningsfinansiering og studentvelferd*
NOU 1992:33 *Leve og lære - om utdanningsfinansiering og studentvelferd*
NOU 1991:4 *Veien videre til studie- og yrkeskompetanse for alle*
NOU 1988:32 *For et lærerrikt samfunn*
NOU 1983:2 *Lærerutdanning til videregående skole*
NOU 1979:34 *Utdanningsfinansiering*

St.meld.

St.meld. nr. 50 (1998-99) *Utjamningsmeldinga - Om inntekt og levekår i Noreg*
St.meld. nr. 36 (1998-99) *Om prinsipper for dimensjonering av høgre utdanning*
St.meld. nr. 32 (1998-99) *Videregående opplæring*
St.meld nr 27 (1998-99) *Om innføring av fastrente i Statens lånekasse for utdanning*
St.meld. nr. 8 (1998-99) *Om handlingsplan for funksjonshemma 1998-2001*
St.meld. nr. 42 (1997-98) *Kompetansereformen*
St.meld. nr. 47 (1996-97) *Kunstnarane*
St.meld. nr. 19 (1996-97) *Om studier i utlandet*
St.meld. nr. 4 (1996-97) *Langtidsprogrammet 1998-2001*
St.meld. nr. 51 (1995-96) *Om folkehøgskolen og utdanningssamfunnet*
St.meld. nr. 14 (1993-94) *Studiefinansiering og studentvelferd*St.meld. nr. 40 (1990-91) *Fra visjon til virke. Om høgre utdanning*
St.meld. nr. 43 (1988-89) *Mer kunnskap til flere*
St.meld. nr. 15 (1983-84) *Om videregående opplæring*
St.meld. nr. 99 (1980-81) *Om råd for høgre utdanning*
St.meld. nr. 22 (1979-80) *Om videregående skolen*
St.meld. nr. 45 (1949-50) *Om behovet for akademisk arbeidskraft*

Innst.S.

Innst. S. nr. 246 (1998-99) *Innstilling fra Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om videregående opplæring*
Innst. S. nr. 152 (1998-99) *Innstilling fra Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om innføring av fastrente i Statens lånekasse for utdanning*
Innst. S. nr. 78 (1998-99) *Innstilling fra Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om kompetansereformen*
Innst. S. nr. 68 (1997-98) *Innstilling fra Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om utlån av skolebøker i videregående skole*
Innst. S. nr. 91 (1996-97) *Innstilling fra Kyrkje-, utdannings- og forskningskomiteen om folkehøgskulen og utdanningssamfunnet* Innst. S. nr. 101 (1993-94) *Innstilling fra Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om studiefinansiering*

og studentvelferd
Innst. S. nr. 173 (1996-97) *Studier i utlandet*

Innst.O.

Innst.O. nr. 7 (1999-2000)

St.prp.

St.prp. nr. 92 (1964-65) *Om voksenopplæring og senere ved lov om voksenopplæring av 1976*

Ot.prp.

Ot.prp. nr. 36 (1996-97) *Om lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa*Ot. prp nr 68 (1998-99) Om lov om endringer i lov 4 februar 1977 nr. 4 om arbeidervern og arbeidsmiljø mv

Rapporter

Lånekassens årsrapport 1998
Statskonsult *Fakta former og fristilling*, Rapport 1998:18
Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Rapport '98 *Leve og lære i voksen alder*
Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet, Rapport '98 *Lånekassens saksbehandling - Om bruk av skjønn*
NIFU Rapport 11/97, Lisbet Berg, *Leve på lån*
NIFU Rapport 12/97, Jane Baekken, *Et lån til å leve med?*
NIFU Rapport 13/97, Per Olaf Aamodt, *Hovedtrekk ved norsk studiefinansiering*
Kirke- utdannings- og forskningsdepartementet, Rapport '99 *Norsk kunstutdanning*,
Statistisk Sentralbyrå, Jan Lyngstad og Irene Øyangen, *Sjung om studentens lyckliga dar,- Studenters levekår 1998*, Rapporter 99/15 *Forenkling og forbedring av betalingsvilkårene i Lånekassen* , Rapport fra intern arbeidsgruppe høsten 1996.
Ane-Marie Hektoen, *Gjeldsslaver med norsk vitnemål*, Rapport fra Studentenes Helsetjeneste, Tromsø, april 1999.
Marianne Nordli Hansen 1999 *Utdanningspolitikk og utvikling - rekruttering til høyere utdanning 1985-1996*, Tidsskrift for Samfunnsforskning, årg. 40, nr. 2.

Dok. nr.

Dok. nr.8:04 (1997-98)

Utenlandske kilder

European Journal of Education, Vol. 34 No1 1999. *Student Costs and Financing*
Rapport juli 1997, *Higher education in the learning society*
Student Loans Company, *Annual Report 1998*
The Chronicle of Higher Education, October 16, 1998
Higher Education Management, March 1996, Vol. 8, No. 1
Eurydice, Key topics in education, Volume I, 1999

European Journal of Education, Vol. 34 No. 1 1999, *Private Costs of Higher Education in Spain*, Mora og Garcia,
European Journal og Education, Vol. 34, No. 1 1999, *Study Costs, Student income and Public Policy in Europe*, Hans-Dieter Daniel er al.
OECD-rapport, *Education at a glance , OECD- indicators* 1998
CSN *Årsredovisning* 1998
Regeringens proposition 1999/2000:10 i Sverige, *Ett reformerat studiestödssystem*
Akademikerfakta nr 2 1995, Åsa Kjellström *Studiestöd i 10 länder - en jämförelse*, SACO
Arbejdsministeriet, Undervisningsministeriet og Finansministeriet i Danmark, *Mål og midler i offentlig finansieret voksen og efteruddannelse*, Rapport august 1999

Litteratur

Eckhoff/Smith, *Forvaltningsrett*, 6. utg, 1997, s. 306 flg
Asbjørn Kjønstad, *Innføring i trygderett*, 3. utg. 1998.
Asbjørn Kjønstad, *Folketrygdloven med kommentarer*, 1998

Øvrige kilder

Strategisk plan for Lånekassen, 1997-2000
Voksenåserklæringen, politisk grunnlag for sentrumsregjering utgått av KrF, Sp og V,fremforhandlet 24. september - 14. oktober 1997
Pilotundersøkelse om utdanning blant innvandrere, sept. 1999
Årsmeldingen fra Stortingets ombudsmann for forvaltningen for 1998

Vedlegg 1

Studenters inntekt og økonomiske levekår

Seksjon for levekårsstatistikk, Statistisk sentralbyrå
Jan Lyngstad

1 Sammendrag

1.1 Studentene er en svært sammensatt gruppe

Studentene er en svært sammensatt gruppe, ikke bare når det gjelder alder, men også når det gjelder familieforhold og boform. Mange vil kanskje forbinde «studenten» med en enslig ung mann eller kvinne som enten bor alene på en hybel eller i en liten leilighet eller hjemme hos foreldrene. Men det er bare 60 pst. av de aktive studentene (studentene i utvalget til undersøkelsen om Studenters levekår 1998) som er enslige, og bare halvparten av disse (49 pst.) som bor alene. En av tre studenter (36 pst.) har ektefelle eller samboer som de bor sammen med, 23 pst. bor sammen med venner eller studiekamerater i en eller annen form for kollektiv boform (i leilighet sammen med andre på studentby eller andre steder), 8 pst. bor hjemme hos foreldrene (Lyngstad og Øyangen 1999: tabell A1 og A2).

Det at man deler bolig trenger ikke bety at man har felles økonomi. De som deler en leilighet på en studentby gjør sjelden det. Men en del av dem som deler en bolig som de leier av private, vil også dele utgifter til mat og opptre som en felles husholdning. Slik vil det også kunne være blant de som bor hjemme hos foreldrene. De fleste vil være en del av den felles husholdningen, mens andre kanskje har sin egen økonomi helt adskilt fra foreldrenes. Det er for eksempel ikke uvanlig at den delen av boligen hvor studenten bor, er skilt ut som en egen boligenhet (sokkelleilighet i enebolig).

1.2 En av seks studenter med forsørgeransvar for barn

En av seks studenter (17 pst.) har forsørgelsesbyrde i den forstand at hun eller han er enslig forsørger eller gift/samboende med barn. 4 pst. av alle studentene er enslige forsørgere, 13 pst. tilhører den siste gruppen (Lyngstad og Øyangen 1999: tabell A1). Flertallet av studentene med forsørgeransvar er kvinner; 95 pst. av de enslige forsørgerne og 61 pst. av de gifte eller samboende studentene med barn.

Mens mannlige studenters fordeling på familiefase ligner mye på den fordelingen vi finner blant menn i første halvpart av 20-årene, er de kvinnelige studentene oftere enn unge kvinner 20-24 år uten familieforpliktelser i form av barn eller ektefelle/samboer. To av tre mannlige studenter (68 pst.) og to av tre unge menn i alderen 20-24 år (65 pst.) er enslige uten barn. 38 pst. av kvinnene i første halvdel av 20-årene og 54 pst. av de kvinnelige studentene er i samme situasjon (Lyngstad og Øyangen 1999:10).

1.3 Mange kvinnelige studenter gift/samboende med ikke-studenter

Flertallet (61 pst.) av alle gifte eller samboende studenter er kvinner. Av disse er tre av fire (72 pst.) gift eller samboende med ikke-student. Men også blant

mannlige gifte eller samboende studenter hadde nesten halvparten (46 pst.) ektefelle/samboer som ikke var registrert som student. Andelen av gifte/samboende som er gift med ikke-student, er høyest blant kvinner med barn, lavest blant menn uten barn.

Studenter med ektefelle/samboer i arbeid er en svært sammensatt gruppe. Her finner vi trolig en del par hvor bare den ene av samboerne/ektefellene tar høyere utdanning, og en del par hvor begge tar høyere utdanning, men hvor den ene er ferdig med studiene. I den første gruppen vil ikke den arbeidende samboeren/ektefellen ha studielån. De vil kanskje ha en lettere økonomisk situasjon i studietiden enn den gruppen hvor begge tar utdanning og pådrar seg studiegjeld. Atter andre er kanskje i den situasjonen at begge ektefellene/samboerne har vært yrkesaktive gjennom flere år (men hvor den ene går tilbake til studiesituasjonen for en kortere eller lengre periode) og har kommet til et punkt i livet hvor boliggjeld og eventuell tidligere studiegjeld ikke lenger er like tyngende som blant de fleste nyuteksaminerte kandidatene.

Aldersfordelingen blant gifte/samboende studenter kan kanskje gi oss en viss pekepinn om hvilken livsfase og dermed hvilken økonomisk situasjon de er i. Det er omtrent like mange over 30 år blant gifte/samboende mannlige og kvinnelige studenter, henholdsvis 37 og 38 pst. Mange av disse vil trolig fortsatt slite med høye etableringskostnader (boliggjeld og studiegjeld) selv om den ene av partene skulle være ferdig med studiene. Men ved 35- eller 40-årsalderen begynner man kanskje å føle at utgiftene (inklusive renter og avdrag på bolig- og studielån) står i et rimelig forhold til inntektene. 22 pst. av de kvinnelige gifte eller samboende studentene var 35 år eller eldre, 13 pst. var fylt 40. Blant mennene var 24 pst. av mennene fylt 35, 9 pst. var 40 år eller eldre (Lyngstad og Øyangen 1999:29).

1.4 Inntekt

Studenter har lavere egen inntekt enn andre unge. I 1997 hadde studentene i gjennomsnitt en disponibel inntekt (inklusive stipend og studielån, men eksklusive uformelle overføringer fra foreldre eller andre) på ca. 100 000 kroner, andre unge på 136 000. Det er ingen forskjell på mannlige og kvinnelige studenter, men forskjellen til andre unge er størst for de mannlige studentene. Om lag halvparten av inntekten er inntekt fra eget arbeid, den andre halvparten omtrent likelig fordelt mellom overføringer av ulike slag (inklusive stipend) og studielån.

Det er først og fremst de yngste og de enslige studentene som har lav disponibel inntekt. En del av de yngste enslige studentene bor fortsatt i foreldrehjemmet (8 pst. av alle studentene i utvalget). De hjemmeboende har spesielt lav egen inntekt, bare om lag to tredeler av de borteboende studentenes inntektsnivå. Studenter i storby og de som studerer på mindre steder har omtrent samme inntektsnivå.

Direkte pengestøtte fra foreldrene betyr trolig lite i studentenes økonomi. De fleste studentene som bor hjemme, bor gratis. Bare 18 pst. betaler for seg. Men også blant studenter som har flyttet hjemmefra kan omfordelinger internt i husholdningen bety en del. 18 pst. av de gifte/samboende studentene oppgav at pengestøtten fra ektefelle/samboer var hovedinntektskilde.

Ett av tre par med minst én student hadde bruttoinntekt over 300 000 kroner. Noe annerledes blir bildet når vi begrenser oss til husholdninger der *hovedinntektstakeren* er student[1] og vi samtidig tar hensyn til husholdningens

størrelse og beregner dens ekvivalentinntekt etter skatt (inntekt pr. forbruksenhet). Disse studenthusholdningene hadde i 1996 en ekvivalentinntekt etter skatt i underkant av 80 000 kroner, bare 5 - 10 pst. høyere enn alle enslige studenter (etter definisjonen i note 1), eller knapt to tredeler av ekvivalentinntekten til andre unge under 30 år.

1.5 Forbruk

Enslige aleneboende studenter hadde våren 1998 et månedlig forbruk som tilsvarer om lag 110 000 kroner pr. år eller vel 90 000 kroner i løpet av de ti månedene studieåret varer. Med maksimal støtte fra Lånekassen (62 700 kroner) ville de kunne finansiere rundt to tredeler av forbruket i løpet av studieåret. Studentenes forbruk er lavere enn forbruket til andre unge og de har trolig hatt en noe dårligere forbruksutvikling i løpet av de siste 25 år enn andre unge har hatt.

Sammenlignet med andre unge, bruker studentene mye til mat og andre dagligvarer og lite til transport, inklusive drift og vedlikehold av bil. Mens alle andre grupper har redusert matvareutgiftenes andel av total forbruksutgift, kan det se ut til at studentenes matvareandel ikke har blitt redusert. Men her er våre tall usikre. Vi er på tryggere grunn når det gjelder boutgifter og utgifter til fritidssysler.

Studentene har lavere boutgifter enn andre unge, men noenlunde samme boutgiftsbelastning, målt som boutgiftenes andel av samlet forbruk. Her var det imidlertid forskjeller mellom ulike grupper av studenter. Studenter som lever i parforhold og/eller forsørger barn, har høyere boutgiftsbelastning enn andre unge i samme livsfase, mens enslige studenter har lavere boutgiftsbelastning enn andre unge enslige. Dette har blant annet sammenheng med at det først og fremst er enslige studenter som bor på studentby, mens de som lever i parforhold i større grad må konkurrere på det ordinære boligmarkedet, der prisene og husleiene er høyere.

Mens boutgiftsbelastningen har økt, har andelen av total forbruksutgift som går til fritidssysler, gått ned.

Enslige, aleneboende studenter i storby har i gjennomsnitt 13 000 kroner mer i årlig forbruksutgift enn de som bor og studerer på mindre tettsteder. Forskjellen kan bare delvis forklares ved at storby-studentene har høyere boutgifter. I tillegg bruker de også mer penger enn studenter på mindre steder på det man kanskje kan betegne som «luksusforbruk», det vil si på kafé- og restaurantbesøk og på feriereiser.

1.6 Materiell standard

Studentene leier i større grad enn andre unge den boligen de bor i, og de fleste leier på det private markedet. Blant enslige studenter er eierandelen særlig lav, trolig ikke vesentlig høyere enn for 25 år siden. Blant gifte og samboende studenter derimot har eierandelen blitt en god del høyere i løpet av samme periode. Nesten tre av fire gifte/samboende studenter med barn eier i dag boligen de bor i.

Både i 1998 og i 1973-74 var rundt en av fire enslige, borteboende studenter uten eget bad eller wc. Tallene er imidlertid ikke helt sammenlignbare

1. Husholdningens hovedperson (hovedinntektstakeren) er student, i den forstand at han eller hun ikke er yrkestilknyttet eller trygdemottaker (se fotnote 14 og 15).

(se note 20). For 25 år siden betydde det at studentene hadde vaskestell på rommet og måtte dusje på skolen. Hybelvertens do fikk de nok lov til å bruke. For dagens studenter betyr det at de må dele bad og wc med en eller flere studenter på studentby. Blant alle unge er bare 1-2 pst. i dag uten bad eller wc i boligen.

Også på andre måter bor studenter i boliger med dårligere standard enn andre unge. De bor oftere enn andre unge i bolig med fuktighet og råte og med kalde rom, og de bor oftere trangt.

I dag har så å si alle studenter kokemuligheter i boligen. For 25 år siden hadde bare tre av fire enslige borteboende studenter eget kjøkken eller adgang kjøkken.

Hver annen student eier eller disponerer bil, eldre studenter i større grad enn yngre. Dette er langt mindre enn for andre unge, først og fremst når man sammenligner de yngste studentene med jevnaldrende ikke-studenter.

1.7 Studiegjeld og økonomiske problemer

En av ti studenter tar ikke opp studielån. 14 pst. regner med å ha minst 300 000 kroner i studiegjeld ved endt studium. I gjennomsnitt regner studentene med å ha 180 000 kroner i studiegjeld når de er ferdige med studiene. Det er først og fremst gifte/samboende studenter med høy husholdningsinntekt som ikke har studiegjeld og heller regner med å ta opp studielån. Hjemmeboende studenter tar opp mindre lån enn de som er flyttet hjemmefra. Det er flere blant de hjemmeboende låntakerne enn blant de borteboende som sparer deler av studielånet.

Få studenter har problemer med å klare sine løpende utgifter. Langt flere studenter, og flere enn blant andre unge, tror de ville få problemer med å klare en uforutsett regning på 3 000 kroner. Derimot er det svært få studenter, og færre enn blant andre unge, som mottar sosialhjelp.

2 Kort om inntekt, formue og økonomiske levekår

De *økonomiske ressursene* en student disponerer, får konsekvenser for hva slags liv vedkommende kan tillate seg å leve i studietiden og hva slags muligheter hun eller han har til å spare og investere for framtiden, i tillegg til det som investeres i selve utdanningen. For de fleste grupper av personer og husholdninger vil den ordinære inntekts- og formuesstatistikken gi et rimelig godt bilde av disse gruppenes økonomiske ressurser og dermed av deres *økonomiske levekår*. Bildet har imidlertid en del mangler. I prinsippet skulle gratis eller subsidierte tjenester regnes som inntekt. Det samme gjelder alle mulige overføringer i form av penger eller gaver som personen eller husholdningen mottar fra andre. De fleste offentlige overføringer er nå inkludert i statistikken, men fortsatt gir inntektsstatistikken ingen opplysninger om verdien av mottatte tjenester eller opplysninger om uformelle overføringer fra for eksempel familien.

Studentene har tradisjonelt vært avhengig av økonomisk støtte fra foreldrene eller annen nær familie. Et annet forhold som også har betydning når man nytter inntektsstatistikk til å vurdere studenters økonomiske levekår, er at utbetalt lån, som for eksempel studielån, ikke regnes som inntekt. Statistikkens inntektsbegrep vil dermed undervurdere de økonomiske ressursene studentene disponerer i studietiden.

Det er altså nødvendig å supplere opplysningene fra den registerbaserte inntekts- og formuesstatistikken med opplysninger fra egne spørreskjemaundersøkelser for å få et rimelig godt bilde av studentenes økonomiske levekår. Slike intervjuundersøkelser har naturligvis også sine mangler. Det er ikke alltid like lett å huske hvor stor inntekt man har hatt fra ulike kilder.

De opplysningene om studenters økonomiske levekår som er nyttet her, er innhentet gjennom en spørreundersøkelse om studenters levekår 1998 (Gulløy, Opdahl og Øyangen 1998) og Inntektsregisteret 1997. En analyse av opplysningene fra spørreskjemaet er tidligere publisert i en egen rapport (Lyngstad og Øyangen 1999). Opplysningene fra registeret ble koblet til senere og har derfor ikke tidligere vært publisert.

I det neste kapittelet skal vi beskrive studentenes individuelle inntekter ved hjelp av disse opplysningene. Men en students individuelle inntekt sier ikke alt om vedkommendes økonomiske situasjon. En del bor også sammen med samboer eller ektefelle som de deler utgiftene med. I slike tilfelle vil det også være viktig å vite litt om andre husholdningsmedlemmers inntekter. Den økonomiske situasjonen vil kunne være en helt annen for student som er gift med student enn for student som er gift med yrkesaktiv. Mens noen studenter har barn, er andre helt uten forsørgelsesbyrde. Dette må vi også ta hensyn til når vi skal sammenligne studenters økonomiske levekår. Vanligvis regner man med at det er visse «stordriftsfordeler» forbundet med å dele husholdning med en eller flere andre personer. Et par trenger ikke dobbelt så stor inntekt som en enslig for å ha samme materielle levestandard. I slike tilfeller beregner man vanligvis husholdningens *ekvivalentinntekt* eller inntekt pr. forbruksenhet. Husholdningens inntekt deles med kvadratroten av antallet personer i husholdningen. Dette innebærer for eksempel at en husholdning på to personer må ha ca. 1,4 ganger så høy inntekt som en enslig for å ha det like bra økonomisk.[2] I *"Formålet med dagens utdanningsstøtte gjennom Lånekassen"* i kapittel 4 skal vi se nærmere på den økonomiske situasjonen til studentenes husholdninger, og i de følgende kapittelene skal vi se på andre aspekter ved deres økonomiske situasjon: forbruk (kapittel 5), økonomiske problemer (kapittel 6), materiell standard (kapittel 7) og til sist deres gjeldsforhold (kapittel 8).

2. Det er denne ekvivalensskalaen som i dag benyttes i Statistisk sentralbyrås inntektsanalyser. Det er viktig å være klar over at også andre ekvivalensskalaer er i bruk og at valg av ekvivalensskala får konsekvenser for de beregnede inntektsforskjellene mellom store og små husholdninger. En tidligere mye benyttet skala (OECD-skalaen) forutsatte ikke like store stordriftsfordeler som den skalaen som benyttes nå (se fotnote 17).

3 Studentenes egne inntekter[3]

3.1 Studenter sammenlignet med andre unge

Ca. 100 000 i disponibel inntekt. Lavere enn for andre unge

Tabell 1.1 viser studentenes gjennomsnittlige disponible inntekt (inklusive utbetalt lån fra Statens lånekasse for utdanning) (se vedlegg C for definisjon av inntekt) sammenlignet med andre grupper unge. Vi ser at særlig unge yrkesaktive, men også unge trygdemottakere har høyere disponibel inntekt enn studentene. Et annet viktig trekk vi kan lese ut av tabellen, er at unge yrkesaktive menn har noe høyere inntekt enn unge yrkesaktive kvinner, mens det så å si ikke er forskjeller i inntektsnivå mellom kvinnelige og mannlige studenter. Unge kvinnelige trygdemottakere har noe høyere inntektsnivå enn unge mannlige trygdemottakere. Dette har trolig sammenheng med at mange kvinnelige trygdemottakere er enslige forsørgere og dermed skal forsørge barn i tillegg til seg sjølv. Innslaget av enslige forsørgere er betydelig mindre blant mannlige trygdemottakere.

Tabell 1.1: Gjennomsnittlig disponibel inntekt (inklusive studielån) for studenter og andre unge[1]. 1997. Kroner

	Kvinner	Menn
Studenter[2]	97 100	98 200
Unge yrkesaktive[3]	142 100	163 200
Unge trygdemottakere[4]	126 900	103 500

[1] Studenter uansett alder, andre unge 20-34 år.
[2] Studenter ved universiteter, vitenskapelige høgskoler og statlige høgskoler som studerte «minst halvparten av tiden si« i vårsemesteret 1998 (se Gulløy, Opdahl og Øyangen 1998; Lyngstad og Øyangen 1999). Tallene for studentene er altså hentet fra vedlegg B, ikke fra vedlegg A.
[3] Ikke-studenter som hadde yrkesinntekt større enn pensjonsinntekt og yrkesinntekt minst tilsvarende minstepensjon fra folketrygden for enslig.
[4] Ikke-studenter som hadde høyere skattbar inntekt fra folketrygden (pensjon, overgangsstønad, attføringspenger) enn yrkesinntekt.

Kilde: Studenters levekår 1998 og Inntektsregisteret 1997, Statistisk sentralbyrå

Et felles trekk ved stønadsmottakerne (studenter og trygdemottakere) er at de offentlige overføringene bidrar til at unge kvinner i større grad enn unge menn opprettholder de yrkesaktives inntektsnivå. Forskjellen mellom de yrkesaktives og stønadsmottakernes inntektsnivå er mindre blant unge kvinner enn blant unge menn. Dette bekreftes også av andre undersøkelser, for eksempel blant langtids arbeidsledige (Lyngstad og Roalsø 1997). På grunn av

3. Opplysningene om studentenes egne inntekter (inntektsnivå, inntektssammensetting og inntektsfordeling) er hentet fra Inntektsregisteret 1997 for utvalget til undersøkelsen om Studenters levekår 1998 (se vedlegg B). Inntektsopplysningene i vedlegg A er hentet direkte fra Inntektsregisteret 1997. I vedlegg A er definisjonen av student gjort på grunnlag av registeropplysninger om studiesituasjonen og er mindre streng enn definisjonen som er brukt i utvalgsundersøkelsen om Studenters levekår 1998. Der forsøker man i større grad å ekskludere passive studenter (se note 2 til tabell 1).

sitt høyere inntektsnivå som yrkesaktive, har menn mest å miste når de kommer i en situasjon der de er henvist til å leve på offentlige overføringer.

Hovedtyngden av studentene (58 pst.) hadde en disponibel inntekt under 100 000 kroner, 9 pst. hadde mer enn 150 000 kroner. I tabell 1.2 sammenlignes studentenes inntektsfordeling med inntektsfordelingen til andre unge. Først er alle unge 20-34 år fordelt på ti like store grupper (desiler) etter størrelsen på disponibel inntekt. Første desil er de 10 pst. av ungdommene som har lavest disponibel inntekt, tiende desil de 10 pst. med høyest inntekt. Tabellen viser hvor stor andel av henholdsvis studentene, de yrkesaktive og trygdemottakerne som befinner seg i hver desil-gruppe.

Tabell 1.2: Fordeling av disponibel inntekt (inklusive studielån) blant studenter og andre unge[1]. Andel personer innen gruppen som befinner seg i de tre laveste og i de tre høyeste desilgruppene.[5] 1997. Pst.

	1. - 3. desil	8. - 10. desil
Kvinner		
Studenter[2]	59	8
Unge yrkesaktive[3]	16	32
Unge trygdemottakere[4]	24	19
Menn		
Studenter[2]	56	7
Unge yrkesaktive[3]	11	48
Unge trygdemottakere[4]	45	4

Note 1 - 4, se noter til tabell 1.1
[5] 1. - 3. desil har disponibel inntekt under 99 216 kroner, 8. - 10. desil lik eller høyere enn 157 619 kroner.

Kilde: Studenters levekår 1998 og Inntektsregisteret 1997, Statistisk sentralbyrå

Nesten tre av fem studenter (59 pst. av kvinnelige og 56 pst. av mannlige studenter) befant seg i de laveste tretti pst. av inntektsfordelingen (1. - 3. desil), henholdsvis 8 og 7 pst. blant de 30 pst. unge med høyest inntekt (8. - 10. desil). Til sammenligning befant hver tredje (32 pst.) unge kvinnelige og hver andre (48 pst.) mannlige yrkesaktive i de tre høyeste inntektsdesilene. Unge trygdemottakere befant seg i en mellomstilling.

Ca. 54 000 kroner er inntekt av eget arbeid, ...

Den dominerende inntektskilden for ungdom er inntekt fra eget arbeid. I 1997 utgjorde yrkesinntekt 85 pst. av gjennomsnittlig samlet inntekt (eksklusive studielån) for alle 20-34 åringer. Overføringer av ulike slag utgjorde 13 pst. Resten (2 - 3 pst.) var kapitalinntekter. Men også blant studentene stammet to tredeler (66 pst.) av samlet inntekt fra eget arbeid, 30 pst. fra overføringer (se vedleggstabell 1.21).

Tabell 1.3: Inntektsregnskap for studenter og andre unge.[1] 1997. Pst. av samlet inntekt (eksklusive studielån)[5]

	Kvinner			Menn		
	Studenter[2]	Yrkesaktive[3]	Trygdemottakere[4]	Studenter[2]	Yrkesaktive[3]	Trygdemottakere[4]
Yrkesinntekt	62	88	8	71	94	9
+ Kapitalinntekt	4	1	1	6	3	2
+ Skattepliktige overføringer	11	4	63	6	2	77
+ Skattefrie overføringer	24	6	28	17	2	13
= Samlet inntekt	100	100	100	100	100	100

Note 1 - 4, se noter til tabell 1.1
[5] I inntektsstatistikken er mottatt studielån ikke regnet som inntekt. Det er det heller ikke i denne tabellen. Se definisjon av inntektsbegreper i vedlegg C.

Kilde: Studenters levekår 1998 og Inntektsregisteret 1997, Statistisk sentralbyrå

Inntekt fra eget arbeid betyr mindre for kvinnelige studenter enn for deres mannlige medstudenter. Mens kvinnelige studenter fikk 62 pst. av sin samlede inntekt i form av yrkesinntekt, utgjorde yrkesinntekten 71 pst. av mannlige studenters samlede inntekt. For de kvinnelige studentene betyr overføringene mer enn de gjør for mannlige studenter, henholdsvis 35 og 24 pst. av samlet inntekt.

Dette mønsteret gjentar seg blant unge yrkesaktive og unge trygdemottakere. Unge menn får en større del av inntektene fra eget arbeid, enn unge kvinner gjør. For unge kvinner betyr overføringene mer enn for unge menn. Yrkesinntekt betyr naturlig nok mer for unge yrkesaktives samlede inntekt enn for studentenes inntekt. For trygdemottakerne er overføringene den viktigste inntektskilden, og langt viktigere enn den er for studentene.

... ca. 25 000 kroner er overføringer, ...

Selv om overføringene utgjør 35 pst. av kvinnelige studenters samlede inntekt og bare 10 pst. av unge kvinnelige yrkesaktives samlede inntekt, betyr ikke det at studentene mottar tre ganger så mye som unge yrkesaktive. Vi må huske på at unge yrkesaktive har et noe høyere inntektsnivå enn studentene har.

Av tabell 1.4 ser vi at kvinnelige studenter og unge kvinnelige yrkesaktive mottar omtrent like mye i skattepliktige overføringer, rundt 9 000 kroner. [4] Dette er trolig først og fremst overføringer knyttet til forsørgelse av barn (mottatt barnebidrag, for studentene også overgangsstønad). Derimot mottar kvinnelige studenter noe mer i skattefrie overføringer enn sine yrkesaktive medsøstre. Stipendet fra Lånekassen (Statens lånekasse for utdanning) utgjør om lag to tredeler (66 pst.) eller 12 700 kroner av kvinnelige studenters skattefrie overføringer. Når forskjellen mellom det kvinnelige studenter og unge yrke-

4. Yrkesaktive kvinner har høyere skattepliktig inntekt enn kvinnelige studenter og betaler dermed også noe mer i skatt av sine skattepliktige overføringer. Nettoforskjellen er dermed noe større enn de 9 100 kroner - 8 500 kroner som framgår av tabell 4.

saktive kvinner mottar i skattefrie overføringer likevel ikke utgjør mer enn knapt 7 000 kroner (19 400 - 12 500 kroner), skyldes det blant annet at de yrkesaktive mottar langt mer barnetrygd enn kvinnelige studenter gjør, 9 800 mot 4 400 kroner.

Tabell 1.4: Registrerte overføringer for studenter og andre unge.[1] 1997. Gjennomsnitt i kroner

	Kvinner			Menn		
	Studenter[2]	Yrkesaktive[3]	Trygdemottakere[4]	Studenter[2]	Yrkesaktive[3]	Trygdemottakere[4]
+ Skattepliktige overføringer	9 100	8 500	86 700	5 100	4 300	94 100
+ Skattefrie overføringer[5]	19 400	12 500	38 500	14 200	4 400	15 800
= Sum overføringer	28 500	21 000	125 200	19 300	8 700	109 900

Note 1 - 4, se noter til tabell 1.1
[5] I inntektsstatistikken er mottatt studielån ikke regnet som inntekt. Det er det heller ikke i denne tabellen. Se definisjon av inntektsbegreper i vedlegg C.

Kilde: Studenters levekår 1998 og Inntektsregisteret 1997, Statistisk sentralbyrå

Forskjellen mellom de skattefrie overføringene mannlige studenter og unge mannlige yrkesaktive mottar, kan grovt sett forklares med det stipendet studentene mottar fra Lånekassen (12 500 kroner) (se vedleggstabell 1.21 og 1.25). Når mannlige trygdemottakere mottar omtrent like mye i skattefrie overføringer som mannlige studenter, henger det sammen med at trygdemottakerne mottar mer enn studentene i bostøtte, sosialhjelp, grunn- og hjelpestønad. Dette oppveier stipendet fra Lånekassen. Unge kvinnelige trygdemottakere mottar de samme skattefrie overføringene som mannlige trygdemottakere. I tillegg mottar de mer barnetrygd enn kvinnelige studenter, like mye som de siste mottar i alt i skattefrie overføringer, inklusive stipend fra Lånekassen. Alt i alt mottar unge kvinnelige trygdemottakere omtrent dobbelt så mye i skattefrie overføringer som kvinnelige studenter.

I tabell 1.3 og 1.4 holder vi utbetalt studielån utenfor når vi beskriver inntektssammensettingen for studenter og andre unge. For andre unge betyr ikke studielånet noe til eller fra (se vedleggstabell 1.23), men for studentene er dette en viktig kilde til livsopphold i studietiden, sev om ikke et lån kan betraktes som inntekt i økonomisk forstand. Et lån er heller å betrakte som negativ sparing. Det skal jo betales tilbake en gang.

... og nesten 30 000 kroner i studielån

Men for studentenes forbruksmuligheter i studietiden er studielånet viktig. I 1997 mottok studentene som var med i spørreundersøkelsen om Studenters levekår, i gjennomsnitt 29 300 kroner i studielån. Den samlede støtten fra Lånekassen (lån og stipend) var da på 42 000 kroner i gjennomsnitt og utgjorde 43 pst. av disponibel inntekt (inklusive studielån). Alt i alt hadde studentene da en disponibel inntekt (inklusive studielån) på 97 600 kroner i gjennomsnitt (se vedleggstabell 1.25).

Her er det viktig å huske at Lånekassen bare gir støtte for 10 måneder i året. I gjennomsnitt mottok altså studentene 4 200 pr. studiemåned i 1997.

Dette tilsvarte omtrent den maksimale støtten fra Lånekassen til enslig, hjemmeboende student i studieåret 1997-98. Den enslige, borteboende studenten kunne få 2 000 kroner mer. Bare et fåtall av studentene (8 pst.) bodde i foreldrehjemmet. De fleste hadde dermed rett på «borteboerstipendet». I tillegg hadde en god del studenter forsørgelsesbyrde (17 pst. hadde barn) og dermed rett på større støttebeløp enn enslige. Når gjennomsnittlig støttebeløp i 1997 likevel var såvidt lavt, skyldes det at en del studenter av ulike grunner ikke tok opp lån. Noen hadde ikke rett på lån i hele 1997[5], mens andre helt eller delvis unnlot å ta opp lån, selv om de etter reglene hadde rett til det. Derimot er det god grunn til å regne med at alle som hadde rett på stipend fra Lånekassen, søkte og fikk det. Det er imidlertid ikke alle som har rett på fullt stipend. De som bor hjemme hos foreldrene, får ikke «borteboerstipend» og enkelte får studiestøtten avkortet mot andre offentlige stønader.

I tillegg til de nesten 100 000 kroner i (registrert) disponibel inntekt (inklusive studielån) som studentene mottok i 1997, var det også en del som mottok uformelle kontantoverføringer eller gaver av ulike slag. Spørreundersøkelsen tyder på at studentene i gjennomsnitt mottok 5 000 - 10 000 kroner pr. år i overføringer fra foreldrene (Lyngstad og Øyangen 1999:26).[6] En del (18 pst.) av dem som fortsatt bodde hjemme hos foreldrene, slapp også å betale for kost og losji. Alt i alt ser det altså ut til at studentene hadde 100 000 - 110 000 kroner å rutte med i 1997, alt etter om vi holder oss til registrerte inntekter eller også forsøker å ta med uformelle, og dermed uregistrerte, overføringer fra foreldrene.

3.2 Ulike grupper av studenter

De yngste studentene har lavest disponibel inntekt, ...

I *"Et historisk perspektiv"* i kapittel 3.1 (jf. tabell 1.2) så vi at det er store inntektsforskjeller mellom studentene. Det er først og fremst de yngste studentene som har lave inntekter. Nesten tre av fire (72 pst.) kvinnelige studenter under 25 år tilhørte de 30 pst. unge med lavest disponibel inntekt (1. - 3. desil), to av tre (67 pst.) mannlige studenter i samme alder. I begge gruppene var det bare 2 pst. som tilhørte de 30 pst. unge med høyest inntekt (8. - 10. desil). Blant de eldste studentene (30 år og over) tilhørte en av tre 1. - 3. desil, 31 pst. av kvinnene og 32 pst. av mennene. Rundt én av fire tilhørte 8. - 10. desil, noe flere blant de kvinnelige studentene i denne aldersgruppen (29 pst.) enn blant mannlige studenter i samme alder (24 pst.) (se tabell 1.5).

5. En del av studentene i utvalget startet studiene høsten 1997 og hadde derfor bare rett på studiestøtte i høstsemesteret.
6. Forskjellen mellom inntektsnivå og forbruksnivå for enslige, aleneboende studenter (se *"Utfordringer og forventninger til utdanningsfinansieringen gjennom Lånekassen"* i kapittel 5) kan tyde på at den uformelle støtten fra foreldrene er for lavt anslått. Mens gjennomsnittlig disponibel inntekt (inklusive utbetalt studielån, men eksklusive overføringer fra foreldre) i 1997 er beregnet til ca. 90 000 kroner, er det årlige forbruket anslått til ca. 110 000 kroner. Anslaget over årlig forbruk er basert på opplysninger gitt våren 1998 om utgifter pr. uke, pr. måned, pr. semester eller pr. år for ulike varer og tjenester. Noe av forskjellen mellom forbruk og registrert inntekt kan dermed også skyldes denne faseforskyvningen. Forskjellen blir mindre jo eldre studentene er. For enslige, aleneboende studenter 30 år og over er inntekten og forbruket i gjennomsnitt like stort. Dette styrker antakelsen om at uformelle overføringer er en viktig grunn til at forbruket er høyere enn den registrerte inntekten. Andre undersøkelser tyder nettopp på at det er de yngste ungdommene som først og fremst mottar støtte fra foreldrene (Langsether 1993). En annen mulig forklaring er svart arbeid.

... og studiestøtten betyr mest for dem

I den yngste gruppen (under 25 år) utgjorde studiestøtten (lån og stipend fra Lånekassen) om lag halvparten av studentenes disponible inntekt. Studentene i alderen 25 - 29 år mottok like mye studiestøtte som de yngste (rundt 45 000 kroner), men støtten utgjorde en noe mindre andel av disponibel inntekt. Studenter som hadde fylt 30 år, mottok mindre studiestøtte enn de under 30, og den utgjorde en langt mindre andel av deres disponible inntekt, 17 pst. for kvinnelige og 23 pst. for mannlige studenter. I denne gruppen spiller yrkesinntekt og skattepliktige overføringer en vesentlig større rolle enn slike inntekter gjør blant de under 30 år (se vedleggstabell 1.25). Når de eldste studentene også mottar mer i skattefrie overføringer enn de yngre studentene, til tross for at de mottar mindre i stipend, har det sammenheng med at de eldre studentene i større grad enn de yngre har forsørgeransvar for barn og mottar ulike former for barnerelaterte overføringer, som for eksempel barnetrygd.

Tabell 1.5: Inntektsfordeling og inntektsnivå blant studenter etter alder og kjønn. Disponibel inntekt (inklusive studielån). 1997. Gjennomsnitt i kroner, pst. med lav inntekt, pst. med høy inntekt og studenters gjennomsnittsinntekt i pst. av andre unges inntekt

	Kvinner			Menn		
	Under 25 år	25 - 29 år	30 år og over	Under 25 år	25 - 29 år	30 år og over
Gjennomsnitt						
i kroner	84 800	106 800	124 900	88 100	102 800	132 400
som andel av andre unges inntekt[1]	89	86	89	82	69	77
Andel med						
lav inntekt[2]	72	49	31	67	45	32
høy inntekt[3]	2	8	29	2	7	24

[1] Studenters gjennomsnittlig disponibel inntekt (inklusive studielån) i pst. av andre unges (20-34 år) gjennomsnittlige disponible inntekt.
[2] Andel i vedkommende gruppe som tilhører de tre laveste desiler i en fordeling av disponibel inntekt blant alle unge 20-34 år.
[3] Andel i vedkommende gruppe som tilhører de tre høyeste inntektsdesiler i samme fordeling. Grovt sett kan en si at lavinntektsgruppen hadde under 100 000 kroner i disponibel inntekt, høyinntektsgruppen over 150 000 kroner.

Kilde: Studenters levekår 1998 og Inntektsregisteret 1997, Statistisk sentralbyrå

Enslige studenter har lav disponibel inntekt

Inntektens sammensetting og nivå varierer også med familiefase. Det er først og fremst enslige studenter og til en viss grad også studenter som lever i parforhold uten å ha barn, som har lav egen disponibel inntekt. To av tre (69 pst.) av enslige kvinnelige studenter og 61 pst. av enslige mannlige studenter befant seg i lavinntektsgruppen i den forstand at de tilhørte de tre laveste desilene i en inntektsfordeling blant alle unge 20-34 år. Men også de som levde i parforhold med barn var overrepresentert i lavinntektsgruppen (se vedleggstabell 1.26).

Tabell 1.6: Studiestøtte og andre skattefrie overføringer mottatt av studenter etter familiefase. 1997. Kroner og pst. av disponibel inntekt[1]

	Stipend	Studielån	Samlet studiestøtte		Disponibel inntekt[1]
	Kroner	Kroner	Kroner	Pst.	Kroner
Kvinner					
Enslige	12 600	30 500	43 100	50	86 600
Enslige forsørgere	3 500	16 700	20 300	13	157 400
Par uten barn	13 600	31 500	44 900	47	95 600
Par med barn	15 700	16 900	32 600	29	112 200
Menn					
Enslige	12 500	32 400	44 900	50	88 900
Enslige forsørgere	:	:	:	:	:
Par uten barn	12 500	33 200	45 700	40	112 900
Par med barn	12 900	22 500	35 500	28	127 400

[1] Disponibel inntekt inklusive utbetalt studielån

Kilde: Studenters levekår 1998 og Inntektsregisteret 1997, Statistisk sentralbyrå

Mange enslige forsørgere har høy inntekt, ...

Enslige forsørgere som studerer, har jevnt over høy disponibel inntekt sammenlignet med andre studenter, men også med andre unge. Bare 8 pst. av kvinnelige enslige forsørgere som studerte våren 1998, tilhørte lavinntektsgruppen, over halvparten (52 pst.) tilhørte høyinntektsgruppen (de tre høyeste desilene). Men her må vi ikke glemme at enslige forsørgere i motsetning til enslige også skal forsørge ett eller flere barn på sin inntekt, og at de i motsetning til en del studenter som lever i parforhold, ikke kan nyte godt av partnerens inntekter.

... og studiestøtten betyr lite for dem

Blant enslige og par uten barn utgjør studiestøtten 40 - 50 pst. av disponibel inntekt. Studenter med forsørgeransvar for barn mottar mindre i studiestøtte målt i kroner og i pst. av disponibel inntekt. Minst betyr studiestøtten for enslige forsørgere, 20 000 kroner eller 13 pst. av disponibel inntekt i 1997. Til gjengjeld mottok enslige forsørgere samme året over 120 000 kroner i andre former for skattepliktige og skattefrie overføringer. Dette har sammenheng med at utdanningsstøtten avkortes helt eller delvis mot en del av de ytelsene som enslige forsørgere kan få fra folketrygden.

Studenter i storby og på mindre tettsted omtrent like høy inntekt

Det er ingen vesentlige inntektsforskjeller mellom studenter som studerer i storby og de som studerer på mindre tettsteder. I gjennomsnitt hadde storbystudentene en disponibel inntekt (inklusive studielån) på 97 300 kroner i 1997, studenter på mindre steder hadde 95 400 kroner. 57 pst. av de som studerte i storby, tilhørte lavinntektsgruppen (de 30 pst. med lavest inntekt blant alle 20-

34 åringer), 62 pst. av storbystudentene. Dette bildet blir likevel noe annerledes når vi ser på kvinner og menn hver for seg.

Tre av fem kvinnelige studenter tilhører lavinntektsgruppen. Dette gjelder enten de studerer i storby eller på et mindre tettsted. Det er bare blant mannlige studenter at det er inntektsforskjeller å snakke om mellom de som studerer i storby og de som studerer på mindre steder.

Tabell 1.7: Inntektsfordeling og inntektsnivå blant studenter etter kjønn og studiested. Disponibel inntekt (inklusive studielån). 1997. Gjennomsnitt i kroner, pst. med lav inntekt[1] og pst. med høy inntekt[2]

	Kvinner			Menn		
	Storby	Regionalt tettsted	Mindre tettsted	Storby	Regionalt tettsted	Mindre tettsted
Gjennomsnitt						
i kroner	95 700	99 000	100 8003	99 400	103 500	85 800
Andel med						
lav inntekt[1]	59	58	60	55	50	66
høy inntekt[2]	8	10	7	7	6	6

[1] Andel i vedkommende gruppe som tilhører de tre laveste desiler i en fordeling av disponibel inntekt blant alle unge 20-34 år.
[2] Andel i vedkommende gruppe som tilhører de tre høyeste inntektsdesiler i samme fordeling. Grovt sett kan en si at lavinntektsgruppen hadde under 100 000 kroner i disponibel inntekt, høyinntektsgruppen over 150 000 kroner.
[3] Den høye gjennomsnittsinntekten for kvinnelige studenter på mindre tettsted skyldes at én student hadde en kapitalinntekt på over 2 millioner kroner. Dersom vi holder denne personen utenfor når vi beregner gjennomsnittlig disponibel inntekt, blir gjennomsnittet 7 000 kroner lavere.

Kilde: Studenters levekår 1998 og Inntektsregisteret 1997, Statistisk sentralbyrå

Studiestøtten betyr noe mer for de som studerer på mindre tettsteder, enn for de som studerer i storby. For mannlige studenter på mindre steder utgjorde studiestøtten 51 pst. av disponibel inntekt i 1997, for mannlige studenter i storby 44 pst. For kvinnelige studenter på mindre steder utgjorde studiestøtten nær 50 pst.[7] av disponibel inntekt, for kvinnelige studenter i storby bare 41 pst. (se vedleggstabell 1.29). Både for kvinner og menn gjelder det at de som studerer i storby, baserer seg på inntekt fra eget arbeid i større grad enn de som studerer på mindre steder. Blant storbystudentene oppgav 23 pst. av kvinnene og 21 pst. av mennene inntekt fra eget arbeid som hovedinntektskilde. Blant studentene på mindre steder var arbeidsinntekt hovedinntektskilde for 11 pst. av studentene, både de kvinnelige og de mannlige.

Hjemmeboende har to tredeler av inntekten til borteboende studenter

Studenter som fortsatt bor hjemme hos foreldrene, har oftere jobb ved siden av studiene enn de som har flyttet hjemmefra, og de oppgir oftere enn de borteboende at de jobber for å unngå å ta opp (fullt) studielån (Lyngstad og

7. 49 pst. hvis vi holder en ekstremverdi utenfor beregningene (se note 3 til tabell 7), ellers 45 pst.

Øyangen 1999). I gjennomsnitt er det likevel de som har flyttet hjemmefra, som har høyest yrkesinntekt, 54 800 kroner i gjennomsnitt i 1997 mot de hjemmeboendes 47 400 kroner. Til tross for dette oppgav nesten 46 pst. av de hjemmeboende studentene inntekt av eget arbeid som hovedinntektskilde vårsemesteret 1998, bare 15 pst. av de borteboende. Samtidig oppgav 80 pst. av de borteboende og 42 pst. av de hjemmeboende studiestøtten som viktigste inntektskilde (Lyngstad og Øyangen 1999: tabell A78 og A79). I 1997 mottok hjemmeboende studenter i gjennomsnitt 25 000 kroner i støtte fra Lånekassen, herav 3 000 kroner i stipend. Borteboende studenter mottok 43 500 kroner. Av dette utgjorde stipendet 13 400 kroner. Alt i alt hadde hjemmeboende studenter en disponibel inntekt (inklusive studielån) som utgjorde to tredeler av inntekten til borteboende studenter i 1997, henholdsvis 67 700 og 100 300 kroner i gjennomsnitt.

Støtte fra foreldrene betyr trolig lite

1 pst. av studentene som hadde flyttet hjemmefra og 9 pst. av de som fortsatt bodde hos foreldrene, oppgav pengestøtte fra foreldre som viktigste inntektskilde. Støtten fra foreldre er tidligere anslått til 5 000 - 10 000 kroner pr. år i gjennomsnitt.[8] I tillegg oppgav 4 pst. av de borteboende at pengestøtte fra ektefelle/samboer var hovedinntektskilden. Både hjemmeboende og borteboende studenter mottar nok også en del mer indirekte støtte fra andre husholdningsmedlemmer enn disse tallene skulle tilsi. De fleste studentene som bor hjemme, bor gratis. Bare 18 pst. betaler for seg (Lyngstad og Øyangen 1999: tabell A74). Mange studenter som har flyttet hjemmefra, er gifte eller samboende. 18 pst. av de gifte/samboende studentene med barn oppgav at pengestøtten fra ektefelle/samboer var hovedinntektskilde, 36 pst. at denne støtten var viktigste biinntektskilde (Lyngstad og Øyangen 1999: tabell A23). Men i tillegg til slik direkte pengestøtte vil det i mange parforhold (både i de med og i de uten barn) foregå en viss uformell omfordeling gjennom at den som har høyest inntekt betaler for en større andel av det felles forbruket, enn den som har lavere inntekt. I det følgende skal vi se litt nærmere på hvor mange av studentene som lever i parforhold hvor vi kan forvente at en slik indirekte omfordeling finner sted.

4 Husholdningsinntekt

Begge ektefeller/samboere yrkesaktive i ett av fire studentpar

Både blant kvinnelige og mannlige gifte eller samboende kvinnelige studenter med barn var flertallet av de ikke-studerende ektefellene eller samboerne i arbeid.[9] Bare 3 pst. av de kvinnelige studentene i denne gruppen hadde ektefelle/samboer som ikke arbeidet, 13 pst. av mennene. Noen av disse var kanskje hjemmeværende.

For å betraktes som *yrkesaktiv* er det ikke nok å ha hatt en tilfeldig jobb. Da må arbeidsforholdet være av en viss varighet eller ha et visst omfang. I statistikken er det vanlig å betrakte de som arbeider minst 10 timer pr. uke som yrkesaktive.[10] Det skal vi også gjøre her. Ektefellene/samboerne til de

8. Anslaget kan være noe for lavt (se fotnote 6).
9. Spørsmålet studentene ble stilt, lød slik: «Har ektefellen/samboeren din hatt inntektsgivende arbeid dette semesteret, altså våren 1998?»

gifte eller samboende studentene er ofte yrkesaktive, i den forstand at de jobber minst ti timer per uke, men det er også mange av de gifte/samboende studentene selv. I ett av fire studentpar[11] (26 pst.) var begge ektefellene/samboerne yrkesaktive våren 1998, i 16 pst. av studentparene var det ingen yrkesaktiv og i 58 pst. var bare en av ektefellene/samboerne yrkesaktiv. Mens de yngste studentene var overrepresentert i par uten yrkesaktive, var de eldste overrepresentert i par der begge var yrkesaktive (Lyngstad og Øyangen 1999: tabell A24).

I 78 pst. av studentparene var arbeidsinntekt den viktigste inntektskilden til minst en av ektefellene/samboerne, i 14 pst. var lån/stipend hovedinntektskilden for begge. Og som ventet: andelen som er mest avhengig av støtten fra Lånekassen, er høyest blant de yngste, mens andelen som i større grad baserer seg på inntekt fra eget arbeid, er høyest blant de eldste. 59 pst. av de eldste studentparene hadde en samlet arbeidsinntekt[12] på minst 200 000 kroner, bare 17 pst. av de yngste.

Gifte/samboende kvinnelige studenter har oftere yrkesaktiv ektefelle/samboer enn mannlige studenter som er samboende eller gift. Mennene lever oftere enn kvinnene i parforhold der enten ingen av ektefellene/samboerne er yrkesaktive eller bare den mannlige studenten er yrkesaktiv. Det er først og fremst de gifte/samboende kvinnelige studentene med barn som har yrkesaktiv ektefelle/samboer. To av tre (67 pst.) levde i 1998 i parforhold der bare ektefellen var yrkesaktiv. Blant de uten barn var også nesten halvparten (47 pst.) i denne situasjonen.

Blant gifte/samboende studenter jobber kvinnene mindre enn mennene, men de lever oftere enn de mannlige studentene sammen med en partner som er yrkesaktiv. Dette bidrar i sin tur til at det er langt flere kvinnelige enn mannlige gifte/samboende studenter som lever i husholdninger der husholdningen samlet sett har arbeidsinntekt av en viss størrelse. 58 pst. av gifte/samboende kvinnelige studenter med barn lever i parforhold der ektefellens/samboerens samlede arbeidsinntekt er på minst 20 000 kroner pr. måned. Bare 29 pst. av de mannlige studentene som lever i parforhold, er i samme situasjon.

Det er også verdt å merke seg, at mens det blant gifte/samboende kvinnelige studenter først og fremst er de som lever i par med barn at parets samlede arbeidsinntekt er på 20 000 kroner eller mer pr. måned, så er det blant de mannlige gifte/samboende studentene, først og fremst blant de uten barn at paret har en samlet arbeidsinntekt på dette nivået (Lyngstad og Øyangen 1999:30).

Ett av tre par med bruttoinntekt over 300 000 kroner

Ett av tre ektepar/samboerpar (32 pst.) med minst én student hadde våren 1998 en bruttoinntekt[13] på minst 300 000 kroner. De samme gruppene par med gifte/samboende studenter som har høy månedlig arbeidsinntekt, har naturlig nok også høy årlig bruttoinntekt. Andelen med en bruttoinntekt av

10. Jf. definisjonen av yrkesaktiv i levekårsundersøkelsene og i arbeidskraftundersøkelsene (AKU)
11. Med studentpar forstås her et ektepar eller samboerpar hvor minst en av de gifte/samboende er registrert som student.
12. Siden vi ikke har inntektsopplysninger fra Inntektsregisteret 1997 for intervjuobjektets ektefelle/samboer, baserer vi oss her på inntektsopplysningene som er innhentet gjennom intervjuet.

denne størrelsen var høyere blant eldre enn blant yngre, høyere blant par med barn enn blant par uten barn.

Støtten fra Lånekassen jevner ut noe av inntektsforskjellen mellom studentpar med høy og de med lav bruttoinntekt. For 83 pst. av gifte/samboende studenter som bodde i husholdninger med bruttoinntekt lavere enn 100 000 kroner, var støtten fra Lånekassen viktigste inntektskilde. 33 pst. av de i husholdninger med bruttoinntekt på 300 000 kroner eller mer oppgav Lånekassen som hovedinntektskilde. Selv om støtten fra Lånekassen virker utjevnende, er det altså en god del blant de med høy inntekt fra andre kilder, som mottar så stor støtte fra Lånekassen, at de betrakter den som viktigste inntektskilde (Lyngstad og Øyangen 1999:30).

De «egentlige» studenthusholdningene har lav husholdningsinntekt

I de ordinære inntekts- og formuesundersøkelsene samler man inn gode husholdningsopplysninger (hvem som bor i samme husholdning som hvem) gjennom intervju og gode inntektsopplysninger om alle husholdningsmedlemmene fra ulike registre. Ved hjelp av disse opplysningene kan man beregne husholdningens ekvivalentinntekt eller inntekt pr. forbruksenhet. Dette anses for å være et bedre mål for husholdningens og dermed det enkelte husholdningsmedlems økonomiske levekår enn de inntektsbegrep vi hittil har operert med (individuell disponibel inntekt, husholdningens bruttoinntekt). Ved å nytte dette inntektsbegrepet tar man i prinsippet hensyn til at det innebærer visse stordriftsfordeler at flere personer bor i samme husholdning.

Gjennom arbeidet med «Utjamningsmeldinga» (St.meld. nr. 50 1998-99) skilte man ut de husholdningene som mottok studielån i løpet av inntektsåret (1996) og der husholdningens hovedperson (hovedinntektstakeren) er student, i den forstand at han eller hun ikke er yrkestilknyttet[14] eller trygdemottaker[15]. På denne måten fikk man skilt ut de «egentlige studenthusholdningene», det vil si de som i hovedsak forsørger seg ved hjelp av studiestøtten.

Resultatene fra denne undersøkelsen (Epland 1999) viser at studenthusholdningene i gjennomsnitt hadde 89 000 kroner til disposisjon i 1996. I dette beløpet er utbetalt studielån inkludert. For å kunne sammenligne med andre grupper må vi beregne ekvivalentinntekten[16] (se over). Den utgjorde 78 500 kroner i 1996. Dette var noe mer enn enslige studenter hadde å rutte med (72 400 kroner), men langt mindre enn andre unge enslige. I gjennomsnitt hadde studenthusholdningene en ekvivalentinntekt tilsvarende to tredeler (66 pst.) av gjennomsnittsinntekten til alle enslige personer under 30 år (eksklusive studenter) (119 100 kroner), enslige studenter bare 61 pst.

13. Opplysninger innhentet gjennom intervjuet. Med bruttoinntekt menes her inntekt før fradrag og skatt er trukket fra. Lån og stipend fra Lånekassen er ikke regnet med. Vi vet ikke om studentene i utvalget har oppfattet spørsmålet slik at de skulle ta med både skattepliktige og skattefrie inntekter når de anslo størrelsen på sin egen og ektefellens/samboerens bruttoinntekt.
14. For å bli klassifisert som yrkestilknyttet må en person ha en yrkesinntekt (lønn og næringsinntekt) som er større enn folketrygdens minsteytelse til en enslig (minstepensjon). I 1996 var dette beløpet på 65 300 kroner.
15. I gruppen trygdemottakere inngår personer som har skattbare overføringer fra folketrygden som viktigste inntektskilde.
16. Her benyttes en ekvivalensskala der forbruksvekten = roten av antall husholdningsmedlemmer. Se imidlertid også fotnote 2 og 17.

Studenthusholdningene under ett fikk nesten tre firedeler (73 pst.) av sin disponible inntekt (inklusive studielån) i form av overføringer, inklusive stipend (25 600 kroner) og studielån (39 400 kroner) i 1996. Enslige studenter fikk bare 55 pst. av sin inntekt fra overføringer og studielån. Dette skyldes trolig at det er en del barnefamilier som mottar barnerelaterte overføringer (som for eksempel barnetrygd, overgangsstønad og forsørgerfradrag) blant de studenthusholdningene som ikke er enslige.

Tabell 1.8: Inntektsregnskap for studenthusholdninger[1], enslige studenter og for andre enslige under 30 år. 1996. Kroner

	Alle studenthusholdninger	Enslige studenter	Andre enslige under 30 år
	Kroner	Kroner	Kroner
Yrkesinntekt	25 000	20 800	142 800
+ Kapitalinntekt	2 200	1 100	2 000
+ Overføringer	25 600	17 700	14 100
= Samlet inntekt	52 800	39 600	159 000
- Skatt	3 300	2 300	39 900
+ Studielån	39 400	35 100	03
= Disponibel inntekt[2]	89 000	72 400	119 100

[1] Husholdninger som mottok studielån i løpet av inntektsåret (1996) og der husholdningens hovedperson (hovedinntektstakeren) er student, i den forstand at han eller hun ikke er yrkestilknyttet eller trygdemottaker (se fotnote 12 og 13).
[2] Egentlig: Inntekt etter skatt + studielån. Renteutgifter er ikke trukket fra. Boliginntekt, slik denne registreres i skatteligningen, er ikke lagt til (se vedlegg C).
[3] Det vil nok være en del som mottar studielån også i denne gruppen (jf. definisjonen av studenthusholdning) i note 1), men gjennomsnittsbeløpet er neppe særlig stort (jf. vedleggstabell 1.21). Siden vi ikke har opplysninger om beløpets størrelse, har vi forutsatt at denne gruppen ikke mottar studielån.

Kilde: Inntekts- og formuesundersøkelsen for husholdninger 1996, Statistisk sentralbyrå.

5 Forbruk

5.1 Forbruksnivå

I undersøkelsen om Studenters levekår 1998 ble studentene i utvalget stilt en rekke spørsmål om hvor mye penger de brukte pr. uke, pr. måned, pr. semester eller pr. år til ulike varer og tjenester. Disse opplysningene er her brukt til å anslå forbruksnivå og forbrukssammensetting for studenter. Forbrukstallene er imidlertid beheftet med stor grad av usikkerhet. Det må vi ta hensyn til, spesielt når vi sammenligner med andre grupper (Lyngstad og Øyangen 1999: 43).

Studenter har lavere forbruk enn andre unge, ..

I tabell 5.1 er likevel forskjellene mellom studentenes forbruk og forbruket til de gruppene vi sammenligner dem med, såvidt store og entydige, at vi må kunne stole på at tabellen, i hvert fall i grove trekk, gir et riktig bilde av forskjellen mellom studenters og andre gruppers forbruksnivå. Hovedkonklus-

jonen er at studentene i gjennomsnitt har et lavere forbruk enn andre grupper det er naturlig å sammenligne dem med. Enslige aleneboende studenter har et månedlig forbruk som tilsvarer om lag 110 000 kroner pr. år eller 45 000 - 50 000 kroner mindre enn alle enslige under 45 år. Også de andre studentgruppene har lavere forbruk enn tilsvarende grupper i befolkningen som helhet. Enslige forsørgere som studerer, har lavere forbruk enn enslige forsørgere generelt, studentpar uten barn lavere enn alle yngre par uten barn og studentpar med barn lavere enn alle par med små barn (se tabell 1.9, kolonne 1 og 3).

Tabell 1.9: Gjennomsnittlig forbruksutgift pr. husholdning og pr. forbruksenhet[1]. Studenter 1998 og alle 1996/1997. 1998-kroner[2]

	Studenter 1998			Alle 1996/1997	
	Pr. husholdning (1)	Pr. forbruksenhet (2)		Pr. husholdning (3)	Pr. forbruksenhet[3] (4)
Alle	157 700	120 700	Alle	233 100	155 400
Enslige, aleneboende	112 000	112 000	Enslige under 45 år	158 000	158 000
Enslige forsørgere	176 400	115 800	Enslige forsørgere	217 700	140 500
Par uten barn	196 000	137 900	Par uten barn 16-44 år	279 000	197 300
Par med barn	257 700	133 100	Par med barn 0-6 år	329 000	163 100

[1] Forbruksvekten er lik roten av antall husholdningsmedlemmer.
[2] Konsumprisindeksen januar 1998.
[3] For husholdningene som inngikk i Forbruksundersøkelsen 1996/1997 har det ikke vært mulig å beregne forbruksutgift pr. forbruksenhet for hver enkelt husholdning. I stedet er gjennomsnittlig forbruksvekt beregnet for hver gruppe av husholdninger, for eksempel for alle par med små barn, på grunnlag av gjennomsnittlig antall husholdningsmedlemmer i gruppen. Deretter er gruppens gjennomsnittsforbruk dividert med dens gjennomsnittlige forbruksvekt.

Kilde: Studenters levekår 1998 og Forbruksundersøkelsen 1996/1997, Statistisk sentralbyrå

Vi kan ikke uten videre tolke forbruksutgift pr. husholdning som et mål på husholdningens økonomiske velferd eller økonomiske levekår. Da må vi ta hensyn til at enpersonhusholdninger ikke trenger å bruke like mange penger som en flerpersonhusholdning for å ha det like bra, økonomisk sett. Kort sagt: Først når vi har beregnet husholdningens forbruk pr. forbruksenhet (se kolonne 2 og 4) er det meningsfullt å sammenligne ensliges forbruk med for eksempel enslige forsørgeres forbruk. Husholdningens forbruk pr. forbruksenhet (ekvivalent forbruk) beregner vi på samme måte som inntekt pr. forbruksenhet (ekvivalentinntekt).

... også når vi tar hensyn til at studentenes husholdninger er mindre

Barnefamiliene blant studentene har noe færre barn enn de barnefamiliene vi sammenligner dem med. Når vi beregner forbruksutgift pr. forbruksenhet, får vi også tatt hensyn til denne forskjellen. Vi ser at det fortsatt er betydelige forskjeller i forbruksnivå, også når vi har tatt hensyn til at flerpersonhusholdninger må bruke mer penger for å oppnå samme forbruksnivå eller økonomiske velferd som enpersonhusholdninger og sammenligner forbruksutgift pr. forbruksenhet (se tabell 1.9, kolonne 2 og 4). Størst er forskjellen mellom

studentpar uten barn og alle yngre par uten barn (ca. 60 000 kroner). Minst er forskjellen blant barnefamiliene. Enslige forsørgere som studerer, har en forbruksutgift pr. forbruksenhet som ligger ca. 25 000 kroner under gjennomsnittet for alle enslige forsørgere, studentpar med barn ca. 30 000 kroner under alle par med små barn.

Det ser også ut til at studenter som lever i par, har høyere forbruk pr. forbruksenhet (rundt 135 000 kroner) enn studenter som ikke lever i par (110 000 - 115 000 kroner) (se tabell 1.9, kolonne 2). Generelt i befolkningen har yngre enslige et noe høyere forbruk pr. forbruksenhet enn enslige forsørgere, omtrent på samme nivå som par med små barn. Yngre par uten barn kommer best ut (tabell 1.9, kolonne 4).

Sammenligninger av inntekt pr. forbruksenhet (ekvivalent forbruk) mellom husholdningstyper av ulik størrelse og sammensetting er imidlertid svært følsomme for hvilken ekvivalensskala (det vil si hvilke forutsetninger) som er valgt. Andre ekvivalensskalaer med andre forutsetninger om stordriftsfordeler ved at flere bor i samme husholdning og/eller om kostnader ved å ha barn, kan gi helt andre resultater. Hadde vi for eksempel benyttet OECD-skalaen, ville barnefamiliene ha kommet dårligst ut, både blant studentene og i den yngre del befolkningen som helhet. Det er nå vanlig å anta at OECD-skalaen med dagens forbrukssammensetting legger for liten vekt på stordriftsfordelene ved å bo flere personer i en og samme husholdning. Derfor er den etter hvert blitt erstattet av en annen og antatt riktigere skala.[17]

På grunn av usikkerheten som hefter ved valg av ekvivalensskala, er sammenligningen av forbruksnivået mellom grupper av studenter etter alder og studiested i tabell 1.10 gjort på to ulike måter. Innenfor hver av undergruppene sammenlignes gjennomsnittlige forbruksutgift pr. forbruksenhet (1) for alle ikke-hjemmeboende studenters husholdninger og (2) for enslige, aleneboende studenter. For de enslige studentene er gjennomsnittlig forbruksutgift pr. forbruksenhet uavhengig av valg av skala.

Tabell 1.10: Gjennomsnittlig forbruksutgift pr. forbruksenhet[1] for husholdninger med studenter etter alder og studiested. Alle husholdninger med studenter og enslige, aleneboende studenter. 1998. Kroner

	Alle	Alder			Studiested		
		Under 25 år	25-29 år	30 år o over	Storby	Regionalt tettsted	Mindre tettsted
Alle	120 700	112 300	130 200	131 900	124 800	116 200	107 500
Enslige	112 000	106 900	123 400	123 400	115 100	110 000	102 000

[1] Husholdningens forbruksvekt er lik roten av antall husholdningsmedlemmer.

Kilde: Studenters levekår 1998, Statistisk sentralbyrå

17. I OECD-skalaen teller første voksne i husholdningen 1, øvrige voksne 0,7 og hvert barn 0,5. I skalaen som benyttes i dette notatet, er husholdningens forbruksvekt lik roten av antall husholdningsmedlemmer. Barn teller likt med voksne, uansett barnets alder. Konsekvensen blir for eksempel at et par uten barn ifølge OECD-skalaen må ha et forbruk som er 1,7 ganger større en forbruket til en enslig for å oppnå samme økonomiske velferdsnivå. Etter den skalaen som er benyttet her, trenger paret bare å ha et forbruk som er ca. 1,4 ganger større enn forbruket til en enperson-husholdning for ha samme velferd.

De yngste har lavere forbruk enn de litt eldre studentene, ...

Vi ser at de yngste studentene har et langt lavere forbruk pr. forbruksenhet enn de som er noe eldre. Dette gjelder enten vi sammenligner husholdningene til alle studentene i vedkommende aldersgruppe eller vi begrenser oss til å sammenligne enslige, aleneboende studenter.

... og studenter i storby høyere enn de på mindre steder

Tabell 1.10 viser også at studenter i storby har et høyere forbruk enn studenter på mindre steder, og igjen gjelder dette både når vi sammenligner alle studenthusholdninger og når vi holder oss til de enslige, aleneboende studentene.

5.2 Forbrukets sammensetting

Studentene bruker mer på mat enn andre unge, ...

Enslige studenter bruker mer penger på mat enn andre enslige unge, men forskjellen er ikke så stor som tabell 1.11 tyder på. For studentene inkluderer tallet også andre «dagligvarer» enn mat. For alle unge under 45 år omfatter det bare mat. Slik spørsmålet var stilt i undersøkelsen av studenters levekår og forbruk, er det ikke mulig å skille utgifter til mat fra utgifter til andre dagligvarer. Det er heller ikke publisert tall for alle unge under 45 år, som gir oss mulighet til å si hvor mye de brukte på andre dagligvarer enn matvarer. Hvis vi forutsetter at andre «dagligvarer» er alle typer varer som man kan få kjøpt i en dagligvarebutikk (brus, rengjøringsmidler, toalettartikler, emballasje, enkelt husgeråd, aviser, sokker, undertøy, mv.) i tillegg til matvarer, så kan vi på grunnlag av tall fra forbruksundersøkelsene anslå at 4-5 pst. av total forbruksutgift til gjennomsnittshusholdningen gikk til slike varer. Selv om vi antar at studentene bruker det dobbelte av dette, 10 pst. av total forbruksutgift, til andre dagligvarer enn matvarer, ville de fortsatt bruke en høyere andel av sin totale forbruksutgift på mat enn det andre unge gjør.

... mindre til reiser og transport, ...

En annen viktig forskjell mellom enslige studenter og andre unge enslige er at studentene bruker en langt mindre andel av sine totale forbruksutgifter til reiser og transport enn andre unge gjør. Men igjen, forskjellen er ikke så stor som tabell 1.11 tyder på. Studentene ble ikke spurt om utgifter til kjøp av bil. For alle enslige under 45 år utgjorde posten kjøp av egne transportmidler vel sju pst. av total forbruksutgift. Men selv om vi forutsetter at de enslige studentene brukte en tilsvarende andel av sine totale forbruksutgifter til kjøp av bil, ville likevel den samlede utgiftsandelen til reiser og transport ligge godt under den tilsvarende andelen for alle enslige unge. Studenter med barn bruker derimot omtrent like stor andel av totalforbruket til transport som alle unge i samme livsfase.

Tabell 1.11: Andel av utgifter til matvarer, til bolig, til transport og til ferie og fritid i grupper av husholdninger etter familiefase. Studenter 1997-1998 og alle 1996-1997. Pst. av total forbruksutgift

	Matvarer[1]		Bolig[2]		Transport[3]		Ferie og fritid[4]	
	Studenter	Alle	Studenter	Alle	Studenter	Alle	Studenter	Alle
Enslige[5]	21	8	24	26	11	18	23	18
Enslige forsørgere	23	13	27	25	11	10	12	16
Par uten barn[6]	20	11	24	20	13	15	19	16
Par med små barn[7]	25	13	23	20	13	12	13	14

[1] For studentene: mat og andre dagligvarer.
[2] Utgifter til bolig, lys og brensel. I undersøkelsen om Studenters levekår 1998 ble det ikke skilt mellom renter og avdrag på boliglån. For studenter er derfor også avdrag på boliglån inkludert.
[3] Eksklusive kjøp av bil.
[4] Fritidssysler, restaurantbesøk og feriereiser.
[5] Alle enslige under 45 år. Studenter uansett alder.
[6] Alle par uten barn hvor eldste person er under 45 år. Studenter uansett alder.
[7] For studentene: par med barn uansett barnets alder.

Kilde: Studenters levekår 1998 og Forbruksundersøkelsen 1996-1997, Statistisk sentralbyrå

Studentene har lavere boutgifter enn andre unge, men mange grupper av studenter må bruke en høyere andel av sine totale forbruksutgifter på å bo enn tilsvarende grupper blant andre unge. Det eneste unntaket er enslige studenter. De har høyere boutgiftsbelastning enn andre unge enslige. Vi kommer tilbake til studentenes boforhold og boligøkonomi i *"Generelle ordninger i utdanningsstøtten"* i kapittel 7.

... og mer til ferie og fritid

Enslige studenter og andre enslige unge bruker omtrent like stor andel av totalforbruket på fritidssysler (9 pst.) (Lyngstad og Øyangen 1999:46). Men når vi også legger til restaurant- og kafebesøk og feriereiser, blir utgiftsandelen størst for studentene, 23 sammenlignet med 18 pst.. I dette tilfellet er forskjellene større mellom de ulike studentgruppene enn mellom de tilsvarende gruppene blant andre unge. Barnefamiliene blant studentene bruker bare 12-13 pst. av forbruket, og langt mindre enn de uten barn, på ferie og fritid. Blant alle unge er det mindre forskjell de ulike gruppene imellom når det gjelder utgiftsandelen som går til slike formål (se tabell 1.11).

5.3 Forbruksutvikling

I 1973-74 ble det gjennomført en forbruksundersøkelse for skoleungdom og studenter. Siden det også ble gjennomført en ordinær forbruksundersøkelse i 1973, betyr det at vi har mulighet til å sammenligne forbruksutviklingen for studenter og andre unge. Vi holder oss til enslige, aleneboende.

Studentene har hatt dårligere forbruksutvikling enn andre unge

For 25 år siden hadde enslige unge under 40 år et forbruksnivå som lå et sted mellom 17 og 24 pst. over enslige, aleneboende studenters forbruk. Mer presis kan vi dessverre ikke være, siden det ikke er publisert gjennomsnittstall for alle studenter fra undersøkelsen i 1973-74. Tallene fra den nye studentundersøkelsen 1998 og den generelle forbruksundersøkelsen 1996-97 kan tyde på at dette forholdstallet nå har økt til et sted i nærheten av 40 pst. (Lyngstad og Øyangen 1999: tabell 7.1).

Men sammenligningene halter. Studentundersøkelsen 1973-74 bygde på den metoden som benyttes i de generelle forbruksundersøkelsene (utgiftshefter). Tallene derfra skulle dermed være godt sammenlignbare med tallene fra den generelle forbruksundersøkelsen i 1973. Problemet er, som tidligere nevnt, at metoden som ble benyttet til å samle inn forbruksopplysninger i undersøkelsen om studenters levekår i 1998 (spørreskjemaspørsmål), avvek både fra den tidligere studentundersøkelsen og fra de generelle forbruksundersøkelsene, og at sammenligningene mellom studentenes forbruk i 1973-74 og i 1998 derfor er beheftet med stor grad av usikkerhet.

Konklusjonen må likevel bli at studentene har hatt en noe dårligere forbruksutvikling i løpet av de siste 25 år enn andre unge. Hvor mye dårligere, kan vi ikke si noe om.

Mens alle andre grupper har fått redusert matvareutgiftenes andel av total forbruksutgift, kan det se ut til at studentenes matvareandel ikke har blitt redusert. Alle enslige under 40 år brukte 14 pst. av total forbruksutgift til matvarer i 1973 (Statistisk sentralbyrå 1975a). I 1996-1997 var matvareandelen for enslige under 45 år[18] 8 pst.. Men for studentene kan det se ut til at matvareandelen har økt eller i beste fall at den ligger på omtrent samme nivå i 1997-98 som i 1973-74 (15 pst.). Studentene brukte i 1997-98 22 pst. av sine totale forbruksutgifter til «dagligvarer». Dette omfatter imidlertid noe mer enn utgifter til matvarer (se ovenfor). Mye av forskjellen (mellom de 15 og de 22 pst.) kan trolig forklares ved at andre «dagligvareutgifter» enn matvareutgifter er inkludert i 1998-tallet.

Mer til bolig, mindre til fritid enn for 25 år siden

Vi er på tryggere grunn når det gjelder boutgifter og utgifter til fritidssysler. Mens boutgiftsbelastningen har økt, har andelen av total forbruksutgift som går til fritidssysler, gått ned. I 1973-74 brukte enslige borteboende studenter (ved universiteter og vitenskapelige høgskoler) 15 pst. av sin totale forbruksutgift til boutgifter, i 1997-98 brukte enslige studenter 24 pst. Studentene bruker altså en større andel av sin totale forbruksutgift til boutgifter i dag enn for 25 år siden. Men også andre unge har opplevd en tilsvarende økning i boutgiftsandelen. I 1973 brukte enslige under 40 år i gjennomsnitt 13 pst. av sin totale forbruksutgift til bolig. I 1996-97 brukte enslige under 45 år 26 pst. av total forbruksutgift til samme formål (se tabell 1.11).

Mens boutgiftsandelen for studentene har økt, bruker de en stadig mindre andel på fritidssysler. I 1973-74 brukte borteboende ugifte studenter ved universiteter og vitenskapelige høgskoler 15 pst. av total forbruksutgift til fritidssysler (13 pst. for studentene ved andre høgskoler). I 1997-98 gikk bare 9 pst. av enslige aleneboende studenters forbruk til fritid. Og her ser det ikke ut til

18. I 1996/97 ble det benyttet en annen aldersinndeling i den publiserte statistikken enn i 1973.

at andre unge har fulgt samme mønster. I 1973 brukte i gjennomsnitt enslige under 40 år 10-11 pst. av sin samlede forbruksutgift på fritidssysler (Statistisk sentralbyrå 1975b). I 1996-97 brukte enslige under 45 år 9 pst. av total forbruksutgift til fritidsformål (Lyngstad og Øyangen 1999:44).

5.4 Regionale forskjeller i studenters forbruk

Studenter i storby betaler mest for bolig, ...

Enslige, aleneboende studenter i storby har i gjennomsnitt 13 000 kroner mer i årlig forbruksutgift enn de som bor og studerer på mindre tettsteder. Forskjellen kan bare delvis forklares ved at storbystudentene har høyere boutgifter. I tillegg bruker de også mer penger enn studenter på mindre steder på det man kanskje kan betegne som «luksusforbruk», det vil si på kafé- og restaurantbesøk og på feriereiser.

Tabell 1.12: Total forbruksutgift, boutgifter og boutgiftsbelastning[1] for enslige, aleneboende studenter etter studiested. 1998. Kroner og pst.

Studiested:	Total forbruksutgift Kroner	Boutgift Kroner	Boutgiftsbelastning[1] Pst.
Storby med omegn	115 100	27 300	24
Regionalt senter	110 000	24 800	23
Mindre tettsted	102 000	22 100	22

[1] Boutgifter i pst. av total boutgift

Kilde: Studenters levekår 1998, Statistisk sentralbyrå

... og bruker mest på uteliv og feriereiser

Av tabell 1.12 ser vi at boutgiftene til studenter i storby i gjennomsnitt er om lag 5 000 kroner høyere enn boutgiftene til studenter på mindre steder, og at boutgiftsbelastningen (beregnet som boutgiftenes andel av total forbruksutgift) er noe høyere. Men vi ser også at boutgiftene ikke kan forklare hele forskjellen (på 13 000 kroner) mellom de to gruppenes forbruksnivå. Resten av forskjellen kan i stor grad forklares ved at storbystudentene også bruker mer penger på kafé- og restaurantbesøk (3 000 kroner mer) og på feriereiser (2 000 kroner mer) enn de som studerer på mindre tettsteder (Lyngstad og Øyangen 1999:47).

6 Oslash;konomiske problemer

Få har problemer med løpende utgifter, ...

Bare et lite fåtall (4 pst.) av studentene rapporterer at de ofte har problemer med å klare sine løpende utgifter. Dette er omtrent som for annen ungdom (se tabell 1.13). Andelen varierer svært lite mellom ulike grupper av studenter. Bare blant enslige forsørgere som studerer, er det noe flere som ikke får pengene til å strekke til, men likevel færre enn blant enslige forsørgere flest. 15 pst. av de enslige forsørgerne i utvalget hadde ofte hatt problemer med å klare løpende utgifter (Lyngstad og Øyangen 1999: tabell A32), 21 pst. av alle enslige forsørgere var i samme situasjon (Statistisk sentralbyrå 1996).

Tabell 1.13: Andel med ulike typer betalingsproblemer. Kvinner og menn. Studenter 1998 og alle 20-34 år 1997. Pst.

	Studenter		Alle 20-34 år	
	Kvinner	Menn	Kvinner	Menn
Ofte problemer med løpende utgifter	5	3	3	4
Problemer med uforutsett regning på 3 000 kroner	37	29	35	24

Kilde: Studenters levekår 1998 og Levekårsundersøkelsen 1997, Statistisk sentralbyrå

... flere har problemer med uforutsette regninger, ...

Derimot er det hele 34 pst. av studentene som svarer at de ikke ville ha hatt mulighet til å klare en uforutsett regning på 3 000 kroner gjennom mesteparten av 1997. Blant alle unge 20-34 år var det 29 pst. som var i samme situasjon (Levekårsundersøkelsen 1997). Andelen kvinnelige studenter som ville ha fått problemer med en uforutsett regning, var større enn andelen mannlige studenter, og det var flere som hadde slike betalingsproblemer blant de yngste enn blant de eldre studentene. Mest markant er likevel forskjellen mellom enslige forsørgere og par. Blant enslige forsørgere ville halvparten (55 pst.) ikke greie en uforutsett regning på 3 000 kroner, blant gifte/samboende med og uten barn: vel én av fire (27 pst.) (Lyngstad og Øyangen 1999: tabell A32).

... men bare 1 pst. mottar sosialhjelp

Likevel er det bare 1 pst. av studentene som oppgir at de bor i husholdninger som har mottatt sosialhjelp i løpet av de siste 12 månedene.[19] Dette er noe lavere enn det som er tilfelle blant annen ungdom. Blant menn i aldersgruppen 16-24 år bodde 9 pst. i husholdninger som hadde mottatt sosialhjelp i 1995. 11 pst. av alle unge kvinner var i denne situasjonen (Statistisk sentralbyrå 1996).

Kriteriene for at studenter skal få sosialhjelp er svært strenge. Hovedregelen er at Lånekassen skal dekke utgifter til livsopphold i studieårets ti måneder og at sosialhjelp bare unntaksvis skal gis i denne perioden, fortrinnsvis da i form av lån (Sosial- og helsedepartementet 1998). Disse strenge reglene har ført til at sosialhjelp gis langt sjeldnere til studenter enn til annen ungdom. I den grad man betrakter det å motta sosialhjelp som en indikator på at vedkommende har alvorlige økonomiske problemer, vil dermed andelen sosialhjelpsmottakere undervurdere andelen studenter med alvorlige økonomiske problemer sammenlignet med annen ungdom.

19. Denne pst.andelen bygger på opplysninger fra Inntektsregisteret 1997, ikke på opplysninger fra spørreskjema, slik som i Lyngstad og Øyangen 1999.

7 Materiell standard

7.1 Bolig og boligstandard

Tre av fire studenter leier bolig

Studentene leier i større grad enn andre unge den boligen de bor i, og de fleste leier på det private markedet. Blant enslige studenter er eierandelen særlig lav, trolig ikke vesentlig høyere enn for 25 år siden. Blant gifte og samboende studenter har derimot eierandelen blitt en god del høyere i løpet av samme periode (Lyngstad og Øyangen 1999:36). Nesten tre av fire gifte/samboende studenter med barn eier i dag boligen de bor i, se tabell 1.14.

Tabell 1.14: Andel som eier boligen de bor i etter familiefase. Studenter våren 1998, alle 1995 og 1997. Pst.

	Studenter 1998	Alle	1995	1997
Enslige inntil 25 år	7	Enslige 16-24 år[1]	36	7
Enslige 25 år og eldre	17	Enslige 25-44 år	55	50
Par uten barn	30	Par uten barn	16-44 år	59
				63
Enslige forsørgere	43	Enslige forsørgere	61	70
Par med barn	72	Par med yngste barn 0-6 år	84	84

[1] Ikke hjemmeboende. I Levekårsundersøkelsen 1995 gjaldt boligopplysningene for denne gruppen i mange tilfelle foreldrenes bolig.

Kilde: Studenters levekår 1998, Levekårsundersøkelsen 1995 og Levekårsundersøkelsen 1997, Statistisk sentralbyrå

Både blant studentene og i befolkningen ellers er det de yngste enslige som skiller seg ut med lavest eierandel. Tabell 1.14 tyder på at eierandelen blant de yngste enslige er blitt sterkt redusert fra 1995 til 1997, slik at eierandelen blant alle enslige under 25 år i 1997 er den samme som blant studentene. Nedgangen er imidlertid ikke så dramatisk som tabellen tyder på. Tallet for 1995 er for høyt anslått, kanskje så mye som det dobbelte av hva det burde være (se Andersen 1998).

For resten av gruppene er tendensen den samme som for studentene, med en klart større andel eiere blant par med barn enn blant unge i andre familiefaser. Men for alle grupper unntatt enslige under 25 er eierandelen markert høyere enn blant studentene.

En forklaring på dette kan være inntektsnivået. Selv om de fleste studenter ikke lever bare på lånekassens ytelser, ligger deres inntektsnivå under gjennomsnittsinntekten i hele befolkningen. Levekårsundersøkelsene tyder på at husholdningens økonomi har fått større betydning for boligeie. Økningen i andelen selveiere har vært størst i de øvre inntektsklassene, mens det har vært en nedgang blant de med lavest inntekt (Andersen 1996). Vel så viktig er det nok imidlertid at studenter er i en fase i livet der mye ennå ikke er bestemt. De fleste vet for eksempel lite om hvor de kommer til å få seg jobb, og mange vet ikke hvor lenge de kommer til å bo på studiestedet. Derfor kan friheten og

fleksibiliteten ved det å leie ha vel så stor betydning som økonomiske aspekt for om studenter eier eller leier sin bolig.

Studenter har dårligere boligstandard enn andre unge, ...

Både i 1998 og i 1973-1974 var rundt 25 pst. av de enslige, borteboende studentene uten eget bad eller wc. Tallene er imidlertid ikke helt sammenlignbare. For 25 år siden betydde det at studentene hadde vaskestell på rommet og måtte dusje på skolen. Hybelvertens do fikk de nok lov til å bruke. For dagens studenter betyr det at de må dele bad og wc med en eller flere studenter på studentby.[20] Blant alle unge er bare 1-2 pst. i dag uten bad eller wc i boligen (Lyngstad og Øyangen 1999:38).

Også på andre måter bor studenter i boliger med dårligere standard enn andre unge. De bor oftere enn andre unge i bolig med fuktighet og råte og med kalde rom (se tabell 1.15), og de bor oftere trangt (se tabell 1.16).

Tabell 1.15: Andel som bor i bolig med kalde rom, og andel som bor i bolig med fuktighet og råte. Studenter 1998 og alle 1995. Pst.

	Studenter			Alle	
	Rom med fuktighet og råte	Kalde rom		Rom med fuktighet og råte	Kalde rom
Enslige inntil 25 år1	14	19	Enslige 16-24 år1	7	4
Enslige 25 år og eldre[1]	12	19	Enslige 25-44 år	7	3
Par uten barn	13	15	Par uten barn 16-44 år	5	5
Enslige forsørgere	13	16	Enslige forsørgere	8	5
Par med barn	10	15	Par med yngste barn 0-6 år	4	2

[1] Hjemmeboende er ikke inkludert

Kilde: Studenters levekår 1998 og Levekårsundersøkelsen 1995, Statistisk sentralbyrå

13 pst. av studentene bor i bolig med fuktighet eller råte i beboelsesrom og 17 pst. bor i bolig med oppholdsrom som er kalde eller vanskelige å varme opp. I befolkningen som helhet var det 2 pst. som bodde i boliger med kalde rom og 4 pst. i boliger med fuktighet og råte. Både blant studentene og blant de gruppene de sammenlignes med i tabell 15, er det relativt små forskjeller mellom personer i ulike familiefaser. Enslige har ikke vesentlig verre boforhold enn mer etablerte grupper.

... og de bor trangere

I overkant av en tredel (37 pst.) av studentene bodde trangt[21] våren 1998, mens hver tiende student bodde svært romslig[22]. Det er de unge og de enslige som i størst grad bor trangt. Blant studenter over 30 år er det halvparten så

20. I 1973-1974 ble de som delte bad med andre på studentby, talt med blant de som har eget bad, i 1998 ble de ikke det.
21. En person bor trangt dersom 1) personen bor alene og disponerer ett rom, eller 2) personen tilhører en flerpersonhusholdning som disponerer mindre enn ett rom pr. person. Som beboelsesrom regnes ikke kjøkken, bad, entre eller små rom under 6 m2.

mange som bor trangt som det er blant studenter under 25 (Lyngstad og Øyangen 1999: tabell A37). Enslige forsørgere og par uten barn skiller seg klart ut som de gruppene der andelen som bor trangt, er minst. Totalt sett er det flere mannlige enn kvinnelig studenter som bor trangt, men denne forskjellen er det menn i parforhold som skaper (se tabell 1.16). Dette kan ha sammenheng med at mannlige studenter er gift eller samboende med andre studenter, mens kvinnelige studenter i større grad har sysselsatte partnere (se *"Formålet med dagens utdanningsstøtte gjennom Lånekassen"* i kapittel 4). Blant enslige studenter er andelen som bor trangt, omtrent den samme for kvinner og menn.

Tabell 1.16: Andel studenter som bor trangt og andel studenter som bor romslig etter kjønn, alder og familiefase. 1998. Pst.

	Menn		Kvinner	
	Trangt	Svært romslig	Trangt	Svært romslig
Enslige under 25 år	54	9	56	9
Enslige 25-29	51	10	48	14
Enslige forsørgere	:	:	5	12
Par uten barn	15	9	10	12
Par med barn	31	6	23	6

: = tall kan ikke offentliggjøres

Kilde: Studenters levekår 1998, Statistisk sentralbyrå

Det er noe flere som bor trangt blant studenter enn blant alle unge, og det er færre som bor svært romslig. Andelen enslige studenter som bor trangt, er klart større enn blant alle enslige unge. Dette gjelder både om vi sammenligner med dem under 25 år (35 pst.) og dem i alderen 25 - 44 år (13 pst.). Det samme mønsteret kommer fram hvis vi ser på andelen som bor svært romslig i de samme gruppene. To av ti (19 pst.) av alle enslige mellom 16 og 24 år bor svært romslig. I gruppen enslige mellom 25 og 44 år bor om lag fire av ti (42 pst.) svært romslig.[23]

I dag har så å si alle studenter kokemuligheter i boligen (98 pst.). For 25 år siden hadde bare tre av fire enslige borteboende studenter eget kjøkken eller adgang kjøkken (Lyngstad og Øyangen 1999:38).

22. En person bor svært romslig dersom 1) personen bor alene og disponerer 3 rom eller mer, eller 2) personen tilhører en flerpersonhusholdning der det er minst 2 rom pr. person. Rom defineres på samme måte som over.
23. I undersøkelsen om Studenters levekår 1998 ble hjemmeboende studenter ikke stilt spørsmål om boforhold og bostandard, mens de hjemmeboende i de generelle levekårsundersøkelsene har svart på disse spørsmålene. Denne forskjellen gjør at det ikke er uproblematisk å sammenligne de yngste aldersgruppene i studentundersøkelsen og levekårsundersøkelsen med hverandre når det gjelder boligspørsmål. Men selv når vi sammenligner enslige, ikke-hjemmeboende i begge utvalg, er det en større andel av studentene enn av andre unge som bor trangt (Lyngstad og Øyangen 1999: figur 6.2).

7.2 Boutgifter

Studenter har, som vi har sett, jevnt over dårligere bostandard enn alle unge i befolkningen. Dette er ikke nødvendigvis et problem i seg selv, ettersom mange studenter er i en livssituasjon der store deler av fritiden ikke tilbringes i hjemmet. Mange prioriterer å bo billig fremfor å ha høy bostandard. Samtidig er det viktig å være klar over at for de aller fleste studenter er ikke dette et reelt valg. Hvis en student skal klare seg på studielån og stipend er det svært begrenset hvor mye de *kan* betale for å bo, og fortsatt ha penger igjen til andre formål. Spørsmålet blir da hvordan studentenes bostandard *og* boutgiftsbelastning står i forhold til hverandre sammenlignet med andre unge.

Studenter har lavere boutgifter enn andre unge, ...

Sammenlignet med hele befolkningen har studentene i gjennomsnitt om lag 12 000 kroner mindre i totale boutgifter inkludert lys og brensel.

Et problem som hefter ved denne sammenligningen, er at studentene ble spurt om å oppgi hvor mye de betaler i renter og avdrag på boliglån, og ikke ble spurt om å skille ut hvor mye av dette som var renter. I andre undersøkelser er det vanlig å betrakte renter på boliglån som boutgifter (det vil si: forbruk), mens avdrag på boliglån ikke regnes som forbruk, men som sparing. Dette innebærer at tallene for studentenes totale boutgifter inkluderer avdrag på boliglån, mens tallene for befolkningen som helhet ikke gjør det. Dette behøver imidlertid ikke ha så store konsekvenser for sammenligninger mellom gruppene. De aller fleste studenter er unge, og for unge mennesker med boliglån går trolig de månedlige innbetalingene til banken i stor grad til renter, i mindre grad til avdrag. Dessuten er det relativt få studenter som eier sin egen bolig.

Forskjellen mellom studenter og andre unge er størst blant enslige. Enslige studenter betaler i gjennomsnitt 26 000 kroner for å bo, mens alle enslige under 45 år gjennomsnittlig betaler 41 000 kroner (se tabell 1.17).

... men mange har høyere boutgiftsbelastning

Studentene som bor i flerpersonhusholdninger må i større grad enn enslige studenter konkurrere på det ordinære boligmarkedet. De nyter ikke i samme grad som enslige studenter godt av tilbudet om subsidierte boliger gjennom studentsamskipnadene. Både blant par uten barn, enslige forsørgere og par med barn er forskjellen mellom studentenes og andre unges boutgifter noe mindre enn blant enslige, og studentene i flerpersonhusholdninger har høyere boutgiftsbelastning enn de gruppene vi sammenligner dem med.

Tabell 1.17: Gjennomsnittlige totale boutgifter[1], og boutgiftsbelastning i pst. av totalt forbruk Studenter 1998 og alle 1996/1997. 1998-kroner[2] og pst..

	Student 1998			Forbruk 1996/1997	
	Kroner	Pst.		Kroner	Pst.
Alle	37 400	24	Alle	50 200	22
Enslige[3]	26 000	23	Enslige under 45 år3	41 100	26
Par uten barn	47 000	24	Par uten barn under 45 år	56 000	20
Enslige forsørgere	47 300	27	Enslige forsørgere	54 100	25
Par med barn	59 600	23	Par med yngste barn 0-6 år	66 600	20

[1] Inkluderer husleie, fellesutgifter, utgifter til lys og brensel og renter på boliglån. For studenter også avdrag på boliglån.
[2] Konsumprisindeksen for januar 1998.
[3] Aleneboende

Kilde: Studenters levekår 1998 og Forbruksundersøkelsen 1996/1997, Statistisk sentralbyrå

7.3 Varige forbruksgoder

Hver annen student eier eller disponerer bil, eldre studenter i større grad enn yngre. Dette er langt mindre enn for andre unge, først og fremst når man sammenligner de yngste studentene med jevnaldrende ikke-studenter.

En av to studenter har bil, to av tre PC

Til tross for et relativt lavt forbruksnivå sammenlignet med andre grupper er det mange studenter som eier varige forbruksgoder. En av fire studenter (25 pst.) eier sin egen bolig, nesten halvparten (45 pst.) eier eller disponerer bil og nesten to av tre (62 pst.) eier PC. I løpet av de siste 12 månedene før de ble intervjuet, hadde en av fire studenter (26 pst.) kjøpt TV, videospiller, radio, CD-spiller eller annet musikkanlegg, to av tre (67 pst.) hadde kjøpt eller fått innbo (møbler, lamper, golvtepper, pyntegjenstander) og en av fem (21 pst.) hadde kjøpt hvitevarer (kjøleskap, kombiskap, fryser, komfyr, mikrobølgeovn, vaskemaskin, tørketrommel) (Lyngstad og Øyangen 1999:47).

Det er uten videre klart at studentene i mindre grad enn andre unge eier egen bolig (se *"Generelle ordninger i utdanningsstøtten"* i kapittel 7.1) eller eier/disponerer bil (se tabell 1.18). Vanskeligere er det å avgjøre om de kommer bedre eller dårligere ut enn andre unge når det gjelder andre varige forbruksgoder.

Tabell 1.18: Andel personer som eier/disponerer bil i ulike aldersgrupper. Studenter 1998 og alle 20-34 år 1995. Pst.

	Studenter	Alle 20 - 34 år
Under 25 år	33	78
20-29 år	52	84
30 år og over	77	90

Kilde: Studenters levekår 1998 og Levekårsundersøkelsen 1995, Statistisk sentralbyrå

Det er grunn til å tro at studentene har en høy andel med PC og CD-spiller sammenlignet med andre grupper. Mediebruksundersøkelsene viser at ungdom og personer med høg utdanning er de ivrigste brukerne (Vaage 1999). Studentene er unge med høy utdanning. Vi må derfor regne med at de er blant de ivrigste brukerne. Dermed er det også god grunn til å regne med at eierandelen er høy, sammenlignet med andre grupper.

Det er trolig først og fremst de som eier egen bolig, og i hvert fall ikke hybelboere, som investerer i møbler og hvitevarer. Siden andelen selveiere er lav og andelen hybelboere er høy blant studentene, må vi regne med at de ikke har investert i hvitevarer eller møbler i samme grad som andre unge.

8 Studiegjeld

Vi har sett at det er store forskjeller mellom studenters inntekter og deres økonomiske tilpasning i studietiden. Noen tar opp fullt studielån, og må kanskje også arbeide ved siden av for å greie seg. Andre er mer forsiktige med å ta opp lån. Ved eget arbeid, og kanskje også ved hjelp av støtte fra foreldre eller samboer/ektefelle, forsøker de å unngå studielån eller i hvert fall begrense det mest mulig (se *"Et historisk perspektiv"* i kapittel 3 og 4).

I dette kapittelet skal vi undersøke hvilke konsekvenser disse forskjellene får. Hvem regner med å sitte igjen med høy gjeld etter endt studietid?

En av ti tar ikke opp studielån

På intervjutidspunktet (våren 1998) hadde studentene i gjennomsnitt 110 000 kroner i studiegjeld, og de regnet med at gjelden ville øke til 180 000 kroner før de ble ferdige. 11 pst. av studentene hadde på det tidspunktet ingen studiegjeld. De fleste av disse (9 pst.poeng) regnet heller ikke med å ta opp lån i Lånekassen i løpet av studietiden. Det var først og fremst de eldste studentene som ikke hadde og ikke regnet med å få studiegjeld. 30 pst. av studentene i aldersgruppen 30 år og over hadde ikke lån i Lånekassen våren 1998. Like mange regnet med at de heller ikke ville ta opp lån i løpet av studietiden (Lyngstad og Øyangen 1999: tabell A28 og A29).

Mannlige studenter hadde noe høyere studiegjeld på intervjutidspunktet enn kvinnelige studenter. De regnet også med å ende opp med et større lån. Dette har nok sammenheng med at mennene gjerne velger de lengste studiene. Men kanskje har det også å gjøre med at en del kvinnelige studenter med ansvar for barn i noen grad forsørges av ektefelle/samboer eller av det offentlige (enslige forsørgere). Bare tre pst. av enslige forsørgere og sju pst. av gifte/samboende kvinnelige studenter med barn regnet med å ha over 300 000 kroner i studiegjeld etter endt studium. Dette er færre enn for andre grupper (se tabell 1.19).

Tabell 1.19: Andel studenter som ikke regner med å ha gjeld i Lånekassen etter endt studium og andel som regner med å ha en gjeld på 300 000 kroner eller mer i grupper etter kjønn, familiefase og alder. 1998. Pst.

	Kvinner		Menn	
	Ingen gjeld	300 000 eller mer	Ingen gjeld	300 000 eller mer
Enslige under 25 år	5	15	5	14
Enslige 25-29 år	2	19	4	20
Enslige forsørgere	19	3	:	:
Par uten barn	8	16	4	16
Par med barn	23	7	22	16

: = Tall kan ikke offentliggjøres.

Kilde: Studenters levekår 1998, Statistisk sentralbyrå

Hjemmeboende studenter låner mindre enn de som har flyttet hjemmefra

Vi har tidligere sett (i *"Et historisk perspektiv"* i kapittel 3.2) at arbeid ved siden av studiene i stor grad er økonomisk motivert. En del studenter ønsker et større forbruk i løpet av studietiden enn støtten fra lånekassen gir grunnlag for. Andre ønsker å unngå å ta opp fullt lån, slik at ikke tilbakebetaling av studielån skal bli en for tung byrde når studiene er over. Blant enslige studenter har tre av fire hjemmeboende (74 pst.) studiegjeld, 94 pst. av de borteboende (Lyngstad og Øyangen 1999: tabell A75).

En del mottar imidlertid også mer støtte fra Lånekassen enn de bruker opp i løpet av studieåret. Blant de 79 pst. studentene som hadde støtte fra Lånekassen som hovedinntektskilde eller viktigste biinntektskilde vårsemesteret 1998 (Lyngstad og Øyangen 1999: tabell A19), regnet en av fem med at de ikke ville bruke opp hele beløpet (Gulløy, Opdahl og Øyangen 1998). Dette gjelder først og fremst hjemmeboende studenter. Bare halvparten av de hjemmeboende studentene som mottok studielån våren 1998, regnet med å bruke opp hele beløpet. Fire av fem borteboende med lån svarte det samme (Lyngstad og Øyangen 1999: 59).

Mange par med høy bruttoinntekt har ikke studiegjeld

Mange samboende og gifte studenter med barn (23 pst.) har ikke studiegjeld (se tabell 1.19). I de fleste av disse tilfellene har heller ikke samboeren/ektefellen studiegjeld. I hvert femte par med barn (20 pst.) i utvalget har verken studenten som ble intervjuet, eller samboeren/ektefellen studiegjeld.

Det er først og fremst gifte/samboende studenter med høy brutto husholdningsinntekt som ikke har studiegjeld. 26 pst. av alle gifte/samboende studenter (både de med og de uten barn) med 300 000 kroner eller mer i brutto husholdningsinntekt, var i den situasjonen at verken de eller ektefellen/samboeren hadde studiegjeld. Blant de med mindre enn 200 000 kroner i brutto husholdningsinntekt, var bare 3 pst. i samme gunstige situasjon (Lyngstad og Øyangen 1999:32).

28 pst. av studentparene[24] i den eldste aldersgruppen hadde ingen studiegjeld, 4 pst. i den yngste gruppen. Andelen med stor studiegjeld var høyest i

mellomgruppen (25 - 29 år). 23 pst. av disse studentparene hadde 400 000 kroner eller mer i studiegjeld (Lyngstad og Øyangen 1999: tabell A30). De har studert lenge nok til å ha akkumulert en betydelig gjeld, og ennå har ikke ektefellen/samboeren jobbet lenge nok til å få betalt særlig ned på sin del av gjelden.

En del av studentparene (36 pst.) har boliglån i tillegg til studielån. Bare 4 pst. er helt uten gjeld, det være seg studiegjeld eller boliggjeld. Over halvparten (52 pst.) har bare studielån, mens 7 pst. har bare boliglån. Det er først og fremst den eldste gruppen som har boliglån som eneste lån (19 pst.) og boliglån i kombinasjon med studielån (49 pst.) (Lyngstad og Øyangen 1999: tabell A31).

Studenter i storby låner mer enn de på mindre steder

I *"Et historisk perspektiv"* i kapittel 3.2 så vi at studenter på mindre tettsteder var mer avhengig av støtten fra Lånekassen enn studenter i storby. Likevel er det storbystudentene som har størst studiegjeld. Mens de regner med å ha nær 200 000 kroner i studiegjeld ved endt studium, regner studentene på mindre tettsteder med å ha vel 150 000 kroner i gjeld (Lyngstad og Øyangen 1999: tabell A29, jf. A28). Dette har nok sammenheng med at hovedtyngden av studenter i storby (63 pst.) studerer ved et universitet og dermed har relativt lang studietid sammenlignet med studenter ved statlige høyskoler, som utgjør 88 pst. av studentene på mindre tettsteder. Men kanskje er det også en indikasjon på at studenter i storby i større grad enn studenter på mindre steder må ta opp fullt studielån og arbeide ved siden av studiene for å klare sine utgifter?

Litteraturliste

Andersen, Arne (1996): Har utjevningen stoppet opp? *Samfunnsspeilet* 1996,1, Statistisk sentralbyrå.

Andersen, Arne (1998): Unge i boligmarkedet: Etablerer seg senere, men ikke dårligere, *Samfunnsspeilet* 1998, 4, Statistisk sentralbyrå.

Epland, Jon (1998): *Inntekt etter skatt. Revisjon av inntektsregnskapet i inntekts- og formuesundersøkelsen for husholdninger*, Notater 98/43, Statistisk sentralbyrå.

Epland, Jon (1999): Tillegg til Rapport 98/17: *Endringer i fordelingen av husholdningsinntekt. 1986-1996*, i Eva Birkeland (red.): *Forskjeller i levekår. Hefte 1: Inntekt*, Notater 99/32, Statistisk sentralbyrå.

Gulløy, Elisabeth, Stein Opdahl og Irene Øyangen (1989): *Levekår og forbruk blant studenter 1998. Hovedresultater og dokumentasjon*, Notater 98/79, Statistisk sentralbyrå.

Langsether, Åsmund (1993): *Arv, gaver og levekår*, INAS-rapport 93:4, Institutt for sosialforskning, Oslo.

Lyngstad, Jan og Kari-Mette Roalsø (1997): *Langtidsarbeidslediges inntekter og økonomiske levekår*, Rapporter 97/13, Statistisk sentralbyrå.

Lyngstad, Jan og Irene Øyangen (1999): *Sjung om studentens lyckliga dar. Studenters levekår 1998*, Rapporter 99/15, Statistisk sentralbyrå.

NOU (1996:13): *Offentlige overføringer til barnefamiliene*, Barne- og familiedepartementet, Oslo: Akademika.

24. Med studentpar menes her et par der intervjuobjektet (IO) er student. Ektefelle/samboer kan også være student, men trenger ikke være det.

Sosial- og helsedepartementet (1998): *Stønad til livsopphold, § 5-1*, Rundskriv I-45/98.

Statistisk sentralbyrå (1975a): *Forbruksundersøkelse 1973*, NOS A 705.

Statistisk sentralbyrå (1975b): *Forbruksundersøkelse for skoleungdom og studenter 1973-1974*, NOS A 717.

Statistisk sentralbyrå (1976): *Forbruk blant skoleungdom og studenter 1973-1974*, Statistiske analyser nr. 25.

Statistisk sentralbyrå (1996): *Levekårsundersøkelsen 1995*, NOS C 301.

Statistisk sentralbyrå (1998): *Levekårsundersøkelsen, 1997. Boforhold, organisasjonsliv, fritid og vold i Ukens statistikk 23/98.*

St. meld. nr. 50 (1998-99): *Utjamningsmeldinga. Om fordeling av inntekt og levekår i Norge*, Sosial- og helsedepartementet.

Vaage, Odd Frank (1999): *Norsk mediebarometer 1998*, Statistiske analyser 31, Statistisk sentralbyrå.

Vedlegg A

Inntektsopplysninger fra Inntektsregisteret 1997 for personer 20-34 år

Tabell 1.20: Andelen bosatte personer 20-34 år i desilgrupper for «disponibel inntekt» etter kjønn og sosio-økonomisk status. 1997. Andelen personer i ulike inntektsklasser

	Alle		Kvinner					Menn			
Desil-gruppe	100	Alle	Studenter[1]	Yrkesaktive[2]	Trygdede[3]	Andre	Alle	Studenter[1]	Yrkesaktive[2]	Trygdede[3]	Andre
1	10	11,1	9,4	0,4	2,8	57,2	9,0	13,4	0,8	5,6	61,8
2	10	11,5	19,7	6,2	7,0	25,0	8,6	18,5	5,1	12,5	19,3
3	10	11,8	23,8	9,1	13,7	8,8	8,2	19,4	5,4	27,3	7,7
4	10	11,9	16,8	12,3	16,6	3,3	8,2	15,3	6,8	23,5	3,5
5	10	11,4	9,8	13,9	15,7	1,6	8,7	9,5	9,2	15,6	1,7
6	10	10,5	6,4	13,7	14,1	1,1	9,5	6,7	11,2	7,8	1,3
7	10	9,5	4,9	12,9	11,0	0,9	10,5	5,2	13,1	3,6	1,1
8	10	8,6	4,0	11,9	8,6	0,8	11,4	4,5	14,5	1,9	1,2
9	10	7,7	3,1	10,9	6,7	0,7	12,2	3,7	15,9	1,3	1,1
10	10	6,1	2,2	8,8	3,9	0,7	13,8	3,6	18,0	0,9	1,4
Alle	100	100,1	100,1	100,1	100,1	100,1	100,1	99,8	100,0	100,0	100,1
Antall per-soner	976087	478867	79188	286123	37539	76017	497220	66994	362479	16733	51014

Desilgrense-verdier. 1997											
1	52926										
2	81134										
3	99216										
4	115234										
5	129772										
6	143520										
7	157619										
8	173928										
9	199091										

[1] Registrerte studenter.
[2] Ikke-studenter som har yrkesinntekt større enn pensjonsinntekt og minst like stor som minstepensjon for enslig fra folketrygda.
[3] Ikke-studenter som hadde høyere skattbar inntekt fra folketrygda (pensjon, overgangsstønad, attføringspenger) enn yrkesinntekt.

Tabell 1.21: Inntektsregnskap for alle personer 20-34 år etter kjønn og «sosio-økonomisk status». 1997. Kroner

	Alle		Kvinner					Menn			
	Alle		Studenter[1]	Yrkesaktive[2]	Trygdede[3]	Andre	Alle	Studenter[1]	Yrkesaktive[2]	Trygdede[3]	Andre
Yrkesinntekt	151644	117843	65383	172315	11517	19965	184198	79341	234483	10548	21560
Kapitalinntekt	4385	2620	3184	2509	1665	2923	6085	3716	6703	2325	6037
Skattepliktige overføringer	10280	13473	7172	8477	86654	2706	7205	4062	4315	94131	3355
Skattefrie overføringer	12314	17438	16880	12530	38549	26066	7379	11745	4393	15806	20098
Samlet inntekt	178623	151374	92620	195832	138386	51659	204867	98864	249894	122811	51049
Skattmv.	43359	31042	14752	45867	7574	3803	55220	19569	70692	14780	5372
Inntekt etter skatt	135265	120332	77868	149965	130812	47856	149646	79296	179202	108031	45678
Renter mv.	9839	6376	2542	8949	5512	1111	13175	3694	16864	5102	2063
Inntekt etter skatt og renter	125425	113956	75326	141016	125300	46745	136471	75602	162338	102929	43615
Studielån	5731	3082	27188	1077	1566	6193	5237	27452	872	619	8591
Disponibel inntekt	131156	117038	102514	142093	126866	52938	141708	103054	163210	103548	52206
Stipend	2705	3082	11688	496	438	5155	2341	10453	399	265	6170
Barnetrygd	5840	9872	3122	9762	19610	12505	1957	491	2451	1572	504
Bostøtte	243	379	193	113	3269	149	111	33	32	1711	247
Sosialhjelp	1798	1468	335	337	6451	4444	2115	480	647	7412	12956
Hjelpestønad	70	66	16	9	731	8	74	19	8	1922	13
Grunnstønad	151	159	115	91	957	66	144	99	74	2116	58
Antall personer	976087	478867	79188	286123	37539	76017	497220	66994	362479	16733	51014

[1] Registrerte studenter.
[2] Ikke-studenter som har yrkesinntekt større enn pensjonsinntekt og minst like stor som minstepensjon for enslig fra folketrygda.
[3] Ikke-studenter som hadde høyere skattbar inntekt fra folketrygda (pensjon, overgangsstønad, attføringspenger) enn yrkesinntekt.

Tabell 1.22: Andelen bosattte personer 20-34 år (eksklusive studenter[1]) i ulike inntektsklasser for «disponibel inntekt», etter kjønn og alder. 1997. Pst.

	Alle		Kvinner				Menn		
		Alle	20-24 år	25-29 år	30-34 år	Alle	20-24 år	25-29 år	30-34 år
1	9,8	11,4	18,4	9,7	8,8	8,3	18,3	5,4	4,3
2	8,4	9,8	17,6	8,2	6,6	7,0	14,6	5,1	3,8
3	7,9	9,5	14,9	8,9	6,6	6,5	11,1	5,7	4,2
4	8,9	11,0	14,6	11,4	8,4	7,0	10,1	6,8	5,2
5	10,1	11,7	12,7	13,1	9,8	8,5	10,2	9,0	7,0
6	10,6	11,4	8,9	13,6	10,8	9,9	9,4	11,2	9,1
7	10,9	10,4	5,8	12,1	11,7	11,3	8,6	13,2	11,4
8	11,0	9,5	3,8	10,0	12,4	12,5	7,6	14,5	13,9
9	11,2	8,6	2,4	8,1	12,9	13,6	6,2	15,2	16,8
10	11,3	6,8	1,1	5,0	12,1	15,4	3,9	13,9	24,3
Alle	100,1	100,1	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
Antall personer	829905	399679	95977	146455	157247	430226	109734	153306	167186

[1] Registrerte studenter

Tabell 1.23: Inntektsregnskap for personer 20-34 år (eksklusive studenter[1]) etter kjønn og alder. 1997. Kroner

	Alle		Kvinner				Menn		
	Alle		20-24 år	25-29 år	30-34 år	Alle	20-24 år	25-29 år	30-34 år
Yrkesinntekt	165712	128236	89904	133986	146277	200526	127003	205264	244439
Kapitalinntekt	4554	2509	1045	2333	3566	6454	1391	4783	11308
Skattepliktig overføringer	11079	14722	10938	14936	16833	7695	6918	7510	8373
Skattefrie overføringer	11924	17548	12498	15312	22713	6699	5936	6382	7490
Samlet inntekt	193268	163015	114385	166567	189389	221373	141248	223939	271611
Skattmv.	48009	34270	21931	35738	40433	60772	33584	60540	78830
Inntekt etter skatt	145259	128745	92454	130828	148956	160601	107665	163399	192781
Renter mv.	11032	7135	2717	7785	9227	14651	4720	14918	20925
Inntekt etter skatt og renter	134228	121610	89737	123044	139729	145950	102944	148481	171855
Studielån	1931	2096	5826	1542	334	1777	4312	1581	294
Disponibel inntekt	136158	123706	95562	124586	140064	147727	107256	150062	172149
Stipend	1222	1377	3829	1028	206	1078	2531	1007	190
Barnetrygd	6531	11209	3454	9557	17481	2186	525	2204	3259
Bostøtte	264	416	296	426	480	123	74	110	168
Sosialhjelp	2044	1693	2654	1513	1273	2370	2386	2282	2440
Hjelpestønad	80	76	89	64	80	83	106	75	75
Grunnstønad	159	168	151	153	191	151	151	140	161
Antall personer	829905	399679	95977	146455	157247	430226	109734	153306	167186

[1] Registrerte studenter

Vedlegg B

Inntektsopplysninger fra Inntektsregisteret 1997 for utvalget til Studenters levekår 1998

Tabell 1.24: Fordeling av studenter i desilgrupper for «disponibel inntekt« etter kjønn og alder. 1997. Pst. av personene i gruppen i vedkommende desilgruppe.

	Alle		Kvinner				Menn		
	Alle		20-24 år	25-29 år	30 år og over	Alle	20-24 år	25-29 år	30 år og over
Alle	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Desilgrp.: [1]									
1	13,1	12,6	16,1	6,5	8,9	13,9	19,0	8,0	6,2
2	21,4	21,8	26,2	18,5	11,3	21,0	25,9	15,0	14,8
3	22,8	24,3	29,6	23,6	8,2	20,6	21,8	22,2	11,4
4	17,1	15,1	14,4	18,2	13,8	19,8	18,2	24,5	14,9
5	9,0	8,2	6,0	10,9	12,2	10,0	8,1	13,2	10,5
6	5,2	5,4	3,5	8,0	8,5	5,0	2,9	7,1	8,9
7	3,7	4,2	2,2	6,1	8,1	3,1	1,9	2,8	9,4
8	3,1	3,2	1,1	2,7	10,8	3,1	1,5	3,8	8,3
9	3,0	3,7	0,5	4,0	13,8	1,9	0,6	2,7	5,8
10	1,5	1,4	0,5	1,6	4,4	1,6	0,3	0,8	9,9

[1] Desilgruppene baseres på fordelingen blant alle personer 20-34 år (inklusive studentene). Se vedlegg A, tabell A1.

Tabell 1.25: Inntektsregnskap for studenter etter kjønn og alder. 1997. Kroner

	Alle		Kvinner				Menn		
Inntektsregn-skap:	Alle		20-24 år	25-29 år	30 år og over	Alle	20-24 år	25-29 år	30 år og over
Yrkesinntekt	54 192	50 745	41 727	54 148	75 802	59 044	43 308	65 975	112 555
+ Kapitalinntekt	3 856	2 972	1 404	6 500	3 701	5 101	7 236	1 957	3 791
+ Skattepliktige overføringer	7 444	9 086	2 629	8 634	30 594	5 132	1 640	4 211	23 652
+ Skattefrie overføringer	17 234	19 381	15 165	23 194	28 352	14 214	12 537	15 303	18 969
= Samlet inntekt	82 726	82 183	60 926	92 476	138 449	83 491	64 721	87 445	158 968
- Skatt etc.	12 367	11 003	6 945	12 775	21 980	14 286	9 059	14 657	37 281
= Inntekt etter skatt	70 360	71 181	53 980	79 702	116 470	69 204	55 662	72 788	121 687
- Renteutgifter etc.	2 106	1 858	474	2 154	5 980	2 456	614	2 958	9 552
= Inntekt etter skatt - rent-eutgifter	68 254	69 323	53 506	77 548	110 489	66 749	55 049	69 830	112 135
+ Studielån	29 314	27 771	31 334	29 241	14 396	31 485	33 036	33 016	20 234
= «Disponibel inntekt«	97 568	97 094	84 840	106 789	124 885	98 234	88 084	102 845	132 370
Enkeltkomponenter[1]:									
Stipend fra Lånekassen	12 624	12 731	13 525	15 066	7 272	12 473	12 245	13 935	9 571
Barnetrygd	2 802	4 384	581	4 770	16 250	575	63	594	2 874
Bostøtte	269	381	189	361	1 030	110	0	19	865
Sosialhjelp	409	145	98	257	158	782	125	550	4 420

[1] Inkludert i skattefrie overføringer.

Tabell 1.26: Fordeling av studenter i desilgrupper for «disponibel inntekt« etter kjønn og familiefase. 1997. Pst. av personene i gruppen i vedkommende desilgruppe.

	Alle		Kvinner					Menn			
	Alle		Enslige	Enslige forsørgere	Par uten barn	Par med barn	Alle	Enslige	Enslige forsørgere	Par uten barn	Par med barn
Alle	100	100	100	100	100	100	100	100		100	100
Desil grp.:[1]											
1	13,1	12,6	15,6	3,7	9,0	11,2	13,9	16,8		8,6	5,9
2	21,4	21,8	24,5	2,9	25,2	14,1	21,0	23,3		18,6	10,9
3	22,8	24,3	28,7	1,6	27,9	12,4	20,6	21,3		20,1	18,3
4	17,1	15,1	15,6	0,0	18,2	14,8	19,8	19,4		21,8	19,7
5	9,0	8,2	7,0	6,8	8,2	13,4	10,0	10,0		10,7	9,5
6	5,2	5,4	3,5	10,5	5,8	9,2	5,0	3,2		6,8	11,8
7	3,7	4,2	2,1	22,6	2,1	7,5	3,1	1,9		4,7	7,7
8	3,1	3,2	1,3	17,6	1,9	6,2	3,1	2,4		4,1	5,3
9	3,0	3,7	0,9	24,0	1,4	8,9	1,9	1,1		2,5	4,7
10	1,5	1,4	0,7	10,2	0,2	2,4	1,6	0,6		2,0	6,3

[1] Decilgruppene baseres på fordelingen blant alle personer 20-34 år (inklusive studentene). Se vedlegg A, tabell A1.

Tabell 1.27: Inntektsregnskap for studenter etter kjønn og familiefase. 1997. Kroner

	Alle		Kvinner					Menn			
	Alle		Enslige	Enslige forsørgere	Par uten barn	Par med barn	Alle	Enslige	Enslige forsørgere	Par uten barn	Par med barn
Yrkesinntekt	54 192	50 745	48 602	29 755	55 099	59 950	59 044	49 789		68 155	100 944
+ Kapitalinntekt	3 856	2 972	2 096	590	6 407	1 619	5 101	1 969		16 230	2 934
+ Skattepliktige overføringer	7 444	9 086	2 710	77 308	3 224	13 438	5 132	2 887		4 709	18 637
+ Skattefrie overføringer	17 234	19 381	13 136	47 814	13 881	38 759	14 214	13 276		13 097	21 545
= Samlet inntekt	82 726	82 183	66 543	155 467	78 611	113 765	83 491	67 920		102 191	144 060
- Skatt etc.	12 367	11 003	9 275	7 850	13 069	15 145	14 286	10 185		19 353	30 722
= Inntekt etter skatt	70 360	71 181	56 142	147 617	65 541	98 620	69 204	57 735		82 838	113 338
- Renteutgifter etc.	2 106	1 858	1 126	7 105	1 230	3 328	2 456	1 257		3 188	8 451
= Inntekt etter skatt - renteutgifter	68 254	69 323	56 142	140 512	64 311	95 292	66 749	56 478		79 650	104 887
+ Studielån	29 314	27 771	30 498	16 860	31 330	16 876	31 485	32 384		33 222	22 526
= «Disponibel inntekt»	97 568	97 094	86 640	157 372	95 641	112 168	98 234	88 862		112 872	127 413
Enkeltkomponenter:[1]											
Stipend fra Lånekassen	12 624	12 731	12 583	3 486	13 563	15 675	12 473	12 469		12 452	12 935
Barnetrygd	2 802	4 384	81	25 522	68	17 945	575	15		0	4 673
Bostøtte	269	381	0	4 893	0	516	110	0		0	673
Sosialhjelp	409	145	121	894	59	65	782	628		616	2 108

[1] Inkludert i skattefrie overføringer.

Tabell 1.28: Fordeling av studenter i desilgrupper for «disponibel inntekt« etter kjønn og type bosted. 1997. Pst. av personene i gruppen i vedkommende desilgruppe.

	Alle		Kvinner				Menn		
	Alle		Storby	Region-ale sen-tra	Mindre tettst-eder	Alle	Storby	Region-ale sen-tra	Mindre tettst-eder
Alle	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Desilgrp.:[1]									
1	13,1	12,6	13,0	12,4	11,2	13,9	13,9	11,0	17,1
2	21,4	21,8	22,1	22,8	19,3	21,0	20,4	20,6	25,1
3	22,8	24,3	23,5	22,9	29,2	20,6	20,6	18,0	23,8
4	17,1	15,1	15,0	13,5	17,2	19,8	19,0	21,4	22,3
5	9,0	8,2	9,0	6,5	6,8	10,0	10,7	12,3	3,8
6	5,2	5,4	5,4	6,6	4,1	5,0	5,1	6,6	2,3
7	3,7	4,2	3,8	5,1	4,7	3,1	3,5	3,9	0,1
8	3,1	3,2	3,2	3,1	3,2	3,1	2,9	2,5	4,7
9	3,0	3,7	3,5	4,8	3,4	1,9	2,1	1,8	0,8
10	1,5	1,4	1,4	2,2	0,8	1,6	1,8	1,9	0,0

[1] Desilgruppene baseres på fordelingen blant alle personer 20-34 år (inklusive studentene). Se vedlegg A, tabell A1.

Tabell 1.29: Inntektsregnskap for studenter etter kjønn og type bosted. 1997. Kroner

	Alle		Kvinner				Menn		
Inntektsregnskap:	Alle		Storby	Tett-bygd strøk	Spredt-bygd strøk	Alle	Storby	Tett-bygd strøk	Spredt bygd strøk
Yrkesinntekt	54 192	50 745	54 182	47 033	40 818	59 044	60 793	63 644	43 910
+ Kapitalinntekt	3 856	2 972	2 099	1 369	8 142	5 101	6 204	3 109	1 387
+ Skattepliktige overføringer	7 444	9 086	7 971	12 842	9 647	5 132	3 955	8 651	7 435
+ Skattefrie over-føringer	17 234	19 381	18 271	21 345	21 789	14 214	14 121	15 235	13 508
= Samlet inntekt	82 726	82 183	82 524	82 589	80 396	83 491	85 073	90 639	66 240
- Skatt etc.	12 367	11 003	11 526	10 086	9 858	14 286	14 946	15625	9 049
= Inntekt etter skatt	70 360	71 181	70 998	72 503	70 538	69 204	70 127	75 015	57 190
- Renteutgifter etc.	2 106	1 858	2 122	1 618	1 048	2 456	2 393	2 828	2 355
= Inntekt etter skatt - rent-eutgifter	68 254	69 323	68 876	70 884	69 490	66 749	67 734	72 187	54 835
+ Studielån	29 314	27 771	26 821	28 068	31 274	31 485	31 628	31 269	30 952
= «Disponibel inntekt»	97 568	97 094	95 697	98 953	100 764	98 234	99 362	103 456	85 787
Enkeltkompo-nenter:[1]									
Stipend fra Lånekassen	12 624	12 731	12 438	12 374	14 280	12 473	12 435	12 580	12 556
Barnetrygd	2 802	4 384	3 920	6 005	4 559	575	688	221	376
Bostøtte	269	381	337	422	517	110	94	277	0
Sosialhjelp	409	145	125	197	169	782	671	1 638	371

[1] Inkludert i skattefrie overføringer.

Vedlegg C

Definisjon av inntekt

Inntektsregnskapet i inntekts- og formuesundersøkelsen for husholdninger[1]

1. Yrkesinntekt Lønn (inklusive sykepenger) Netto næringsinntekt (etter av- og nedskrivninger)
2. Kapitalinntekter Brutto renteinntekt Aksjeutbytte Avkastning på livsforsikring Netto realisasjonsgevinster (f.eks. aksjer, tomter, bolig) Andre kapitalinntekter (f.eks. skattepliktige leieinntekter - underskudd/tap ved salg av egen bolig)
3. Overføringer Skattepliktige Ytelser fra folketrygden Tjenestepensjon, livrente o.l. Arbeidsledighetstrygd Bidrag o.l. Skattefrie Barnetrygd Bostøtte Stipend Forsørgerfradrag Sosialhjelp Grunn- og hjelpestønad Fødselsengangsstønad Andre (LTO-kode 916)
4. Samlet inntekt (1 + 2 + 3)

5. Sum utlignet skatt og andre negative overføringer Utlignet skatt Underholdsbidrag betalt Obligatoriske forsikringspremier
6. Inntekt etter skatt (4 - 5)
7. Renteutgifter og boliginntekt Gjeldsrenter herav renter på studiegjeld Boligselskapsutgift + Ligningsmessig inntekt av egen bolig/fritidseiendom mv.
8. Inntekt etter skatt og renteutgifter (6-7)

Kilde: Epland (1998)

Inntektsbegrepene som nyttes

De inntektsbegrepene som nyttes i dette notatet bygger i all hovedsak på de definisjonene som nyttes i inntekts- og formuesundersøkelsen for husholdninger (se ovenfor). Studentenes spesielle situasjon har imidlertid nødvendiggjort enkelte justeringer. Vi har innført et begrep «*disponibel inntekt*», der utbetalt studielån er lagt til inntekt etter skatt og renteutgifter. I teksten nyttes av og til betegnelsen «disponibel inntekt (inklusive studielån)» (se for eksempel tabell 1.1). «Disponibel inntekt (eksklusive studielån)» nyttes i stedet for betegnelsen «Inntekt etter skatt og renteutgifter» (se tabell 1.3). Betegnelsen «*bruttoinntekt*» brukes i teksten synonymt med summen av yrkesinntekt, kapitalinntekt og skattepliktige overføringer (eller: samlet inntekt fratrukket skattefrie overføringer) (se imidlertid note 13).

Vedlegg 2

Inntektseffekter av utdanning i Norge - en litteraturoversikt

Sammendrag av kommende arbeidsnotat fra Frischsenteret

Oddbjørn Raaum

Artikkelen er et sammendrag av arbeidsnotatet «Inntektseffekter av utdanning i Norge - en litteraturoversikt», Frischsenteret, medio desember 1999. Arbeidet er finansiert av Studiefinansieringsutvalget og programmet «Kompetanse, utdanning og verdiskaping» i Norges Forskningsråd. Takk til Erling Barth for verdifulle kommentarer.

1 Innledning

Personer med videregående og høyere utdanning tjener i gjennomsnitt mer enn de som avsluttet skolen tidligere. En positiv samvariasjon mellom utdanningsnivå og arbeidsmarkedssuksess er dokumentert i mangfoldige studier, i ulike tidsperioder og land, se Asplund og Pereira (1999) for en europeisk og Ashenfelter og Rouse (1999) for en nord-amerikansk oversikt. Dette notatet omhandler hvilken effekt personers høyeste fullførte utdanningsnivå har på deres inntekts- eller lønnsnivå, med fokus på Norge. Hovedvekten er lagt på presentasjon av hva norske studier dokumenterer av empiriske sammenhenger. Nylig gjennomførte litteraturstudier er å finne i Dale-Olsen (1997) og Barth og Røed (1999a), (1999b).

En interesse for inntektseffekter av utdanning kan motiveres fra ulike synsvinkler. I den grad lønnsnivået avspeiler individuell produktivitet vil lønnsforskjeller mellom ulike utdanningsgrupper kunne gi en indikasjon på den økte verdiskapningen utdanningsinvestering medfører. Lønnseffektene av ulike typer utdanning kan således representere ett av hensynene som legges til grunn ved dimensjonering - og innretning - på utdanningssystemet. Størrelsen på inntektseffekter av utdanning er også med på å bestemme i hvilken grad utdanningsinstitusjonene bidrar til å reprodusere eller utjevne ulikhet i samfunnet. Det er velkjent av ungdom som vokser opp i velstående familier, spesielt der foreldre har høy utdanning, tar lengre utdanning enn jevnaldrende. Jo større effekten av utdanning er jo større vil ulikhet i levekår over livsløpet være. Dersom utdanningsfinansieringen har som ett av formålene å utjevne livsinntekten mellom grupper med ulik lengde på skolegangen, vil inntektsgevinsten forbundet med lengre utdanning også være viktig for hvor langt en skal gå i å subsidiere de utdanningssøkende gjennom stipender og subsidierte lån. Lønnsforskjeller mellom utdanningsgrupper er også en av faktorene som bestemmer rekrutteringen til høyere utdanning, dvs. etterspørselen etter ulike skoler, universiteter og høgskoler.

Denne artikkelen omhandler følgende temaer. I *"Verdivalg, sammendrag og forslag"* i kapittel 2 drøftes begrepet avkastning av utdanning, både utfra en teoretisk og en praktisk synsvinkel. Med utgangspunkt i en generell beskrivelse av individets inntektsstrøm over livsløpet, vises det at de relative inntektsforskjellene mellom utdanningsgrupper er et uttrykk for avkastning kun under helt spesielle antakelser. Oversikten over nyere norske studier i *"Et his-*

torisk perspektiv" i kapittel 3 viser at ett ekstra skoleår gir et gjennomsnittlig lønnstillegg på mellom 4.5 og 6 prosent. Det er ikke grunnlag for å påstå at denne utdanningseffekten er forskjellig for kvinner og menn. Det er større lønns- og inntektsforskjeller mellom utdanningsgrupper i privat enn i offentlig sektor. Med utgangspunkt i sammenliknbare studier er det få tegn til at utdanningseffekten har endret seg fra omkring 1980 til midten av 1990-tallet. Flere studier viser at utdanningseffekten er «ikke-lineær» i den forstand at lønnstillegget *ved å øke* utdanningslengden varierer med nivået. Det er liten lønnsgevinst forbundet med mellomlang høyere utdanning, mens utdanninger på hovedfagsnivå gir et betydelig tillegg i lønn.

Empiriske studier basert på samvariasjon mellom utdanning og inntekt, kan gi skjeve anslag på den gjennomsnittlige effekten av utdanning dersom *uobservert inntektspotensialet, eller selve utdanningseffekten*, varierer med personers utdanningsnivå. Disse seleksjonsproblemene drøftes i *"Formålet med dagens utdanningsstøtte gjennom Lånekassen"* i kapittel 4. Deretter følger en kort oversikt over tankegangen bak - og resultater fra - ulike empiriske metoder for å kontrollere for mulig seleksjonsskjevhet.

Økningen i utdanningsnivået i Norge har vært formidabel de siste 30 årene og spørsmålet om denne økningen i rekruttering til videregående og høyere utdanning har redusert lønnseffekten av lengre skolegang blir omtalt i *"Utfordringer og forventninger til utdanningsfinansieringen gjennom Lånekassen"* i kapittel 5.

Den individuelle lønns- eller inntektsgevinsten ved lengre utdanning er lavere i Norge enn i de fleste andre vestlige land, se *"Utdanningsfinansiering i et internasjonalt perspektiv"* i kapittel 6, men likevel på nivå med hva en finner i Danmark og Sverige.

Innvandrere fra ikke-vestlige land får i gjennomsnitt mindre uttelling på arbeidsmarkedet for sin utdanning, se *"Generelle ordninger i utdanningsstøtten"* i kapittel 7. Dette gjelder spesielt for utdanning tatt i utlandet. Blant innvandrerne som har tatt sin høyeste utdanning i Norge er imidlertid (de relative) inntektsforskjellene mellom utdanningsgrupper av samme størrelsesorden som for norskfødte. Dette indikerer at avkastningen av norsk utdanning ikke er lavere for innvandrere enn for befolkningen for øvrig.

Artikkelen avsluttes med oppsummerende konklusjoner og enkelte refleksjoner over problemstillinger som bør stå i fokus i framtidige studier av avkastningen av utdanning i Norge.

2 Avkastning av utdanning

I et økonomisk perspektiv er utdanning en investering. Sett utfra den enkelte students synspunkt går en glipp av inntekt mens en går på skole, samtidig som det tar lengre tid før en begynner å tjene penger. I tillegg kan selve utdanningen koste på grunn av skolepenger, utgifter til bøker og flyttekostnader. På den annen side gir lengre utdanning høyere lønn og flere valgmuligheter i yrkeslivet etter endt skolegang. Lengre utdanning gir også en delvis forsikring mot arbeidsløshet idet både sannsynligheten for å bli rammet - og varigheten på en eventuell arbeidsløshetsperiode - er mindre jo høyere utdanning personen har.

Det finnes ingen entydig og allment akseptert metode for å måle lønnsomheten ved denne investeringen, dvs. «avkastning av utdanning». Ofte brukes avkastning av utdanning synonymt med relative inntekts- eller lønnsfor-

skjeller mellom utdanningsgrupper. I dette avsnittet presenteres en mer generell definisjon av avkastningen av utdanning, basert på inntektsstrømmen over livsløpet.

Hvorfor tjener folk med lengre utdanning bedre enn folk med kortere skolegang? Sammenlikner vi årsinntekten er en del av svaret knyttet til valg arbeidstid; Jo lengre utdanning personen har, jo flere lønnede timer i gjennomsnitt. Lønnsnivået varierer også systematisk med utdanningsnivå og det er tre hovedkategorier av forklaringer på denne sammenhengen. Den første grunnen er at utdanning gir eleven/studenten produktiv kunnskap. Humankapital-teorien, Becker (1964), bygger på at skolen gir elever og studenter kunnskaper som direkte eller indirekte kan nyttiggjøres i produksjonen av varer og tjenester. Legger en til at arbeidstakere blir betalt i samsvar, eller tilnærmet i samsvar, med deres produktivitet, kan en forklare at lengre utdanning gir individer høyere lønn.[25] Produktiviteten knyttet til ulike typer utdanning - og dermed etterspørsel etter arbeidskraft - påvirkes av teknologiske og organisatoriske endringer samt internasjonal konkurranse. Relative lønninger, eller likevektslønnen for ulike utdanningsgrupper, vil bestemmes i et samspill mellom tilbud og etterspørsel etter arbeidskraft med forskjellige kvalifikasjoner. Dette samspillet kan finne sted under svært forskjellige institusjonelle rammer for lønnsfastsettelsen.

De to øvrige forklaringene på samvariasjonen mellom lønn og utdanning skyldes at utdanningskarrierer ikke er tilfeldig fordelt, men snarere er resultat av en komplisert seleksjonsprosess der egne valg, påvirket av familie og oppvekstvilkår, i samspill med samfunnsmessige rammebetingelser som rasjonering av skoleplasser, økonomisk støtte til utdanning osv., er avgjørende. Når både effekt av utdanning og inntektskapasitet (uavhengig av utdanningsnivå) varierer mellom individer, kan denne seleksjonen generere en samvariasjon mellom utdanningsnivå og lønn av to grunner. For det første vil personer som har stort utbytte av skolegang gjennomgående ta lengre utdanning. For det andre er det gode grunner til å anta at personer med høyt (lavt) lønnspotensiale i gjennomsnitt tar lang (kort) utdanning.[26] Variasjon i effekt av utdanning eller i uobservert lønnspotensiale er *ikke* kun teoretiske spissfindigheter, og den skaper betydelige problemer ved tallfesting av *kasuale* sammenhengen mellom utdanning og lønn.

Samvariasjon mellom uobservert lønnspotensial og utdanning oppstår lett når utdanning fungerer som *signalisering* av individuelle egenskaper. Ungdom er forskjellige og utdanningsvalg er ikke et resultat av loddtrekning. Et vitnemål utover grunnskole krever ønske om å starte på utdanningen, adgang til skolen (eller universitet) og evne/vilje til å gjennomføre. Eksamener signaliserer med andre ord evner, interesser og kunnskaper som bare delvis er et resultat av selve utdanningen. I et arbeidsmarked der arbeidsgivere ikke perfekt kan observere alle relevante egenskaper ved en potensiell arbeidstaker, kan det være fornuftig for bedriftene å bruke utdanning som et signal om

25. Avviket mellom produktivitet og lønn kan være betydelig. Sentralisert lønnsfastsettelse kan medføre at lønnsspredningen mellom utdanningsgrupper lett blir mindre enn produktivitetsforskjellene. Ved endringer i etterspørsel etter arbeidskraft det oppstå lønnsforskjeller som ikke samsvarer med produktivitet fordi det tar tid for tilbudet å endres. Hægeland, Klette og Salvanes (1997) finner imidlertid stor grad av overenstemmelse mellom relativ lønn og relativ produktivitet i norsk industri.
26. Med lønnspotensiale menes her karakteristika, egenskaper og kunnskaper som er tilegnet før/er uavhengig av utdanningslengden.

produktivitet. Og videre, ungdom vet at skolegang lønner seg fordi den signaliserer hvem de er.

Hovedpoenget er at utdanningssystemet kan virke som sortering av arbeidstakere med ulike egenskaper. Det er ikke altså ikke utdanningen som gjør arbeidstakere produktive, men snarere produktiviteten som bestemmer hvor lang utdanning vedkommende ønsker å ta og lykkes i å gjennomføre. Samvariasjonen mellom utdanning og lønn uttrykker i dette tilfellet ingen kausal sammenheng der utdanning er årsaken til høyere lønn.

Det synes rimelig at utdanningen både representerer produktiv kunnskap og har elementer av sortering, se Brinch (1999) for en teoretisk syntese av de to retningene. Men det er vanskelig å teste hvorvidt sortering eller produktivitetsskapende utdanning er viktigst, se f.eks. Weiss (1995).

2.1 Mål på avkastningen av utdanning

I dette avsnittet drøftes begrepet avkastningen av utdanning. Innledningsvis kan det imidlertid være nyttig med en kort oppsummering av økonomisk teori har av forklaringer på hvorfor personer ender opp med ulik utdanning. Utgangspunktet er at individene velger det utdanningsnivået som maksimerer livsinntekten. Dette innebærer at skolegangen avsluttes når merkostnaden ved å ta ytterligere utdanning er lik marginalnytten (lønnsgevinsten som yrkesaktiv). Det er med ord variasjon i marginalkostnader og marginalnytte *mellom* individer som kan forklare hvorfor folk ender opp med forskjellig lengde på skolegangen.

Marginalkostnaden ved utdanning kan variere med bosted og familiebakgrunn. Bosted (region) påvirker reise-/flyttekostnader såvel som jobbmuligheter uten mer utdanning. Foreldres mulighet til å, og ønske om å, støtte sine barn økonomisk er svært forskjellig. Denne kan avhenge familiestørrelse, foreldrenes utdannings- og inntektsnivå mm. Begrenset familiestøtte kan forklare at marginalkostnaden er stigende. Foreldrenes sparepenger holder et stykke, men dersom barnet virkelig skal gå lenge på skolen vil vedkommende måtte låne penger til for en høyere kostnad. Lånemuligheter ved behov for tilleggsfinansiering utover Statens Lånekasse for utdanning varierer også med ungdommens familiebakgrunn. Foreldre med solid økonomi kan lettere garantere for lån og derigjennom sikre sine barn kredittmuligheter og en lavere rente.

Økonomer benytter ofte et svært vidt kostnadsbegrep i sin drøfting av utdanningsvalg. Ulyst - eller glede - ved skolegang betraktes også som en kostnad. Den nødvendige innsatsen for å klare eksamen varierer også. Kostnadene ved skolegang er høye for ungdom som sliter, går glipp av fritid og muligheter til deltidsjobb. De er liten tvil om at holdning til skolegang (ulyst/glede) og evne til å gjennomføre, varierer mellom ungdom fra forskjellige familier og kanskje også mellom søsken.

Marginalnytten eller lønnsøkningen ved utdanning kan variere mellom individer. Den enkelte ungdom kjenner ikke hva lønnsgevinsten vil bli ved ulike utdanningsretninger. Utdanningsvalget baserer seg på mere eller mindre klare forventninger om inntekts- og jobbmuligheter ved alternative utdanninger. Disse forventningene kan åpenbart variere mellom individer. Mange vil hevde at lengre utdanning også gir andre fordeler av ikke-økonomisk karakter. Mer skole gir samtidig en mer interessant jobb, kunnskapene en tilegner seg på skolen har en verdi i seg selv, mer utdanning gir prestige mm. Verd-

settingen av disse ikke-økonomiske fordelene vil rimeligvis variere, blant annet med familiebakgrunn.[27]

Nå følger er mer formell drøfting av avkastning av utdanning, men teksten kan følges uten fullstendig forståelse for formlene den bygger på. La *w(S,X)* = lønnsinntekt for erfaring X med skoleår S, T(S)=siste år som yrkesaktiv (pensjoneringsalder er da lik T(S) + S + alder ved skolestart), v er direkte studiekostnader per år, t er en proporsjonal skattesats som er antatt lik for lønns- og kapitalinntekter og r er lik (diskonterings-) renten før skatt.

Nåverdien av livsinntekten, *V(S;t,r,v),* er da gitt ved[28]

$$V(S;t,r,v) = \int_0^{T(S)-S} (1-t)e^{-(1-t)r(x+S)} w(S,x)dx - \int_0^{S} ve^{-(1-t)rj} dj$$

Det første leddet uttrykker nåverdien av inntektsstrømmen i årene etter avsluttet skolegang, *T(S)-S*, og det andre leddet viser de direkte kostnadene ved S års utdanning.

Effekten på livsinntekten av mer utdanning, dvs virkning av økning i *S* på *V*, er gitt ved

$$\frac{\partial V}{\partial S} = \int_0^{T(S)-S} (1-t)e^{-(1-t)r(x+S)} \frac{\partial w(S,x)}{\partial S} dx + T'(S) - 1\,(1-t)e^{-(1-t)rT(S)} w(S,T(S)-S)$$
$$- ve^{-(1-t)rS} - (1-t)r\int_0^{T(S)-S} (1-t)e^{-(1-t)r(x+S)} w(S,x)dx$$

Den samlede effekten på livsinntekten består av fire ledd, jfr . Første ledd representerer marginalnytten av høyere utdanning, dvs. nåverdien (etter skatt) av inntektsøkningen individet får gjennom høyere lønn T-S år etter avsluttet utdanning. De øvrige tre leddene uttrykker til sammen marginalkostnaden. Annet ledd representerer en kostnad for individet som består i at et ekstra skoleår medfører færre yrkesaktive år, siden T'(S) rimeligvis er mindre enn en. Tredje ledd er den neddiskonterte direkte merkostnaden av å ta ett ekstra skoleår. Det siste leddet henspeiler på at inntektsstrømmen kommer senere. Så lenge renten er positiv representerer inntektsutsettelsen også en kostnad ved å gå på skole.

Det er vanlig å kalle relative inntektsforskjeller mellom ulike utdanningsgrupper for avkastningen av utdanning («return to schooling«). Under hvilke betingelser er dette korrekt? Jo, hvis Mincer-antakelsene

v=0 (ingen direkte kostnader),

T'(S)=1 (dvs. antall yrkesaktive år er uavhengig av antall år på skolen) og separabilitet mellom yrkeserfaring og utdanning, er oppfylt, kan det vises at

27. Sosiologiske teorier om utdanning som statusgivende kan også tolkes inn i denne rammen.
28. Oppsettet her følger i store trekk Heckman et al (1999). Vi ser bort fra pensjonistperioden og at pensjoneringsrettigheter er knyttet til opptjening og derigjennom til lønnsprofilen gjennom den yrkesaktive perioden.

den relative inntektsforskjellen mellom ulike utdanningsgrupper er lik internrenten, eller avkastningen, ved investering i den lengre utdanningen, jf. Heckman et al (1999) og Raaum (1999). Det er grunn til å understreke at likheten mellom relativ inntektsforskjell og avkastning er en gjennomsnittsbetraktning. Lønnseffekten av utdanning - og dermed avkastningen - kan i praksis variere mellom grupper.

Mincer-antakelsene er imidlertid neppe oppfylt i praksis. For det første er det for mange studenter knyttet direkte kostnader til utdanning ($v>0$). Utgifter til skolemateriell, skolepenger, merkostnader ved å flytte til lærested utenfor nærmiljøet er eksempler på slike utgifter. Utdanningsstipender kommer til imidlertid til fratrekk og rentefritak under studietiden representerer også en implisitt støtte. Alt i alt synes de direkte nettokostnadene for studenter i Norge relativt små. I tillegg kommer at mange elever og studenter har ekstrajobb ved siden av.

For det andre vil skolegang i praksis redusere antall år som yrkesaktiv, dvs. $T'(S)<1$. Dersom pensjonsalderen er gitt vil vi ha $T'(S)=0$. Dette betyr at avkastningen er lavere enn lønnsforskjellen.

Den tredje forutsetningen om separabilitet er mindre avgjørende. Dersom man sammenlikner de relative lønnsforskjellene ved en yrkeserfaring på 8-10 år, dvs. punktet der personer med lengre utdanning tar igjen lønnsnivået, får man et rimelig godt anslag på avkastningen, gitt de øvrige forutsetningene.

Det er videre enkelte forhold som ikke er tatt hensyn til i vår spesifikasjon av livsinntekt. Disse vil ha varierende innvirkning på et mer generelt avkastningsmål. Progressive skatter reduserer avkastningen, se Moen og Semmingsen (1996). I motsatt retning trekker utdanningens effekt på jobbsikkerhet. Høyere utdanning forsikrer (delvis) individet mot inntektsbortfall og øvrige kostnader ved arbeidsløshet. Videre gir høyere utdanning også bedre pensjonsrettigheter når disse, som i Norge, er basert på inntektsbanen som yrkesaktiv.

3 Oversikt over norske studier[29]

Dette kapittelet gir en oversikt over hva tidligere norske studier har funnet ut om effekten av utdanning på individers lønns- eller inntektsnivå. Alle studier anslår effekten *av høyeste fullførte utdanningsnivå* , enten målt ved standard antall år det tar å gjennomføre utdanningen eller type utdanning (videregående, kort høyere utdanning etc). Standard skoleår bør ikke forveksles med antall år en person faktisk har tilbrakt på skolebenken. Få studier har fokusert på variasjon i effekt etter utdanningens innhold. Med få unntak er informasjon om høyeste fullførte utdanning hentet fra det sentrale utdanningsregisteret i Statistisk sentralbyrå.

Lønns- eller inntektsbegrepet varierer. I enkelte studier benyttes selvrapportert timelønn, mens andre baserer seg på inntekts- eller lønnsbegreper fra offentlige registre (lønns- og trekk oppgaver eller pensjonsgivende inntekt).

3.1 Konstant skoleårseffekt

Den typiske empiriske studien av utdanningens betydning for individers lønns- eller inntektsnivå, antar at ett ekstra skoleår har samme prosentvise

29. Dette avsnittet er i stor grad basert på Barth og Røed (1999a), (1999b).

effekt på lønna på alle nivåer i utdanningshierarkiet. Dermed kan effekten av utdanning oppsummeres i ett eneste tall. Men som vist over samsvarer dette med avkastningen av utdanning kun under svært spesielle betingelser. Tabellene 2.1-2.4 viser resultater i utvalgte nyere norske mikroøkonometriske studier.

Tabell 2.1: Lønnseffekt av ett ekstra utdanningsår. Menn og kvinner.

Forfatter	Data (type og periode)	Lønnsbegrep	Kontrollvariabler	Effekt på logaritmen til lønn eller inntekt (std.feil)
Asplund et al (1996)	ABU/1989	Timelønn	Kjønn, yrke, yrkeserfaring, ansiennitet	0.049 (0.002)
Barth og Dale-Olsen (1999)	R/1990	Årsinntekt fulltidsarb.	Kjønn, ektesk. status, barn, Mincer-erfaring, region, bransje, lokal ledighet, bedriftsstørr.	0.056
Hægeland, Klette og Salvanes (1998)	R/1980	Årsinntekt fulltidsarb.	Kjønn, ektesk. status, barn, Mincer-erfaring, region, fam.bakgrunn.	0.04-0.06*
	R/1990	Årsinntekt fulltidsarb.	Kjønn, ektesk. status, barn, Mincer-erfaring, region, fam.bakgrunn.	0.04-0.06*
Barth og Mehlum (1993)	LKU/1980	Timelønn	Kjønn, sektor, yrke, yrkeserfaring	0.055
	LKU/1983	Timelønn	Kjønn, sektor, yrke, yrkeserfaring	0.061
	LKU/1987	Timelønn	Kjønn, sektor, yrke, yrkeserfaring	0.054
Barth og Kongsgård (1996)	LKU/1991	Timelønn	Kjønn, sektor, yrke, Mincer-erfaring	0.054
	LKU/1995	Timelønn	Kjønn, sektor, yrke, Mincer-erfaring	0.055
Barth og Røed (1999b)	LKU/1980	Timelønn	Kjønn, sektor, yrke, Mincer-erfaring	0.041 (0.003)
	LKU/1983	Timelønn	Kjønn, sektor, yrke, Mincer-erfaring	0.061 (0.003)
	LKU/1987	Timelønn	Kjønn, sektor, yrke, Mincer-erfaring	0.053 (0.003)
	ABU/1989	Timelønn	Kjønn, sektor, yrke, Mincer-erfaring	0.054 (0.002)
	LKU/1991	Timelønn	Kjønn, sektor, yrke, Mincer-erfaring	0.056 (0.003)
	ABU/1993	Timelønn	Kjønn, sektor, yrke, Mincer-erfaring	0.053 (0.002)
	LKU/1995	Timelønn	Kjønn, sektor, yrke, Mincer-erfaring	0.059 (0.003)

Mincererfaring er lik alder - antall skoleår - 7
ABU - Arbeids- og bedriftsundersøkelsen
LKU - Levekårsundersøkelsene, SSB
R : Registerdata (Arbeidsgiver-/arbeidstakerregisteret)

* Instrumentvariabelmetode med seleksjon til fulltidsarbeid. Skoleårseffekten varierer betydelig mellom grupper, og ligger på 4-6 prosent for høyere utdanning.

Gjennomsnittseffekten for menn og kvinner i tabell 2.1 viser at ett ekstra års skolegang gir ca 5-6 prosent høyere lønn. Effekten på årsinntekten er noe høyere, spesielt for kvinner, siden grupper med lengre utdanning også jobber flere timer.

I mange land er utdanningseffekten sterkere for kvinner enn for menn.[30] Tabell 2.2 viser at norske studier ikke gir noe entydig bilde. Det er gjennomgående små forskjeller i utdanningseffekten for menn og kvinner. Samtidig varierer rangeringen på tvers av studier. I lys av den usikkerheten som tross alt er knyttet til punktestimatene i tabell 2.2, er det vanskelig å påstå at utdanningseffekten varierer systematisk med kjønn. Barth og Røed (1999b) konkluderer imidlertid med at «Med unntak av 1995 har kvinner en høyere avkastning av utdanning enn menn i hele perioden fra 1980 til 1995. Det er imidlertid en klar tendens til utjevning mellom kjønnene fra 1987», s.1. Det bør imidlertid bemerkes at forskjellene er små, særlig fom. 1989, og kan for enkelte av årene bero på tilfeldigheter.

Tabell 2.2: Lønnseffekt av ett ekstra utdanningsår. Etter kjønn.

Forfatter	Data (type og periode)	Lønnsbegrep	Kontrollvariabler	Effekt på logaritmen til lønn eller inntekt (std.feil)	
				Menn	Kvinner
Barth og Schøne (1999)	ABU/1989	Timelønn	Yrkeserfaring, bedriftsintern opplæring	0.045*	0.039*
	R/1996	Årsinntekt fulltidsarb.	Mincer-erfaring, ansiennitet, bedriftsintern opplæring	0.061*	0.048*
Barth og Zweimuller (1992)	ABU/1989	Timelønn, privat sektor	Kjønn, yrkeserfaring, yrke, bransje, ektesk. status	0.053*	0.046*
Kahn (1998)**	LKU/1980	Timelønn	Bransje, yrke, alder	0.032	0.049
	LKU/1983	Timelønn	Bransje, yrke, Mincer-erfaring	0.047	0.055
	LKU/1987	Timelønn	Bransje, yrke, Mincer-erfaring	0.043	0.062
	LKU/1991	Timelønn	Bransje, yrke, Mincer-erfaring	0.042	0.053
Longva og Strø (1998)	R/1991	Årsinntekt fulltidsarb.	Bransje, alder, lokal ledighet, ekt.status	0.046*	0.040*
Raaum og Aabø (1999)	R/1992-3	Timelønn, min 20t/uke	Yrkeserfaring, region, ektesk. status, barn	0.049	0.044
	R/1992-3	Årsinntekt	Yrkeserfaring, region, ektesk. status, barn	0.061	0.071

* For gjennomsnittelig utdanningslengde
** Kahn benytter dummyvariable for ulike utdanningsgrupper og tallene her er gjennomsnittseffekter, basert på gjennomsnittelig antall skoleår innen hver gruppe. Beregningene foretatt av Barth og Røed (1999).

30. Det vil i at de relative inntektsforskjellene mellom utdanningsgruppene er større for kvinner enn for menn.

Effekten av utdanning synes imidlertid å variere mellom sektor. Enkelte studier rapporterer utdanningseffekter for lønnstakere i privat og offentlig sektor. Her er bildet entydig. Lønnsforskjellene mellom utdanningsgrupper er størst i privat sektor, se tabell 2.3 og 2.4. Barth og Røed (1999b) viser også i en figur at utdanningseffekten har vært større i privat sektor enn i offentlig sektor siden 1983. Forskjellen i utdanningseffekt mellom privat og offentlig sektor er i størrelsesorden 1 til 2 prosentenheter. Det er også tegn til forskjellen er konjunkturavhengig og øker i tider med press på arbeidsmarkedet. Det er verdt å merke seg at forskjellen i «avkastning» ikke skyldes ulik kjønnssammensetning i privat og offentlig sektor, se tabell 2.4. Det er visse tegn til at forskjellen i utdanningseffekt mellom privat og offentlig sektor er større for menn enn for kvinner, se Barth og Mastekaasa (1993) og Asplund et al (1996). Hægeland et al finner også »..somewhat lower returns to education is revealed for the public as compared to the private sectors....», s. 15.[31]

Forskjellen i utdanningseffekt mellom privat og offentlig sektor skyldes nok flere forhold. En mer fleksibel og individuelt basert lønnsfastsettelse i privat sektor har betydning for det relative lønnsnivået både for grupper med lav og høy utdanning. Innholdet i utdanningene varierer også mellom privat og offentlig sektor. Mange utdanningsgrupper arbeider nesten utelukkende i offentlig sektor og arbeidsgivernes markedsmakt kan åpenbart ha bidratt til dempe lønnsnivået blant offentlig ansatte med høy utdanning.

31. Ingen av disse studiene tar imidlertid hensyn til mulig ikke-tilfeldig seleksjon med hensyn til hvilken sektor lønnstakerne havner i. Det kan føres argumenter for at selv-seleksjon gir en sterkere korrelasjon mellom (uobservert) lønnspotensiale og utdanningsnivå i privat enn i offentlig sektor. I så fall vil avkastningsforskjellen ikke avspeile ulik «kausaleffekt» av utdanning.

Tabell 2.3: Lønnseffekt av ett ekstra utdanningsår. Etter sektor.

Forfatter	Data (type/ periode)	Lønnsbegrep	Kontrollvariabler	Effekt på logaritmen til lønn eller inntekt (std.feil)	
				Privat sektor	Offentlig sektor
Bart og Kongsgård (1996)	LKU/91	Timelønn	Kjønn, Mincer-erfaring	0.063	0.050
	LKU/95	Timelønn	Kjønn, Mincer-erfaring	0.074	0.043
Yin (1994)	ABU/89	Timelønn	Kjønn, alder, yrke, ektesk. status, region, deltid, fagforeningsmedlemskap	0.042 (0.003)	0.028 (.003) (staten) 0.032 (.004) (kommun)
Barth (1997)	ABU/89	Timelønn, privat sektor	Kjønn, yrkeserfaring, yrke, bransje, ektesk. status	0.060	(0.003)
Schøne (1997)*	R/91	Timelønn, statsansatte	Kjønn, ansiennitet, Mincer-erfaring, deltid		0.039 (staten)
	R/92	Timelønn, statsansatte	Kjønn, ansiennitet, Mincer-erfaring, deltid		0.034 (staten)
	R/93	Timelønn, statsansatte	Kjønn, ansiennitet, Mincer-erfaring, deltid		0.042 (staten)
	R/94	Timelønn, statsansatte	Kjønn, ansiennitet, Mincer-erfaring, deltid		0.042 (staten)
	R/95	Timelønn, statsansatte	Kjønn, ansiennitet, Mincer-erfaring, deltid		0.041 (staten)
	R/96	Timelønn, statsansatte	Kjønn, ansiennitet, Mincer-erfaring, deltid		0.042 (staten)
Barth og Yin (1996)	R/87-90	Timelønn, statsansatte	Alder, ansiennitet, deltid		0.040 (staten)
	R/91-94	Timelønn, statsansatte	Alder, ansiennitet, deltid		0.038 (staten)

* Estimert ved polynom og interaksjon mellom erfaring og utdanning, effekten er kalkulert for gjennomsnittsverdier for begge.

Tabell 2.4: Lønnseffekt av ett ekstra utdanningsår. Etter sektor og kjønn.

Forfatter	Data	Lønnsbegrep	Kontrollvariabler	Effekt på logaritmen til lønn eller inntekt (std.feil)			
				Privat sektor		Offentlig sektor	
				Menn	Kvinner	Menn	Kvinner
Barth og Mastekaasa (1993)	ABU/ LKU 1980-82	Timelønn	Mincer-erfaring, bransje	0.0516	0.0592	0.0497	0.0545
	1983-87	Timelønn	Mincer-erfaring, bransje	0.0705	0.0677	0.0402	0.0573
	1989-91	Timelønn	Mincer-erfaring, bransje	0.0649	0.0611	0.0431	0.0507
Asplund et al (1996)	ABU/89	Timelønn	Kjønn, yrkeserfaring, yrke, ansiennitet	0.0639 (0.002)	0.0558 (0.003)	0.0413 (0.003)	0.0456 (0.002)

3.2 Ikke-lineær effekt av utdanning?

Flere studier estimerer utdanningseffekter med en mer fleksibel modell der lønnseffekten av et ekstra skoleår, eller utdanningstype, tillates å variere med utdanningsnivået. I motsetning til en rekke andre land som blant annet USA, tyder norske studier på *at effekten av ekstra skolegang varierer med hvilket nivå en er på i utgangspunktet.* Hægeland et al viser at sammenhengen mellom antall skoleår og inntekt er nesten flat mellom 13 og 15 år i 1990. Det er endog tegn til at inntektsnivået i gjennomsnitt er lavere for grupper med 15 enn for de med 13-14 års skolegang. Tilsvarende mønster finnes i både Asplund et al (1996) og Raaum og Aabø (1999). Førstnevnte har en grov utdanningskategorisering, men mellomlang høyere utdanning gir en svært liten lønnsgevinst i forhold til kort høyere utdanning. Raaum og Aabø (1999) viser at kjønnsforskjellen i utdanningsfordelingen (etter lengde) ikke kan forklare den svært lave, og endog tildels negative, effekten av mellomlang (3-4 årig) høyere utdanning. Samtidig avslører både Hægeland et al og Raaum og Aabø en sterk inntektseffekt av å fullføre høyere utdanning på hovedfagsnivå (inkl. sivilingeniør og siviløkonom). Begge studiene finnes også at lønnsnivået er langt høyere for de med kort høyere utdanning enn for personer som kun gjennomførte videregående skole.

Moen og Semmingsen (1996) skiller seg på flere måter ut fra øvrige studier. I tillegg til å fokusere på en rekke ulike utdanningsgrupper med høyskole eller universitet, estimeres *livinnsinntekten* med utgangspunkt i tverrsnittsdata for 1980 og 1990. Moen og Semmingsen tar også hensyn til ikke-linearitet i skattesystemet, utdanningsstipend og rentefordel under studietida. Livsinntekten er således et anslag på disponibel inntekt og kalkuleres under ulike diskonteringsrater (2 og 5 prosent). Referansekategorien som gruppene med høyere utdanning sammenliknes med utgjøres av personer med fullført videregående skole. Ikke overraskende finner de at «Siviløkonomer, leger og jurister har høyest inntekt. Sykepleiere og lærere er blant de som tjener minst, og har en inntekt som er lavere enn referansegruppen. For de fleste grupper finner vi at personer i offentlig sektor tjener mindre enn personer utover

offentlig sektor», s.4. Inntektsforskjellene mellom utdanningsgruppene synes også å være (relativt) større utenfor offentlig sektor. Moen og Semmingsen finner i likhet med vurderingene over ingen «entydig sammenheng mellom kjønn og lønnsomheten av å ta utdanning», s.4.

Inntektsforskjellene Moen og Semmingsen finner er generelt sett betydelig lavere enn det ordinære tverrsnittstudier av sammenhengen mellom lønn utdanning viser, selv med kun 2 prosent diskontering. Interesserte henvises til rapporten for en nærmere sammenlikning.

Pedersen (1995) kalkulerer også nåverdien av inntektsstrømmen (og internrenten) for ulik grupper høyere utdanning. I motsetning til Moen og Semmingsen benyttes ikke individdata for inntekt, men gjennomsnittelønn fra ulike typer lønnsstatistikk. Konklusjonene er i tråd med hva Moen og Semmingsen finner «Selv om avkastningsnivået for hver utdanning endres betraktelig i løpet av den observerte perioden, gjelder det hovedsakelig for alle beregningsårene at avkastningen til privatansatte med utdanninger av lengre varighet, er høyere enn avkastningen til de offentlig ansatte med samme utdanning. Deretter følger ansatte i skoleverket hvor lektorer tjener mer enn adjunkter og lærere. Tilslutt følger sykepleiere og hjelpepleiere som har negativ avkastning i alle beregningsårene», s. 94.

I Raaum, Aabø og Karterud (1999) beregnes livsinntekter for ulike utdanningsgrupper ved hjelp av individuelle pensjonspoengshistorier fra 1971 til 1995. Årsinntektene over livsløpet (18-59 år) er observert for 25 år og predikert for de resterende årene, for tre fødselskohorter (1936, 1944 og 1956). Sammenhengen mellom utdanningslengde og livsinntekt er svært lik den en finner ved tverrsnittstudier. Inntektsforskjellene er imidlertid langt mindre. Ved diskontering faller utdanningseffekten betydelig og livsinntekten ved mellomlange høyere utdanninger er svært lik nivået for de med 3-årig videregående skole.[32] Avkastningen av høyere utdanning, målt ved den relative inntektsforskjellen i forhold til 12 års skole, er gjennomgående noe større for kvinner enn for menn. Vi kan ikke avgjøre hvorvidt dette skyldes arbeidstid eller lønn, men vi mistenker at den sterke samvariasjonen mellom arbeidstid og utdanningsnivå for kvinner er en viktig forklaring. Livsinntekter etter skatt, fordelt på utdanningsår, kjønn og kohort er beregnet med utgangspunkt i skattesystemet som gjalt i 1995. Inntektsforskjellene mellom utdanningsgruppene etter skatt er som ventet mindre, både for menn og kvinner. Med unntak av de lengste høyere utdanningene, reduseres de relative forskjellene til 12 års utdanning med 2-5 prosentpoeng. Livsinntekten for gruppene med lang høyere utdanning reduseres derimot betydelig som følge av den progressive beskatningen. Inntektsforskjellen, relativt til 12 års utdanning, faller med omkring 10 prosentpoeng.

4 Seleksjonsproblemet

Så lenge samfunnet ikke fordeler utdanning tilfeldig, kan en ikke være sikker på at den observerte samvariasjonen mellom utdanningsnivå og arbeidsmarkedssuksess målt ved lønn, inntekt, eller arbeidsløshet er kausal. I dette avsnittet går vi nærmere inn på hva slags problemer (uobserverbar) hetero-

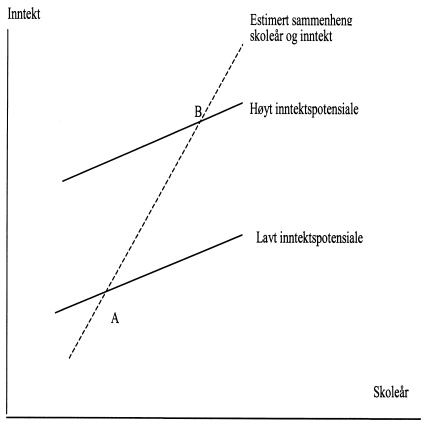
32. Livsinntektsberegninger innebærer sammenlikning av inntektsstrømmer som fordeler seg ulikt over individenes levetid. Utålmodighet, renteavkastning på finanskapital og alternativ anvendelser av ressurser brukt i utdanningssektoren tilsier at en krone bør tillegges større vekt jo tidligere den blir tjent.

genitet, dvs. forskjeller mellom folk som er vanskelige/umulige å måle for utenforstående, skaper for empiriske studier av inntektsgevinsten ved mer utdanning. Fokus er på den gjennomsnittlige inntektseffekten av ett ekstra skoleår. Med få unntak er empiriske studier av utdanningseffekter tallfesting av følgende sammenheng, ofte kalt en Mincer inntekts- eller lønnsrelasjon,

$$\ln(y_j) = a + bS_j + X_j g + u_j$$

der y_j er inntekt (eller lønn) til individ, S_j er antall skoleår for vedkommende, X_j uttrykker andre inntektsbestemmende faktorer som yrkeserfaring, familiesituasjon, bosted mm. og u_j representerer uobserverte individkarakteriska samt rene tilfeldige variasjoner. Parametrene a, b og c tallfestes vanligvis ved hjelp av regresjonsanalyse (oftest Minste kvadraters metode, MKM). Det er velkjent at MKM gir forventningsrette (og konsistente) anslag på disse, og spesielt på b, dersom u_j er stokastisk uavhengig av S_j. I lys av de kompliserte prosessene bak utdanningskarrierer, er det er god grunn til å være skeptisk til om denne antakelse faktisk er oppfylt. Problemet er at *både* lønnspotensiale (a) og effekt av utdanning (b) kan samvariere med individets utdanningsnivå.

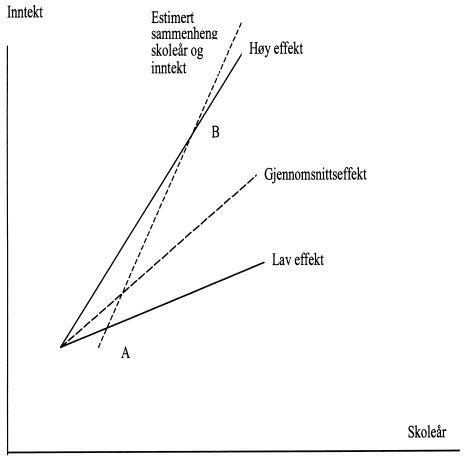
La oss først se på mulig samvariasjon mellom lønnseffekten av utdanning og antall skoleår. I figur 1 er det tegnet inn to heltrukne kurver som viser sammenhengen mellom utdanning og lønn, for to forskjellige grupper. Kurvene starter i samme punkt for S lik antall obligatoriske skoleår, og den bratte (slake) representerer lønnskurven for personer med stor (liten) effekt av utdanning. Den gjennomsnittlige sammenhengen mellom utdanning og lønn er tegnet inn som stor-stiplet i mellom de to. Fra diskusjonen om valg av optimal skolelengde vil vi forvente at personer med stor effekt også ønsker - samt kommer inn på og greier å fullføre - en lengre utdanning, slik det er tegnet inn i figur 2.1.



Figur 2.1 Seleksjonsskjevhet med heterogen utdanningseffekt
A: Utdanningsnivå for «lav effekt personer»
B: Utdanningsnivå for «høy effekt personer»

Hvordan vil våre anslag bli gale? Jo, standard regresjonsanalyse vil føye en linje illustrert ved den små-stiplete kurven i figuren. Grunnen er at personer med lav effekt vil observeres rundt punkt A, mens personer med høy effekt gjennomgående tar lenger utdanning og derfor vil observeres i området rundt punkt B på figuren. Den estimerte sammenhengen vil dermed overvurdere gjennomsnittseffekten av utdanning. Modellen vil tolke det høye inntektsnivået for gruppen med lang skolegang som et resultat av lengre utdanning, og som (feilaktig) noe også gruppen med lav utdanning kunne oppnådd dersom de hadde blitt lengre på skolebenken.

Selv om effekten av utdanning er den samme for alle kan standard regresjonsanalyse gi skjeve anslag på lønnseffekter av utdanning. En persons lønnspotensiale avhenger av mange andre kvalifikasjoner enn utdanning. Seleksjonsskjevhet oppstår når disse faktorene samvarierer systematisk med utdanningsnivået. I figur 2.2 har vi igjen tegnet inn to kurver som representerer hver sin gruppe individer, en med høyt og en med lavt lønnspotensiale. Merk at helningen på kurvene, dvs. den sanne effekten av utdanning, er den samme for begge. Dersom gruppene i gjennomsnitt oppnår ulikt utdanningsnivå oppstår problemet.



Figur 2.2 Seleksjonsskjevhet med variasjon i uobservert inntektspotensiale
Eksempel med «positiv seleksjon»
A: Utdanningsnivå for personer med lavt inntektpotensiale
B: Utdanningsnivå for personer med høyt inntektspotensiale

I figur 2.2 har vi tegnet inn tilfellet der de med høyt lønnspotensiale gjennomgående tar lengre utdanning. Personer med lavt inntektspotensiale er konsentrert rundt A, mens de med høyt potensiale finnes rundt B. Regresjonslinjen (stiplet i figuren) vil få en helning som er brattere enn den sanne (b). Dermed vil den kausale lønnseffekten av utdanning overvurderes i empiriske studier. Intuisjonen er at hele inntektsforskjellen mellom de to gruppene (feilaktig) tilskrives selve utdanning, mens en del av forskjellen skyldes andre uobserverte faktorer.

Det er imidlertid ikke opplagt at individer med det høyeste lønnspotensialet vil velge lengst utdanning, slik som i figur 2.2. Retningen på seleksjonsskjevheten vil avhenge av hvordan marginalkostnaden ved utdanning samvarierer med lønnspotensialet. Enkelte fremhever at personer med stort lønnspo-

tensiale har høye kostnader ved å gå på skole fordi inntekten de går glipp av er større, Griliches (1977). De fleste, undertegnede inkludert, synes imidlertid å tillegge argumentene for en negativ samvariasjon mellom lønnspotensiale og (marginal)kostnader ved skolegang større vekt. Først, alternativkostnadsargumentet svekkes av muligheten for jobb ved siden av studiene. Hvis faktorer som påvirker lønnspotensialet positivt også reduserer kravet til nødvendig arbeidsinnsats på skolen, vil deltids-jobbmulighetene være best for disse. Dette vil bidra til å dempe den positive sammenhengen mellom lønnspotensiale etter endt utdanning og alternativkostnaden ved utdanning. Videre er det god grunn til å tro at ungdom som vokser opp i familier med oppvekstvilkår og/eller har arvelige egenskaper som stimulerer til skolegang, også får med seg erfaringer, kunnskaper og egenskaper som gir positiv uttelling på arbeidsmarkedet som voksen.

Få økonomiske modeller for utdanningsvalg tar hensyn til at skoler og universiteter ikke er åpne for alle, men er rasjonert på bakgrunn av blant annet søkernes skoleprestasjoner. Slik rasjonering vil *antakelig* bidra til en positiv samvariasjon mellom lønnspotensiale og utdanningsnivå. Selvom evne til å lykkes på skolen ikke er noen garanti for suksess i arbeidslivet, er det god grunn til å tro at samvariasjonen er positiv.[33] Så lenge adgang til høyskoler og universiteter setter krav studiekompetanse og et minimum av «poeng», hovedsakelig basert på karakterer fra videregående skole, vil lengre utdanning ikke være tilgjengelig for mange. Rasjoneringen vil innebære at høgskoler og universiteter kun er åpne for individer som gjennomgående har et høyere lønnspotensiale enn gjennomsnittet. Tilsvarende argumenter kan føres når det gjelder kvalitetsforskjeller på utdanningsinstitusjoner. De beste skoler og universiteter vil gjennomgående være åpne for studenter med de beste kvalifikasjonene og således oppstår en positiv samvariasjon mellom effekt av utdanning og lønnspotensiale.

Selv om seleksjonen i utdanningssystemet i prinsippet er ubestemt, jf. Griliches' alternativkostnadsargument, er det mange altså grunner til å forvente en positiv seleksjon, med den konsekvens at standard tverrsnittstudier overvurderer den kausale effekten av lengre utdanning på framtidig arbeidsmarkedssuksess.

4.1 Empiriske metoder for å identifisere kausaleffekten av utdanning

En rekke ulike strategier har vært forsøkt for å korrigere utdanningseffekten for seleksjonsskjevhet. for å løse disse potensielle seleksjonsproblemene. Ingen av de ulike empiriske strategiene kan bevises som riktige og de bygger på ulike antakelser som er vanskelige, ofte umulige, å teste. Ambisjonen her er kun å gi en intuisjon og enkelte smakebiter på resultater i utvalgte empiriske studier. Spesielt interesserte henvises til en omfattende litteratur på et forskningsfelt for som tiden er svært aktivt, se referanser i for eksempel Raaum (1999).

Familiebakgrunn

Mange studier av effekter av utdanning på individuell arbeidsmarkedssuksess har med informasjon om familiebakgrunn som kontrollvariabler. Eksempler

33. Empiriske studier fra ulik land bekrefter også at personer med gode karakterer og testresultater som ungdom oppnår høyere lønn etter endt utdanning.

er foreldrenes utdanningsnivå, yrke, inntekt, antall søsken, oppvekstregion osv. Tankegangen er at familiebakgrunn, spesielt foreldres utdanningsnivå, er viktig for ungdoms utdanningskarriere.[34] Samtidig er det grunn til å tro at oppvekstvilkår også er av stor betydning for utvikling av karaktertrekk, holdninger og kunnskaper som påvirker lønnspotensialet som voksen. Ved å kontrollere for blant annet foreldres utdanningsnivå får en dermed luket bort en viktig kilde til seleksjonsskjevhet.

Tilgangen på familiebakgrunnsvariabler varierer på tvers av datasett og tiltroen til at denne strategien «løser» et eventuelt seleksjonsproblem vil selvfølgelig avhenge av hvor stor del av variasjonen i utdanning som den observerte familiebakgrunnen er i stand til å forklare. Virkningen på anslagene for lønnseffekten av utdanning av å inkludere familiebakgrunn er oftest begrenset.[35] Dette resultatet åpner for flere tolkninger: Enten har familiekarakteristika som påvirker utdanningskarrierer en begrenset effekt på lønnspotensialet, eller så er det uobserverte genetiske eller miljøbetingede faktorer som er viktig. Det er kun i det siste tilfellet at det er grunn til bekymre seg for eventuell seleksjonsskjevhet.

Grunnskolekarakterer og testresultater som proxier for lønnspotensiale

En rekke internasjonale studier har benyttet skolekarakterer (i grunnskolen) eller resultater fra (IQ-)tester for å kontrollere for individenes lønnspotensiale. Nord-amerikanske studier finner typisk at utdanningseffekten faller når testscores oppnådd i ungdomsårene inkluderes blant forklaringsvariablene i lønnsrelasjonen, se f.eks. Blackburn og Neumark (1995). Det finnes oss bekjent ingen tilsvarende studier i Norge, men likhetstrekkene med Sverige gjør at resultater derfra er svært relevante for oss.[36] To ferske svenske studier har med testresultater og karakterer fra grunnskolen, da elvene var 12-13 år gamle, med som forklaringsvariable i lønnsrelasjonen. Kjellström (1997) finner at lønnseffekten av ett ekstra skoleår faller med en femtedel i forhold til om karakterer/test-resultater ikke er inkludert. I Meghir and Palme (1999) faller også lønnseffekten og reduksjonen er i samme størrelsesorden. Den naturlige tolkningen er at skoleprestasjoner i de tidlig ungdomsårene påvirker senere utdanningskarrierer. Samtidig fanger de opp egenskaper og holdninger som, uansett utdanningsnivå, også er av betydning for suksess på arbeidsmarkedet.

Søskenstudier

Ideen bak søskenstudier er rett fram. Helsøsken har vokst opp i samme familie, de har felles genetiske opphav og de har ofte gått på samme skole. Eneggede tvillinger (or trillinger) representerer, hevder mange, det ideelle

34. Nordli-Hansen (1996) og Aamodt (1992).
35. I våre foreløpige beregninger faller lønnseffekten av et ekstra skoleår med kun et halvt prosentpoeng, dvs med ca. 10 prosent siden effekten er rundt 5 prosent. Dette på tross av at studien inneholder et ekstraordinært rikt sett av familiebakgrunnsvariabler som familiestørrelse og sammensetning, foreldres utdanning, deres inntektshistorie, formue, ekteskaplig status, etniske bakgrunn, alder ved førstegangsfødsel etc, se Raaum og Aabø (1999b).
36. I tillegg bruker de svenske studiene karakterer/test-resultater fra 12-13 års alderen og rammes således ikke av kritikken om at testresultatene er et resultat av (selvvalgt) utdanning. Denne innvendingen kan reises mot enkelte amerikanske studier som benytter tester gjennomført når personene er 18-20 år gamle.

søskenpar sett fra et forskningssynspunkt. De er genetisk identiske, foreldrene var i samme livsfase da de vokste opp og de har oftest gått i samme obligatoriske skole(klasse). Ved å sammenlikne lønnsforskjellene mellom tvillinger med forskjeller i utdanning vil betydningen av alle mulige genetiske og miljømessige faktorer som tvillingene (søsken) har felles, falle bort. Tilhengere av denne forskningsstrategien, se f.eks Ashenfelter og Rouse (1998), argumenterer for at effekten av utdanningsforskjellen på lønnsforskjellen uttrykker den kausale effekten av utdanning. Mange har påpekt at denne tolkningen bygger på antakelsen om at forskjeller i utdanning mellom tvillinger i samme familie, er «tilfeldig». Mer presist; faktorer som forklarer hvorfor den ene tvillingen tar lengre utdanning enn den andre, kan ikke samtidig være av betydning for arbeidsmarkedssuksessen de opplever som voksne. I tillegg må *effekten av utdanning* være den samme for begge tvillingene. Søskenstudiene tillater altså at både utdanningseffekten og lønnspotensialet kan variere mellom barn fra forskjellige familier. En rekke forskere er imidlertid kritiske til søskenstudier, se diskusjon i Card (1999), Bound and Solon (1999) eller Raaum og Aabø (1999).

Naturlige eksperimenter

Ideen bak de såkalte naturlige eksperimentene er å utnytte data der ulike individer er stilt overfor forskjellige rammebetingelser under sin utdanningskarriere. Metoden bygger videre på at disse forskjellene ikke har noen *direkte* effekt på arbeidsmarkedssuksess etter endt utdanning. Slik eksogen variasjon i rammebetingelsene kan oppstå ved institusjonelle endringer i skolesystemet, Meghir og Palme (1999) og Harmon and Walker (1996), avstand til gymnas eller college, Card (1995), når født i året (spesielt for USA), Angrist og Krueger (1992), oppvekst under krig (2.verdenskrig i Østerrike og Tyskland), Ichino and Winter-Ebmner (1999), kjønn til søsken (jenter), Butcher og Case (1992). De fleste av disse studiene er diskutert nærmere i Card (1999).[37]

4.2 Seleksjonsskjevhet i norske studier?

På tross av en stor internasjonal litteratur er det få norske studier som prøver å korrigere for mulig seleksjonsskjevhet ved estimering av utdanningseffekter på lønn eller inntekt. Hægeland, Klette og Salvanes (1999) er et eksempel der forfatterne utnytter informasjon om oppvekstfylke og foreldres utdanning/inntekt som til å forklare utdanningsnivået. Disse instrumentvariablene antas å ikke ha (direkte) betydning for arbeidsmarkedssuksess etter endt utdanning. De finner, i likhet med de fleste andre studier som benytter instrumentvariabel-metoder, at standard MKM undervurderer utdanningseffekten. Men

37. Det typiske resultatet i disse studiene, med unntak av Meghir og Palme for Sverige, står i konstrast til hva søsken (tvilling-) og test-score-korrigerende studier finner. Bruk av instrumentvariable (IV) i nyere studier37 gir vanligvis en større effekt av utdanning enn standard MKM. Men det er langt fra enighet om at dette er overbevisende dokumentasjon på at den kausale utdanningseffekten er sterkere enn det samvariasjonen mellom lønn og utdanning viser. Kritikken av denne typen studier har tatt ulike former: (a) Svake instrumenter med liten evne til å forklare utdanning gjør at usikkerheten ved estimatene er betydelig. Oftest er det umulig å forkaste at IV-estimatene er like MKM-estimatene selv om punktanslagene er høyere. (b) Instrumentene er ikke eksogene, men har også en direkte effekt på arbeidsmarkedssuksess (c) Resultatene gjelder kun for en del av utdanningsfordelingen og typisk de med kort utdanning.

forskjellen er liten og oppveies faktisk av en seleksjonseffekt inn i arbeidsstyrken (full tid) som demper effekten av utdanning på inntekt.

Raaum og Aabø (1999) bygger på sammenlikninger av personer med felles familiebakgrunn. Den kausale effekten av utdanning i Norge estimeres ved hjelp tvillingdata. Tvillingdata er basert på registerkoblinger, ved hjelp av data fra SSB, der vi utnytter individers fødselsdato og informasjon om foreldre. Tvillinger er definert som personer med de samme foreldrene født samme dag (eller påfølgende), Raaum og Aabø (1999) for flere detaljer. Effekten av ett ekstra års utdanning på årsinntekten anslås til ca 6 prosent for menn og ca 7 prosent for kvinner. Ser vi på timelønn er effekten rundt 4.5 prosent for kvinner og noe høyere for menn. Den høyere årsinntektseffekten kan naturlig tolkes som en virkning av utdanning på arbeidstid. Resultatene tyder på at denne arbeidstilbudseffekten av utdanning er spesielt sterk for kvinner.

Analysen av den kausale utdanningseffekten, og dermed implisitt en test av eventuell seleksjonsskjevhet, bygger på at både effekten av utdanning og inntektspotensialet er lik, innen likekjønnete tvillingpar. Metoden tillater variasjon i både utdanningseffekt og inntektspotensiale på tvers av, men ikke innen, familier. Studien viser at standard regresjonsanalyse overvurderer inntektseffekten av utdanning, både for menn og kvinner. Men nivået såvel som tolkningen av denne seleksjonsskjevheten er forskjellig for kvinner og menn. For menn finner vi at timelønnseffekten av ett ekstra utdanningsår faller med 2.2 prosentpoeng (fra ca. 5 til 2.8 prosent). Dette betyr at seleksjonsskjevheten i hovedsak er knyttet til timelønn, siden årsinntektseffekten faller med kun 2.5 prosentpoeng (fra 6.2 til 3.7 prosent).

Den positive seleksjonsskjevheten for mannlige timelønninger skyldes at uobserverte faktorer som stimulerer (hindrer) lengre skolegang og har positive (negative) effekter på inntektsnivået etter endt utdanning. Denne samvariasjon kan gis ulike tolkninger, se Raaum og Aabø (1999).

Tilsvarende seleksjonsskjevhet finner vi *ikke* for kvinnelige timelønninger. Ser vi på årsinntekt for kvinner derimot, faller utdanningseffekten fra ca. 7 til 5.5. prosent. Dette indikerer at det er seleksjon knyttet til arbeidstid og utdanning blant kvinner. Det er kjennetegn ved familiebakgrunn som synes å påvirke både jenters utdanningsvalg og arbeidstid etter endt skolegang. Det gjenstår likevel forklaring på hvorfor vi ikke finner noen seleksjonsskjevhet i utdanningseffekten for kvinnelige timelønninger. Her er det flere potensielle, ikke-utelukkende tolkninger. Selv om kvinner i gjennomsnitt har like lang utdanning som menn, er innholdet i utdanningene forskjellig. Dette medfører at kvinner og menn kvalifiseres for ulike jobber. Menn er i større grad å finne i privat sektor og i organisasjoner med individuell lønnsplassering. Når lønna i all hovedsak er fastsatt ved kollektive tariffavtaler vil individuelle egenskaper ha mindre betydning (dvs. liten variasjon lønnspotensialet). Vårt funn kan også forklares med at kvinner - i større grad enn menn - motiveres av andre faktorer enn høyere timelønn når de velger utdanning. Videre kan det være at dyktige kvinner med høyt lønnspotensiale, i mindre grad enn menn, realiserer dette.

5 Har effekten av utdanning endret seg som følge av utdanningseksplosjonen i Norge?

Økningen i utdanningsnivået i Norge har vært formidabel de siste 30 årene, se Jørgensen (1993), OECD (1997), Barth og Røed (1999a). Har denne økningen

i rekruttering til videregående og høyere utdanning redusert lønnseffekten av lengre skolegang? De fleste foreliggende empiriske studier, basert på data fram til begynnelsen og midten av 1990-tallet, konkluderer benektende. I motsetning til utviklingen i mange andre vestlige land, spesielt i USA, finner de fleste norske studier at effekten av utdanning har holdt seg stabil fra 1980 og fram til begynnelsen av 1990-tallet. Hægeland et al konkluderer med at lønnseffekten av utdanning var uendret fra 1980 til 1990; «Estimating wage equations for 1980 and 1990 and comparing returns to education for all cohorts in our sample and for the whole economy, we find that, contrary to a number of countries, the returns to education has been stable in Norway». De finner at denne konklusjonen holder for både privat og offentlig sektor.

Flere av studiene referert i tabell 2.1 og 2.2 over, tillater også en sammenlikning av utdanningseffekter over tid. Levekårsundersøkelsene i perioden 1980-1995 har vært benyttet både av Kahn (1998), Barth og Mehlum (1993), Barth og Kongsgård (1996) og Barth og Røed (1999b). Etter en svak økning i utdanningspremien i 1983, falt den igjen og har siden holdt seg stabil, se tabell 2.1 og 2.2. Schøne (1997) ser på utviklingen i staten på 1990-tallet. Også her har utdanningseffekten ligget stabilt rundt 4 prosent per skoleår. Ser en nærmere på utviklingen i privat sektor er det visse tegn til økning i utdanningseffekten i privat sektor, se Barth og Kongsgård (1996), Barth og Røed (1999b). I Raaum, Aabø og Karterud (1999) er det også tegn til inntektseffekten av høyere utdanning er økende på 1990-tallet (fram til 1995).

Moen og Semmingsen (1996) presenterer livsinntektsberegninger for høyere utdanning både i 1980 og 1990. De konkluderer med at «gevinsten ved å ta utdanning gjennomgående er lavere i 1990 enn i 1980. Dette kan skyldes at tilbudet av personer med høyere utdanning har økt», s.75.

Mange andre forhold enn utdanningsnivået har endret seg de 20-30 siste årene og strukturelle endringer i teknologi, internasjonal konkurranse/handel mm. gjør det vanskelig å identifisere eventuelle de virkninger det økte tilbudet av høyt utdannet arbeidskraft har hatt. Stabiliteten i lønnsforskjellene i Norge og spesielt på tvers av utdanningsgrupper kan være et resultat av flere krefter som trekker i motsatte retninger. Teknologiske endringer kan ha skiftet etterspørselen etter høyt kvalifisert arbeidskraft, men et (tilsvarende) tilbudsskift har holdt (relative) lønninger i sjakk.

Institusjonelle aspekter ved lønnsfastsettelsen i Norge er nok også en viktig forklaring på de stabile lønnsforskjellene, se Barth og Røed (1999b). Sentraliseringen av lønnsfastsettelsen som fant sted i 1988 og gradvis videreført utover på 1990-tallet har bidratt til å løfte det relative lønnsnivået for grupper i den nedre delen av lønnsfordelingen, se Kahn (1998). Det er neppe tvil om at dette har ført til at lønnsnivået til lavt utdannet arbeidskraft har holdt seg oppe. Samtidig kan sentraliseringen av lønnsfastsettelsen også bidratt til å holde høy-lønnsgruppene i sjakk. Resultatet er relativt stabile lønnsforskjeller mellom utdanningsgruppene.

6 Gir utdanning mindre uttelling i Norge enn i andre vestlige land?

I dette kapittelet presenteres en grov oversikt over utdanningseffekter i utvalg vestlige land. Fokus er på den gjennomsnittlige lønnseffekten av ett ekstra skoleår, vanligvis kalt «avkastningen av utdanning» eller «return to schooling» i litteraturen. Selv om nasjonale særegenheter i utdanningssystemet og forskjeller i datagrunnlag gjør internasjonale sammenlikninger vanskelig å tolke,

gir de antakelig å viss pekepinn på forskjeller mellom land i hvilken uttelling høyere utdanning gir på arbeidsmarkedet.

I USA økte lønnsforskjellene mellom utdanningsgrupper kraftig gjennom 1980-tallet. Skoleårseffekten var ca 6.5 % på begynnelsen 1980-tallet og økte til nesten 10 % femten år etter, se feks. Ashenfelter og Rouse (1999). I Sverige falt utdanningseffekten betydelig rundt 1980 for deretter å holde seg stabilt på et lavt nivå inntil midten av 1990-tallet. Med unntak av Finland er utdanningseffektene relativt små i Skandinavia, sammenliknet med de fleste europeiske land og spesielt USA. Mens skoleårseffekten i Norge ligger rundt 5 prosent, er inntektsforskjellene mellom utdanningsgruppene gjennomgående større i de andre vestlige landene. Men det finnes også eksempler på det motsatte. Danmark og Italia utmerker seg med svært små lønnsforskjeller mellom grupper med ulik utdanning.

Tabell 2.5: Skoleårseffekter («return to schooling») i utvalgte vestlige land. Egne anslag basert på litteraturstudier for hvert enkelt land.

Land (periode)	Anslag på lønnseffekt av et ekstra skoleår, i prosent[1]			Kilde
	Alle	Menn	Kvinner	
Sverige	7,8 (1968) 3,5 - 4,5 (etter 1975)	5	4 - 5,5	Arai og Kjellström (1999)
Danmark		2,5 - 4	3,5 - 5	Christensen og Westergård-Nilsen (1999)
Finland		9	8	Asplund (1999)
Tyskland (vest)	5,5 - 7,5	6 - 6,5	7 -12	Lauer og Steiner (1999)
Østerrike		8	6	Fersterer og Winter-Ebmer (1999)
Italia	3.5 - 5	3	4	Brunello, Comi og Lucifora
Frankrike	8 (5-19)			Guille og Skalli (1999)
Storbritannia		7-10	8-12	Chevalier, Lanot, Walker og Wooley (1999)
USA	6,5 (1980) 9-10 (1990-årene)			Ashefelter and Rouse (1999)

[1] Anslagene er basert på landrapporter fra prosjektet «Public funding and private returns to education» (project no SOE-CT98-204 under EUs TSER-program) der Erling Barth og Marianne Røed er norske deltakere. Med unntak av Ashenfelter og Rouse er alle artiklene å finne i Asplund og Pereira (1999).

7 Utdanning og arbeidsmarkedssuksess blant innvandrere i Norge

Norske studier av utdanningseffekter på inntekt eller lønn har viet liten oppmerksomhet til variasjon i effekter på tvers av grupper. Fokus har vært begrenset til forskjeller i avkastning mellom kvinner og menn, og mellom privat og offentlig sektor. Mens rekrutteringsstudier har lagt stor vekt på betydningen av sosial bakgrunn eller klassetilhørighet for utdanningskarrierer, er det få (om noen) som har *studert sammenhengen mellom familiebakgrunn og effekt av utdanning.* Innvandrere representerer imidlertid et unntak. Dette kapittelet

omhandler hvorvidt og hvorfor innvandrere får mindre uttelling på arbeidsmarkedet for sin utdanning enn hva tilfellet er for personer med norskfødte foreldre.

En rekke studier har vist at vestlige innvandreres suksess på arbeidsmarkedet, målt ved inntekt og arbeidsløshet, er svært likt med hva vi finner for norskfødte. Ikke-vestlige innvandrere, derimot, lykkes langt dårligere. Årsakene til dette er mange, se f.eks. Rogstad og Raaum (1997). Lønnsinntektsforskjellene mellom ikke-vestlige innvandrere og norskfødte øker med utdanningsnivå i innvandrernes disfavør, Kjelsrud (1996). Høyt utdannede ikke-vestlige innvandrere har 20 prosent lavere lønnsinntekt enn norskfødte med tilsvarende utdanningsnivå, mens vestlige høyt utdannede innvandrere kun tjener 5 prosent mindre enn tilsvarende norskfødte. Forklaringen på dette kan delvis være at vestlige innvandrere er representert med en større andel: menn, i aldersgruppen 40 til 54 år, ansatt i høyinntektsnæringer i forhold til innvandrerne fra ikke-vestlige land. Tallmaterialet fra Folke- og boligtellingen 1990 gir klare indikasjoner på at innvandrernes utdanningskompetanse i mindre grad tas i bruk, i form av relevant arbeid, enn norskfødtes, Drevdal og Kjelsrud (1996).

Samme tallmaterialet viser at *annenhver* yrkesaktive ikke-vestlige innvandrer med høy utdanning har jobb som normalt krever lavere utdanning, mens det tilsvarende for norskfødte og vestlige arbeidstakere er mellom hver fjerde og femte, Kjelsrud (1996).

En viktig innvending mot oversiktsstudier som Sivertsen (1995), Drevdal og Kjelsrud (1996), og Kjelsrud (1996) er at de kun ser på gjennomsnittstall for ulike innvandrergrupper, uten å kontrollere for øvrige egenskaper (alder, kjønn, bosted, yrkeserfaring, språkkunnskaper etc.) ved gruppen. Det finnes imidlertid et lite knippe studier som kontrollerer for (noen) øvrige observerbare egenskaper ved innvandrerne. Inntektsstudier av innvandrere viser det tilsvarende mønsteret der effekten av flere skoleår er svakere for innvandrere enn for norskfødte, se Hayfron (1998), Longva og Raaum (1999). Rogstad and Raaum (1997) viser at utdanningsnivået har svakere effekt på individuell arbeidsløshet for ikke-vestlige innvandrere enn for norskfødte.

Felles for overnevnte studier er at de ikke skiller ikke mellom utdanning fra Norge og utdanning fra utlandet. Den særskilte levekårs-undersøkelsen SSB gjennomførte blant ikke-vestlige innvandrere (åtte nasjonaliteter) i 1996 inneholder imidlertid informasjon om utdanning fra både Norge og utlandet. I Raaum (1998), (1999) benyttes disse sammen med tilsvarende data Levekår 1995 for norskfødte i en analyse av sammenhengen mellom utdanning og registerbasert årsinntekt (pensjonsgivende inntekt 1994). Utdanningsopplysningene er for norskfødte hentet fra utdanningsregisteret, mens innvandrerne er spurt om utdanning både fra Norge og fra utlandet. Levekårsstudien av ikke-vestlige innvandrere i 1996 inneholder også innvandrerens vurdering av sine egne språkkunnskaper.

Den multivariate økonometriske analysen viser at både utdanningsnivå og språkkunnskaper er viktige forklaringsfaktorer bak innvandrernes inntektsnivå. Den bekrefter også tidligere funn vedrørende sammenhengen mellom utdanningsnivå og arbeidsmarkedssuksess blant ikke-vestlige innvandrere: Et ekstra utdanning gir innvandrerne en lavere inntektsgevinst enn det norskfødte oppnår. I gjennomsnitt, uten å ta hensyn til om utdanningen er fra Norge eller utlandet, synes altså avkastningen av utdanning lavere for ikke-vestlige innvandrere enn for norskfødte. Lar en imidlertid effekten av utdanning fra utlandet og fra Norge variere blir bildet mer nyansert. Den lave gjen-

nomsnittlig avkastningen skyldes en svært beskjeden effekt av utdanning fra utlandet. Det er kun innvandrere med minst 5 år høyere utenlandsk utdanning som har en signifikant høyere inntekt. Norsk utdanning, derimot, gir ikke-vestlige innvandrere enn (relativ) inntektsgevinst som er like høy som norskfødte oppnår.

Det finnes en rekke forklaringer på at innvandrere får lav(ere) uttelling for sin utdanning på arbeidsmarkedet i landet vedkommende bosetter seg. For det første kommer mange innvandrere fra land der kvaliteten på utdanningsinstitusjonene naturlig nok er lavere enn hva vi finner i de rike vestlige land. Bratsberg and Terrel (1997) dokumenterer at utdanningseffekten for innvandrere i USA er positivt korrelert med kvaliteten på skoleverket i landet de kommer fra.[38] For det andre er kvalifikasjoner en tilegner seg på skole eller universitet ofte land- eller kulturspesifikke. Dermed blir kunnskapene vanskelig overførbare til arbeidsmarkedet i landet en flytter til. Jus og økonomi er åpenbare eksempler. For det tredje har mange innvandrere, og flyktninger spesielt, vanskeligheter med å fremskaffe pålitelig dokumentasjon på utdanning fra hjemlandet. Utdanning uten dokumentasjon kan vanskelig bli verdsatt, med mindre man gis mulighet til å gjennomføre tester som fastlegger kvalifikasjonsnivået. For det fjerde kan selve usikkerheten potensielle arbeidsgivere opplever om innholdet, såvel som overførbarheten av kvalifikasjonene i utdanningen representere et problem for jobbsøkende innvandrere. Selvom forventet produktivitet (kvalifikasjonsnivå) er likt kan selve usikkerheten føre til at arbeidsgivere foretrekker jobbsøkere der produktiviteten kan fastlegges med større sikkerhet. Både spørreundersøkelser og dybdestudier av bedrifter viser at usikkerhet om innvandreres kvalifikasjoner er et alvorlig hinder som reduserer ansettelsessannsynligheten for jobbsøkere fra ikke-vestlige land, se f.eks. Rogstad (1998) og Larsen (1995).

8 Avslutning

Ulike studier av utdanningseffekter på lønn eller inntekt i Norge viser et relativt ensartet bilde, der et ekstra års utdanning i gjennomsnitt gir mellom 4.5 og 7 prosent høyere inntekt (lønn). Det synes også være enighet om at utdanningseffekten er svært lik for kvinner og menn, samtidig som lønnsforskjellene mellom grupper med ulik utdanning er større i privat enn i offentlig sektor. Livsløpsstudier viser gjennomgående at relative inntektsforskjeller mellom utdanningsgrupper på et gitt tidspunkt overvurderer avkastningen av utdanning.

Det er imidlertid en rekke spørsmål som fremdeles er uavklarte og fortjener ytterligere oppmerksomhet i tiden som kommer:

- I hvilken grad gir standard metoder basert på observerte lønnsforskjeller et riktig uttrykk for kausaleffekten av utdanning? Ytterligere studier av ulike aspekter ved seleksjonsproblemet er nødvendig.
- Avspeiler lønnsforskjeller mellom utdanningsgrupper forskjeller i produktivitet?
- Fra et fordelingsperspektiv er det spesielt interessant å se nærmere på sammenhengen mellom sosial bakgrunn og avkastning av utdanning. Det

38. Det er selvfølgelig et fundamentalt problem ved slike komparative studier idet andre uobserverte landkarakteritika (gruppe-egenskaper) kan være sterkt korrelert med skolekvaliteten, selv om en inkluderer kontroller som BNP, inntektsulikhet, politisk stabilitet mm.

er mange rekrutteringsstudier som viser at foreldres utdanning og inntekt har sterk effekt på utdanningsnivået, men kunnskapene om hvordan oppvektsmiljø og foreldrebakgrunn påvirker *utdanningseffekten* er begrenset. Herunder bør en spesielt fokuserer på hvorvidt norskfødt ungdom med innvandrerbakgrunn får den sammen uttellingen for utdanning som sine jevnalderende med norsk bakgrunn.

- Hvilken effekt har økt tilbud av arbeidskraft med høyere utdanning (hatt) i Norge? Har utdanningseksplosjonen bidratt til å hindre enn utvikling i retning av økende forskjeller? Kan vi vente at dette eventuelt fortsetter ettersom kohortene som trer inn på arbeidsmarkedet stadig tar lengre utdanning?
- Hva er forklaringen(e) på den lave avkastningen på mellomlang høyere utdanning? Skyldes det at utdanningene i stor grad kvalifiserer for jobber i offentlig sektor? Er det et resultat av det økte tilbudet av arbeidskraft med slik utdanning? Eller kan det forklares ved seleksjon?
- Mange ungdommer tar i dag høyere utdanning på utenlandske universiteter og høgskoler, ofte i kombinasjon med eksamener fra norske institusjoner. Kunnskaper om hvilke effekter utenlandske eksamener, evt. kombinasjonsutdanninger, har for påfølgende arbeidsmarkedskarrierer til norske ungdommer er åpenbart viktig å få. Både når det gjelder kjøp av utenlandske studieplasser og støtte til utdanning i utlandet ville det være ønskelig med mer kunnskap om hvordan utdanningen påvirker inntektsmuligheten - og for såvidt tilbakeflytting til Norge - etter avsluttet eksamener.

Referanser

Aamodt, P.O. (1982) «Utdanning og sosial bakgrunn», *Samfunnsøkonomiske studier, 51,* Statistisk sentralbyrå.

Angrist, J.D. and Krueger, A. (1991) «Does compulsory school attendance affect schooling and earnings», *Quarterly Journal of Economics CVI* (November 1991), 979-1014.

Ashenfelter, O. and Rouse, C. (1998) «Income, Schooling and Ability: Evidence from a new Sample of Identical Twins», *Quarterly Journal of Economics,* February 1998, 253-284.

Ashenfelter, O. and Rouse, C. (1999) «Schooling, Intelligence and Income in America: Cracks in the Bell Curve», *NBER Working Paper 6902.*

Asplund, R, Barth, E., LeGrand, C, Mastekaasa, A. og Westergård-Nilsen, N. (1996), «Wage Distribution across Individuals», i Wadensjø (ed) The Nordic Labour Markets in the 1990s, *Elsevier Science,* 1996.

Asplund, R. og Pereira, P.T. (1999) *Returns to human capital in europe, a literature review.*

ETLA, The Research Institute of the Finnish Economy Publisher: *Taloustieto Oy,* Helsinki 1999.

Barth, E and A. Mastekaasa (1996), «Decomposing the Male/Female Wage Gap: Within and Between Establishment Differences». *Labour* 10(2):339-356.

Barth, E and H. Dale-Olsen (1999), «The Employer's Wage Policy and Worker Turnover». In J.Haltiwanger, J. Lane, J Spletzer, J. Theeuwes and K. Troske , eds., *The Creation and Analysis of Linked Employer-Employee Data,* Amsterdam: North Holland (forthcoming).

Barth, E. (1997), «Firm-specific Seniority and Wages». *Journal of Labor Economics*, 15(3):495-506.

Barth, E., Raaum, O. og Naylor, R. (1999) «Union Wage Effects; Does Membership Matter», kommer i *The Manchester School of Economis Studies.*

Barth, E. and H. Mehlum (1993), «Lønnsforskjeller i Norge 1980-91». *Søkelys på arbeidsmarkedet* ,10:147-153.

Barth, E. and H. Yin (1996) ,*Lønnsforskjeller og lønnssystem i staten*. Rapport 96:4, Oslo:Institute for social research.

Barth, E. and J. Zweimuller (1992), «Labour market institutions and the industry wage distribution: Evidence from Austria, Norway and the U.S», *Empirica* 19(2).

Barth, E. and M. Kongsgården (1996), «Lønnspredningen i Norge 1991-95». *Søkelys på arbeidsmarkedet* ,13: 167-175.

Barth, E. og Røed, M. (1999a) «*The Return to Human Capital in Norway: A review of the Literature*», manuscript, Institute of Social Research, Oslo.

Barth, E. og Røed, M. (1999b) «Avkastningen av utdanning i Norge 1980-1995», *Søkelys på arbeidsmarkedet* ,13: 167-175.

Becker, G.S. (1964) *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education,* Columbia University Press, New York.

Behrman, J.R. and Rosenzweig, M.R. (1999) «Ability biases in schooling returns and twins: a test and new estimates», *Economics of Education Review*, 18 (1999) 159-167.

Behrman, J.R., Rosenzweig, M.R. and Taubman, P. (1994) «Endowments and the Allocation of Schooling in the Family and in the Marriage Market: The Twins Experiment», *Journal of Political Economy* CII (1994), 1131-74

Blackburn, M.L. and Neumark, D. (1995) «Are OLS Estimates of the Return to Schooling Biased Downward*? Another Look», The Review of Economics and Statistics (1995)*, pp 217-30.

Blom, S. og Ritland, A.A. (1997): «Trang økonomi, men færre enn antatt opplever diskriminering - Levekår blant ikke-vestlige innvandrere», *Samfunnsspeilet* 1/97.

Borjas, G. J. (1995): «Assimilation and Changes in Cohort Quality Revisited: What Happened to Immigrants Earnings in the 1980's?», *Journal of Labor Economics* 13, no. 2: 210-45.

Bound, J. and Solon, G. (1999) «Double Trouble: On the Value of Twins-based Estimation of the Return to Schooling», *Economics of Education Review,* 18 (1999) 169-182.

Bratsberg. B. and Terrel, D. (1997) «School Quality and Returns to Education of U.S. Immigrants», *Discussion paper*, Department of Economics, Kansas State University.

Brinch, C. (1999) «Statistical Discrimination, Human Capital Investments and Sorting», manuskrift, *Sosialøkonomisk institutt*, Universitetet i Oslo.

Butcher, Kristin F. and Anne Case (1994), «The Effect of Sibling Composition on Women's Education and Earnings», *Quarterly Journal of Economics* 109: 531-563.

Card, David (1995), «Using Geographic Variation in College Proximity to Estimate the Return to Schooling», in Louis N. Christofides, E. Kenneth Grant, and Rober Swidinsky editors, Aspects of Labour Market Behaviour: *Essays in Honour of John Vanderkamp (University of Toronto Press, Toronto)*: 201-222.

Card, D. (1999) «The Causal Effect of Education on Earnings», Department of Economics, Berkeley, forthcoming in *Handbook of Labor Economics*, North Holland, Vol 3.

Chiswick, B. R. (1978):«The Effect of Americanization on the Earnings of Foreign-Born Men» *Journal of Political Economy* 86 (October): 897-921.

Dale-Olsen, H. (1998), *Lønn for arbeid.* Rapport 97:6.Oslo:Institute for social research.

Djuve, A. B. og K. Hagen (1995), *«Skaff meg en jobb»*. Oslo FAFO. Rapport nr. 184.

Drevdal og M. Kjelsrud (1996): *Bruk av innvandreres kompetanse i arbeidslivet*, Notater 96/28, Statistisk sentralbyrå.

Griliches, Z. (1977) «Estimating the Returns to Schooling: Some Econometric Problems», *Econometrica* VL (1977), 1-22.

Griliches, Z. (1979) «Sibling Models and Data in Economics: A beginning of a Survey», *Journal of Political Economy* LXXXVII (1979), S37-S64.

Hægeland, T. and Klette, T.J. (1998) *«Do Higher Wages Reflect Higher Productivity? Education, Gender and Experience Premiums in a Matched Plant-Worker Data Set»,* Memorandum 24/98, Department of Economics, University of Oslo.

Hægeland, T., Klette, T.J. and Salvanes, K.G. (1999) «Declining returns to education in Norway? Comparing estimates across cohorts, sectors and over time», *Scandinavian Journal of Economics,* 101 (4), 1-22, 1999.

Harmon, C. and Walker, I. (1995) «Estimates of the Economic Return to Schooling for the United Kingdom», *The American Economic Review* (December 1995), pp 1278-86.

Hayfron, J. (1998) «The performance of immigrants in the Norwegian labor market», *Journal of Population Economics,* 11: 293-303.

Heckman, J., Lochner, L. and Taber, C. (1999) «General Equilibrium cost benefit analysis of education and tax policies», *NBER working paper 6881*, January.

Ichinno, Andrea and Rudolf Winter-Ebmer (1998), «The Long-Run Educational Cost of World War II», *Unpublished Discussion Paper,* European Unversity Institute.

Isacsson, G. (1999a) «Estimates of the Return to Schooling in Sweden from a Large Sample of Twins», in Dissertation 37, Swedish Institute of Social Research, Stockholm, and forthcoming in *Labour Economics.*

Isacsson, G. (1999b) «Estimating the Economic Return to Educational Levels from Data on Twins», in Dissertation 37, *Swedish Institute of Social Research*, Stockholm

Jørgensen, T . (1993), «Studenteksplosjonen», *Samfunnsspeilet*, 4:12-14.

Kahn, L. (1998), «Against the wind: Bargaining recentralisation and wage inequality in Norway 1987-91». *Economic Journal* , 108:603-645.

Kjelsrud, M. (1996): *Høyt utdannet, men lite etterspurt arbeidskraft?,* Samfunnsspeilet 2/96, Statistisk sentralbyrå, Oslo.

Kjellström, C. (1997) «Omitted ability bias and the wage premium for schooling: New Swedish Evidence», *Working Paper 2/1997*, Institute of Social Research, University of Stockholm.

Larsen, K. A. (1995), *Arbeidskraft- og kompetanseregnskap for Oslo og Akershus 1995.* Oslo: ECON.

Longva, P. and S. Strøm (1998), «Wage Differentials and Gender in Norway». In I. Persson and C. Jonung ,eds., *Women's Work and Wages,* Routledge.

Mastekaasa, A. (1996), «Avkastning av utdanning i norske kommuner». *Søkelys på arbeidsmarkedet,* 13:143-149.

Meghir, C. and Palme, M. (1999) «Assessing the Effect of Schooling on Earnings Using a Social Experiment», *Working paper No. 313*, Stockholm School of Economics.

Miller, P. Mulvey, C. and Martin, N. (1995) «What Do Twins Studies Reveal About the Economic Return to Education? A Comparison of Australian and US Findings», *American Economic Review* LXXXV (1995), 586-599.

Miller, P. Mulvey, C. and Martin, N. (1997) «Family Characteristics and the Returns to Schooling: Evidence on Gender Differences from a Sample of Australian Twins», *Economica* 64 (1997), pp 119-36.

Moen, E. og Semmingsen, L. (1996) «Utdanning og livsløpsinntekt», *SNF-rapport 96/96*, Stiftelsen for samfunns-og næringslivsforskning, Oslo.

Norli Hansen, M. (1996) «Social and Economic Inequality in the Educational Career: Does the Effects of Social Background Characteristics Decline?» *European Sociological Review*, Vol. 13, No.3, 8-96, 1-17.

OECD (1997), Education at a Glance: *Indicators 1997, OECD*, Paris.

Pedersen, P.A. (1995) «Investering i utdanning: Teori og empiri»,*Arbeidsnotat 42/1995*, Stiftelsen for samfunns-og næringslivsforskning, Bergen.

Raaum, O. (1998) » Returns to Education and Norwegian Language Skills among Immigrants in Norway», presentert på workshop *«Immigrants and the Labour Market»*, Oslo, Norway, November 16-17, 1998, under revisjon.

Raaum, 0. (1999) «Inntektseffekter av utdanning i Norge - en litteraturoversikt», *Arbeidsnotat Frischsenteret*, medio desember 1999.

Raaum, O. og Aabø, T.E. (1999*), «The effect of schooling on earnings: The role of family background studied by a large sample of Norwegian twins»*. Memorandum, Department of Economics, University of Oslo, August 1999.

Raaum, 0. og Aabø, T.E. (1999b) *«The Economic Return to Schooling : A study of Norwegian Siblings»*, manuskript under arbeid, Frischsenteret.

Raaum, O., Aabø, T.E. og Karterud, T. (1999) *«Utdanning og livsinntekt i Norge»*, Rapport Frischsenteret, medio desember 1999.

Riis, C. (1998) *«Statistical discrimination in the labour market»*, presentasjon på workshop «Immigrants and the Labour Market», Oslo, Norway, November 16-17, 1998.

Rogstad, J. (1998) *«Last among equals - migrants in the labour market»,* mimeo, Institute for Social Research, October 1998.

Rogstad, J. og Raaum, O. (1997) *«Utstøting fra arbeidsmarkedet blant arbeidstakere med innvandrerbakgrunn»*, SNF-Rapport 74/97, Oslo/Bergen.

Rouse, C. (1999) «Further Estimates of the Economic Return to Schooling from a New Sample of Twins», *Economics of Educational Review* 18 (1999), 149-157.

Schøne, P. (1996), *Virksomhetsintern opplæring, bedriftsspesifikk eller overførbar kompetanse*. Rapport 96:3, Oslo: Institute for social research.

Schøne, P. (1997), *Lønnsførskjeller i staten*. Rapport 97:20, Oslo: Institute for social research.

Sivertsen, J.E. (1995): «Høy arbeidsledighet blant innvandrere», *Samfunnsspeilet*, SSB, 2/95, Statistisk sentralbyrå, Oslo.

Weiss, A. (1995) «Human Capital vs. Signalling Explanations of Wages», *Journal of Economic Perspectives*, Vol 9, No 4, 133-154.

Willis, R. (1986) «Wage Determinants: A survey and a Reinterpretation of Human Capital Earnings Functions», in Ashenfelter, O. and Layard, R. (eds) *Handbook of Labor Economics,* Vol. 1, North Holland, Amsterdam.

Yin, H. (1994), «Lønnsstrukturen i privat og offentlig sektor». *Søkelys pa arbeidsmarkedet* , 11:57-65.

Vedlegg 3

Utdanning og livsinntekt i Norge *

Sammendrag av Rapport x/ 1999 Frischsenteret, 15 November 1999

Oddbjørn Raaum, Tom Erik Aabø og Thomas Karterud

* Artikkelen er et sammendrag av rapporten «Utdanning og livsinntekt i Norge», medio desember 1999, fra Frischsenteret (www.frisch.uio.no). Arbeidet er finansiert av Studiefinansieringsutvalget og Inntektsavdelingen i Arbeids- og administrasjonsdepartementet. Takk til Statistisk sentralbyrå for tilrettelegging av data.

1 Innledning

Sammenhengen mellom individers utdanningsnivå og inntekt, ofte kalt «avkastningen av utdanning», kan være av interesse utfra ulike synsvinkler. I den grad inntektsforskjeller avspeiler ulik produktivitet vil avkastningen danne et utgangspunkt for vurdering av den samfunnsøkonomiske avkastningen av investering i utdanning. Inntektsforskjeller mellom utdanningsgrupper henger dessuten nært sammen med inntektsulikhet i samfunnet og reproduksjon av ulikhet over generasjoner. Privatøkonomisk avkastning ved ulike typer utdanning må også forventes å påvirke ungdoms utdanningsvalg. Ønsker vi at utdanningsfinansieringen skal bidra til å utjevne eventuelle forskjeller i materiell levestandard over livsløpet på tvers av utdanningsgrupper, vil de inntektsgevinstene ulike utdanninger gir være av betydningen for både nivået og innretningen på stipend og lån til studenter.

Avkastningen av utdanning anslås vanligvis på bakgrunn av inntektsforskjeller mellom personer med ulik lengde på sin utdanning *på et gitt tidspunkt.* Ofte korrigerer en for (så) mange faktorer (som mulig) av betydning for både utdanningskarrierer og inntektsmuligheter, se oversikt i Barth og Røed (1999a), (1999b) og Raaum (1999). Med enkelte unntak fokuserer norske studier på den *gjennomsnittlige inntektsgevinsten ved ett ekstra skoleår.*

I denne artikkelen beregnes avkastningen av utdanning med utgangspunkt i individers faktiske inntektshistorie over livsløpet, uten å forutsette en konstant skoleårseffekt. Grunnlaget for individuelle inntektshistorier er data for personers opparbeidede pensjonspoeng (årlig) for årene 1971-1995. Ved hjelp av pensjonspoengene konstrueres årlige inntekter på individnivå. Livsinntektene er beregnet på bakgrunn av observerte inntektsprofiler over livsløpet (18-59 år) for ulike utdanningsgrupper, etter kjønn og fødselskohort.[39] Det er grunn til å understreke at vi *ikke* korrigerer for forskjeller i andre inntektsbestemmende faktorer.

Vi fokuserer på 3 fødselskohorter (1936, 1944, 1953) der utdanningsfordelingen er svært forskjellig. Andelen med obligatorisk skole har falt kraftig over tid, mens stadig flere oppnår videregående og høyere utdanning. Ved å studere kohorter med ulik sammensetning kan vi kaste lys over hvordan endringene i kohortenes utdanningsnivå eventuelt har bidratt til å endre avkastningen av utdanning i Norge.

39. Inntektshis torien er observert for 25 år og predikert for de resterende.

Livsinntektsberegninger innebærer sammenlikning av inntektsstrømmer som fordeler seg ulikt over individenes levetid. Siden de fleste av oss er grunnleggende utålmodige, det eksisterer renteavkastning på finanskapital og ressurser brukt i utdanningssektoren har alternativ anvendelse, er det rimelig å tillegge en krone større vekt jo tidligere den blir tjent. Selvom de fleste kan være enige om at en diskonteringsrente på null er urimelig, finnes intet alment akseptert nivå. I rapporten som denne artikkelen bygger på beregner vi derfor livsinntektsforskjeller med alternative rentesatser, men av plasshensyn presenterer vi her kun alternativet med en diskonteringsfaktor på 3,5 %.

Artikkelen er organisert som følger. I det neste kapittelet drøftes begrepet «avkastning av utdanning» og vi antyder kort hvordan våre livsinntektsberegninger er relatert til et mer generelt avkastningsmål. Vi gir også en kort oversikt over viktige funn i norske empiriske studier av sammenhengen mellom individers utdanning og inntekt. Datagrunnlaget for inndeling i utdanningsgrupper og endringene i fødselskohortenes utdanningsnivå beskrives i *"Et historisk perspektiv"* i kapittel 3. Vår framgangsmåte ved beregning av årsinntekter fra pensjonspoengshistorien beskrives deretter, i *"Formålet med dagens utdanningsstøtte gjennom Lånekassen"* i kapittel 4. Hovedresultatene i rapporten finnes i *"Utfordringer og forventninger til utdanningsfinansieringen gjennom Lånekassen"* i kapittel 5. Først beskriver vi inntektsprofilene over livsløpet, etter utdanning og kjønn. Disse profilene blir så benyttet til å beregne den gjennomsnittlige livsinntekten for ulike utdanningsgrupper. I tillegg til en grundig drøfting av sammenhengen mellom utdanningslengde og livsinntekt, ser vi på (i) forskjeller mellom menn og kvinner, (ii) betydningen av diskonteringsfaktoren og (iii) forskjeller mellom fødselskohortene. Avslutningsvis i *"Utfordringer og forventninger til utdanningsfinansieringen gjennom Lånekassen"* i kapittel 5 drøfter vi i hvilken grad de relative inntektsforskjellene mellom utdanningsgrupper er avhengig av om grunnlaget er årsinntekter eller inntektsstrømmen over livsløpet.

Den privatøkonomiske avkastningen av utdanningsinvesteringer påvirkes av progressiviteten i skattesystemet og i *"Utdanningsfinansiering i et internasjonalt perspektiv"* i kapittel 6 foretar vi en enkel justering av bruttoinntektene basert på skattesystemet i 1995. Dette gir oss en indikasjon på betydningen av progressiviteten og hvordan inntektsforskjeller etter skatt ser ut.

Kapittel 7 oppsummerer hovedresultatene i rapporten.

2 Avkastning av utdanning i Norge

I et økonomisk perspektiv er utdanning en investering. Sett utfra den enkelte students synspunkt går en glipp av inntekt mens en går på skole, samtidig som det tar lengre tid før en begynner å tjene penger i full jobb. I tillegg kan selve utdanningen koste på grunn av skolepenger, utgifter til bøker og flyttekostnader. På den annen side gir lengre utdanning høyere lønn og flere valgmuligheter i yrkeslivet etter endt skolegang. Lengre utdanning gir også en delvis forsikring mot arbeidsløshet idet både sannsynligheten for å bli rammet - og varigheten på en eventuell arbeidsløshetsperiode - er mindre jo høyere utdanning personen har.

Det finnes ingen entydig og allment akseptert metode for å måle lønnsomheten ved denne investeringen, dvs. avkastningen av utdanning. Ofte brukes avkastning av utdanning synonymt med den relative inntekts- eller lønnsforskjellen mellom utdanningsgrupper på ett gitt tidspunkt. Dersom vi definerer

avkastningen med utgangspunkt i en sammenligning av inntektsstrømmer over livsløpet for alternative utdanningsnivåer, finner vi at flere forhold spiller inn, se også diskusjon i Raaum (1999). Den samlede effekten på livsinntekten av lengre skolegang består av ulike komponenter; Mer utdanning gir en høyere inntektsstrøm etter endt utdanning. Kostnadene består av tre ulike komponenter idet ett ekstra skoleår medfører (i) færre yrkesaktive år, (ii) direkte kostnader[40] til skolebøker, studieavgifter og flytting og (iii) en utsettelse av inntektsstrømmen. Det er vanlig å kalle relative inntektsforskjeller mellom ulike utdanningsgrupper for avkastningen av utdanning («return to schooling«). Men dette er kun korrekt om vi ser bort fra kostnadene (i) og (ii) nevnt over, se diskusjon i Heckman m.fl (1999), Raaum (1999).[41] Vårt livsinntektsmål er en veidd sum av inntekter over aldersspennet 18-59 år. Inntekt under utdanning er den som faktisk tjenes. Data for beregning av livsinntekt og fremgangsmåten vi benytter vil bli nærmere beskrevet i *"Formålet med dagens utdanningsstøtte gjennom Lånekassen"* i kapittel 4.

Det finnes en rekke norske studier av effekter av utdanning på individers lønns- eller inntektsnivå. Som i vår studie anslås effekten *av høyeste fullførte utdanningsnivå*, enten målt ved standard antall år det tar å gjennomføre utdanningen eller type utdanning (videregående, kort høyere utdanning etc).[42] Ulike studier av utdanningseffekter på lønn eller inntekt i Norge viser et relativt ensartet bilde, der et ekstra års utdanning i gjennomsnitt gir mellom 4 og 6 prosent høyere inntekt (lønn), se Barth og Røed (1999a), (1999b) eller Raaum (1999). Det synes også være enighet om at utdanningseffekten er svært lik for kvinner og menn, samtidig som lønnsforskjellene mellom grupper med ulik utdanning er større i privat enn i offentlig sektor.

Moen og Semmingsen (1996) skiller seg på flere måter ut fra øvrige studier. I tillegg til å fokusere på en rekke ulike utdanningsgrupper med høyskole eller universitet, estimeres *livsinntekten* med utgangspunkt i Folketellingsdata for 1980 og 1990. Moen og Semmingsen tar også hensyn til ikke-linearitet i skattesystemet, utdanningsstipend og rentefordel under studietida. Livsinntekten er således et anslag på disponibel inntekt over livsløpet og kalkuleres under ulike diskonteringsrater (2 og 5 prosent). Referansekategorien som gruppene med høyere utdanning sammenliknes med utgjøres av personer med fullført videregående skole (enten allmenn eller yrkesfaglig retning). Ikke overraskende finner de at «Siviløkonomer, leger og jurister har høyest inntekt. Sykepleiere og lærere er blant de som tjener minst, og har en inntekt som er lavere enn referansegruppen. For de fleste grupper finner vi at personer i offentlig sektor tjener mindre enn personer utover offentlig sektor», s.4. Inntektsforskjellene mellom utdanningsgruppene synes også å være (rel-

40. Utdanningsstipender kommer til imidlertid til fratrekk og rentefritak under studietiden representerer også en implislitt støtte. I tillegg kommer at mange elever og studenter har ekstrajobb ved siden av. Alt i alt synes de direkte nettokostnadene for studenter i Norge relativt små.
41. Det er også andre forhold som ikke er tatt hensyn til i vår spesifikasjon av livsinntekt. Høyere utdanning forsikrer (delvis) individet mot inntektsbortfall og øvrige kostnader ved arbeidsløshet. Videre gir høyere utdanning også bedre pensjonsrettigheter når disse, som i Norge, er basert på inntektsbanen som yrkesaktiv.
42. Dette bør ikke forveksles med antall år en person faktisk har tilbrakt på skolebenken. Få studier har fokusert på variasjon i effekt etter utdanningens innhold. Med få unntak er informasjon om høyeste fullførte utdanning hentet fra det sentrale utdanningsregisteret i Statistisk sentralbyrå, se nærmere omtale i *"Formålet med dagens utdanningsstøtte gjennom Lånekassen"* i kapittel 4.

ativt) større utenfor offentlig sektor. Moen og Semmingsen finner heller ingen «entydig sammenheng mellom kjønn og lønnsomheten av å ta utdanning», s.4. Livsinntektsforskjellene Moen og Semmingsen finner er generelt sett betydelig lavere enn det ordinære tverrsnittstudier av sammenhengen mellom årsinntekt og utdanning.

Pedersen (1995) kalkulerer også nåverdien av inntektsstrømmen (og internrenten) for ulik grupper høyere utdanning. I motsetning til Moen og Semmingsen benyttes ikke individdata for inntekt, men gjennomsnittslønn fra ulike typer lønnsstatistikk.[43] Konklusjonene er i tråd med hva Moen og Semmingsen finner.

På tross av en stor internasjonal litteratur er det få norske studier som prøver å korrigere for mulig seleksjonsskjevhet ved estimering av utdanningseffekter på lønn eller inntekt.[44] I denne studien tar vi ikke hensyn til at personenes utdanningsnivå samvarierer med andre observerbare eller uobserverbare inntektsbestemmende faktorer.

3 Skoleår, utdanningstyper og endringer i utdanningssystemet i Norge

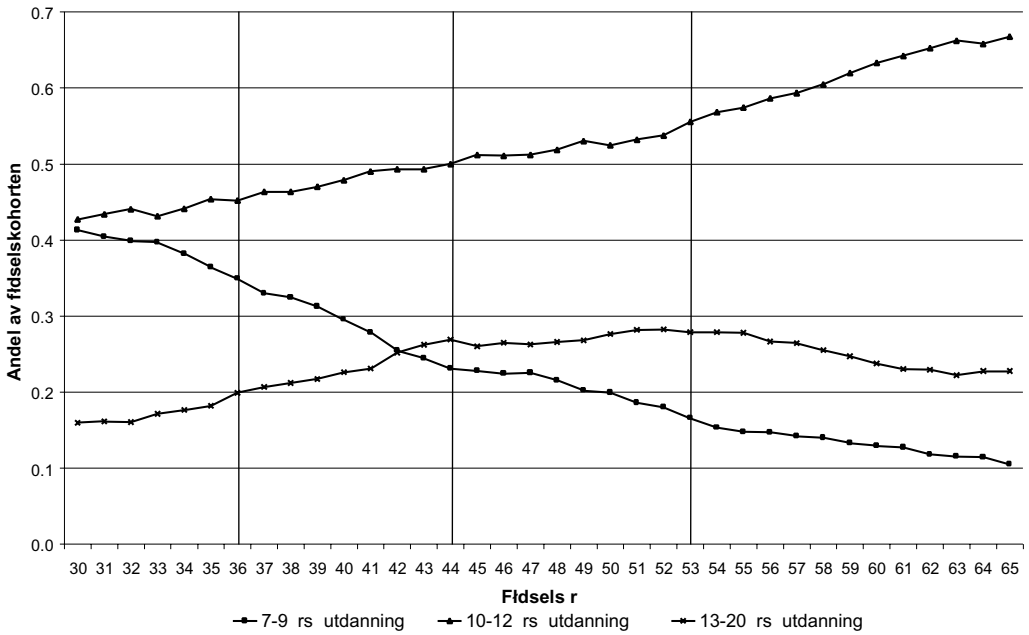
Data for høyeste fullførte utdanning

Vi bygger på data for høyeste fullførte utdanning per oktober 1993 og fullføringstidspunkt for denne utdanningen fra utdanningsregisteret. Utdanningsvariablen er en 6-siffret kode der de ulike siffrene inneholder informasjon om henholdsvis utdanningens nivå, fagfelt, faggruppe, utdanningsgruppe og enkeltutdanning (jfr Standard for utdanningsgruppering, SSB). Ved å benytte «klassetrinn», dvs. standard antall skoleår for den enkelte utdanning (utdanningens varighet pluss varighet av nødvendig forutdanning), er vår fokus rettet mot standard lengde på utdanningen og ikke innholdet. Høyeste fullførte utdanning dekker offentlig godkjent utdanning med varighet på minst 300 timer. Det betyr for eksempel at enkelte AMO-kurs organisert av arbeidsmarkedsetaten kan komme med mens kursing og bedriftsintern opplæring vanligvis ikke kommer med i høyeste fullførte utdanning. [45] Statistikkgrunnlaget for høyeste fullførte utdanning er i hovedsak basert på Folke- og boligtellingen 1970 og 1980, samt årlige meldinger fra norske utdanningsinstitusjoner om fullført utdanning etter 1970. Data fra Lånekassen er fra 1985 benyttet til å identifisere utdanning norskfødte personer har fullført i utlandet. Opplysninger om utenlandsfødte personers utdanning fullført i utlandet er basert på en spørreundersøkelse i forbindelse med Folke- og boligtellingen 1990.

Endringer i det norske utdanningssystemet og fødselskohortenes høyeste utdanning[46]

43. Ulempen ved dette er at mange ikke benytter utdanningen i «standard«-yrket den er ment for og deres inntektsutvikling kan meget vel avvike fra den majoriteten som lønnstatistikkene typisk dekker.
44. Hægeland, Klette og Salvanes (1999) og Raaum og Aabø (1999) er unntakene, se også omtale av internasjonale studier i Card (1999) eller Raaum (1999).
45. Påbegynt men ikke fullført utdanning vil ikke bli registrert med det nivået den fullførte utdanningen svarer til, men «utdanningen» kan bli registrert på et lavere nivå avhengig av om utdanningen formelt er inndelt i ulike trinn og eksamen på et lavere trinn er bestått. Ny utdanning på samme nivå som tidligere bestått utdanning vil bli registrert i utdanningsregisteret og overskrive den gamle utdanningen, men klassetrinn knyttet til høyeste fullførte utdanning vil ikke endres.

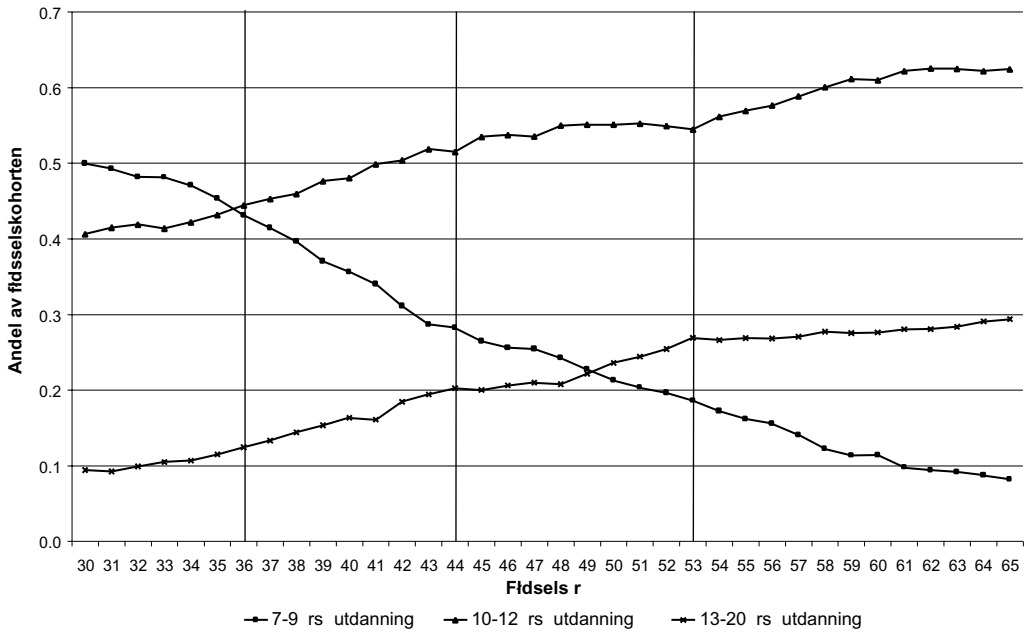
De kohortene vi studerer, dvs personer født i perioden 1936-53, tok sin utdanning i en periode da det norske utdanningssystemet gjennomgikk vesentlige endringer. Den viktigste var hevingen av den lovpålagte minimumsutdanningen fra 7 til 9 år, men det skjedde også vesentlige endringer i tilbudet av både videregående og høyere utdanning, se nærmere omtale i Raaum, Aabø og Karterud (1999).



Figur 3.1 Utdanningsfordeling etter fødselsår. Hovedgrupper. Menn.

---

46. Basert på Utdanning i Norge, SSB 1997 og Historisk statistikk 1994 SSB, *"Utfordringer og forventninger til utdanningsfinansieringen gjennom Lånekassen"* i kap 5.



Figur 3.2 Utdanningsfordeling etter fødselsår. Hovedgrupper. Kvinner.

For å illustrere endringen i utdanningsfordelingen over tid har vi sett på høyeste fullførte utdanning 1993 etter kjønn og fødselsår for personer født 1930 til 1965[47]. Kommentarene nedenfor er i hovedsak knyttet til fødselskohortene 1936, 1944 og 1953 som ellers analyseres i rapporten, mens de andre fødselskohortene er tatt med for å illustrere den underliggende utviklingen i utdanningsfordelingen.

Figurene 3.1 og 3.2 viser fordelingen på grunnskole (7-9 år), videregående skole (10-12 år) og høyere utdanning (13-20 år) for henholdsvis menn og kvinner etter fødselsår. Andelen med grunnskoleutdanning som høyeste utdanning har falt gjennom hele perioden for begge kjønn og spesielt sterkt for kvinner. Sammenligner vi personer født 1936 og 1953 er andelen med 7-9 år redusert fra henholdsvis 43 til 19 prosent for kvinner og fra 35 til 17 prosent for menn. Det sterke fallet i andelen med grunnskoleutdanning som sin høyeste utdanning skjer i en periode der obligatorisk skolegang blir endret fra 7 til 9 år.

For både kvinner og menn har halveringen av andelen med grunnskole fra 1936- til 1953-kohorten medført en økning i både videregående og høyere utdanning. Det er liten forskjell mellom kjønnene når det gjelder videregående utdanning, og andelen med slik utdanning har økt fra omtrent 45 til 55 prosent fra 1936-kohorten til 1953-kohorten. Ser vi på høyere utdanning er det vesentlige forskjeller mellom menn og kvinner. Blant personer født 1936 hadde 12 prosent av kvinnene og 20 prosent av mennene høyere

47. Omfatter personer uten noen form for innvandringsbakgrunn som var bosatt i Norge 1993 og registrert med fullstendige utdanningsopplysninger. For de yngste fødselskohortene er ikke denne utdanningsfordelingen endelig da flere personer fremdeles var under utdanning i 1993. Det er derfor grunn til å tro at nyere data vil vise en høyere andel med høyere utdanning av lengre varighet på bekostning av både videregående utdanning og høyere utdanning av kortere varighet for de yngste fødselskohortene.

utdanning. De tilsvarende andelene i 1953-kohorten er henholdsvis 27 prosent for kvinner og 28 prosent for menn. Med andre ord er andelen kvinner med høyere utdanning mer en doblet mellom i den siste fødselskohorten.

Selv om de to figurene viser en veldig grov utdanningsfordeling er det ingen tvil om at det har funnet sted en vesentlig økning i utdanningsnivået for personer født i perioden 1936 til 1953, og at forskjellen mellom menn og kvinner når det gjelder høyeste fullførte utdanning er vesentlig redusert. En sammenlikning av personer født 1953 med personer født 1936 viser at gjennomsnittlig antall skoleår har økt fra 9,54 til 11,25 år for kvinner og fra 10,47 til 11,73 år for menn.

Sammensetningen av ulike klassetrinn når det gjelder fagfelt har endret seg betydelig over tid. Dette avspeiler både endringer i utdanningssystemet med hensyn til hvilke utdanninger som tilbys og kapasiteten på disse tilbudene, men også endringer i personenes utdanningsvalg. Det har også skjedd endringer i både krav til varighet av nødvendig forutdanning og varighet av høyere utdanning som har medført en omklassifisering av enkelte utdanninger. Dette gjelder blant annet lærere, sykepleiere og ingeniører. De viktigste endringene i sammensetningen er omtalt i Raaum, Aabø og Karterud (1999).

4 Datagrunnlaget for livsinntektsberegninger[48]

Våre livsinntektsberegningene bygger på opplysninger om opptjente pensjonspoeng fra 1971 til 1995. Siden pensjonspoeng er nært knyttet til inntektsnivået, har vi konstruert inntektsserier fra 18 til 59 års alder for personer født i 1936, 1944 og 1953.[49] Inntektsseriene er gruppert etter utdanningslengde og kjønn.

Årskullene er valgt for å studere inntektsforskjeller mellom utdanningsgrupper for fødselskohorter som tok sin utdannelse før og etter utbyggingen av det norske utdanningssystemet på sekstitallet og syttitallet. Personer født i 1936 er observert fra de er 35 til 59 år gamle, personer født i 1944 er observert fra 27 til 51 år, og personer født i 1953 er observert fra 18 til 42 år. Siden vi ikke kan observere hele livsløpet for noen av årskullene, har vi predikert årsinntektene for de årene som mangler.

Inntektsberegning fra pensjonspoeng og betydningen av øvre grense for opptjening

Pensjonsgivende inntekt er definert som personinntekt etter skatteloven, med fradrag for blant annet alderspensjon. Personinntekt omfatter inntekt som i hovedsak skyldes personlig innsats (lønn), inkludert næringsinntekt (fra delingsforetak). I tillegg kommer dagpenger, sykepenger, fødselspenger, adopsjonspenger og enkelte ytelser fra folketrygden. Pensjonspoeng beregnes hvert år på grunnlag av pensjonsgivende inntekt målt i antall grunnbeløp (G).

48. Detaljer finnes i Raaum, Aabø og Karterud (1999).
49. Den øvre grensen for aldersintervallet er satt 59 års alder fordi tilbaketrekking fra arbeidstyrken og omfanget av utnyttelsen av ulike støtteordninger i sammenhengen med tilbaketrekking, er en betydelig feilkilde i beregningen av inntekt fra pensjonspoeng. Å ta med personer eldre enn 59 år vil også gi problemer med tolkningen av resultatene, fordi tidspunktet for tilbaketrekking fra arbeidsstyrken er skjevt fordelt på de ulike utdannelsene.

Folketrygdens grunnbeløp fastsettes av Stortinget i mai måned hvert år. I denne undersøkelsen er grunnbeløpene for hvert år et veiet årsgjennomsnitt av grunnbeløpene før og etter fastsettelsen i mai måned. Beregningsformlene for pensjonspoeng har blitt endret to ganger siden opprettelsen av Folketrygden i 1967. Første gang i 1971 og andre gang i 1992. Fra 1967 til 1970 var bruttoinntekt mellom 1 G og 8 G pensjonsgivende. Inntekter som oversteg maksimalt antall G ga ikke uttelling i form av pensjonspoeng. I 1971 ble den øvre grensen for pensjonsgivende inntekt hevet til 12 G. Årsaken til endringen var at en større andel av befolkningen enn ønskelig, hadde inntekt større eller lik maksimalbeløpet. Siden vi ikke observerer inntekter over 8 G før 1971, har vi valgt å bare benytte pensjonspoeng opptjent fra 1971 til 1995 som grunnlag for inntektsberegningen.

Inntekt som er lavere eller lik ett grunnbeløp, eller høyere enn tolv grunnbeløp, ignoreres ved beregning av pensjonspoeng. Inntekter høyere enn tolv grunnbeløp blir satt lik tolv grunnbeløp og inntekter under ett grunnbeløp regnes som null.

Den nominelle inntektsserien er deflatert med en konsumprisindeks der 1995 er basisår. Inntektene måles dermed i relativ kjøpekraft i forhold til 1995. Prisindeksen er hentet fra Statistisk sentralbyrå. Veksten i grunnbeløpet har vært lavere enn nominell lønnsvekst fra 1971 til 1995. Gjennomsnittlig nominell lønn har vokst med 643 prosent, mens grunnbeløpet bare har økt med 425 prosent. Denne underreguleringen av grunnbeløpet har reelt sett senket grensen der høyere pensjonsgivende inntekt ikke påvirker antall pensjonspoeng. På grunn av dette kan vi forvente andelen av de yrkesaktive med toppsensurerte inntekter, har økt i observasjonsperioden.

Innslaget av sensurering har ulik effekt på de ulike årskullene. Andelen av de yrkesaktive mennene med maksimalt antall pensjonspoeng, det vil si andelen med inntekt lik tolv grunnbeløp eller høyere, vokser fra det første til det siste observasjonsåret for alle årskull. Ved 42 års alder har hele 8 prosent av de yrkesaktive i 1953-årskullet toppsensurerte inntekter. For 36- og 44-årskullet er sensureringsandelen ved 42 års alder henholdsvis 3,8 og 5,6 prosent. Denne forskjellen skyldes både at årskullene har ulikt inntektspotensiale og at inntektene er hentet fra ulike observasjonsår. Sensureringsandelen ikke er spesielt stor for kvinner, uansett hvilket år de er født. Yngre kvinner har høyere innslag av sensurering enn eldre kvinner i samme alder. Dette kan forklares med at andelen yrkesaktive kvinner har økt dramatisk fra 36- til 53-årskullet.

For årene 1992 til 1995 har vi tilgang til likningsdata for personene i utvalget og kan dermed få et innblikk i hvor høyt inntektsnivået faktisk er for dem med 12 G i pensjonspoeng det året. Gjennomsnittsinntekten til den toppsensurerte delen av de yrkesaktive ligger betydelig høyere enn grensen på 12 G og sensureringsandelen er høyere for personer med lengre utdannelse. Toppsensureringen vil påvirke den beregnede avkastningen av utdanning. Ved å bruke de sensurerte inntektene på 12 G, undervurderer vi gjennomsnittsinntekten for menn i alle aldersgrupper. Problemet er at dette rammer systematisk slik at skjevheten er større jo høyere utdanning gruppen har. Effekten på de tre fødselskohortene er også ulik. Hvis vi bruker inntektene beregnet fra pensjonspoeng uten korreksjon, vil vi undervurdere årsinntekten for yngre kohorter. For å redusere systematiske feil i forsøker vi å gjenskape de faktiske inntektene over 12 G ved hjelp av likningsopplysninger for de fire siste observasjonsårene, se Raaum, Aabø og Karterud (1999) for flere detaljer.

Yrkesdeltaking og inntektsberegninger før og etter avsluttet utdanning

Selvom datagrunnlaget er individuelle pensjonspoengshistorier, slår vi sammen individer og regner ut en gjennomsnittlig årsinntekt for ulike utdanningsgrupper, etter kjønn. Etter at utdanningen er avsluttet (se under) tar vi i gjennomsnittsberegningen kun med personer som er yrkesaktive det aktuelle året. Fram til fullført utdanning er det lite meningsfylt å betinge på positive pensjonspoeng siden en viktig del av formålet er å etablere et avkastningsmål som tar hensyn til inntektsbortfallet under skolegangen. Gjennomsnittsinntekten for en gitt utdanningsgruppe er altså definert som et veiet snitt av inntekten for de som er under utdanning og de som jobber, og som er ferdig med utdannelsen. Når alle i en gruppe har fullført sin utdannelse, er korrigert gjennomsnittsinntekt lik inntekten for personer med positive pensjonspoeng.[50]

Prediksjon av årsinntekt utenfor observasjonsvinduet

Personer født i 1936 er observert fra de er 35 til 59 år gamle, personer født i 1944 er observert fra 27 til 51 år, og personer født i 1953 er observert fra 18 til 42 år. For å beregne livsinntekt fra 18 til 59 års alder for de tre årskullene, har vi predikert inntekten i for de alderstrinnene vi mangler.

Tabell 3.1: Observerte og predikerte aldersintervall. Den stiplede linjen viser aldersintervall med predikerte inntekter.

Alder	18	27	35	42	51	59
1936	1954 -		1971			1995
1944	1962 - - - - - - -	1971			1995 - - - - - - -	2003
1953	1971			1995 -		2012

Som grunnlag for prediksjon fram til år 2003 for 44-årskullet og fram til år 2012 for 53-årskullet, har vi valgt å benytte tverrsnittet fra det siste observasjonsåret og dermed gjennomsnittsinntekten til eldre årskull. Grunnlaget for predikert inntekt for en utdanningsgruppe fra 53-kohorten i 43 års alder vil være inntekten for en ett år eldre gruppe med samme utdannelseslengde i 1995. Med andre ord vil prediksjonen for 1996 for 1953-kohorten være hentet fra 1952-årskullet i siste observasjonsår. I prediksjonen for 1997 for 44-åringer født i 1953, brukes dermed inntekten til 51-kohorten i 1995. I den andre enden av aldersspennet benyttes yngre aldersgrupper i 1971. Historisk prediksjon for 1936-kohorten ved 34 års alder hentes fra 1937-kohorten i 1971. Observasjonen for 1936-kohorten ved 18 års alder er laget på grunnlag av observasjonen for 53-kohorten fra 1971. Metoden beskrevet ovenfor innebærer at alle predikerte inntekter er hentet fra enten 1971 eller 1995.

50. Datamaterialet som ligger til grunn for undersøkelsen mangler tilstrekkelige opplysninger om fullføringstidspunkt for personer født før 1953. Årsaken til dette er at registreringen av fullføringstidspunkt startet i 1970. Siden vi også ønsker å skille mellom disse inntektsbegrepene for eldre årskull, har vi brukt en variabel for gjennomsnittlig fullføringstidspunkt for de ulike utdanningslengdene fra 1953-kullet til å bestemme fullføringstidspunkt for de eldre årskullene. Dette er en feilkilde i datamaterialet, ettersom det er sannsynlig at alder på fullføringstidspunktet varierer mellom årskullene.

Ved å bruke de to tverrsnittene fanger vi ikke opp effekten av reallønnsendringer over tid i de periodene vi predikerer. De predikerte periodene vil ha en «flat» lønnsutvikling som bare illustrerer nivåforskjellene mellom de fødselskohortene som ligger til grunn for prediksjonen. For å simulere reallønnsutvikling har vi multiplisert inntektstallene med en faktor for relativt reallønnsnivå fra en reallønnsindeks for de aktuelle årene. I perioden 1954-1962 er reallønnsindeksen laget på grunnlag av tall for årslønnsvekst i hele kroner for industriarbeidere tilknyttet NHO. Fra 1963 til og med 1998 er indeksen laget på grunnlag av historiske data for timelønnsvekst fra Finansdepartementet. For 1999 og 2000 har vi brukt prognosene fra Revidert Nasjonalbudsjett for 1999. Prognosene for reallønnsvekst fra Regjeringens langtidsprogram for perioden 1998 til 2010 er grunnlaget for indeksen frem til 2012.

Ved å korrigere for reallønnsvekst får den predikerte delen inntektsserien en historisk utvikling som stemmer overens med den kalendertiden årskullene faktisk har opplevd, og en utvikling for fremtiden som er i tråd med de offisielle prognosene for fremtidig lønnsvekst.

5 Livsinntekter etter kjønn og utdanning

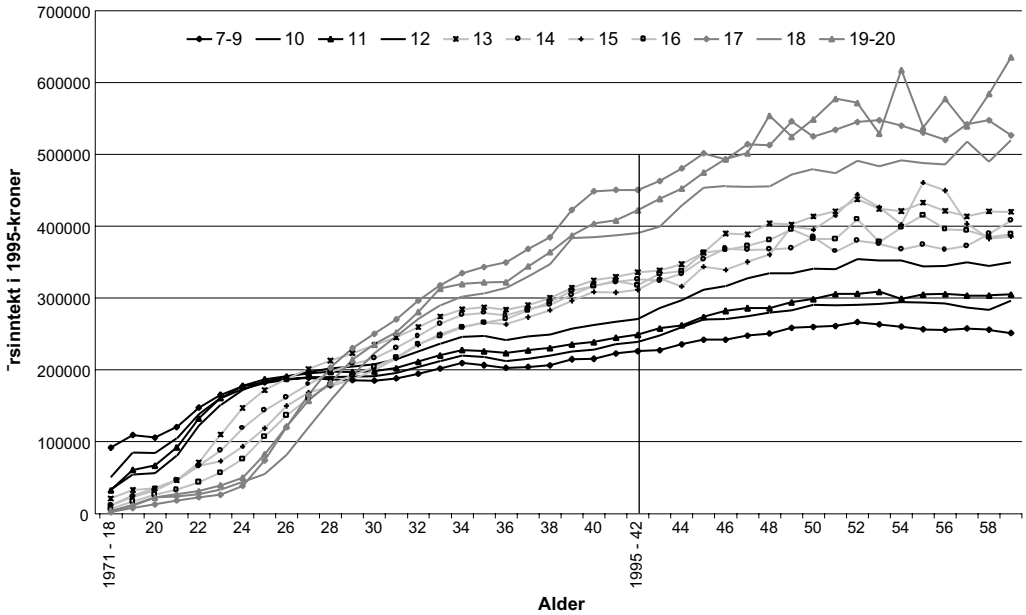
5.1 Inntektsprofiler over livsløpet (18-59 år)

Livsinntektene er beregnet på bakgrunn av observerte inntektsprofiler over livsløpet (18-59 år) for ulike utdanningsgrupper, etter kjønn og fødselskohort.[51] Figurene 3.3 og 3.4 viser utviklingen i gjennomsnittlig årsinntekt over livsløpet, målt i 1995-kroner, for henholdsvis menn og kvinner født 1953, etter utdanningsgruppe. I figurene skiller den vertikale streken mellom årene for observert og predikert inntekt.

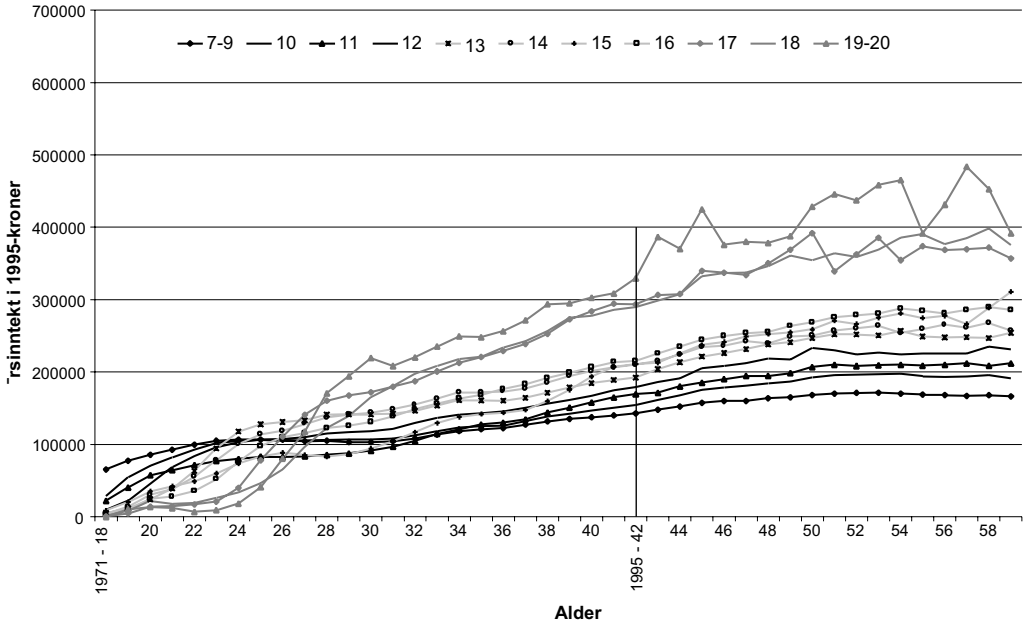
Ser vi først på menn i 1953 kohorten, figur 3.3, finner vi at årsinntekten fram til omkring midten av 20 årene er høyere jo lavere utdanningsnivået er. Dette avspeiler at utdanningen gradvis avsluttes og at de som sluttet tidlig har opparbeidet lengre yrkeserfaring. Rundt 30-års-alderen er bildet snudd rundt og inntekten er stigende med utdanningsnivå. Inntektsforskjellene er imidlertid små på dette alderstrinnet, blant annet fordi gruppene med lengre utdanning er i etableringsfasen med kort yrkeserfaring på arbeidsmarkedet. Fram til 42-årsalderen er det spesielt gruppene med høy utdanning som opplever inntektsøkning. Veksten 1992-95 er delvis et makrofenomen, men skyldes også at inntektene i denne perioden ikke er sensurert. Den predikerte veksten fom 43-årsalderen avspeiler den underliggende antakelsen om reallønnsvekst etter 1995.

Inntektsprofilene for kvinnene i 1953 kohorten i er vist i figur 3.4. Kvinnene med lengre utdanning tar igjen de som sluttet skolen før på et tidligere tidspunkt enn hva mennene gjør. En nærliggende forklaring er at kvinner med kort utdanning jobber færre timer og de får barn tidligere. Dette har både en direkte effekt på inntektsnivået og en indirekte via en lavere akkumulasjon av humankapital på jobben. Det er også verdt å merke seg at (de få) kvinnene med lang høyere utdanning opplevde en svært sterk inntektsvekst fram til de var 42 år.

51. Inntektshistorien er observert for 25 år og predikert for de resterende.



Figur 3.3 Årsinntekt etter utdanning. Menn født 1953.



Figur 3.4 Årsinntekt etter utdanning. Kvinner født 1953.

5.2 Livsinntekter etter utdanning, kjønn og kohort

Den gjennomsnittlige livsinntekt etter kjønn, utdanning og fødselskohort er beregnet ved å summere realverdien av årsinntektene for gruppene over aldersintervallet 18-59 år.

Dette avsnittet er organisert som følger. Først ser vi på livsinntektene uten diskontering for henholdsvis menn og kvinner.[52] I de påfølgende avsnittene prøver vi å besvare spørsmålene:

- Har inntektsforskjellene mellom utdanningsgruppene endret seg mellom 1936, 1944 og 1953 kohortene?
- Hvilken betydning har diskontering for inntektsforskjellene?
- Er det viktige kjønnsforskjeller når det gjelder avkastning av utdanning målt ved livsinntekt?

Menn

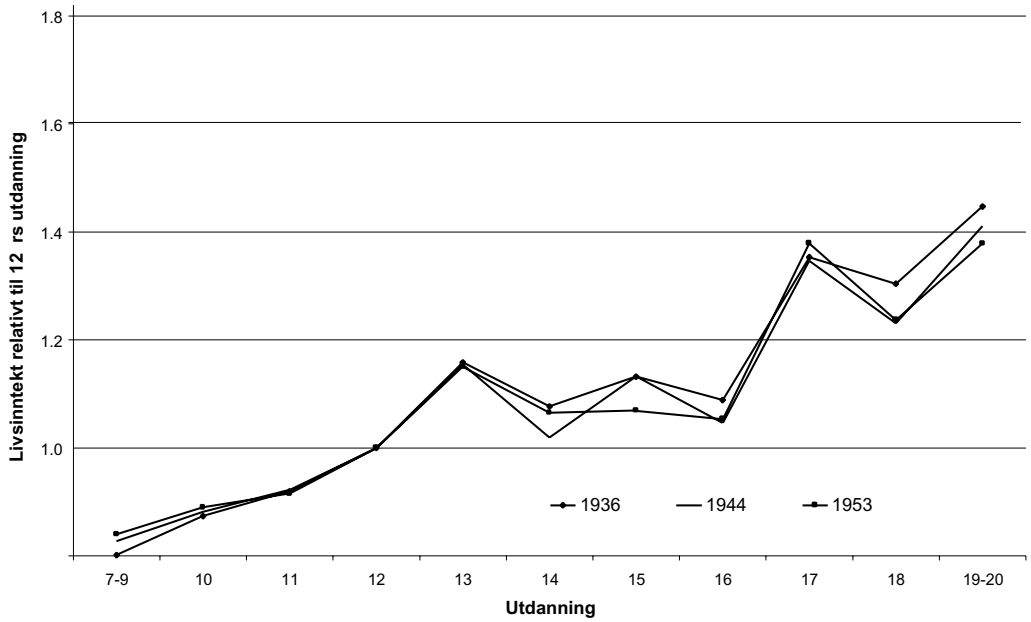
Figur 3.5 viser nivået på livsinntekten for menn i ulike utdanningsgrupper, innen hver av de tre kohortene. Siden livsinntekten for menn med 12 års utdanning er brukt som referansegruppe i hver kohort (lik 1), viser kurvene de *«relative-innen-kohort-forskjellene»* mellom ulike utdanningsgrupper. For de lave utdanningsnivåene finner vi svært små forskjeller mellom kohortene, dog med unntak for 7-9 år i 1936-kohorten. Her er det imidlertid mange med kun 7 års skolegang. Det er forøvrig et klart mønster der ett ekstra skoleår er viktigere når det medfører en 3-årig videregående utdanning enn når det kun gir ett eller to år på videregående.

I tråd med tidligere studier av lønnseffekter av utdanning, tjener menn med kort høyere utdanning langt mer enn de som avslutter med videregående skole. Det er også slående at inntektsøkningen ved kort høyere utdanning (13 år), i forhold til 12 år, er nesten identisk for alle de tre kohortene.

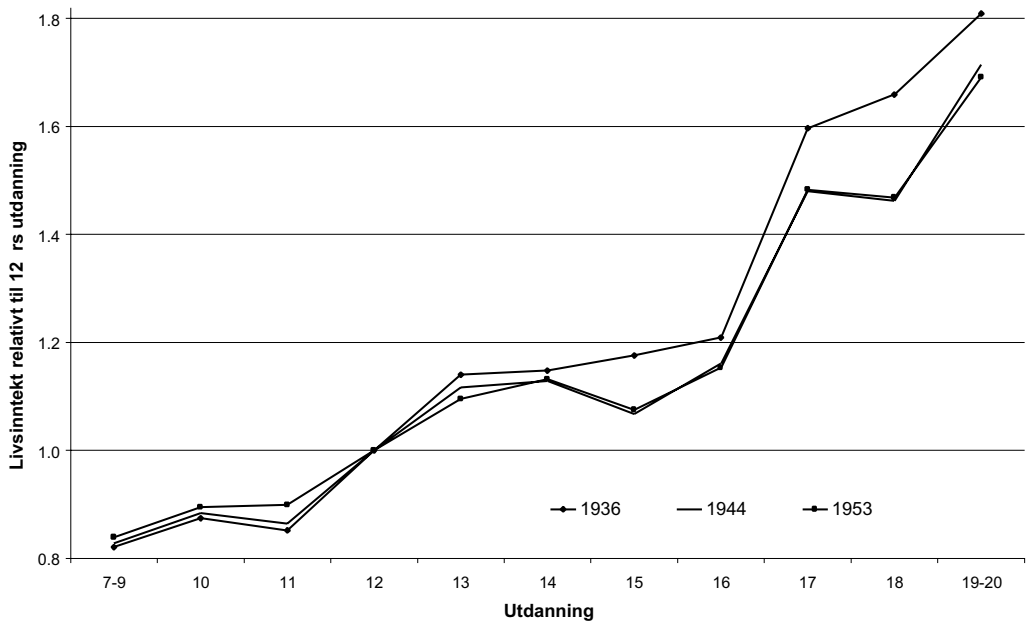
Livsinntekten for menn med mellomlang høyere utdanning (14-16 år) er imidlertid *lavere* enn for de med 13 år. Dette gjelder alle tre kohortene. Innen gruppen 14-16 er det imidlertid en viss variasjon på tvers av kohorter. For 1936 og 1953-kohorten er det så godt som ingen forskjell mellom 14-, 15- og 16-års utdanning.

Utdanning på hovedfagsnivå, inkludert lange profesjonsutdanninger som sivilingeniører og jurister, er derimot forbundet med en betydelig høyere livsinntekt. Menn med minst 17 års utdanning, tjener langt mer enn de som «stoppet» på 16 år.

52. Det vil si at en krone, justert for endringer i nominelt prisnivå, som 18-åring like mye verdt som en krone når du er blitt 59 år.



Figur 3.5 Livsinntekt etter utdanning. Menn født 1936, 1944 og 1953.



Figur 3.6 Livsinntekt etter utdanning. Kvinner født 1936, 1944 og 1953.

Dette mønsteret finner man igjen i alle de tre kohortene. Sammenlignet med 17-års utdanningene tjente gruppene med 18 år mindre. Spesielt gjelder dette de to yngste kohortene. Utdanning på forskernivå (dr.grad) gir imid-

lertid den høyeste inntekten av alle, med unntak av 1953-kohorten der de med 17 år tjente marginalt bedre enn 19-20 års utdanningene.

Det tilsynelatende merkelige mønsteret for høyere utdanninger der ett ekstra års utdanning ikke nødvendigvis gir inntektsgevinst, har sammenheng med tydelige forskjeller i utdanningenes innhold og yrkestilhørighet på ulike utdanningstrinn. Slike sammensetningseffekter kan være med å forklare inntektsfallet ved lengre utdanning både ved 13, 15 og 17 års skolegang. Det lave inntektsnivået for 16 års utdanningene har nok sammenheng med den høye andelen lærere med universitetsutdannelser og cand.mag. Riktignok finner vi siviløkonomene i 16-års gruppen men de utgjør en (svakt økende) minoritet.

Når gruppen med 17 år tjener mer enn de med 18 års skolegang, henger det nært sammen med hvilke utdanninger som dominerer på henholdsvis 17 og 18 år. Sivilingeniører og jurister utgjør tilsammen rundt 60 prosent av 17-års for menn, mens hovedfagsstudier innen samfunns- og historisk-filosofiske fag rundt 50 prosent av 18-års utdanningene. Medisinerne bidrar nok til å heve gjennomsnittsnivået blant 18-års utdanningene, men de representerer et klart mindretall (rundt 20 prosent).

Kvinner

Livsinntekten etter utdanning for de tre kvinnelige fødselskohortene er vist i figur 3.6. Det er en betydelig inntektsforskjell mellom 10-11 og 12 år. Fullføring av 3-årig videregående skole gir i gjennomsnitt over ti prosent høyere inntekt.

Også for kvinner gir en kort høyere utdanning en betydelig høyere inntekt enn 12 år, i størrelsesorden 15-18 prosent.

De mellomlange høyere utdanningene (14-16 år) gir også for kvinnene lav uttelling i form av høyere inntekt dersom vi sammenlikner med de som valgte de korteste høyere utdanningene (på 13 år). Likevel er inntekten høyere enn for dem som sluttet etter videregående skole.

Kvinnene med 15 års skolegang tjente i gjennomsnitt mindre enn de med 13 (unntak for 1936-kohorten der det er svært få med 15 år).

Fra 16 til 17-18 år gjør gjennomsnittsinntekten imidlertid et kraftig hopp på nesten 20 prosentenheter. For de to yngste kohortene er det svært små forskjeller mellom 17 og 18 år. Det er imidlertid for få kvinner i 19-20 gruppen til at en kan legge stor vekt på det høye nivået for disse utdanningene.

Sammensetningen av de mellomlange høye utdanningene er en viktig forklaring på hvorfor «marginaleffekten av ett ekstra skoleår» er negativ på 14 år. Omkring halvparten av kvinnene med 15 år er lærere og sykepleierne utgjør en stadig økende gruppe (78.7 prosent i 1953-kohorten). Innslaget av økonomisk-administrative og tekniske utdanninger er langt høyere for 13-14 enn for 15 årsgruppen.

Betydningen av diskontering og kohortforskjeller

Livsinntektsberegninger innebærer sammenlikning av inntektsstrømmer som fordeler seg ulikt over individenes levetid. Personer som velger å fortsette på skolen går glipp av inntekt under utdanning, men får betalt for investeringen gjennom høyere lønn på senere tidspunkt. Livsinntektene i figurene 3.5 og 3.6 er basert på summering av realverdien av årsinntektene der en krone som 59 åring er like mye verdt som da en var 18 år. Siden de fleste av

oss er grunnleggende utålmodige, det eksisterer renteavkastning på finanskapital og at ressurser brukt i utdanningssektoren har alternativ anvendelse, er det rimelig å tillegge en krone større vekt jo tidligere den blir tjent. Selv om de fleste kan være enige om at en diskonteringsrente på null er urimelig, finnes intet allment akseptert nivå. Mens Finansdepartementet synes å holde fast ved anbefalingen fra 70-tallet om en 7 pst. kalkulasjonsrente, anbefaler NOU 1997:27 en rente på 3.5 pst. Den relevante diskonteringsfaktoren vil også avhenge av hvorvidt vi har et privatøkonomisk eller samfunnsøkonomisk perspektiv.

Utdanningsfordelingen endret seg kraftig mellom 1936, 1994 og 1953-kohortene. Dersom etterspørselen etter arbeidskraft var stabil på tvers av utdanningsgrupper ville vi forvente at det økte tilbudet av arbeidskraft med videregående og høyere utdanning ville føre til at inntektsforskjellene innad i kohortene falt over tid.

Tabell 3.1 omfatter menn i alle de tre kohortene og vi har valgt en diskonteringsfaktor på 3.5 % p.a. for å kunne sammenlikne de relative livsinntektene for ulike utdanningsgrupper på tvers av kohorter. For sammenlikningens skyld har vi også tatt med tilfellet uten diskontering, dvs. tallene bak figur 3.5. Diskonteringsfaktoren er av stor betydning for de relative forskjeller i livsinntekt mellom utdanningsgrupper. Jo høyere diskonteringsfaktoren er, jo mindre er forskjellene. Det er spesielt for de lengste og korteste utdanningene at diskonteringsfaktoren er viktig, hvilket delvis har sammenheng med valgt av 12 års utdanning som referansekategori. Likevel er rangeringen av utdanningslengder upåvirket av nivået på diskonteringsfaktoren.

Diskontering medfører at avkastningen av lengre utdanning i mange tilfeller blir svært lav. Ser vi eksempelvis på menn født 1944 merker vi oss at en 3,5 pst. diskonteringsfaktor innebærer en «negativ avkastning» av 14 og 16 års utdanninger, sammenliknet med 12 år.

Valg av diskonteringsfaktor har noe mindre betydning for kvinner, se Tabell 3.2, selvom inntektsforskjellen mellom 12 og 17-19 år faller betydelig. For de korte høyere (13-14 år) utdanningene har den naturlig nok mindre betydning (grunnet valg av referansegruppe på 12 år) mens den relative inntekten for de med kortest utdanning er relativt følsom overfor valgt av kalkulasjonsrente.

Det er visse tegn til nedgang i livsinntektsforskjellene over tid, dvs. fra den eldste til den yngste fødselskohorten. For høyere utdanninger ligger inntektspremiene i både 1944- og 1953-kohortene gjennomgående under 1936-kohorten. Den relative inntekten til både 13 års- og 14 års-utdanninger er svært stabil. For utdanninger på 15 år eller mer har den relative livsinntekten falt over tid, men utviklingen er spesielt tydelig for de aller lengste utdanningene (18 år +). De korteste utdanningene har bedret sin relative posisjon i forhold til 12 års utdanninger, hvilket også avspeiler en trend i retning av fallende inntektsforskjeller mellom utdanningsgrupper ettersom vi ser på stadig yngre kohorter.

Tabell 3.2: Livsinntekt, relativt til 12 års utdanning, etter diskonteringsrente. Menn født 1936, 1944 og 1953.

	Uten diskontering				3,5 pst. rente		
Utdanning	1936	1944	1953		1936	1944	1953
7-9	0,802	0,827	0,840		0,841	0,872	0,895
10	0,874	0,881	0,890		0,892	0,905	0,921
11	0,920	0,923	0,915		0,933	0,941	0,936
12	1,000	1,000	1,000		1,000	1,000	1,000
13	1,158	1,154	1,151		1,126	1,116	1,106
14	1,077	1,019	1,065		1,028	0,973	1,023
15	1,132	1,132	1,069		1,097	1,083	1,005
16	1,089	1,047	1,053		1,031	0,986	0,986
17	1,353	1,347	1,379		1,262	1,230	1,248
18	1,304	1,231	1,237		1,212	1,124	1,114
19-20	1,447	1,411	1,378		1,336	1,288	1,234

Tabell 3.3: Livsinntekt, relativt til 12 års utdanning, etter diskonteringsrente. Kvinner født 1936, 1944 og 1953.

	Uten diskontering				3,5 pst. rente		
Utdanning	1936	1944	1953		1936	1944	1953
7-9	0,821	0,827	0,839		0,883	0,887	0,903
10	0,874	0,884	0,894		0,902	0,909	0,927
11	0,852	0,864	0,898		0,825	0,841	0,891
12	1,000	1,000	1,000		1,000	1,000	1,000
13	1,140	1,116	1,095		1,144	1,117	1,085
14	1,148	1,128	1,131		1,144	1,114	1,111
15	1,175	1,067	1,075		1,112	1,007	1,006
16	1,208	1,160	1,152		1,168	1,111	1,096
17	1,596	1,480	1,483		1,552	1,411	1,373
18	1,659	1,461	1,468		1,551	1,345	1,339
19-20	1,809	1,714	1,691		1,738	1,588	1,536

Utviklingen for kvinner på tvers av kohorter, viser også en tendens i retning av mindre relative forskjeller mellom utdanningsgrupper, se tabell 3.2. Mens kvinnene uten 3-årig videregående skole har bedret sin relative inntekt, har «effekten» av høyere utdanning falt. Endringen er mindre fra 1944 til 1953 enn fra 1936 til 1944 når det gjelder de høyere utdanningsgruppene (også tilfellet for menn). Det er, som for menn, en klar tendens til at fallet i relative inntekter for høyere utdanninger er kraftigst for de lengste.

Det er imidlertid grunn til å understreke at gruppene der utslagene er størst (15 og 19-20) er små, spesielt i 1936 kohorten. Få observasjoner

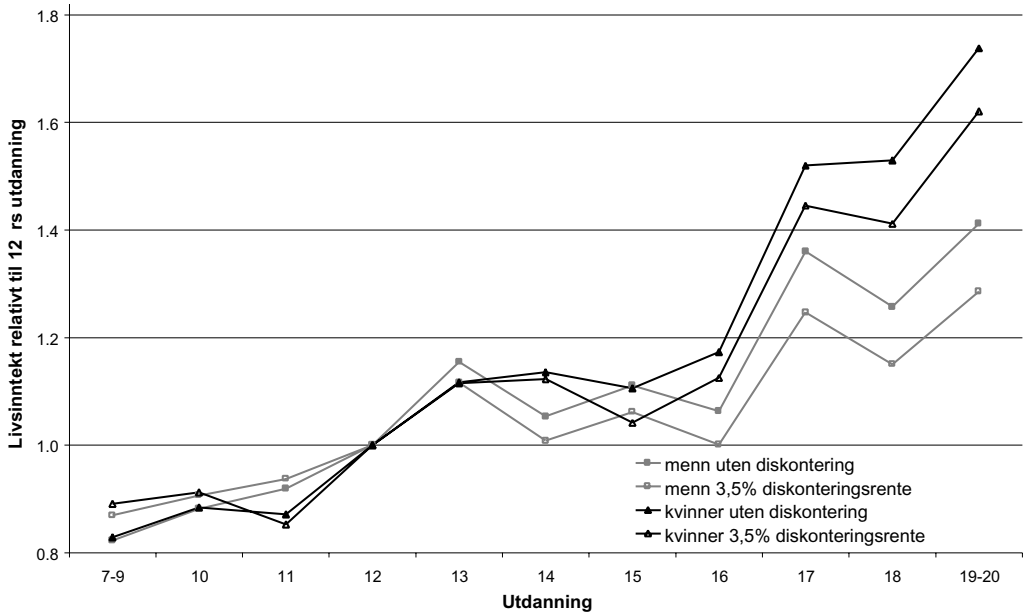
innebærer tilfeldig støy i tillegg til at de eldste kvinnene med lang utdanning kan ha være en spesielt selektert gruppe. Den økte yrkesdeltakingen blant kvinner kan være en grunn til at inntektsforskjellene er størst for den eldste kohorten. Blant kvinner født i 1936 var økningen i yrkesdeltakingen spesielt dramatisk. Endringen i yrkesdeltakingen var imidlertid kraftigst for kvinnene med kort utdanning. Dette innebærer at gruppen av kvinner med kortest utdanning stadig inneholdt en større andel av fødselskohorten og det er rimelig å anta at de som begynte å jobbe i godt voksen alder hadde lavere lønnsnivå og kanskje også kortere arbeidstid enn de som startet sin yrkesaktive periode på et tidligere tidspunkt.

Det er vanskelig å vurdere hvorvidt forskjellene mellom kohortene er «store» eller «små». Det grunnleggende problemet ved at vi ikke kan observere ulike kohorter på det samme tidspunktet (makroøkonomiske rammebetingelser) og ved samme alder (fase i livsløpet), medføre en mulig feilkilde som det er vanskelig å vurdere betydningen av. I tillegg kommer at sammensetningen av utdanningsår etter fagfelt (yrke) har endret seg mellom kohorter. Dette gjelder spesielt de mellomlange høyere utdanningene. For enkelte utdanningsgrupper er imidlertid forskjellene betydelige. Baserer vi oss på en diskonteringsrente på 3.5 pst. ser vi for eksempel at menn med 18 års utdanning tjente 21.2 prosent mer enn 12 år i 1936-kohorten, mens inntektsforskjellen var kun 11.4 prosent i 1953-kohorten.

Er det forskjell i avkastning av utdanning for menn og kvinner?

Tverrsnittstudier av lønnsforskjeller viser ingen systematiske forskjeller i utdanningseffekter mellom kvinner og menn.[53] Vi foretar en mer detaljert sammenlikning av de relative inntektsforskjeller mellom utdanningsgrupper for menn og kvinner, ved å studere det uveidde gjennomsnittet av alle de tre kohortene. I figur 3.7 har vi valgt alternativene med 3.5 pst. diskonteringsfaktor og uten diskontering. Siden mønsteret er svært likt, begrenser vi diskusjonen til tilfellet med diskontering.

53. Raaum og Aabø (1999) viser en noe større (relativ) effekt av mer utdanning for kvinner enn for menn når en ser på årsinntekt.



Figur 3.7 Livsinntekt etter utdanning, kjønn og diskonteringsrente.

I bunnen av utdanningsfordelingen tjener menn og kvinner omtrent like mye, *relativt til eget kjønn* med 12 års utdanning. Unntaket er at 10 og 11 års utdanningene gir like inntekter for kvinnene.

For de høyere utdanningene er bildet langt mer sammensatt. En utdanning på 13 år gir i gjennomsnitt en høyere inntektsgevinst for menn enn for kvinner, mens inntektsforskjellen mellom 15 og 12 år er lik for kvinner og menn. For 14 år og 16 år + utdanninger er imidlertid inntektsnivået, relativt til 12 år, langt høyere for kvinner enn for menn.

Oppsummeringsvis finner vi at «avkastningen» av høyere utdanning, målt ved inntektsforskjellen i forhold til 12 års skole, gjennomgående er større for kvinner enn for menn. Men vi kan ikke avgjøre hvorvidt dette skyldes arbeidstid eller lønn. Vi mistenker likevel at den sterke samvariasjonen mellom arbeidstid og utdanningsnivå for kvinner er en viktig forklaring. Når høyere utdanning har en sterkere «effekt» på arbeidstid (gitt yrkesaktivitet) for kvinner enn for menn, vil også forvente å finne at inntektsforskjellene er høyere for kvinner.

Selv om de relative inntektsforskjellene gjennomgående er noe større for kvinner enn for menn, er det viktig å understreke at *inntektsnivået* er langt lavere for kvinnene. En illustrativ sammenlikning av årsinntektsprofiler, se figurene 3.3 og 3.4, viser at kvinner må ha utdanning på hovedfagsnivå for å ha høyere inntekt enn mannlige likealdrende med kun obligatorisk skolegang (7-9 år).

5.3 Utviklingen i utdanningseffekter 1971-1995

Tidligere tverrsnittstudier har vist at utdanningseffektene har vært relativt stabile i Norge fram til begynnelsen av 1990-tallet. Samtidig er det visse tegn til økende inntektsforskjeller mellom utdanningsgrupper i privat sektor utover på 90-tallet. Våre livsinntektsberegninger kan sees på som et veiet gjennom-

snitt av inntektsforskjeller mellom utdanningsgrupper over 25 år (1971-1995), men materialet gir også mulighet til å studere utviklingen i inntektsforskjeller over tid ved hjelp av tverrsnitt for ulike år.

En meningsfull sammenlikning krever at inntekts- eller lønnsbegrepet er stabilt over tid og at øvrige utvalgsbegrensninger er sammenfallende. Vi har brukt inntekten utregnet fra pensjonspoeng til å beregne årsinntekter. Ved å betrakte disse som særskilte tverrsnittsdata estimeres inntektsforskjeller mellom utdanningsgrupper for årene 1971-1995. Vi begrenser oss til aldersgruppen 28-47 år (observeres i alle år) og inkluderer alle med inntekt over 1G hvert enkelt år. Figurene 3.8 og 3.9 viser utviklingen i relative inntektsforskjeller mellom utdanningsgrupper fra 1971 til 1995, for henholdsvis menn og kvinner.[54]

Ser vi først på endringene over tid for menn falt inntektsforskjellene mellom utdanningsgrupper betydelig fra 1971 til 1980. Sterk lønnsvekst første halvdel av 70-tallet etterfulgt av lønns- og prisstoppen i 1978-79 kan ha bidratt til dette. Utviklingen fra 1980 til 1995 har vært preget av: (i) Konvergens i inntektsnivå mellom de korte og de mellomlange høyere utdanninger. Det høye 13-års nivået har avtatt svakt siden 1985, mens 15-årsutdanningene har økt over tid. (ii) En svak tendens til større relative forskjeller mellom menn med 3-årig videregående skole og gruppene med kortere utdanning. (iii) Lange høyere utdanninger har økt sin relative inntekt siden 1987 og utviklingen synes å skyte fart på 90-tallet. Økningen i de relative inntektene for høyere utdanninger (15 år +) skyldes nok i noen grad konjunkturutviklingen. Når arbeidsløsheten økte sterkt på slutten av 1980- og begynnelsen av 1990-tallet ble arbeidstakere med lang høyere utdanning rammet langt svakere enn andre. Selv om dagpenger under arbeidsløshet inngår i vårt inntektsbegrep, vil relative inntekter mellom grupper påvirkes av forskjeller i insidens og varighet av arbeidsløshet.

Figur 3.8 viser tydelig at ett ekstra skoleår i 1995 langt fra innebærer den samme relative inntektsøkningen på alle trinn i utdanningspyramiden. Inntektsforskjellene mellom utdanningsgrupper i 1995 er snarere karakterisert ved inntektshopp på visse utdanningstrinn. Mens ett og to år på videregående gir små inntektstillegg, finner vi at tre-årig videregående representerer et betydelig sprang. Deretter er det hopp opp til de korte og mellomlange høyere utdanningene (13-16 år) som på sin side er svært like hva gjennomsnittsinntekt angår. For 18, og spesielt 17 år, er inntekten betydelig høyere.

Vi er spesielt interessert i hvilken grad mål på avkastning av utdanning basert på henholdsvis årsinntekt og livsinntekt, gir ulike svar. Helt til høyre i figur 3.8 har vi markert (det uveidde) gjennomsnittet av de relative livsinntektene for 1936-, 1944- og 1953-kohortene, både uten og med 3.5 pst. diskonteringsrate. Livsinntektsforskjellene mellom utdanningsgrupper er gjennomgående mindre enn årsinntektsforskjeller på et gitt tidspunkt. Forskjellen er imidlertid beskjeden når livsinntekten beregnes uten diskontering, med unntak av gruppene med lang utdanning (16 år og over). Med en diskonteringsrate på 3.5 pst. er imidlertid livsinntektsforskjellene langt mindre enn forskjellene i årsinntekt. Utdanninger på 14 og 16 år har nå en livsinntekt som ikke er høyere enn de med 12 år, og 18 år (typisk hovedfag universitet) gir såvidt høyere livsinntekt enn menn kun ett år høyere utdanning (13 år). Når

54. De relative inntektsforskjellene i år t er kalkulert ved først å estimere en loglineær inntektmodell med dummy for utdanningsnivå (skoleår) og alder i år t. Deretter er regresjonskoeffisientene benyttet til å regne ut relative inntektsforskjeller (e-1).

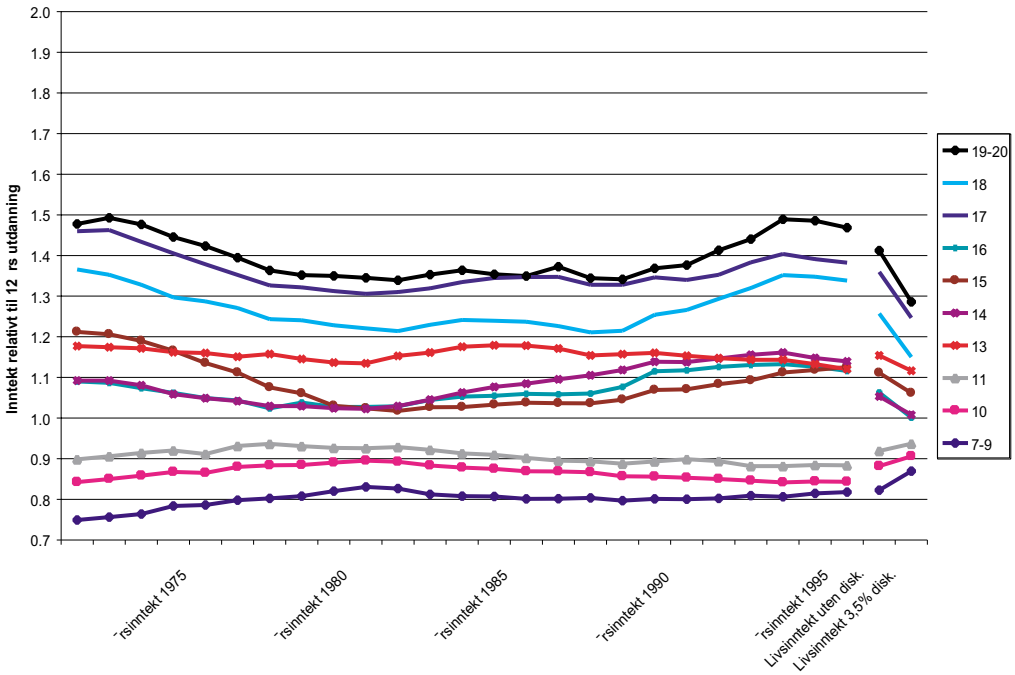
inntektsforskjellene er lavere over livsløpet, selv uten diskontering, avspeiler dette i hovedsak at livsinntektsberegningene tar hensyn til inntektsbortfallet i årene under utdanning.

Også for kvinner falt inntektsforskjellene mellom utdanningsgrupper fra 1971 til begynnelsen av 1980-tallet, se figur 3.9. Både gruppene med lengst og kortest utdanning opplevde en utvikling der inntekten nærmest seg de med 12 års skolegang. Med unntak av 15års-utdanningene var inntektsforskjellene svært stabile fram til begynnelsen av 1990-tallet. På 1990-tallet er det klare tegn til at effekten av høyere utdanning, relativt til 12 år med videregående skole, har økt. Dette gjelder i hovedsak de lengste høyere (17+) og 15 årsgruppen som i utgangspunktet lå til dels betydelig under de andre mellomlange høyere utdanningene.

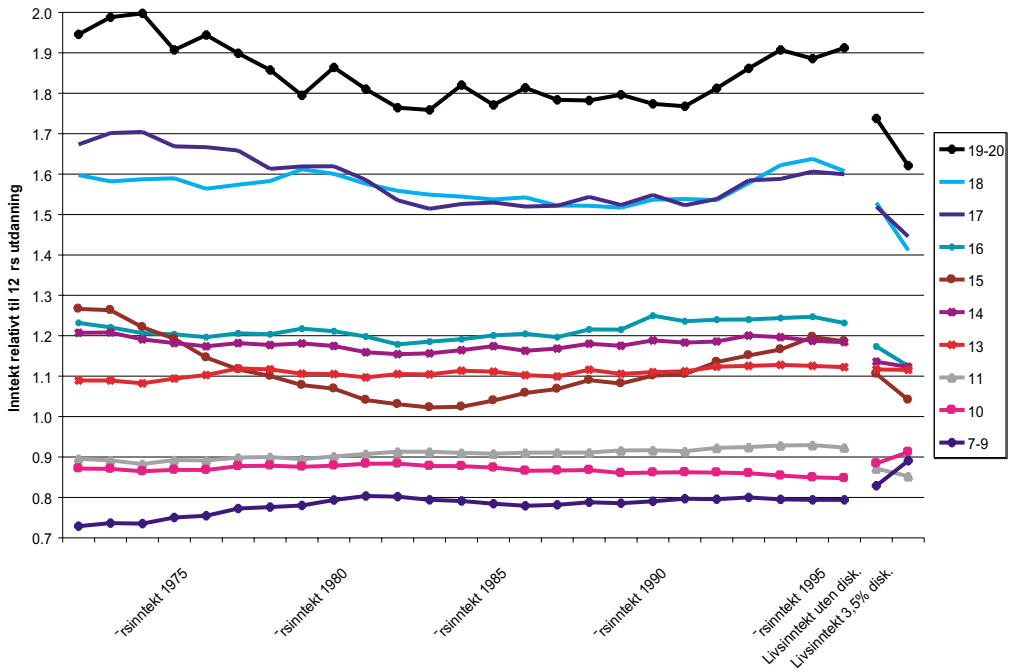
Tverrsnittsbildet for kvinner i 1995 fortjener også et par kommentarer. Opp til fjorten års utdanning er den relative inntektsøkning ved ett ekstra skoleår svært lik på de forskjellige utdanningsnivåene. 15 år er imidlertid svært likt 14. Fra 15 til 16 er den relative inntektsøkningen i størrelsesorden som fra 10 til 11 eller fra 13 til 14. Hovedfagsutdanning (inkl.profersjon som jurister, tannleger og medisinere) går imidlertid sammen, som for menn, med en betydelig høyere inntekt enn de med 16 år (nesten 40 prosent av 12 årsnivået i 1995).

En sammenlikning av livs- og årsinntektsforskjeller for kvinner viser at livsinntekten varierer langt mindre mellom grupper når vi ser på samlet inntekt over livsløpet, selv uten diskontering. Det er spesielt de virkelig lange og de korteste utdanningene som blir likere referansegruppen på 12 år. En diskonteringsrate på 3.5 pst. reduserer de relative inntektene til kvinner med minst 15 års utdanning betydelig. Sammenlikner vi inntektsforskjellene, relativt til 12, for 17-18 årsutdanninger ved tverrsnitt i 1995 og livsinntekt med 3.5 % diskonteringsrate, reduseres den nesten med en tredjedel. Forskjellen for 15-16 årsutdanninger er (relativt sett) enda større. Vi ser at for eksempel 15 års-utdanningene gir en svært beskjeden livsinntektsgevinst for kvinner (ved 3.5 pst.), igjen sammenliknet med 12 års skolegang.

Figur 3.8 Inntektsforskjeller mellom utdanningsgrupper.



Figur 3.8 Inntektsforskjeller mellom utdanningsgrupper. Årsinntekt og livsinntekt. Menn



Figur 3.9 Inntektsforskjeller mellom utdanningsgrupper. Årsinntekt og livsinntekt. Kvinner

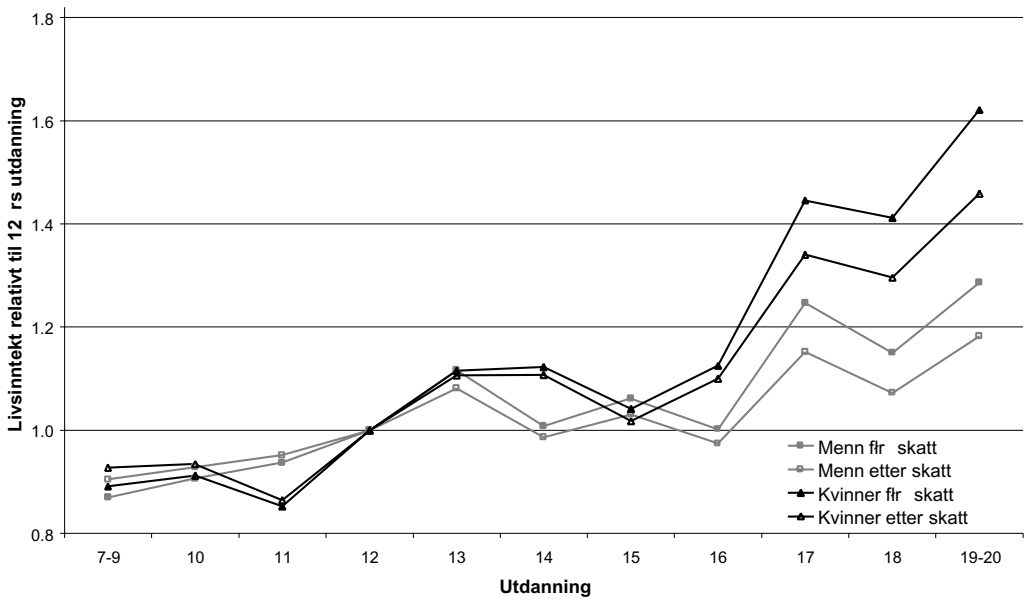
6 Livsinntekter etter skatt

Med et progressivt skattesystem avhenger livsinntekten etter skatt av hvordan inntekten fordeles over livsløpet, selv uten diskontering, siden en ujevn inntektsstrøm vil skattlegges hardere. Dette medfører at den privatøkonomiske avkastningen av utdanning reduseres ved et progressivt skattesystem der den årlige gjennomsnittsskatten stiger med årsinntekten. Vi har beregnet livsinntekten etter skatt, fordelt på utdanningsår, kjønn og kohort med utgangspunkt i skattesystemet som gjaldt i 1995.

Figur 3.10 viser samvariasjon mellom livsinntekt og utdanningslengde ved diskonteringsfaktor på 3,5 pst., før og etter skatt for henholdsvis kvinner og menn. Profilene viser det uveidde gjennomsnittet for alle tre kohortene.

Inntektsforskjellene etter skatt er som ventet mindre, både for menn og kvinner. Livsinntekten for gruppene med lang høyere utdanning reduseres betydelig som følge av den progressive beskatningen. Inntektsforskjellen, relativt til 12 års utdanning, faller med omkring 10 prosentpoeng. Fallet er noe høyere for kvinner enn for menn.

Relative inntekter for de øvrige utdanningene er mindre påvirket av skattesystemet. For de korteste utdanningene reduseres de relative forskjellene med 2-5 prosentpoeng. Også for de korte og mellomlange utdanningene (13-16 år) er forskjellen i inntekt før og etter skatt relativt beskjeden. Merk at vi i begge tilfeller måler inntekten relativt til 12 års utdanninger. Figur 3.10 viser også at (marginal)avkastningen av både 14 og 16 års utdanninger for menn, relativt til 12 år, er negativ etter skatt. Livsinntekten etter skatt for kvinner med 15 års utdanning er svært lik den vi finner for de som avsluttet med treårig videregående skole.



Figur 3.10 Livsinntekt med 3,5 pst. Diskonteringsrente etter utdanning. Menn og kvinner før og etter skatt.

7 Oppsummering og konklusjoner

Våre mål på avkastning av utdanning er basert på årsinntekter konstruert ved hjelp av individuelle pensjonspoengshistorier fra 1971 til 1995. Årsinntektene over livsløpet (18-59 år) er observert for 25 år og predikert for de resterende årene, for tre fødselskohorter (1936, 1944 og 1953). Årsinntektene er så summert til gjennomsnittlige livsinntekter, etter utdanningslengde, kjønn og kohort. Hovedresultatene i rapporten kan oppsummeres slik:

Livsinntekt for menn

Videregående skole gir høyere livsinntekt enn kun obligatorisk skole (7-9 år). Ett ekstra skoleår er viktigere når det medfører en 3-årig videregående utdanning enn når det kun gir ett eller to år på videregående. I tråd med tidligere studier av lønnseffekter av utdanning, tjener menn med kort høyere utdanning langt mer enn de som avslutter med videregående skole. Livsinntekten for menn med mellomlang høyere utdanning (14-16 år) er imidlertid *lavere* enn for de med 13 år. Utdanning på hovedfagsnivå, inkludert lange profesjonsutdanninger som sivilingeniører og jurister, er derimot forbundet med en betydelig høyere livsinntekt. Menn med minst 17 års utdanning, tjener langt mer enn de som «stoppet» på 16 år. Sammenlignet med 17-års utdanningene tjente gruppene med 18 år mindre og spesielt gjelder dette de to yngste kohortene. Utdanning på forskernivå gir imidlertid den høyeste inntekten av alle, med unntak av 1953-kohorten der de med 17 år tjente marginalt bedre enn 19-20 års utdanningene. Det tilsynelatende «rare» mønsteret for høyere utdanninger der ett ekstra års utdanning ikke nødvendigvis gir inntektsgevinst, har sammenheng med tydelige forskjeller i utdanningenes innhold og yrkestilhørighet på ulike utdanningstrinn.

Livsinntekt kvinner

Det er en betydelig inntektsforskjell mellom 10-11 og 12 år. Fullføring av 3-årig videregående skole gir i gjennomsnitt over ti prosent høyere inntekt. Også for kvinner gir en kort høyere utdanning en betydelig høyere inntekt enn 12 år, i størrelsesorden 15-18 prosent. De mellomlange høyere utdanningene (14-16 år) gir også for kvinnene lav uttelling i form av høyere inntekt, dersom vi sammenlikner med de som valgte de korteste høyere utdanningene (på 13 år). Likevel er inntekten høyere enn for dem som sluttet etter videregående skole. Kvinnene med 15 års skolegang tjente i gjennomsnitt mindre enn med 13 (unntak for 1936-kohorten der det var svært få med 15 år). Fra 16 til 17-18 år gjør gjennomsnittsinntekten imidlertid et kraftig hopp, og for de to yngste kohortene er det svært små forskjeller mellom 17 og 18 år.

Sammensetningen av de mellomlange høye utdanningene er en viktig forklaring på hvorfor «marginaleffekten av et ekstra skoleår» er negativ på 14 år. Omkring halvparten av kvinnene med 15 år er lærere og sykepleierne utgjør en stadig økende gruppe. Innslaget av økonomisk-administrative og tekniske utdanninger er langt høyere for 13-14 enn for 15 årsgruppen.

Er avkastningen av utdanning ulik for menn og kvinner?

Avkastningen av høyere utdanning, målt ved den relative inntektsforskjellen i forhold til 12 års skole, er gjennomgående noe større for kvinner enn for

menn. Vi kan ikke avgjøre hvorvidt dette skyldes arbeidstid eller lønn, men vi mistenker at den sterke samvariasjonen mellom arbeidstid og utdanningsnivå for kvinner er en viktig forklaring. Når høyere utdanning har en sterkere «effekt» på arbeidstid (gitt yrkesaktivitet) for kvinner enn menn vil vi også forvente at inntektsforskjellene er høyere for kvinner. Selvom de relative inntektsforskjellene gjennomgående er noe større for kvinner enn for menn, er det viktig å understreke at *inntektsnivået* er langt lavere for kvinnene. En illustrativ sammenlikning av årsinntektsprofiler viser at kvinner må ha utdanning på hovedfagsnivå for å ha høyere inntekt enn mannlige likealdrende med kun obligatorisk skolegang (7-9 år).

Betydningen av diskontering

Livsinntektsberegninger innebærer sammenlikning av inntektsstrømmer som fordeler seg ulikt over individenes levetid. Utålmodighet, renteavkastning på finanskapital og alternativ anvendelser av ressurser brukt i utdanningssektoren tilsier at en krone bør tillegges større vekt jo tidligere den blir tjent. Diskonteringsfaktoren er av stor betydning for de relative forskjeller i livsinntekt mellom utdanningsgrupper og jo høyere diskonteringsfaktoren er, jo mindre er forskjellene. Valg av diskonteringsfaktor er av minst betydning for kvinners relative inntekter.

Er det forskjell mellom kohorter?

Utdanningsfordelingen endret seg kraftig mellom 1936, 1994 og 1953-kohortene. Det er visse tegn til nedgang i livsinntektsforskjellene over tid (fra den eldste til den yngste fødselskohorten). For høyere utdanninger ligger inntektspremiene i både 1944- og 1953-kohortene gjennomgående under 1936-kohorten. De korteste utdanningene har bedret sin relative posisjon i forhold til 12 års utdanninger, hvilket også avspeiler en trend i retning av fallende inntektsforskjeller mellom utdanningsgrupper ettersom vi ser på stadig yngre kohorter.

Det er vanskelig å vurdere hvorvidt forskjellene mellom kohortene er «store» eller «små». Det grunnleggende identifikasjonsproblemet som ligger i at vi ikke kan observere ulike kohorter på det samme tidspunktet (makroøkonomiske rammebetingelser) og ved samme alder (fase i livsløpet), medføre en mulig feilkilde som det er vanskelig å vurdere betydningen av. I tillegg kommer at sammensetningen av utdanningsår etter fagfelt (yrke) har endret seg mellom kohorter. Dette gjelder spesielt de mellomlange høyere utdanningene. For enkelte utdanningsgrupper er imidlertid forskjellene betydelige. Baserer vi oss på en diskonteringsrente på 3.5 pst. ser vi for eksempel at menn med 18 års utdanning tjente 21.2 prosent mer enn 12 år i 1936-kohorten, mens inntektsforskjellen var kun 11.4 prosent i 1953-kohorten.

Års- eller livsinntekt? Er det forskjell i avkastning av utdanning?

Årsinntektene basert på opptjente pensjonspoeng kan benyttes som gjentatte tverrsnittsdata for årene 1971-1995. Profilen på sammenhengen mellom utdanningslengde og inntekt er svært er lik, enten vi benytter års- eller livsinntekt. Likevel viser årsinntektsberegningene gjennomgående en betydelig høyere avkastning enn hva livsinntektsforskjellene tilsier.

En sammenlikning av livs- og årsinntektsforskjeller for kvinner viser at livsinntekten varierer mindre mellom utdanningsgrupper når vi ser på samlet inntekt over livsløpet, selv uten diskontering. Det er spesielt de virkelig lange og de korteste utdanningene som blir likere referansegruppen på 12 år. En diskonteringsrate på 3.5 pst. reduserer de relative inntektene til de med 15 år eller lengre utdanning betydelig. Sammenlikner vi inntektspremien, relativt til 12, for 17-18 årsutdanninger ved tverrsnitt i 1995 og livsinntekt med 3.5 pst. diskonteringsrate reduseres den nesten med en tredel. Forskjellen for 15-16 årsutdanninger er (relativt sett) enda større. Vi ser at for eksempel 15 årsutdanningene gir en svært beskjeden livsinntektsgevinst for kvinner (ved 3.5 pst.), igjen sammenliknet med 12 års skolegang.

Også for menn er livsinntektsforskjellene mellom utdanningsgrupper gjennomgående mindre enn årsinntektsforskjeller på et gitt tidspunkt. Forskjellen er imidlertid beskjeden når livsinntekten beregnes uten diskontering, med unntak av gruppene med lang utdanning (16 år og over). Med en diskonteringsrate på 3.5 pst. blir derimot livsinntektsforskjellene langt mindre enn forskjellene i årsinntekt. Utdanninger på 14 og 16 år har nå en livsinntekt som ikke er høyere enn de med 12 år, og 18 år (typisk hovedfag universitet) gir såvidt høyere livsinntekt enn menn kun ett år høyere utdanning (13 år). Når inntektsforskjellene er lavere over livsløpet, selv uten diskontering, avspeiler dette i hovedsak at livsinntektsberegningene tar hensyn til inntektsbortfallet i årene under utdanning.

Livsinntektsforskjeller etter skatt

Livsinntekter etter skatt, fordelt på utdanningsår, kjønn og kohort er beregnet med utgangspunkt i skattesystemet som gjaldt i 1995. Inntektsforskjellene mellom utdanningsgruppene etter skatt er som ventet mindre, både for menn og kvinner. Med unntak av de lengste høyere utdanningene, reduseres de relative forskjellene til 12 års utdanning med 2-5 prosentpoeng. Livsinntekten for gruppene med lang høyere utdanning reduseres derimot betydelig som følge av den progressive beskatningen. Inntektsforskjellen, relativt til 12 års utdanning, faller med omkring 10 prosentpoeng.

Referanser

Asplund, R, Barth, E., LeGrand, C, Mastekaasa, A. og Westergård-Nilsen, N. (1996), «Wage Distribution across Individuals», i Wadensjø (ed) *The Nordic Labour Markets in the 1990s*, Elsevier Science, 1996.

Barth, E. and H. Yin (1996),*Lønnsforskjeller og lønnssystem i staten*. Rapport 96:4, Oslo:Institute for social research.

Barth, E. and M. Kongsgården (1996), «Lønnsspredningen i Norge 1991-95». *Søkelys på arbeidsmarkedet*,13: 167-175.

Barth, E. og Røed, M. (1999a) «The Return to Human Capital in Norway: A review of the Literature», manuscript, Institute of Social Research, Oslo.

Barth, E. og Røed, M. (1999b) «Avkastningen av utdanning i Norge 1980-1995», *Søkelys på arbeidsmarkedet*,13: 167-175.

Card, D. (1999) «The Causal Effect of Education on Earnings», Department of Economics, Berkeley, i *Handbook of Labor Economics*, Vol 3, North Holland.

Dale-Olsen, H. (1998), *Lønn for arbeid.* Rapport 97:6.Oslo:Institute for social research.

Hægeland, T. and Klette, T.J. (1998) «Do Higher Wages Reflect Higher Productivity? Education, Gender and Experience Premiums in a Matched Plant-Worker Data Set», Memorandum 24/98, Department of Economics, University of Oslo.

Hægeland, T., Klette, T.J. and Salvanes, K.G. (1999) «Declining returns to education in Norway? Comparing estimates across cohorts, sectors and over time», *Scandinavian Journal of Economics,* 101 (4), 1-22, 1999.

Heckman, J., Lochner, L. and Taber, C. (1999) «General Equilibrium cost benefit analysis of education and tax policies», NBER working paper 6881, January.

Jørgensen, T . (1993), «Studenteksplosjonen», Samfunnsspeilet, 4:12-14.

Kahn, L. (1998), «Against the wind: Bargaining recentralisation and wage inequality in Norway 1987-91». *Economic Journal*, 108:603-645.

Mastekaasa, A. (1996), «Avkastning av utdanning i norske kommuner». *Søkelys på arbeidsmarkedet,* 13:143-149.

Moen, E. og Semmingsen, L. (1996) «Utdanning og livsløpsinntekt», SNF-rapport 96/96, Stiftelsen for samfunns-og næringslivsforskning, Oslo.

OECD (1997), Education at a Glance: Indicators 1997, OECD, Paris.

Pedersen, P.A. (1995) «Investering i utdanning: Teori og empiri», Arbeidsnotat 42/1995, Stiftelsen for samfunns-og næringslivsforskning, Bergen.

Raaum, O. og Aabø, T.E. (1999), «The effect of schooling on earnings: The role of family background studied by a large sample of Norwegian twins». Memorandum, Department of Economics, University of Oslo, August 1999.

Raaum, O. (1999) «Inntektseffekter av utdanning i Norge - en litteraturoversikt», Arbeidsnotat, Frischsenteret, medio desember 1999.

Raaum, O., Aabø, T.E. og Karterud, T. (1999) «Utdanning og livsinntekt i Norge», Rapport Frischsenteret, medio desember 1999.

Willis, R. (1986) «Wage Determinants: A survey and a Reinterpretation of Human Capital Earnings Functions», in Ashenfelter, O. and Layard, R. (eds) *Handbook of Labor Economics,* Vol. 1, North Holland, Amsterdam.