

SKRIFTSERIE 9/2005

Vibeke Opheim

Utdanningsstøtte i endring og vekst

En undersøkelse av omleggingen av Lånekassens regelverk, veksten i antallet støttemottakere og økningen i utbetalt støtte i perioden 2001–2004



© NIFU STEP Norsk institutt for studier av forskning og utdanning/
Senter for innovasjonsforskning
Hegdehaugsveien 31, 0352 Oslo

Skriftserie 9/2005
ISSN 1504–1832

For en presentasjon av NIFU STEPs øvrige publikasjoner, se www.nifustep.no

Forord

Rapporten presenterer resultatene fra prosjektet: “Endringer i utdanningsstøtten”. Bakgrunnen for prosjektet er veksten i antallet støttesøkere og støttemottakere i Lånekassen i løpet av perioden 2001–2004, noe som har medført en betydelig økning i utbetalt støtte. Fra studieåret 2001–2002 til 2003–2004 økte de årlige utbetalingene fra Lånekassen med vel 4 milliarder kroner, og antallet støttemottakere økte med om lag 40 000 personer.

I rapporten diskuteres ulike årsaker til denne veksten, der økningen særlig ses i sammenheng med endringer i Lånekassens regelverk. Som en del av Kvalitätsreformen i høyere utdanning, gjennomgikk Lånekassens støttesystem en omlegging høsten 2002.

Prosjektet er finansiert av Lånekassen og Utdannings- og forskningsdepartementet. Selve arbeidet med rapporten har fungert som et samarbeid mellom NIFU STEP og Lånekassen. Lånekassen har bidratt med data, kunnskap og innspill underveis. Vibeke Opheim (NIFU STEP) har hatt hovedansvaret for arbeidet med rapporten. Nicolai Stensig (Lånekassen) har vært ansvarlig for tabellene og analysene i kapittel 4. Gjennomgangen av endringer i Lånekassens regelverk i perioden 1999–2004, i kapittel 2, er i hovedsak utarbeidet av Jan Erik Wold (Lånekassen). I tillegg har en referansegruppe i Lånekassen kommentert og kommet med forslag til forbedringer til flere tidligere versjoner av rapporten. Ved NIFU STEP har Per Olaf Aamodt vært en aktiv støttespiller underveis i prosjektet.

Oslo, mai 2005

Petter Aasen
Direktør

Liv Anne Støren
Forskningsleder

Innhold

Sammendrag	5
Videregående nivå	5
Høyere utdanning	6
Hva skyldes veksten i antallet støttemottakere?	6
Hvilke grupper konverterer mest lån til stipend?	7
Videregående nivå	7
Høyere utdanning	8
Hovedresultater i forhold til politiske målsettinger	8
Hovedkonklusjoner	9
Anbefalinger	10
1 Innledning og bakgrunn	13
1.1 Rapportens videre gang	14
2 Endringer i Lånekassens regelverk	15
2.1 Perioden 1999–2002	15
2.1.1 Videregående opplæring (kapittel II)	16
2.1.2 Høyere utdanning (kapittel III)	16
2.2 Perioden 2002–2003	17
2.2.1 Rettighetsbasert videregående opplæring (kapittel II)	17
2.2.2 Høyere utdanning (kapittel III)	18
2.3 Perioden 2003–2004	20
2.3.1 Rettighetsbasert videregående opplæring (kapittel II)	20
2.3.2 Høyere utdanning (kapittel III)	20
2.4 Oppsummering	21
3 Problemstillinger og hypoteser	22
3.1 Endringer i regelverket i Lånekassen	22
3.1.1 Ulike effekter av endringene i Lånekassens regelverk	23
3.1.2 Endringer på videregående nivå	24
3.1.3 Endringer i høyere utdanning	25
3.2 En utdanningseffekt i tråd med målene?	26
3.3 Konvertering av lån til stipend	28
3.3.1 Forholdet mellom konverteringsreglene og studieintensitet	28
3.3.2 Kjennetegn ved ulike utdanninger	31
4 Endringer i antall støttemottakere i Lånekassen	34
4.1 Utvikling i Norge i perioden 2001–2004	34
4.2 Utvikling på videregående nivå i Norge	37
4.2.1 Elever i ordinær videregående opplæring (rettighetslever)	40
4.2.2 Elever over og under 19 år	41

4.2.3	Elever i heltids- og deltidsstudier	43
4.2.4	Ulike studieretninger: allmennfag, yrkesfag og lærlinger	43
4.2.5	Offentlig og private skoler	47
4.3	Utvikling i høyere utdanning i Norge	48
4.3.1	Studenter i heltids- og deltidsstudier, og ulike aldersgrupper	50
4.3.2	Studenter ved ulike typer læresteder	51
4.3.3	Studenter ved ulike fagretninger	54
4.4	Folkehøyskoler	55
4.5	Støttmottakere i utlandet	56
4.6	Oppsummering	59
5	Konvertering av lån til stipend	61
5.1	Data og metode	61
5.2	Konvertering av lån til stipend blant støttmottakere på videregående nivå og mellomnivå	62
5.2.1	Multivariat analyse av hvor mye av støtten som er konvertert til stipend for støttmottakere på videregående nivå, undervisningsåret 2002 – 03.	68
5.3	Konvertering av lån til stipend blant støttmottakere i høyere utdanning	72
5.3.1	Multivariat analyse av hvor mye av støtten som er konvertert til stipend for støttmottakere i høyere utdanning, undervisningsåret 2002 – 03.	81
6	Oppsummering og diskusjon	91
6.1	Endringer i Lånekassens støttesystem	91
6.2	Hvilke grupper har økt?	92
6.2.1	Videregående nivå	93
6.2.2	Høyere utdanning	93
6.2.3	Konklusjon	94
6.3	Hvilke grupper konverterer mest lån til stipend?	94
6.3.1	Videregående nivå	95
6.3.2	Høyere utdanning	96
6.4	Diskusjon	96
6.4.1	Hva skyldes veksten i antall støttmottakere?	97
6.4.2	Forventet effekt av konverteringsreglene?	98
6.4.3	Hovedresultatene i forhold til politiske målsettinger	100
6.5	Anbefalinger	101
6.5.1	Endringer i antall støttmottakere i Lånekassen	101
6.5.2	Konvertering av lån til stipend	102
	Referanser	105

Sammendrag

Utgangspunktet for rapporten er veksten i antallet støttesøkere og støttemottakere i Lånekassen i løpet av perioden 2001–2004, noe som har medført en betydelig økning i utbetalt støtte. Fra 2001–02 til 2003–04 økte de årlige utbetalingene fra Lånekassen med vel 4 milliarder kroner, og antallet støttemottakere økte med om lag 40 000 personer. Veksten i støttemottakere kan svært forenklet forklares på tre måter:

- Flere tar støtteberettiget utdanning.
- En økt andel av de som er i støtteberettiget utdanning, søker støtte.
- En økt andel av de som søker om støtte, får støtte.

I rapporten diskuteres ulike årsaker til denne veksten, der økningen særlig ses i sammenheng med endringer i Lånekassens regelverk. Som en del av Kvalitetsreformen i høyere utdanning, gjennomgikk Lånekassens støttesystem en omlegging høsten 2002. Endringene i Lånekassens regelverk medførte blant annet:

- En økning av basisbeløpet.
- Økning i stipendandelen fra 30 til 40 prosent.
- Fjerning av inntektsgrense for studielån.
- Innføring av progresjonsavhengige stipend (konverteringsordningen).

Videregående nivå

Antall elever og lærlinger i støtteberettiget utdanning på videregående nivå økte med 1,4 prosent fra 2001–02 til 2002–03, og med 8,3 prosent fra 2002–03 til 2003–04. I samme periode økte antallet støttemottakere på videregående nivå med 8,7 og 14,0 prosent. Det har med andre ord både vært en økning i antall i støtteberettiget utdanning på videregående nivå, og en økning i andelen som søker og mottar støtte av de som er i støtteberettiget utdanning. Denne økningen skyldes i liten grad økninger i alderskohortene, ettersom veksten i antall 16–18 åringer kun utgjorde 1,7 og 2,4 prosent i løpet av de tre undervisningsårene vi her har sett på.

Nærmere analyser viser at den største relative veksten i støttemottakere har vært blant lærlinger over 19 år. Dette skyldes ikke at antallet lærlinger over 19 år har steget, det har tvert i mot gått noe ned. Derimot har både antallet som søker støtte og som mottar støtte, mer enn doblet seg i løpet av perioden. Antall lærlinger over 19 år som mottok støtte var 4 729 i 2003–04.

Når vi sammenligner økning i antallet støttemottakere i privat og offentlig videregående utdanning, finner vi at det har vært en litt større økning ved de private lærestedene. I løpet av de tre undervisningsårene har antallet støttemottakere i privat videregående utdanning økt med 30 prosent, mens antallet har steget med 20 prosent blant elever og lærlinger i offentlig videregående utdanning. Støttemottakere på private videregående skoler utgjorde om lag 19 prosent av alle støttemottakere i videregående utdanning i undervisningsåret 2001–02 og 20 prosent i 2003–04.

Høyere utdanning

I høyere utdanning steg antallet studenter med 7,5 prosent fra 2001–02 til 2002–03. Fra 2002–03 til 2003–04 var det derimot en liten nedgang på 1,3 prosent. I samme periode økte antallet støttemottakere i høyere utdanning med henholdsvis 10,1 og 5,4 prosent. Økningen i antallet støttemottakere i høyere utdanning har dermed primært sammenheng med at flere av de som er i støtteberettiget utdanning søker (og mottar) støtte, og ikke at antallet studenter har økt.

Veksten i antall støttemottakere i høyere utdanning har vært tilnærmet lik både ved private og offentlige læresteder. Det har også vært nokså lik vekst blant kvinner og menn i den perioden vi har undersøkt. Derimot har det vært en kraftigere vekst blant deltidsstudentene enn blant heltidsstudentene. Mens deltidsstudentene utgjorde 4 prosent av alle støttemottakere i 2001–02, utgjorde de 9 prosent i 2003–04. Alderssammensetning blant støttemottakerne synes også å ha endret seg noe. I løpet av perioden har økningen i antall støttemottakere vært noe større i de eldste enn i de yngste gruppene.

Hva skyldes veksten i antallet støttemottakere?

Veksten i antallet støttesøkere og støttemottakere kan skyldes flere forhold. Først og fremst er det rimelig at fjerningen av inntektsgrensen for å kunne motta studielån (men ikke stipend) har medført at flere som tidligere hadde for høy inntekt til å motta støtte, nå har mulighet, og at dette forklarer mye av veksten. Videre har økningen i basisbeløpet trolig også hatt en betydning. Det kan med andre ord dreie seg om en tidligere underutnyttelse av systemet, som nå har blitt redusert ved at flere av de som også tidligere hadde rett til støtte, nå velger å søke om støtte fordi systemet har blitt gunstigere. Men det kan også være at Kvaliteitsreformen i høyere utdanning har medført høyere studieintensitet, noe som kan ha redusert mulighetene til å ha lønnet arbeid ved siden av studiene, og dermed økt behovet for støtte fra Lånekassen.

I hvilken grad omleggingen av støttesystemet har hatt den forventede effekten i forhold til økt effektivisering og studieprogresjon, samt å ha bidratt til lik rett til utdanning uavhengig av økonomiske ressurser, er forhold som bør følges opp (se anbefalingene til slutt i sammendraget).

Hvilke grupper konverterer mest lån til stipend?

I undervisningsåret 2002–2003 ble ordningen med progresjonsavhengige stipend innført. Ordningen innebærer at (deler av) studiestøtten tildeles som lån, men blir omgjort til stipend ved bestått eksamen. Mens all støtte tidligere ble tildelt uavhengig av studieprogresjon, blir (deler av) stipendet heretter tildelt avhengig av hvor mange studiepoeng man har avlagt i løpet av studieåret. Vi ser her på støttemottakere i undervisningsåret 2002–2003. Dette året var det kun deler av stipendet som var progresjonsavhengig (fra høsten 2004 vil derimot hele stipendet være progresjonsavhengig). Analysene gir dermed kun et første innblikk i betydningen av denne ordningen for fordeling av støtte blant ulike grupper støttemottakere.

Videregående nivå

Det er kun de støttemottakerne som ikke har rett til videregående opplæring, som kan konvertere deler av lånet om til stipend ved bestått eksamen. I analysene er derfor rettighetsselevene utelatt, og vi ser derfor på en litt annen gruppe enn den vi vanligvis forbinder med elever i videregående opplæring. Blant støttemottakere på videregående nivå, der rettighetsselevene er utelatt, er gjennomsnittsalderen 25 år.

I gjennomsnitt har støttemottakere på videregående nivå konvertert 59 prosent av maksimumsbeløpet i høstsemesteret, og 65 prosent i vårsemesteret. I gjennomsnitt konverteres det altså noe mer i vårsemesteret enn i høstsemesteret. Dette skyldes ikke nødvendigvis forskjeller i støttemottakernes studieintensitet mellom høst- og vårsemesteret, men kan også ha sammenheng med hvordan studieprogresjon (avlagte studiepoeng og fullførte eksamener) blir registrert.

Kvinner konverterer noe mer av støttebeløpet sitt enn menn, alt annet likt. De som har oppgitt at de studerer på deltid konverterte i snitt betydelig mindre enn fulltidsstudentene både i høst og vårsemesteret. Det samme gjelder de som har tatt utdanning i utlandet. Det er de yngste støttemottakerne som konverterer størst andel av støtten. De som har flyttet til et annet fylke for å ta utdanning, har i gjennomsnitt konvertert litt mer enn de som har blitt boende i hjemfylket, men forskjellene er små. Det er også betydelige forskjeller mellom utdannings-

gruppene. Lærlingene er den gruppen som i gjennomsnitt konverterer minst, mens folkehøyskoleelevene konverterer nesten alt. Disse forskjellene består altså også når vi sammenligner elever der blant annet alder og kjønn holdes likt. Derimot er det ikke gitt at alle forskjellene skyldes ulike studieprogresjon. Også ulike registrering av studiepoeng, kan ha betydning for de forskjellene vi finner mellom de ulike gruppene elever og lærlinger.

Høyere utdanning

Datamaterialet inneholder informasjon om samtlige som fikk støtte til høyere utdanning i undervisningsåret 2002–03, inkludert utenlandsstudentene. Generelt konverterer støttemottakere i høyere utdanning en høyere andel av støtten enn støttemottakere i videregående utdanning. Mens andelen blant støttemottakere på videregående nivå lå i overkant av 60 prosent i undervisningsåret 2002–03, lå andelen støttemottakere i høyere utdanning på omtrent 75 prosent.

For øvrig er det også en del likheter mellom de to gruppene. Også blant støttemottakere i høyere utdanning konverterer kvinnene litt mer av støttebeløpet enn mennene, alt annet likt. Vi finner også at deltidsstudenter konverterer noe mindre enn heltidsstudenter, de som studerer utenfor hjemfylket konverterer noe mer, mens de som studerer i utlandet konverterer betydelig mindre. I motsetning til støttemottakere i videregående utdanning, har alder her en svak positiv effekt. Andelen som har konvertert lånet til stipend stiger svakt med stigende alder (inntil ca. 30 år), mens den synker igjen blant de eldste støttemottakerne. Som nevnt tidligere, må disse forskjellene både ses i sammenheng med studieprogresjon og med hvordan avlagte studiepoeng blir registrert.

Hovedresultater i forhold til politiske målsettinger

Endringene i støttesystemet er en del av Kvalitetsreformen i høyere utdanning, men kan også knyttes til Kompetansereformen. Kompetansereformen har som målsetting å øke mulighetene for «livslang læring» ved å tilrettelegge utdannings- og studiefinansieringssystemet slik at den enkelte voksne har bedre muligheter for opplæring og kompetanseheving, gjerne kombinert med jobb og familieliv. Kvalitetsreformen i høyere utdanning er derimot i større grad rettet mot å øke gjennomstrømningen i utdanningssystemet og tilrettelegge studiefinansieringssystemet slik at den enkelte student har mulighet til å ha en effektiv studietid med høy (normert) studieprogresjon.

Kompetansereformen og Kvalitetsreformen innebærer på mange måter utdanningspolitiske målsettinger som «trekker» i hver sin retning. For å sette det

på spissen, kan det synes som Kompetansereformen innebærer en tilrettelegging for deltidsstudenten, Kvalitetsreformen er utformet for å styrke heltidsstudenten. Dette er i seg selv ikke nødvendigvis noe problem at utdanningspolitikken og studiefinansieringen tar hensyn til at ulike grupper av studenter har ulike behov. Samtidig reiser dette flere spørsmål. I hvilken grad har endringene i Lånekassen fungert som utdanningspolitiske virkemidler? Hvilke konsekvenser får det å kombinere ulike utdanningspolitiske målsettinger innenfor samme støttesystem? Kan omleggingen av studiestøtten ha hatt noen utilsiktede konsekvenser? I hvilken grad har endringene bidratt til et mer fleksibelt utdanningssystem med muligheter for «livslang læring», og i hvilken grad har endringene bidratt til økt gjennomstrømning og høyere studieprogresjon? Har vi fått en styrking av både heltids- og deltidsstudenten? Ved å undersøke endringene i studiestøtten i lys av de ulike utdanningspolitiske målsettingene som de to reformene innebærer, kan vi i større grad se endringene og effektene av endringene i en utdanningspolitisk sammenheng.

Hovedkonklusjoner

Utbetalt støtte har økt med i overkant av 4 milliarder kroner siden 2001. Dette skyldes både en økning i basisbeløpet, og en økning i antall støttemottakere i løpet av perioden. Nedenfor oppsummeres hovedkonklusjonene fra rapporten.

- Økningen i antall støttemottakere skyldes ikke bare at flere tar støtteberettiget utdanning, men også at en økt andel av de som er i støtteberettiget utdanning søker støtte, og en økt andel av de som søker om støtte, får støtte.
- Økningen må ses i sammenheng med endringene i støttereglene. Særlig fjerningen av inntektsgrensen for å kunne motta studielån har trolig hatt betydning for økningen av støttemottakere. Også regelendringen om at støttemottakere ikke trenger å oppholde seg på lærestedet, kan ha bidratt til økningen i antallet deltidsstudenter som mottar støtte fra Lånekassen.
- Andelen støttemottakere blant lærlingene har gått relativt kraftig opp i løpet av perioden fra 2001–02 til 2003–04, fra 4000 til drøyt 6600, noe som tilsvarer en vekst på 62 prosent. Veksten består primært av lærlinger over 19 år. Dette til tross for en nedgang i antallet lærlinger i samme periode.
- Blant støttesøkere i høyere utdanning har det vært en særlig økning av støttemottakere i de eldste aldersgruppene. Det har også vært en relativt sterkere vekst i antall støttemottakere i deltidsutdanning enn i heltidsutdanning.
- I gjennomsnitt har støttemottakere på videregående nivå konvertert i overkant av 60 prosent av det progresjonsavhengige stipendiet i undervisnings-

året 2002–03, mens støttemottakere i høyere utdanning har konvertert omtrent 75 prosent av denne delen av stipendet.

- Analysene tyder på at både kjennetegn ved utdanningen og kjennetegn ved studentene har betydning for hvor mye av støtten som konverteres fra lån til stipend. Støttemottakere ved utdanninger med lav grad av strukturering, synes å konvertere noe lavere andeler av støtten enn støttemottakere ved mer strukturerte utdanninger. Generelt konverterer kvinner litt mer av det progresjonsavhengige stipendet enn menn, samt at deltidsstudenter konverterer mindre enn heltidsstudenter.
- En del av forskjellene må ses i sammenheng med hvordan avlagte eksamener og studiepoeng blir registrert. Ved enkelte utdanninger registreres først avlagte studiepoeng etter at hele utdanningen er fullført. Men forskjellene må også ses i sammenheng med ulik studieprogresjon mellom ulike grupper av støttemottakere.

Anbefalinger

Rapporten har avdekket flere forhold som bør følges opp, både når det gjelder implementeringen av den nye støtteordningen samt å undersøke hvordan det nye systemet fungerer for ulike grupper av støttemottakere. Nedenfor oppsummeres noen anbefalinger basert på hovedkonklusjonene fra rapporten.

- Betydningen av bortfall av inntektsgrense for å motta studielån samt endring av inntektskontrollen, bør følges opp av nærmere analyser der også ligningsdata fra Skattedirektoratet inngår i datamaterialet.
- Det bør gjøres nærmere undersøkelser av forskjeller mellom ulike utdanningsgrupper, både i forhold til studieprogresjon og hvordan antall støttemottakere har endret seg i ulike utdanninger. Fordi utdanningskodene i Lånekassen har endret seg i løpet av perioden, er det komplisert å gjøre sammenligninger over tid. En løsning er å koble Lånekassens registre til Statistisk sentralbyrås utdanningsregistre, eller til eksamensregisteret.
- Det nye systemet med progresjonsavhengige stipend er en komplisert ordning. Den forutsetter omfattende administrasjon fra Lånekassens side, i tillegg til at systemet stiller høye krav til støttemottakerne og til lærestedene om rapportering av avlagte eksamener og studiepoeng for å motta støtte. Lånekassen er avhengig av at rapporteringen følges opp av de studieadministrative systemene ved lærestedene og i fylkeskommunen. Dette er avgjørende for at systemet skal være til å stole på for den enkelte støttemottaker, og innebærer kvalitetssikring og oppfølging av registreringsrutinene.

- Rapporten inneholder kun noen første og foreløpige analyser av konverteringsordningen. Ettersom vi her kun har undersøkt konvertering i undervisningsåret 2002–03, har vi kun undersøkt betydning av dette økonomiske incentivet i en periode da kun deler av stipendet var gjort avhengig av progresjon. Fra og med høsten 2004 vil hele stipendet være progresjonsavhengig. Det økonomiske incentivet vil dermed være betydelig sterkere, og bør følges opp med undersøkelser av hvilken betydning dette har for ulike grupper av støttemottakere.
- Analysene har avdekket til dels betydelige forskjeller i hvor mye av støtten som konverteres fra lån til stipend mellom ulike grupper støttemottakere og mellom ulike utdanningsgrupper. Dette skyldes trolig i hovedsak forskjeller i studiestruktur og utdanningens oppbygging, noe som medfører forskjeller i tidspunkt for registrering av studiepoeng i ulike utdanninger. Ettersom avlagte studiepoeng i noen utdanninger registreres etter at hele eller deler av utdanningen er fullført, medfører dette at det foreløpig er for tidlig å gjøre en reell sammenligning av andeler konvertert støtte mellom ulike utdanninger. Dette bør følges opp når fullstendige data foreligger.
- Utenlandsstudentene og lærlingene skiller seg ut med særlig lave andeler som har fått det progresjonsavhengige stipendet. Dette er grupper der registrering av studiepoeng som regel først gjøres etter fullført utdanning, noe som trolig forklarer de lave andelene. For å avdekke reell studieprogresjon i disse gruppene, samt å sikre kvaliteten på registreringsrutinene, er dette grupper som bør følges opp.
- I hvilken grad det progresjonsavhengige stipendet fungerer etter hensiktene, bør også følges opp. Er dette en ordning som stimulerer til høy studieintensitet, eller premierer det kun studenter og utdanninger med høy studieintensitet fra før? For å undersøke dette, er det nødvendig å følge studenter over tid, gjennom større deler av utdanningsløpet.
- Resultatene bør relateres til parallelle endringer i utdanningssystemet, i særlig grad Kompetansereformen og Kvalitetsreformen. Det anbefales å undersøke nærmere i hvilken grad de økte kostnadene har medført at flere og nye grupper tar utdanning, altså en tilstrømning av grupper som tidligere ikke hadde økonomisk mulighet eller vilje til å ta utdanning.
- Endringene i studiefinansieringssystemet har en betydelig kostnadsside. Det anbefales å se kostnadene i sammenheng med resultatene. I hvilken grad har endringene i studiefinansieringen medført økt effektivisering i utdanningssystemet, økt rekrutteringen og/eller bidratt til lik rett til utdanning for alle grupper av elever og studenter?

1 Innledning og bakgrunn

Bakgrunnen for prosjektet er veksten i antallet støttesøkere og støttemottakere i Lånekassen de to siste årene, og dermed økningen i utbetalt støtte. Fra undervisningsåret 2001–02 til 2002–03 økte utbetalt støtte med vel 3 milliarder kroner, fra 11,9 til ca. 15 milliarder kroner. Utbetalt lån økte med ca. 2,4 milliarder og utbetalt stipend med ca. 600 millioner. Kostnadene for staten består i hovedsak av økningen i utbetalt stipend, samt subsidiert rente på utbetalt studielån. Fra 2002–03 til 2003–04 økte utbetalt støtte med ytterligere en milliard, til drøyt 16 milliarder samlet utbetalt støtte. Antall støttemottakere økte med 40 000 i løpet av perioden 2001–02 til 2003–04, fra om lag 223 000 til 263 000. Dette står i kontrast til utviklingen fra 2000–01 til 2001–02, da det var en nedgang i både antall støttesøkere og støttemottakere.

Det kan være ulike grunner til den betydelige økningen de siste årene. En forklaring på økningen i antall støttemottakere og omfanget av tildelt utdanningsstøtte kan være at dette skyldes endringene i Lånekassens regelverk. Men dette er ikke de eneste endringene som har skjedd i perioden. Samtidig med endringene i Lånekassens støttesystem har det også skjedd andre endringer, f.eks. endringer i situasjonen på arbeidsmarkedet (arbeidsledighetsnivået), endringer i rentenivået (konjunkturendringer), og endringer i sammensetningen av elev/studentmassen (demografiske endringer, endringer i størrelsen på alderskohortene, etc.). I tillegg har det skjedd endringer i utdanningssystemet som følge av Kvalitetsreformen i høyere utdanning. Kvalitetsreformen i høyere utdanning har medført endringer i høyere utdanning både når det gjelder struktur og innhold i en rekke studier ved universitetene og høyskolene. Det er derfor vesentlig å se endringer i Lånekassen i sammenheng med andre endringer som har skjedd samtidig og som kan ha påvirket omfanget av støttemottakere og utbetalt støtte.

Hvilken betydning har de ulike endringene hatt for økningen i omfanget av tildelt utdanningsstøtte? Det er selvfølgelig umulig å få et komplett bilde av alle forhold som spiller inn og kan forklare økningen i antall støttemottakere og omfanget av tildelt utdanningsstøtte. Men ved å diskutere mulige effekter av de ulike endringene som har skjedd i perioden (både i og utenfor Lånekassen) kan vi skissere noen hypoteser og problemstillinger.

Det kan også være grunn til å spørre seg i hvilken grad økningen i antall støttemottakere og utbetalt støtte innebærer en utdanningseffekt i tråd med målene, gjennom bedre gjennomstrømning og/eller tilstrømning av nye utdanningsøkere til høyere utdanning. Alternativt kan det være at endringene i Lånekassen har medført utilsiktede konsekvenser ved at økningen ikke kan knyttes til

en utdanningseffekt men derimot alternativ bruk av studiestøtten fra Lånekassen (dette utdypes nedenfor).

1.1 Rapportens videre gang

Som en del av Kvalitetsreformen i høyere utdanning, ble Lånekassens støttesystem lagt helt om fra og med undervisningsåret 2002–03. I neste kapittel gjennomgås Lånekassens regelverk før og etter denne omleggingen. Deretter følger et kapittel der ulike hypoteser og problemstillinger diskuteres i forhold til å forklare økningen i antallet støttemottakere i Lånekassen de to siste årene, og dermed økningen i omfanget av utbetalt støtte i perioden 2001/02–2003/04. Kapitlet omfatter en diskusjon av mulige effekter av endringene i Lånekassens regelverk, samt hvordan også andre forhold kan ha hatt betydning for økningen i antallet støttemottakere.

Kapittel 4 og 5 inneholder analyser av kjennetegn ved støttemottakerne og tildelt støtte i ulike grupper av støttemottakere. I kapittel 4 undersøkes i hvilken grad økningen har sammenheng med en økning i antall i støtteberettiget utdanning eller en økning i antallet som søker om støtte. Her undersøkes hvordan økningen fordeler seg blant ulike grupper av støttemottakere i løpet av perioden. Kapitlet inneholder tabeller over fordeling av støttemottakere både på videregående og høyere nivå, samt støttemottakere i Norge og utlandet. Vi sammenligner støttemottakere etter flere demografiske og utdanningsmessige kjennetegn, blant annet kjønn, alder, utdanning, heltid/deltidsstudenter, og støttemottakere ved offentlige og private læresteder. Her brukes Lånekassens tildelingsfiler fra tre undervisningsår: 2001–02, 2002–03, og 2003–04 (Lånekassen 2001, 2002, 2003).

I kapittel 5 ser vi spesielt på de nye reglene om konvertering av lån til stipend. Her undersøkes konvertering av lån til stipend blant ulike grupper av elever og studenter. Støttemottakere på videregående nivå og i høyere utdanning undersøkes her hver for seg. Kapitlet inneholder også multivariate analyser der vi undersøker hvilke faktorer som har betydning for hvor mye av lånet som konverteres til stipend. I analysene brukes en datafil fra Lånekassen som inneholder støttemottakere i undervisningsåret 2002–03. Datasettet inneholder informasjon om hvem som har fått konvertert lån til stipend, og hvor mye den enkelte støttemottaker har fått konvertert.

I kapittel 6 diskuteres resultatene fra analysene i lys av de hypoteser og problemstillinger som ble fremsatt i kapittel 3, og i lys av endringene i Lånekassen, beskrevet i kapittel 2. Rapporten avsluttes med å skissere anbefalinger for videre analyser.

2 Endringer i Lånekassens regelverk

Som en del av Kvalitetsreformen i høyere utdanning, ble Lånekassens støttesystem lagt helt om fra og med undervisningsåret 2002–03. I dette kapitlet gjennomgås Lånekassens regelverk før og etter denne omleggingen.

Reglene for tildeling av støtte i Lånekassen står nedfelt i Forskriftene om tildeling av utdanningsstøtte og om forrenting og tilbakebetaling av lån, fastsatt av Utdannings- og forskningsdepartementet. Forskriftene er inndelt i ulike kapitler. Kapittel I beskriver hovedreglene for tildeling av støtte, samt hva slags utdanning det kan bli gitt støtte til. Tradisjonelt har det gått et skille mellom tildeling av støtte for støttemottakere på videregående nivå og støttemottakere i høyere utdanning. Reglene for tildeling av støtte for de to gruppene er beskrevet separat, henholdsvis i kapittel II og kapittel III. Definisjonen av hvem som inngår i de to gruppene, har imidlertid endret seg i løpet av den perioden vi her gjennomgår. Tidligere var skillet mellom de to gruppene støttemottakere i hovedsak basert på alder, i dag går skillet mellom de som tar vanlig videregående opplæring som han/hun har rett til etter opplæringslova § 3–1, og andre støttemottakere (KUF 1998). Vi kommer tilbake til dette senere i kapitlet. Kapittel IV og V beskriver henholdsvis regler for tildeling av støtte for særlige grupper (inkludert flyktninger, søkere med barn, søkere med sykdom, etc.), og regler for tildeling av støtte til utdanning i land utenfor Norden. De resterende kapitlene omhandler først og fremst regler for tilbakebetaling av studielånet, samt regler for tildeling og ettergivelse av utdanningslån for særlige grupper. Vi kommer derfor først og fremst til å konsentrere oss om kapittel I, II og III i forskriftene her.

Lånekassens regelverk presenteres her kronologisk. Vi begynner kapitlet med en gjennomgang av regelverket i perioden 1999–2002. Deretter presenteres de viktigste endringene i undervisningsåret 2002–03, og i undervisningsåret 2003–04. Kapitlet avsluttes med en oppsummering av de mest sentrale endringene som ble innført som en del av Kvalitetsreformen i høyere utdanning.

2.1 Perioden 1999–2002

I undervisningsårene 1999–2000, 2000–2001 og 2001–2002 gikk skillet i regelverket etter alder, med regler for behovsprøving mot foreldres økonomi for søkere under 19 år (kapittel II) og støtte uten behovsprøving for søkere over 19 år

(kapittel III). I tillegg gjaldt særlige regler med unntak fra aldersgrensebestemmelsene for enkelte grupper:

- Søkere under 19 som var eller hadde vært gift eller hadde barn å forsørge, ble behandlet etter kapittel III.
- 18-åringer i høyere utdanning ble behandlet etter kapittel III.
- Søkere over 19 med utsatt skolestart eller som hadde gått et år om i grunnskolen, kunne få støtte etter kapittel II. Det samme gjaldt søkere med utvidet rett til videregående opplæring.
- Også for søkere på folkehøyskole gjaldt det unntaksregler.

2.1.1 Videregående opplæring (kapittel II)

Til videregående opplæring kunne det gis støtte for opp til fire år. Antallet år kunne utvides for enkelte grupper, som lærlinger, søkere med utvidet rett, søkere i teknisk fagskole m.fl.

For søkere med støtte etter kapittel II (under 19 år) var basisbeløpet i 2001–2002 kr 3 480 per måned, og botillegget kr 2 190. I tillegg kom bøker og materiell med kr 275 i videregående opplæring, det vil si et månedsbeløp på maksimalt kr 5 945. Behovsprøvingen mot foreldres økonomi startet ved om lag kr 200 000 i årlig (allmenn) inntekt.

Det var samme behovsprøving mot egen inntekt og formue som ved kapittel III. For begge gruppene kunne det også gis et tillegg i lånet på kr 20 470 for skolepenger i Norge (2001–2002). Støttebeløpet ble utbetalt månedsvis.

2.1.2 Høyere utdanning (kapittel III)

Til høyere utdanning kunne det gis støtte i opp til seks år på cand.mag. nivå, og i opp til åtte år på høyere grads nivå. Til kombinasjon av videregående og høyere utdanning kunne det gis støtte i opp til elleve år. Det var krav om at studenten skulle ha studieplass, oppholde seg på lærestedet og kunne følge undervisningen. Det kunne gis til fulltids- eller deltidsutdanning (minst 50 prosent av fulltidsprogram).

Privatister kunne få støtte til fulltidsprogram. De måtte ta eksamen innen et år regnet fra semesterstart. Støtten ble gitt som lån, men med omgjøring av noe av lånet til stipend ved fullføring av minst 15 vektall på et år. Støtte til forsinkelse kunne gis i opp til ett år, men ikke ved deltidsutdanning. Støtte ble utbetalt for et semester av gangen ved høyere utdanning.

Det var få endringer i regelverket og kun en liten økning i støttebeløpet i denne perioden. I 1999–2000 var støttebeløpet kr 6 625 per måned for borteboer i

høyere utdanning, hvorav kr 1 990 var stipend (30 prosent). Hjemmeboer kunne få kr 4 535 i lån. Det var behovsprøving mot egen arbeidsinntekt, med fribeløp på kr 3 550 brutto per måned. I 2001–2002 var støttebeløpet økt til kr 6 950 per måned, hvorav kr 2 080 i stipend (fortsatt 30 prosent stipendandel). Hjemmeboer kunne få kr 4 760 i lån. Fribeløpet ved arbeidsinntekt var økt til kr 5 200 per måned. I 2001–2002 var fribeløpet for formue 189 000 for enslig søker og kr 362 000 for gift søker.

2.2 Perioden 2002–2003

I forbindelse med innføring av Kvalitetsreformen i høyere utdanning, ble Lånekassens regelverk lagt helt om fra og med 2002–2003. Alder var ikke lenger hovedskillet i forskriftene, skillet gikk i stedet mellom elever i rettighetsbasert videregående opplæring (ungdomsretten etter opplæringslova § 3–1) på den ene siden (kapittel II), og all annen utdanning, inkludert høyere utdanning, på den andre (kapittel III). Som en overgangsordning, var det i 2002–2003 fortsatt beholdt et element av aldersgrense i kapittel II i støtteregele (se nedenfor). Det var i hovedsak i kapittel III at regelverket endret seg, mens endringene i kapittel II først ble innført neste undervisningsår (2003–04).

2.2.1 Rettighetsbasert videregående opplæring (kapittel II)

Selve regelverket i kapittel II endret seg ikke så mye dette året i forhold til tidligere. Derimot førte endringene til at flere søkergrupper som tidligere var blitt behandlet etter kapittel II på grunn av alder under 19 år, nå kom over i kapittel III, med tildeling av støtte på lik linje med studenter i høyere utdanning. Det gjaldt alle grupper utenom elever i rettighetsbasert videregående opplæring, det vil si: «mellomnivået», folkehøyskoler, voksne i grunnskoleopplæring, videregående opplæring etter opplæringslova § 4 etc.

I 2002–2003 var det beholdt et element av aldersgrense i kapittel II. For søkere under 19 år som hadde rett til videregående opplæring (rettighetslever), var det behovsprøving mot foreldres økonomi. For disse søkerne var basisbeløpet kr 3 550 per måned, tillegg for bøker og materiell kr 280 og botillegget kr 2 235. Til sammen maksimalt kr 6 065 per måned. For borteboer skulle utdanningsstipendiet utgjøre minst kr 3 450 per måned. Etter kapittel II var fribeløpet for egen arbeidsinntekt kr 5 425 brutto per måned. Fribeløpet for formue var det samme som for kapittel III – kr 198 000/380 000 (enslig/gift søker). Forsørger-tillegg kunne fortsatt gis for barn og ektefelle for denne gruppen. Støtte etter ka-

pittel II kunne gis så lenge søkeren hadde rett til videregående opplæring etter opplæringslova § 3–1.

For søkere over 19 år ble støtte gitt uten behovsprøving mot foreldreøkonomien. Basisbeløpet var for disse kr 4 290, botillegget kr 2 235 og tillegget for bøker og materiell kr 280 per måned, til sammen kr 6 805 for en borteboer uten tillegg eller fradrag. Stipendet utgjorde kr 1 850 i måneden.

2.2.2 Høyere utdanning (kapittel III)

Den nye ordningen innebar altså at flere av de som tidligere hadde fått støtte under kapittel II i regelverket nå kom under reglene for støtte til høyere utdanning (kapittel III). Regelverket for tildeling av støtte i kapittel III ble lagt helt om fra og med 2002–2003. Nedenfor beskrives hovedtrekkene i det nye systemet.

Støttebeløpet, heretter kalt basisstøtten, økte til kr 8 000 per måned, altså en økning av «kostnadsnormen» på kr 1 050 per måned (borteboer i høyere utdanning) i forhold til året før. Basisstøtten består av stipend og lån. Inntil 40 prosent (kr 3 200) av støtten kan gis som stipend til borteboere, mens hjemmeboere kan få hele beløpet som lån, noe som innebar en betydelig økning i lånemuligheten for denne gruppen. Av de 40 prosent stipend ble 25 prosent utbetalt ved den ordinære støttetildelingen. De siste 15 prosent ble i første omgang gitt som lån, men helt eller delvis omgjort (konvertert) til stipend ved bestått utdanning/avlagte studiepoeng. Denne delen av stipendet var med andre ord knyttet til studieprogresjon.

Innføringen av progresjonsavhengige stipend innebar også administrative endringer i Lånekassens systemer. Det ble etablert en eksamensdatabase basert på overføring av avlagte poeng fra lærestedene, for konvertering av lån til stipend. Alle læresteder i Norge med støtterett i Lånekassen ble pliktige til å rapportere eksamensdata til basen – med virkning fra undervisningsåret 2002–2003. Basen skal håndtere alle ulike eksamensdata fra alle varianter av utdanningsopplegg som Lånekassen gir støtte til i Norge. Eksamensdata overføres fra eksamensdatabasen til Lånekassens it-system, og vedtaksbrev blir sendt til kunden. Lærestedenes studieadministrative systemer var imidlertid utviklet for andre formål. Mangler ved rapporterte data har derfor ført til mye ekstra arbeid både for Lånekassen og lærestedene (dette kommer vi tilbake til i kapittel 5). For studenter ved læresteder i utlandet er det den enkelte student som har ansvar for å sende inn eksamensresultatet, og omgjøringen må foretas manuelt. De endelige tallene for omgjøring av lån til stipend, for det enkelte år, vil ikke foreligge på flere år fordi kundene i løpet av åtte år kan ta igjen eventuell forsinkelse og avlegge eksamen og få omgjort lån i ettertid.

Tidligere ble både stipend og lån behovsprøvd mot støttemottakerens inntekt og formue, mens i det nye systemet ble kun stipendandelen behovsprøvd. Det innebar at alle, uansett inntekt, har rett til studielån i det nye systemet. Inntektsgrensen (fribeløpet) før stipendandelen blir redusert, ble vesentlig økt, til en personinntekt på kr 100 000 ved skattelikningen for det året støtten ble tildelt. For trygde- og pensjonsytelser var fribeløpet kr 53 500. For formue økte fribeløpet lite.

De nye ordningene medførte også en endring i kontrollrutinene for støttemottakernes inntekt og formue. Støttemottakerne ble tidligere bedt om å oppgi forventet inntekt i løpet av undervisningsåret ved søknad om studiestøtte. Disse opplysningene deretter ble kontrollert ved «stikkprøver». Støttemottakere som eventuelt viste seg å ha høyere inntekt enn oppgitt, fikk det stipendet man ikke hadde rett til, gjort om til lån, i tillegg eventuell annen straff for å oppgi uriktige opplysninger til Lånekassen. I det nye systemet ble ikke lenger støttemottakerne bedt om å oppgi forventet inntekt og formue. Lånekassens registre ble fra nå av koblet opp mot likningsdata slik at alle støttemottakere automatisk blir kontrollert etterskuddsvis, i stedet for tilfeldige kontroller. Utdanningsstipend og forsørgerstipend skal behovsprøves på grunnlag av formue og personinntekt/trygd ved skatteligningen for det året støtten ble gitt. Har støttemottakeren formue eller inntekt over fastsatte grenser, skal stipendet gjøres helt eller delvis om til lån igjen. Lånet er ikke behovsprøvd og blir ikke krevd tilbakeført. Straffetiltak for uoppgitt inntekt over fribeløpet ble dermed avskaffet. Reglene om avgrensning av lånet pga høy gjeld ble avskaffet.

Det ble innført månedlig utbetaling av støtten også for høyere utdanning, i stedet for utbetaling av støttebeløpet for hele semesteret ved semesterstart, slik det var tidligere. Det ble satt en grense på åtte år til sammen med støtte til høyere utdanning og annen utdanning som ikke omfattes av opplæringslova § 3–1. Denne grensen ble ikke utvidet ved forsinkelse (men visse overgangsregler). Unntak kunne gjøres pga sykdom, fødsel eller funksjonshemming. For reisestipend ble det innført begrensninger i forhold til tidligere regelverk: Det ble nå gitt bare til søkere under 26 år, og med maksimalt kr 7 000 per år for reiser i Norge/Norden.

Kravet til opphold på lærestedet ble fjernet, men søkeren måtte være tatt opp som ordinær student og ha rett til å gå opp til eksamen. Ordningen med støtte som privatist bortfalt.

Tidligere ordning med et forsørgertillegg i kostnadsnormen for forsørgelse av barn og eventuelt ektefelle, ble gjort om til en ordning med forsørgerstipend for barn. Som utdanningsstipendet er dette behovsprøvd mot inntekt (men både egen og ektefelles).

2.3 Perioden 2003–2004

2.3.1 Rettighetsbasert videregående opplæring (kapittel II)

Det var i kapittel II de største endringene som kom i 2003–2004. Den største var at det elementet av aldersgrense som var beholdt i 2002–2003, ble fjernet. All rettighetsbasert videregående opplæring ble behandlet ut fra samme regler i kapittel II, med behovsprøving mot foreldreøkonomien. Det innebar at også elever på 20 år og mer i rettighetsbasert videregående utdanning nå ble behovsprøvd mot foreldres økonomi.

Støtteordningen for elever i rettighetsbasert videregående opplæring var tenkt som en ren stipendordning, med grunnstipend, læremiddelstipend og bostipend (samt eventuelt forsørgerstipend og reisestipend). Grunnstipend (maks kr 1 730 per måned) og læremiddelstipend (kr 3 500 per skoleår) var behovsprøvd. Tabellen for foreldres inntekt startet ved ca kr 144 000 i årlig (allmenn) inntekt i 2001 (for enebarn). Bostipend på kr 2 215 per måned for borteboere var ikke behovsprøvd, heller ikke reisestipend. Grunnstipend, læremiddelstipend og eventuelt forsørgerstipend var også behovsprøvd mot egen inntekt. Fribeholdet ved egen arbeidsinntekt økte fra brutto 5 425 til kr 5 695 per måned.

Da det viste seg at enkelte grupper søkere ville komme dårligere ut med hensyn til totalt støttebeløp med denne stipendordningen, ble det likevel vedtatt en behovsprøvd låneadgang. Lånesatsen før eventuelt trekk for foreldreøkonomi var maks kr 2 400 per måned for hjemmeboere og 1 200 for borteboere. (Ordnningen fortsatte i 2004–2005).

2.3.2 Høyere utdanning (kapittel III)

For denne delen av forskriftene var det få endringer fra året før. Basisstøtten var fortsatt kr 8 000 per måned, med samme fordeling på lån og stipend med maksimum 40 prosent stipendandel. (Samme også for 2004–2005 og 2005–2006. Men fra 2004–2005 vil hele basisstøtten på kr 8 000 bli gitt som lån i første omgang, med konvertering av opp til 40 prosent stipend etter avlagte studiepoeng). Lån kan omgjøres til stipend opp til åtte år bakover i tid, regnet fra det semesteret eksamen er tatt.

Ordnningen med ettergivelse av en del av lånet etter langvarig utdanning ble bestemt avvirket fra 01.08.03. Men det vil være en overgangsordning for studenter som var i gang med utdanning som gir rett til ettergivelse i 2002–2003, og som avslutter denne seinest våren 2007. Det var en mindre økning i fribeholdet for inntekt og formue fra 2002–03 til 2003–04.

2.4 Oppsummering

Som en del av Kvalitetsreformen i høyere utdanning, ble Lånekassens støttesystem lagt helt om fra og med undervisningsåret 2002–03. Endringene bestod blant annet av en økning i basisstøtten og stipendandelen (for borteboere), økning av inntektsgrensen (fribeløpet) for stipend, samt begrensninger i reglene for tildeling av bl.a. reisestipend. Tidligere ble både stipend og lån behovsprøvd mot støttemottakerens inntekt og formue, mens i det nye systemet ble kun stipendandelen behovsprøvd. Dette innebærer at alle, uansett inntekt, har rett til studielån i det nye systemet. Det ble også innført nye ordninger for kontroll av inntekt og formue. Tidligere ble støttemottakerne bedt om å oppgi forventet inntekt i løpet av undervisningsåret, disse opplysningene deretter ble kontrollert ved stikkprøver. Støttemottakere som hadde høyere inntekt enn oppgitt, fikk det stipendet man ikke hadde rett til, gjort om til lån, i tillegg til eventuell annen straff for å oppgi uriktige opplysninger. Fra 2002–03 ble Lånekassens registre koblet opp mot likningsdata slik at alle støttemottakere automatisk blir kontrollert, og støttemottakerne blir ikke lenger bedt om å oppgi inntekt. Straffetiltak for uoppgitt inntekt over fribeløpet ble dermed avskaffet.

Omleggingen av Lånekassens støttesystem innebar også en endring i utbetaling av grunnstipendet. Mens støtten tidligere bestod av lån og stipend, som ble utbetalt uavhengig av studieprogresjon, ble det fra høsten 2002 innført en ny ordning der deler av stipendet i utgangspunktet blir utbetalt som lån, som blir omgjort til stipend etter dokumentasjon av avlagte studiepoeng. Omgjøring av lån til stipend skjer på bakgrunn av eksamensdata lærestedene rapporterer elektronisk til Lånekassen. Fra høsten 2004 blir all støtte i utgangspunktet utbetalt som lån, mens opptil 40 prosent av lånet blir omgjort til stipend ved bestått fulltidsutdanning. Dersom studenten ikke avlegger noen studiepoeng, blir dermed ingenting av lånet omgjort til stipend. Studentene som ikke består eksamen eller blir forsinket i studieløpet, har imidlertid mulighet til å avlegge studiepoeng i et senere semester og dermed få omgjort lån til stipend i ettertid.

I forhold til støtte til videregående opplæring, ble det innført et skille i støttereglene for elever i rettighetsbasert videregående opplæring (jf opplæringslova § 3–1) på den ene siden og all annen utdanning, både videregående og høyere utdanning, på den andre. Alder (over og under 19 år) var dermed ikke lenger hovedskillet i støttereglene.

De nye reglene om progresjonsavhengig stipend innebærer større krav til både Lånekassens og lærestedenes studieadministrative systemer, for å sikre at støtten blir tildelt på rett måte (dette kommer vi tilbake til i kapittel 5).

3 Problemstillinger og hypoteser

I denne delen diskuteres ulike hypoteser og problemstillinger for å forklare veksten i antallet støttemottakere i Lånekassen de to siste årene, og dermed økningen i omfanget av utbetalt støtte i perioden fra 2001–02 til 2003–04. Her diskuteres følgende spørsmål:

- I hvilken grad har endringene i regelverket i Lånekassen hatt betydning for økningen i tildelt støtte?
- I hvilken grad kan økningen i tildelt støtte knyttes til Kvalitetsreformen i høyere utdanning?
- Utgjør økningen i tildelt støtte en utdanningseffekt i tråd med målene?
- Hvilken effekt har regelen om konvertering av lån til stipend hatt for ulike grupper av støttemottakere?

3.1 Endringer i regelverket i Lånekassen

En hypotese kan være at veksten i antallet støttemottakere og økningen i omfanget av utbetalt støtte, kan relateres til endringer i regelverket i Lånekassen. Hovedproblemstillingen blir dermed: I hvilken grad kan veksten relateres til omleggingen av Lånekassens støttesystem? Ved å bruke Lånekassens registre over tildelt støtte både før og etter endringene i regelverket for tildeling av studiestøtte, kan vi undersøke i hvilke grupper av studenter økningen i tildelt støtte har vært størst, og i hvilken grad økningen har vært sterkere i noen grupper enn andre.

Gjennomgangen av endringene i regelverket i kapittel 2, gir en oversikt over de ulike endringene både i Lånekassens regelverk, samt endringer i skillet mellom tildeling av støtte for støttemottakere på videregående nivå og støttemottakere i høyere utdanning. Tidligere var skillet mellom de to gruppene støttemottakere i hovedsak basert på alder, men i 2003–04 ble skillet endret til å gå mellom de som tar vanlig videregående opplæring som han/hun har rett til etter opplæringslova § 3–1 (altså rettighetslever), og andre støttemottakere både på videregående og høyere nivå. I diskusjonen nedenfor vil vi gå mer detaljert inn på hypoteser om hvilke effekter de ulike endringene kan ha hatt i forhold til veksten i antallet støttemottakere og økningen i omfanget av utbetalt støtte.

3.1.1 Ulike effekter av endringene i Lånekassens regelverk

1. Veksten i antallet støttemottakere kan skyldes flere forhold:

- Flere har rett til støtte (inntektsgrensen for å kunne motta studielån er fjernet, etc.).
- Støttesystemet oppfattes som mer gunstig for studentene etter endringene.
- Flere har behov for støtte fordi andre endringer (Kvalitetsreformen; lengre semestre, tettere oppfølging, etc.) har økt studieintensiteten og dermed redusert mulighetene for annen inntekt (arbeid i tillegg til studier).

Den kanskje enkleste forklaringen på veksten i antallet støttemottakere, er at endringene har medført at en del som tidligere ikke hadde rett til støtte på grunn av for høy inntekt, etter fjerningen av inntektsgrensen for å kunne motta studielån vil ha rett til støtte fra Lånekassen. I tillegg kan bortfall av krav om opphold på lærestedet fra 2002–03 ha medført at flere har rett til støtte.

Men veksten i antallet støttemottakere kan også skyldes at flere av de som også før omleggingen i Lånekassen hadde rett til støtte, nå velger å søke om støtte fordi støttesystemet virker mer gunstig. Trolig har både økningen i basisbeløpet og fribeløpet, samt fjerningen av inntektsgrensen for å kunne motta studielån, medført at støttesystemet oppfattes som mer gunstig for studentene. Riktignok er deler av stipendet til støttemottakere i høyere utdanning (og ikke rettighetslever på videregående nivå) progresjonsavhengig, men ettersom basisbeløpet har økt, vil de fleste oppleve å motta et høyere beløp etter omleggingen, samt at flere vil ha mulighet til å søke og å motta støtte etter økningen i fribeløpet og fjerningen av inntektsgrensen for å kunne motta studielån. Dette kan ha medført at støttesystemet blir oppfattet som mer gunstig etter omleggingen. Veksten i antall støttemottakere kan med andre ord være uttrykk for en tidligere underutnyttelse av systemet, ved at en høyere andel av elever og studenter med rett til støtte, etter omleggingen har valgt å søke om støtte fra Lånekassen.

Et tredje forhold som også kan ha hatt betydning for veksten i antall støttemottakere, er endringene i utdanningssystemet som ble innført som en del av Kvalitetsreformen i høyere utdanning. Et mål med reformen har vært å øke studieprogresjonen og effektiviteten i høyere utdanning, noe som har medført tettere oppfølging av studentene og fastere struktur innenfor en rekke utdanninger. Dette kan ha medført at flere studenter har behov for støtte fordi mulighetene for annen inntekt (arbeid i tillegg til studier) har blitt redusert.

Ved å sammenligne endringer i antall støttemottakere innenfor studier som har endret struktur og studier som ikke har endret seg som følge av Kvalitetsreformen i høyere utdanning, kan man få en indikator på i hvilken grad veksten i

antall støttemottakere kan relateres til Kvalitetsreformen i høyere utdanning. Det er imidlertid nokså komplisert å skille mellom utdanninger som har endret seg og de som ikke har det, ettersom utdanninger kan ha blitt endret på flere ulike måter, for eksempel i forhold til studiestruktur, undervisningsform eller veiledning.

Dersom veksten i antall støttemottakere først og fremst kan relateres til Kvalitetsreformen i høyere utdanning, vil vi ikke forvente noen økning i antallet støttemottakere på videregående nivå, men kun i høyere utdanning. Dersom veksten i større grad skyldes endringene i støttesystemet som har medført at flere har rett til støtte, samt at støttesystemet oppfattes som mer gunstig for studentene etter endringene, kan vi derimot anta at det har vært en vekst i antall støttemottakere både på videregående og høyere nivå. Nedenfor skisseres noen problemstillinger som vil bli belyst i kapittel 4 og 5. I tillegg til å skille mellom støttemottakere på videregående nivå og i høyere utdanning, vil det også være interessant å skille mellom flere andre grupper av støttemottakere. Dette gjelder både ulike aldersgrupper, kjønn, deltids- og heltidsstudenter, støttemottakere i offentlig og privat utdanning, samt støttemottakere i ulike utdanninger.

3.1.2 Endringer på videregående nivå

Blant hvilke grupper på videregående nivå kan vi forvente å finne den sterkeste veksten i antallet støttemottakere?

- Gjelder økningen både rettighets elever og elever uten rett i videregående opplæring?

Etter endringene i definisjonene av hvem som får tildelt støtte under kapittel II og III, vil alle rettighets elever få tildelt støtte etter kapittel II, mens alle andre får tildelt støtte etter kapittel III. Det vil si at elever uten rettighet i videregående opplæring har rett til støtte fra Lånekassen som ikke er behovsprøvd etter foreldrenes inntekt, noe som kan ha medført en økning av de i denne gruppen som har rett til støtte. Fjerningen av inntektsgrensen for å kunne motta studielån kan også ha medført at flere har rett til støtte blant elever uten rettighet. Dette gjelder kanskje særlig lærlinger som mottar lønn under utdanningen, og som tidligere ikke alltid kom innenfor inntektsgrensen.

- Gjelder økningen både elever ved offentlig og privat videregående opplæring?

I utgangspunktet er det kanskje ingen grunn til å forvente ulik vekst blant støttemottakere ved offentlige og private læresteder, ettersom reglene og endringe-

ne i reglene for tildeling av støtte er de samme for begge grupper av støttemottakere. Likevel kan det være at støttemottakere ved private læresteder har større behov for støtte fra Lånekassen, på grunn av studieavgifter, og at det er denne gruppen som i størst grad vil benytte seg av økte muligheter for å få støtte etter omleggingen av støttesystemet.

- Gjelder økningen også elever ved folkehøyskolene? Er det grunn til å forvente økning her?

Det har ikke skjedd noen særlige endringer i reglene for tildeling av støtte for elever ved folkehøyskolene utover de generelle endringene i regelverket. Dette er likevel en gruppe der mange tidligere fikk tildelt støtte under kapittel II, ettersom mange var under aldersskillet, 19 år. Etter endringene i definisjonene av hvem som får tildelt støtte under kapittel II og III, vil alle støttemottakere ved folkehøyskolene få tildelt støtte etter kapittel III. Dermed er ikke støtten behovsprøvd mot foreldrenes inntekt, noe som kan medføre at flere får rett til å motta støtte. Selv om deler av stipendiet er progresjonsavhengig, er det svært få som ikke fullfører folkehøyskolen på normert tid. Dermed kan det være at denne gruppen støttemottakere både i større grad har mulighet til å søke støtte etter omleggingen i Lånekassen, og det kan være at flere oppfatter støttesystemet som gunstig.

3.1.3 Endringer i høyere utdanning

Blant hvilke grupper i høyere utdanning kan vi forvente å finne den sterkeste veksten i antallet støttemottakere?

- Har det vært en kraftigere økning blant de eldre aldersgruppene i høyere utdanning?

Fjerningen av inntektsgrensen for å kunne motta studielån har medført at studenter som tidligere hadde for høy inntekt til å ha rett til støtte, nå kan ta opp studielån. Det kan være at dette i større grad gjelder eldre studenter og studenter i etter- og videreutdanning, som kanskje i større grad enn yngre studenter er etablert med familie, hus, lån, etc. og har behov for høyere inntekt enn det studiefinansieringen tilbyr. Dette er en gruppe som kanskje i større grad enn yngre studenter er deltidsstudenter, og som har arbeid ved siden av studiene. I tillegg er det andre forhold som også kan ha bidratt til en sterkere vekst av eldre støttemottakere. Som en del av Kompetansereformen fikk personer uten fullført videregående opplæring over 25 år mulighet til å få opptak til høyere utdanning på grunnlag av realkompetansevurdering fra og med januar 2001. Dette kan ha medført en økning i antallet eld-

re studenter i høyere utdanning (inkludert etter- og videreutdanning), noe som også var en del av hensikten med Kompetansereformen.

- Har det vært en sterkere økning av heltidsstudenter enn deltidsstudenter som følge av endringer i Lånekassens regelverk og Kvalitetsreformen i høyere utdanning?

På den ene side kan det være at det først og fremst har vært en vekst i antall støttemottakere i heltidsutdanning, ettersom Kvalitetsreformen i høyere utdanning kan ha medført større studiepress og redusert mulighetene for å kombinere heltidsstudier med arbeid ved siden av studiene. På den annen side kan endringene i regelverket ha medført at flere deltidsstudenter har rett til støtte, ettersom inntektsgrensen for å kunne motta studielån er fjernet. I tillegg kan det at kravet til opphold på lærestedet ble fjernet i 2002–03, ha medført en økning i antallet deltidsstudenter som søker støtte.

- Gjelder økningen både studenter i Norge og i utlandet?

Ettersom endringene i Lånekassens regelverk i liten grad har påvirket støttereglene for utenlandsstudenter, skulle vi i tråd med hypotesen om at endringene kan relateres til endringer i regelverket og rutinene i Lånekassen, forvente at økningen først og fremst gjelder studenter i Norge. (I hvilken grad tildelingen til utenlandsstudentene øker som følge av endringer høsten 2004, kan bli en problemstilling for senere undersøkelser).

3.2 En utdanningseffekt i tråd med målene?

En hypotese kan være at økningen i antall støttemottakere og utbetalt støtte innebærer en utdanningseffekt i tråd med målene, gjennom tilstrømning av nye utdanningsøkere til høyere utdanning.

Fra og med januar 2001 har personer uten fullført videregående opplæring mulighet til å få opptak til høyere utdanning på grunnlag av realkompetansevurdering. Dette er en del av Kompetansereformen, som har som målsetting å gi den enkelte voksne bedre muligheter for opplæring og kompetanseheving. Har dette medført en tilstrømning av nye utdanningsøkere til høyere utdanning? Og har denne gruppen studenter et annet støttemønster eller studiemønster sammenlignet med andre grupper studenter? En måte å undersøke betydningen av realkompetansesstudentene kan være å sammenligne studentenes alder. Som tidligere nevnt, er realkompetansesstudentene gjennomsnittlig eldre enn andre studenter (i gjennomsnitt 35 år ved opptak), videre er det en overvekt av kvinner blant

realkompetansestudentene (i gjennomsnitt 70 prosent) og en overvekt av studenter ved helse- og sosialfag (sykepleier, etc.) (Helland og Opheim 2004).

Andre hypoteser berører forhold det er vanskeligere å undersøke (direkte eller indirekte) med bruk av Lånekassens registre, og som forutsetter bruk av supplerende datakilder. Dette gjelder blant annet i hvilken grad veksten i antall støttemottakere og omfanget av utbetalt støtte innebærer en utdanningseffekt i tråd med målene, gjennom bedre gjennomstrømning i høyere utdanning. Endringer i regelverket i Lånekassen kan på den ene siden ha medført en tilstrømning av nye grupper av elever og studenter til utdanningssystemet, altså en reell utdanningseffekt i form av økt rekruttering. På den andre siden kan veksten også skyldes at flere de som allerede er i utdanningssystemet, velger å benytte seg av studiestøtten. Dersom veksten først og fremst skyldes at flere av de som allerede er i utdanningssystemet velger å søke om støtte, kan dette likevel også ha en utdanningseffekt, i form av økt studieintensitet. Det kan være at veksten i antallet støttemottakere medfører at flere fullfører utdanningen sin på normert tid, noe som vil medføre en økt effektivisering av utdanningssystemet.

Aktuelle problemstillinger her kan omfatte:

- I hvilken grad skyldes veksten i antall støttemottakere en tilstrømning av nye grupper av elever og studenter til utdanningssystemet, og i hvilken grad skyldes veksten at flere av de som tar støtteberettiget utdanning, søker om støtte – altså en høyere tetthet av støttemottakere?
- I hvilken grad har endringene i Lånekassen medført utilsiktede konsekvenser ved at økningen ikke kan knyttes til en utdanningseffekt men derimot alternativ bruk av studiestøtten fra Lånekassen? (vi tenker her f.eks. på at bortfall av inntektsgrensen kan ha medført at flere tar opp maksimalt støttebeløp selv om inntekten overstiger grensene for å få tildelt stipend.)
- I hvilken grad kan veksten i antall støttemottakere ses i sammenheng med en økt effektivisering av utdanningssystemet?

Å undersøke i hvilken grad endringene i Lånekassen har hatt de ønskede effekter i form av å ha stimulert til økt studieintensitet og raskere gjennomstrømning i utdanningssystemet, vil imidlertid kreve data som følger studentene over lengre tid, gjennom hele studieløpet. Det gjøres ikke her, og foreløpig er det for tidlig, men slike undersøkelser bør gjennomføres så snart data er tilgjengelig. Å avdekke uønsket bruk av studiestøtten eller eventuelle utilsiktede konsekvenser av endringer i støttesystemet, er vanskelig ved bruk av registerdata. Likevel vil en undersøkelse av opptak av studiestøtte i forhold til støttemottakernes inntekt, kunne gi viktig informasjon om bruk av støttesystemet.

3.3 Konvertering av lån til stipend

En sentral endring i Lånekassens regelverk er innføringen av reglene om konvertering av (deler av) lån til stipend, avhengig av studieprogresjon, det vil si studiepoeng. Regler om progresjonsavhengig støtte er innført i en rekke land, men dette er nytt i Norge. Å undersøke effekten av denne endringen i Lånekassens støttesystem er derfor av særlig interesse. Men hvilke forskjeller kan vi forvente å finne mellom ulike grupper av studenter?

I utgangspunktet er reglene om konvertering innført ut i fra et ønske om å øke progresjonen i utdanningssystemet, ved å belønne støttmottakere med normal studieprogresjon og «straffe» støttmottakere som ikke fullfører den utdanningen de har fått støtte til å fullføre, eller ikke følger normal progresjon. Studentgrupper med høy studieintensitet vil altså i større grad konvertere lån til stipend sammenlignet med studenter med lav studieintensitet. Gjennom Lånekassens data har vi ikke noe direkte mål på studieintensitet. Fra andre undersøkelser vet vi imidlertid at ulike studier eller studentgrupper er kjennetegnet ved ulik grad av studieintensitet. Dette omtales nedenfor. En måte å undersøke forholdet mellom konvertering av lån til stipend og studieintensitet, kan være å undersøke i hvilken grad omfanget av konvertering varierer mellom ulike studentgrupper. Dette drøftes i de neste avsnittene.

3.3.1 Forholdet mellom konverteringsreglene og studieintensitet

Et uttrykk for studieintensitet kan være å sammenligne utdanninger med høye opptakskrav med utdanninger der de fleste søkere blir tatt opp. Vi kan forvente at studenter som har blitt tatt opp til utdanninger med høye opptakskrav har gode karakterer noe som gjerne har sammenheng med høy studieintensitet. For å undersøke dette, må vi sammenligne andeler konvertert støtte blant studenter ved studier med høye og lave opptakskrav. Er det slik at studenter ved utdanninger med høye opptakskrav i større grad konverterer lån til stipend sammenlignet med studenter ved utdanninger med lave opptakskrav?

Et annet uttrykk for studieintensitet kan være å sammenligne utdanninger med høy grad av strukturering og/eller mye obligatorisk undervisning og eksamener med utdanninger som er mer åpne og der studentene selv må ta ansvar for egen læring. Et slikt uttrykk for studieintensitet tar dermed utgangspunkt i at studieintensitet ikke nødvendigvis er et personlig kjennetegn ved studenten, men at også kjennetegn ved utdanningen kan ha betydning for studieintensitet. Har studenter ved utdanninger med høy grad av strukturering en høyere grad av konvertering av lån til stipend sammenlignet med studenter ved mer åpne

utdanninger? Vi kommer tilbake til gruppering av ulike utdanninger i slutten av kapitlet.

Om man studerer fulltid eller deltid kan også være et uttrykk for studieintensitet. En deltidsstudent har selvsagt lavere studieintensitet enn en fulltidsstudent, men dette trenger ikke ha betydning for hvor mye av støtten man konverterer fra lån til stipend. Ettersom de som har søkt støtte til deltidsstudier har lavere maksimalsatser for støtte enn fulltidsstudenter, vil denne gruppen i gjennomsnitt motta mindre støtte enn fulltidsstudentene. Det kan likevel være at frafall og forsinkelser er vanligere blant deltidsstudenter ettersom denne gruppen ofte også er opptatt med andre aktiviteter enn studier (jobb, familie, etc.) enn fulltidsstudentene. Det kan være at deltidsstudentene er en mer sammensatt gruppe med hensyn til studiemotivasjon og studieintensitet enn fulltidsstudentene. Et annet forhold, er at en del deltidsstudier går over flere semestre før studentene avlegger eksamen. Det kan dermed være at registreringen av studiepoeng for deltidsstudentene er mer forsinket enn for fulltidsstudentene, og at denne gruppen derfor tilsynelatende konverterer en lavere andel av støtten.

Men studieintensitet kan også undersøkes mer indirekte. Tidligere undersøkelser av studieinnsats og trivsel kan tyde på at studenter som har flyttet for å studere, det vi kan kalle mobile studenter, er mer motivert for studiet og har en høyere studieintensitet enn studenter som studerer på hjemstedet (lokale eller stabile studenter). Å flytte fra hjemstedet for å studere kan innebære både en større økonomisk og sosial kostnad enn å bli boende på hjemstedet. De mobile studentene kan dermed forventes å ha høyere studieintensitet enn de lokale både som følge av at de har satset mer, og som følge av at de har en høyere studiemotivasjon sammenlignet med lokale studenter. Ved bruk av Lånekassens registre kan vi sammenligne andeler som konverterer lån til stipend blant mobile og lokale studenter.

På den annen side, er det ikke sikkert at studenter som tar utdanning i utlandet har en høyere grad av konvertering sammenlignet med «innenlandske» studenter. Dette trenger ikke å ha sammenheng med studieintensitet, men kan være et uttrykk for forsinkelser i rapporteringen av fullførte studiepoeng fra læresteder i utlandet.

Dersom vi antar at økonomisk innsats har betydning for studieintensitet, kunne vi også forvente at studenter ved private læresteder har høyere studieintensitet enn studenter ved offentlige læresteder, ettersom private læresteder har høyere studieavgifter. Kan det være at studenter ved private læresteder konverterer en høyere andel av lån til stipend sammenlignet med studenter ved offentlige lære-

steder? Ved bruk av Lånekassens registre kan vi sammenligne andeler som konverterer lån til stipend blant studenter ved private og offentlige læresteder.

Et annet forhold som kan virke inn på studieintensitet, kan være erfaring med studiesituasjonen. Det kan være at studenter som har lite erfaring med studiesituasjonen har lavere studieintensitet og lavere progresjon enn de som har studert en tid. Men hvordan vet vi hvem som har mye og lite erfaring fra studiesituasjonen? Et uttrykk for dette kan være alder. Eldre studenter har trolig mer erfaring fra studiesituasjonen enn yngre studenter. Men dette gjelder ikke nødvendigvis for alle grupper av støttemottakere. Blant støttemottakere på videregående nivå har kanskje ikke erfaring samme betydning som i høyere utdanning, og det er dermed mindre grunn til å forvente en sammenheng mellom alder og studieintensitet blant støttemottakere på videregående nivå. Alder kan også ha motsatt betydning: Eldre studenter kan i større grad enn yngre ha familieforpliktelser som medfører redusert studieintensitet. Det kan med andre være slik at studieintensiteten øker med stigende alder, får så å synke igjen blant de eldste studentene.

Erfaring med studiesituasjonen kan også undersøkes ved å se på studievalg. Studier som ex.phil. og ex.fac. er vanligvis innføringsstudier som tas i begynnelsen av en universitetsutdanning. Ex.phil. og ex.fac.-studenter kan med andre ord regnes som begynnerstudenter. I tråd med hypotesen om at studenter som har lite erfaring med studiesituasjonen, har lavere studieintensitet og lavere progresjon, skulle vi dermed forvente at ex.phil. og ex.fac.-studenter i mindre grad konverterer lån til stipend enn andre.

Et argument mot å innføre progresjonsavhengige stipend, har vært at dette kan medføre at studiestøtten får en høyere risikoprofil. Studenter (eller potensielle studenter) kan oppleve at konverteringsregelen øker risikoen ved å ta opp lån for å finansiere utdanningen. Dette kan i beste fall medføre at studenter med generell høy motvilje mot å ta opp studielån, øker studieintensiteten for å sikre at lånet blir konvertert til stipend. Men endringene kan også medføre at denne gruppen studenter velger å ikke ta utdanning, ta en kortere utdanning, eller å ikke ta opp (eller redusere opptaket av) studielån. Et spørsmål i denne sammenheng er hva som har betydning for om man har høy eller lav motvilje mot å ta opp studielån. Er det noen studentgrupper som har høyere motvilje enn andre? Tidligere studier kan tyde på at kvinner generelt synes å ha en høyere motvilje mot å ta opp studielån enn menn, og tar opp lavere lån selv når man sammenligner studenter på samme utdanning. Også innenfor andre områder synes menn generelt å være mer risikovillige enn kvinner. Men er det også slik at kvinner i større grad konverterer lån til stipend enn menn? Gjelder i så fall dette

blant studenter innenfor samme utdanning, eller må eventuelle kjønnsforskjeller ses i sammenheng med ulike utdanningsvalg mellom kvinner og menn?

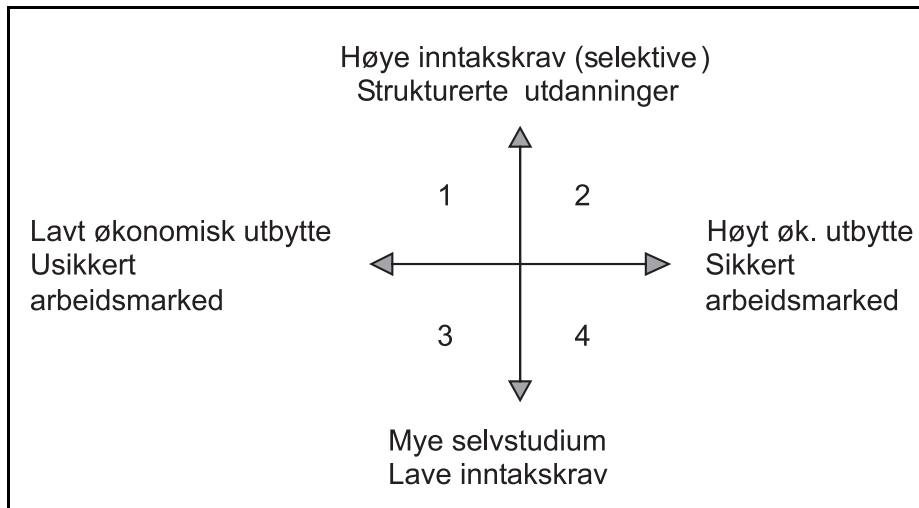
For øvrig kan hypoteser knyttet til risikoprofil og låneaversjon også ses i sammenheng med studentenes sosiale bakgrunn. Studenter med høy sosial bakgrunn tar opp mer studielån enn studenter med lav sosial bakgrunn, selv om de tar samme utdanning, noe som kan ha sammenheng med at studenter med høy sosial bakgrunn har lavere motvilje mot å ta opp studielån (Opheim 2002). Men dette kan vi ikke undersøke i denne omgang, fordi slike data mangler.

3.3.2 Kjennetegn ved ulike utdanninger

Som tidligere nevnt kan det være at kjennetegn ved utdanningen har betydning for studieprogresjon og dermed for hvor mye av det progresjonsavhengige stipendet som blir konvertert fra lån til stipend. En hypotese kan være at studenter ved utdanninger med høye opptakskrav og høy grad av struktur (som f.eks. medisin og sivilingeniør) har høyere studieintensitet og dermed høyere studieprogresjon enn studenter ved studier som kjennetegnes ved:

- Lite fast struktur (lite obligatorisk fremmøte, mye selvstudium)
- Høy strykprosent
- Høyt frafall
- Lave opptakskrav
- Lavt økonomisk utbytte (gir generelt lave lønninger på arbeidsmarkedet)
- Leder til yrker med høy arbeidsledighet/usikkert arbeidsmarked

En framgangsmåte for å undersøke om noen av disse forholdene har betydning for 1) støtteatferd og 2) konvertering, er å forsøke å gruppere utdanningene etter noen av disse forholdene. I figur 3.1 er det satt opp to akser. Kjennetegn ved utdanningene er plassert ved hver av de fire ytterpunktene. Den vertikale akse beskriver kjennetegn ved selve utdanningen, mens den horisontale akse uttrykker kjennetegn ved det arbeidsmarkedet som utdanningen vanligvis leder mot.



Figur 3.1 Forskjeller mellom utdanninger som har sammenheng med kjennetegn ved utdanningen og kjennetegn ved arbeidsmarkedet

Samordnet opptak gir en oversikt over opptakskrav ved ulike utdanninger for hvert undervisningsår. For en del utdanninger, varierer opptakskravene mellom de ulike lærestedene, mens enkelte utdanninger har enten høye eller lave opptakskrav ved alle tilgjengelige læresteder (Samordnet opptak 2002). Informasjon om arbeidsmarkedet for de nyutdannede, kan blant annet fås gjennom Kandidatundersøkelsene, som nesten årlig gjennomføres ved NIFU STEP. Kandidatundersøkelsene gir informasjon om arbeidsledighetsnivået, og hvor lett eller vanskelig det er å få arbeid i samsvar med utdanningen, blant nyutdannede kandidater fra ulike utdanninger.

Journaliststudiet er et eksempel på en utdanning med generelt høye opptakskrav. Samtidig er dette et studium som er relativt strukturert, med mye obligatorisk undervisning. Arbeidsmarkedet for nyutdannede journalister har derimot vært usikkert de senere årene, med relativ høy ledighet og der tilbudene i hovedsak er midlertidige stillinger og ikke faste ansettelser. I forhold til figur 3.1, kan journaliststudiet dermed plasseres i felt 1. Medisinstudiet, sykepleierstudiet og også andre helsefagsutdanninger som fysioterapi er også utdanninger med høye opptakskrav og høy grad av struktur. Når det gjelder arbeidsmarkedet, har leger og sykepleiere generelt hatt det relativt lett å komme i relevant jobb etter fullførte studier. De kan dermed plasseres i felt 2 i figur 3.1. For fysioterapeutene har arbeidsmarkedet blitt vanskeligere de senere årene, slik at denne gruppen trolig i større grad kan plasseres sammen med journalistene. Blant

utdanninger med relativt lave opptakskrav finner vi blant annet en del humaniora-, og samfunnsfag. Dette er også studier med relativt lite struktur og obligatorisk undervisning (selv om en del har endret seg etter innføring av Kvalitätsreformen). Også jus er en utdanning som kjennetegnes ved relativt mye selvstudium og lite obligatorisk undervisning. I forhold til arbeidsmarkedet i den perioden vi her ser på, har de nyutdannede juristene hatt lettere tilgang på relevant arbeid enn humanistene og samfunnsviterne (NIFU STEP 2004). Juristene har også generelt oppnådd høyere lønn enn humanistene og samfunnsviterne, slik sett kan humanistene og samfunnsviterne plasseres i felt 3, mens juristene kan plasseres i felt 4.

Forskjeller mellom ulike utdanninger, samt de andre problemstillingene som er tatt opp i dette kapitlet vil bli nærmere fulgt opp i kapittel 5.

4 Endringer i antall støttemottakere i Lånekassen

Lånekassen har i de siste årene registrert en kraftig vekst i antall kunder som mottar støtte av Lånekassen. Men har veksten vært jevnt fordelt i alle grupper av støttemottakere eller er det enkelte grupper som har hatt en sterkere vekst enn andre? I hvilken grad kan veksten relateres til omleggingen av Lånekassens regelverk og i hvilken grad kan veksten ha sammenheng med andre forhold? Dette er sentrale spørsmål i dette kapitlet. Spørsmålene vil belyses ved å undersøke antall og endring i ulike grupper av støttemottakere i løpet av perioden 2001–02 til 2003–04.

Kapitlet starter med å gi en oversikt over endringer i det totale antallet støttemottakere, for deretter å dele disse opp i forskjellige grupper. Vi sammenligner endring over tid blant elever og studenter i videregående og høyere utdanning hver for seg. I tillegg sammenlignes støttemottakere i ulike aldersgrupper, læresteder, fagretninger, privat/offentlig utdanning, og heltids- og deltidsutdanning. Deretter ser vi på antallet støttemottakere ved folkehøyskolene. I slutten av kapitlet sammenlignes antallet støttemottakere i Norge med antallet støttemottakere i utlandet i løpet av perioden.

Antallet støttemottakere ses i forhold til antallet i støtteberettiget utdanning, og antallet som søker støtte. Dette er for å undersøke hvor mange av de «potensielle støttemottakerne», det vil si antall som er i støtteberettiget utdanning, som faktisk søker om støtte i Lånekassen, og hvor mange av støttesøkerne som får innvilget søknaden og mottar støtte av Lånekassen. Ved å sammenligne endring over tid undersøkes dermed både hvilke grupper som har hatt sterkere vekst i løpet av perioden, men også om veksten i de ulike gruppene har sammenheng med at flere er i støtteberettiget utdanning eller om veksten skyldes at flere av de som tar utdanning, søker om støtte i Lånekassen.

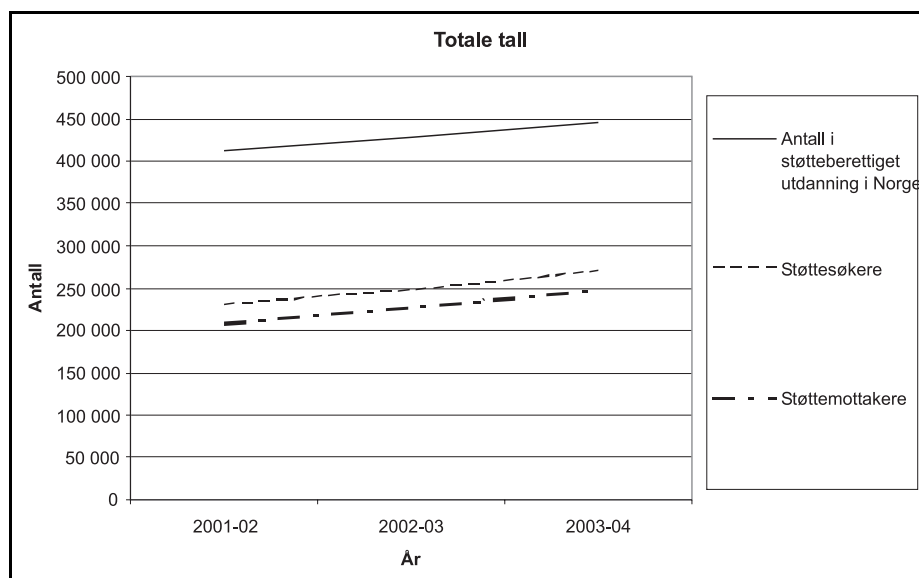
4.1 Utvikling i Norge i perioden 2001–2004

Tabell 4.1 viser det totale antallet elever og studenter i støtteberettiget utdanning, både på videregående og høyere nivå, i de tre undervisningsårene 2001–02, 2002–03 og 2003–04. Tabellen viser også antallet støttesøkere og støttemottakere i den samme perioden.¹

Tabell 4.1 Antall elever og studenter, støttesøkere og støttlemottakere i støtteberettiget utdanning i Norge. Undervisningsårene 2001–02, 2002–03 og 2003–04.

	Antall			Endring i prosent	
	2001–02	2002–03	2003–04	Fra 2001–02 til 2002–03	Fra 2002–03 til 2003–04
Antall i støtteberettiget utdanning i Norge	411 854	429 595	444 912	4,3	3,6
Støttesøkere	230 641	247 889	269 126	7,5	8,6
Støttlemottakere	207 366	226 746	246 950	9,3	8,9

Av tabell 4.1 ser vi at det i de to siste årene har vært en markert vekst både i antall i støtteberettiget utdanning, antall støttesøkere og antall støttlemottakere. Veksten illustreres også i figur 4.1.



Figur 4.1 Antall elever og studenter, støttesøkere og støttlemottakere ved læresteder i Norge. Undervisningsårene 2001–02, 2002–03 og 2003–04

1 Antall i støtteberettiget utdanning i Norge er basert på tall fra Statistisk sentralbyrå (SSB) og inkluderer voksne i opplæringstilbud tilpasset voksne, studenter i teknisk fagskole, deltakere på arbeidsmarkedskurs, elever i annen videregående utdanning og deltakere på forkurs for ingeniørhøgskole. Alle tall fra SSB er per 01.10. Støttlemottakere som studerer i utlandet er utelatt.

Antall i støtteberettiget utdanning økte med om lag 33 000 personer i perioden fra 2001–02 til 2003–04. I samme periode økte antallet støttesøkere med om lag 38 500, mens antallet støttlemottakere økte med cirka 39 500. Økningen i antallet støttesøkere og støttlemottakere, har altså vært større enn økningen i antallet i støtteberettiget utdanning. Det vil si at økningen i antallet støttlemottakere ikke bare må ses i sammenheng med at det har vært en økning i antallet studenter og elever, men også at det har vært en økning i andelen som søker støtte i Lånekassen. Dette kan illustreres ved å se på forholdet mellom antallet som søker støtte og antallet som er i utdanning, og forholdet mellom antallet som søker støtte og antallet som mottar støtte slik som det er gjort i tabell 4.2. Beregningene i tabell 4.2 er basert på tallene i tabell 4.1.

Tabell 4.2 Forholdet mellom antall i støtteberettiget utdanning, støttesøkere og støttlemottakere. Beregnet ut i fra tabell 4.1

	2001–02	2002–03	2003–04
Støttesøkere/antall i utdanning	56,0	57,7	60,5
Støttlemottakere/støttesøkere	89,9	91,5	91,8

Tabell 4.2 viser at andelen av personer i støtteberettiget utdanning som søker om støtte fra Lånekassen, var 56 prosent i 2001–2002 og nærmere 61 prosent i undervisningsåret 2003–04. Andelen av støttesøkerne som får innvilget søknaden og mottar støtte, steg fra 90 prosent i 2001–2002, til 92 prosent i 2003–04. I løpet av perioden har det altså både vært en økning i andelen elever og studenter i støtteberettiget utdanning som velger å søke om støtte i Lånekassen, og det har vært en økning i andelen støttesøkere som får innvilget søknaden. Veksten i antall støttlemottakere i Lånekassen, skyldes med andre ord kun delvis en økning i antall i støtteberettiget utdanning. Økningen i antall støttesøkere og støttlemottakere må også ses i sammenheng med at flere av de som er i utdanning, søker om støtte fra Lånekassen.

Ovenfor har man sett på utviklingen for både elever og lærlinger i videregående utdanning og studenter i høyere utdanning. Dette er to grupper som er svært ulike både når det gjelder regler for tildeling av støtte i Lånekassen (se kapittel 2 om regelverket) og i samfunnet generelt. Videre i kapitlet vil vi derfor undersøke utviklingen i disse to gruppene hver for seg, og vi begynner med å se nærmere på ulike grupper av elever og lærlinger i utdanning på videregående nivå.

4.2 Utvikling på videregående nivå i Norge

Støtttemottakere på videregående nivå omfatter både elever og lærlinger i ordinær videregående opplæring, og andre grupper av elever i utdanning på videregående nivå. Etter Kvalitetsreformen gjelder imidlertid ulike regler for støtte for disse to gruppene. Mens alder (over og under 19 år) tidligere utgjorde hovedskillet i støtteregele, går hovedskillet i dag mellom de som er i rettighetsbasert videregående opplæring (jf opplæringslova § 3 – 1) og andre som er i utdanning på videregående nivå. Dette innebærer blant annet at elever i rettighetsbasert videregående opplæring (rettighetslevener) får støtten behovsprøvd etter foreldrenes inntekt og formue, mens andre elever i utdanning på videregående nivå får støtten behovsprøvd etter egen inntekt og formue, på samme måte som studenter i høyere utdanning (se kapittel 2).

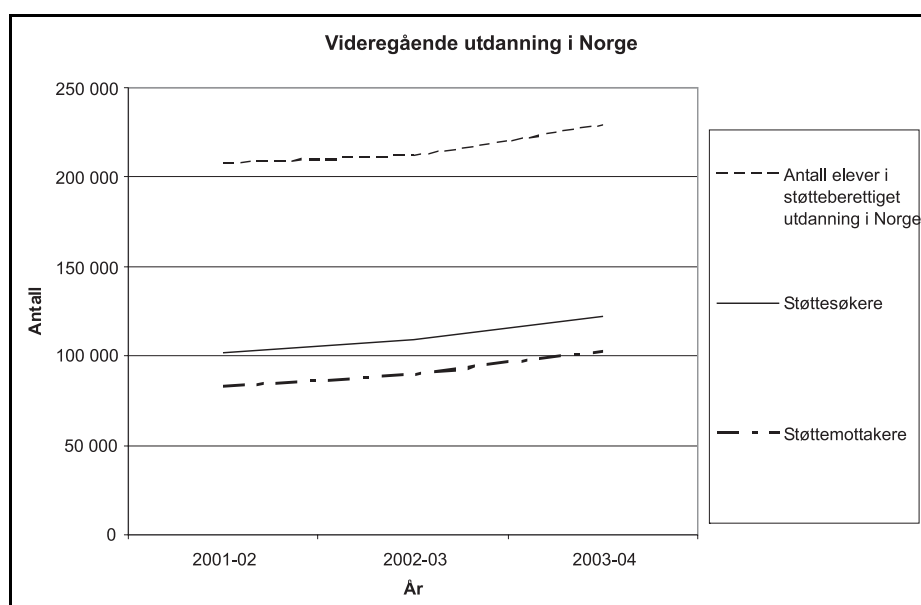
Vi begynner denne delen av kapitlet med å se på antall elever og antall støttesøkere og støtttemottakere blant alle som tar utdanning på videregående nivå. Deretter ser vi nærmere på mindre undergrupper av alle som er i utdanning på videregående nivå. Først ser vi nærmere på de som er i rettighetsbasert videregående opplæring. Denne gruppen ble først skilt ut som egen gruppe i Lånekassens dataregister i undervisningsåret 2002–03, vi ser her derfor kun på perioden 2002–2004. Deretter skiller vi mellom elever i ulike aldergrupper (særlig over og under 19 år), elever i heltids- og deltidsstudier, ulike studieretninger (allmennfag, yrkesfag og lærlinger), offentlige og private læresteder i Norge. Tabell 4.3 viser utviklingen i det samlede antall elever, antall støttesøkere og støtttemottakere i utdanning på videregående nivå.²

Tabell 4.3 Antall elever, støttesøkere og støtttemottakere i støtteberettiget utdanning på videregående nivå i Norge. Undervisningsårene 2001–02, 2002–03 og 2003–04.

	Antall			Endring i prosent	
	2001–02	2002–03	2003–04	Fra 2001–02 til 2002–03	Fra 2002–03 til 2003–04
Elever i utdanning på videregående nivå	208 530	211 462	229 101	1,4	8,3
Støttesøkere	102 196	108 974	122 358	6,6	12,3
Støtttemottakere	82 761	89 975	102 597	8,7	14,0

² Basert på tall fra SSB. Elever i videregående skoler består av elever og lærlinger under Opplæringslova inkludert voksne i opplæringsstilbud tilpasset voksne, studenter i teknisk fagskole, deltakere på arbeidsmarkedskurs, elever i annen videregående utdanning og deltakere på forkurs for ingeniørhøyskole. Elever på folkehøyskole er ikke inkludert.

Tabell 4.3 viser at antallet elever i utdanning på videregående nivå, har steget med 20 571 personer i løpet av perioden 2001 – 02 til 2003 – 04. Hoveddelen av denne veksten har skjedd i siste del av perioden, fra 2002 – 03 til 2003 – 04. I løpet av den hele perioden har antallet støttesøkere steget med 20 162 og antallet støttemottakere steget med 19 836 personer. Den samlede økningen i antallet elever, støttesøkere og støttemottakere har altså vært relativt likt i løpet av denne perioden. Målt i prosentvis vekst, utgjør likevel veksten i antallet støttemottakere en større prosentvis vekst sammenlignet med veksten i antallet elever, ettersom det kun er en del av elevene i utdanning på videregående nivå som mottar støtte fra Lånekassen. Figur 4.2 illustrerer veksten i antallet elever, støttesøkere og støttemottakere på videregående nivå.



Figur 4.2 Antall elever, støttesøkere og støttemottakere i utdanning på videregående nivå i Norge. Undervisningsårene 2001 – 02, 2002 – 03 og 2003 – 04.

En sammenligning av tabell 4.1 og 4.3 viser at antallet elever i utdanning på videregående nivå utgjør om lag halvparten av det totale antall elever og studenter i støtteberettiget utdanning. Veksten i antallet støttemottakere på videregående nivå utgjør om lag halvparten av den totale veksten i antallet støttemottakere i løpet av perioden 2001 – 2004.

På samme måte som i tabell 4.2, viser tabell 4.4 andelene som søker støtte i forhold til det totale antallet elever i støtteberettiget utdanning, samt andelen støttemottakere av de som søker støtte i Lånekassen.

Tabell 4.4 viser at andelen av elever i videregående utdanning som søker støtte i Lånekassen var 49 prosent i undervisningsåret 2001–02 og 53 prosent i 2003–04. Andelen som mottok støtte av de som søkte, steg fra 81 prosent i 2001–02 til 84 prosent i 2003–04. Sammenlignet med andelene for den samlede gruppen støttemottakere som vi så i tabell 4.2, er andelen elever i videregående utdanning som søker støtte i Lånekassen, betydelig lavere enn for den samlede gruppen støttemottakere. Også andelen som får innvilget søknaden er lavere blant elever i videregående utdanning. Det er naturlig å se dette i sammenheng med at hovedparten av elevene videregående opplæring får støtte etter Kapittel II. Dermed blir støtten behovsprøvd i forhold til foreldrenes inntekt og formue før støtten (eventuelt) blir tildelt. Dette medfører trolig både at mange av de som vet at de ikke vil få innvilget søknaden, velger å ikke søke, og i tillegg er det en relativt stor andel som får avslag på søknaden blant de som søker om støtte. Andelen av elever i videregående utdanning som søker støtte steg relativt kraftig i 2002–03 og 2003–04. Også andelen av de som søker støtte og får innvilget søknaden er stigende.

Tabell 4.4 Forholdet mellom antall i utdanning, støttesøkere og støttemottakere i videregående utdanning. Beregnet ut i fra tabell 4.3

	2001–02	2002–03	2003–04
Støttesøkere/antall i utdanning	49,0	51,5	53,4
Støttemottakere/støttesøkere	81,0	82,6	83,8

4.2.1 Elever i ordinær videregående opplæring (rettighets elever)

Tabell 4.5 viser utviklingen i antall elever, antall støttesøkere og støttlemottakere i ordinær videregående opplæring (det vil si blant rettighets elevene).³

Tabell 4.5 Antall elever, støttesøkere og støttlemottakere i ordinær videregående opplæring (rettighets elever) i Norge. Undervisningsårene 2001 – 02, 2002 – 03 og 2003 – 04.

	Antall			Endring i prosent	
	2001 – 02	2002 – 03	2003 – 04	Fra 2001 – 02 til 2002 – 03	Fra 2002 – 03 til 2003 – 04
Antall rettighets elever i videregående opplæring	168 287	177 774	5,6	1,4	8,3
Støttesøkere	82 106	90 997	10,8	6,6	12,3
Støttlemottakere	64 007	72 321	13,0	8,7	14,0

Tabell 4.5 viser at antallet rettighets elever var i overkant av 168 000 i 2002 – 03, mens det i 2003 – 04 hadde steget til nærmere 178 000. Antallet støttesøkere og støttlemottakere steg i samme periode med henholdsvis 8900 og 8300. Dette utgjorde en prosentvis vekst på 11 og 13 prosent. Sammenholder man tabell 4.4 og 4.5 ser man at hovedparten av de som tar utdanning på videregående nivå er elever i ordinær videregående utdanning. Tabellene viser også at veksten på videregående nivå i 2003 – 04 har vært noe svakere blant elever i ordinær videregående opplæring enn blant elever i annen videregående opplæring.

Tabell 4.6 Forholdet mellom antall i utdanning, støttesøkere og støttlemottakere blant rettighets elevene. Beregnet ut i fra tabell 4.5.

	2002 – 03	2003 – 04
Støttesøkere/antall i utdanning	48,8	51,2
Støttlemottakere/støttesøkere	78,0	79,5

Tabell 4.6 viser andelen støttesøkere og støttlemottakere blant rettighets elevene. Andelen som søker støtte i Lånekassen har steget fra 49 til 51 prosent i perioden fra 2002 – 03 til 2003 – 04, mens andelen som mottar støtte steg fra 78 til nærmere 80 prosent i samme periode. Hvis man sammenligner rettighets elever med alle i utdanning på videregående nivå, ser man at det er en noe lavere andel av rettighets elevene som søker om støtte i Lånekassen. Det er også en noe lavere andel av støttesøkerne som får innvilget søknaden om støtte. Dette må ses i

³ Basert på tall fra SSB.

sammenheng med at behovsprøvingen for denne gruppen skjer i forkant av tildelingen.

Før undervisningsåret 2002–03, var altså regelverket for tildeling av støtte til elever i videregående opplæring annerledes, og hovedskillet i regelverket gikk mellom støttmottakere som var over eller under 19 år (se kapittel 2). I tabell 4.7 vises utviklingen i antall elever, antall støttesøkere og støttmottakere i disse to gruppene i perioden 2001–2004.

4.2.2 Elever over og under 19 år

Tabell 4.7 viser utviklingen i antall elever, antall støttesøkere og støttmottakere blant elever i utdanning på videregående nivå, over og under 19 år.

Tabell 4.7 Antall, støttesøkere og støttmottakere i videregående opplæring etter alder. Undervisningsårene 2001–02, 2002–03 og 2003–04.

	Antall			Endring i prosent	
	2001–02	2002–03	2003–04	Fra 2001–02 til 2002–03	Fra 2002–03 til 2003–04
18 år og yngre					
Antall i utdanning	142 386	145 567	150 686	2,2	3,5
Støttesøkere	70 583	73 822	80 304	4,6	8,8
Støttmottakere	55 687	57 604	63 242	3,4	9,8
19 år og eldre					
Antall i utdanning	66 144	65 895	78 415	-0,4	19,0
Støttesøkere	31 613	35 152	42 054	11,2	19,6
Støttmottakere	27 074	32 371	39 355	19,6	21,6

Av tabell 4.7 framgår det at hovedparten av elevene i videregående opplæring er 18 år eller yngre. Tabellen viser også at de to aldergruppene har hatt en relativt forskjellig utvikling i løpet av perioden. Mens antallet elever 18 år eller yngre økte med 2 prosent mellom 2001–02 og 2002–03, og med 4 prosent mellom 2002–03 og 2003–04, har økningen i antallet elever 19 år og eldre kun skjedd i løpet av det siste undervisningsåret. Fra 2002–03 til 2003–04 steg antallet elever over 19 år i videregående utdanning med 19 prosent. Økningen i antallet støttesøkere og støttmottakere har vært enda større. I løpet av tre års perioden har det vært en økning på 12 281 støttmottakere, antallet økte med 20 prosent mellom 2001–02 og 2002–03, og med 22 prosent mellom 2002–03 og 2003–04. Omregnet til samlet vekst for hele perioden, tilsvarer dette en vekst på 45 prosent. Veksten blant støttmottakere som er 18 eller yngre har vært betydelig lavere, selv om det også i denne gruppen har vært en kraftigere vekst i antallet

støttemottakere sammenlignet med antallet elever i støtteberettiget utdanning. Antallet støttemottakere 18 eller yngre har økt med 7 555, noe som tilsvarer en vekst på 14 prosent i løpet av hele perioden.

Det virker rimelig å se den kraftige økningen av støttemottakere over 19 år i sammenheng med endringene i Lånekassens regelverk i løpet av denne perioden. Etter omleggingen i Lånekassen får en større andel av elevene over 19 år behandlet søknaden etter Kapittel III, noe som innebærer at de mottar støtte etter samme regler som studenter i høyere utdanning, og uavhengig av foreldrenes inntekt og formue. Veksten i støttemottakere over 19 år utgjør om lag 61 prosent av den totale veksten blant støttemottakere i videregående opplæring. Tabell 4.8 viser hvordan andelen støttesøkere og støttemottakere under og over 19 år har endret seg i løpet av perioden.

Tabell 4.8 Forholdet mellom antall i utdanning, støttesøkere og støttemottakere i videregående utdanning etter alder. Beregnet ut i fra tabell 4.7.

	2001 – 02	2002 – 03	2003 – 04
18 år og yngre			
Støttesøkere/antall i utdanning	49,6	50,7	53,3
Støttemottakere/støttesøkere	78,9	78,0	78,8
19 år og eldre			
Støttesøkere/antall i utdanning	47,8	53,3	53,6
Støttemottakere/støttesøkere	85,6	92,1	93,6

Tabell 4.8 viser hvordan andelen som søker støtte har steget både blant elever over og under 19 år i løpet av perioden. I undervisningsåret 2001 – 02 søkte om lag 50 prosent av elevene 18 år og yngre om støtte i Lånekassen, og 79 prosent av de som søkte fikk innvilget søknaden og mottok støtte. I 2003 – 04 hadde andelen støttesøkere steget til 53 prosent, mens fortsatt var det 79 prosent av søknadene som ble innvilget. Blant elevene over 19 år var andelen som søkte om støtte i 2001 – 02 48 prosent. Denne andelen hadde steget til 53 prosent året etter og steg ytterligere litt, til 54 prosent i 2003 – 04. Som sett i tabell 4.7, steg samtidig antallet elever i videregående utdanning over 19 år kraftig fra 2002 – 03 til 2003 – 04. Likevel har altså veksten i antall støttesøkere vært enda større enn veksten i antallet elever, slik at andelen støttesøkere steg også i dette undervisningsåret. Andelen av elevene over 19 år som fikk innvilget søknaden, steg også i løpet av perioden, fra 86 prosent fra 2002 – 03 til 94 prosent i 2003 – 04.

4.2.3 Elever i heltids- og deltidsstudier

I tabell 4.9 skiller det mellom støttemottakere i videregående utdanning i ulike aldersgrupper og mellom elever i heltids- og deltidsstudier.

Tabell 4.9 Støttemottakere i videregående utdanning etter alder og om de har fått støtte til heltids- eller deltidsstudier. Undervisningsårene 2001 – 02, 2002 – 03 og 2003 – 04.

Alder	Antall		Endring i prosent			
	2001 – 02		Fra 2001 – 02 til 2002 – 03		Fra 2002 – 03 til 2003 – 04	
	Deltid	Heltid	Deltid	Heltid	Deltid	Heltid
15 – 18	95	55592	28,4	3,4	63,1	9,7
19 – 24	1408	18472	25,7	5,2	34,1	15,8
25 – 29	442	2968	61,1	22,0	51,8	8,4
30 – 34	281	1453	98,2	44,7	46,9	20,7
35 – 39	157	890	118,5	70,8	81,9	32,0
40 – 44	79	507	217,7	91,3	88,4	42,3
45 – 49	51	236	202,0	135,6	57,1	41,2
50 – 54	15	84	260,0	166,7	96,3	44,6
55 +	1	30	2000,0	156,7	57,1	77,9
Totalt	2529	80232	57,5	7,2	49,3	12,4

Tabell 4.9 viser at det har vært en markert en økning både blant deltidselever og heltidselever i løpet av perioden. Ser vi på den prosentvise veksten, har det vært en særlig sterk vekst i antallet støttemottakere som tar videregående opplæring på deltid. Fra 2001 – 02 til 2002 – 03 økte denne gruppen med 58 prosent, mens den økte med ytterligere 49 prosent fra 2002 – 03 til 2003 – 04. Veksten utgjør om lag 3400 elever. Målt i antall har veksten vært betydelig større blant heltidselevne, her har antallet steget med nesten 20 000 i løpet av tre års perioden.

4.2.4 Ulike studieretninger: allmennfag, yrkesfag og lærlinger

Tabellene nedenfor viser utviklingen i antall elever, antall støttesøkere og støttemottakere blant elever i allmennfaglige og yrkesfaglige studieretninger i videregående opplæring i perioden 2001 – 2004. Vi undersøker også utviklingen blant lærlingene. Tabell 4.10 viser utviklingen i antall elever, antall støttesøkere og støttemottakere blant elever i allmennfaglige studieretninger.

Tabell 4.10 Antall, støttesøkere og støttemottakere i videregående utdanning, allmennfaglige studieretninger. Undervisningsårene 2001 – 02, 2002 – 03 og 2003 – 04.

	Antall			Endring i prosent	
	2001 – 02	2002 – 03	2003 – 04	Fra 2001 – 02 til 2002 – 03	Fra 2002 – 03 til 2003 – 04
Antall i utdanning	92 706	88 806	91 449	-4,2	3,0
Støttesøkere	32 761	33 657	36 904	2,7	9,6
Støttemottakere	26 042	27 225	30 019	4,5	10,3

Tabell 4.10 viser at antallet elever i allmennfaglig utdanning sank i første del av perioden, for så å stige igjen i siste del av perioden. Samlet sett har det dermed vært en svak nedgang i antall elever i allmennfaglig utdanning i denne tre års perioden. Derimot har det vært en betydelig vekst i antallet støttesøkere og støttemottakere. Antallet støttemottakere har økt med om lag 4 000.

Støttemottakerne på allmennfag utgjør om lag en tredjedel av antallet støttemottakere på videregående nivå. Veksten i antall støttesøkere og støttemottakere på allmennfag er noe lavere enn den totale veksten på videregående nivå. Dette betyr at om lag en femtedel av økningen i antallet støttemottakere på videregående nivå har funnet sted på allmennfag.

Tabell 4.11 Forholdet mellom antall i utdanning, støttesøkere og støttemottakere i allmennfaglige studieretninger. Beregnet ut i fra tabell 4.10.

	2001 – 02	2002 – 03	2003 – 04
Støttesøkere/antall i utdanning	35,3	37,9	40,4
Støttemottakere/støttesøkere	79,5	80,1	81,3

Tabell 4.11 viser andelen støttesøkere og støttemottakere blant elever i allmennfaglige studieretninger. Andelen som søker støtte i Lånekassen har steget fra 35 til 40 prosent i perioden fra 2001 – 02 til 2003 – 04, mens andelen som mottar støtte steg med ett prosentpoeng fra 80 til 81 prosent i samme periode. Den sterke økningen i andelen støttesøkere må ses i sammenheng med at antallet på allmennfaglig videregående utdanning har falt noe, samtidig med at antallet støttesøkere har steget. Økningen i antall støttesøkere blant elever i allmennfaglige studieretninger, skyldes med andre ord ikke at antallet elever i støtteberettiget utdanning har økt.

Tabell 4.12 viser utviklingen i antall elever, antall støttesøkere og støttemottakere blant elever i yrkesfaglige studieretninger i perioden 2001 – 2004.

Tabell 4.12 Antall, støttesøkere og støttemottakere i videregående utdanning, yrkesfaglige studieretninger. Undervisningsårene 2001 – 02, 2002 – 03 og 2003 – 04.

	Antall			Endring i prosent	
	2001 – 02	2002 – 03	2003 – 04	Fra 2001 – 02 til 2002 – 03	Fra 2002 – 03 til 2003 – 04
Antall i utdanning	86 499	93 571	109 331	8,2	16,8
Støttesøkere	63 843	69 348	77 809	8,6	12,2
Støttemottakere	52 627	58 359	65 939	10,9	13,0

Tabellen viser at antallet elever i yrkesfaglig utdanning har steget kraftig i løpet av perioden 2001 – 2004. Til sammen utgjør veksten om lag 22 800 elever. Det har samtidig vært en vekst i antallet støttesøkere og støttemottakere, men denne veksten er mindre enn veksten i antallet elever. Antallet støttemottakere har økt med om lag 13 300.

En sammenligning av alle i videregående utdanning, viser at om lag to tredjedeler av økningen i antallet støttemottakerne på videregående nivå har funnet sted på yrkesfag. Dette må ses i sammenheng med at det innenfor de yrkesfaglige studieretningene også har vært en sterk vekst i antall elever.

Tabell 4.13 Forholdet mellom antall i utdanning, støttesøkere og støttemottakere i yrkesfaglige studieretninger. Beregnet ut i fra tabell 4.12.

	2001 – 02	2002 – 03	2003 – 04
Støttesøkere/antall i utdanning	73,8	74,1	71,2
Støttemottakere/støttesøkere	82,4	84,2	84,7

Av tabell 4.13 framgår det at andelen i yrkesfaglig utdanning som velger å søke støtte, faller noe i perioden, fra 74 til 71 prosent. Dette står i kontrast til utviklingen på allmennfag, der andelen som søker støtte, steg fra 35 til 40 prosent i løpet av perioden. Andelen som søker støtte er likevel betydelig høyere blant elever i yrkesfaglig utdanning enn blant elever i allmennfaglig utdanning. Økningen i antall støttemottakere på videregående yrkesfaglig utdanning må altså ses i sammenheng med at det har vært en relativt kraftig økning i antall elever i støtteberettiget yrkesfaglig utdanning, og ikke at flere av de som er i utdanning søker støtte.

Tabell 4.14 Antall, støttesøkere og støttemottakere blant lærlingene. Undervisningsårene 2001 – 02, 2002 – 03 og 2003 – 04.

	Antall			Endring i prosent	
	2001 – 02	2002 – 03	2003 – 04	Fra 2001 – 02 til 2002 – 03	Fra 2002 – 03 til 2003 – 04
Antall i utdanning	29 325	29 085	28 321	-0,8	-2,6
Støttesøkere	5 592	5 969	7 645	6,7	28,1
Støttemottakere	4 092	4 391	6 639	7,3	51,2

Tabell 4.14 viser utviklingen i antall elever, antall støttesøkere og støttemottakere blant gruppen lærlinger i perioden 2001 – 2004. Tabellen viser en svak nedgang i antall lærlinger i løpet av tre års perioden. Dette står i motsetning til utviklingen i antall elever på yrkesfag videregående, der det har vært en kraftig vekst. Derimot har det vært en kraftig vekst i antallet støttesøkere og støttemottakere blant lærlingene. Antallet støttesøkere steg fra om lag 5600 til 7600. Dette tilsvarer en vekst på 37 prosent samlet sett for hele perioden. Det meste av veksten skjedde i siste del av perioden, fra 2002 – 03 til 2003 – 04, da steg antallet støttesøkere med 28 prosent. Antall støttemottakere har også steget, fra 4000 til drøyt 6600, noe som tilsvarer en vekst på hele 62 prosent. Også her skjedde mesteparten av veksten fra 2002 – 03 til 2003 – 04, da steg antallet støttemottakere med 51 prosent. Nærmere undersøkelser viser at det er lærlinger i aldersgruppen 19 år eller eldre som utgjør hovedparten av denne økningen.

Veksten blant lærlingene er langt kraftigere enn veksten på videregående nivå sett under ett. Lærlinger som mottar støtte av Lånekassen utgjør om lag fem prosent av antallet støttemottakere på videregående nivå, men veksten blant lærlingene utgjør om lag 13 prosent av veksten på videregående nivå.

Tabell 4.15 Forholdet mellom antall i utdanning, støttesøkere og støttemottakere blant lærlingene. Beregnet ut i fra tabell 4.14.

	2001 – 02	2002 – 03	2003 – 04
Støttesøkere/antall i utdanning	19,1	20,5	27,0
Støttemottakere/støttesøkere	73,2	73,6	86,8

Av tabell 4.15 sees det at andelen lærlinger som søker støtte i Lånekassen er langt lavere enn for øvrige elever på videregående nivå. I undervisningsåret 2001 – 02 var andelen 19 prosent, mens den i 2003 – 04 hadde steget til 27 prosent. Andelen lærlinger som søker om støtte i Lånekassen steg altså med 8 prosentpoeng i løpet av 3 års perioden. Dette er en kraftigere økning enn blant elever på videregående nivå, sett under ett. Her økte andelen støttesøkere med 4

prosentpoeng, fra 49 til 53 prosent (tabell 4.4). Også andelen støttesøkere som får innvilget søknaden, har steget kraftigere blant lærlingene enn på videregående nivå generelt. Andelen av lærlingene som søkte og fikk innvilget søknaden var 73 prosent i 2001 – 02, i 2003 – 04 hadde den steget med 14 prosentpoeng til 87 prosent. Tilsvarende andel blant samtlige støttlemottakere på videregående nivå, var 81 prosent i 2001 – 02, og 84 prosent i 2003 – 04.

Det er rimelig å se økningen i andelen støttesøkere og støttlemottakere blant lærlingene i sammenheng med endringene i regelverket. Lærlingene mottar lønn mens de er under utdanning, noe som trolig medførte at mange ikke hadde rett til støtte i det tidligere regelverket i Lånekassen. Etter regelendringene i 2002 – 03, vil alle som ikke er rettighetslever, ha rett til støtte på lik linje med studenter i høyere utdanning. Denne gruppen vil ha rett til studiestipend dersom inntekten ikke overstiger bestemte grenser (se kapittel 2), og rett til studielån uansett hvor høy ens egen inntekt er. Disse regelendringene har trolig medført at flere av lærlingene nå har rett til støtte fra Lånekassen.

4.2.5 Offentlig og private skoler

Mens hovedparten av elever og lærlinger i videregående utdanning tar utdanningen ved et offentlig lærested, er det også en del som tar utdanning ved et privat lærested. Tabell 4.16 viser utviklingen i antall støttesøkere og støttlemottakere blant elever i videregående utdanning ved offentlige og private læresteder i Norge i perioden 2001 – 2004.^{4 5}

Tabell 4.16 Støttesøkere og støttlemottakere i offentlig eller privat videregående utdanning. Undervisningsårene 2001 – 02, 2002 – 03 og 2003 – 04.

Offentlig utdanning:	Antall			Endring i prosent	
	2001 – 02	2002 – 03	2003 – 04	Fra 2001 – 02 til 2002 – 03	Fra 2002 – 03 til 2003 – 04
Støttesøkere	80 275	84 653	94 492	5,5	11,6
Støttlemottakere	63 832	68 103	76 642	6,7	12,5
Privat utdanning:					
Støttesøkere	16 329	18 352	20 221	12,4	10,2
Støttlemottakere	14 837	17 481	19 316	17,8	10,5

4 Lærlinger er ikke inkludert.

5 Det har ikke vært mulig å finne sammenlignbare tall hos SSB for elever i støtteberettiget utdanning på videregående nivå fordelt på private og offentlig læresteder. I noen tilfeller er tallene over antall elever i privat videregående utdanning fra SSB, lavere enn antall støttlemottakere i Lånekassen. Dette vil dermed gi en andel støttlemottakere på over 100 prosent.

Tabell 4.16 viser at antallet støttesøkere og støttemottakere på videregående nivå har økt både ved offentlige og private skoler. Målt i prosentvis vekst, har antallet støttesøkere og støttemottakere økt mest ved de private skolene. Antallet støttemottakere økte her med 18 prosent fra 2001–02 til 2002–03 og med ytterligere 11 prosent fra 2002–03 til 2003–04. Dette utgjør en vekst på nærmere 4500 støttemottakere. Antallet støttemottakere ved offentlige skoler økte med 7 og 13 prosent i samme periode, noe som i antall utgjør en vekst på 12 810 støttemottakere.

Støttemottakere på private videregående skoler utgjorde om lag 19 prosent av alle støttemottakere i videregående utdanning i undervisningsåret 2001–02. Denne andelen hadde steget til 20 prosent i 2003–04.

4.3 Utvikling i høyere utdanning i Norge

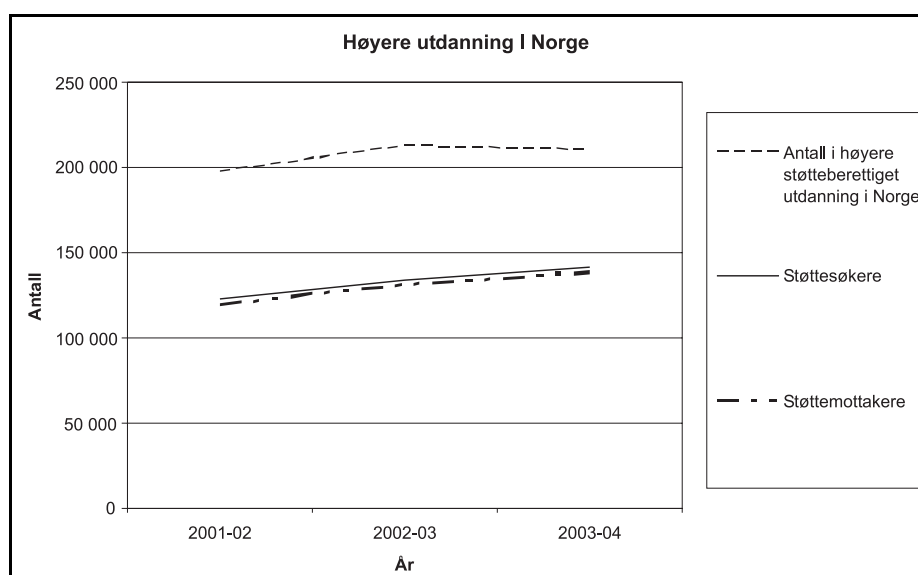
I denne delen av kapitlet ser vi altså nærmere på støttemottakere i høyere utdanning. Vi begynner denne delen av kapitlet med å se på antall studenter og antall støttesøkere og støttemottakere blant alle som tar høyere utdanning ved et lærested i Norge. Deretter ser vi nærmere på mindre undergrupper av alle som er i høyere utdanning.

Det skilles mellom studenter i heltids- og deltidsstudier, ulike aldergrupper, ulike typer lærested (universiteter og høyskoler, offentlige og private læresteder), samt ulike fagretninger. Tabell 4.17 viser utviklingen i det totale antallet studenter, støttesøkere og støttemottakere i høyere utdanning ved læresteder i Norge i perioden 2001–2004.

Om lag halvparten av elever og studenter i støtteberettiget utdanning er studenter i høyere utdanning (jamfør tabell 4.1). Andelen støttemottakere i høyere utdanning er om lag 60 prosent av det totale antall støttemottakere. Antallet studenter i støtteberettiget utdanning økte med om lag 12 000, mens antallet støttemottakere økte med om lag 19 000. Dette illustreres også i figur 4.2. Den relative veksten blant støttemottakere i høyere utdanning var noe lavere enn for det totale antall støttemottakere. Veksten i antall støttemottakere i høyere utdanning utgjør om lag 48 prosent av den totale veksten i antall støttemottakere.

Tabell 4.17 Antall studenter, støttesøkere og støttlemottakere i støtteberettiget høyere utdanning i Norge. Undervisningsårene 2001 – 02, 2002 – 03 og 2003 – 04.

	Antall			Endring i prosent	
	2001 – 02	2002 – 03	2003 – 04	Fra 2001 – 02 til 2002 – 03	Fra 2002 – 03 til 2003 – 04
Antall i høyere utdanning i Norge	197 614	212 420	209 759	7,5	-1,3
Støttesøkere	123 449	133 846	141 265	8,4	5,5
Støttlemottakere	119 731	131 724	138 886	10,0	5,4



Figur 4.3 Antall studenter, støttesøkere og støttlemottakere i høyere utdanning i Norge. Undervisningsårene 2001 – 02, 2002 – 03 og 2003 – 04

Tabell 4.18 Forholdet mellom antall i utdanning, støttesøkere og støttlemottakere i høyere utdanning i Norge. Beregnet ut i fra tabell 4.17.

	2001 – 02	2002 – 03	2003 – 04
Støttesøkere/antall i utdanning	62,5	63,0	67,3
Støttlemottakere/støttesøkere	97,0	98,4	98,3

Tabell 4.18 viser at andelen av studenter i høyere utdanning som søker støtte i Lånekassen var 63 prosent i undervisningsåret 2001 – 02 og 67 prosent i 2003 – 04. Andelen som mottok støtte av de som søkte, steg fra 97 prosent i 2001 – 02 til over 98 prosent i 2003 – 04. Sammenlignet med andelen elever i videregående utdanning (tabell 4.4) som søker støtte i Lånekassen, ser vi at andelen av studenter i høyere utdanning som søker støtte i Lånekassen, er betydelig høyere enn for elever i videregående utdanning. Også andelen som får innvilget søknaden, er betydelig høyere for søkere i høyere utdanning enn for søkere på videregående utdanning. Andelen studenter i høyere utdanning som søker støtte i Lånekassen stiger noe i tre års perioden. Veksten i andelen av studentene i høyere utdanning som velger å søke støtte i Lånekassen, er likevel nokså tilsvarende den veksten vi så blant elever i utdanning på videregående nivå, altså en vekst på 4 prosent i løpet av perioden. Andelen av støttesøkerne som får innvilget støtte har økt svakt i tre års perioden. Denne andelen er meget høy og nærmer seg nå 100 prosent.

4.3.1 Studenter i heltids- og deltidsstudier, og ulike aldersgrupper

Tabell 4.19 viser utviklingen i antall studenter, antall støttesøkere og støttemottakere i heltids- og deltidsstudier og etter ulike aldersgrupper.

Tabell 4.19 Støttemottakere i høyere utdanning etter alder og heltid/deltid. Undervisningsårene 2001 – 02, 2002 – 03 og 2003 – 04.

Alder	Antall		Endring i prosent			
	2001 – 02		Fra 2001 – 02 til 2002 – 03		Fra 2002 – 03 til 2003 – 04	
	Deltid	Heltid	Deltid	Heltid	Deltid	Heltid
15 – 18	140	5682	89,3	4,6	-13,2	1,8
19 – 24	1298	71577	44,9	3,8	14,4	0,9
25 – 29	1228	25447	49,5	6,5	44,0	3,7
30 – 34	951	6091	70,5	22,5	53,9	8,2
35 – 39	729	3042	82,4	35,0	49,7	12,7
40 – 44	529	1614	81,5	48,8	42,6	15,8
45 – 49	221	795	146,2	52,5	52,8	26,2
50 – 54	81	235	127,2	62,6	73,9	26,7
55 +	15	56	186,7	94,6	60,5	13,8
Totalt	5192	114539	66,9	7,4	39,6	3,0

Tabell 4.19 viser at det har vært en økning både blant deltids- og heltidsstudenter i høyere utdanning. Den relative veksten har vært størst blant deltidsstudentene med en vekst på 67 prosent fra 2001 – 02 til 2002 – 03, og en ytterligere vekst på 40 prosent fra 2002 – 03 til 2003 – 04. Til sammen utgjør dette en vekst på 6900 støttemottakere. Mens deltidsstudentene utgjorde 4 prosent av alle støttemottakere i 2001 – 02, utgjorde de 9 prosent i 2003 – 04.

Den prosentvise veksten blant heltidsstudentene var 7 prosent fra 2001 – 02 til 2002 – 03, og 3 prosent fra 2002 – 03 til 2003 – 04. Målt i antall støttemottakere har veksten likevel vært betydelig større i denne gruppen, ettersom heltidsstudentene utgjør hovedparten av støttemottakerne. I løpet av perioden har antallet heltidsstudenter som mottar støtte steget med i overkant av 12 000.

Den kraftigste prosentvise veksten for både deltids og heltids støttemottakere har skjedd i aldersgruppene over 30 år. Imidlertid består de eldste aldersgruppene av relativt få personer, og dermed skal det ikke så mange personer til før den prosentvise veksten blir høy. Veksten i de eldste aldersgruppene er likevel verdt å merke seg, og kan være en effekt av Kompetansereformen, der en av målsettingene er å gi den enkelte voksne bedre muligheter for opplæring og kompetanseheving.

4.3.2 Studenter ved ulike typer læresteder

Tabell 4.20 viser utviklingen i antall studenter, antall støttesøkere og støttemottakere ved ulike typer læresteder i Norge i perioden 2001 – 2004.

Tabell 4.20 viser at det samlet sett i løpet av perioden har vært en økning i antall studenter, støttesøker og støttemottakere både ved offentlige høyskoler (statlige og vitenskapelige), universiteter og private høyskoler. Det er de offentlige høyskolene som har hatt den kraftigste veksten, både når det gjelder antall i utdanning, antall støttesøkere og antall støttemottakere, når vi ser de tre undervisningsårene under ett. Økningen i antall studenter ved offentlige høyskoler steg fra om lag 100 000 til 109 000 fra 2001 – 02 til 2003 – 04, dette tilsvarer en økning på 9 prosent. Antallet støttesøkere og støttemottakere har steget med henholdsvis 17 og 19 prosent.

Tabell 4.20 Antall studenter, støttesøkere og støttemottakere ved universitetene, offentlige og private høyskoler. Undervisningsårene 2001 – 02, 2002 – 03 og 2003 – 04.

	Antall			Endring i prosent	
	2001 – 02	2002 – 03	2003 – 04	Fra 2001 – 02 til 2002 – 03	Fra 2002 – 03 til 2003 – 04
Universiteter:					
Antall studenter	69 060	72 519	71 248	5,0	-1,8
Støttesøkere	44 760	48 253	49 938	7,8	3,5
Støttemottaker	43 557	47 296	48 964	8,6	3,5
Offentlige høyskoler:					
Antall studenter	100 020	104 659	108 943	4,6	4,1
Støttesøkere	61 737	67 042	72 350	8,6	7,9
Støttemottaker	59 800	66 138	71 188	10,6	7,6
Private/div. høyskoler:					
Antall studenter	28 534	35 242	29 568	23,5	-16,1
Støttesøkere	16 952	18 551	18 977	9,4	2,3
Støttemottaker	16 374	18 290	18 714	11,7	2,3

Ved universitetene har det vært en økning i antall studenter fra 2001 – 02 til 2002 – 03, mens det var en svak nedgang fra 2002 – 03 til 2003 – 04. Samlet sett har antallet studenter økt med ca. 3 prosent i løpet av perioden. Antallet støttesøkere og støttemottakere har steget med henholdsvis 11 og 12 prosent. Også ved de private høyskolene steg antallet studenter fra 2001 – 02 til 2002 – 03, her med hele 24 prosent, mens det var en nedgang på 16 prosent fra 2002 – 03 til 2003 – 04. Samlet sett har antallet studenter dermed økt med 12 prosent i løpet av perioden. Antallet støttesøkere og støttemottakere har steget med henholdsvis 12 og 14 prosent, altså nokså i samsvar med økningen blant støttemottakere ved universitetene.

Antallet støttemottakere på offentlige høyskoler utgjør om lag halvparten av det totale antallet støttemottakere, mens universiteter og private høyskoler utgjør henholdsvis en tredjedel og en sjettedel. Økningen i antall støttemottakere på offentlige høyskoler utgjør om lag 60 prosent av veksten i antall støttemottakere i høyere utdanning.

Tabell 4.21 Forholdet mellom antall studenter, støttesøkere og støttemottakere ved universitetene, offentlige og private høyskoler. Beregnet ut i fra tabell 4.20.

	2001 – 02	2002 – 03	2003 – 04
Universiteter:			
Støttesøkere/antall i utdanning	64,8	66,5	70,0
Støttemottakere/støttesøkere	97,3	98,0	98,1
Offentlige høyskoler:			
Støttesøkere/antall i utdanning	61,7	64,1	66,4
Støttemottakere/støttesøkere	96,9	98,7	98,4
Private/div. høyskoler:			
Støttesøkere/antall i utdanning	59,4	52,6	64,2
Støttemottakere/støttesøkere	96,6	98,6	98,6

Tabell 4.21 viser at andelen som søker om støtte i Lånekassen er noe høyere blant universitetsstudentene enn blant studentene ved offentlige eller private høyskoler. I 2001 – 02 søkte 65 prosent av universitetsstudentene om støtte i Lånekassen. Blant studentene ved offentlige høyskoler var andelen 62 prosent, mens andelen var lavest blant studentene ved private høyskoler, her var andelen 59 prosent. I løpet av perioden har andelene steget både blant universitets- og høyskolestudentene. I 2003 – 04 hadde andelen blant universitetsstudentene som søkte om støtte i Lånekassen steget til 70 prosent. Blant studentene ved offentlige høyskoler var andelen nå 66 prosent, mens den hadde steget til 64 prosent blant studentene ved private høyskoler. Tabellen viser også at andelen som får innvilget søknaden om støtte, er høy både blant universitets- og høyskolestudentene. I løpet av perioden har denne andelen steget ytterligere, fra 97 prosent i 2001 – 02 til 98 – 99 prosent i 2003 – 04. Parallelt med at andelen som søker om støtte har økt, har det altså vært en nedgang i andelen som får avslag på søknaden om støtte fra Lånekassen.

4.3.3 Studenter ved ulike fagretninger

Tabell 4.22 viser utviklingen i antall studenter, antall støttesøkere og støttemottakere i etter fagretning i høyere utdanning.⁶

Tabell 4.22 Antall støttemottakere høyere utdanning i Norge, fordelt på fagretninger. Undervisningsårene 2001 – 02, 2002 – 03 og 2003 – 04.

Fagretning i høyere utdanning:	Antall			Endring i prosent	
	2001 – 02	2002 – 03	2003 – 04	Fra 2001 – 02 til 2002 – 03	Fra 2002 – 03 til 2003 – 04
Humanistiske og estetiske fag					
Lærerutdanninger og utdanninger i pedagogikk	69 060	72 519	71 248	5,0	-1,8
Øk/adm./sam.fag/jus	44 760	48 253	49 938	7,8	3,5
Naturvitenskapelige fag, håndverksfag og tekniske fag	43 557	47 296	48 964	8,6	3,5
Helse-, sosial- og idrettsfag					
Primærnæringsfag	100 020	104 659	108 943	4,6	4,1
Reiseliv/transport	61 737	67 042	72 350	8,6	7,9
Div tjenesteyting	59 800	66 138	71 188	10,6	7,6

Av tabell 4.22 ser man at antall støttemottakere har utviklet seg svært ulikt når man ser på de forskjellige fagretningene. Den kraftigste veksten har vært blant studenter innenfor «Helse-, sosial- og idrettsfag», her har det vært en økning på nærmere 46 prosent i løpet av perioden fra 2001 – 02 til 2003 – 04. Antallet studenter som får støtte til «Primærnæringsfag» har derimot gått ganske kraftlig ned.

Tallene i tabell 4.22 må imidlertid tolkes med forsiktighet, ettersom gruppering og registrering av utdanninger har endret seg i løpet av perioden (delvis som følge av Kvalitetsreformen). Eksempelvis har en del av støttemottakerne som i 2002 – 03 var registrert som journaliststudenter, i 2003 – 04 fått endret utdanningskode og blitt registrert som studenter på medieutdanning. Også en del studenter på helsefaglige utdanninger og lærerutdanninger har fått en tilsvarende endring i utdanningskode de er registrert på. Endring i utdanningskode vil enten si at studiet har fått en annen utdanningskode, eller at det har blitt opp-

⁶ Det har ikke vært mulig å finne sammenlignbare tall for antall studenter i støtteberettiget utdanning fordelt på fag.

rettet en ny utdanningskode i Lånecassens registre. I tabell 4.22 ser vi kun på fagretninger og ikke enkeltutdanninger, noe som trolig reduserer problemet med endringer i utdanningskodene. Likevel kan vi ikke se bort i fra at årsaken til at noen fagretninger har økt mens andre har sunket, kan skyldes endringer i hvilke grupper som inngår i de ulike fagretningene. For eksempel kan det være at enkelte utdanninger som tidligere ble kodet som «primærnæringsfag», har fått ny utdanningskode innenfor en annen fagretning i løpet av perioden, og at dette er med på å forklare nedgangen i antall støttmottakere innenfor denne fagretningen. For å gjøre mer nøyaktige sammenligninger av antall støttmottakere innenfor ulike utdanningsgrupper, vil det kreve en grundig gjennomgåelse av hvilke utdanninger som inngår i de ulike utdanningskodene i Lånecassen, og endringer i utdanningskodene i løpet av denne perioden. Dette er et omfattende arbeid som har ligget utenfor rammene til denne rapporten, men som bør følges opp av senere undersøkelser (se kapittel 6). Et alternativ er å koble til informasjon fra Statistisk sentralbyrås utdanningsregistre. Dermed vil man kunne sammenligne antall studenter med antall støttmottakere, og sammenligne endring over tid innenfor de ulike fagretningene, og innenfor bestemte utdanninger og utdanningsgrupper.

4.4 Folkehøyskoler

I tabellene 4.23 og 4.24 undersøkes utviklingen i antall elever, antall støttesøkere og støttmottakere ved folkehøyskolene i løpet av perioden 2001 – 2004.

Tabell 4.23 Antall elever, støttesøkere og støttmottakere ved folkehøyskoler i Norge. Undervisningsårene 2001 – 02, 2002 – 03 og 2003 – 04.

	Antall 2001 – 02	Endring i prosent	
		Fra 2001 – 02 til 2002 – 03	Fra 2002 – 03 til 2003 – 04
Antall elever på folkehøyskoler	5 710	0,1	5,9
Støttesøkere	4 996	1,5	8,6
Støttmottakere	4 874	3,5	8,7

Tabell 4.23 viser at 5 710 elever gikk på folkehøyskole i undervisningsåret 2001 – 02. Dette antallet holdt seg stabilt fra 2001 – 02 til 2002 – 03, og økte med 6 prosent fra 2002 – 03 til 2003 – 04. Økningen i antallet støttesøkere og støttmottakere var noe større i samme periode; fra 2001 – 02 til 2002 – 03 økte antallet støttesøkere og støttmottakere med henholdsvis 2 og 4 prosent, mens de økte med

ytterligere 9 prosent fra 2002 – 03 til 2003 – 04. Dette er en noe lavere vekst enn for utdanning i Norge totalt. Antallet støttesøkere på folkehøyskole utgjør om lag 2 prosent av alle støttemottakerne i Norge.

Tabell 4.24 Forholdet mellom antall elever, støttesøkere og støttemottakere ved folkehøyskolene. Beregnet ut i fra tabell 4.23.

	2001 – 02	2002 – 03	2003 – 04
Støttesøkere/antall i utdanning	87,5	88,7	90,9
Støttemottakere/støttesøkere	97,6	99,6	99,7

Av tabell 4.24 framgår det en stor andel av elevene på folkehøyskole søker om støtte fra Lånekassen. I 2001 – 02 var andelen støttesøkere 88 prosent, og 98 prosent av disse mottok støtte. Andelen støttesøkere steg fra 88 til 91 prosent fra 2001 – 02 til 2003 – 04. Også andelen som fikk innvilget søknaden steg noe. I 2003 – 04 fikk nesten alle som søkte om støtte til å gå på folkehøyskole, innvilget søknaden.

4.5 Støttemottakere i utlandet

Hittil har vi kun konsentrert oss om elever og studenter ved læresteder i Norge. Til slutt i dette kapitlet skal vi nå se nærmere på de som studerer i utlandet. I tabellene nedenfor skilles det mellom elever på videregående nivå og studenter i høyere utdanning. Det skilles også mellom de som tar hele og de som kun tar deler av utdanningen i utlandet. I Lånekassens terminologi kalles studenter som tar hele utdanning i utlandet gradsstudenter, mens de som tar deler av utdanningen i utlandet kalles utvekslings elever (videregående nivå) og delstudenter (høyere utdanning). Utvekslings elever og delstudenter er elever og studenter som har et kortere studieopphold i utlandet som ledd i utdanningen ved et norsk lærested. Det betyr at de er registrert som elev eller student på et norsk lærested på samme tid som de er registrert om utvekslings elev eller delstudent. Dette betyr at disse også inngår i tallene for totalt antall støttemottakere i Norge.

Tabell 4.25 viser utviklingen i antall elever og studenter som tok hele utdanningen i utlandet i perioden 2001 – 2004. I tabellen skilles det mellom elever i allmennfaglige studieretninger, yrkesfaglige studieretninger og studenter i høyere utdanning.

Tabell 4.25 Antall støttemottakere som tar hele utdanningen i utlandet. Elever i allmennfaglige studieretninger, yrkesfaglige studieretninger og studenter i høyere utdanning. Undervisningsårene 2001–02, 2002–03 og 2003–04.

	Antall			Endring i prosent	
	2001–02	2002–03	2003–04	Fra 2001–02 til 2002–03	Fra 2002–03 til 2003–04
Allmennfag	488	539	585	10,5	8,5
Yrkesfag	233	261	286	12,0	9,6
Høyere utdanning	15 038	15 207	15 064	1,1	-0,9
Totalt antall støttemottakere i utlandet	15 759	16 007	15 935	1,6	-0,4

Tabell 4.25 viser at antallet elever i allmennfaglige studieretninger som mottar støtte av Lånekassen til utdanning i utlandet steg med 11 prosent fra 2001–02 til 2002–03, og med ytterligere 9 prosent fra 2002–03 til 2003–04. I samme perioden steg antallet elever i yrkesfaglige studieretninger med henholdsvis 12 og 10 prosent, altså nokså likt som allmennfagselevne. Fordi gruppene er relativt små, utgjør denne økningen likevel et nokså lavt antall støttemottakere. Samlet sett økte antallet støttemottakere som tok videregående utdanning i utlandet, med 150 elever i løpet av de tre undervisningsårene.

Antallet støttemottakere i høyere utdanningen som tar hele utdanningen i utlandet, har vært tilnærmet stabilt hele perioden. Utviklingen i antall støttemottakere i utlandet har dermed ikke steget tilsvarende den veksten vi har observert blant støttemottakere i Norge. Dette må trolig ses i sammenheng med forskjeller i regelverket for tildeling av støtte til studier i utlandet og i Norge. Elever og gradsstudenter i utlandet er omfattet av et noe annerledes regelverk enn elever og studenter i Norge, dette gjelder særlig dekning av skolepenger. Dette regelverket ble i mindre grad berørt av den omleggingen som skjedde i Lånekassen i 2002–03 (det har derimot skjedd endringer i reglene for støtte til studier i utlandet fra høsten 2004, disse endringene dekkes dermed ikke her). Fordi denne gruppen støttemottakere i mindre grad har opplevd endringer i regelverket i løpet av den perioden vi undersøker, er det kanskje ikke så overraskende at det i mindre grad har vært en økning i antallet støttemottakere i denne gruppen. Dette kan tyde på at økningen i antallet støttemottakere i Norge har sammenheng med endringene i Lånekassens regelverk, ettersom vi ikke finner tilsvarende økning blant studenter som tar høyere utdanning i utlandet, som ikke er omfattet av endringene i Lånekassens regelverk.

Tabell 4.26 Andel elever og gradsstudenter i utlandet, av total antall støttemottakere. Undervisningsårene 2001 – 02, 2002 – 03 og 2003 – 04.

	2001 – 02	2002 – 03	2003 – 04
Allmennfag	1,6	1,6	1,6
Yrkesfag	0,4	0,4	0,4
Høyere utdanning	11,2	10,3	9,8
Gjennomsnittlig prosentandel	7,1	6,6	6,1

Tabell 4.26 viser hvor stor andel de som tar hele utdanningen i utlandet, utgjør av det totale antallet støttemottakere. Tabellen viser at andelen utenlandsstudenter blant elever på videregående nivå har holdt seg helt stabil i løpet av perioden. Den økningen som har skjedd i disse gruppene (allmennfag og yrkesfag) er med andre ord tilsvarende den økningen i antall støttemottakere som har skjedd blant støttemottakere på videregående nivå ved norske læresteder. Andelen som tar hele utdanningen i utlandet blant studenter i høyere utdanning, har derimot gått noe ned. I tabell 4.25 så vi at dette antallet har holdt seg nokså stabilt i løpet av perioden. Sammenlignet med den kraftige veksten i støttemottakere i høyere utdanning i Norge, er det dermed ikke overraskende at denne andelen har gått noe ned.

Tabell 4.27 Antall støttemottakere som tar deler av utdanningen i utlandet (utvekslings elever og delstudenter). Elever i allmennfaglige studieretninger, yrkesfaglige studieretninger og studenter i høyere utdanning. Undervisningsårene 2001 – 02, 2002 – 03 og 2003 – 04.

	Antall			Endring i prosent	
	2001 – 02	2002 – 03	2003 – 04	Fra 2001 – 02 til 2002 – 03	Fra 2002 – 03 til 2003 – 04
Allmennfag	679	725	817	6,8	12,7
Yrkesfag	145	101	139	-30,3	37,6
Høyere utdanning	4 700	5 239	6 328	11,5	20,8
Totalt antall støttemottakere i utlandet	5 524	6 065	7 284	9,8	20,1

Tabell 4.27 viser utviklingen i antallet støttemottakere som tar deler av utdanningen i utlandet. Blant utvekslings elevene i allmennfaglige studieretninger har det vært en økning på 138 elever i løpet av perioden. Blant utvekslings elevene i yrkesfaglige studieretninger var det en nedgang mellom 2001 – 02 og 2002 – 03, og en oppgang mellom 2002 – 03 og 2003 – 04. Denne gruppen består av så få personer at kun små og tilfeldige variasjoner i antallet utvekslings elever gir store utslag i prosentvis endring fra år til år. Ser vi på antallet delstudenter i høyere

utdanning, er dette antallet betydelig høyere. Her har det også vært en kraftig vekst i løpet av perioden. Samlet sett har denne gruppen steget med 30 prosent i løpet av treårsperioden.

Tabell 4.28 viser hvor stor andel de som tar deler av utdanningen i utlandet, utgjør av det totale antallet støttemottakere. Tabellen viser at også andelen utvekslings elever på videregående nivå har holdt seg stabil i løpet av perioden, på samme måte som andelen av de som tar hele utdanningen på videregående nivå i utlandet. Andelen som tar deler av utdanningen i utlandet blant studenter i høyere utdanning, har derimot gått noe opp. Det betyr at veksten i antall delstudenter i utlandet har vært enda kraftigere enn veksten i antallet støttemottakere i høyere utdanning i Norge.

Tabell 4.28 Andel utvekslings elever og delstudenter i utlandet, av total antall støttemottakere.

	2001 – 02	2002 – 03	2003 – 04
Allmennfag	2,2	2,2	2,3
Yrkesfag	0,3	0,2	0,2
Høyere	3,5	3,6	4,1
Gjennomsnittlig prosentandel	2,5	2,5	2,8

4.6 Oppsummering

I løpet av de to siste undervisningsårene, fra 2001 – 02 til 2002 – 03 og fra 2002 – 03 til 2003 – 04, har det vært en økning i antall støttemottakere og dermed en økning i utbetalt støtte fra Lånekassen. Veksten i antall støttemottakere på videregående nivå var på 8,7 prosent i 2002 – 03 og 14,0 prosent i 2003 – 04, sammenlignet med foregående undervisningsår. Blant støttemottakere i høyere utdanning var veksten 10,1 prosent i 2002 – 03, og 5,4 prosent i 2003 – 04. Sammenlagt økte antallet støttemottakere på videregående nivå med 19 800 personer i løpet av perioden. I høyere utdanning var økningen på om lag 19 000 støttemottakere. Veksten i antall støttemottakere i høyere utdanning utgjør om lag 48 prosent av den totale veksten i antall støttemottakere.

Den relative veksten har likevel vært størst på videregående nivå. Skiller vi mellom ulike fagområder på videregående nivå, finner vi at om lag to tredjedeler av økningen i antallet støttemottakerne på videregående nivå har funnet sted på yrkesfag. Dette må ses i sammenheng med økningen i antall elever i yrkesfaglig videregående utdanning. Videre viser det seg at økningen har vært størst blant støttemottakere over 19 år på videregående nivå. I løpet av treårs perioden

har antallet støttemottakere i denne gruppen økt med 12 281 personer, noe som tilsvarer en relativ vekst på 45 prosent. Lærlinger utgjør en betydelig andel av denne gruppen.

Dersom vi skiller mellom støttemottakere i heltids- og deltidsutdanning på høyere nivå, viser det seg at heltidsstudentene har hatt en vekst på i overkant av 12 000 i løpet av tre års perioden, mens deltidsstudentene har økt med om lag 7000. Dette utgjør en vekst på vel 10 prosent blant heltidsstudentene, mens blant deltidsstudentene utgjør det en økning på hele 133 prosent.

Økningen i antall støttemottakere skyldes bare delvis en økning i antall elever og studenter i støtteberettiget utdanning. Veksten i antall i støtteberettiget utdanning på videregående nivå var på henholdsvis 1,4 prosent og 8,3 prosent i 2002–03 og 2003–04. I høyere utdanning steg antallet i støtteberettiget utdanning på høyere nivå med 7,5 prosent fra 2001–02 til 2002–03. Fra 2002–03 til 2003–04 var det derimot en liten nedgang i antallet studenter.

I tillegg viser undersøkelsen en økende andel av elever og studenter i støtteberettiget utdanning som søker om støtte i Lånekassen. I 2001–02 søkte 49 prosent av de som tok utdanning på videregående nivå, om støtte i Lånekassen. I 2003–04 hadde andelen steget til 53 prosent. I høyere utdanning utgjorde andelen støttesøkere 63 prosent av samtlige studenter i støtteberettiget utdanning i 2001–02, og 67 prosent i 2003–04.

Et tredje forhold som bidrar til økningen i antall støttemottakere de senere årene, er at en økt andel av de som søker om støtte i Lånekassen, får innvilget søknaden og blir tildelt støtte. Av de som søkte om støtte til utdanning på videregående nivå i 2001–02, fikk 81 prosent innvilget søknaden og ble tildelt støtte. I 2003–04 hadde andelen steget til 84 prosent. Blant støttesøkere i høyere utdanning, mottok 97 prosent av søkerne støtte i 2001–02. I 2003–04 var denne andelen enda høyere; i overkant av 98 prosent.

5 Konvertering av lån til stipend

I denne delen av analysene undersøkes konvertering av lån til stipend blant ulike grupper av støttemottakere som mottok støtte høsten 2002 og/eller våren 2003. I denne perioden var deler av stipendet progresjonsavhengig (600.- per måned høsten 2002, og 1200.- per måned våren 2003). Resten av stipendet ble altså utbetalt som tidligere, uavhengig av studieprogresjon.

Tidligere har vi diskutert i hvilken grad reglene om konvertering kan få betydning for ulike grupper av studenter, og hvilke forskjeller vi kan forvente å finne mellom ulike grupper av studenter. Tabellene og figurene nedenfor viser hvor stor del av det konverterbare lånet som konverteres til stipend blant ulike grupper av elever på videregående nivå og studenter i høyere utdanning. Vi ser her på forskjeller mellom ulike aldersgrupper, kjønn, heltids- og deltidsstudenter, og forskjeller mellom ulike utdanningsgrupper.

5.1 Data og metode

I denne delen av analysene brukes en datafil fra Lånekassen som inneholder støttemottakere i undervisningsåret 2002–03. Datasettet inneholder informasjon om hvem som har fått konvertert lån til stipend, og hvor mye den enkelte støttemottaker har fått konvertert. Vi kan dermed sammenligne andeler som har konvertert lån til stipend i ulike grupper av støttemottakere, og vi kan undersøke hvor mye ulike grupper av støttemottakere i gjennomsnitt har konvertert, av den delen av lånet som kan konverteres til stipend.

Det gjøres separate analyser av støttemottakere på videregående (og mellomliggende) nivå og støttemottakere i høyere utdanning. Sentrale forklaringsvariable som kjønn, alder og om man studerer på heltid eller deltid, vil inngå i begge delene av analysen, mens enkelte forklaringsvariable vil variere mellom de to gruppene av støttemottakere. Data og variabler vil derfor presenteres grundigere i de påfølgende analysene.

Metodene som brukes både i analysene av støttemottakere på videregående (og mellomliggende) nivå og støttemottakere i høyere utdanning omfatter bi- og trivariate korrelasjoner mellom andeler konvertert støtte og sentrale forklaringsvariable. I tillegg brukes lineær regresjon. Gjennom lineær regresjon vil vi kunne sammenholde effekten av flere ulike forklaringsvariable i forhold til hverandre. Dette gjør det mulig å si noe om betydningen av hver enkelt av forklaringsvariablene, i forhold til å påvirke andelen konvertert støtte, samtidig som de andre forklaringsvariablene som inngår i analysemodellen holdes konstant.

5.2 Konvertering av lån til stipend blant støttemottakere på videregående nivå og mellomnivå

Datafilen inneholder kun elever på videregående nivå som har rett til konvertering, det vil si at de har fått støtte etter Kapittel III (se omtale i kapittel 2). Dette betyr at elever i rettighetsbasert videregående opplæring (rettighets elever), som ikke er omfattet av konverteringsordningen, ikke inngår i datafilen. Videregående nivå er imidlertid her definert nokså vidt, og omfatter alt som ikke er høyere utdanning. Dette inkluderer også utdanninger på det som kan kalles mellomnivå, også kalt fagskoleutdanning. I tillegg til elever og studenter i ulike videregående studieretninger (allmennfag, yrkesfag) og lærlinger, omfatter denne gruppen også støttemottakere i det som Lånekassen kaller annen utdanning på lavere nivå (altså ikke høyere utdanning). Dette gjelder utdanninger som: folkehøyskoler, tekniske fagskoler, bibelskoler, kunstskoler, IT-skoler, korte, yrkesrettede utdanninger ved private skoler, grunnskole for voksne som har rett til slik utdanning etter opplæringslova § 4A-1, videregående opplæring for voksne som har rett til slik utdanning etter opplæringslova § 4A-3, arbeidsmarkeds kurs, og forkurs for ingeniørhøyskole. Det kan i tillegg gis støtte til etter- eller videreutdanning.

Tabell 5.1 viser hvordan gruppen av støttemottakere som inngår i datasettet fordeler seg langs en del demografiske variabler. Tabellen viser at denne gruppen har en gjennomsnittsalder på 25 år, noe som er betydelig høyere enn gjennomsnittsalderen på samtlige, både rettighets elever og andre, som deltar i videregående opplæring. Dette skyldes altså at rettighets elevene ikke inngår i datasettet. I følge opplæringslova har all ungdom med fullført grunnskole, rett til tre års videregående opplæring (i noen tilfeller fire år) (KUF 1998). Denne retten må brukes i løpet av de første fem-seks årene etter fullført grunnskole. Rettighets elevene er dermed i hovedsak 16–19 år. Ettersom rettighets elevene ikke inngår i datasettet, ser vi her på en gruppe støttemottakere i utdanning på videregående nivå som i gjennomsnitt er eldre. Tabellen viser at omlag 12 prosent studerer deltid, noe som også kan ha sammenheng med at det her inngår en del voksne elever. Andelen som studerer deltid, er trolig betydelig lavere blant rettighets elevene. Omlag 44 prosent av støttemottakerne tar utdanning i et annet fylke enn hjemfylket sitt, det er altså ikke uvanlig å ta utdanning et stykke fra hjemstedet. Derimot er det en meget lav andel som studerer i utlandet i denne gruppen, kun i overkant av 1 prosent (dette gjelder et lite antall lærlinger, elever ved folkehøyskolene, samt noen i gruppen «diverse»). Det er særlig elevene ved

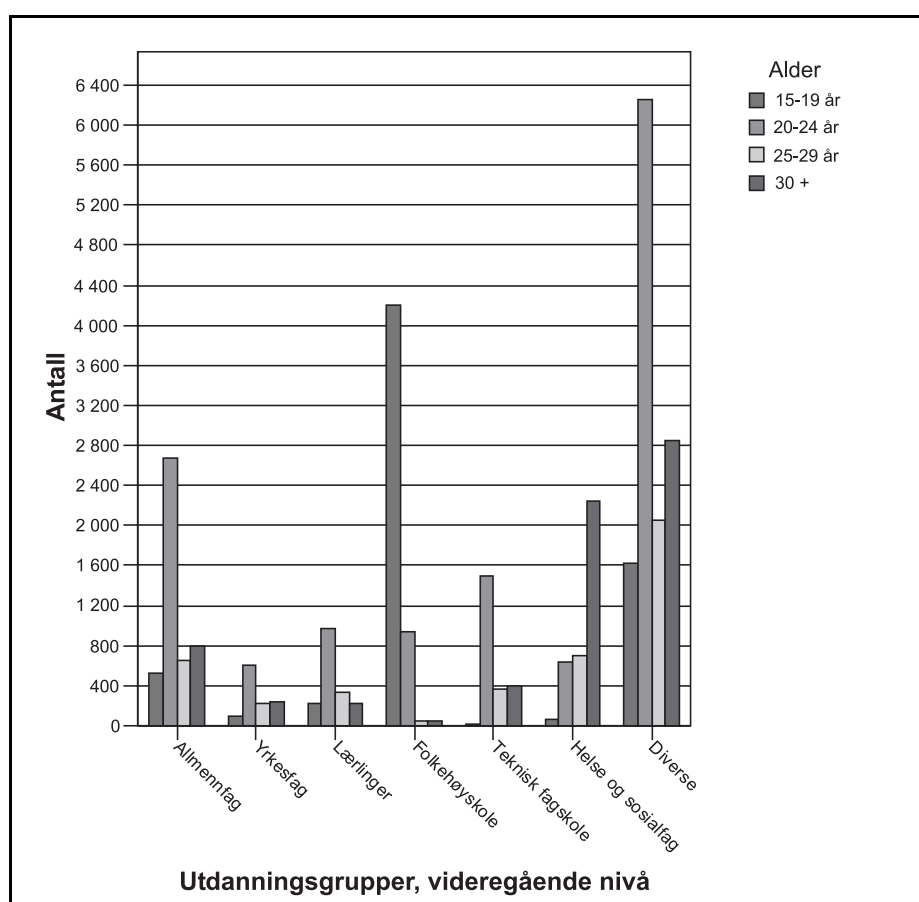
folkehøyskolene som trekker opp andelen som tar utdanning i et annet fylke enn hjemfylket, dette gjelder hele 91 prosent i denne gruppen.

Tabell 5.1 Fordeling av variablene som inngår i analysene av støttemottakere på videregående nivå, undervisningsåret 2002 – 03.

	Andel/gjennomsnitt
Alder (gjennomsnitt)	25,1
Andel kvinner	61,5
Andel som studerer deltid	12,1
Andel som har flyttet fra hjemfylket	44,2
Andel som studerer i utlandet	1,4
Fordeling etter utdanningsgruppe:	
Allmennfag	14,7
Helse og sosialfag (yrkesfag)	11,6
Andre yrkesfag	3,7
Lærling	5,6
Folkehøyskole	16,6
Teknisk fagskole	7,2
Diverse videregående nivå	40,6
Antall personer	31 485

Når vi undersøker demografiske trekk ved denne gruppen støttemottakere må det også understrekes at utdanning på videregående nivå her er definert nokså vidt, og omfatter all støtteberettiget utdanning som ikke er høyere utdanning. I tabell 5.1 ser vi hvordan denne gruppen støttemottakere fordeler seg i ulike utdanningsgrupper. Det skilles her mellom støttemottakere ved allmennfaglige studieretninger, yrkesfaglige studieretninger, helse- og sosialfag (yrkesfag), lærlinger, folkehøyskoler, tekniske fagskoler, samt elever i annen utdanning på videregående nivå (diverse videregående opplæring og annen utdanning). Tabellen viser at 15 prosent er registrert som elever ved en allmennfaglig studieretning, 4 prosent ved en yrkesfaglig studieretning og 12 prosent en helse- og sosialfaglig utdanning. I tillegg er 6 prosent lærlinger, og 7 prosent studerer ved en teknisk fagskole. Elever ved folkehøyskolene utgjør omlag 17 prosent av støttemottakerne i denne gruppen. Den største gruppen er likevel den gruppen som ikke faller innunder noen av disse gruppene, og som derfor er definert som «diverse videregående og mellomnivå». Denne gruppen omfatter en rekke ulike grupper støttemottakere, deriblant deltakere på arbeidsmarkedskurs, deltakere på forkurs for ingeniørhøyskole, samt elever i annen videregående utdanning eller utdanning på mellomnivå, det vil si mellom videregående nivå og høyere utdanning.

I figur 5.1 ser vi litt nærmere på aldersfordelingen i de ulike utdanningsgruppene. Figuren illustrerer hvordan støttemottakernes alder varierer i de ulike utdanningsgruppene. Blant elevene ved folkehøyskolene befinner de fleste seg i den yngste aldergruppen, 15–19 år. Det er svært få støttemottakere ved folkehøyskolene som er eldre enn 24 år. Blant støttemottakere ved helse- og sosialfag er aldersfordelingen nærmest motsatt. Her utgjør de over 30 år den største gruppen, og det er kun et lite fåtall i aldergruppen 15–19 år. I alle de andre utdanningsgruppene utgjør aldersgruppen 20–24 år den største gruppen.



Figur 5.1 Aldersfordeling etter utdanningsgruppe blant støttemottakere på videregående nivå, undervisningsåret 2002–03

Tidligere har vi diskutert i hvilken grad reglene om konvertering kan få betydning for ulike grupper av studenter og hvilke forskjeller vi kan forvente å finne mellom ulike grupper av støttemottakere. Tabellene og figurene nedenfor viser hvordan andelene som konverterer lån til stipend varierer mellom ulike grupper av støttemottakere. Vi ser her på forskjeller mellom ulike aldersgrupper, kjønn, heltids- og deltidsstudenter, og forskjeller mellom ulike utdanningsgrupper.

Det er ulike måter å undersøke hvor mange som har fått konvertert deler av lånet om til stipend i løpet av undervisningsåret 2002–03. Undervisningsåret er delt inn i høst- og vårsemesteret, i tillegg til at man kan søke om støtte for sommersemesteret. Når det gjelder støttemottakere på videregående nivå, er det nesten ingen som mottar støtte for sommersemesteret (kun 0,1 prosent). Vi kan altså undersøke omfang av konvertering både for høst- og vårsemesteret. I tillegg kan vi undersøke hvor mye støttemottakerne har fått konvertert i hvert av semestrene, eller hvor stor andel av maksimalt mulig som er konvertert. Å konvertere 100 prosent av maksimalt mulig vil si at man ikke har blitt trukket i stipendandel på grunn av for lav studieprogresjon. For heltidsstudentene vil det si at de har hatt 100 prosent studieprogresjon, mens deltidsstudentene må ha hatt den studieprogresjonen de har planlagt å ha (og ikke lavere). Det er altså mulig å få konvertert deler av det lånebeløpet man kunne ha fått konvertert ved full studieprogresjon. I tabell 5.2 har vi inndelt andel konvertert i fire grupper: de som ikke har fått konvertert noe (0 prosent), de som har fått konvertert opp til 50 prosent (1–49 prosent), fra 50 og opp til 100 prosent (50–99 prosent), og de som har fått konvertert 100 prosent av maksimalt mulig.

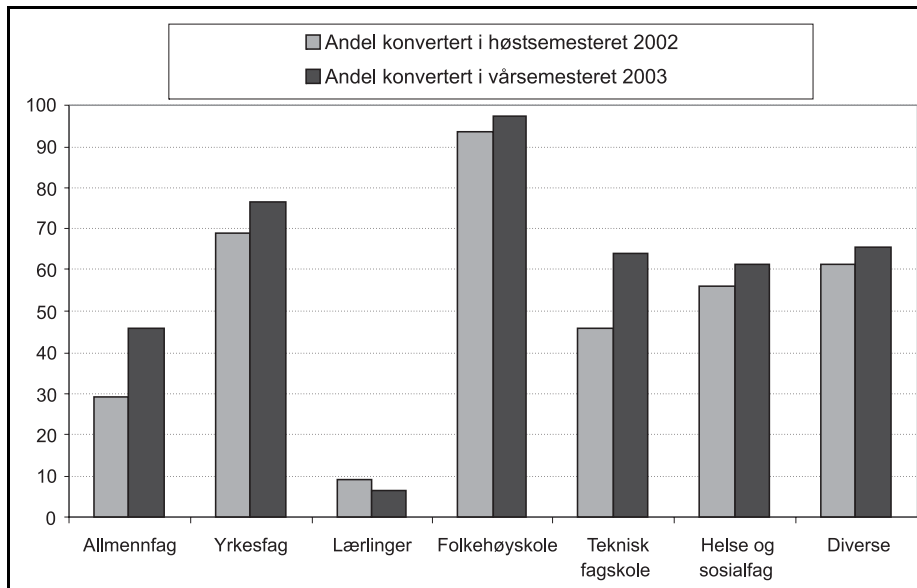
Tabell 5.2 Andeler som har konvertert lån til stipend i høst- og vårsemesteret 2002–03, etter hvor mye av konverterbar støtte som er konvertert. Støttemottakere på videregående og mellomnivå.

Andel konvertert	Høstsemesteret 2002	Vårsemesteret 2003
0 prosent	37,2	32,4
1–49 prosent	4,0	2,7
50–99 prosent	4,4	2,4
100 prosent	54,4	62,5
Gjennomsnittlig andel konvertert	59,1	65,1
Antall	25184	26 234

Tabell 5.2 viser at flertallet av de som har mottatt støtte både i høst- og vårsemesteret har konvertert 100 prosent av det som var mulig. Den nest største gruppen er de som ikke har konvertert noe, mens kun et lite mindretall har kon-

vertert opptil 50 prosent eller fra 50– 99 prosent. De fleste har med andre ord enten konvertert alt eller ingenting. Videre viser tabellen at i gjennomsnitt har støttemottakerne konvertert 59 prosent av maksimumsbeløpet i høstsemesteret, og 65 prosent i vårsemesteret. I gjennomsnitt konverteres det altså noe mer i vårsemesteret enn i høstsemesteret. Dette skyldes ikke nødvendigvis forskjeller i støttemottakernes studieintensitet mellom høst- og vårsemesteret, men kan også ha sammenheng med hvordan studieprogresjon (avlagte studiepoeng og fullførte eksamener) blir registrert. Dersom for eksempel studieprogresjon registreres etter et fullført studieår (gjerne på våren), og støttemottakeren ikke har hatt full progresjon hele året, «fylles» det siste semesteret opp først, mens tidligere semestre blir registrert med redusert progresjon. Eksempelvis vil en støttemottaker som har hatt 90 prosent studieprogresjon sammenlagt for hele undervisningsåret, få konvertert hele den konverterbare delen av lånet om til stipend for vårsemesteret, men få redusert andelen konvertert støtte (til 80 prosent) for høstsemesteret. Det er dermed mulig å få redusert konvertering for eksempelvis høstsemesteret, selv om man i realiteten har strøket til en eksamen, og dermed hatt redusert progresjon, i vårsemesteret. Dette avhenger av lærestedenes rutiner for rapportering av studiepoeng og fullførte eksamener til Lånekassen.

Skjev rapportering av studiepoeng eller fullførte eksamener kan for øvrig både bety at reduksjonen i andel av studielånet som blir konvertert til stipend blir høyere i vårsemesteret enn i høstsemesteret, men det kan også medføre at noen grupper blir registrert med for lav andel konvertert for hele undervisningsåret. Dette vil være grupper der avlagte studiepoeng kun blir registrert etter at hele utdanningen, eller lengre deler av utdanningen, er fullført. For eksempel vil en del av støttemottakerne ved utdanninger i utlandet først få konvertert deler av studielånet om til stipend etter at de har mottatt dokumentasjon fra lærestedet om fullført utdanning. Også blant støttemottakere ved en del utdanninger i Norge, vil man først få uttelling for avlagte eksamener og studiepoeng etter at hele utdanningen er fullført. Dette gjelder trolig i større grad langvarige høyere utdanninger og vi kommer derfor tilbake til denne problematikken senere i dette kapitlet. Men også blant støttemottakere på videregående nivå, skal man være oppmerksom på at registreringsrutiner kan ha betydning for de forskjellene vi observerer i tabell 5.2. Selv om vi her ser på undervisningsåret 2002–03 og lærestedene har hatt over et år på seg til å sende inn og få registrert informasjon om avlagte eksamener og studiepoeng, er det sannsynlig at enkelte støttemottakere er registrert med lavere andel konvertert støtte enn de i virkeligheten er berettiget til.



Figur 5.2 Gjennomsnittlig andel konvertert støtte i høst- og vårsemesteret 2002–03 etter utdanningstype. Støttlemottakere på videregående nivå

I figur 5.2 ser vi gjennomsnittlig andel konvertert støtte i høst- og vårsemesteret 2002–03 etter utdanningstype. Figuren viser betydelige forskjeller mellom utdanningstypene. Mens støttlemottakere ved folkehøyskolene i gjennomsnitt har konvertert godt over 90 prosent av maksimalt mulig beløp, har lærlingene i gjennomsnitt bare konvertert 9 prosent i høstsemesteret og 6 prosent i vårsemesteret. Støttlemottakere på allmennfaglige studieretninger har også en lav gjennomsnittlig andel konvertert, henholdsvis 29 og 46 prosent i høst- og vårsemesteret. Støttlemottakere på yrkesfaglige studieretninger har en betydelig høyere gjennomsnittlig andel konvertering på rundt 70 prosent. Figuren viser også hvordan støttlemottakere innenfor de fleste utdanningsgruppene i gjennomsnitt har konvertert en høyere andel i vårsemesteret enn i høstsemesteret. Unntaket er lærlingene, som altså har konvertert en meget lav gjennomsnittlig andel av mottatt støtte både i høst- og vårsemesteret. Som diskutert overfor, trenger ikke å skyldes lav studieintensitet blant lærlingene, men kan også skyldes registreringsrutiner ved lærestedene og hvordan utdanningen er strukturert.

5.2.1 Multivariat analyse av hvor mye av støtten som er konvertert til stipend for støttemottakere på videregående nivå, undervisningsåret 2002–03.

Når vi sammenligner ulike grupper av elever og studenter på videregående nivå, kan det være vanskelig å vite i hvilken grad forskjellene mellom gruppene har sammenheng med andre forskjeller enn de vi studerer. For eksempel kan de forskjellene vi finner mellom utdanningsgruppene, ha sammenheng med at støttemottakerne i de ulike utdanningsgruppene også er forskjellige med hensyn til alderssammensetning, kjønnsfordeling, andeler som studerer fulltid og deltid, eller med hensyn til andre forhold.

For å løse noe av dette problemet, har vi gjort multivariate analyse av hvilke grupper som har konvertert lån til stipend i løpet av undervisningsåret 2002–03. Ved å kontrollere for både demografiske og utdanningsmessige forhold, kan vi både sammenligne effekter av de ulike kjennetegnene ved støttemottakerne hver for seg, samtidig som andre forhold som inngår i analysemodellen, holdes konstant. Det vil si at vi kan få et uttrykk for eksempelvis forskjeller i gjennomsnittlig andel som har konvertert i høstsemesteret og vårsemesteret i de ulike utdanningene, som ikke kan tilbakeføres til ulik sammensetning av støttemottakerne med hensyn til kjønn, alder, andeler som studerer deltid, etc.

I disse analysene har vi i tillegg konstruert en egen variabel for hvor mye man i gjennomsnitt har konvertert når man ser høstsemesteret og vårsemesteret under ett. Altså, et uttrykk for sammenlagt gjennomsnittlig andel konvertert i hele undervisningsåret 2002–03. I denne analysen vil de som kun har tatt opp støtte i både høst- og vårsemesteret, være inkludert. Antall støttemottakere som inngår i denne analysen vil med andre ord være noe lavere, ettersom de som kun har tatt opp (konverterbar) støtte enten i høst- eller vårsemesteret, vil være utelatt fra analysen.

Tabell 5.3 nedenfor viser resultater fra tre lineære regresjoner der avhengig variabel er andel konvertert lån til stipend i henholdsvis høstsemesteret, vårsemesteret, og sammenlagt for begge semestre. De som ikke har søkt støtte i høst- eller vårsemesteret, er utelatt fra analysen.

I analysene er det kontrollert for:

- Kjønn
- Alder (nullpunkt er satt til 18 år)
- Alder kvadrert (det er ikke nødvendigvis lineær sammenheng mellom alder og konvertering, så vi kontrollerer for mulig kurvelineær sammenheng)
- Om man studerer i Norge eller i utlandet
- Fulltid/deltid

- Om man studerer på lærested i hjemfylket eller ikke
- Utdanningstype (se kapittel 3 for diskusjon om sammenheng mellom utdanning, konverteringsordningen og studieprogresjon)

Tabell 5.3 Beregnede andel av hvor mye av den konverterbare støtten som er konvertert til stipend i høstsemester 2002, vårsemesteret 2003, og sammenlagt for studieåret 2002–03. Støttmottakere på videregående nivå. Lineær regresjon.

	Høst 2002		Vår 2003		Studieåret 2002–03	
	Koeff.	St.feil	Koeff.	St.feil	Koeff.	St.feil
Konstant	34,239***	0,985	55,657***	0,938	47,477***	0,943
Kjønn (kvinne=1)	6,888***	0,599	7,234***	0,577	5,708***	0,575
Alder (18=0)	-0,839***	0,119	-1,023***	0,111	-0,994***	0,116
Alder2	1,648***	0,394	2,048***	0,364	2,092***	0,385
Deltid (heltid=0)	-19,359***	0,926	-26,605***	0,837	-23,527***	0,911
Flyttet fra hjemfylket (nei=0)	3,621***	0,625	-1,234**	0,602	1,447*	0,606
Studerer i utlandet (nei=0)	-11,654***	2,254	-14,157***	2,238	-14,666***	2,367
Utdanningsgruppe: (ref: allmennfag)						
Helse og sosialfag (yrkesfag)	24,933***	1,144	12,075***	1,064	22,022***	1,097
Andre yrkesfag	37,078***	1,607	25,802***	1,560	37,201***	1,572
Lærling	-26,232***	1,373	-47,452***	1,277	-39,372***	1,306
Folkehøyskole	52,611***	1,079	39,284***	1,042	45,986***	1,025
Teknisk fagskole	15,527***	1,243	14,880***	1,198	13,443***	1,168
Diverse videregående nivå og mellomnivå	27,576***	0,859	15,248***	0,817	22,074***	0,826
Antall	25 184		26 234		22 611	
Forklart varians (adjusted R ²)	0,249		0,248		0,289	

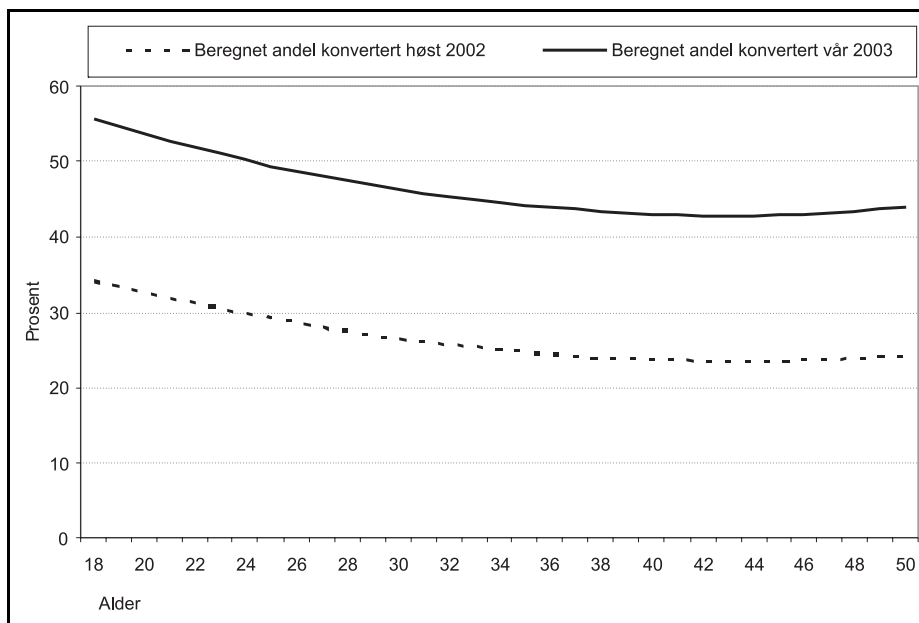
* = p<0.05, ** = p<0.01, *** = p<0.001.

Tabell 5.3 viser hvordan gjennomsnittlig andel konvertert blant støttesøkere på videregående nivå, varierer både mellom utdanningsgruppene og mellom ulike demografiske grupper. Tabellen viser at kvinner gjennomsnittlig konverterte 7 prosent mer av støttebeløpet sitt både i høst- og vårsemesteret. Sammenlagt for høst- og vårsemesteret, konverterte kvinner i gjennomsnitt 6 prosent mer av den progresjonsavhengige støtten enn menn. De som har oppgitt at de studerer

på deltid (altså 12 prosent av støttemottakerne) konverterte i snitt betydelig mindre enn fulltidsstudentene både i høst og vårsemesteret, henholdsvis 19 og 27 prosent mindre. Sammenlagt for høst- og vårsemesteret, konverterte heltidsstudentene i gjennomsnitt 24 prosent mer enn deltidsstudentene. Det samme gjelder de som har tatt utdanning i utlandet. De som har flyttet til et annet fylke for å ta utdanning, har i gjennomsnitt konvertert litt mer i høstsemesteret enn de som har blitt boende i hjemfylket. Også sammenlagt for høst- og vårsemesteret, har de som studerer utenfor hjemfylket, konvertert litt mer enn de som tar utdanning i hjemfylket. Tendensen er riktignok motsatt i vårsemesteret, men forskjellene er små. Tabellen viser også tilsvarende forskjeller mellom utdanningstypene som vi så i figur 5.2. Lærlingene er den gruppen som i gjennomsnitt konverterer minst, men her tar vi som nevnt forbehold om usikre data. Folkehøyskoleelevene utgjør det andre ytterpunktet; denne gruppen konverterer nesten alt. Disse forskjellene består altså også når vi sammenligner elever der blant annet alder og kjønn holdes likt.

Når det gjelder betydning av alder, ser vi at både variabelen for alder og for alder kvadrert gir signifikante utslag i tabell 5.3. Den svakt negative effekten av alder betyr at gjennomsnittlig andel konvertert støtte, synker med stigende alder. Den positive effekten av alder kvadrert tyder derimot på at sammenhengen mellom alder og andel konvertert er kurvelineær; andelen synker med stigende alder, men stiger igjen blant de eldste støttemottakerne. Dette illustreres i figur 5.3. Her er resultatene fra tabell 5.3 omgjort til andeler konvertert støtte i høst- og vårsemesteret, etter alder.

Figur 5.3 illustrerer hvordan gjennomsnittlig andel konvertert støtte varierer avhengig av støttemottakernes alder. Vi ser her på støttemottakere i alderen 18 til 50 år. Det er de yngste som i gjennomsnitt konverterer mest. I forhold til at andel konvertert støtte er uttrykk for studieprogresjon, er det altså denne gruppen som i gjennomsnitt har høyest progresjon. Blant 18-åringene ligger gjennomsnitt andel konvertert støtte på 34 prosent i høstsemesteret og 56 prosent i vårsemesteret. Deretter synker andelen gradvis, fram til 43 års alder, da tendensen snus. Blant de eldste støttemottakerne er det en svak stigning i gjennomsnittlig andel konvertert støtte. Figuren illustrerer også hvordan gjennomsnittlig andel konvertert støtte varierer mellom høst- og vårsemesteret. Dersom man beregner andel konvertert sammenlagt for begge semestrene, vil den plassere seg omtrent midt i mellom andelene for høst- og vårsemesteret.



Figur 5.3 Beregnede andeler konvertert støtte i høst- og vårsemesteret 2002–03 etter alder. Støttlemottakere på videregående nivå. Beregning basert på tabell 5.3.

Det er ikke uten videre enkelt å tolke de forskjellene vi har observert i andel konvertert støtte blant den gruppen støttlemottakere vi nå har sett på. Dette skyldes både at vi her har sett på en svært sammensatt gruppe støttesøkere som består av til dels svært ulike utdanningsgrupper innenfor utdanning på videregående nivå. Dette avspeiler seg også i den brede alderssammensetningen i denne gruppen støttlemottakere. Ved det ene ytterpunktet finner vi elever ved folkehøgskolene som utgjør en relativt ung gruppe støttlemottakere med høy andel konvertert støtte. Ser vi på alderssammensetningen i de ulike utdanningsgruppene, finner vi elever ved helse- og sosialfaglige linjene på yrkesfag ved det andre ytterpunktet, der hoveddelen av støttlemottakerne er over 30 år. Det som i tillegg gjør resultatene vanskelig å tolke er variasjon mellom ulike læresteder og utdanninger med hensyn til hvordan avlagte eksamener og studiepoeng blir registrert. Det er stor variasjon mellom de ulike gruppene etter hvor mye av støtten som konverteres til stipend, for eksempel har støttlemottakere som studerer på deltid og de som studerer i utlandet, lav andel konvertert støtte. Det er tvilsomt om de lave andelenes utelukkende skyldes lav studieintensitet blant disse gruppene. Trolig har den lave andelen også sammenheng med registreringsrutiner,

og eventuelt forsinket registrering av avlagte studiepoeng og eksamener i enkelte grupper. Dette er forhold som bør følges opp nærmere. Et støttesystem der deler av støtten er avhengig av studieprogresjon, krever gode rutiner for registrering av avlagte studiepoeng. Dersom det viser seg at enkelte grupper konverterer betydelig lavere andeler av støtten enn andre grupper, er dette forhold som altså kan skyldes tekniske forhold som registreringsrutiner, men det kan også skyldes reelle forskjeller i studieprogresjon mellom ulike grupper av støttemottakere. Slike forskjeller er viktig å avdekke, og dermed er det samtidig viktig at det er mulig å skille mellom reelle og tekniske forhold.

5.3 Konvertering av lån til stipend blant støttemottakere i høyere utdanning

Mens vi til nå har sett på støttemottakere på videregående nivå som ikke har rett til videregående opplæring, samt en del andre grupper av støttemottakere som mottar støtte til utdanning som ikke er definert som høyere utdanning, skal vi nå gå over til å konsentrere oss om støttemottakere i høyere utdanning. Data-materialet inneholder informasjon om samtlige som fikk støtte til høyere utdanning i undervisningsåret 2002–03. Vi ser her altså ikke på et utvalg, men på hele gruppen av støttemottakere i høyere utdanning, inkludert utenlandsstudentene. Studenter i utlandet utgjør 10,4 prosent av alle støttemottakere i høyere utdanning i undervisningsåret 2002–03.

Andelen støttemottakere er generelt langt høyere blant studenter i høyere utdanning enn blant elever og lærlinger i videregående opplæring (se kapittel 4). Riktignok er det ikke alle studenter som benytter seg av støtten fra Lånekassen, og ikke alle har muligheter til dette (for eksempel de som er forsinket i studiene og som derfor ikke lenger har rett til støtte). Det store flertallet av studenter i høyere utdanning benytter seg likevel av støtten fra Lånekassen.

Vi begynner slik vi gjorde med støttemottakerne på videregående nivå, med å se på hvordan støttemottakerne i høyere utdanning fordeler seg demografisk og i forhold til noen utdanningsmessige forhold.

Tabell 5.4 viser hvordan gruppen av støttemottakere i høyere utdanning fordeler seg langs en del demografiske og utdanningsmessige variabler. Tabellen viser at denne gruppen har en gjennomsnittsalder på 25 år, altså den samme som vi fant blant støttemottakerne på videregående nivå (unntatt rettighetselvene). Tabellen viser at 60 prosent av støttemottakerne er kvinner og at omlag 6 prosent studerer deltid. Godt over halvparten, 60 prosent av støttemottakerne,

tar utdanning i et annet fylke enn hjemfylket sitt, mens 10 prosent studerer i utlandet. Blant støttmottakere i høyere utdanning er det dermed en betydelig høyere andel som studerer i et annet fylke enn hjemfylket eller som studerer i utlandet, enn blant støttmottakerne på lavere nivå, noe som må ses i sammenheng med den geografiske fordelingen av studietilbud.

Tabell 5.4 viser også hvordan gruppen fordeler seg i ulike utdanningsgrupper. Støttmottakere i lærerutdanning og økonomi/merkantile fag utgjør de største gruppene, 11 prosent i hver. Også ingeniørene/real-fagsstudentene og sykepleierne utgjør store grupper, med omlag 9 prosent hver. Deretter følger gruppen med samfunnsfagsstudenter, sivilingeniør og humaniorastudenter. Vi har i tillegg skilt ut en del mindre grupper av studenter, for å undersøke eventuelle forskjeller mellom ulike utdanningstyper som ble diskutert i kapittel 3. Dette gjelder støttesøkere som studerer journalistikk, medisin, sosionom, barnevern eller vernepleie, kiropraktor eller fysioterapi, jus, pedagogisk seminar, kortere høyskolestudier, eller musikk, kunst eller dramafag på høyere nivå (mer enn fireårig utdanning). Støttmottakere som ikke inngår i noen av utdanningsgruppene, utgjør 20 prosent.

Tabell 5.4 Fordeling av variablene som inngår i analysene av støttmottakere i høyere utdanning, undervisningsåret 2002 – 03.

	Andel/gjennomsnitt
Alder (gjennomsnitt)	25,0
Andel kvinner	60,1
Andel som studerer deltid	5,9
Andel som har flyttet fra hjemfylket	59,5
Andel som studerer i utlandet	10,4
Studerer på BI (privat)	5,3
Studerer ex.phil./ex.fac.	3,6
Utdanning:	
Høyskolekandidat	4,4
Humaniora	6,3
Lærerutdanning	11,1
Samfunnsvitere	7,9
Økonomi/merkantile fag	11,1
Sosionom, barnevern, vernepleie	4,1
Journalist	0,7
Ingeniør/real-fag	8,5
Sykepleie	8,9
Kiropraktor, fysioterapi	1,6
Jurist	2,2
Sivilingeniør	6,4
Medisin	3,4
Pedagogisk seminar	1,0
Musikk/kunst/drama	2,4
Annen utdanning (diverse)	19,9
Antall personer	147 022

For å undersøke eventuell betydning av å studere ved en privat høyere utdanning (med høye studieavgifter), har vi skilt ut de som studerer ved BI (Bedriftsøkonomisk institutt). Disse utgjør 5 prosent av alle støttemottakere i høyere utdanning undervisningsåret 2002–03. Vi har også skilt ut de som har søkt støtte til å ta ex.phil. og ex.fac., og som kan regnes som begynnerstudenter. Denne gruppen utgjør 4 prosent.

I kapittel 3 diskuterte vi en del antakelser og hypoteser knyttet til hvem som konverterer høye og lave andeler av støtten om til stipend. I de neste delene av analysen skal vi undersøke disse hypotesene ved å se nærmere på hvordan gjennomsnittlig andel konvertert støtte varierer mellom ulike grupper av støttemottakere i høyere utdanning. På samme måte som i forrige del av analysen der vi så på støttemottakere på videregående nivå, kan vi også her undersøke forskjeller i andel konvertert støtte på ulike måter. Vi kan enten sammenligne andeler som har konvertert hele, deler eller ingenting av støtten, eller vi kan sammenligne gjennomsnittlig andel konvertert støtte. Undersøkelser viser at i likhet med støttemottakere på videregående nivå, har flesteparten enten fått konvertert hele den konverterbare delen av lånet, eller så har de ikke fått konvertert noe av støtten. De har med andre ord enten blitt registrert med full eller ingen studieprogresjon. Men det finnes også dem som kun har fått konvertert deler av støtten fra lån til stipend, noe som altså innebærer at de har hatt redusert studieprogresjon. Tabell 5.5 viser gjennomsnittlig andel konvertert støtte for ulike grupper av støttemottakere i høyere utdanning.

Tabell 5.5 viser at gjennomsnittlig andel konvertert støtte varierer til dels betydelig mellom ulike grupper av støttemottakere i høyere utdanning. Begynner vi øverst i tabellen, ser vi hvordan gjennomsnittlig andel konvertert støtte varierer etter støttemottakernes alder. Avhengig av aldersgruppe, varierer andel konvertert støtte mellom 67 og 74 prosent av maksimumsbeløpet i høstsemesteret og mellom 71 og 79 prosent i vårsemesteret. Tabellen synes imidlertid ikke å avdekke noen generell tendens med økende eller synkende andel konvertert etter aldersgruppe. Det betyr likevel ikke at det ikke finnes noen sammenheng mellom alder og andel konvertert støtte. Det kan være at en slik sammenheng kan finnes, men at det er andre forhold som også varierer etter alder og som dermed forhindrer oss i å se en slik tendens i tabell 5.5. Dette kan for eksempel være aldersforskjeller i utdanningsvalg, i andeler som studerer i utlandet, eller andre forhold. Vi kommer tilbake til dette litt senere i analysen.

Tabell 5.5 Gjennomsnittlig andel konvertert støtte for ulike grupper av støttemottakere i høyere utdanning. Undervisningsåret 2002–03.

Andel konvertert	Høstsemesteret 2002	Vårsemesteret 2003
Alder:		
15– 19 år	67,9	73,1
20– 24 år	74,3	77,4
25– 29 år	72,2	73,0
30– 39 år	71,6	77,2
40– 49 år	74,4	78,8
50+ år	66,9	71,0
Kjønn:		
Menn	71,3	73,0
Kvinner	74,5	78,4
Deltidsstudenter:		
Ja	70,2	75,2
Nei (heltid)	73,4	76,3
Flyttet fra hjemfylket:		
Ja	71,3	73,1
Nei	76,4	81,2
Studerer i utlandet:		
Ja	33,7	28,9
Nei	78,0	81,8
Studerer på BI (privat):		
Ja	83,5	82,7
Nei	72,7	75,9
Studerer ex.phil./ex.fac.:		
Ja	60,8	59,8
Nei	73,6	76,7
Utdanning:		
Høyskolekandidat	78,8	78,6
Humaniora	73,3	71,8
Lærerutdanning	68,5	88,0
Samfunnsvitere	72,5	69,4
Økonomi/merkantile fag	75,2	74,9
Sosionom, barnevern, vernepleie	88,6	90,2
Journalist	44,4	39,9
Ingeniør/real fag	76,2	78,6
Sykepleie	81,8	87,2
Kiropraktor, fysioterapi	68,8	70,2
Jurist	74,0	64,3
Sivilingeniør	83,0	83,6
Medisin	54,2	58,0
Pedagogisk seminar	86,3	87,5
Musikk/kunst/drama	40,5	43,9
Annen utdanning (diverse)	70,6	72,1
Gjennomsnittlig andel konvertert støtte	73,3	76,2
Antall personer	130 046	129 478

Tabellen viser at menn i gjennomsnitt konverterer en noe lavere andel av støtten enn kvinner. For høstsemesteret 2002 utgjør forskjellen om lag 3 prosentpoeng, og for vårsemesteret 2003 utgjør forskjellen drøye 5 prosentpoeng. Deltidsstudentene konverterer i gjennomsnitt en noe lavere andel av støtten enn heltidsstudentene. Her er forskjellen størst i høstsemesteret, 3 prosentpoeng, mens den i vårsemesteret utgjør kun ett prosentpoeng. Tabellen viser også forskjeller mellom de som har blitt boende i hjemfylket og de som studerer i et annet fylke enn hjemfylket. De som har blitt boende i hjemfylket synes å konvertere en høyere andel av lånet om til stipend enn de som studerer i et annet fylke enn hjemfylket. Denne forskjellen må imidlertid ses i sammenheng med at de som studerer i utlandet, inngår i gruppen som studerer utenfor hjemfylket. Tabellen viser at de som studerer i utlandet i gjennomsnitt konverterer en mye lavere andel av støtten sammenlignet med de som studerer i Norge. Dette kan ha flere årsaker, men skyldes trolig langt på vei ulik registrering av avlagte studiepoeng. For å undersøke forskjeller i andel konvertert støtte blant de som har blitt boende i hjemfylket og de som studerer i et annet fylke enn hjemfylket, vil vi i figuren nedenfor skille ut de som studerer i utlandet, ettersom dette er en svært spesiell gruppe med hensyn til andel konvertert støtte.

Tabellen viser også at de som studerer på BI, i gjennomsnitt har konvertert litt høyere andeler av støtten enn de som studerer ved andre læresteder. Her utgjør forskjellen om lag 11 prosentpoeng for høstsemesteret og 7 prosentpoeng for vårsemesteret. Videre har de som studerer ex.phil. eller ex.fac. konvertert en lavere andel av støtten enn de som har søkt støtte til andre studier. Forskjellen her er om lag 13 prosentpoeng for høstsemesteret og hele 17 prosentpoeng for vårsemesteret. Også mellom de ulike utdanningsgruppene varierer andelen av støtten som konverteres fra lån til stipend. Både i høst- og vårsemesteret har sosisonom-, barnevern- og vernepleiestudentene de høyeste andelen konvertert støtte, henholdsvis 89 og 90 prosent. Lavest i høstsemesteret ligger studenter ved utdanninger innen musikk, kunst og drama (41 prosent), og i vårsemesteret er journaliststudentene de som har konvertert lavest andel av støtten (40 prosent). Dette er imidlertid tall som må taes med forbehold, ettersom utenlandsstudentene her er inkludert. Det er betydelig variasjon mellom utdanningsgruppene i antall utenlandsstudenter. I noen utdanningsgrupper utgjør andelen utenlandsstudenter en betydelig gruppe, mens de i andre utdanningsgrupper er nesten ingen. Tabell 5.6 viser antall «innenlandsstudenter» og utenlandsstudenter etter utdanningsgruppe.

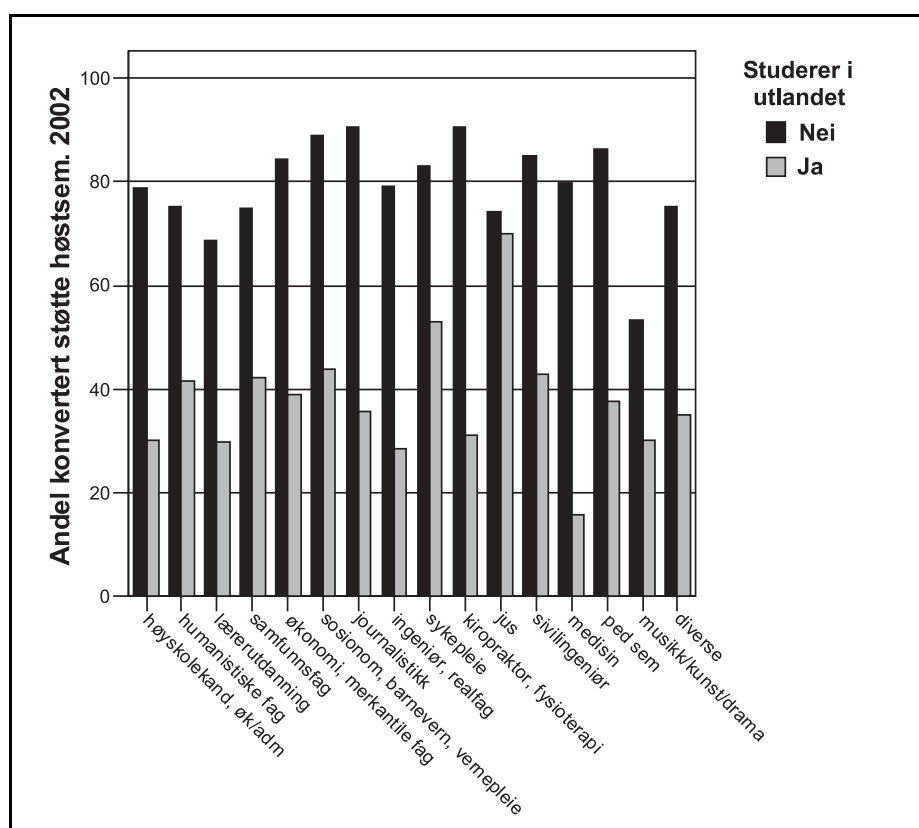
Tabell 5.6 Fordeling av støttemottakere ved norske og utenlandske læresteder etter utdanningsgruppe. Støttemottakere i høyere utdanning, undervisningsåret 2002–03.

Utdanning	Studenter i Utlandet		Studenter ved norske læresteder	
	Prosent	Antall	Prosent	Antall
Høyskolekandidat	0,1	10	5,0	6523
Humaniora	3,0	458	6,7	8877
Lærerutdanning	0,9	134	12,3	16186
Samfunnsvitere	5,4	832	8,2	10854
Økonomi/merkantile fag	21,1	3228	9,9	13057
Sosionom, barnevern, vernepleie	0,2	27	4,6	6062
Journalist	5,8	890	0,1	162
Ingeniør/realfag	4,4	678	8,9	11775
Sykepleie	3,0	451	9,6	12585
Kiropraktor, fysioterapi	5,8	885	1,1	1468
Jurist	0,6	89	2,4	3130
Sivilingeniør	2,8	425	6,8	8918
Medisin	13,1	1994	2,3	3046
Pedagogisk seminar	0,03	4	1,1	1489
Musikk/kunst/drama	13,0	1984	1,2	1576
Annen utdanning (diverse)	20,8	3180	19,8	26045
Sum	100,0	15269	100,0	131753

Tabell 5.6 viser hvordan utenlandsstudentene og studenter ved norske læresteder fordelte seg etter utdanningsgruppe i utdanningsåret 2002–03. Blant utenlandsstudentene utgjør økonomi/merkantile fag den største gruppen med 21 prosent. Blant «innenlandsstudentene» utgjør denne gruppen 10 prosent. Her er den største gruppen lærerstudentene, som utgjør 12 prosent, med unntak av gruppen «annen utdanning» (diverse), som utgjør 20 prosent. I det hele tatt viser tabell 5.6 at utenlandsstudentene først og fremst finnes på noen få utdanninger, mens «innenlandsstudentene» i større grad er spredt utover flere utdanninger. Utenlandsstudentene studerer medisin, musikk/kunst/drama og journalistikk, i tillegg til økonomi. En del finnes også ved helsefaglige studier som kiropraktor og fysioterapi, samt samfunnsfag. Derimot er det nesten ingen utenlandsstudenter blant sosionom-, barnevern- og vernepleiestudentene. Det er også svært få utenlandsstudenter blant de som tar pedagogisk seminar, lærerutdanning, høyskolekandidatene og blant jusstudentene. Dette er kanskje ikke unaturlig, ettersom enkelte utdanninger egner seg mindre for å ta i utlandet.

Mens noen utdanninger både tilbys og kan brukes i en rekke land, er andre utdanninger særlig rettet mot det norske samfunnet (for eksempel jusstudiet).

I figur 5.4 undersøkes gjennomsnittlig andel konvertert i høstsemesteret. I figuren skilles det både mellom ulike utdanningsgrupper og mellom «innenlandsstudenter» og utenlandsstudenter. Utdanningsgrupper med lavt antall utenlandsstudenter er utelatt fra figuren.



Figur 5.4 Gjennomsnittlig andel konvertert støtte i høstsemesteret 2002 etter utdanning og om man studerer i Norge eller i utlandet. Støttmottakere i høyere utdanning.

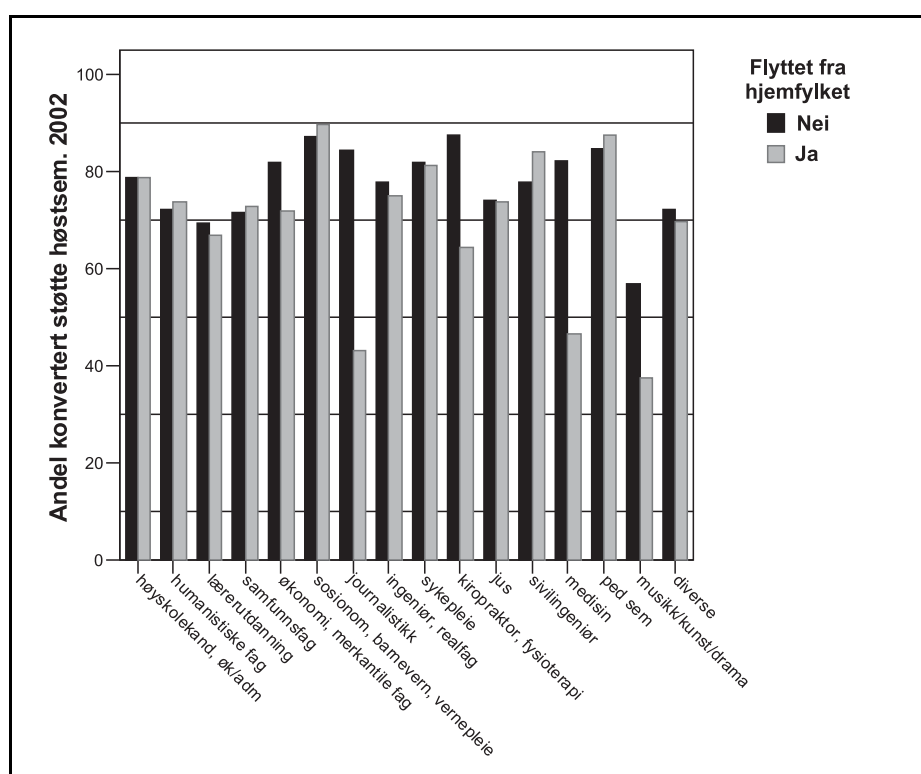
Figur 5.4 viser forskjellene i andel konvertert av støtten i høstsemesteret 2002 mellom utenlandsstudentene og de som studerer ved norske læresteder. Med unntak av sykepleiestudentene, har samtlige grupper av utenlandsstudentene konvertert under 50 prosent av støtten. Enkelte utdanningsgrupper har konvertert betydelig

mindre. Som tidligere nevnt, er dette trolig ikke uttrykk for en generell lav studieprogresjon blant utenlandsstudentene, men skyldes trolig at fullført studium registreres senere blant utenlandsstudentene. Dette bør imidlertid følges opp i senere analyser, når det har gått lenger tid etter innføring av konverteringsreglene. I senere analyser vil det være mulig å undersøke i hvilken grad utenlandsstudentene får konvertert lån til stipend og i hvilken grad det er forskjeller i bruk av støtte og andel konvertert støtte mellom ulike grupper av utenlandsstudenter.

Figur 5.4 viser også at når utenlandsstudentene skilles ut fra utdanningsgruppene, øker konverteringsandelen i flere av utdanningsgruppene. Både blant studentene ved journalistikk og kiropraktor og fysioterapi er gjennomsnittlig andel konvertert støtte blant studenter ved norske læresteder 90 prosent, tilsvarende nivået blant sosionom-, barnevern- og vernepleiestudentene (jmfør tabell 5.5). For å unngå feilkilder som skyldes ulike rutiner for registrering av studiepoeng, bør derfor utenlandsstudentene utelates fra analyser der vi sammenligner utdanningsgrupper. Dette utelukker selvsagt ikke de feilkilder som måtte finnes når det gjelder registrering av avlagte studiepoeng ved utdanninger ved norske læresteder, men trolig reduseres får vi et riktigere bilde av situasjonen for støttemottakere i høyere utdanning på denne måten.

I figur 5.5 sammenlignes andel konvertert støtte i høstsemesteret 2002 blant studenter ved ulike utdanninger som enten studerer ved et lærested i hjemfylket eller ved et lærested i et annet fylke enn hjemfylket. Figuren viser her forskjeller i andel konvertert støtte i høstsemesteret blant studenter ved norske læresteder. Studentene ved utdanninger innen musikk/kunst/drama har det laveste gjennomsnittet; denne gruppen konverterer i snitt litt over halvparten av mulig støtte fra lån til stipend. Øverst ligger helsefagsgruppene kiropraktor og fysioterapeut, samt gruppen sosionom, barnevern og vernepleie. Disse studentene konverterer i snitt om lag 90 prosent av støtten. Figuren viser også en generell tendens til at studenter som studerer i et annet fylke enn hjemfylket konverterer en høyere gjennomsnittlig andel av støtten enn studenter som studerer i hjemfylket. Forskjellene er relativt små, men med unntak av 3–4 utdanningsgrupper, er det en gjennomgående tendens. Tidligere i rapporten satt vi opp noen hypoteser om sammenheng mellom studieintensitet og konvertering. Ettersom datamaterialet ikke inneholder noe direkte uttrykk for studieintensitet, ble det her drøftet ulike uttrykk og indikatorer på studieintensitet. En slik indikator var avstand til lærestedet. Det kan være at studenter som har flyttet for å studere har «ofret mer» for å følge sitt studieønske, og har høyere kostnader, både økonomisk og sosialt, enn de som studerer i hjemfylket. En av hypotesene var dermed at de som har flyttet fra hjemfylket ville ha høyere studieintensitet enn de som stude-

rer i hjemfylket, og dermed konvertere en høyere andel av støtten. Figur 5.5 kan tolkes som en støtte for denne hypotesen, selv om altså forskjellene er små. Likevel kan vi ikke vite om de forskjellene vi ser i figur 5.5 er uttrykk for forskjeller mellom de som studerer på hjemstedet og de som har flyttet, eller om det også er andre forskjeller mellom disse to gruppene. Det kunne for eksempel være at de som har flyttet i gjennomsnitt er yngre enn de som studerer i hjemfylket, og at forskjellen i andel konvertert støtte skyldes støttemottakernes alder og ikke avstand til studiestedet. Dette kommer vi tilbake til litt senere i analysen.



Figur 5.5 Gjennomsnittlig andel konvertert støtte i høstsemesteret 2002 etter utdanning og om man studerer ved et lærested i hjemfylket eller ved et lærested i et annet fylke. Støttemottakere i høyere utdanning, unntatt utenlandsstudentene (N= 131 753).

Analysene så langt viser til dels betydelig variasjon mellom ulike grupper av studenter i høyere utdanning i hvor mye av støtten som konverteres til stipend. Analysene illustrerer også problematikken rundt det å forklare årsakene til for-

skjellene. Mens en del av forskjellene trolig skyldes ulike studieintensitet mellom ulike grupper av studenter, er det også en del forskjeller som må ses i sammenheng med ulike rutiner for registrering av studiepoeng. Ordningen er fortsatt nokså ny, og analysene tyder på at det er forsinkelser i deler av systemet når det gjelder rapportering av studiepoeng. Slike forhold kompliserer selvsagt våre analyser, fordi en del av de forskjellene vi finner skyldes tekniske forhold og ikke substansielle forskjeller mellom studentene. Dette betyr likevel ikke at alle forskjellene kan tilbakeføres til hvordan registreringen av avlagte studiepoeng foregår på. Analysene tyder på at det finnes systematiske forskjeller mellom ulike grupper med hensyn til studieintensitet og/eller studieprogresjon som også er med på å forklare hvorfor noen grupper konverterer nesten all støtte til stipend, mens andre grupper konverterer mindre. Ettersom vi her har undersøkt en rekke ulike grupper av studenter, kan det imidlertid være vanskelig å skille de ulike effektene fra hverandre. Er det forskjeller mellom kvinner og menn, eller skyldes kjønnsforskjellene at kvinner og menn velger ulike utdanninger? Er det slik at studentene ved BI konverterer en høyere andel av støtten enn studenter ved andre læresteder, eller har dette sammenheng med studentenes alder og studievalg? Har forskjellen mellom utdanningsgruppene sammenheng med kjennetegn ved studentene eller med kjennetegn ved studiet? Dette er spørsmål vi vil forsøke å besvare i neste del av analysen, når vi går over til multivariate analyser.

5.3.1 Multivariat analyse av hvor mye av støtten som er konvertert til stipend for støttemottakere i høyere utdanning, undervisningsåret 2002–03.

I de multivariate analysene undersøkes hvor mye ulike grupper av studenter har konvertert fra lån til stipend i undervisningsåret 2002–03. På samme måte som tidligere i kapitlet, undersøkes konvertering i høstsemesteret og vårsemesteret hver for seg, og i tillegg til å undersøke hvor mye man i gjennomsnitt har konvertert når man ser høstsemesteret og vårsemesteret under ett. Altså, et uttrykk for sammenlagt gjennomsnittlig andel konvertert i hele undervisningsåret 2002–03. I denne analysen vil de som kun ha tatt opp støtte i både høst- og vårsemesteret, være inkludert. Antall støttemottakere som inngår i denne analysen vil med andre ord være noe lavere, ettersom de som kun har tatt opp (konverterbar) støtte enten i høst- eller vårsemesteret, vil være utelatt fra analysen.

Tabell 5.7 nedenfor viser resultater fra tre lineære regresjoner der avhengig variabel er andel konvertert lån til stipend i henholdsvis høstsemesteret, vårsemesteret og sammenlagt for de to semestrene i undervisningsåret 2002–03. Se

tabell 5.4 for en oversikt over fordeling blant støttemottakere i høyere utdanning langs de ulike variablene.

I analysene er det kontrollert for:

- Kjønn
- Alder (nullpunkt er satt til 18 år)
- Alder kvadrert
- Om man studerer i Norge eller i utlandet
- Fulltid/deltid
- Om man studerer på lærested i hjemfylket eller ikke
- Utdanningstype (se kapittel 3 for diskusjon om sammenheng mellom utdanning, konverteringsordningen og studieprogresjon)
- Om man studerer ex.phil. eller annen utdanning (begynnerstudenter)
- BI eller andre læresteder (offentlig/privat)

Ved å kontrollere for både demografiske og utdanningsmessige forhold, kan vi både sammenligne effekter av de ulike forholdene hver for seg, samtidig som andre forhold som inngår i analysemodellen holdes konstant. Det vil si at vi kan få et uttrykk for eksempelvis forskjeller i gjennomsnittlig andel konvertert støtte i høstsemesteret og vårsemesteret i de ulike utdanningene, som ikke kan tilskrives til ulik sammensetning av studentmassen med hensyn til kjønn, alder, andeler som studerer deltid, etc.

Tabell 5.7 Beregnede andel av hvor mye av den konverterbare støtten som er konvertert til stipend i høstsemester 2002, vårsemesteret 2003, og sammenlagt for studieåret 2002–03. Støttmottakere i høyere utdanning. Lineær regresjon.

	Høst 2002 Modell 1		Vår 2003 Modell 2		Studieåret 2002–03 Modell 3	
	Koeff.	St.feil	Koeff.	St.feil	Koeff.	St.feil
Konstant	78,629***	0,483	83,754***	0,460	82,210***	0,435
Kjønn (kvinne=1)	3,833***	0,225	3,678***	0,215	3,477***	0,203
Alder (18=0)	0,421***	0,055	-0,134**	0,051	0,099*	0,050
Alder2	-1,965***	0,194	-0,327	0,182	-0,967***	0,178
Deltid (heltid=0)	-6,951***	0,483	-8,717***	0,451	-7,445***	0,452
Flyttet fra hjemfylket (nei=0)	2,737***	0,230	2,128***	0,218	2,481***	0,208
Studerer i utlandet (nei=0)	-44,954***	0,377	-53,285***	0,362	-50,836***	0,344
Studerer på BI (privat) (nei=0)	2,352***	0,567	-0,096	0,535	1,077*	0,503
Studerer ex.phil. (nei=0)	-16,782***	0,667	-21,648***	0,635	-14,880***	0,680
Utdanning: (ref: Øk./merkantile fag)						
Høyskolekandidat	-4,707***	0,598	-6,119***	0,564	-5,205***	0,532
Humaniora	-8,407***	0,543	-11,650***	0,520	-10,147***	0,496
Lærerutdanning	-14,337***	0,478	3,522***	0,456	-5,885***	0,427
Samfunnsvitere	-8,510***	0,510	-13,177***	0,489	-10,535***	0,464
Helse og sosialfag	1,567**	0,456	4,058***	0,435	3,208***	0,409
Journalist	-3,031*	1,237	-3,012*	1,198	-2,978**	1,122
Høyskoleingeniør	-3,933***	0,502	-3,416***	0,479	-3,399***	0,449
Jurist	-8,964***	0,767	-20,273***	0,751	-15,494***	0,704
Sivilingeniør	1,501**	0,531	0,254	0,512	0,796	0,475
Medisin	-12,466***	0,644	-7,007***	0,616	-10,451***	0,577
Pedagogisk seminar	3,436**	1,090	3,873***	1,049	3,508**	1,014
Musikk/kunst/drama	-19,566***	0,735	-13,347***	0,706	-17,067***	0,661
Annen utdanning (di- verse)	-5,455***	0,431	-4,388***	0,413	-5,034***	0,388
Antall	130 046		129 478		119 445	
Forklart varians (adjusted R ²)	0,148		0,208		0,216	

* = p<0.05, ** = p<0.01, *** = p<0.001.

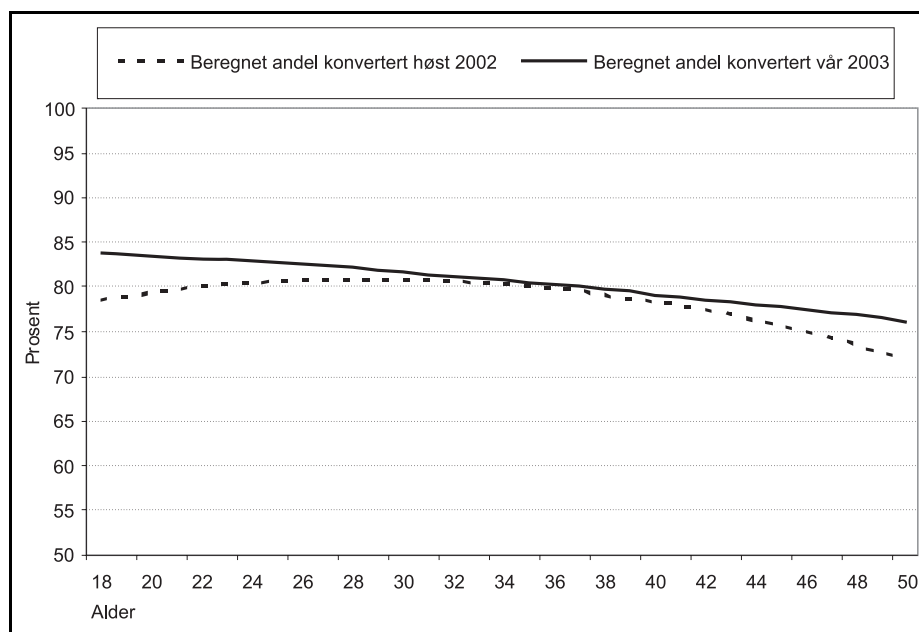
Tabell 5.7 viser hvordan gjennomsnittlig andel konvertert støtte varierer både mellom utdanningsgruppene og mellom ulike demografiske grupper. I likhet med analysene av støttemottakere på videregående nivå, viser også disse analysene at kvinner konverterer litt mer av støttebeløpet enn menn. Forskjellen utgjør om lag 4 prosentpoeng både i høst- og vårsemesteret, og 3 prosentpoeng når vi ser totalt for begge semestrene. Alder har også signifikant effekt, men effekten varierer mellom høst- og vårsemesteret. I høstsemesteret stiger andelen konvertert med stigende alder, mens den synker igjen blant de eldste støttemottakerne. I vårsemesteret synker derimot andelen konvertert svakt med stigende alder. Sammenlagt for begge semestrene, øker andelen konvertert svakt med stigende alder, mens den synker igjen blant de eldste støttemottakerne. Dette er motsatt av hva vi fant blant støttemottakerne på lavere nivå.

Figur 5.6 illustrerer hvordan gjennomsnittlig andel konvertert støtte varierer avhengig av støttemottakernes alder. Vi ser her på støttemottakere i alderen 18 til 50 år. Figuren illustrerer forskjellene mellom høst- og vårsemesteret. Generelt konverterer støttemottakerne en noe høyere andel av støtten i vårsemesteret enn i høstsemesteret. Dette er i hvert fall tilfelle i de yngste og eldste aldersgruppene. Blant støttemottakere i midten av 30-årene er det derimot ingen forskjell mellom høst- og vårsemesteret. Sammenlignet med figur 5.3, illustrerer figuren for så vidt også den betydelig høyere andelen konvertert støtte blant støttemottakere i høyere utdanning enn blant støttemottakere på videregående nivå.

Støttemottakere som studerer deltid, har konvertert en mindre del av støtten enn de som studerer fulltid, forskjellen utgjør 7 prosentpoeng i høstsemesteret og 9 prosentpoeng i vårsemesteret. Sammenlagt for begge semestrene, utgjør forskjellen vel 7 prosentpoeng. De som studerer i et annet fylke enn hjemfylket har konvertert en litt høyere andel enn de som studerer i hjemfylket, forskjellen utgjør 2 og 3 prosentpoeng i hvert av de to semestrene. Derimot har de som studerer i utlandet, konvertert betydelig lavere andeler av støtten både i høst- og vårsemesteret. Forskjellene utgjør her 45 og 53 prosentpoeng. Sammenlagt for begge semestrene, utgjør forskjellen 51 prosentpoeng.

Går vi over til å se på kjennetegn ved utdanningene fremfor ved støttesøkerne, finner vi også betydelige forskjeller. De som studerer ved den private høyskolen BI, har konvertert en litt høyere andel enn de som studerer ved et annet lærested (i hovedsak et offentlig lærested). Denne forskjellen finner vi imidlertid kun i høstsemesteret og når vi ser de to semestrene sammenlagt. I vårsemesteret er ikke effekten signifikant, her er det dermed ingen forskjell mellom disse to gruppene studenter. Derimot er forskjellen mellom de som har mottatt støtte til å studere ex.phil. eller ex.fac., altså det som vanligvis regnes som «introduk-

sjonsstudier» ved universitetene, betydelig både i høst- og vårsemesteret. Ex.phil. og ex.fac.-studentene har konvertert i gjennomsnitt 17 og 22 prosentpoeng mindre av lånet i henholdsvis høst- og vårsemesteret, enn andre studenter. Sammenlagt for begge semestrene, utgjør forskjellen 15 prosentpoeng.



Figur 5.6 Beregnede andeler konvertert støtte i høst- og vårsemesteret 2002–03 etter alder. Støttlemottakere i høyere utdanning. Beregning basert på tabell 5.7.

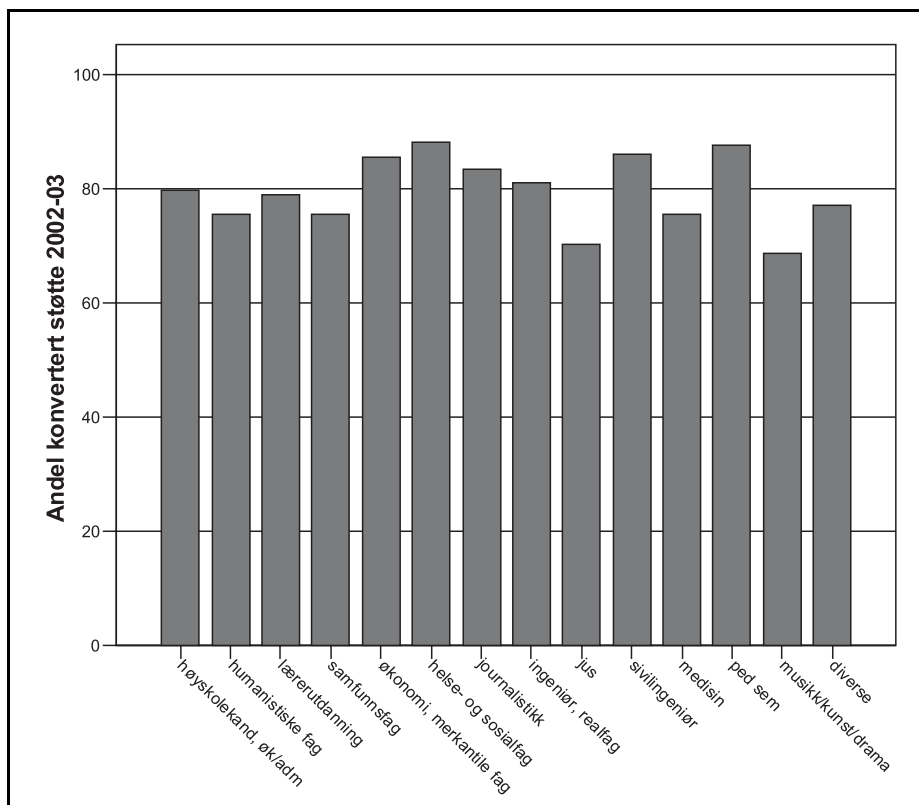
En interessant observasjon er forskjellene mellom de tre analysene når det gjelder effekten av å studere ex.phil. og ex.fac. sammenlignet med andre studier. Som regel viser resultatene at andelen konvertert sammenlagt i de to semestrene (modell 3), plasserer seg omtrent midt i mellom resultatene for høst- og vårsemesteret. Hensikten med å lage en variabel der både konvertering i høst- og vårsemesteret inngår, var nettopp å utjevne forskjellene i konvertert støtte mellom de to semestrene. Når vi ser på forskjellen mellom ex.phil. og ex.fac.-studentene sammenlignet med andre støttlemottakere, ser vi derimot at forskjellen mellom de to gruppene er mindre når vi ser på de som har mottatt støtte begge semestrene (modell 3) enn når vi ser på de som kun har mottatt støtte i høst- eller vårsemesteret (modell 1 og 2). Resultatene indikerer at de som har mottatt støtte for å studere ex.phil. og ex.fac. i ett av semestrene og som ikke har mottatt støtte

det andre semesteret, har konvertert mindre av støtten enn de som har mottatt støtte begge semestrene. Det er om lag 10 000 personer som har tatt opp støtte enten bare i høst- eller i vårsemesteret. I analysen der vi kun ser på den gruppen som har tatt opp støtte i begge semestrene (modell 3), ser vi dermed på en litt mindre gruppe enn i de to andre analysene. Denne gruppen skiller seg altså noe fra de som bare har tatt opp støtte enten i høst- eller vårsemesteret.

Det er også forskjeller mellom de andre utdanningsgruppene. I tabell 5.7 er studenter ved økonomi/merkantile fag referansegruppen. Dette er en gruppe med relativt høy andel konvertert støtte både i høst- og vårsemesteret. De fleste utdanningsgruppene har dermed konvertert en signifikant lavere andel av støtten enn denne gruppen. Lavest i høstsemesteret finner vi gruppen musikk/kunst/drama, mens jusstudentene er lavest i vårsemesteret. De gruppene som i gjennomsnitt har konvertert høyest andel lån til stipend i høstsemesteret, er studenter ved pedagogisk seminar, i vårsemesteret er det helse- og sosialfagsstudentene som ligger på topp. Denne gruppen omfatter tre grupper av helse- og sosialfag; 1) sosionom, barnevern eller vernepleie, 2) kiropraktor og fysioterapi, og 3) sykepleie. Disse tre gruppene er for enkelthetskyld slått sammen i de multivariate analysene. Ser vi de to semestrene under ett (modell 3), finner vi også her gruppen musikk/kunst/drama, mens jusstudentene er nest lavest. Øverst finner vi studenter ved pedagogisk seminar, mens helse- og sosialfagsstudentene er på andre plass.

I tillegg ser vi at gjennomsnittlig andel konvertert støtte varierer mellom høst- og vårsemesteret innenfor hver av utdanningsgruppene. Forskjellene er særlig store blant lærerstudentene, her varierer andel konvertert støtte fra 60 prosent i høstsemesteret til over 80 prosent i vårsemesteret. I hvilken grad dette skyldes registreringsrutinene eller om det faktisk er slik at lærerstudentene hadde høyere studieintensitet våren 2003 enn høsten 2002, kan vi ut i fra disse analysene ikke si noe om.

I figur 5.7 er resultatene fra tabell 5.7 omgjort til andeler som har konvertert lån til stipend sammenlagt for høst- og vårsemesteret 2002 – 03 (modell 3), etter utdanning. Utenlandsstudentene utelatt fra figuren. Figuren illustrerer forskjeller mellom utdanningsgruppene som ikke kan tilbakeføres til de demografiske eller utdanningsmessige forskjeller mellom støttemottakerne som inngår i tabell 5.7. Forskjellene er relativt små, men fordi det er mange støttemottakere som inngår i datagrunnlaget, i tillegg til at forskjellene består også når vi sammenligner grupper med lik fordeling i forhold til kjønn, alder, og de andre forholdene (variablene) som inngår i tabell 5.7, kan det være grunn til å kort kommentere og diskutere noen mulige tolkninger av de forskjellene mellom utdanningsgruppene som figuren viser.



Figur 5.7 Beregnede andeler konvertert støtte sammenlagt for høst- og vårsemesteret 2002 – 03. Støttemottakere i høyere utdanning. Beregning basert på tabell 5.7.

Dersom vi sammenstiller resultatene i figur 5.7 med de antakelsene og hypoteser som ble gjort i kapittel 3 om mulige forskjeller mellom ulike utdanningstyper, kan det synes som våre resultater gir støtte til noen av disse hypotesene. Det ble her diskutert hvilke kjennetegn ved utdanningene man skulle forvente ville ha positiv og negativ innflytelse på studieprogresjon og studieintensitet. Av de forhold man kunne forvente vil ha positiv betydning var utdanningens struktur og utdanningens opptakskrav. En strukturert utdanning med mye obligatorisk undervisning og deksamener kan antas å virke mer strukturere på studenten og gi jevnere studieprogresjon og mindre frafall enn en mer åpen og ustrukturert utdanning. Ser vi på figur 5.7 synes støttmottakere som studerer samfunnsfag, humaniora og jus å konvertere en noe lavere andel av støtten enn stu-

denter ved mer strukturerte utdanninger som helse- og sosialfag, sivilingeniør og pedagogisk seminar.

Ut i fra forventning om at studenter med høye karakterer har høyere studieintensitet enn studenter med lave karakterer (i hvert fall hvis de vil fortsette å oppnå høye karakterer), ble det også fremsatt en hypotese om at utdanningens opptakskrav vil ha betydning for gjennomsnittlig konvertering av støtte. Til en viss grad er det overlapp mellom utdanningens grad av struktur og opptakskrav, ved at de mest strukturerte utdanningene også har høye opptakskrav. Et unntak kan være lærerutdanningen, som er relativt strukturert, men har hatt relativt lave opptakskrav de senere år. Det kunne dermed være fristende å tolke den relativt lave andelen konvertert støtte blant lærerstudentene sammenlignet med andre utdanninger av tilsvarende lengde og med tilsvarende strukturerte oppbygging, som støtte for denne hypotesen. Imidlertid skulle vi forvente at de utdanningene som har de høyeste opptakskravene, som for eksempel medisinstudiet, ville ha de høyeste andelen konvertert støtte. Slik er det ikke. I hvilken grad dette er uttrykk for at studieintensiteten blant medisinstudentene er lavere enn kanskje forventet, er derimot tvilsomt. Her er vi igjen tilbake til problematikken rundt registrering av avlagte studiepoeng. Medisinstudiet er i likhet med enkelte andre lengre utdanninger, inndelt i ulike avdelinger som kan strekke seg over flere semestre og undervisningsår. På noen av disse avdelingene blir det først gitt uttelling ved avsluttet avdeling. Det betyr at medisinstudentene, og en del studenter ved andre lengre utdanninger, i vårt datamateriale ikke vil være registrert med avlagte studiepoeng, altså null prosent studieprogresjon. For å redusere denne feilkilden, bør derfor studentene følges over en lengre tidsperiode.

Ser vi på andelen forklart varians i tabell 5.7, ser vi at analysen av andel konvertert støtte i høstsemesteret ligger lavest med 15 prosent (0,148) forklart varians, deretter følger analysen av støttemottakere i vårsemesteret (21 prosent) og analysen av støttemottakere i begge semestrene (22 prosent). Det vil likevel si at mesteparten av det som forklarer variasjonen i hvor mye av støtten som blir konvertert fra lån til stipend, skyldes andre forhold enn de som inngår i analysemodellen. For eksempel kan vi tenke oss at forhold som karakterer fra videregående og karakterer oppnådd underveis i studiet vil ha betydning, ettersom andelen konvertert støtte henger tett sammen med prestasjoner og studieprogresjon. Dersom vi hadde opplysninger om antall timer brukt på studier per uke, ville det også trolig ha forklart en del av variasjonen i andel konvertert støtte.

Sammenligner vi resultatene i tabell 5.7 med resultatene av analysene av støttemottakere på videregående nivå i tabell 5.3, finner vi flere likheter, men også

enkelte forskjeller. I begge analysene finner vi at kvinner konverterer noe mer av lånet om til stipend enn menn. Vi finner også at deltidsstudenter konverterer noe mindre enn heltidsstudenter, de som studerer utenfor hjemfylket konverterer noe mer, mens de som studerer i utlandet konverterer betydelig mindre. Som tidligere nevnt, må disse forskjellene både ses i sammenheng med studieintensitet og med hvordan avlagte studiepoeng blir registrert.

Den største forskjellen mellom de to gruppene, er likevel den gjennomsnittlige andelen av støtten som blir konvertert. Støttemottakere på videregående nivå konverterer i gjennomsnitt en betydelig lavere andel av støtte enn studenter i høyere utdanning. Igjen, dette er forskjeller som trolig ikke bare kan forklares med forskjeller i studieintensitet, men bør også ses i sammenheng med hvordan studiepoeng blir registrert. Den lave andelen konvertert støtte blant flere grupper av støttemottakere på videregående nivå, bør likevel følges opp i senere undersøkelser.

Ser vi på effekten av økende alder, er det her forskjeller mellom resultatene. Blant støttemottakere i høyere utdanning, øker andelen konvertert støtte med økende alder, i hvert fall i høstsemesteret 2002 og når vi ser sammenlagt konvertering av støtten for både høst- og vårsemesteret. Derimot viser analysen at annengradsleddet er negativt. Det betyr at andelen konvertert støtte øker litt med økende alder, for deretter å bli lavere blant de eldste støttemottakerne. Dette kan tolkes som å være delvis i tråd med våre antagelser i kapittel 3. Der diskuterte vi i hvilken grad alder kan betraktes som uttrykk for studieerfaring. Der som vi tenker oss at eldre studenter har mer erfaring med studiesituasjonen enn de yngste studentene, og at studieerfaring øker studieintensiteten (eller reduserer risikoen for stryk på eksamen), vil andelen konvertert støtte stige med stigende alder. En forklaring på at andelen konvertert støtte synker igjen blant de eldste støttemottakerne, kan være at denne gruppen i større grad har forpliktelser utenfor studiet, som jobb og/eller familie, noe som kan redusere studieintensiteten. I analysen av konvertering av støtte blant støttemottakere på videregående nivå, viste det seg derimot at alder ga motsatt effekt. Her var andelen konvertert støtte høyest blant de yngste, deretter sank andelen, før den igjen steg blant de eldste støttemottakerne. Det kan indikere at det er de yngste (og eldste) støttemottakerne på videregående nivå som har høyest studieintensitet.

I hvilken grad effekten av alder har sammenheng med studieerfaring og studieintensitet, blir imidlertid her kun diskusjoner og hypoteser. For å undersøke dette vil man måtte sammenligne studieintensitet blant studenter i ulike aldersgrupper med varierende studieerfaring og varierende gjenværende tid av studiet, eller å følge studenter over tid gjennom utdanningsløpet.

Generelt bør det understrekes at det her kun er gjort noen første og foreløpige analyser av konverteringsordningen. Foreløpig har vi kun hatt mulighet til å undersøke konvertering i undervisningsåret 2002–03, som altså var det første året ordningen eksisterte. Dermed vil analysene gi et usikkert bilde av effekten av denne nye ordningen, og det vil være særlig usikkert for støttmottakere ved utdanninger der registrering av studiepoeng skjer sjelden eller etter fullført utdanning (som for eksempel utenlandsstudentene). Det som gjør resultatene ytterligere foreløpige, er at vi her kun har undersøkt betydning av dette økonomiske incentivet i en periode da kun deler av stipendet var gjort avhengig av progresjon. Fra og med høsten 2004 vil hele stipendet være progresjonsavhengig (se kapittel 2). Det økonomiske incentivet vil dermed være betydelig sterkere, og bør følges opp med undersøkelser av hvilken betydning dette har for ulike grupper av støttmottakere.

6 Oppsummering og diskusjon

I denne rapporten har vi undersøkt veksten i antallet støttesøkere og støttemottakere i Lånekassen, samt økningen i utbetalt støtte i løpet av perioden 2001–2004, og vi har undersøkt konvertering av lån til stipend i ulike grupper av støttesøkere. I dette kapitlet oppsummeres hovedresultatene fra analysene i kapittel 4 og 5. Deretter diskuteres resultatene i lys av de problemstillinger og spørsmål som ble drøftet i kapittel 3. Vi begynner kapitlet med en kort oppsummering av hovedendringene i Lånekassens støttesystem innført høsten 2002, som en del av Kvalitetsreformen i høyere utdanning.

6.1 Endringer i Lånekassens støttesystem

Som en del av Kvalitetsreformen i høyere utdanning, ble Lånekassens støttesystem lagt helt om fra og med undervisningsåret 2002–03. Omleggingen besto både av endringer i støttereglene, men også i en endring i skillelinjene mellom ulike grupper støttemottakere på videregående nivå. Mens det tidligere gikk et skille i støttereglene for støttemottakere over og under 19 år (på videregående nivå), ble det i 2002 i stedet innført et skille i støttereglene med elever i rettighetsbasert videregående opplæring (under opplæringslova § 3–1) på den ene siden, og all annen utdanning, både videregående og høyere utdanning, på den andre. Alder (over og under 19 år) var dermed ikke lenger hovedskillet i støttereglene.

For rettighetslevne er hovedregelen at støttebeløpet beregnet ut i fra forsørgernes (foreldrenes) inntekt og formue (samt antall søsken under 19 år). Også søkerens egen inntekt og formue vil ha betydning for hvor mye støtte man kan motta. Ut i fra disse opplysningene, beregnes så hvor mye lån og stipend søkeren kan motta. For elever i utdanning på videregående nivå som ikke er rettighetslever (altså ikke har rett til utdanning under opplæringslova § 3–1), gjelder tilsvarende regler som for studenter i høyere utdanning etter omleggingen. Det innebærer at denne gruppen også er omfattet av konverteringsreglene (se kapittel 5). I forhold til tidligere regler, har denne gruppen fått en økning i grunnbeløpet samt at flere har rett til støtte (se kapittel 2).

Endringene i Lånekassens støttesystem for studenter i høyere utdanning (samt støttemottakere på lavere nivå uten rett til videregående opplæring) bestod blant annet av en økning i basisstøtten og stipendandelen (for borteboere), økning av inntektsgrensen (fribeløpet), fjerning av inntektsgrensen for å kunne motta studielån, samt begrensninger i reglene for tildeling av bl.a. reisestipend.

Tidligere ble både stipend og lån behovsprøvd mot støttemottakerens inntekt og formue, mens i det nye systemet ble kun stipendandelen behovsprøvd. Dette innebærer at alle, uansett inntekt, har rett til studielån i det nye systemet. Det ble også innført nye ordninger for kontroll av inntekt og formue; mens dette tidligere kun ble kontrollert ved stikkprøver blir Lånekassens registre fra 2002 – 03 koblet opp mot likningsdata slik at alle støttemottakere automatisk blir kontrollert. For mye tildelt stipend etter denne kontrollen, blir gjort om til lån igjen. Straffetiltak for uoppgitt inntekt over fribeløpet ble avskaffet.

Omleggingen av Lånekassens støttesystem innebar også en endring i utbetaling av grunnstipendet. Mens støtten tidligere bestod av lån og stipend, som ble utbetalt uavhengig av studieprogresjon, ble det fra høsten 2002 innført en ny ordning med regler for konvertering av støtten fra lån til stipend. Ordningen innebærer at all utdanningsstøtte i utgangspunktet blir utbetalt som lån, men at deler av lånet kan bli omgjort til stipend etter dokumentasjon av avlagte studiepoeng. Stipendet er med andre ord knyttet til støttemottakernes studieprogresjon. Konverteringsordningen innebærer større krav til dokumentasjon fra lærestedene for at støtten blir tildelt på rett måte. Studentene som ikke består eksamen eller blir forsinket i studieløpet, har imidlertid mulighet til å avlegge studiepoeng i et senere semester og dermed få omgjort lån til stipend i etterkant. I kapittel 5 undersøkes konvertering av lån til stipend blant ulike grupper av støttemottakere.

6.2 Hvilke grupper har økt?

I løpet av de to siste undervisningsårene, fra 2001 – 02 til 2002 – 03 og fra 2002 – 03 til 2003 – 04, har det vært en økning i antall støttemottakere. Dette har medført en økning i utbetalt støtte. Fra undervisningsåret 2001 – 02 til 2003 – 04 økte utbetalt støtte med vel 4 milliarder kroner, fra 11,9 til ca. 16 milliarder kroner. I samme periode økte antallet støttemottakere med 40 000, fra om lag 223 000 til 263 000. Dette står i kontrast til utviklingen fra 2000 – 01 til 2001 – 02 da det var en nedgang i både antall støttesøkere og støttemottakere. I analysene i kapittel 4, undersøkes det hvilke grupper som i hovedsak har stått for denne økningen i antall støttesøkere.

Veksten i støttemottakere kan svært forenklet forklares på tre måter:

- Flere tar støtteberettiget utdanning.
- En økt andel av de som er i støtteberettiget utdanning, søker støtte.
- En økt andel av de som søker om støtte, får støtte.

6.2.1 Videregående nivå

Ser vi på støttemottakere på videregående nivå, viser analysene i kapittel 4 at alle tre forhold spiller inn og er med på å forklare veksten, om enn ikke i like stor grad. Veksten i antall i støtteberettiget utdanning på videregående nivå var på henholdsvis 1,4 prosent og 8,3 prosent i 2002–03 og 2003–04. Veksten i antall 16–18 åringer var i samme perioder 1,7 og 2,4 prosent. Økningen i støtteberettiget utdanning på videregående nivå, skyldes dermed i liten grad endringer i alderskohortene i denne perioden.

Veksten i antall støttemottakere på videregående nivå var på 8,7 prosent i 2002–03 og 14,0 prosent i 2003–04, altså mer enn økningen i støtteberettiget utdanning. Det har med andre ord både vært en økning i antall i støtteberettiget utdanning på videregående nivå, og det har vært en økning i andelen av de som er i støtteberettiget utdanning, som søker støtte.

Nærmere analyser viser at den største relative veksten i støttemottakere har vært blant lærlinger over 19 år. Dette skyldes ikke at antallet lærlinger over 19 år har steget, det har tvert i mot gått noe ned fra om lag 22 500 i 2001–02 til 21 500 i 2003–04. Derimot har både antallet som søker støtte og som mottar støtte, gått opp i løpet av perioden. Antall lærlinger over 19 år som mottok støtte var 2 177 i 2001–02 og 4 729 i 2003–04.

6.2.2 Høyere utdanning

Analysene av støttemottakere i høyere utdanning viser at heller ikke her kan veksten i antall i støtteberettiget utdanning, forklare hele veksten i antallet støttemottakere. Fra 2001–02 til 2002–03 steg antallet i støtteberettiget utdanning på høyere nivå med 7,5 prosent. Fra 2002–03 til 2003–04 var det derimot en liten nedgang på 1,3 prosent. Ser vi på antall støttemottakere, har det ikke vært noen nedgang, her steg antallet støttemottakere med 10,1 prosent fra 2001–02 til 2002–03, og med 5,4 prosent fra 2002–03 til 2003–04. I hovedsak synes økningen i støttesøkere i høyere utdanning å skyldes at en økt andel av de som er i støtteberettiget utdanning søker (og mottar) støtte.

Veksten i antall støttemottakere ved private læresteder har ikke vært høyere enn den totale veksten i antall støttemottakere i høyere utdanning.

Analyser av kjønnsfordeling og geografisk fordeling blant støttemottakerne i høyere utdanning, tyder ikke på at økning i antall støttemottakere har sammenheng med endring i studentmassens demografiske sammensetning; både kjønnsfordeling og geografisk fordeling er tilnærmet uforandret i den perioden vi har undersøkt. Derimot synes alderssammensetning blant støttemottakerne å ha endret seg noe. I løpet av perioden har antallet støttemottakere økt i alle al-

dersgrupper, men ettersom økningen har vært noe større i de eldste enn i de yngste gruppene, har støttemottakerne i gjennomsnitt blitt noe eldre i løpet av perioden.

6.2.3 Konklusjon

Som en konklusjon synes endringene av reglene i Lånekassen å ha medført at flere søker om, og mottar, støtte både blant de som er i utdanning på videregående nivå og blant studenter i høyere utdanning. Dette må ses i sammenheng med at flere har rett til støtte etter omleggingen av Lånekassens støttesystem. For eksempel har fjerningen av inntektsgrensen for å kunne ta opp studielån, medført at alle støttemottakere, uansett egen inntekt, har rett til støtte fra Lånekassen. Dersom inntekten overstiger en viss grense, har man imidlertid kun rett til studielån og ikke stipend (se kapittel 2). En del av økningen i antall støttemottakere i deltidsutdanninger og blant lærlingene, kan trolig relateres til denne endringen.

Regelverket for støttemottakere i høyere utdanningen som tar hele utdanningen i utlandet, ble i mindre grad berørt av den omleggingen som skjedde i Lånekassen i 2002–03 (det har derimot skjedd endringer i reglene for støtte til studier i utlandet fra høsten 2004, disse endringene dekkes dermed ikke her). Blant denne gruppen utenlandsstudenter har antallet støttemottakere vært tilnærmet stabilt i hele perioden. Dette kan tyde på at økningen i antallet støttemottakere i Norge har sammenheng med endringene i Lånekassens regelverk, ettersom vi ikke finner tilsvarende økning blant studenter som tar høyere utdanning i utlandet, og som ikke er omfattet av endringene i Lånekassens regelverk.

6.3 Hvilke grupper konverterer mest lån til stipend?

I kapittel 5 undersøkes konvertering av lån til stipend blant ulike grupper av støttemottakere som mottok støtte høsten 2002 og/eller våren 2003. I denne perioden var deler av stipendet progresjonsavhengig (600.- per måned høsten 2002, og 1200.- per måned våren 2003).

Her brukes en datafil fra Lånekassen som inneholder støttemottakere i undervisningsåret 2002–03. Datasettet inneholder informasjon om hvem som har fått konvertert lån til stipend, og hvor mye den enkelte støttemottaker har fått konvertert. Vi kan dermed sammenligne andeler som har konvertert lån til sti-

pend i ulike grupper av støttemottakere, og vi kan undersøke hvor mye ulike grupper av støttemottakere i gjennomsnitt har konvertert.

6.3.1 Videregående nivå

I første del av kapitlet, undersøkes konvertering av støtte blant støttemottakere på videregående nivå. Ettersom det kun er støttemottakere som ikke har rett til videregående opplæring, som kan konvertere deler av lånet om til stipend ved bestått eksamen, inneholder analysene kun elever og studenter som ikke har rett til videregående opplæring. I tillegg finnes det en del andre utdanninger på videregående nivå (det vil si all utdanning som ikke er høyere utdanning, inkludert utdanninger på mellomnivå), som også inngår i disse analysene (se kapittel 5).

I gjennomsnitt har støttemottakere på videregående nivå konvertert 59 prosent av maksimumsbeløpet i høstsemesteret, og 65 prosent i vårsemesteret. I gjennomsnitt konverteres det altså noe mer i vårsemesteret enn i høstsemesteret. Dette skyldes ikke nødvendigvis forskjeller i støttemottakernes studieintensitet mellom høst- og vårsemesteret, men kan også ha sammenheng med hvordan studieprogresjon (avlagte studiepoeng og fullførte eksamener) blir registrert.

I de multivariate analysene undersøkes det både hvor mye ulike grupper av støttemottakere på videregående nivå har konvertert av støtten i henholdsvis høstsemesteret, vårsemesteret, og sammenlagt for begge semestre (tabell 5.3). Resultatene tyder på at både demografiske og utdanningsmessige forhold har betydning for hvor mye som konverteres av støtten. Kvinner konverterer noe mer av støttebeløpet sitt enn menn. De som har oppgitt at de studerer på deltid, konverterte i snitt betydelig mindre av det som var mulig å konvertere, enn fulltidsstudentene både i høst- og vårsemesteret. Det samme gjelder de som har tatt utdanning i utlandet, men dette skyldes trolig i hovedsak at denne gruppen ikke har fått registrert avlagte studiepoeng eller eksamener ennå, ettersom dette først skjer etter at hele utdanningen er fullført. Andelen konvertert støtte er høyest blant de yngste støttemottakerne. Deretter synker andelen noe med stigende alder, for så å stige igjen blant de eldste støttemottakerne. De som har flyttet til et annet fylke for å ta utdanning, har i gjennomsnitt konvertert litt mer enn de som har blitt boende i hjemfylket, men forskjellene er små. Det er også betydelige forskjeller mellom utdanningsgruppene. Lærlingene er den gruppen som i gjennomsnitt konverterer minst, noe som også må ses i forhold til når fullført utdanning blir registrert, mens folkehøgskoleelevene konverterer nesten alt. Disse forskjellene består altså også når vi sammenligner elever der blant annet alder og kjønn holdes likt.

6.3.2 Høyere utdanning

Datamaterialet inneholder informasjon om samtlige som fikk støtte til høyere utdanning i undervisningsåret 2002–03. Vi ser her altså ikke på et utvalg, men på hele gruppen av støttlemottakere i høyere utdanning, inkludert utenlandsstudentene. Andelen støttlemottakere er generelt langt høyere blant studenter i høyere utdanning enn blant elever og lærlinger i videregående opplæring (se kapittel 4). Det er i tillegg en betydelig forskjell i gjennomsnittlig andel konvertert støtte mellom støttlemottakere på videregående og høyere nivå. Mens andelen konvertert støtte blant støttlemottakere på videregående nivå, lå i overkant av 60 prosent i undervisningsåret 2002–03, lå andelen blant støttlemottakere i høyere utdanning på omtrent 75 prosent. Som tidligere nevnt, kan dette ha sammenheng med hvordan studiepoeng blir registrert, og dermed ikke være uttrykk for ulik studieprogresjon.

I de multivariate analysene undersøkes hvor mye ulike grupper av studenter har konvertert fra lån til stipend i undervisningsåret 2002–03. På samme måte som tidligere i kapitlet, undersøkes konvertering i høstsemesteret og vårsemesteret hver for seg, og i tillegg til å undersøke hvor mye man i gjennomsnitt har konvertert når man ser høstsemesteret og vårsemesteret under ett.

I likhet med analysene av støttlemottakere på videregående nivå, viser også disse analysene at kvinner konverterer litt mer av støttebeløpet enn menn. Vi finner også at deltidsstudenter konverterer noe mindre enn heltidsstudenter, de som studerer utenfor hjemfylket konverterer noe mer, mens de som studerer i utlandet konverterer betydelig mindre. Som tidligere diskutert, må disse forskjellene både ses i sammenheng med studieintensitet og med hvordan avlagte studiepoeng blir registrert.

Sammenhengen mellom alder og hvor mye støtte man har konvertert, er derimot ulik blant støttlemottakere på videregående og høyere nivå. Mens det var de yngste støttlemottakerne på videregående nivå som konverterte den største andelen av støtten, er det blant støttlemottakere i høyere utdanning ikke de yngste som konverterer mest av støtten, men derimot stiger andelen konvertert støtte med stigende alder, mens den synker litt igjen blant de eldste støttlemottakerne. Alder har altså en svak positiv effekt, i hvert fall i høstsemesteret 2002 og når vi ser sammenlagt konvertering både høst- og vårsemesteret.

6.4 Diskusjon

Analysene har avdekket en rekke forskjeller mellom ulike grupper av støttlemottakere, både i forhold til hvilke grupper som har økt i løpet av perioden, og også

i forhold til hvor mye av støtten som konverteres fra lån til stipend. I denne delen diskuteres resultatene i forhold til de hypotesene og problemstillingene vi satt fram i kapittel 3.

6.4.1 Hva skyldes veksten i antall støttemottakere?

I kapittel 3 ble ulike årsaker til økningen i antall støttemottakere og omfanget av tildelt utdanningsstøtte diskutert. Diskusjonen omfattet i hvilken grad endringene kan relateres til endringer i regelverket i Lånekassen, eller til Kvalitetsreformen i høyere utdanning, eller til andre forhold. I forhold til endringer i regelverket i Lånekassen, kan økningen i antall støttemottakere skyldes at endringene oppfattes som mer gunstige for studentene, og/eller flere har rett til støtte (kommer innenfor grensene for maks. inntekt, etc.). I forhold til betydningen av Kvalitetsreformen, kan økningen i antall støttemottakere skyldes at flere har behov for støtte fordi andre endringer (lengre semestre, tettere oppfølging, etc.) har redusert mulighetene for annen inntekt (arbeid i tillegg til studier).

I hovedsak synes økningen i støttesøkere i høyere utdanning å skyldes at en økt andel av de som er i støtteberettiget utdanning søker (og mottar) støtte. Det er rimelig å se dette i sammenheng med endringene i Lånekassens regelverk. Særlig fjerningen av inntektsgrensen for å kunne motta studielån, har trolig hatt betydning for hvor mange som har rett til støtte fra Lånekassen. I tillegg har det skjedd en endring i forhold til hvordan Lånekassen får opplysninger om støttemottakernes inntekt. Mens man tidligere ble bedt om å oppgi forventet inntekt, og Lånekassen foretok stikkprøver for å kontrollere at man hadde oppgitt korrekte opplysninger, mottar Lånekassen nå ligningsdata fra Skattedirektoratet for alle støttemottakere, slik at alle blir kontrollert. I dagens støttesystem blir man derfor ikke lenger bedt om å oppgi forventet inntekt. Det å ha inntekt over fribeløpet innebærer kun at stipendet blir omgjort til lån, men det blir ikke krevd tilbakeført. Disse endringene bør følges opp av en undersøkelse der også ligningsdata fra Skattedirektoratet inngår i datamaterialet.

En annen årsak til veksten kan være Kvalitetsreformen, som kan ha medført at det er flere heltidsstudenter som har behov for støtte fra Lånekassen. I så fall skulle man forvente at det først og fremst har vært en økning i antall heltidsstudenter og ikke i antallet deltidsstudenter i løpet av denne perioden. Sammenligner vi økning i absolutte tall, er dette også riktig. Men sammenligner vi den relative økningen i antall heltids- og deltidsstudenter, har økningen vært størst blant deltidsstudentene. Antallet støttemottakere i høyere utdanning som studerer på deltid har steget fra om lag 5 200 i 2001 – 02 til vel 12 000 i 2003 – 04, altså mer enn en dobling av antallet.

Økningen i antallet støttmottakere kan også ses i sammenheng med endring i alderssammensetningen. I løpet av perioden har økningen i antallet støttmottakere vært noe større i de eldste enn i de yngste gruppene, og dermed har støttmottakernes gjennomsnittsalder steget noe. Dette kan ha sammenheng med Kompetansereformen, som har som målsetting å gi den enkelte voksne bedre muligheter for opplæring og kompetanseheving. Reformen innebærer at fra og med 2001 har personer uten fullført videregående opplæring, hatt mulighet til å få opptak til høyere utdanning på grunnlag av realkompetansevurdering. Etersom vi ikke har data om støttmottakernes kompetanse eller opptaksgrunnlag, har vi ikke hatt mulighet til å undersøke eventuelle sammenhenger mellom Kompetansereformen og økningen i antallet støttmottakere i høyere utdanning.

Et annet forhold er å undersøke hvordan antallet støttmottakere har endret seg i ulike utdanningsgrupper. Etersom gruppering og registrering av utdanningsgrupper har endret seg i løpet av perioden (delvis som følge av Kvalitetsreformen), har dette vært vanskelig å gjøre her. Sammenligning av utdanningsgrupper over tid er i tillegg vanskelig fordi utdanningskodene i Lånekassens registre er ikke i samsvar med Statistisk sentralbyrås koder av utdanninger i høyere utdanning. I denne rapporten har vi derfor kun sammenlignet antall støttmottakere i ulike hovedgrupper av utdanning (2. siffer i utdanningskoden), altså på et svært lite detaljert nivå. Et slikt nivå er ikke tilstrekkelig for å undersøke en eventuell sammenheng mellom Kvalitetsreformen i høyere utdanning og endring i antall støttmottakere i ulike utdanninger. I tråd med Kvalitetsreformens målsettinger om økt progresjon og gjennomføring i høyere utdanning, er imidlertid dette forhold som bør følges opp i senere undersøkelser. Det vil i så fall være relevant å undersøke økning i antall støttmottakere i sammenheng med opptak og konvertering av studiestøtte over flere år, slik at støttesøkerne i større grad følges gjennom hele utdanningsløpet.

6.4.2 Forventet effekt av konverteringsreglene?

Innføring av progresjonsavhengig støtte kan betraktes som et økonomisk insentiv for å øke studieprogresjonen i utdanningssystemet. Støttmottakere får omgjort deler av lånet til stipend avhengig av mengden avlagte studiepoeng (opp til normert progresjon). Vi har i denne omgang ikke hatt mulighet til å undersøke i hvilken grad konverteringsreglene har hatt betydning for studentenes progresjon gjennom utdanningssystemet. Her har vi undersøkt hvordan andelen konvertert støtte varierer mellom ulike grupper elever og studenter, og mellom grupper som vi antar har ulik studieintensitet.

Det må understrekes at det her kun er gjort noen første og foreløpige analyser av konverteringsordningen. Foreløpig har vi kun hatt mulighet til å undersøke konvertering i undervisningsåret 2002–03, som altså var det første året ordningen eksisterte. Dermed vil analysene gi et usikkert bilde av effekten av denne nye ordningen, og det vil være særlig usikkert for støttemottakere ved utdanninger der registrering av studiepoeng ikke skjer hvert semester eller hvert år, eller der studiepoeng først blir registrert etter fullført utdanning (som for eksempel utenlandsstudentene). Det som gjør resultatene ytterligere foreløpige, er at vi her kun har undersøkt betydning av dette økonomiske insentivet i en periode da kun deler av stipendet var gjort avhengig av progresjon. Fra og med høsten 2004 vil hele stipendet være progresjonsavhengig (se kapittel 2). Det økonomiske insentivet vil dermed være betydelig sterkere enn det var i undervisningsåret 2002–03.

I kapittel 3 diskuterte vi flere uttrykk for studieintensitet. Vi antok at både kjennetegn ved utdanningen og kjennetegn ved studentene kunne ha betydning for studieintensitet. Kjennetegn ved utdanningen omfatter grad av strukturering og obligatorisk undervisning, samt opptakskrav. Kjennetegn ved studentene omfatter tidligere prestasjoner (som kan ha betydning for utdanningsvalg og hvilke utdanninger man kommer inn på), erfaring med studiesituasjonen, hvor mye man har investert i utdanning – økonomisk og/eller sosialt, og opplevelse av risiko ved å ta opp studielån.

Ut i fra diskusjonen i kapittel 3, synes flere av resultatene å støtte våre antagelser. Både studenter som vi antar har investert mye i sitt utdanningsvalg, økonomisk og/eller sosialt, konverterer en høyere andel av støtten enn studenter som vi antok har hatt en lavere terskel inn i studiet. Støttemottakere ved ex.phil. og ex.fac., som vi antar har mindre erfaring med studiesituasjonen enn andre studenter, konverterer i gjennomsnitt en mindre del av lånet om til stipend enn andre. Støttemottakere ved utdanninger med lav grad av strukturering, synes å konvertere noe lavere andeler av støtten enn støttemottakere ved mer strukturerte utdanninger, men resultatene er ikke entydige. Det som kanskje særlig gjør resultatene knyttet til forskjeller mellom utdanningsgruppene, usikre, er problemer og usikkerhet knyttet til hvordan avlagte studiepoeng blir registrert. Som vi tidligere har vært inne på, varierer dette betydelig mellom ulike utdanninger. For en del utdanninger vil det i tillegg være atskillige forsinkelser i registreringen blant enkelte grupper, som for eksempel utenlandsstudentene. Dette har vi forsøkt å løse ved å skille ut utenlandsstudentene, samt å skille mellom utdanningsgrupper, deltidsstudenter, og andre grupper der det kan være forsinket registrering av studiepoeng. Det er også gjort analyser av sammenlagt andel

konvertert støtte i høst- og vårsemesteret, for å løse problemet med ujevn registrering av studiepoeng i de to semestrene. Likevel kan det være flere forhold enn det vi her har hatt mulighet til å kontrollere, som kan ha betydning for registreringen av studiepoeng.

Når det gjelder støttmottakere på videregående nivå, er det ikke uten videre enkelt å tolke de forskjellene vi har observert i andel konvertert støtte. Dette skyldes både at vi her har sett på en svært sammensatt gruppe støttesøkere som består av til dels svært ulike utdanningsgrupper innenfor utdanning på videregående nivå. I tillegg fører usikkerheten med hensyn til hvordan avlagte eksamener og studiepoeng blir registrert, til at resultatene vanskelig å tolke. Et støttesystem der deler av støtten er avhengig av studieprogresjon, krever gode rutiner for registrering av avlagte studiepoeng. Dersom det viser seg at enkelte grupper konverterer betydelig lavere andeler av støtten enn andre grupper, er dette forhold som altså kan skyldes tekniske forhold som registreringsrutiner, men det kan også skyldes reelle forskjeller i studieprogresjon mellom ulike grupper av støttmottakere. Slike forskjeller er viktig å avdekke, slik at det er mulig å skille mellom reelle og tekniske forhold.

6.4.3 Hovedresultatene i forhold til politiske målsettinger

Endringene i støttesystemet er en del av Kvalitetsreformen i høyere utdanning, men kan også knyttes til Kompetansereformen. Kompetansereformen har som målsetting å øke mulighetene for «livslang læring» ved å tilrettelegge utdannings- og studiefinansieringssystemet slik at den enkelte voksne har bedre muligheter for opplæring og kompetanseheving, gjerne kombinert med jobb og familieliv. Kvalitetsreformen i høyere utdanning er derimot i større grad rettet mot å øke gjennomstrømningen i utdanningssystemet og tilrettelegge studiefinansieringssystemet slik at den enkelte student har mulighet til å ha en effektiv studietid med høy (normert) studieprogresjon.

Kompetansereformen og Kvalitetsreformen innebærer på mange måter utdanningspolitiske målsettinger som «trekker» i hver sin retning. For å sette det på spissen, kan det synes som Kompetansereformen innebærer en tilrettelegging for deltidsstudenten, Kvalitetsreformen er utformet for å styrke heltidsstudenten. Dette er i seg selv ikke nødvendigvis noe problem at utdanningspolitikken og studiefinansieringen tar hensyn til at ulike grupper av studenter har ulike behov. Samtidig reiser dette flere spørsmål. I hvilken grad har endringene i Lånekassen fungert som utdanningspolitiske virkemidler? Hvilke konsekvenser får det å kombinere ulike utdanningspolitiske målsettinger innenfor samme støttesystem? Kan omleggingen av studiestøtten ha hatt noen utilsiktede conse-

kvenser? I hvilken grad har endringene bidratt til et mer fleksibelt utdannings-system med muligheter for «livslang læring», og i hvilken grad har endringene bidratt til økt gjennomstrømning og høyere studieprogresjon? Har vi fått en styrking av både heltids- og deltidsstudenten? Ved å undersøke endringene i studiestøtten i lys av de ulike utdanningspolitiske målsettingene som de to reformene innebærer, kan vi i større grad se endringene og effektene av endringene i en utdanningspolitisk sammenheng.

6.5 Anbefalinger

Analysene har avdekket flere forhold det er verdt å merke seg, samt forhold som bør følges opp. Nedenfor skisseres noen anbefalinger på bakgrunn av resultatene presentert i kapittel 4 og 5.

6.5.1 Endringer i antall støttemottakere i Lånekassen

Analysene viser at økningen i omfanget av støttemottakere til en viss grad har sammenheng med en økning av personer i støtteberettiget utdanning både på videregående nivå og i høyere utdanning. Men i tillegg har det vært en økning i andelen av de som er i støtteberettiget utdanning, som søker støtte. I hovedsak synes økningen i støttesøkere i høyere utdanning å skyldes at en økt andel av de som er i støtteberettiget utdanning søker (og mottar) støtte.

- Nærmere analyser viser at den største relative veksten i støttemottakere på videregående nivå, har vært blant lærlinger over 19 år. Dette skyldes ikke at det totale antallet lærlinger over 19 år har steget, det har tvert i mot gått noe ned i løpet av perioden. Derimot har både antallet som søker støtte og som mottar støtte, gått opp. Årsakene til denne økningen bør følges opp av mer detaljerte undersøkelser av denne gruppen. Det vil også være interessant å undersøke nærmere hvilken effekt de endrede reglene har hatt på studieprogresjon og gjennomstrømning i denne gruppen.
- En årsak til økningen i antallet støttemottakere både på videregående og høyere nivå, kan være endringene i måten ligningskontrollen blir utført på, og fjerningen av inntektsgrensen for å motta studielån. Dette bør følges opp av en undersøkelse der også ligningsdata fra Skattedirektoratet inngår i datamaterialet.
- Økningen i antallet støttemottakere kan også ses i sammenheng med endring i alderssammensetningen. I løpet av perioden har økningen i antallet støttemottakere vært litt større i de eldste enn i de yngste gruppene, og der-

med har støttemottakernes gjennomsnittsalder steget noe. Dette kan ha sammenheng med Kompetansereformen, som har som målsetting å gi den enkelte voksne bedre muligheter for opplæring og kompetanseheving. Ettersom vi ikke har data om støttemottakernes kompetanse eller opptaksgrunnlag, har vi ikke hatt mulighet til å undersøke eventuelle sammenhenger mellom Kompetansereformen og økningen i antallet støttemottakere i høyere utdanning. Det vil være interessant å undersøke nærmere sammenhengen mellom Kompetansereformen og økningen i antall støttemottakere, samt kjennetegn ved støttemottakerne (alder, heltids- eller deltidsstudenter, etc.).

- Analysene av støttemottakere på høyere nivå, viser en relativt kraftigere vekst i andelen deltidsstudenter enn i andelen heltidsstudenter. I tråd med incentiver i Kvalitetsreformen som går i retning av å øke progresjonen i utdanningssystemet, skulle man kanskje forvente det motsatte; en nedgang i andelen deltidsstudenter. Det anbefales å undersøke nærmere årsakene til økningen i antallet deltidsstudenter som søker støtte i Lånekassen.
- Et annet forhold er å undersøke hvordan antallet støttemottakere har endret seg i ulike utdanningsgrupper. I denne rapporten har det vært begrensede muligheter til å gå detaljert inn på ulike utdanningsgrupper. Her har vi kun sammenlignet antall støttemottakere i ulike hovedgrupper av utdanning (2. siffer i utdanningskoden). Et slikt nivå er ikke tilstrekkelig detaljert for å undersøke en eventuell sammenheng mellom Kvalitetsreformen i høyere utdanning og endring i antall støttemottakere i ulike utdanninger. I tråd med Kvalitetsreformens målsettinger om økt progresjon og gjennomføring i høyere utdanning, er dette forhold som bør følges opp i senere undersøkelser. Det vil i så fall være relevant å undersøke opptak og konvertering av studiestøtte blant støttemottakere i ulike utdanninger over flere år, slik at støttesøkerne i større grad følges gjennom hele utdanningsløpet.

6.5.2 Konvertering av lån til stipend

Analysene i kapittel 5 gir et første innblikk i effektene av innføringen av progresjonsavhengige stipend. Som en oppsummering, synes flere av indikatorene for studieinnsats å gi utslag som forventet. Konverteringsreglene er også laget for å belønne høy studieintensitet. Derimot er det foreløpig for tidlig å si i hvilken grad reglene stimulerer til økt studieintensitet, eller om det kun fungerer som et belønningssystem for støttemottakere som allerede følger normert studieprogresjon. Analysene har avdekket flere forhold som bør følges opp, både når det

gjelder forskjeller i konverteringsgrad mellom ulike grupper av støttemottakere, og når det gjelder hvordan avlagte studiepoeng blir registrert.

- Rapporten inneholder kun noen første og foreløpige analyser av konverteringsordningen. Ettersom vi her kun har undersøkt konvertering i undervisningsåret 2002–03, har vi kun undersøkt betydning av dette økonomiske insentivet i en periode da kun deler av stipendet var gjort avhengig av progresjon. Fra og med høsten 2004 vil hele stipendet være progresjonsavhengig. Det økonomiske insentivet vil dermed være betydelig sterkere, og bør følges opp med undersøkelser av hvilken betydning dette har for ulike grupper av støttemottakere.
- En del av forskjellene i studieprogresjon har sammenheng med at registreringsrutinene varierer mellom utdanningene. Dette bør følges opp ved senere analyser. Først da kan vi undersøke reelle forskjeller mellom (flere) utdanningsgrupper og støttemottakere, for eksempel mellom studenter i utlandet, samt forskjeller mellom heltids- og deltidsstudenter.
- I analysene av konvertering av støtte fra lån til stipend har vi her kun undersøkt støttemottakere i ett undervisningsår, høsten 2002 og våren 2003. Denne typen analyser bør følges opp også for senere undervisningsår, og helst bør støttemottakerne følges opp over lengre tid. Det er flere grunner til å følge opp analysene over tid. For å undersøke sammenheng mellom konvertering av støtten og studieprogresjon, bør studentene følges gjennom utdanningssystemet, til de har fullført utdanningen. Å undersøke konvertering blant støttemottakere i ett undervisningsår, gir et tverrsnitt og et bilde av situasjonen for ulike grupper av støttemottakere som har kommet ulikt i sitt studieløp. Ved å følge støttemottakerne over tid, vil det være mulig å gjøre grundigere analyser av sammenheng mellom tildeling av studiestøtte og progresjon i utdanningssystemet.
- Analysene bør følges opp med analyser som undersøker sammenheng mellom bruk av studiestøtten og andre forhold enn det som er tilgjengelig ved bruk av Lånekassens registre. Dette gjelder for eksempel kjennetegn ved studentene som sosial bakgrunn og karakternivå, og mer detaljert informasjon om utdanningsvalg. Slik informasjon finnes i Statistisk sentralbyrås registre. En kobling av informasjon fra Lånekassens og Statistisk sentralbyrås registre vil øke kunnskapen om ulike gruppers bruk av studiestøtten og betydning av endringene i studiestøtten for ulike grupper av støttemottakere.
- Et argument mot å innføre progresjonsavhengig støtte, har vært at dette kan medføre at studiestøtten får en høyere risikoprofil. Studenter (eller de som vurderer å begynne å studere) kan oppleve at konverteringsregelen øker

risikoen ved å ta opp lån for å finansiere utdanningen. Dette kan i beste fall medføre at studenter med generell høy motvilje mot å ta opp studielån, øker studieintensiteten for å unngå at lånet ikke blir konvertert til stipend. I verste fall, kan derimot endringene ha betydning for denne gruppens utdanningsvalg. Enten at man unngår å ta høyere utdanning, eller at man velger kortvarige utdanninger, studier med lav strykprosent, etc. Hypoteser knyttet til risikoprofil og låneaversjon kan ses i sammenheng med kjønn og med studentenes sosiale bakgrunn. Studenter med høy sosial bakgrunn synes å ha høyere risikoprofil enn studenter med lav sosial bakgrunn. Kvinner synes å ha en høyere låneaversjon enn menn, alt annet likt. Dette bør følges opp i senere analyser.

Referanser

- Helland, H. & V. Opheim (2004): Kartlegging av realkompetansereformen. Oslo, NIFU (Skriftserie 6/2004).
- KUF (1998): Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova). Oslo, Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- Lånekassen (2001): Forskrifter om tildeling av utdanningsstøtte for undervisningsåret 2001 – 02 og om tilbakebetaling av lån for 2001. Oslo, Lånekassen.
- Lånekassen (2002): Forskrifter om tildeling av utdanningsstøtte for undervisningsåret 2002 – 03 og om tilbakebetaling av lån for 2002. Oslo, Lånekassen.
- Lånekassen (2003): Forskrifter og nærmare reglar 2003 – 2004. Oslo, Lånekassen.
- NIFU STEP (2004): Kandidatundersøkelsen 2003. Arbeidsnotat 3/2004. Oslo, NIFU STEP Studier av innovasjon, forskning og utdanning.
- Opheim, V. (2002): Kostbar kunnskap. Fordeling og tilbakebetaling av studielån etter inntekt, utdanning og sosial bakgrunn. Skriftserie 16/2002. Oslo, Norsk institutt for studier av forskning og utdanning.
- Samordnet opptak (2002): Poenggrenser 2002. Oslo, Samordnet opptak.