



DET KONGELIGE
UTDANNINGS- OG FORSKNINGSDEPARTEMENT

St.meld. nr. 12

(2003–2004)

Om modernisering av
Statens lånekasse for utdanning

Innhold

1	Innledning	5	3.2	Kjernelånekassen	13
1.1	Fremtidens Lånekasse	6	3.2.1	Kjerneoppgaver og støttefunksjoner .	13
1.2	Meldingens avgrensninger	6	4	Organisering og styring av	
1.3	Sammendrag	7		Lånekassen	16
2	Nærmere om Lånekassen	9	4.1	Lånekassens ulike roller	16
2.1	Nøkkeltall	9	4.1.1	Bør Lånekassen deles?	16
2.2	Utfordringer i forvaltning av utdanningsstøtten	10	4.2	Vurdering av tilknytningsform	17
2.2.1	Forventet utvikling i Lånekassens brukermasse	10	4.3	Oppgavefordeling mellom departementet og Lånekassen	17
2.2.2	Brukernes forventninger til kvalitet i tjenesteytingen	10	4.4	Lånekassens styre	18
2.2.3	IKT-systemene i Lånekassen	10	4.5	Lånekassens klagenemnd	18
2.2.4	Effektivitet i Lånekassen	10	4.6	Lokalisering	19
3	Moderniseringsstrategi for		5	Fornyelse av Lånekassens IKT-	
	Lånekassen	12		system	20
3.1	Bakgrunn	12	6	Økonomiske og administrative	
				konsekvenser	21

Utrykte vedlegg:

- *Kvalitet og kostnad i organiseringen av utdanningsstøtten*, rapport 2001
- *Moderniseringsstrategier for forvaltning av studiestøtten*, rapport 2003



DET KONGELIGE
UTDANNINGS- OG FORSKNINGSDEPARTEMENT

St.meld. nr. 12

(2003–2004)

Om modernisering av Statens lånekasse for utdanning

*Tilråding fra Utdannings- og forskningsdepartementet av 21. november 2003,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Bondevik II)*

1 Innledning

Lik rett til utdanning er et kjernepunkt i utdanningspolitikken. Utdanningssystemet har som overordnet målsetning å gi hvert enkelt individ opplæring og utdanning med høy kvalitet, uavhengig av egen og foreldrenes økonomi, sosiale forhold, alder, kjønn og bosted. Dette skal sikre samfunnet kompetanse og utdannet arbeidskraft, noe som er viktig blant annet for et godt fungerende arbeidsmarked og samfunnets verdiskaping.

Ved å dekke levekostnadene i en periode da elever og studenter er uten inntekt, er systemet for utdanningsstøtte et sentralt utdanningspolitisk virkemiddel. Gjennom sine grenseflater mot andre velferdsordninger ivaretar regelverket for utdanningsstøtte også visse sosialpolitiske, bistandspolitiske og distriktpolitiske hensyn.

Flere aktører medvirker i forvaltningen av utdanningsstøtten. Utdannings- og forskningsdepartementet har det overordnede ansvaret og skal sørge for en hensiktsmessig utvikling og styring av virkemidlene på området. Statens lånekasse for utdanning (Lånekassen) er underlagt departementet og har det forvaltningsmessige ansvaret knyttet til utbetaling av støtte og tilbakebetaling av studielån. De norske lærestedene medvirker til den praktiske gjennomføringen av forvaltningen, bl.a. gjennom rapportering til Lånekassen og ved å gi elever og studenter informasjon om deres rettigheter.

Statens innkrevingsentral (SI) har et ansvar for innkreving av misligholdte studielån.

Det er avgjørende at Lånekassen, som en viktig samfunnsinstitusjon, har en organisering og teknologisk infrastruktur som sikrer god kvalitet på tjenestene som tilbys brukerne. I denne stortingsmeldingen presenteres Regjeringens strategi for å oppnå en mer brukerrettet og effektiv Lånekasse. Følgende forhold ligger til grunn for meldingen:

1. For å redusere risikoen for sammenbrudd i IKT-systemene og for å muliggjøre en økning av kvaliteten på oppgaveutførelsen, har Lånekassen presentert for Utdannings- og forskningsdepartementet et behov for en gjennomgripende fornyelse av organisasjonens IKT-system. Departementet har utredet omfang, kostnader og risiko ved å imøtekomme moderniseringsbehovet i Lånekassen. Hovedtrekkene fra dette arbeidet blir presentert i denne stortingsmeldingen.
2. Legitimiteten for offentlig produksjon av velferdsgoder er avhengig av at staten som tjenesteproducent imøtekommer brukernes forventninger til kvalitet og service. Brukerne av Lånekassens tjenester må få den kvaliteten de etter spør, samtidig som det er viktig å sikre at denne kvaliteten ikke koster staten, og dermed befolkningen, mer enn nødvendig.

1.1 Fremtidens Lånekasse

Regjeringen ønsker å legge nye kvalitetskrav til grunn for forvaltningen av utdanningsstøtten. Målet er å oppnå betydelige forbedringer på følgende områder:

Informasjon og tilgjengelighet

Kommunikasjonen med Lånekassen vil skje via valgfri kommunikasjonskanal (brev, e-post, sms, telefon). Det vil være døgnåpen elektronisk informasjonstjeneste med omfattende simuleringmuligheter (for eksempel muligheten til å undersøke hvor mye studielån en kan få gitt visse forutsetninger). Alle typer søknadsskjemaer skal kunne leveres elektronisk.

Fleksibilitet

Brukerne skal oppleve stor grad av fleksibilitet i søknadsprosessen. Eksempelvis skal brukeren få automatisk tilbakemelding om at søknaden er mottatt, samt tilbakemelding om forventet saksbehandlingstid. Brukerne skal kunne velge løsning for å signere gjeldsbrev (på papir som i dag eller via elektronisk signatur). Lånekassens brukere skal gis økte muligheter til selvbetjening slik de er blitt vant til i sine ordinære nettbanker. Gjennom en egen nettside skal det gis døgnåpen tilgang til alle opplysninger om eget kundeforhold i Lånekassen. Brukerne skal dessuten selv kunne innvilge seg betalingslettelse via Internett i de tilfeller der dokumentasjon ikke er påkrevd for å få innvilget slike lettelse.

Effektivitet

Mulighetene som ligger i teknologisk utvikling, blant annet når det gjelder automatisk søknadsbehandling, vil innebære kortere saksbehandlingstid, kortere ventetid på telefon og direkte overføring av støttebeløp til brukerens konto. Informasjon som er nødvendig for søknadsbehandlingen skal så langt det er mulig innhentes direkte fra andre dataregistre.

Sikkerhet

Pålitelighet, likebehandling og sikkerhet mot misbruk av personopplysninger er grunnleggende kriterier for offentlig forvaltning i alle sammenhenger og skal ligge til grunn også i den fremtidige forvaltningen av utdanningsstøtten.

Regjeringen mener at offentlige virksomheter i større grad enn i dag bør konsentrere seg om utførelsen av sine definerte kjerneoppgaver. I tråd med dette legges det opp til at Lånekassen skal ha hovedfokus på de mest sentrale arbeidsoppgavene og overlate utførelsen av støtteaktiviteter til andre aktører som har bedre forutsetninger for å løse disse, forutsatt at dette legger til rette for høyere kvalitet og effektivitet i utførelsen av begge oppgavetyper.

Kvalitetsforbedringene som er presentert ovenfor, kan ikke realiseres med dagens IKT-system. Regjeringen presenterer i denne stortingsmeldingen et opplegg for fornyelse av Lånekassens IKT-system.

1.2 Meldingens avgrensninger

Meldingens innhold er brukerroretting og effektivisering av forvaltningen av utdanningsstøtten. Det er nødvendig å avgrense meldingen i forhold til enkelte beslektede tiltak som enten har vært diskutert i Norge, eller som praktiseres i sammenlignbare land:

Det skal eksistere en Lånekasse også i fremtiden

I meldingen er det lagt til grunn at det også i fremtiden skal være et organ underlagt Utdannings- og forskningsdepartementet som har forvaltning av utdanningsstøttesystemet som oppgave. I Australia og New Zealand administreres for eksempel utdanningsstøtteordningene av organer som tilsvarende de norske offentlige servicekontorene. I Finland er utdanningsstøtten lagt inn som en egen avdeling under Folkpensionsanstalten som tilsvarende det norske Rikstrygdeverket. Spørsmål knyttet til å integrere Lånekassen i en annen offentlig etat blir ikke vurdert i denne meldingen.

Ingen substansielle endringer i innholdet i regelverket

Stortingsmeldingen har ikke som formål å vurdere brukernes rettigheter i henhold til regelverket for utdanningsstøtte. Dette innebærer at endringer i teknologisk infrastruktur og organisering i utgangspunktet skal kunne realiseres innen eksisterende regelverk for tildeling av støtte og tilbakebetaling av utdanningslån, og ikke representere noe hinder i forhold til å implementere endringer i dette.

Utdanningsstøtte skal fortsatt være et statlig ansvar

Det er lagt til grunn at staten fortsatt skal ha ansvaret for å tilby og finansiere utdanningsstøtteordningene. Det vil være statlige midler som tildeles i stipend og lånes ut også i fremtiden, og det vil være statens ansvar at brukerne får ytelsene de har krav på i henhold til regelverket.

Det skal ikke legges opp til salg av fordringsmassen (verdipapirisering)

Verdipapirisering, eller salg av fordringsmassen, blir ikke vurdert i stortingsmeldingen. Verdipapirisering innebærer at fordringsmasser av ulike slag, som for eksempel en portefølje med ikke-forfalte lån, selges til et foretak hvis virksomhet er begrenset til å eie fordringene og til å finansiere ervervet gjennom utstedelse av obligasjoner eller liknende verdipapirer.

Grensesnittene mot andre velferdsordninger vurderes ikke

Regelverket for utdanningsstøtte ivaretar også enkelte sosialpolitiske, bistandspolitiske og distriktpolitiske hensyn. Grenseoppgangen mot andre velferdsordninger, spesielt ordningene som er regulert gjennom folketrygden, reiser flere dilemmaer om hvor det er mest hensiktsmessig at ulike stønadsformer er regulert. Folketrygdloven og utdanningsstøtteleven kan gli over i hverandre uten å være sammenfallende, og de utdanningssøkende kan i visse tilfeller ha krav på ytelse etter begge ordninger. Utdanningsstøtten er en del av et større offentlig velferdssystem, men det ligger utenfor denne stortingsmeldingen å vurdere grensesnittene mellom utdanningsstøtten og andre velferdsordninger, og den totale velferdssituasjonen for de utdanningssøkende.

1.3 Sammendrag

Regjeringen ønsker å legge nye kvalitetskrav til grunn for forvaltningen av utdanningsstøtten slik at brukerne vil oppleve en høy servicegrad og korte saksbehandlingstider. Forbedringene skal realiseres gjennom en moderniseringsstrategi som er i tråd med modellen «Kjernelånekassen», slik den er beskrevet i Utdannings- og forskningsdepartementets rapport *Moderniseringsstrategier for forvaltning av studiestøtten*. Rapporten følger som utrykt vedlegg til meldingen.

Modellen «Kjernelånekassen» innebærer at lånekassen primært skal ivareta søknadsbehandling, regelverksforvaltning og økonomiforvaltning knyttet til utdanningsstøtteordningene. Øvrige aktiviteter som skal støtte opp under disse kjerneoppgavene, skal som hovedregel settes ut til andre aktører. Vurdering av utkontraktering av støttefunksjoner skal i tillegg til de strategiske vurderingene som ligger i realiseringen av «Kjernelånekassen» gjøres gjenstand for kost/nyttevurderinger. Utkontraktering skal skje dersom disse vurderingene viser at aktivitetene vil bli utført med tilsvarende eller høyere kvalitet og effektivitet totalt sett for virksomheten.

Regjeringen presenterer i denne stortingsmeldingen et opplegg for fornyelse av IKT-systemet i Lånekassen. Nytt IKT-system vil redusere risikoen for driftssammenbrudd og muliggjøre økt kvalitet i oppgaveutførelsen. Finansieringen av fornyelsesprogrammet skal delvis skje gjennom løpende uttak av gevinster etterhvert som mer effektive systemer implementeres, delvis gjennom omdisponering av midler som allerede er på Lånekassens driftsbudsjett og delvis gjennom en tilleggsbevilgning på om lag 100 mill. kroner som vil bli foreslått bevilget over statsbudsjettet i årene 2005–07.

Behovet for et mer tydelig organisatorisk skille mellom Lånekassens myndighetsrettede og brukerrettede oppgaver har blitt vurdert i denne stortingsmeldingen. Regjeringens konklusjon er at det nå er mest hensiktsmessig å gjennomføre moderniseringen med utgangspunkt i dagens organisatoriske ramme.

Lånekassen har i dag virksomhet på seks steder i Norge. Det legges ikke opp til noen endringer i lokalisering av Lånekassen, men man vil vurdere oppgavefordelingen mellom distriktskontorene med tanke på å oppnå økt spesialisering og en mer effektiv arbeidsdeling.

Lånekassen og Statens innkrevingsentral har i dag et samarbeid knyttet til innkreving av grovt misligholdte studielån og oppfølging av oppsagte lån. Regjeringen vil, for i større grad å utnytte synergieffekter internt i staten, utvide dette samarbeidet slik at flere oppgaver overføres fra Lånekassen til Statens innkrevingsentral innen utgangen av 2005.

Innføringen av nytt IKT-system og endrede arbeidsprosesser vil føre til reduksjon i antall årsverk i Lånekassen. Reduksjonene er anslått til om lag 50 årsverk og vil bli gjennomført ved naturlig avgang i løpet av fornyelsesperioden. Det legges til grunn at reduksjonene i bemanning skal realiseres på en slik måte at netto reduksjonen i antall årsverk tas ut ved hovedkontoret i Oslo.

Endringer i oppgaveporteføljen på bakgrunn av utkontraktering av støtteaktiviteter og overføring av oppgaver til Statens innkrevingsentral vil sannsynligvis innebære en nedbemanning i Lånekassen utover anslaget på 50 årsverk som knytter seg til IKT-fornyelsen.

Sammensetningen av lånekassens styre, der to

av medlemmene blir oppnevnt etter forslag fra elev- og studentorganisasjonene, har sikret brukermedvirkning, god dialog og utveksling av informasjon mellom myndighetene og brukerinteressene i forvaltningen av utdanningsstøtten. På denne bakgrunn har Regjeringen kommet til å ville videreføre ordningen med styre for Lånekassen.

2 Nærmere om Lånekassen

2.1 Nøkkeltall

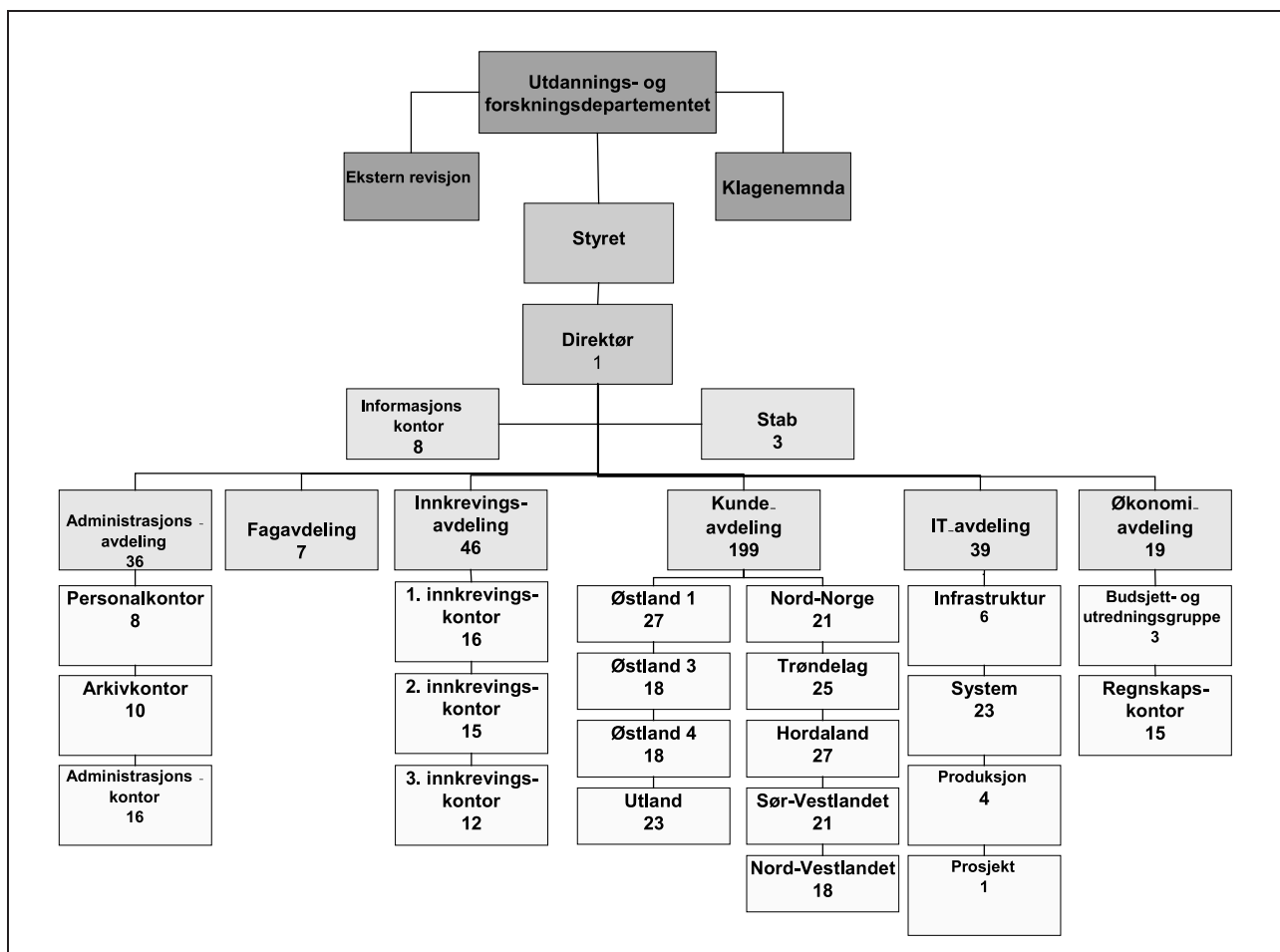
Lånekassen har om lag 700 000 brukere, hvorav ca. 465 000 er tilbakebetalere. Det ble i undervisningsåret 2002–03 gitt ca. 12 milliarder kroner i utdanningsstøtte (lån og stipend).

Lånekassens hovedkontor er plassert i Oslo. Det er i tillegg fem distriktskontorer som ligger i Tromsø, Trondheim, Ørsta, Bergen og Stavanger. I 2002 hadde distriktskontorene i overkant av 100 årsverk og hovedkontoret i Oslo i overkant av 240 årsverk. Figur 2.1 viser Lånekassens organisasjonskart med antall årsverk.

Tabell 2.1 viser utviklingen i noen nøkkeltall for Lånekassens virksomhet. Tallene er hentet fra

årsrapporten for det enkelte år. Driftsutgiftene er omregnet til 2003-kroner.

Tallmaterialet i tabell 2.1 indikerer en negativ effektivitetsutvikling i Lånekassens virksomhet. Av økningen i driftsbudsjettet de siste syv årene kan store deler tilskrives midler til utvikling og vedlikehold av Lånekassens informasjons- og saksbehandlingssystem (LIS). Det må også legges til at tallene ikke tar hensyn til kvalitative endringer i Lånekassens oppgaveportefølje i perioden. Blant annet kan deler av økningen i driftsutgiftene på midten av 1990-tallet tilskrives økt satsing på inkassosaker i Lånekassen, mens økningen i driftsbudsjett i 2002 i stor grad kan tilskrives arbeidet med innføring av ny utdanningsstøtteordning, jf. St.prp. nr. 1 (2000–2001).



Figur 2.1 Lånekassens organisasjonskart per 1.1.2003

Tabell 2.1 Utviklingen av enkelte nøkkeltall i Lånekassen

År	Årsverk	Driftsutg. (i tusen 2003-kroner)	Brukere	Driftsbudsjett per bruker (i 2003-kroner)
1996	305	189 113	657 900	287
1997	307	206 825	655 074	316
1998	307	205 200	669 383	307
1999	321	237 317	672 088	353
2000	350	247 927	683 466	363
2001	340	251 909	696 302	362
2002	359	273 842	692 948	395

I tillegg til samarbeid med andre offentlige virksomheter og lærestedene, kjøper Lånekassen en del tjenester innen økonomi, administrasjon og IKT av eksterne leverandører. Dette er å anse som tjenestekjøp knyttet til enkeltoppdrag eller prosjekter, og ikke som utkontraktering av hele arbeidsprosesser eller funksjoner. Totalt utgjorde utgifter til tjenestekjøp ca. 65 mill. kroner (25 pst.) av Lånekassens driftsbudsjett i 2002.

2.2 Utfordringer i forvaltning av utdanningsstøtten

2.2.1 Forventet utvikling i Lånekassens brukermasse

Etterspørselen etter utdanning antas å være økende i årene fremover. I St.meld. nr. 27 (2000–2001) *Gjør din plikt – Krev din rett* trekkes det frem flere grunner til denne veksten. God kvalitet og tilgang på utdanning på videregående nivå fører til ønske fra flere om å fortsette utdanningen på universitet eller høyskolenivå, eller å ta etter- og videreutdanning i voksen alder. Etter- og videreutdanning rettet mot arbeidslivet er et voksende marked. Kompetansereformen har ført til at det har kommet en mer mangefarget gruppe inn i grunnutdanningene. Opptak til universiteter og høyskoler på bakgrunn av realkompetansevurderinger åpner høyere utdanning for nye grupper.

Befolkningsstatistikk viser at størrelsen på årskullene av 19-åringene vil øke fra dagens nivå på om lag 53 000 til mer enn 62 000 i 2010. Omtrent halvparten av årskullene tar høyere utdanning. Fra 1990 til 2003 har antallet studenter i høyere utdanning økt fra i overkant av 130 000 til mer enn 192 000. I takt med økt etterspørsel etter utdanning er det trolig at også etterspørselen etter offentlig utdanningsstøtte vil vokse.

2.2.2 Brukernes forventninger til kvalitet i tjenesteytingen

Privat sektor er i økende grad normsettende for forventningene som stilles til offentlige tjenester. Dette har ført til at brukernes forventninger til kvalitet i offentlige tjenester er i endring. Positive trekk ved denne utviklingen er at brukerhensyn bringes tyngre inn i offentlig forvaltning, og at serviceholdningene i offentlige virksomheter blir bedre. Mange støttemottakere og tilbakebetalere er også brukere av interaktive banktjenester gjennom sine nettbanks. Det bygges derfor opp forventninger til service, produkter og tilgjengelighet til liknende tjenester fra Lånekassen.

2.2.3 IKT-systemene i Lånekassen

Lånekassens informasjons- og saksbehandlings-system ble tatt i bruk i 1985 og har siden den gang støttet alle arbeidsprosessene knyttet til Lånekassens kjerneoppgaver. Etter at systemet ble tatt i bruk har regelverket for utdanningsstøtte vært gjenstand for flere omlegginger som har medført at rutiner er blitt endret, og at nye systemmoduler er blitt utviklet.

Gjennomføringen av endringer i Lånekassens IKT-system har ofte hatt korte tidsfrister, slik at det i mange sammenhenger ikke har vært tid til å følge beste praksis for utvikling av løsningene. I tillegg er det benyttet konstruksjonsprinsipper som var fornuftige i forhold til utdanningsstøtteordningene på 1980-tallet, men som i dag er en hemsko for å introdusere ny funksjonalitet i systemet. Samlet gjør dette at IKT-systemet i Lånekassen er komplekst å drifte og vedlikeholde.

2.2.4 Effektivitet i Lånekassen

Mangelen på konkurranse gjør det vanskelig å vite om Lånekassen drives effektivt eller ikke. I NOU 1999:33 *Nyttige lærepenge* heter det at «Det kan neppe trekkes noen annen konklusjon enn at Låne-

kassen er et billig og effektivt instrument for samfunnet». Denne konklusjonen er trukket på bakgrunn av en oversikt over antall brukere, årlige utbetalinger og omfanget av utestående gjeld på den ene siden, og antall ansatte og Lånekassens driftsbudsjett på den andre siden. Det er etter departementets vurdering vanskelig å trekke konklusjoner om effektiviteten uten at alternative måter å organisere forvaltningen på er analysert. Ulike resultatmål som ikke gir noe sammenligningsgrunnlag i forhold til andre organisasjoner vil kun indikere effektivitetsutviklingen over tid for den aktuelle virksomheten.

Selv om det ikke lar seg dokumentere at Låne-

kassen har vært *«et billig og effektivt instrument for samfunnet»*, jf. omtale ovenfor, er det heller ikke grunnlag for å påstå det motsatte. Men usikkerheten knyttet til hvor effektivt Lånekassen drives, er også med på å underbygge et behov for å vurdere virksomhetens organisering nærmere. Offentlige virksomheter som verken er resultatfinansiert eller konkurranseeksponert, bør fra tid til annen gjennomgå slik at både eieren og befolkningen kan vurdere om virksomhetens samfunnsoppdrag løses effektivt. Dette er også viktig for at virksomheten selv skal få et grunnlag for å vurdere om det løpende utviklingsarbeidet er godt nok.

3 Moderniseringsstrategi for Lånekassen

3.1 Bakgrunn

Under Regjeringen Stoltenberg nedsatte daværende Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet en arbeidsgruppe med ekstern representasjon (Solbergutvalget) for å kartlegge hva som er Lånekassens primære oppgaver og ansvarsområder, og hvordan disse kan organiseres mest mulig hensiktsmessig. Arbeidsgruppens sluttrapport, *Kvalitet og kostnad i organisering av utdanningsstøtten*, ble avgitt i desember 2001. Rapporten følger som uttrykt vedlegg til meldingen.

Arbeidsgruppen mente det burde være en målsetting for Lånekassen å realisere krav om umiddelbar tilbakemelding på søknader om utdanningsstøtte, fleksible tilbakebetalingsordninger, samt at brukerne skal kunne orientere seg om støtteordningene gjennom interaktive informasjonstjenester. Dette beskrives som «Høykvalitetsalternativet», og utvalget skisserte to hovedstrategier for å nå dette målet. Innen «Lånekassealternativet» bygges det videre på Lånekassens organisasjon og kompetanse, samtidig som det foretas betydelige investeringer i IKT-systemene. Innen «Bankalternativet» legges det til grunn at man gjør bruk av systemer og tjenester som allerede finnes i bank- og finansnæringen, mens Lånekassen rendyrkes som faginstans, oppkjøper og overvåker av operative tjenester.

Som et ledd i Utdannings- og forskningsdepartementets oppfølging av Solbergutvalgets arbeid ble det utarbeidet en egen rapport, *Moderniseringsstrategier for forvaltning av studiestøtten*. Rapporten ble i juni 2003 sendt på høring til tolv instanser.¹

Med utgangspunkt i Solbergutvalgets definisjon ble det konkretisert hvilke krav som bør være til stede for at betegnelsen «Høykvalitetsalternativet» kan forsvares brukt. Videre ble det vurdert hvilke deler av forvaltning og tjenesteproduksjon knyttet til systemet for utdanningsstøtte som bør utføres av Lånekassen selv, og hva som mer hensiktsmessig kan utføres av andre private eller of-

fentlige virksomheter. Forholdet mellom Utdannings- og forskningsdepartementet og Lånekassen, herunder tilknytningsform og styrets rolle, ble også utredet.

Det ble beskrevet tre alternative modeller som tilfredsstillende «Høykvalitetsalternativets» krav til kvalitet og service overfor brukerne: «Sørge-for-Lånekassen», «Kjernelånekassen» og «Totallånekassen». Forskjellen mellom modellene ligger hovedsakelig i fordelingen av ansvaret for å løse de ulike funksjonene innen forvaltningen av utdanningsstøtteordningene.

I «Totallånekassen» legges det til grunn at Lånekassen fortsetter som et statlig forvaltningsorgan med omtrent samme roller som i dag. Både kjerneoppgaver knyttet til forvaltning av utdanningsstøtten og støttefunksjoner løses internt i Lånekassens organisasjon. Moderniseringen vil innebære investering i og innføring av nytt IKT-system for saksbehandling, endringer av arbeidsprosesser, samt omorganisering. Det kan være aktuelt å benytte eksterne leverandører til utførelsen av enkelte støttetjenester, slik det også gjøres i dag.

I «Kjernelånekassen» defineres Lånekassens kjerneoppgaver som saksbehandling, regelverksforvaltning og økonomiforvaltning i forhold til utdanningsstøtteordningene. Den delen av Lånekassens virksomhet som ikke defineres som kjerneoppgaver, dvs. rene støttefunksjoner og enkelte brukerrettede funksjoner, overlates i denne modellen til andre aktører, enten statlige eller private. Formålet er å utnytte eksisterende løsninger hos private eller offentlige aktører for på denne måten å sikre en effektiv samlet ressursutnyttelse.

«Sørge-for-Lånekassen» baseres på at elever og studenter søker om utdanningsstøtte gjennom sine ordinære bankforbindelser. Likeledes vil brukerne forholde seg til sin egen bank i tilbakebetalingsfasen. Videre vil utdanningsstøtten, dersom brukeren ønsker det, integreres i bankens samlede tilbud av finansielle tjenester. Utgangspunktet for modellen er å trekke veksler på at banker og finansinstitusjoner allerede utfører tjenester og har infrastruktur og kompetanse som kan gjenbrukes i forbindelse med forvaltningen av utdanningsstøtten. «Sørge-for-Lånekassen» innebærer at Lånekassen overlater kundekontakt, saksbehandling

¹ Studentenes Landsforbund, Norsk Studentunion, Association of Norwegian Students Abroad (ANSA), Utdanningsgruppens Hovedorganisasjon, Norsk Tjenestemannslag, Akademikerne og Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund ga utfyllende merknader.

inklusive myndighetsutøvelse i form av enkeltvedtak, samt selve låneforvaltningen til private banker. Lånekassens fokus vil innen en slik modell være på regelforvaltning, overordnet økonomiforvaltning og tilsyn med utførende parter. Saker som krever skjønnsutøvelse vil fortsatt ligge hos Lånekassen.

Kostnader, nytte og risiko ved de tre modellene har blitt vurdert. Ved å realisere «Sørge-for-Lånekassen» vil man introdusere dynamiske elementer og endringsimpulser i systemet for utdanningsstøtte som over tid vil gi betydelige kvalitetsforbedringer for brukerne. Dette gjelder elementer som konkurranse mellom bankene og fokus på kjerneoppgaver i Lånekassens organisasjon. Disse elementene vil være sterkest i «Sørge-for-Lånekassen» og svakest i «Totallånekassen».

I rapporten *Moderniseringsstrategier for forvaltning av studiestøtten* tilrås det likevel ikke at moderniseringen gjennomføres i tråd med «Sørge-for-Lånekassen». Overordnede analyser viser at en «Sørge-for-Lånekasse» ikke vil realisere betydelige økonomiske gevinster for staten. I tillegg er det betydelige risikomomenter knyttet til å involvere et større antall aktører (banker) i kundegrensesnittet, samtidig som man gjennomfører en større systemanskaffelse og et endringsprosjekt i Lånekassen. Kvalitetsgevinstene som oppnås gjennom «Sørge-for-Lånekassen» vil ikke veie opp for de kostnader og risiki som knytter seg til modellen.

For brukerne vil «Totallånekassen» og «Kjernelånekassen» fortone seg som relativt like. Brukerne vil fortsatt henvende seg til Lånekassen ved søknader om tildeling eller tilbakebetaling. Ingen av de to modellene innebærer at myndighetsutøvelse delegeres til private aktører. «Kjernelånekassen» vil i større grad enn «Totallånekassen» legge til rette for fremtidig fleksibilitet i forhold til å løse forvaltningen av utdanningsstøtteordningene på nye måter, blant annet i retning av løsninger som gir et annet blandingsforhold mellom offentlig og privat oppgaveutførelse.

Overordnede analyser antyder at «Totallånekassen» kan gi rom for noe større kortsiktige effektiviseringsgevinster enn «Kjernelånekassen». I analysene er det imidlertid ikke tatt høyde for eventuelle effektiviseringsgevinster over tid som følge av konkurranseutsetting eller økt konsentrasjon om kjerneaktiviteter slik det legges opp til i «Kjernelånekassen». Samtidig blir risikoen for at effektiviseringsgevinstene ikke vil la seg realisere, vurdert som høyere i «Totallånekassen» enn i «Kjernelånekassen».

«Kjernelånekassen» vil i større grad enn «Totallånekassen» legge til rette for et klarere skille mellom Lånekassens to viktige roller som direkto-

rat på den ene siden og som servicebedrift overfor sine om lag 700 000 brukere på den andre siden. Dette vil legge til rette for en kvalitetsheving på både de myndighetsrettede og de brukerrettede oppgavene som utføres av Lånekassen.

Det vises til rapporten *Moderniseringsstrategier for forvaltning av studiestøtten* for en nærmere vurdering av kostnader, nytte og risiko ved de ulike modellene.

Høringsinstansene er delt i spørsmålet om moderniseringsstrategi for Lånekassen. Elevorganisasjonen, Norsk Studentunion, Studentenes Landsforbund, Norsk Tjenestemannslag og Akademikerne foretrekker «Totallånekassen». ANSA, Utdanningsgruppenes Hovedorganisasjon og Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund mener moderniseringen bør gjennomføres med utgangspunkt i «Kjernelånekassen».

3.2 Kjernelånekassen

For å opprettholde legitimiteten til et offentlig system med utdanningsstøtte er det nødvendig at forvaltningen av ordningene utføres på en måte som gir brukerne den kvalitet de forventer, samtidig som forvaltningen skjer i samsvar med forvaltningslovens krav og på en effektiv måte.

På bakgrunn av en samlet vurdering av kostnader, nytte og risiko legger Regjeringen opp til at modernisering av systemet for utdanningsstøtte gjennomføres i tråd med «Kjernelånekassen». Etter Regjeringens syn vil både kvaliteten og effektiviteten i oppgaveutførelsen kunne økes dersom Lånekassen i større grad konsentrerer seg om den delen av verdikjeden som omfatter «kjerneoppgaver». Videre skal produksjonen av støttefunksjoner overlates til eksterne aktører i den grad disse har etablert, eller har forutsetninger for å etablere, kompetanse og systemer for å utføre disse på en bedre eller mer effektiv måte enn det Lånekassen selv kan gjøre.

3.2.1 Kjerneoppgaver og støttefunksjoner

Figur 3.1 illustrerer hvilke oppgaver som må løses innen systemet for forvaltning av utdanningsstøtten. Oppgavene som karakteriseres som Lånekassens kjerneoppgaver befinner seg hovedsakelig i kategoriene forvaltningsfunksjoner og brukerrettede funksjoner (kjerneoppgavene er understreket). Utkontraktering til eksterne aktører vil i første rekke være aktuelt for oppgavene som i figuren sorterer under kategorien støttefunksjoner.

Hovedproduktet i Lånekassens virksomhet be-

Selvbetjening:	Brukerrettede funksjoner:	Støttefunksjoner:	Forvaltningsfunksjoner:
<ul style="list-style-type: none"> - Søke om støtte - Søke om betalingslettelse - Simulering - Hente informasjon om kundeforhold 	<ul style="list-style-type: none"> - Førstelinje informasjon og rådgiving - <u>Andrelinje informasjon og rådgiving</u> - <u>Søknads- og saksbehandling</u> - <u>Innkrevning og inkasso</u> - <u>Låneforvaltning</u> - <u>Etterkontroll</u> - <u>Konvertering</u> - <u>Skjønnsbehandling</u> - <u>Klagebehandling</u> 	<ul style="list-style-type: none"> - Søknadsmottak og kontroll - Arkivering - Datafangst - Produksjon av informasjonsmaterieell, blanketter, osv - Utvikling, drift og vedlikehold av IKT-system 	<ul style="list-style-type: none"> - <u>Regelforvaltning</u> - <u>Regelutvikling</u> - <u>Budsjettering</u> - <u>Rapportering</u> - <u>Innlån</u> - <u>Analyse</u> - <u>Godkjenning av utdanning</u> - <u>Avtaleoppfølging</u> - <u>Mediekontakt</u> - <u>Kontrollfunksjoner</u> - <u>Systemeierskap</u>

Figur 3.1 Funksjonsfordeling

står av enkeltvedtak knyttet til et rettighetsbasert regelverk. Tildeling eller avslag på søknad om støtte eller betalingslettelse er per definisjon myndighetsutøvelse etter forvaltningsloven. Behandling av søknader som leder frem til enkeltvedtak er der ved å betrakte som en kjerneoppgave, som det vil tilligge Lånekassen å løse også innen «Kjernelånekassen». I saksbehandlingsprosessen som leder frem til enkeltvedtakene utfører imidlertid Lånekassen en rekke oppgaver som ikke er av forvaltningsmessig karakter, og som derfor heller ikke defineres som kjerneoppgaver. Løsningen av denne typen støttefunksjoner skal i «Kjernelånekassen» som hovedregel settes ut til andre aktører.

Utkontraktering vil også være aktuelt for andre støttefunksjoner som bygger opp under saksbehandling, vedtak og håndtering av kunderelasjoner. Dette omfatter blant annet utvikling, drift og rutinemessig vedlikehold av IKT-systemet, og produksjon knyttet til trykking og konvoluttering av gjeldsbrev, faktura, informasjonsmaterieell osv.

Enkelte av de brukerrettede funksjonene som ikke innebærer myndighetsutøvelse kan også være aktuelle for utkontraktering. En brukerrettet funksjon som kan settes ut til eksterne aktører er førstelinje informasjon og rådgiving overfor brukeren. Rådgiving og informasjon i andre linje defineres på sin side som kjerneoppgaver for Lånekassen. Gjennom denne kontakten med brukerne vil Lånekassen få nødvendig kjennskap til ulike gren-

setilfeller som kan gi grunnlag for tilpasninger av regelverket.

Innkrevning av misligholdte studielån er et voksende område innen Lånekassens virksomhet. Dette er samtidig et virksomhetsområde som også dekkes av private tilbydere. Statens innkrevingsentral er gitt et særlig ansvar for å kreve inn statlige fordringer og har bygget opp kompetanse knyttet til dette. Når det gjelder grovt misligholdte lån har Lånekassen i dag et samarbeid med Statens innkrevingsentral om innkrevning etter visse kriterier. Statens innkrevingsentral trer også inn i funksjonen som namsmann ved oppfølging av oppsagte lån.

I rapporten *Moderniseringsstrategier for forvaltning av studiestøtten* pekes det på at det innen «Kjernelånekassen» vil være naturlig å se på om Statens innkrevingsentral kan overta flere funksjoner fra Lånekassen. I høringsrunden for rapporten mente Norsk Studentunion at Lånekassen kan utvide samarbeidet med Statens innkrevingsentral.

I tråd med resonnementet om at rendyrking av en virksomhets kjerneoppgaver gir større muligheter for virksomheten til å spesialisere og øke egen kompetanse, samt gi effektivitetsgevinster, vil Regjeringen utvide samarbeidet mellom Lånekassen og Statens innkrevingsentral. Endringen innebærer at flere oppgaver overføres til Statens innkrevingsentral innen utgangen av 2005. Et ut-

videt samarbeid vil medføre at årsverk ved Lånekassens hovedkontor i Oslo blir overført til Statens innkrevingsentral i Mo i Rana.

I St.prp. nr. 1 (2003–2004) varsles en gjennomgang av lov- og forskriftsverk for utdanningsstøtte. Arbeidet vil i hovedsak være knyttet til teknisk justering og nødvendig forenkling av regelverket. I forbindelse med denne gjennomgangen vil det bli fremmet forslag om nødvendige endringer knyttet til overføring av oppgaver til Statens innkrevingsentral.

I «Kjernelånekassen» legges det til grunn at alle funksjoner som ikke defineres som kjerneoppgaver skal som hovedregel settes ut til andre aktører. Formålet med utkontraktering er å øke både effektiviteten og kvaliteten på Lånekassens tjenester, samt å finne en arbeidsdeling mellom Lånekassen og eksterne aktører som bedrer samfunnets

samlede ressursutnyttelse. Modellen «Kjernelånekassen» innebærer at lånekassen primært skal ivareta søknadsbehandling, regelverksforvaltning og økonomiforvaltning knyttet til utdanningsstøtteordningene. Øvrige aktiviteter som skal støtte opp under disse kjerneoppgavene, skal som hovedregel settes ut til andre aktører. Vurdering av utkontraktering av støttefunksjoner skal i tillegg til de strategiske vurderingene som ligger i realiseringen av «Kjernelånekassen» gjøres gjenstand for kost/nyttevurderinger. Utkontraktering skal skje dersom disse vurderingene viser at aktivitetene vil bli utført med tilsvarende eller høyere kvalitet og effektivitet totalt sett for virksomheten. Departementet vil følge opp spørsmål knyttet til utkontraktering av støttefunksjoner gjennom etatsstyringen av Lånekassen.

4 Organisering og styring av Lånekassen

4.1 Lånekassens ulike roller

I utøvelsen av offentlig virksomhet er det vanlig å trekke et skille mellom forvaltningsoppgaver og tjenesteproduksjon. I St.meld. nr. 17 (2002–2003) *Om statlige tilsyn* er Regjeringens vurdering at den norske forvaltningstradisjonen i for stor grad har integrert ulike roller og formål i samme forvaltningsorganer.

I henhold til de fleste definisjoner er Lånekassen å betrakte som et direktorat. I rapporten *Modernisering av den norske departements-direktoratsmodellen* fra Statskonsult (2002) heter det:

«Direktoratenes rolle er todelt: De er utøvende overfor brukerne, samtidig som de er rådgivende overfor departementet. Direktoratene er politisk styrt, men de er ikke politiske. De skal primært ivareta faglige hensyn i oppgaveutførelsen, men de må ha politisk forståelse.»

Spesielt for Lånekassen er at organisasjonen driver både tjenesteyting og myndighetsutøvelse i en nasjonal organisasjon, det vil si uten et underliggende regionalt apparat. Lånekassens distriktskontorer har i hovedsak ikke spesialiserte arbeidsoppgaver, men er i realiteten interne avdelinger med ulik geografisk plassering. Dette skiller Lånekassen fra direktorater som Skattedirektoratet, Aetat og Husbanken. Integrasjonen mellom myndighetsrettede og brukerrettede funksjoner er derfor sterkere i Lånekassen enn i mange sammenlignbare offentlige virksomheter.

Disse to viktige rollene er gjensidig avhengige av hverandre, men det er også viktige forskjeller mellom dem. De myndighetsrettede rollene er overordnede, knyttet til politikk- og strategiutforming, innebærer mye analysearbeid og fordrer nærhet til politiske prosesser. De brukerrettede rollene retter oppmerksomhet mot servicenivå og kundetilfredshet, nærhet til brukerne og utviklingstrekk i servicevirksomheter både knyttet til teknologi og organisering. Nærhet til det politiske nivå er mindre viktig når oppgavene er av operativ karakter.

Så lenge Lånekassen ikke opererer i et marked med direkte konkurranse med private tilbydere og heller ikke har tilsynsfunksjoner, kan det synes

uproblematisk at Lånekassen innehar flere roller i forbindelse med utdanningsstøtten. Det kan imidlertid være kvalitets- og effektivitetsmessige grunner til å vurdere forankringen av Lånekassens funksjoner. Selv om kombinasjonen av forvaltning og tjenesteproduksjon i tradisjonell forstand ikke representerer noe stort prinsipielt problem, kan det være uhensiktsmessig å kombinere myndighetsrettede og brukerrettede oppgaver i en og samme organisasjon.

4.1.1 Bør Lånekassen deles?

Ut fra generelle organisasjonsteoretiske betraktninger vil en virksomhets evne til å betjene og yte service overfor brukerne påvirkes av hvor mange forskjellige typer oppgaver og roller som skal ivaretas samtidig. Konsentrasjonen om kjerneoppgaver i en organisasjon kan bidra til større effektivitet enn tilfellet er når organisasjonen skal ivareta et bredt spekter av oppgaver.

Ut fra en slik betraktning vil et sterkere organisatorisk skille mellom myndighetsrettede og brukerrettede funksjoner i forvaltningen av utdanningsstøtten kunne bidra til at «kundeenheten» kan konsentrere oppmerksomheten og innsatsen om brukerroretting av kundebehandlingen, deriblant økt kvalitet og rask saksbehandling. Saksbehandlere som i dag ivaretar både brukerrettede og myndighetsrettede funksjoner, vil kunne bruke ressurser på færre områder, noe som kan gi mer dybdekunnskap innen de ulike fagområdene enn hva tilfellet er i dag.

Kombinasjonen av de to rollene er ikke nødvendigvis et motsetningsforhold. Lånekassens kontakt med brukere, læresteder og andre offentlige virksomheter har betydning for muligheten til å ajourføre og forbedre regelverket slik at det fungerer etter intensjonene og ivaretar brukernes behov.

Selv ved deling vil det være utstrakt kontaktbehov mellom enhetene. En deling vil medføre både initielle kostnader knyttet til etableringen av den nye organisasjonen og et potensial for økte kostnader i driftsfasen. Det vil videre være risikomomenter ved å gjennomføre en slik omorganisering samtidig som IKT-systemet skal moderniseres og ge-

vinster realiseres. Utfordringen vil være knyttet til å konsentrere seg om flere ressurskrevende omstillingsprosesser samtidig.

Regjeringen vil ikke legge opp til en deling av Lånekassen nå. Dette spørsmålet vil eventuelt bli vurdert på nytt når fornyelsen av IKT-systemet er gjennomført og departementet har opparbeidet et godt erfaringsgrunnlag, eller dersom tilstrekkelige effekter av moderniseringsarbeidet uteblir. Regjeringen mener at en del av de potensielle gevinstene ved deling kan oppnås også innen en enhetlig Lånekasse, gjennom å endre den interne organiseringen og oppgavefordelingen i retning av større spesialisering mellom regionkontorene, jf. kap. 4.6 Lokalisering.

4.2 Vurdering av tilknytningsform

Lånekassen er et ordinært forvaltningsorgan uten særskilte fullmakter. Virksomheten var opprinnelig en filial under Studentsamskipnaden i Oslo, og forekomsten av både grunnfond og eget styre gjorde at Lånekassen kunne betraktes som et selvstendig rettssubjekt. Styret for Lånekassen hadde fra starten i 1947 meget vide fullmakter, blant annet til å fastsette samlet utlånsbeløp. Gjennom utdanningsstøtteleven av 1985, samt instruksene for henholdsvis styret (fra 1995), direktøren (fra 1997) og økonomiforvaltningen (fra 1999) har styringsrelasjonen mellom Lånekassen og departementet blitt nærmere definert.

Ved valg av tilknytningsform for statlige virksomheter må det foretas en avveining mellom behovene for løpende politisk styring og kontroll, og virksomhetenes behov for frihetsgrader for best mulig å kunne løse sitt samfunnsoppdrag. Styringsbehovet kan betraktes slik at det er hensiktsmessig å forankre forvaltning og utvikling av utdanningsstøtteområdet tett opp mot det politiske nivå, men det kan også være ønskelig å legge til rette for en mer prinsipiell og mindre detaljorientert politisk styring gjennom en friere tilknytningsform. Et viktig virkemiddel i Regjeringens moderniseringsarbeid er å gi statlige tjenesteytere større selvstendighet gjennom fristilling. Dette vil sannsynligvis gi større incentiver til at virksomheten tilpasser seg endringer i krav og rammebetingelser gjennom økt evne og vilje til å gjennomføre nødvendige omstillingsprosesser.

Det eksisterer flere alternativer til dagens tilknytningsform for Lånekassen. *Forvaltningsorgan med særskilte fullmakter* er gitt en del fullmakter, oftest på personal- og budsjettområdet, og kalles gjerne «nettobudsjetterte forvaltningsorganer». I

de senere år har også de ordinære forvaltningsorganene fått utvidet sine fullmakter, for eksempel ved at stillingshjemmelsystemet er bortfalt, og dette har ført til at forskjellen mellom de ordinære forvaltningsorganene og de som har fått særskilte fullmakter er blitt noe mindre.²

Tilknytningsformen *forvaltningsbedrift* har tradisjonelt blitt benyttet når det statlige engasjementet gjelder forretningsmessig orientert tjenesteyting som vanskelig kan ivaretas på en effektiv og fordelingsmessig akseptabel måte i markedet. Organisering som forvaltningsbedrift gir virksomheten økt fleksibilitet og gjennomføringsevne i oppgaveløsningen samtidig som den gir grunnlag for langsiktig planlegging av investeringsaktivitetene.

Tilknytningsformen *særlovselskap* benyttes hovedsakelig der basisvirksomheten er i en monopol-situasjon på sitt virkefelt. Disse selskapene er opprettet og drives med hjemmel i egen lov. De fleste særlovene bygger på prinsippene for aksjeselskap eller statsforetak, slik at statens styring av særlovselskapene følger styringsprinsippene for disse selskapsmodellene. Ved siden av at selskapene skal drives etter visse forretningsmessige prinsipper skal de også ivareta spesifikke samfunnsoppgaver.

Flertallet av høringsinstansene til rapporten *Moderniseringsstrategier for forvaltning av studie-støtten* mener tilknytningsformen til Lånekassen ikke bør endres, mens et mindretall mener det kan være hensiktsmessig å organisere Lånekassen som en forvaltningsbedrift.

Regjeringen mener det er tilstrekkelige frihetsgrader og incentiver også innen en organisering som ordinært forvaltningsorgan. Dette bidrar til å dempe behovet for en endring i tilknytningsform for Lånekassen. Hensynet til realisering av «Kjerne-lånekassen» og en sikker innføring av ny teknologisk infrastruktur tilsier at Lånekassen ikke bør omstilles på for mange områder samtidig. Regjeringen vil derfor videreføre Lånekassen som et ordinært forvaltningsorgan.

4.3 Oppgavefordeling mellom departementet og Lånekassen

Departementenes hovedoppgaver kan oppsummeres i tre kategorier: Politiske oppgaver, gjennomføring av sektorpolitikken og styring av underliggende virksomheter. Det forvaltningspolitiske målet har over lengre tid vært å utvikle departementene i

² AAD (2002): Personalpolitikk ved omstillingsprosesser.

retning av å legge større vekt på funksjonen som sekretariat for politisk ledelse.

I systemet for forvaltning av utdanningsstøtten utøver departementet myndighet gjennom styringsinstrumenter som budsjettstyring, etatsstyring, lov og forskrifter samt enkeltvedtak. Lånekassen er etter loven gitt myndighet til å fastsette «nærmere regler om stipend og lån», jf. utdanningsstøtteloven § 9 andre ledd, som hovedsakelig inneholder bestemmelser om saksbehandlingen.

I St.prp. nr. 1 (2003–2004) varsles en gjennomgang av lov- og forskriftsverk for utdanningsstøtte. Arbeidet vil i hovedsak være knyttet til oppdatering, teknisk justering og nødvendig forenkling av regelverket. I forbindelse med denne gjennomgangen vil man vurdere å gi Lånekassen større faglige fullmakter.

4.4 Lånekassens styre

Etter § 11 i Lov om utdanningsstøtte ledes Lånekassen av et styre på fem medlemmer med personlige varamedlemmer. Myndigheten til å oppnevne styret er delegert til departementet. To av medlemmene oppnevnes etter forslag fra elev- og studentorganisasjonene med en funksjonstid på inntil ett år, mens funksjonstiden for de øvrige medlemmene er for inntil tre år.

Styrets oppgaver er nedfelt i en egen instruks fra 1995. Styret skal ha kontroll med at Lånekassens ledelse utfører sine oppgaver i overensstemmelse med styringssignaler og retningslinjer gitt av overordnet myndighet. Styret kan ta initiativ innen Lånekassens virkeområde. På den annen side er det spesifisert at avgjørelser om budsjett og forskrifter tas av departementet.

På bakgrunn av Stortingets behandling av St.meld. nr. 35 (1991–1992) *Om statens forvaltnings- og personalpolitikk* har det daværende Administrasjonsdepartementet utarbeidet retningslinjer for bruk av styre i staten. Her fremgår blant annet:

«Styret bør normalt ikke brukes i forvaltningsorgan. Dette utgangspunkt innebærer at det går en direkte styringskanal fra departementet og til forvaltningsorganets leder, og at det er lederen som står ansvarlig overfor departementet.»

I rapporten *Styring med styre* (Rapport 2003:18) tilrår Statskonsult at Lånekassen ikke bør ha et styre. I rapporten vises det i hovedsak til de synspunkter som ligger til grunn i retningslinjene for bruk av styre i staten.

I høringsrunden for rapporten *Moderniseringsstrategier for forvaltning av studiestøtten* støttet Yr-

kesorganisasjonenes Sentralforbund en vurdering om å avvikle Lånekassens styre. Elev- og studentorganisasjonene peker på sin side på at styreprerentasjon gir brukerorganisasjonene anledning til å påvirke utformingen av utdanningsstøtten. Elevorganisasjonen ønsker samtidig at styret utvides med en observatør slik at ANSA får observatørstatus i styret. ANSA selv ønsker å bli representert i styret på lik linje med de andre elev- og studentorganisasjonene.

Sammensetningen av Lånekassens styre har sikret god dialog og utveksling av informasjon mellom myndighetene og elev- og studentorganisasjonene i forvaltningen av utdanningsstøtten. Etter en samlet vurdering ønsker Regjeringen å videreføre ordningen med eget styre for Lånekassen. Regjeringen ønsker at elev- og studentorganisasjonene skal likebehandles i forhold til representasjon i Lånekassens styre.

Lånekassen står overfor en omstillingsprosess der en rekke store endringer skal gjennomføres. Departementet har lagt opp til at nåværende styre skal ta aktiv del i moderniseringsarbeidet, slik at departementet i en viktig fase kan trekke på den kompetansen nåværende styre innehar.

4.5 Lånekassens klagenemnd

Etter § 12 i Lov om utdanningsstøtte oppnevner departementet en klagenemnd som er klageinstans for enkeltvedtak fattet av Lånekassen i forvaltningen av støtteordningene. Det oppnevnes tre medlemmer hvorav en representant er oppnevnt etter forslag fra studentorganisasjonene. Norsk Studentunion og Studentenes Landsforbund er representert annethvert år. Lånekassen er sekretariat for klagenemnda.

I høringsrunden for rapporten *Modernisering for forvaltning av studiestøtten* kom det frem at samtlige elev- og studentorganisasjoner ønsker å beholde ordningen med klagenemnd. ANSA og Elevorganisasjonen mener også at ANSA bør være representert i klagenemnda på lik linje med de øvrige elev- og studentorganisasjonene.

Etter Regjeringens oppfatning bør elev- og studentorganisasjonene likestilles når det gjelder representasjon i Lånekassens klagenemnd. Ordningen med klagenemnd har i hovedsak fungert tilfredsstillende, men for å sikre nemndas fortsatte legitimitet, og for å unngå at det reises tvil om dens upartiskhet, vil departementet vurdere nemndas sammensetning og dens forhold til Lånekassen.

4.6 Lokalisering

Lånekassen har en desentral organisasjon med fem distriktskontorer utenfor Oslo. Denne lokaliseringsmodellen er et resultat av en aktiv distriktpolitikk.

Erfaringer fra andre statlige institusjoner viser at flytting av arbeidsplasser på kort sikt kan generere betydelige kostnader. En flytteprosess innebærer betydelig omstilling over kort tid. Dersom flytting skal skje samtidig som nytt IKT- og saksbehandlingssystem implementeres, vil det være risi-

ko for at prosessene ikke kan få den nødvendige oppmerksomhet fra ledelsen og de ansatte.

Regjeringen vil ikke endre Lånekassens lokaliseringsløsning. Det legges imidlertid opp til en ny oppgavefordeling mellom enhetene slik at antall sysselsatte utenfor Oslo opprettholdes, selv etter at gevinstene ved modernisering er hentet ut. Departementet vil sammen med Lånekassen vurdere oppgavefordelingen mellom distriktskontorene med tanke på å oppnå økt spesialisering og en mer effektiv arbeidsdeling.

5 Fornyelse av Lånekassens IKT-system

Dagens IKT-system i Lånekassen må fornyes for å gi ulike brukergrupper et bedre tjenestetilbud. Fornyelsesprogrammet vil starte opp i 2004 ved at Lånekassen utlyser en anbudskonkurranse. Hoveddelen av investeringene i ny teknologisk infrastruktur vil skje i perioden 2005–07.

Fornyelsesprogrammet vil bli gjennomført i tråd med EØS-reglene om offentlige anskaffelser. I anskaffelsesprosessen vil det bli bedt om tilbud på bakgrunn av en beskrivelse av funksjonelle behov. I tillegg vil det bli spesifisert enkelte overordnede krav:

- Lånekassens arbeidsprosedyrer og organisering skal tilpasses standardsystemer fremfor at nytt IKT-system blir tilpasset interne prosesser i virksomheten.
- Nytt IKT-system må kunne håndtere endringer i regelverket for utdanningsstøtte.
- Det må legges til rette for gjenbruk av allerede gjennomførte IKT-investeringer i Lånekassen.
- Overgang til nye løsninger skal skje uten at dette går ut over den daglige forvaltningen av utdanningsstøtten, og helt uten tap av data.

Både økonomiske og strategiske kriterier må legges til grunn for valg av løsning for driften av IKT-systemene i Lånekassen. I tillegg til kortsiktig lønnsomhet må det også legges vekt på fremtidig handlefrihet for staten og langsiktige økonomiske konsekvenser med hensyn til tilpasning til gene-

rell teknologisk og samfunnsmessig utvikling. Blant annet må risiko knyttet til leverandørbindinger vurderes opp mot risikoen som ligger i å opprettholde og vedlikeholde ressurser og kompetanse i egen virksomhet.

Fornyelsen av IKT-systemene skal skje i tråd med resonnementene bak «Kjernelånekassen», hvor kjerneoppgaver rendyrkes innen Lånekassens egen organisasjon, mens støttefunksjoner som drift av IKT-system, kan overlates til eksterne leverandører.

Gevinstrealiseringen vil være en kritisk faktor for en vellykket gjennomføring av moderniseringsarbeidet i Lånekassen. Forsinkelser eller ufullstendig uttak av gevinster kan forsinke implementeringen av nytt IKT-system.

Leverandørbindinger kan oppstå dersom det bygges opp unik kompetanse hos eksterne leverandører knyttet til drift av spesialtilpasset programvare. Dette kan gjøre Lånekassen mer sårbar med henhold til handlefrihet, driftsstabilitet og kostnadsutvikling.

Det er risiko knyttet til alle IKT-prosjekter, men det skal legges vekt på å etablere en driftsløsning for Lånekassen som ivaretar risikoaspektet på en tilfredsstillende måte. Departementet vil følge implementeringen av nytt IKT-system i Lånekassen gjennom etatsstyringsdialogen med virksomheten.

6 Økonomiske og administrative konsekvenser

Modernisering av Lånekassen i tråd med tiltakene som presenteres i stortingsmeldingen vil innebære effektivisering av administrasjonen av utdanningsstøtteordningene og gi økt kvalitet på tjenestene som ytes brukerne.

«Kjernelånekassen» medfører at Lånekassen skal konsentrere seg om saksbehandling, økonomiforvaltning og regelverksforvaltning knyttet til utdanningsstøtteordningene. Modellen «Kjernelånekassen» innebærer at lånekassen primært skal ivareta søknadsbehandling, regelverksforvaltning og økonomiforvaltning knyttet til utdanningsstøtteordningene. Øvrige aktiviteter som skal støtte opp under disse kjerneoppgavene, skal som hovedregel settes ut til andre aktører. Vurdering av utkontraktering av støttefunksjoner skal i tillegg til de strategiske vurderingene som ligger i realiseringen av «Kjernelånekassen» gjøres gjenstand for kost/nyttevurderinger. Utkontraktering skal skje dersom disse vurderingene viser at aktivitetene vil bli utført med tilsvarende eller høyere kvalitet og effektivitet totalt sett for virksomheten.

Spørsmål knyttet til merverdiavgift ved utkontraktering av støtteaktiviteter vil bli vurdert i forbindelse med det igangsatte arbeidet med en generell ordning for nøytralisering av merverdiavgift for statsforvaltningen, jf. omtale i St.prp. nr. 1 (2003–2004).

Kostnadene knyttet til fornyelse av Lånekassens IKT-system er foreløpig anslått til om lag 250 mill. kroner (inkl. mva). Det er usikkerhet knyttet til estimatene som følge av at prisinformasjon fra markedet er innhentet gjennom uforpliktende dialog med mulige leverandører. Fornyelsesprogrammet vil starte opp i 2004 ved at Lånekassen utlyser en anbudskonkurranse, mens investeringene i hovedsak vil skje i perioden 2005–07.

Finansieringen av fornyelsesprogrammet skal delvis skje gjennom løpende uttak av gevinster etterhvert som mer effektive system implementeres, delvis gjennom omdisponering av midler som er på Lånekassens driftsbudsjett og delvis gjennom en tilleggsbevilgning på om lag 100 mill. kroner som vil bli foreslått bevilget over statsbudsjettet i årene 2005–07. Regjeringen vil komme tilbake til endelig kostnadsramme for IKT-fornyelsen i Lånekassen i forslag til statsbudsjettet for 2005.

Det er lagt til grunn et moderat estimat for uttak av gevinster. Foreløpige anslag antyder et potensiale for gevinstrealisering i størrelsesorden 40 mill. kroner per år (2002-kroner) etter at nytt IKT-system og endringer i arbeidsprosesser er innført. Det er usikkerhet knyttet til anslaget. Dersom det oppstår forsinkelser i gevinstrealiseringen vil dette forlenge fornyelsesprogrammet.

Årsverksreduksjoner knyttet til IKT-fornyelsen er anslått til om lag 50 årsverk og vil bli gjennomført ved naturlig avgang i løpet av fornyelsesperioden. Det legges til grunn at reduksjonen i bemanning skal realiseres på en slik måte at nettoreduksjonen i antall årsverk tas ut ved hovedkontoret i Oslo, og ikke ved distriktskontorene.

Reduksjon av Lånekassens driftsbudsjett eller pålegg om nye reformer på utdanningsstøtteområdet uten at det bevilges ekstra midler, kan forlenge realiseringsperioden for IKT-fornyelsen eller gi midlertidige kvalitetsreduksjoner i oppgaveutførelsen, eksempelvis lengre saksbehandlingstid i perioder.

Lånekassen og Statens innkrevingsentral har i dag et samarbeid knyttet til innkreving av grovt misligholdte studielån og oppfølging av oppsagte lån. Regjeringen vil utvide dette samarbeidet slik at flere oppgaver overføres fra Lånekassen til Statens innkrevingsentral innen utgangen av 2005. Et utvidet samarbeid vil medføre at årsverk ved Lånekassens hovedkontor i Oslo blir overført til Statens innkrevingsentral i Mo i Rana.

Endringer i oppgaveporteføljen på bakgrunn av utkontraktering av støtteaktiviteter og overføring av oppgaver til Statens innkrevingsentral vil sannsynligvis innebære nedbemanning i Lånekassen utover anslaget på 50 årsverk som knytter seg til IKT-fornyelsen. På grunn av usikkerhet i estimate- ne er disse gevinstene ikke innarbeidet i finansieringsopplegget for IKT-fornyelse. Regjeringen vil komme tilbake til omtale av denne type gevinster i forbindelse med forslagene til årlige statsbudsjett. Eventuelle omstillingskostnader vil bli dekket innenfor Lånekassens driftsbudsjett.

I St.prp. nr. 1 (2003–2004) varsles en gjennomgang av lov- og forskriftsverk for utdanningsstøtte. Arbeidet vil i hovedsak være knyttet til oppdatering, teknisk justering og nødvendig forenkling av

regelverket. I forbindelse med denne gjennomgangen vil det bli fremmet forslag om nødvendige endringer knyttet til overføring av oppgaver til Statens innkrevingsentral.

Utdannings- og forskningsdepartementet

t i l r å r :

Tilråding fra Utdannings- og forskningsdepartementet av 21. november 2003 om modernisering av Statens lånekasse for utdanning blir sendt Stortinget.



Grafisk produksjon: InfoMediaHuset AS