



# Kvalitet i høyere utdanning

Innspill til stortingsmelding

## Innhold

1. Innledning .....	3
2. Gjennomføringsgrad, frafall og kvalitet – et overblikk .....	4
3. Studiestøtteordningene som virkemiddel for økt gjennomstrømning .....	7
3.1. Dagens omgjøringsordning .....	9
3.2. Stipendordning som ikke er avhengig av omgjøring .....	10
3.3. Premiering etter avlagt grad .....	11
3.4. Målretting av omgjøringsordningen mot gitte studentgrupper .....	15
3.5. Innskrenke retten til støtte ved deltidsstudier .....	15
3.6. Innskrenking av rett til støtte ved forsinkelse .....	16
3.7. Reduksjon av antall år studentene kan få støtte .....	17
3.8. Begrense antall omvalg .....	18
3.9. Fjerne skillet pga. bostatus .....	19
3.10. Lavere fribeløp .....	20
4. Konklusjon .....	20



# 1. Innledning

I forbindelse med den kommende stortingsmeldingen om kvalitet i høyere utdanning, ønsker kunnskapsministeren innspill fra aktørene i utdanningssektoren. Lånekassen vil med dette notatet bidra med innspill på det spørsmålet som er mest relevant for vår virksomhet. Av de syv spørsmålene statsråden ønsker innspill på, vil Lånekassen derfor besvare spørsmål 3. De øvrige spørsmålene blir ikke besvart. Hovedkonklusjonen kan oppsummeres slik:

## Spørsmål 3:

*«Hva kan være tiltak for å øke gjennomføring og redusere frafallet i høyere utdanning, tatt i betraktning en stadig mer sammensatt studentgruppe?»*

*Studiestøtteordningen i Lånekassen er en av mange faktorer som påvirker studentenes adferd, men det er usikkert på hvilke måter denne ordningen virker for en sammensatt studentgruppe når det gjelder gjennomføring og frafall. Studiestøtteordningen er likevel ett av flere virkemidler som kan ha en effekt for å øke gjennomføringen og redusere frafallet i høyere utdanning. Dagens studiestøtteordning bør derfor utredes nærmere med tanke på å finne de tiltakene som er best egnet for å øke gjennomføringen og redusere frafallet.*

Basert på utdanningsforskning, og det erfaringsgrunnlaget Lånekassen besitter fra sin nære kontakt med målgruppen, har virksomheten noen hypoteser om hva som påvirker studentenes adferd. Forskning og erfaring viser at tilskudd i form av stipend og lån bare er en liten del av det totale bildet. Det er usikkert i hvor stor grad og på hvilke måter pengemotivasjon stimulerer til gjennomføring, og det er også usikkert om høy gjennomføring medfører høy kvalitet. Når tiltak skal vurderes bør disse ses i sammenheng med hvordan problemstillingen arbeides med på alle områder i utdanningssektoren. Fordi årsakssammenhengene er så komplekse, er et kvalitetsløft i høyere utdanning avhengig av et tverrfaglig samarbeid i og utenfor i utdanningssektoren.

Undersøkelser viser at det er vanskelig å si noe sikkert om de eksisterende ordningene i Lånekassen fungerer etter hensikten. En årsak til dette er at det ikke finnes noe sammenlikningsgrunnlag. Man vet ikke hvordan gjennomføringsgraden hadde vært uten de gjeldende ordningene. Vi vet at Kvalitetsreformen har hatt en moderat positiv virkning på studieprogresjonen, men det er usikkert om dette skyldes de ulike støtteordningene eller omlegginger på andre områder. En utfordring når nye tiltak skal vurderes, er derfor at det ikke finnes nyere forskning som kan vise gode sammenhenger mellom støtteordningene og gjennomstrømning. Det er derfor vanskelig å spå hvordan endringer i støtteordningene vil slå ut, og eventuelle tiltak krever grundige utredninger. Dette notatet er av et mindre omfang, og er ment som en kartlegging av mulighetsrommet som studiestøtteordningene representerer.



## 2. Gjennomføringsgrad, frafall og kvalitet – et overblikk

Spørsmålene om gjennomføring, frafall og kvalitet i høyere utdanning er ikke nye. Innføringen av Kvalitetsreformen i 2003 springer for eksempel ut fra en langvarig reformprosess som nesten uavbrutt strekker seg tilbake til 1960-tallet (Norges forskningsråd, 2007, s15). Det var likevel Hernes-utvalgets innstilling (1988) og Mjøs-utvalgets innstilling (2000) som mer direkte førte fram til Kvalitetsreformen (Ibid.). De siste ti årene har gjennomføring, frafall og kvalitet blitt aktualisert med bl.a. Norges forskningsråds evaluering av Kvalitetsreformen (2007), SSBs studier av Lånekassens ordning med turbostipend (2013), Statsrådets ekspertgruppe for å gjennomgå finansieringen av universiteter og høyskoler (2015), Stortingsmelding 18 (2014-2015) *Konsentrasjon for kvalitet – Strukturreform i universitets – og høyskolesektoren*, produktivitetskomisjonens to rapporter (2015 og 2016), og Tilstandsrapporten for 2016. Også Riksrevisjonen har sett på problemstillingen i Dokument 3:8 (2014–2015) *Riksrevisjonens undersøkelse av studiegjennomføringen i høyere utdanning*. Aktualiseringen av gjennomføring, frafall og kvalitet krever et forsøk på å forstå fenomenene hver for seg og hvordan de påvirker hverandre.

### Studiegjennomføring

Definisjonen av studiegjennomføring er ikke entydig. Begrepet kan for eksempel vise til gjennomsnittlig studiepoengproduksjon per heltidsekvivalent årlig, andelen som fullfører en grad på normert tid, eller andelen som fullfører iht. avtalt utdanningsplan. Et av hovedmålene med Kvalitetsreformen var «å korte ned den tida studentene bruker fram til eksamen, samt å bidra til å redusere frafallet underveis» (Norges forskningsråd, 2007, s14). Målgruppen var «'normalstudenten', den relativt unge studenten med mål om et sammenhengende studium på heltid fram til en grad» (Ibid. s15). Stortingsmelding 18 (2015) foreslår «et insentiv i Lånekassen for raskere gjennomføring av grader» (s60). Dette tyder på at en av målsetningene med eventuelle tiltak bør ta sikte på å stimulere gradsstudenter til å følge normert studieprogresjon.

### Frafall

Frafall påvirker gjennomføringsgraden, men det er viktig å skille mellom frafall og midlertidig avbrudd i studiene (NIFU, 2008, s51). Fra et samfunnsøkonomisk perspektiv er det studentene som «slutter helt i høyere utdanning uten å oppnå en grad» som er alvorlig (NIFU 2008, s51). Det alvorlige frafallet ligger på rundt 20 prosent (Tilstandsrapport 2016 og NIFU 2008). I Tilstandsrapporten for 2016 skilles det mellom frafall fra studier generelt og frafall fra høyere utdanning. Rapporten tar altså hensyn til studenter som avbryter et påbegynt gradsstudium, men som så velger et nytt studium som studenten fullfører. Ved å ta hensyn til omvalg øker den årlige gjennomsnittlige studiepoengproduksjonen «fra 45,4 studiepoeng til 48,1 studiepoeng per student» (NIFU 2008, s230). Til tross for at produksjonen er noe høyere når det tas hensyn til omvalg, er fremdeles Norge blant de OECD-landene som har lavest gjennomføring i høyere utdanning, med en gjennomføringsgrad på ca. 40 prosent.



I forhold til OECD-gjennomsnittet kan en forklaring på den lave studiegjennomføringen i Norge være den høye andelen av befolkningen som studerer. Dette har en sammenheng med at utdanning er lett tilgjengelig, Norge har god studiefinansiering og studentene har gode muligheter til å gjøre omvalg (Kunnskapsdepartementet i Riksrevisjonen 2015, s67). En beslektet forklaring er relatert til nivået på skolepengene. Norge har ingen («gratisprinsippet» for offentlige utdanningsinstitusjoner) eller lave skolepenger sammenlignet med mange andre europeiske land som har utdanningsinstitusjoner av høy kvalitet. Norge har lavere skolepenger enn mange andre europeiske land som har utdanningsinstitusjoner av høy kvalitet. Det er derfor rimelig å anta at flere fra den mindre ressurssterke delen av den norske befolkningen velger eller har mulighet til å studere. Barn av ressurssterke foreldre med høy utdanning gjør det stort sett bedre i utdanningsløpet enn barn av foreldre med lavere utdanning. Når andelen studerende i andre europeiske land er lavere enn i Norge, og de som faktisk studerer kommer fra den mest ressurssterke delen av befolkningen, så er det rimelig å anta at dette bidrar til å dra ned den gjennomsnittlige gjennomføringsgraden i Norge.

Likevel anses en gjennomføringsgrad i den nedre tredjedelen av OECD-gjennomsnittet som for lavt, og det er gevinster å hente ved å øke gjennomføringsgraden. Det er viktig for både studentene selv, institusjonene og samfunnsøkonomien at de gjennomfører studiene sine. Det er bred enighet om at god kvalitet er viktig for å øke studiegjennomføring og forebygge frafall. Gode tiltak er derfor avhengig av egnede indikatorer for å måle utdanningskvalitet.

### **Kvalitet**

Standardsamlingen ISO 9000 definerer kvalitet som evnen til å tilfredsstille målgruppens krav og forventninger. God veiledning, rådgivning og oppfølging bidrar til dette, og nevnes i de fleste studiene som sentrale kvalitetsindikatorer. Kvalitet har imidlertid mange flere parametere; god undervisning, tett studiemiljø, evne til å skape tilhørighet, gode forelesere, god ledelse på alle nivåer, skrive trening, tett samarbeid med forskere og forskningsprosjekter, høye inntakskrav, obligatorisk undervisning og studiegrupper, strengere progresjonskrav m.m. Studenter responderer også forskjellig. Noen motiveres av tett oppfølging og obligatoriske aktiviteter, mens andre trives bedre under friere forhold. Et mål på kvalitet kan også være lærestedenes evne til å tilpasse seg den enkelte studentens behov. Disse kvalitetsparametere samsvarer i all hovedsak med de fem faktorene for utdanningskvalitet, som Statsråden presenterer i sin invitasjon til innspill:

- Vi må ha høye ambisjoner på studentenes vegne
- Vi må tilby aktiviserende og varierte læringsformer
- Vi må skape en kvalitetskultur og en tydelig utdanningsledelse
- Vi må integrere studentene i det akademiske fellesskapet
- Vi må sikre samspill med arbeidslivet

Lånekassen er enig i at dette er sentrale faktorer for god utdanningskvalitet. Likevel er sammenhengene mellom kvalitet, frafall og gjennomføring så komplekse at eventuelle tiltak bør ha en



tverrfaglig forankring. Trolig vil bedre og hyppigere samarbeid i utdanningssektoren øke sjansen for at riktige tiltak blir valgt, og at midlene blir brukt på best mulig måte på riktig område. En av utfordringene i dette arbeidet er å enes om hvilke kvalitetsindikatorer som best antyder riktige tiltak. Det er for eksempel vanskelig å finne gode indikatorer for å måle kvalitative størrelser som «innholdskvalitet» i utdanningen. Det er enklere å finne indikatorer som baserer seg på kvantitative størrelser, som gjennomføringsgrad. Denne er likevel utfordrende å bruke.

Det er ulike syn på det å bruke gjennomføringsgrad som kvalitetsindikator. På den ene siden anses den «for å være en sentral indikator på kvalitet i høyere utdanning» og brukes derfor som «en nasjonal styringsparameter» (Riksrevisjonen 2015, s27). Gjennomføring anses også å ha en verdi i seg selv som «et mål på ressursinnsats og effektivitet i utdanningen» (Ibid. s66). På den andre siden viser Riksrevisjonens (2015) undersøkelser at utdanningsinstitusjonene og Kunnskapsdepartementet «bare i noen grad anser gjennomføring for å være en god indikator på kvalitet i høyere utdanning» (Ibid. s9). En av svakhetene ved å bruke gjennomføring som indikator, er at høy kvalitet ikke nødvendigvis er avhengig av raskest mulig gjennomføring. Det viktigste er at studenten og samfunnet får best mulig utbytte av utdanningen, til tross for at dette kan innebære omvalg og forsinkelser i utdanningsløpet.

Likevel betyr lav gjennomføringsgrad et økonomisk og tidsmessig tap for samfunnet, lærestedene og studentene. Raskere gjennomføring frigjør lærerressurser og studieplasser, det får studentene raskere ut i arbeidsmarkedet, det sparer samfunnet for store kostnader, det gir raskere skatteinngang og høyere livsinntekt for studentene. Bruk av ressurser for å øke gjennomføringen synes derfor rasjonelt. På lengre sikt kan likevel alternativkostnadene ved et for ensidig fokus på gjennomføring overstige det tapet man ønsket å redusere. Dersom studenter avstår fra å arbeide, vil dette for eksempel medføre en alternativkostnad for samfunnet. Studenten får ikke den praktiske erfaringen et arbeidsforhold kan gi, studenten kan gå glipp av modning og nettverksbygging, man går glipp av arbeidstakere som tar jobber andre ikke vil ha, og samfunnet går glipp av skatteinntekter.

Mengden arbeid ved siden av studiene er imidlertid av betydning. I henhold til flere av NIFUs rapporter og internasjonale studier, vil mer enn 9 timer arbeid per uke gå ut over læringsutbyttet og kan bidra til forsinkelser i studiene. I tillegg er studentgruppen på 60 prosent som ikke fullfører sine studier i tide sammensatt av studenter med behov for ulike tiltak. Det er derfor nødvendig å vite mer om gruppens sammensetning. Grovt sett mener Lånekassen det er rimelig å dele den inn i fire hovedgrupper:

- De som velger å bruke tid på utenomfaglige aktiviteter (studentverv, arbeid o.l.)
- De som bevisst bruker lengre tid for å oppnå tverrfaglig kompetanse
- De som har valgt en utdanning de ikke burde vært på
- De som bruker lengre tid fordi de trenger modning i faget

Gjennom støtteordningene kan man for eksempel gi en pengepremiering ved bestått grad. De to første gruppene er i en situasjon som bærer preg av valgfrihet, mens studentene i de to siste har



mindre autonomi. Ved å innføre stipend for avlagt grad blir studentene motivert til å fullføre, men graden av valgfrihet varierer, og det er rimelig å anta at tilskuddet i stor grad vil komme de mest ressurssterke til gode. De sterkeste blir motivert til å gjennomføre, og de minst ressurssterke blir «tvunget» til å avstå fra andre lærerike aktiviteter. For studentene i de to siste gruppene er stipendet et lite treffsikkert tiltak. Disse har trolig mer behov for studieveiledning, rådgivning og oppfølging. Dette viser at pengepremiering ikke alltid er like egnet, og at tiltaket kan treffe skjevt. Det er derfor nødvendig å gjennomføre grundige utredninger av de støtteordningene vi har i dag for å få en helhetlig vurdering av hvilke tiltak som fungerer best.

### **Tiltak**

Studiegjennomføring, kvalitet og frafall må forstås i kontekst og ses i sammenheng med dagens mikro- og makroforhold. Det er i 2016 stort fokus på lav oljepris og oljeavhengighet, spor av hollandsk syke («crowding out» av privat sektor, generasjonsregnskapsproblemer og lønnsinflasjon), svak økonomisk vekst blant Norges handelspartnere, økt tilstrømning av flyktninger, og økende arbeidsledighet. Dette har skjerpet fokuset på studiegjennomføring. Det er derfor naturlig at studiestøtteordningene får oppmerksomhet. Høyre uttalte blant annet på sitt landsmøte i 2015 at de ønsker å «endre studiefinansieringen slik at den i sterkere grad bidrar til at studentene fullfører et påbegynt studium på normert tid». Et av målene med dette dokumentet er å skissere mulighetsrommet for å øke gjennomføring som studiestøtteordningene representerer. Noen av tiltakene er målrettet mot gradsgjennomføring, mens andre tiltak treffer alle studentene.

Likevel ønsker Lånekassen å påpeke at det er mange faktorer som påvirker studentenes adferd, og at studiefinansieringen bare er en liten del av det totale bildet. Både nasjonal og internasjonal forskning indikerer at andre tiltak enn mer penger til studentene er mer effektive for å øke gjennomføringsgraden. En studie viser for eksempel at så lenge lånene er større enn stipendene, har endringer i utdanningsstøtten liten påvirkning på frafall og gjennomføring, jmfør Joensen & Mattana (2014). Når man har begrensede midler til rådighet er det derfor viktig å være trygg på at tiltakene man foreslår brukes på riktig område og at de har en betydelig effekt.

## **3. Studiestøtteordningene som virkemiddel for økt gjennomstrømning**

Studiestøtten fra Lånekassen er «et helt nødvendig fundament for å studere», og er avgjørende for befolkningens muligheter til å ta høyere utdanning (Norges forskningsråd, 2007, s10). Probas *Analyse av utdanningsstøtteordningene* (2013) ser en klar sammenheng mellom tilgang til studiestøtte og fullføring av grader. Den viktigste støtten for studenter i høyere utdanning er basisstøtten. Denne gis til alle studenter i utdanning som er godkjent for støtte. Støtten gis som 60 prosent ordinært lån og 40 prosent omgjøringslån. Det er kun studenter som bor borte fra foreldrehjemmet som kan få 40 prosent av basisstøtten omgjort til utdanningsstipend. Omgjøring av lån til stipend skjer på bakgrunn av beståtte studiepoeng som rapporteres til Lånekassen fra lærestedene. Utdanningsstipendet



behovsprøves mot studentenes inntekt og formue. Dersom inntekten og formuen er over gitte nivåer, vil deler av eller hele låneandelen som kan gjøres om til stipend, forbli lån. Ordningen med omgjøringslån ble innført i forbindelse med Kvalitetsreformen med virkning fra undervisningsåret 2002-2003.

Lånekassen kan gi støtte i inntil 8 år. Det er en forsinkelsesgrense på ett år. Det vil si at studentene nektes støtte dersom de blir mer enn ett år eller 60 studiepoeng forsinket i utdanningen. Ved sykdom kan Lånekassen godkjenne forsinkelse i ytterligere ett år. Omgjøringslånet kan gjøres om til utdanningsstipend i opptil fire år tilbake i tid. Det betyr at studenter som blir forsinket likevel kan få omgjort lån til stipend, dersom de tar studiepoeng innen fire år etter støtten ble mottatt. Det er ikke et krav at studiepoengene som tas har tilknytning til en påbegynt grad. Mekanismer for å forebygge frafall og forsinkelse finnes derfor allerede.

Omgjøringsordningen har som hensikt å motivere studentene til å gjennomføre påbegynte studier. Men det er vanskelig å si hvordan den har fungert fordi Kvalitetsreformen innebar endringer på mange områder. Mye tyder likevel på at ordningen ikke har fungert etter hensikten. I følge Riksrevisjonens *Studiegjennomføringen i høyere utdanning*, produserte hver student i gjennomsnitt kun «1,5 studiepoeng mer i 2013 enn i 2003» (Riksrevisjonen 2013, s.8). Norges forskningsråds *Evaluering av kvalitetsreformen (2007)* har også konkludert med at progresjonsavhengig stipend ikke synes å påvirke graden av gjennomstrømning i nevneverdig grad. Da denne rapporten ble skrevet var det for tidlig å si noe entydig om slike stipender har hatt en positiv effekt for gjennomføringsgraden (Norges forskningsråd 2007, s10).

Når studiegjennomføringen i 2016 fortsatt er på omtrent samme nivå, er det rimelig å spørre på hvilke måter studiestøtten stimulerer til økt gjennomføringsgrad. Rent analytisk er det endimensjonalt å anta at et progresjonsavhengig stipend er den eneste driveren bak studentenes studiegjennomføring. Forskning fra Joensen & Mattana (2014) viser at så lenge lånene er større enn stipendene, vil endringer i stipendandelen ha liten effekt på frafall og gjennomføring I tillegg vet vi fra organisasjons- og psykologiforskningen de siste 10 årene at indre motivasjon kan være viktigere enn ytre faktorer, og at det i visse situasjoner kan være slik at sterkere ytre (f.eks. pengemessige) insentiver, kan svekke den indre motivasjonen.

Dette tyder på at både et progresjonsavhengig stipend og størrelsen på støtten fra Lånekassen har mindre effekt enn man skulle tro. Man skulle for eksempel tro at å øke støtten ville bedre gjennomføringsgraden, fordi studentene kan arbeide mindre. Likevel synes endringer i utdanningsstøtten å ha liten påvirkning. Heller ikke økningen av grunnbeløpet/basisstøtten og stipendandelen etter Kvalitetsreformen hadde noen vesentlig virkning på studentenes adferd, bortsett fra at andelen som mottok støtte økte (Norges forskningsråd 2007). Dette kan ha hatt sammenheng med økningen i fribeløpene for arbeidsinntekt, som «kan ha virket som et motsatt insentiv, og kan ha bidratt til å øke omfanget av arbeid ved siden av studiene» (ibid. s 33). Med den nye ordningen med





11 måneder støtte som gradvis innføres fra våren 2017, vil studentene få en økning av studiestøtten på ti prosent etter fire år. Studentene vil få en ekstra utbetaling i juni for at de skal slippe å arbeide i eksamensperioden før sommeren. Det vil bli interessant å se om og hvordan denne økningen vil endre studentenes adferd.

### 3.1. Dagens omgjøringsordning

Lånekassen mener at det kan være grunn til å se nærmere på våre erfaringer med dagens omgjøringsordning, for å vurdere om den fungerer som et godt insentiv for studentenes gjennomføring. I den daglige kommunikasjonen med studentene får Lånekassen mange henvendelser fra studenter som er opptatt av hvor mye de får omgjort til stipend. Dette er en indikator på at ordningen fungerer til en viss grad. For hvem, for hvor mange, og på hvilken måte sier dette imidlertid lite om. Erfaringer tilsier imidlertid at studenter i starten av et utdanningsløp er mindre opptatt av størrelsen på lånet som de vil sitte igjen med ved endt utdanning, enn de som er i slutfasen av utdanningen. Dette ser ut til å samsvare med Norges forskningsråds (2007) observasjon, som indikerer at mye av forsinkelsen og frafallet, inkludert omvalg, skjer i starten av studiene. Hvor tidlig studentene blir tilstrekkelig oppmerksomme på konsekvensene av et høyt lån, kan ha en sammenheng med ulike forhold, som studentenes modningsnivå, nivået på lånerenten og/eller arbeidsmarkedet. Dette kan ses i sammenheng med en hypotese om at omgjøringsordningen ikke fungerer fordi «gulroten» ikke er godt nok synliggjort. Det er mulig at fordelene med rask gjennomføring kan kommuniseres på en bedre måte. Spesielt til studenter tidlig i utdanningen med lav motivasjon og/eller lavt modningsnivå.

Bekymringer for å ende opp med mye lån, kan også bli moderert av at studentene har fire år på seg til å få gjenstående lån omgjort dersom de blir forsinket. Tar de studiepoeng senere uten støtte fra Lånekassen, vil dette medføre omgjøring av lån som kan være inntil fire år gammelt. Et mulig tiltak kunne derfor vært å stramme inn reglene for hvor langt tilbake i tid et studiepoeng kan medføre omgjøring til stipend (foreldelsesreglene). Dette vil være innskrenkende for studenten, men besparende for støttebudsjettet. Det er usikkert hvilken effekt det vil ha å innskrenke grensen for foreldelse til for eksempel ett år, og må derfor undersøkes nærmere. Dette tiltaket kan uansett ses i sammenheng med mulige justeringer av de generelle forsinkelsesreglene, jf. kapittel 3.7.

Med kommunikasjonstiltak og regelendringer burde det være mulig å høyne gjennomføringsgraden noe, uten at virkemidlene krever omfattende endringer for Lånekassen. Størrelsen på gevinsten er imidlertid vanskelig å anslå. En mer radikal tilnærming går ut på å gå helt bort fra dagens progresjonsavhengige stipend. Fra et bedriftsøkonomisk perspektiv er den nåværende omgjøringsordningen kompleks og kostbar å forvalte. Den er komplisert å forklare til kundene, og den kan få uheldige utslag for enkelte studentgrupper<sup>1</sup>. Målet med en eventuell endring er derfor delvis å

---

<sup>1</sup> Det er for eksempel krevende å forvalte tildeling av støtte til voksne i videregående opplæring, og det er høy risiko for feil.



oppnå bedriftsøkonomiske gevinster. Fordi det er mye som tyder på at omgjøringsordningen ikke fungerer, er det naturlig å se på muligheten for å erstatte den med et alternativ som er billigere å forvalte, som er enklere å forstå for studentene og som samtidig bidrar til økt gjennomføring.

I de følgende kapitlene omtales ulike tiltak som alene eller i kombinasjon, kan ha en effekt for gjennomføring og redusert frafall. Her beskrives tiltak som både er innskrenkende og utvidende for studenten. Omgjøringsordningen er sentral, og flere av tiltakene fremstår som en variant av denne. Det understrekes at tiltakene ikke er grundig utredet. Kapittel 3 må ses som en kartlegging av det mulighetsrommet som tiltakene representerer. De tiltakene som anses som mest hensiktsmessige, vil senere bli utredet nærmere. Det er et mål at tiltakene alene eller i kombinasjon med andre tiltak, er provenynøytrale eller innebærer en besparing.

## 3.2. Stipendordning som ikke er avhengig av omgjøring

Dersom man vil utvikle omgjøringsordningen, er det utfordrende å finne gode alternativer som ikke forverrer gjennomføringsgraden. Selv om omgjøringsordningen trolig ikke fungerer godt, har studentene blitt vant til den. Endringer innebærer alltid en risiko, og dersom en avvikling av ordningen oppleves som en innskrenking av ulike studentgrupper sine rettigheter kan dette medføre lavere gjennomføring. I hvert fall på kort sikt. Det er likevel mulig at et veloverveid tiltak som får uheldige kortsiktige utslag, likevel vil slå positivt ut på lang sikt. Ser man et øyeblikk kun på muligheten for å forenkle regelverket, består omgjøringsordningen i dag av tre hovedelementer:

- Lav nok inntekt/formue til at omgjøringslånet ikke blir redusert
- Bestå eksamen for å få gjort om omgjøringslån til utdanningsstipend
- Studenten må bo borte fra foreldrene sine

En av Lånekassens hypoteser er at inntektsgrensene er for lave i forhold til dagens inntektsnivå. Cirka 10 prosent av studentene får årlig redusert stipendet sitt på grunn av behovsprøving. Studentene synes å være godt orientert om inntektsgrensene, og kontakter Lånekassen ofte om dette. Derfor er det trolig noen som kunne arbeidet mer, men som avstår fra det på grunn av de fastsatte grensene. Dette kan ha en positiv effekt ved at færre arbeidstimer per uke gjør at studentene får mer tid til å studere. På den andre siden går studentene glipp av arbeidsinntekter og nyttig erfaring som kan bidra til en bedre livs- og studiesituasjon. Inntektsgrensene vil slik sett straffe iherdige studenter som jobber ekstra ved siden av studiene. Dette kan synes paradoksalt når vi vet at studiestøtten over tid er redusert i forhold til studentenes totale disponible inntekt. Studiestøtten er nede i 41 prosent av disponibel inntekt ifølge SSB *Studentenes inntekt, økonomi og boutgifter (2012)*. Dette er en sterk indikasjon på at studiestøtten er liten for å kunne finansiere «heltidsstudenten».

Da omgjøringsordningen ble innført i 2002-2003, var månedlig basisstøtte på 8.000 kroner. I 2012 var basisstøtten økt til 9 250 kroner. Dette tilsvarer en økning på 16 prosent. I samme periode økte det



generelle lønnsnivået med 55 prosent. Hadde basisstøtten fulgt samme utvikling, ville basisstøtten vært på 12 400 kroner i 2012. Inntektsgrensen var i 2002 på 100 000 kroner. I 2016 er den på 168 059. Selv om inntektsgrensen i 2016 inkluderer kapitalinntekt, har inntektstaket økt med 68 prosent. Dette er på nivå med økningen av lønningene, og ut fra dette synes ikke hypotesen om at grensene er lave i forhold til dagens lønnsnivå å holde. Men, studentene har likevel behov for å arbeide mer fordi studiestøtten utgjør en mindre andel av inntekten til studentene. I tillegg har boutgiftene økt kraftig i denne perioden. Dette kan tyde på at inntektsgrensene likevel er for lave.

For å få omgjort lån til stipend er kravet at studenten består utdanning. En mulig forklaring på hvorfor dette fungerer dårlig som insentiv, er som nevnt at studentene er lite bevisst på omgjøringslånet. De er mer opptatt av størrelsen på støttebeløpet og andre forhold som er langt viktigere. Et alternativ kunne være å gå over til et ikke-behovsprøvd stipend som ikke er avhengig av resultater. En slik løsning ville gi gevinst for Lånekassens virksomhet, men den ville blitt kostbar for støttebudsjettet og ville heller ikke understøttet samfunnsøkonomisk effektivitet.

Omgjøringslånet utgjør 40 prosent av basisstøtten. Av det totale omgjøringslånet som årlig tildeles, omgjøres ca. 90 prosent til utdanningsstipend. 10-12 prosent av dette forblir lån på grunn av behovsprøving mot inntekt og formue. Totalt sett er det derfor gjennomsnittlig 32 prosent av studentenes basisstøtte som gjøres om til utdanningsstipend. For å gjøre forslaget kostnadsnøytralt, kunne man derfor redusert stipendandelen til 32 prosent. En slik ordning ville bidratt til besparelser for Lånekassen, men endringen stimulerer neppe til økt gjennomføring. Mer sannsynlig er det at kombinasjonen av redusert stipendandel og avvikling av omgjøringsordningen ville medført svekket gjennomføringsgrad.

Dersom man ønsker å beholde stipendandelen på 40 prosent, kunne man beholdt behovsprøvingen av stipendet, men gjort tildelingen av stipendet uavhengig av studieprogresjon. En kunne også sett for seg en variant der man senker grensene for behovsprøving, for å få studentene til å bruke mindre tid på arbeid og mer tid på studiene. Men dette må trolig kombineres med økte støttesatser. Å gå bort fra et progresjonsavhengig stipend kan også kombineres med ettergivelsesordning for gradsstudenten.

### **3.3. Premiering etter avlagt grad**

Det er foreløpig identifisert tre varianter av gradspremiering. Stipend for fullført på normert tid, avskrivning etter avlagt grad og omgjøring etter avlagt grad. Lånekassen har tidligere forvaltet en turbostipendordning og en avskrivingsordning. Det er usikkert hvor effektivt gradspremiering er, og det er usikkert om de tre alternativene vil gi forskjellige resultater. Det synes likevel rimelig å anta at effekten på målgruppen ville blitt noenlunde lik. Premieringen kan generelt gis ved bestått grad, men den kan også være betinget av at graden er bestått til normert tid. Erfaringsmessig kan det by på utfordringer å definere hva som menes med normert tid. En slik ordning kan derfor medføre mange unntak og særregler som gjør regelverket vanskelig å forvalte. Et argument mot denne typen



premiering kan være at tiltakene favoriserer gradsstudenter. Andre studentgrupper vil med en slik ordning ende opp med mer gjeld. Dette kan bli oppfattet som urettferdig for studenter som tar årsstudium, voksenopplæring, eller enkeltemner.

I tillegg vil tiltaket ramme studenter som er avhengig av fleksible studieopplegg. Denne studentgruppen har en betydelig andel av voksne som står i fare for å falle ut, eller har falt ut av arbeidslivet. En ordning som oppleves som innskrenkende for denne gruppen, strider mot målet om å gjøre utdanning tilgjengelig for alle, jf. for eksempel Regjeringens melding «Livslang læring og utenforskap», og Kompetansereformen (2000-2003). Fordi det er så stor usikkerhet om gradspremiering fungerer, og fordi den har noen ulemper, krever dette nærmere utredninger. Av de tre variantene som nevnes her, er det kun turbostipendet det har blitt forsket på. Det er derfor naturlig å trekke lærdom fra dette.

### **Turbostipend**

Fra 1990 til 1995 forvaltet Lånekassen et såkalt turbostipend. Dette innebar at studenter innen gitte studieprogram hvor forsinkelser var utbredt, fikk et stipend på 18 000 kroner dersom de fullførte graden på normert tid. Den ble aktualisert i 2013 da SSB publiserte en rapport som konkluderte med at turbostipendet hadde hatt en god effekt på gjennomføringsgraden. Undersøkelsen sammenlignet gruppen som mottok turbostipend med studentgrupper som ikke ble berørt av ordningen. Rapporten viste at gruppen som mottok stipendet, reduserte gjennomsnittlig forsinkelse med 0,8 semestre i forhold til kontrollgruppen (de som ikke kunne få stipendet). Andelen som gjennomførte på normert tid økte fra 20 til 23,8 prosentpoeng. Rapporten la grunnlaget for artikkelen *Financial incentives and study duration in higher education* som ble antatt i *Labour Economics* (Gunnes et.al. 2013). Denne konkluderer med at et stipend på 18 000 kroner ved bestått grad vil øke gjennomføringen med 4 prosentpoeng.

Nyere forskning på turbostipendet indikerer imidlertid en mer moderat effekt på 1,5 prosentpoeng (Gahmberg 2015). Hovedtemaet for Gahmbergs avhandling er investeringer i human kapital i overgangen til en kunnskapsbasert økonomi. Hun finner det overraskende at det finnes så lite empiri fra både nasjonale og internasjonale reformer av studiestøtteordninger. Den empirien som finnes indikerer at studiestøtte har blandede effekter for gjennomføring. Hun påpeker også at eksisterende studier ikke er overbevisende fordi de i for liten grad kontrollerer for konfunderende faktorer<sup>2</sup>. Dette mener Lånekassen er en hovedutfordring med studien til SSB. Rapporten tar i liten grad hensyn til bevegelsene i de strukturelle rammebetingelsene som rådet da turbostipendet virket, og at disse har endret seg betydelig siden begynnelsen av 1990-tallet.

Det skjedde mye i perioden 1990-1995, og mange faktorer utenfor studentenes kontroll påvirket studiesituasjonen for både målgruppen og kontrollgruppen (rentenivå, arbeidsmarked, boligpris, nivået

---

<sup>2</sup> Konfunderende faktorer er variabler som ikke er inkludert i en statistisk modell, men som kan ha betydning for de resultatene modellen viser.



på studiestøtten). Med en statistisk modell som ikke tar hensyn til disse variablene, er det svært vanskelig å påvise kausalitet. Studien tar heller ikke hensyn til at studiesituasjonen er vesentlig annerledes i dag enn på 1990-tallet. Stipendnivået er i dag på 40 prosent, mot 13 prosent i 1990. Rentenivået er i dag under 2 prosent, mot 12 prosent i 1990. Lavkonjunkturen var mer intensiv på 90-tallet enn den er i dag. Slike forhold påvirker studentene på flere måter, og gir bl.a. grunn til å mistenke at et tilskudd på 18 000 kroner ville gitt dårligere effekter i dag enn i 1990. Ser man dette i sammenheng med Gahmbergs funn, råder det en betydelig usikkerhet om hvilken effekt et turbostipend på 18 000 kroner ville hatt. Ekspertgruppen for å gjennomgå finansieringen av universiteter og høyskoler foreslo i 2015 å gi en bonus på 10 000 til bachelorkandidater, og 30 000 til masterkandidater. I det nye finansieringssystemet for universiteter og høyskoler fra 2017 følges utredningens forslag om institusjonspremiering for gradsavleggelse mv. opp, men ikke forslagene om økonomisk premiering av studentene.

Turbostipendet møtte også kritikk fra studentlederne da det ble foreslått innført igjen i 2013<sup>3</sup> og 2015<sup>4</sup>. Det var enighet om at et turbostipend ville treffe skjevt, fordi det favoriserer de ressurssterke som allerede greier seg bra. Et stipend som utbetales etter avlagt grad ville ikke avhjelpe situasjonen underveis i studiene, spesielt ikke for de ressursvake. Studentlederne mente det var viktigere å øke studiestøtten for alle, og å øke kvaliteten på studieinstitusjonene. Dette er ikke urimelige argumenter. Utdanningsforskning indikerer at det er situasjonen underveis i studiene som har mest betydning for gjennomføringsevnen. Turbostipendet treffer derfor ikke studenter som for eksempel må arbeide mye, trenger modning eller har begynt på feil studie. I stedet belønnes de som allerede er raske. I tillegg har organisasjons- og psykologiforskningen vist at indre motivasjon kan være viktigere enn ytre faktorer. Som vist i kapittel 2 finnes det også alternativkostnader ved raskere gjennomføringsgrad. Dette er det heller ikke tatt hensyn til i de foreliggende studiene (Gunnes et.al. 2013 og Gahmberg 2015). Samlet sett kan dette tyde på man med et turbostipend får relativt lite igjen for en stor investering. Det er derfor naturlig å spørre om man kan få mer valuta for pengene med andre tiltak.

Som Gahmberg påpeker finnes det lite empiri fra tidligere reformer. Flere europeiske land er opptatt av gjennomføring og kvalitet, og i Danmark startet de iverksettelsen av Fremdriftsreformen i 2013. Som en del av reformen innskrenket Danmark reglene for poengproduksjon. Gjennom obligatorisk oppmelding til 60 ECTS per år, og automatisk oppmelding til eksamener skulle Universitetene sikre at heltidsstuderende fullførte 60 studiepoeng i året. Dette møtte protester fordi det gjorde studiesituasjonen rigid. Myndighetene vil derfor redusere det årlige progresjonskravet til 45 studiepoeng fra 1. september 2016<sup>5</sup>. I tillegg vil forsinkelsesreglene til danske lånekassen, Statens Uddannelsesstøtte (SU), bli strammet inn fra 1. juli 2016. Tidligere kunne danske studenter være inntil ett år forsinket i studiene, og fremdeles ha rett til støtte. Dette er likt dagens regler i Lånekassen, jf. kapittel 3.6. SU reduserer denne grensen til et halvt år fra 1. juli. Som en del av reformen tilbyr SU nå

<sup>3</sup> <http://www.dn.no/talent/2013/08/04/mener-bonus-er-bomskudd>

<sup>4</sup> <http://www.dn.no/nyheter/2015/01/07/1706/vil-gi-turbobonus-til-skoler-og-studenter>

<sup>5</sup> <http://studerende.au.dk/fremdriftsreformen/>



også en bonusordning for studenter som blir ferdig med studiet *på under normert tid*. Fra og med 1. januar 2016 kunne en borteboende student få et stipend på DKK 2 877, for hver måned han eller hun ferdiggjør studier raskere enn normert tid<sup>6</sup>. Tyskland har også hatt et turbostipend for studenter som fullførte før normert tid. Ordningen møtte protester fordi enkelte studieopplegg ikke ga muligheter for å fullføre før tiden. For eksempel medisinutdanninger. Dette ble oppfattet som urettferdig, og ordningen ble derfor avvirket. Fordi empirigrunnet er begrenset, er det nå viktig å følge nøye med på eventuelle effekter av internasjonale reformer, for eksempel den danske.

Da det norske turbostipendet ble foreslått i 2015, var begrunnelsen at det i dag ikke finnes insentiver for å stimulere studentene til å fullføre en grad. Det finnes kun insentiver til løpende produksjon av studiepoeng. Det er riktig at omgjøringsordningen i dag er basert på løpende poengproduksjon, og at det ikke finnes en målrettet ordning for dem som fullfører en grad. Likevel finnes det allerede mekanismer i studiestøtteordningen som kan benyttes til å stimulere til gjennomføring. Disse fungerer ikke optimalt, og det må undersøkes nærmere hvordan de eksisterende ordningene kan justeres for å oppnå en positiv effekt. Fordi de to siste variantene av gradspremiering er bygget rundt det samme prinsippet som turbostipendet, økonomisk premiering ved bestått grad, gjelder mange av de samme innvendingene som nevnt over også for disse alternativene.

### **Stipend og lån med avskrivning**

Ett tenkt tiltak er basert på stipendordningen i kapittel 3.2 som forutsetter at omgjøringsordningen avvikes. Denne kan erstattes av et behovsprøvd stipend som ikke er progresjonsavhengig. For å stimulere til gradsavleggelse, kan en andel lån ettergis når det er dokumentert at graden er bestått<sup>7</sup>. Ordningen ville trolig gjort forvaltningen av ordningen billigere og mer forståelig. Effekten på støttebudsjettet avhenger av størrelsen på stipendet og avskrivningen. Det er usikkert om ordningen ville bidratt til mer gjennomføring enn dagens ordning på lang sikt, jf. avsnittet om turbostipend. På kort sikt ville trolig endringene medført lavere gjennomføringsgrad fordi endringen berører de forskjellige studentgruppene ulikt. For eksempel ved å favorisere gradsstudenter.

### **Stipend og lån med omgjøring**

En annen variant av gradspremiering er å gjøre deler av omgjøringslånet avhengig av bestått grad, og deler av det avhengig av studiepoeng. Dette krever en utvidelse av dagens omgjøringsordning, som sannsynligvis vil gjøre den mer kompleks og dyrere å forvalte. Effekten av dette tiltaket er like usikkert som av de foregående. I tillegg indikerer undersøkelser av dagens omgjøringsordning, at denne typen insentiver ikke fungerer godt. En slik strukturendring er også stor og kostbar for Lånekassen. Derfor bør det sannsynliggjøres at endringen vil føre til merkbart økt gjennomstrømning.

---

<sup>6</sup> <http://ufm.dk/lovstof/politiske-aftaler/reform-af-su-systemet-og-rammerne-for-studiegennemfoerelse/reform-af-su-systemet-og-rammerne-for-studiegennemfoerelse.pdf>

<sup>7</sup> Lånekassen har tidligere hatt en avskrivningsordning for hovedfagskandidater. Det er ikke analysert i hvilken grad dette bidro til økt gjennomstrømning. Dokumentasjonsprosessen var manuell, og gjorde ordningen tung å forvalte. En ny ordning med gradspremiering krever derfor at dokumentasjon på avlagt grad kan innhentes elektronisk fra Database for statistikk om høgre utdanning (DBH).



### 3.4. Målretting av omgjøringsordningen mot gitte studentgrupper

En ordning som er beslektet med det siste tiltaket under punkt 3.3, gir ulik omgjøringsprosent til ulike studentgrupper. En slik ordning krever endringer i Lånekassens systemer, og det er usikkert om tiltaket vil ha en effekt som kan rettferdiggjøre den nødvendige investeringen. Ideelt sett kunne en slik ordning blitt fleksibel og målrettet. For eksempel kunne man økt andelen stipend for de studentgruppene man ønsket å stimulere til gjennomføring. Dette kunne for eksempel bidra til økt opptak og gjennomføring innen prioriterte fagområder. Basert på den nevnte utdanningsforskningen er det likevel usikkert hvilken effekt en slik omgjøringsløsning ville hatt. Lånekassen har imidlertid merket seg at det finnes en interesse for et fleksibelt stipend.

Det har for eksempel blitt foreslått å redusere stipendandelen til folkehøgskoler. Ulik stipendandel for ulike utdanninger kan svekke formålet med Lånekassens støtteordning, nemlig det å sikre alle like muligheter til utdanning. Mange folkehøgskoler har for eksempel opplegg tilrettelagt for svake grupper som vil bli rammet av et kutt. I tillegg vil en slik ordning bidra til at elevene vil ende opp med større gjeldsbyrde, noe som kan bidra til mindre sosial mobilitet. Ordningen kan imidlertid også brukes til å gi insentiver ved å øke stipendet. Utdanningsforskning tyder imidlertid på at både økt og redusert stipendandel får negative konsekvenser. Økt stipend kan føre til mer makelighet, og redusert stipend kan øke arbeidsbyrden.

Som allerede nevnt er det stor usikkerhet hvilken effekt et slikt tiltak ville hatt. Ordningen kan også bli kompleks å forvalte dersom antallet stipendsatser blir stort, den kan ramme ressursvake, og den kan bidra til å hemme studentenes frie valg av utdanning. Dette kan tyde på at tiltaket er lite hensiktsmessig.

### 3.5. Innskrenke retten til støtte ved deltidsstudier

Dersom målgruppen for eventuelle tiltak i hovedsak skal være gradsstudenter på heltid, kan en innskrenkning av retten til deltidsstøtte være et aktuelt virkemiddel for å øke gjennomføring. Ved å svekke insentivene til å velge deltidsutdanning, kan en se for seg at flere vil velge heltidsstudier. Studenter må i dag ha minimum 50 prosent studiebelastning for å ha rett til støtte. Det er ellers mulig å få støtte til 67 og 75 prosent deltidsbelastning. En mulighet kunne vært å øke minimumskravet for støtte til 67 eller 75 prosent studiebelastning. På denne måten hadde man styrket insentivene for å ta heltidsutdanning, og redusert motivasjonen for deltidsutdanning. Likevel er det flere problemstillinger å ta hensyn til. Studentgruppen som studerer deltid kan i grove trekk deles inn i tre.

1. De som tar utdanning som er tilrettelagt som deltidsutdanning
2. De som tar utdanning der søkeren er helt fristilt til å bestemme selv over hvor mange år utdanningen skal tas (typisk nettstudier)



3. De som tar utdanning som i utgangspunktet er lagt opp som fulltidsutdanning, men som frivillig eller ufrivillig bruker lengre tid enn normeringen tilsier

En endring av minstekravet ville rammet alle disse studentgruppene. Med dårligere tilgang til fleksible undervisningsformer, ville færre hatt muligheten til å studere. Lik rett til utdanning er et overordnet prinsipp i utdanningspolitikken, og begrepet «livslang læring» har siden Kompetansereformen (2000-2003) lagt grunnlaget for hele befolkningens mulighet til «kompetanseutvikling, uavhengig av alder, kjønn, bosted og tidligere utdanning» (Innst. S. nr. 230 (2000-2001)). Tilgangen på fleksible opplegg er også viktig for voksne som står i fare for å falle ut, eller har falt ut av arbeidslivet. jf. «Livslang læring og utenforskap». Lånekassen anser derfor ikke et slikt tiltak som hensiktsmessig. Det forventes at effekten av å motivere flere over i heltidsutdanning vil bli beskjeden. Tiltaket kan ha en viss effekt for dem som frivillig velger deltid, men som likevel har muligheten til å studere heltid. For mange studenter vil imidlertid en innstramning bety at de ikke kan ta utdanning i det hele tatt.

Lånekassen har sett på muligheten for å utvide retten til deltidsstøtte, ved å gi støtte etter studentenes reelle studiebelastning. I dag er ordningen basert på et trinnvis system, som gir 75 prosent støtte for studiebelastning mellom 75 og 99 prosent, osv. Med en utvidelse ville en student med 80 prosent studiebelastning fått 80 prosent av maksimal støtte, og ikke 75 prosent. Det er ikke beregnet hvordan dette kan påvirke støttebudsjettet, men endringen ville trolig gjort forvaltningen enklere. Det er høyst usikkert hvordan endringen ville påvirket gjennomføringsgraden for deltidsstudier. Den kunne kanskje gi en positiv effekt fordi den oppleves som mer rettferdig. Totalt sett ville den også medført høyere gjennomsnittlig støtte til deltidsstuderende, noe som kan bety lavere arbeidsbelastning og derfor høyere gjennomføring.

### **3.6. Innskrenking av rett til støtte ved forsinkelse**

Lånekassens forsinkelsesregler fører til at studenter nektes mer støtte dersom de blir forsinket med mer enn 60 studiepoeng i utdanningen. Sammen med omgjøringsordningen, er dette eksempler på insentiver for gjennomføring som allerede er i bruk. Likevel kan det stilles spørsmål om reglene stiller for lave forventninger til studentene. Med dagens regelverk kan en student i teorien få støtte i to år uten å produsere studiepoeng. Dette er fordi støtten innvilges forskuddsvis for et undervisningsår om gangen. Dersom en student ikke består noen fag det første undervisningsåret, vil studenten få støtte til et nytt undervisningsår. Dermed vil studenten kunne bli opptil 120 studiepoeng forsinket før videre støtte avslås. Studenten må da bestå 60 studiepoeng før ny støtte kan vurderes. Lånekassens grenser kan synes som fleksible sammenlignet med kravene som danske utdanningsinstitusjoner stiller til sine studenter, jf. kapittel 3.3. Effekten av det danske tiltaket, som ble iverksatt i 2015, er det for tidlig å si noe om, men Lånekassen vil med interesse følge utviklingen.

Det er ikke urimelig å anta at regler som begrenser retten til støtte ved forsinkelser vil bidra til økt gjennomføring, spesielt når man vet hvor viktig studiestøtten er for studentene. Å senke grensen på





tillatt forsinkelse fra 60 studiepoeng til 30 studiepoeng, vil trolig bidra til at studenter vil gjøre en større innsats for å unngå forsinkelse. Mye tyder på at det er studenter med dårlig studieprogresjon som velger å bytte studieretning. Det kan tenkes at disse vil ta avgjørelsen raskere dersom forsinkelsesreglene skjerpes. Men, dette er studenter som trolig trenger bedre rådgivning i stedet. Det er heller ikke uvanlig at studenter skifter studieretning uten å bli noe særlig forsinket i det første studiet. For dem vil en innstramning av forsinkelsesreglene ikke ha noen effekt. Denne gruppen vil kunne påvirkes av gradspremiering, jf. kapittel 3.3. De kan også påvirkes ved å stramme inn antall år studentene har rett til støtte.

En skjerping av forsinkelsesreglene vil også få negative konsekvenser, ved at det rammer de mindre ressurssterke som er avhengige av fleksibilitet. Dette gjelder de som må arbeide mye i perioder, har valgt feil studie, eller de som trenger modning i faget. Slik sett strider tiltaket mot målet om lik rett til utdanning for alle. Innstramminger i forsinkelsesreglene kan også få betydning for alternativkostandene, jf. kapittel 2. For eksempel hvis tiltaket får studentene til å avstå fra arbeid og andre nyttige aktiviteter. Tiltaket vil trolig føre til at flere studenter må innhente forsinkelser uten støtte fra Lånekassen, og dette kan medføre økonomiske problemer. Det er rimelig å forvente en økning i andelen som velger å avbryte utdanningen fordi de ikke lenger kan få støtte. I slike tilfeller vil hverken studenten eller samfunnet få avkastning for investeringen i den avbrutte utdanningen. Det kan få stor betydning for livskvaliteten å måtte klare seg uten den påtenkte utdanningen. Det vil blant annet kunne føre til reduserte livsinntekter. Samfunnet vil få dårlig utbytte av den avbrutte utdanningen, og staten vil gå glipp av framtidige skatteinntekter.

Om tiltaket er effektivt er usikkert. Dette er betinget av hvor mange som med endringen avbryter, som ellers ville bestått. Det er også flere grupper tiltaket ikke treffer. Ved sykdom, funksjonshemming og fødsel kan det gis utvidet rett til støtte ved forsinkelse. Vi tror ikke at en innskrenkning av denne utvidete retten vil gi bedre gjennomføring. Det vil i tilfellet forverre situasjonen for utsatte grupper.

### **3.7. Reduksjon av antall år studentene kan få støtte**

Per i dag kan søkere i høyere og annen utdanning få støtte innenfor en tidsramme (blokk) på opptil åtte år. I tillegg til høyere utdanning, kan støtten blant annet gis til voksenopplæring, folkehøgskole, friskoler, fagskoleutdanning. Blokken kan utvides til ti år for en Ph.d.-utdanning i utlandet. At studenter får 8 år til å ta en utdanning kan synes mye. En masterutdanning varer som regel ikke mer enn 5 år. Da kan man bli forsinket med inntil tre år og likevel få støtte til hele utdanningen. En blokk på 8 år gjør støtteordningen fleksibel. Dette støtter opp målet om lik rett til utdanning. Et eksempel er at studenter som har mottatt støtte til videregående opplæring som voksen, har muligheten til å få støtte til en hel mastergrad.



Likevel er grensen på 8 år romslig for «normalstudenten» som går direkte fra videregående skole til høyere utdanning. Disse studentene har rikelig anledning til å gjøre omvalg, ta fag fra andre programmer, eller bli forsinket på grunn av utenomfaglige aktiviteter. Det positive med dette er at studenter som trenger modning eller velger feil utdanning likevel har mulighet til å fullføre en grad. Ulempen er at studenter kan gjøre så mange omvalg at hun eller han ikke rekker å bli ferdig med hverken en lavere eller høyere grad før 8 år er gått. Det kan tenkes at en innskrenking av blokka fra 8 til 6 år kunne forebygget denne typen fragmenterte studieløp, men denne studentgruppen har trolig større behov for god rådgivning og oppfølging.

Dersom man skulle vurdert å endre på åtteårsblokken, ville derfor målgruppen i hovedsak vært de som går rett fra videregående til høyere utdanning. Det er lite ønskelig å hemme mulighetene til de som tar videregående utdanning i voksen alder. Ett tiltak kunne derfor vært å redusere blokken fra 8 til 6 år for alle unntatt studenter i voksenopplæring. Blokkreglene kan altså rettes mot gitte studentgrupper. En kan gå så langt at en har egne blokker for voksenopplæring, for fagskoleopplæring, for folkehøgskoler, for høyere utdanning på lavere nivå, og for høyere utdanning på høyere nivå. I tillegg kan det settes en begrensning for hvor mange år det kan gis støtte sammenlagt til disse utdanningene. En slik oppdeling vil kreve systemtilpasninger og vil være mer krevende å forvalte. Dette er tiltak som må ses nærmere på for å vurdere den samfunnsmessige nytten av ulike varianter.

### 3.8. Begrense antall omvalg

Det er i dag ingen begrensninger i Lånekassens regelverk for hvor mange utdanninger en student kan begynne på. Det stilles ikke krav om å avlegge en grad, eller på annen måte ha en progresjon oppover i utdanningshierarkiet. Lånekassen har ingen ordninger som spesifikt stimulerer til gradsavleggelse, jf. kapittel 3.3. Ett alternativ kan derfor være å begrense muligheten til å foreta omvalg. Mange studenter bytter studium. Årets Tilstandsrapport peker på at 40 prosent av studentene som falt fra bachelorstudier påbegynt i 2012, startet på et annet studium i stedet. Dette tilsvarer ca. 6400 studenter av ca. 16 300. En kunne tenke seg en ordning hvor antall omvalg påvirker støtteren. Regler for hvor mange omvalg en student kan gjøre, kunne stimulert studentene til å gjøre mer veloverveide valg. Likevel ville trolig tiltak for å forbedre rådgivning og oppfølging gi bedre effekt.

Man kan se dette tiltaket i sammenheng med blokkreglene, jf. kapittel 3.7. Lånekassen har tidligere hatt begrensninger i hvor lang tid støtte kan gis utfra nivået studenten er på. Tidligere kunne studentene få støtte i 6 år til ulike kombinasjoner av høyere utdanning, og denne blokka kunne utvides til 8 år dersom søkeren fortsatte på høyere nivå (den gang hovedfag). I dag er det åpent for å få støtte i inntil 8 år uten det samme kravet om at studentene må ha fullført en utdanning/grad på et visst nivå. Det kan bli være utfordrende å forvalte en ordning med begrenset mulighet til omvalg, fordi informasjon om omvalg kan være vanskelig å fremskaffe. Lånekassen får for eksempel i dag ikke informasjon om



hvilken konkret grad studenten har opptak til. Det kan likevel være interessant å undersøke nærmere hvilke effekter et slikt tiltak kunne gi.

### 3.9. Fjerne skillet pga. bostatus

I dagens omgjøringsordning bestemmes retten til omgjøringslån ut fra studentenes bostatus. Bor studentene sammen med foreldrene, gis det ikke lån som kan gjøres om til utdanningsstipend. Basisstøtten er altså like stor for alle studenter, men bostatusen avgjør om deler av lånet kan gjøres om til utdanningsstipend. Årsaken til at dette skillet ble innført er noe uklart, men Lånekassen mener det ligger til grunn en antakelse om at borteboende studenter har større behov for stipend enn hjemmeboende. De hjemmeboende antas å få mer støtte fra foreldre, og at de sjelden betaler husleie. Etter det Lånekassen kjenner til, finnes det ingen undersøkelser som kan bekrefte om denne antakelsen stemmer. Med tanke på den generelle velstandsøkningen de siste årene, synes det heller å være en dreining mot at det er de ressurssterke som flytter hjemmefra. Det finnes heller ikke noe belegg for at borteboende får mindre hjelp hjemmefra enn hjemmeboende, og vi vet ikke om de som bor hjemme betaler husleie eller bidrar med tjenester eller andre ytelser som motstykke til å bo hjemme.

Mye tyder på at studentene, i det minste tidlig i studiebeløpet, er mer opptatt av størrelsen på studiestøtten i sin helhet enn hvor mye som kan gjøres om til stipend. Dersom både hjemme- og borteboere får den samme summen utbetalt, og det stemmer at studenter ikke er veldig opptatt av omgjøringslånet, er det ikke urimelig å anta at det er liten forskjell i gjennomføringsgraden for hjemme- og borteboere. Proba samfunnsanalyse (2013) fant imidlertid at borteboere forbedret gjennomføringen i større grad enn hjemmeboere etter Kvalitetsreformen. Dette antyder at omgjøringsordningen har en selvstendig effekt. Det gjør også Lånekassens tall for studiepoengproduksjon blant heltidsstudenter. De norske studentene som mottar stipend og lån tar i gjennomsnitt 50,7 studiepoeng per undervisningsår. Blant de 158 000 heltidsstudentene ved norske universiteter og høyskoler som i 2014-2015 mottok støtte fra Lånekassen, var det kun 9 prosent (14 500) hjemmeboere. Disse har avlagt 44,5 studiepoeng i gjennomsnitt, mens borteboere har avlagt 51,3 studiepoeng i gjennomsnitt. Det er 13 prosent av hjemmeboerne som ikke har avlagt noen studiepoeng, mens dette gjelder bare 5 prosent av borteboerne.

Dette kan tyde på at det vil ha en positiv effekt å fjerne skillet mellom hjemmeboere og borteboere. Likevel representerer hjemmeboende en liten andel av gruppen som mottar stipend og lån, og en økning i gjennomføringen for denne gruppen vil måtte måles opp mot kostnadene for støttebudsjettet. Bortsett fra besparelser på støttebudsjettet er det få argumenter for å beholde hjemme-, borteboer-skillet. Sett fra et virksomhetsperspektiv, med mål om å forenkle for å forbedre støtteordningene, vil en avvikling av bostatus-skillet være ønsket. Det finnes muligheter for å gjøre tiltaket kostnadsnøytralt, ved å kombinere det med andre besparende tiltak.

### 3.10. Lavere fribeløp

Ulike forskningsrapporter viser at for mye arbeid ved siden av studiene kan ha en negativ effekt for studentenes gjennomføringsevne. Dersom en student arbeider mer enn 9 timer i snitt per uke, vil arbeidet gå ut over studiene. Ved en reduksjon av fribeløpet for arbeidsinntekt, kan en se for seg at dette slår ut positivt ved at færre velger å arbeide ved siden av studiene. Men likevel viser forskning av studiestøtten er en synkende andel av studentenes disponible inntekt, og en slik endring kan i så måte skape ytterligere barrierer for studenter som ikke får hjelp hjemmefra. Et slikt tiltak vil fra dette perspektivet hemme den sosiale mobiliteten og øke sosiale forskjeller. På bakgrunn av dette antas det også at tiltaket kan slå negativt ut for målet om å få flest mulig heltidsstudenter.

## 4. Konklusjon

Tiltakene nevnt i dette notatet viser at det med dagens studiestøtteordning finnes mekanismer som kan benyttes til å stimulere til gjennomføring. Større eller mindre endringer av eksisterende ordninger kan alene eller i kombinasjon, bidra til å nå målene om samfunnsøkonomiske gevinster, forenklet forvaltning og kostnadsnøytralitet. Det er imidlertid utfordrende å velge riktig tiltak, og kartleggingen av mulighetsrommet i dette dokumentet er bare en start på et videre utredningsarbeid som Lånekassen er i gang med. I det videre arbeidet mener Lånekassen det er viktig å se eventuelle endringer i studiestøtteordningen opp mot tiltak på andre områder i utdanningssektoren som kan gi en bedre effekt.

Som Gahmberg påpeker, finnes det begrenset empiri fra ulike kvalitetsreformer. Lånekassen mener det derfor er viktig å følge med på endringer som gjøres i andre europeiske land for å stimulere til gjennomføring. Det er også viktig å følge med på hvilken effekt innføringen av 11 måneder studiestøtte kan ha for gjennomføringen. I tillegg ønsker Lånekassen å bruke studentenes egne erfaringer når det gjelder hvilke tiltak som best forebygger frafall og forsinkelser. Det er derfor igangsatt en kvantitativ spørreundersøkelse, hvor vi skal stille norske studenter om hva de mener påvirker deres gjennomføringsevne. Målet med undersøkelsen er å kartlegge eventuelle trender som kan indikere hvilke områder det kan være nyttig å utrede nærmere. Resultatet av undersøkelsen skal benyttes i det videre arbeidet med å finne egnede tiltak for å stimulere til gjennomføring og redusere frafall. Dette er første gangen en slik undersøkelse blir gjennomført, og slike tilbakemeldinger direkte fra målgruppen vil være en nyttig indikator med tanke på det utredningsarbeidet som Lånekassen er i gang med.

