

Kunnskapsdepartementet
Postboks 8119 Dep
0032 Oslo

Høring – NOU 2018:13 Voksne i grunnskole og videregående opplæring, finansiering av livsopphold (Livsoppholdsutvalget)

Vi viser til brev fra KD av 27. mars 2019. Lånekassen kommenterer de relevante forslagene til utvalget i dette høringssvaret. Samtidig tangerer enkelte av forslagene tiltak Lånekassen jobber med i andre prosesser opp mot departementet, og disse spørsmålene vil derfor bli mer utførlig behandlet i den sammenheng.

1. Innledning

Nye trender i arbeidslivet, globalisering og bruk av ny teknologi stiller stadig strengere krav til kompetanse. For å sikre at personer har tilstrekkelig kompetanse er det behov for en god og helhetlig kompetansepolitikk. En helhetlig kompetansepolitikk handler om et samspill mellom staten, arbeidslivet og den enkelte. Lånekassens rolle i dette er å ivareta helheten for alle elev- og studentgrupper knyttet til våre finansieringsordninger, og å vurdere muligheter og konsekvenser av foreslåtte tiltak.

Livsoppholdsutvalget skulle «utrede løsninger og modeller for finansiering av livsopphold, med sikte på at flere kan ta opplæring på grunnskole- og videregående nivå», og forslagene er avgrenset til dette. Grunnskole- og videregående opplæring er imidlertid for mange de første trinnene på en utdanningsstige, som med et antatt økende behov for livslang læring kan bli stadig lengre. Lånekassen imøteser derfor de ulike initiativene og understreker at det er viktig å ivareta helheten på etter- og videreutdanningsområdet.

De negative konsekvensene av å falle av utdanningsstigen, uten å ha tilegnet seg tilstrekkelige ferdigheter som kan gi en varig tilknytning til arbeidslivet, er, som utvalget peker på, varige og uheldige. Samtidig er det slik at Lånekassen hovedsakelig er en universell finansieringsordning for personer som i utgangspunktet har gode forutsetninger til å fullføre en utdanning. Lånekassen har imidlertid enkelte ytelser og ettergivelsesordninger som er rettet mot spesifikke student- og yrkesgrupper.

Lånekassen er i utgangspunktet mindre egnet for personer som av ulike årsaker har større behov for individuell hjelp og personlig oppfølging. Behov som ikke knytter seg til finansiering av utdanning, bør ivaretas gjennom andre ordninger.

2. Utvalgets hovedforslag

I utredningen legger utvalget frem fire forslag til livsoppholdsytelser for voksne som ønsker å fullføre grunnskole- eller videregående opplæring: dagpenger ved grunnskole- og videregående opplæring, lønnsrefusjon ved utdanningspermisjon, endringer i utdanningsstøtteordningen og en grunnskolestønad for voksne i grunnskoleopplæring. Andre utvalg, som Markussen-utvalget (NOU 2019:12) har også kommet med ulike forslag på studiefinansieringsområdet, samt forslag for å både styrke studietilbudet og gi bedre kvalitetskontroll av ikke-formell utdanning. Raaum-utvalgets målgruppe er snevrere definert enn Markussen-utvalgets målgruppe, men det vil være viktig å se på helheten i forslagene.

Dagpenger og lønnsrefusjon vil være tiltak som administreres av andre enn Lånekassen. Vi kommenterer derfor ikke disse forslagene nærmere, men fokuserer på forslaget om endringer i utdanningsstøtteordningen og grunnskolestønad nedenfor.

2.1 Endringer i utdanningsstøtteordningen

Etter § 5 i utdanningsstøtteloven er det Stortinget som fastsetter utdanningsstøtten. Forskrift om utdanningsstøtte blir fastsatt med hjemmel i utdanningsstøtteloven. Målgruppen kan, som utvalget peker på, ha mangelfull forståelse av hvilke rettigheter de har til å finansiere utdanning med støtte fra Lånekassen. Det er derfor sentralt å utvikle et så tydelig og enkelt regelverk at potensielle brukergrupper kan orientere seg i det. Samtidig handler informasjonen vel så mye om hvilken informasjon vi som virksomhet kan tilby på nett og i andre kanaler. Lånekassen ser imidlertid at utvalgets forslag om å skille regelverket for voksne elever som tar grunnskole- og videregående opplæring i en egen forskriftsdel, kan ha en pedagogisk effekt. Det bør være enkelt å forstå hvilke rettigheter og plikter man har, og det bør finnes gode, supplerende informasjonskanaler hvor det ved behov kan utdypes hva disse rettighetene og pliktene innebærer.

De øvrige endringsforslagene kommenteres nedenfor.

Gjøre utdanningsstøtten mer tilpasset fleksibel opplæring og kortere moduler

Det er svært få personer i målgruppen som ikke har påbegynt videregående opplæring. Mange mangler imidlertid kun noen fag eller moduler for å fullføre den videregående opplæringen. Utvalget argumenterer for at Lånekassens regelverk bør gjøres mer fleksibelt, slik at det blir større samsvar mellom studentens studiebehov, mulighet til å kombinere utdanning med andre forpliktelser og krav i forskriften. Mer spesifikt foreslås det å endre § 7-2 (krav om 50 prosent studiebelastning), § 7-4 (krav om at utdanningen må vare i minst fire måneder), § 8-7 (undervisningsår og støtteperiode) og § 8-3 (tidsramme for hvor lenge støtte kan gis).

Utvalgets overordnede problembeskrivelse om manglende fleksibilitet i regelverket for enkelte kundegrupper, er sammenfallende med Lånekassens egne analyser. Dersom kravene om studiebelastning og en utdannings varighet endres, vil personer i målgruppen som mangler lite på å fullføre sin videregående utdanning, kunne ha rett til støtte fra Lånekassen. Det vil også kunne bli enklere å kombinere utdanning med andre forpliktelser. I sum kan utdanningsplaner i større grad legges opp etter den enkeltes behov, snarere enn at Lånekassens minstekrav til utdanningen må imøtekommes. Det vil imidlertid fremdeles finnes potensielle begrensninger for kundegruppen som følge av manglende studietilbud eller andre begrensninger i den enkeltes livssituasjon.

Mange personer i målgruppen studerer på deltid. Dersom kravene til studiebelastning endres, vil dette ut fra dagens regelverk få konsekvenser for beregningen av hvor lenge støtte kan gis. Studenter som studerer på deltid, bruker i dag like mye av den totale perioden det kan gis støtte, som studenter som studerer på fulltid. Det er uklart hvor mange studenter i målgruppen som planlegger et lengre utdanningsløp etter fullført videregående opplæring. Det kan likevel ikke utelukkes situasjoner der personer som planlegger mer utdanning, ikke vil ha rett til støtte til hele utdanningen. Lånekassen deler derfor utvalgets vurdering av at en helhetlig tilnærming til spørsmålet om studiebelastning og varighet, også må se på den samlede tidsrammen for støtte fra Lånekassen.

Heve stipendandelen av basisstøtten fra 40 til 60 prosent

Utvalget foreslår å heve stipendandelen av basisstøtten fra 40 til 60 prosent for voksne i videregående opplæring. Dette vil redusere gjeldsbelastningen for den enkelte og øke den private gevinsten av å ta utdanning. Økt stipendandel vil samtidig føre til at samfunnet tar en større del av kostnaden ved å ta utdanning.

Selv om økonomiske insentiver på generell basis fungerer, knytter det seg fremdeles

usikkerhet til den direkte effekten av omgjøringsordningen for å motivere flere til å fullføre utdanning, jf. evalueringen av Kvalitetsreformen. Andre individuelle behov for hjelp og personlig oppfølging kan i noen tilfeller for denne gruppen veie tyngre enn generelle økonomiske insentiver. Lånekassen vil i utgangspunktet anbefale at det i første omgang høstes erfaringer av at et mer fleksibelt regelverk, med sikte på å gi målgruppen tilgang til studiestøtte på generelt grunnlag.

En omgjøringsordning har i tillegg flere avhengigheter til andre bestemmelser i forskriftene. For å få gjort om lån til stipend kan ikke søkeren i dag bo sammen med sine foreldre. Samtidig må søkerens inntekt og formue være under behovsgrensene. De fleste voksne som tar videregående opplæring bor antagelig ikke sammen med sine foreldre, så dette vilkåret vil som regel være oppfylt. Flere i målgruppen vil imidlertid kunne ha inntekt over grensen. En eventuell endring i stipendandelen bør derfor vurderes i sammenheng med øvrige momenter i forskriften.

Innføre mulighet for et tilleggslån for voksne i videregående opplæring

Utvalget peker på at målgruppen ofte har andre økonomiske forpliktelser enn øvrige studenter, og at det derfor kan være krevende å gjennomføre en utdanning med for lite samlet støtte til livsopphold. Utvalget foreslår å innføre et tilleggslån for å styrke økonomien til voksne i opplæringsperioden. Det er på det rene at støttebeløpet som Lånekassen kan gi, ofte er lavere enn andre livsoppholdsytelser fra det offentlige. Søkere som mister eller får redusert arbeidsinntekt, kan oppleve dette som utfordrende, og det kan være et reelt hinder for utdanning. Lånekassen legger til grunn at forslaget om et tilleggslån kan bidra til å avhjelpe likviditetsutfordringer, og slik sett legge til rette for at flere fullfører videregående opplæring. Tilgangen til et tilleggslån bør imidlertid ha en begrensning for å unngå at søkere ender opp med en urimelig høy gjeldsbelastning.

Utvide målgruppen for flyktningstipend

Utvalget peker på at de fleste personer som ikke har fullført grunnskole i Norge, har flyktningbakgrunn. Flyktninger er ofte en ressurs svak gruppe, med flere behov utover finansiering av utdanning. Det er kun flyktninger som har fått opphold i Norge grunnet behov for beskyttelse og asyl etter § 28 i utlendingsloven, som kan få flyktningstipend. Personer som får opphold i Norge etter bestemmelsene om familieforening, har ikke rett til flyktningstipend.

Flyktningstipend og introduksjonsprogrammet er regulert av henholdsvis utdanningsstøtteleven og introduksjonsloven. Formålet med de to lovene harmoniserer ved at formålet blant annet er å sikre samfunnet og arbeidslivet tilgang på kompetanse, og styrke nyankomnes innvandreres mulighet for deltakelse i yrkes- og samfunnsliv, og deres økonomiske selvstendighet.

Lånekassen deler imidlertid utvalgets vurderinger av at en bedre samordning av ordningene vil kunne styrke nyankomnes innvandreres muligheter til å delta i norsk yrkes- og samfunnsliv, men eventuelle endringer krever en nærmere utredning.

Innføre tilbud om inntektsavhengig tilbakebetaling

Utvalget foreslår at det innføres tilbud om inntektsavhengig tilbakebetaling. Lånekassen er i utgangspunktet enig i utvalgets vurderinger om at inntektsavhengig tilbakebetaling kan virke som en forsikring, særlig for personer som frykter at lånebelastning etter fullført utdanning ikke vil samsvare med forventet inntekt. En slik forsikring kan bidra til å minske hinderet for å ta utdanning og det kan også bidra til lavere mislighold av betalingsforpliktelsene. Hvilke prinsipper en inntektsavhengig tilbakebetalingsordning skal bygge på, må eventuelt utredes nærmere. Samtidig har utvalget identifisert andre strukturelle hindringer som treffer målgruppen tidligere enn tilbakebetalingsfasen i Lånekassen. Frykt for fremtidig gjeldsbelastning vil for mange først oppstå dersom det planlagte utdanningsløpet ikke lot seg kombinere med jobb og/eller familie. Lånekassen mener derfor at de øvrige tiltakene som er omtalt, og som eventuelt kan iverksettes raskt og fjerner hindringene personer i målgruppen møter først, bør prioriteres.

2.2 Innføre en grunnskolestønad for voksne i grunnskoleopplæring

Utvalget argumenterer for at eksisterende finansieringsordninger i liten grad er tilpasset voksne som tar grunnskoleopplæring. Utvalget beskriver voksne som tar grunnskoleopplæring som en sårbar gruppe, og at fullført grunnskoleopplæring i seg selv kan være utilstrekkelig for å få en varig tilknytning til arbeidslivet. Slik sett kan det være få privatøkonomiske insentiver til å ta utdanning, gitt at fullført utdanning ikke nødvendigvis medfører høy inntektsvekst. En høy andel voksne som får støtte til grunnskoleopplæring, misligholder lånet og kravet blir overført til Statens innkrevingssentral.

I hvilken grad det skal innføres en kommunal grunnskolestønad, eller et forsterket tilbud gjennom Lånekassen, er et politisk spørsmål. At målgruppen kan ha behov for

ytterligere oppfølging enn det Lånekassen kan tilby, bør tas med i vurderingen. Vi vil samtidig peke på at direkte stipendiering/stønader er dyre ordninger, som bør kombineres med krav til oppfølging og progresjon i opplæringen, samt avgrenses i tid.

Oppsummering

Utvalget har pekt på forskriftsendringer som kan gjennomføres for å fjerne antatte strukturelle hindringer voksne elever møter for å gjennomføre grunnskole- og videregående opplæring. Dette kan være hindringer som målgruppen møter tidlig, når utdanning planlegges, eksempelvis krav til studiebelastning, eller hindringer som ligger lenger frem i tid, som usikkerhet knyttet til tilbakebetaling. Lånekassens samlede vurdering er at de foreslåtte endringene i vårt regelverk vil legge til rette for økt deltagelse og gjennomføring av grunnskole- og videregående opplæring, jf. spørsmål i høringsnotatet.

Noen regelendringer kan gjennomføres uten at andre aktører må involveres, andre forslag vil kreve utstrakt samarbeid aktører og vil ha en lengre tidshorisont for eventuell gjennomføring. Lånekassen legger til grunn at en prioriteringsrekkefølge ses i lys av dette.

3. Utvalgets øvrige forslag

Utvalget har noen øvrige forslag utover hovedtiltakene. Lånekassen peker særskilt på at utvalget mener at både gjennomføringsstatistikken og statistikken om opptaket til videregående opplæring for voksne bør bedres. Lånekassen deler vurderingen og er positive til endringer som kan forbedre datagrunnlaget og gi bedre statistikk.

4. Implementering av forslag

For de fleste tiltakene som utvalget foreslår, ønsker utvalget forsøksordninger som innføres trinnvis. Som utvalget selv også understreker, er en slik tilnærming vanskeligere for endringer som berører Lånekassen enn for de andre foreslåtte endringene.

For å sikre rask behandlingstid og god kundeservice ønsker Lånekassen at så mange søknader som mulig behandles maskinelt. En forutsetning for dette er muligheten til å hente inn så mye informasjon som mulig gjennom nye eller eksisterende grensesnitt.

Kriteriene som fastsettes for å vurdere om en kunde har rett til støtte, bør være enkle og entydige.

Vennlig hilsen

Nina Schanke Funnermark
direktør

Simen Steive
seniorrådgiver