

Kunnskapsdepartementet
postmottak@kd.dep.no

Høringssvar – Rapport om finansiering av universiteter og høyskoler

Det vises til høringsbrev av 08.01.2015 der departementet ber om høringsuttalelse til ekspertutvalgets endringsforslag i rapporten kap. 6 *Framtidens finansiering* og kap. 7 *Andre anbefalinger*.

Lånekassen konsentrerer sin høringsuttalelse til de endringsforslagene ekspertgruppen anbefaler knyttet til studiefinansiering i kap. 7.

Ekspertgruppen har tatt utgangspunkt i følgende kvalitetsmål for utdanning i Norge:

Mål om kvalitet - utdanning

- utdanninger som gir kandidater på høyt internasjonalt nivå
- øke gjennomstrømning og redusere frafall
- arbeidslivet i hele landet får tilgang på godt kvalifiserte kandidater - vurdere incentiver for å dekke samfunnets behov
- styrke internasjonalt samarbeid og samhandling

Disse målsetningene støtter også godt opp under formålsbestemmelsen for utdanningsstøtteleven § 1, og det er således naturlig at ekspertgruppen ser finansieringsmodeller for universitets- og høyskolesektoren (UH-sektoren) i sammenheng med studiefinansieringsordningen. Lånekassen mener dette er hensiktsmessig og ser det som positivt at finansieringen av institusjonene og utdanningsstøtten ses i sammenheng.

Ekspertgruppen gir to konkrete forslag til endring av studiefinansieringsordningen til studentene:

- Et tilleggsmotiv for fullføring av hele grader («hovedfagsavskrivning») med konvertering fra lån til stipend lik dagens ordning. Dette foreslås finansiert innenfor dagens bevilgninger (det antydes at det bør utgjøre om lag ti prosent av studiefinansieringen).

- Gjennomføringsbonus ved at studenten få omgjort en større del av lånet til stipend for fullført grad ved normert tid («turbostipend»). Dette mener utvalget vil kreve økte bevilgninger.

Dagens utdanningsfinansiering med omgjøring av inntil 40 % av basislån til utdanningsstipend ved bestått eksamen (produksjon av studiepoeng eller tilsvarende) forutsetter at studenten ikke bor sammen med foreldrene. Det er omlag 20 000 studenter som faller utenfor ordningen som skal stimulere til gjennomføring av studier.

Målet ved innføring av omgjøringsordningen (konverteringsordningen) ved innføring av Kvalitetsreformen var å stimulere til fullføring av utdanning. Dagens omgjøringsordning gir en motivasjon for studentene til å produsere studiepoeng, men ingen direkte insentiv til gjennomføring av grad eller på normert tid.

Proba samfunnsanalyse gjennomførte en analyse av utdanningsstøtteordningene på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet i 2013. Konklusjonene i rapport 2013-07¹ er følgende:

Høyere utdanning: Skjevhetene i rekruttering og bruk av utdanningsstøtte er redusert etter Kvalitetsreformen

Fra 2001-02 til 2002-03 ble rammen for utdanningsstøtte økt betydelig. Målet var å redusere studentenes behov for å arbeide ved siden av studiet. I tillegg ble konverteringsordningen innført. Denne gjør at deler av lånet omgjøres til stipend når en studie er fullført. Målet var å stimulere til fullføring av studier.

Vi har analysert hvordan reformen har påvirket den sosiale sammensetningen av rekruttering til høyere utdanning, bruken av utdanningsstøtten og studieprogresjonen.

Det er sosiale forskjeller både i rekruttering til høyere utdanning og i bruk av utdanningsstøtteordningene blant de som studerer. Vi finner at skjevheten i rekrutteringen til høyere utdanning er blitt mindre siden 2000. Vi kan imidlertid ikke konkludere om dette skyldes omleggingen av utdanningsstøtten eller andre faktorer.

¹ <http://www.proba.no/rapporter/rapport-2013-07/>

Også skjevheten i studenters bruk av utdanningsstøtten er blitt redusert etter reformen. Fremdeles bruker studenter som kommer fra lavere sosioøkonomiske grupper noe mindre utdanningsstøtte enn andre, men forskjellene er blitt redusert etter reformen.

Høyere utdanning: Kvalitetsreformen bidro til økt studieprogresjon

Vi finner at studieprogresjonen økte etter reformen. Dette resultatet holder uansett om progresjon måles i studiepoeng per semester eller ved fullføring av en grad innen et visst antall år. Vi kan ikke skille mellom virkningen av omleggingen av utdanningsstøtten på den ene siden og andre elementer i Kvalitetsreformen på den andre siden.

Studenter som bor hjemme får ikke konvertert lån til stipend. Vi finner at reformen økte studieprogresjonen for både hjemme- og borteboende studenter, men at virkningen var sterkest for borteboerne. Dette kan tyde på at konverteringsordningen hadde en selvstendig effekt, men også at andre deler av Kvalitetsreformen bidro til å øke studieprogresjonen.

Vi finner også at økt bruk av utdanningsstøtte gir bedre studieprogresjon.

I dagens støtteordning vil retten til videre støtte (basislån) forutsette progresjon i studiene og er derfor et virkemiddel for å stimulere til gjennomføring. Vi antar at dette har betydning, selv om man kanskje kunne forventet sterkere effekter etter Kvalitetsreformen.

Lånekassen antar at det å få avskrevet deler av lånet ved gjennomført grad eller på normert tid vil kunne ha en ytterligere positiv effekt på gjennomstrømming, men er usikker på hva som skal til for at det skal virke effektivt.

Her er samspillet med finansieringen av institusjonene et viktig forhold, men også andre faktorer, bl.a. selve studiesituasjonen, antas å være viktig for gjennomstrømming og kvalitet. Lånekassen stiller derfor spørsmål ved om de foreslåtte tiltakene alene vil være tilstrekkelige for å oppnå fullføring av grader evt. på normert tid. Lånekassen har ikke hatt mulighet, innenfor den tid som har vært til rådighet, å vurdere endringer i innretning og omfang på utdanningsstøtten i en slik helhetlig sammenheng, men vil i det følgende peke på noen forhold av betydning.

Det er en nødvendig forutsetning for studenten å bruke tilstrekkelig tid til studiearbeidet.

En vesentlig forutsetning er at studiefinansieringsordningen for studenter er god nok slik at det er mulig å være fulltidsstudent.

Norske studenter bruker mye tid på lønnsarbeid. 60 prosent jobber ved siden av studiene (altså når de studerer er det 9 av 10 hvis vi tar med de som arbeider i ferien som da har 28,5 timer studietid i uken i gjennomsnitt. Studiestøtten utgjør bare 41 prosent av studentens disponible inntekt i 2010 mot 47 prosent i 2005. (SSB – Studenters levekårsundersøkelse 2010)

Norske bachelorstudenter bruker i gjennomsnitt 32 timer på studiene og 11 timer på lønnet arbeid ukentlig. En internasjonal sammenligning viser at svenske og danske studenter studerer noe mer, henholdsvis 35 og 34 timer, og jobber mindre, 7 og 8 timer i uken. Halvparten av norske bachelor- og masterstudenter, sett under ett, jobber ved siden av studiene, ifølge foreløpige tall fra studentundersøkelsen Eurostudent V.

De norske studentene skiller seg først og fremst ut ved at de bruker mer tid på lønnsarbeid, samtidig som de bruker litt mindre tid på studier, noe som spesielt gjelder bachelorstudentene. (SSB artikkel publisert 14.10.2014 med foreløpige tall fra studentundersøkelsen Eurostudent V)

Det vises også til resultatene i siste Studiebarometer (NOKUT 2015), bl.a. når det gjelder undervisning og veiledning.

Det er viktig at «gamle» ordninger ikke kopieres inn i dagens utdanningsstøtteordning, ref. den tidligere hovedfagsavskrivning på 90-tallet. Dagens ordning er vesentlig annerledes enn tidligere ordning, og omfanget av studenter er vesentlig større.

Departementet må også i det videre arbeidet ivareta hensynet til løsninger som gir mulighet for høy effektivitet i forvaltningen av utdanningsstøtteordningen og som gir studentene gode brukeropplevelser. Volumene av søknader er store og det er derfor nødvendig å sikre utvikling av tiltak som gir mulighet for helautomatisk saksbehandling. I dag rapporterer universitet og høyskoler eksamensresultater til Lånekassen. Det er derfor nødvendig å utrede nærmere hvordan universiteter og høyskoler kan utvide sin rapportering til Lånekassen om studentens oppnåelse av grad og/eller gjennomføring på normert tid.

Lånekassen mener at de foreslåtte tiltakene bør holdes utenfor dagens omgjøringsordning. Det mest hensiktsmessig vil antagelig være å lage egne ettergivelsesordninger etter fullført utdanning.

Lånekassen anbefaler departementet å ta seg tid til en helhetlig tilnærming i forhold til hvilke incentiver og løsninger som vil være effektive og gi best effekt for fullføring av grad /normert tid i innretningen av utdanningsstøtteordningen, herunder også vurdere forholdet til kvalitet, bl.a. om de økonomiske incentivene til institusjonene vil kunne svekke kvaliteten og at det derfor kan være viktigere med stimulanser gjennom utdanningsstøtten.

Vennlig hilsen

Marianne Andreassen
administrerende direktør

Liv Simonsen
fagdirektør