

# **Effektivitet og fordeling**

Lånekassen som utdanningspolitisk  
redskap 1947-2003

**Dyre Røseth**

Hovedoppgave i historie

Universitetet i Oslo  
Våren 2003





## **Førord**

Først vil jeg takke min veileder, professor Alf Johansson, for faglige støtte og for hans rause væremåte. Jeg er ikke minst mine kjære Heidi og Sune takk skyldig for støtte og tålmodighet. Min svoger Sven O. Lindbäck skal ha takk for faglige samtaler og for litervis med pulverkaffe. Jeg takker også Lånekassen for utviklingsstipend og publisering – og for år med studiestøtte, forventet premieringsavskrivning, sporadiske betalingsutsettelse, delvise rentefritak og perioder med støttenekt. Videre vil jeg takke familie for privat støtte, samt skiftende arbeidsplasser og kolleger - som følge av ”av og på” og deltidsjobbing. Etablering og lønnsarbeid har bidratt til å senke snittet for gjennomstrømmingen i utdanningsvesenet. Jeg konstaterer at mitt studieløp i sum speiler en fragmentert utdanningsfinansiering som ble introdusert i løpet av 1980-årene og videreført godt inn i neste tiår.

Med en høy grad av privat innsats og kamp for å holde kreditorene fra døren følger gjerne ønsket om lønn for strevet. Det kan skje gjennom markedet. Ulempen med dette kan være en forringelse av skattefinansieringens legitimitet, økt pris på høykvalifisert arbeidskraft, økte lønnsforskjeller, jo-jo økonomi og ikke-moderate oppgjør. Her har ikke minst Arbeiderpartiet og fagbevegelsen en stor utfordring med å aggregere interesser, som del av en større mobiliserings-, velferds- og økonomisk stabiliseringsgrep.

Jeg håper oppgaven kan bidra til å utvide diskusjonen om utdanningsfinansieringens rolle ut over mer økonomisk/instrumentelle synsvinkler. Utformingen av utdanningsfinansieringens innretning og omfang er i stor grad en prosess der løsninger *skapes*. Det bør tas høyde for det politiske handlingsrommet i den videre forskningen.

Ljan 10. april 2003  
Dyre Røseth



# Innhold

<b>KAPITTEL 1: INNLEDNING</b> .....	<b>1</b>
INNØRING I OPPGAVENS TEMA.....	1
LITTERATUR.....	3
PROBLEMSTILLING.....	4
TEORETISKE PERSPEKTIVER: VELFERD OG ØKONOMISK VEKST .....	5
<i>Velferdsstat og økonomisk vekst</i> .....	5
<i>Velferdsteori</i> .....	6
<i>Sosialdemokratisk styrke, politisk konsensus og likhetsbegreper</i> .....	7
<i>Velferdskrise: Forklaringer og virkninger</i> .....	9
<i>Teorier om økonomisk vekst</i> .....	10
<i>Et organisasjonsteoretisk perspektiv</i> .....	11
TEORETISK TILNÆRMING, KILDER OG METODE .....	12
<i>Studiens teoretiske ansatser</i> .....	12
<i>Kilder</i> .....	12
<i>Metode</i> .....	14
SENTRALE BEGREPER INNEN UTDANNINGSFINANSIERING.....	16
INDELING I KAPITLER .....	17
<b>KAPITTEL 2: 1947-1970. INVESTERINGER OG FORDELING</b> .....	<b>19</b>
MELLOMKRIGSTIDEN: PRIVATE MIDLER, VELDEDIGHET OG PRESTASJON .....	19
STUDIEFINANSIERING. FRA PRIVAT TIL OFFENTLIG ANSVAR.....	22
<i>Ny giv. Opprettelsen av en statlig låneordning</i> .....	22
<i>Ideer og pragmatisme i Stortinget</i> .....	23
<i>Behov for vitenskap og faglært arbeidskraft - reguleringer</i> .....	26
<i>Organisering: Regjeringskontroll og lånekassekultur</i> .....	28
<i>Støttekriterier: Evner, innsats og behov</i> .....	30
UTDANNING SOM SAMFUNNSINVESTERING .....	32
<i>Liberaliseringer og investeringer på lånesiden</i> .....	33
<i>Friere utlån - svekket lånesubsidiering</i> .....	36
<i>Opprettelse og utvidelser av behovsstipendordningen</i> .....	37
<i>Stipendenes målretting</i> .....	38
<i>Sterkt støtte- og behovsstipendsatsning</i> .....	39
<i>Synkende støttenormer</i> .....	41
<i>Særstipendiering</i> .....	42
<i>Borgerlig offensiv i "skatte- og reguleringsstriden"</i> .....	44
SAMMENFATNING OG KONKLUSJON .....	48
<b>KAPITTEL 3: 1970-ÅRENE. ETT KOSTBART KOMPROMISS</b> .....	<b>53</b>
LÅNE- OG STIPENDKOMITEEN: AVREGULERING OG PREMIERING.....	53
ARBEIDERPARTIET OG DEN BORGERLIGE LØSNINGEN.....	54
AVVIKLING AV PRØVING OG ØKENDE REKRUTTERING.....	56
VEKST I STØTTENORMENE.....	57
FINANSIERINGSKRISE – BYGGVERKET VAKLER.....	59
<i>Utpressing fra behovsordningen</i> .....	59
<i>Synkende andelsmessig stipendiering</i> .....	61
<i>Økende låneoptak</i> .....	62
<i>Oppkreveren</i> .....	64
<i>Lånekassen – styringsredskap, forvaltningsorgan, produsent</i> .....	65
KONKLUSJON: UTVIKLINGEN I 1970-ÅRENE .....	67
<b>KAPITTEL 4: 1980-2003. HJELP, VI EFFEKTIVISERER!</b> .....	<b>71</b>
ARBEIDERPARTIETS DILEMMA .....	71
HØYRES PLURALISME .....	72
INGEN REELLE ALTERNATIVER TIL DIFFERENSIERINGER.....	74
PREMIERING OG NORGESNETT – EN INTEGRERT LØSNING .....	75
FINANSIERINGSSVIKT .....	78

Andelen støttemottakere synker og lånefrekvensen øker.....	78
Fallende støttenormer .....	80
Generell stipendnedgang.....	81
LÅNEKASSEN SOM BANK.....	82
Markedsrente.....	83
Tjenesteproduksjon, kunder og skjerpet innkreving.....	84
STØTTEPLURALISME – ”TOPP” OG ”BUNN” .....	86
Hovedfags- og turbostipend .....	86
Privilegerte fag i utlandet.....	88
Utdanning til salgs.....	89
Gjeldskrise.....	91
Trangsløsninger.....	93
Kundeflukt og alternativ finansiering .....	94
ELEVSTØTTE VED BEHOV VIKER.....	95
POLITISKE MÅLSETTINGER: FRA RESULTAT- TIL SJANSELIKHET .....	98
OMVENDT OMFORDELING .....	100
KONKLUSJON.....	102
<b>KAPITTEL 5: 1994 – 2003. STØTTE SOM MARKEDSSTIMULANS OG MOBILISERINGSGRUNNLAG..</b>	<b>105</b>
SØKERPRESSET AVTAR, STIPENDIERINGEN ØKER.....	105
KVALITETSREFORMEN – MARKEDSORGANISERING, PREMIERING, MOBILITET .....	107
Studiefinansiering og utdanningsreformer – syntesen .....	107
Økonomiske konsekvenser.....	110
FAGBEVEGELSE OG MOBILISERING .....	111
IVERKSETTELSE – OG KONSENSUS?.....	115
Borgerlig vegring .....	117
MARKEDSUTSETTING AV LÅNEKASSEN?.....	119
KONKLUSJON.....	122
<b>KAPITTEL 6: KONKLUSJONER OG HOVEDTENDENSER.....</b>	<b>125</b>
HOVEDFUNN: STØTTE OG SELEKSJON.....	125
FORKLARINGER: INVESTERING, MOBILISERING, KONSENSUS.....	128
Elevproblemet.....	132
Lånekassen som politisk barometer og aktør.....	133
BETRAKTNINGER .....	133
<b>KILDER OG LITTERATUR .....</b>	<b>137</b>
OFFENTLIGE DOKUMENTER.....	139
PERIODIKA/RADIO.....	143
DIGITALE/INTERNETTBASERTE KILDER.....	144
<b>DIAGRAMVEDLEGG .....</b>	<b>147</b>
Diagram 6. Stipend (kr.) under 20 år etter foreldreinntektsgrense (vektall 13, ett barn) 1971 – 1981....	147
Diagram 7. Nominell utvikling av foreldreinntektsgrensen i vektall 13. 1971 – 1981.....	147
Diagram 10. Gjennomsnittlig støtte per utdanningssøker i 2000 kroner. 1972 – 2001. ....	148
Diagram 11. Andelsmessig fordeling av alle utgifter til lån, stipend og rentestøtte*. 1972 – 1995.....	148
Diagram 13. Tilbakebetaling. Andeler til avdrag og til rente/gebyrer per regnskapsår. 1971 – 1995. ....	149
Diagram 14. Avskrivninger av fordringer i de enkelte regnskaps år (i millioner kroner). 1971 – 1995.....	149
Diagram 15. Behandlingstid (gj. snitt dager) for søknad om støtte og betalingslettelse. 1989 – 2000....	150
Diagram 16. Administrativ effektivitet: Saker per årsverk. 1989 – 1999.....	150





# Kapittel 1: Innledning

## Innføring i oppgavens tema

Denne oppgaven har som mål å studere endringer i den statlige utdanningsfinansieringen i norsk etterkrigstid. Økonomiske, politiske og administrative perspektiver vil stå sentralt i forklaringen av skiftninger innen studiefinansieringsområdet.

Rett etter den 2. verdenskrig finner man en ny politisk vilje til å løfte studiefinansieringen inn i det statlige ansvarsområde. *Statens lånekasse for studerende ungdom* (Lånekassen) ble opprettet 1. november 1947. Grunnlaget for opprettelsen var knyttet til et nytt politisk fellesprosjekt påskyndet av gjenreisningsoppgavene etter den 2. Verdenskrig: Staten skulle innta en aktiv rolle i forhold til økonomisk vekst og fordeling av sosiale goder knyttet til den enkeltes velferd. Hovedmålet var å skape arbeidsplasser og økt produksjon, og en rettferdig fordeling som kunne gi alle gode kår.<sup>1</sup>

Lånekassen stod sentralt i det økonomiske og sosiale prosjektet. Ordningen skulle bedre den sosiale rekrutteringen til utdanning og bidra til fylle et behov for kvalifisert arbeidskraft.<sup>2</sup> I de første årene etter krigen var et oppsamlet behov for offentlig ansatte og for spesialisert arbeidskraft. En videre sosial rekruttering og demokratisering på utdanningsområdet var nødvendig for å styrke den økonomiske veksten. Det krevde et aktiv statlig engasjement. Studentene på universitets- og høyskolenivå måtte gis rimelige vilkår, og alle måtte uansett økonomisk bakgrunn og bosted gis anledning til en ordentlig utdanning avpasset etter anlegg og evner.<sup>3</sup>

Utdanningssektoren har siden vært gjenstand for omfattende reformer - som obligatorisk 9-årig grunnskole og rett til videregående utdanning. Rekrutteringen til utdanning skjøt fart inn i 1960-årene og har med rette blitt karakterisert som eksplosjonsartet. I 1995 hadde 29 prosent av befolkningen i alderen 25- 64 år høyere utdanning. Bare 19 prosent av gruppen hadde kun grunnskoleutdanning.<sup>4</sup> Denne utviklingen er en viktig del av større strukturelle og sosiale prosesser i etterkrigstiden. Den økonomiske veksten og materielle levestandard steg radikalt og handelsmessige hindringer ble nedbygd. Andelen sysselsatte i jordbruk, skogbruk og fiske sank,

<sup>1</sup> De politiske partienes felles program, "Arbeid for alle", s 3, i Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD), *Vi vil..! Norske partiprogrammer 1884- 1997* (cd-rom).

<sup>2</sup> Ot. prp., 1947: 18, *Lov om statens lånekasse for studerende ungdom*, s 1 ff.

<sup>3</sup> De politiske partienes felles program, op. cit. s 6.

<sup>4</sup> Statistisk sentralbyrå, "Utdanningsindikatorer, OECD, skoleåret 1994/95: Norge på utdanningstoppen", *Ukens statistikk nr 50, 1997*, [http://www.ssb.no/ukens\\_statistikk/utg/9750/1.html](http://www.ssb.no/ukens_statistikk/utg/9750/1.html), s 1.

etter hvert fulgt av en minkende industrisysseletting. En større del av befolkningen har bosatt seg i byer og tettbygde strøk. Andelen av den yrkesaktive befolkningen innen tjenesteytende sektor steg fra om lag 30 prosent ved slutten av 2. verdenskrig til rundt 65 prosent i 1984.<sup>5</sup> Grunnlaget for økonomisk vekst flyttet seg fra å montere ting sammen til vektlegging av verdiskaping og bytte. Prosessen har blitt betegnet som en overgang til et ”postindustrielt samfunn”.<sup>6</sup>

Disse strukturelle endringene har lagt føringer på utviklingen av studiefinansierings omfang. For støtteåret 1947-48 ble 3.3 millioner fordelt på 2178 låntakere.<sup>7</sup> Låneordningen omfattet først studenter i høyere utdanning, men stadig nye utdanningsslag ble lagt under institusjonens virkeområde. Statlig stipendiering ble integrert i støtteordningen, også for utdanningsøkere i allmenn- og yrkesutdanning. Støtteåret 1999-2000 ble det tildelt omlag 162.000 lån og 209.000 stipend. 11.450 milliarder kroner ble fordelt i samlet støtte.<sup>8</sup>

Lånekassen har hatt som oppgave å sikre rekruttering til utdanning for å fremme nasjonale mål som økonomisk vekst, økt tilgang på spesialisert kunnskap og effektivitet i utdanningssystemet. Rettferdig fordeling og frigjøring fra sosiale skiller, kjønns- og geografiske ulikheter har stått sentralt. Målene har medført integrering av ulike utdanningsgrupper i støttesystemet, og i ulike typer - mer eller mindre målrettet og subsidiert - støtte. Lånekassen som forvaltningsorgan har selv hatt et ben i hver leir. Den skal på den ene side fremme politiske mål, på den annen side har forvaltningen av låneordningen en bankmessig side. Lånekassen har derfor siden oppstarten vært plassert i et skiftende skjæringspunkt mellom velferdspolitik og nærings-/økonomisk politikk. Dens virkefelt har vært mellom den private og den statlige sfære, mellom velferd og marked.

Slike perspektiv har fram til i dag reist spørsmål om i hvilken grad samfunnet skal ta på seg utgiftene til utdanning, hvilken regulerende rolle staten skal spille, hvem og hvordan utdanningssøkerne skal tilgodeses. Oppgaven vil kretse innenfor denne forståelsen, og særlig omhandle utformingen av utdanningsstøtte i relasjon til velferds- og rettferdighetsnormer, mål om effektivitet og økonomisk vekst og det politiske grunnlaget for støttepolitiske endringer.

<sup>5</sup> Aardal, B. – Valen, H., ”Velgere, partier og politisk avstand”, *Sosiale og økonomiske studier*, nr 69, 1989, s 239 f samt figur 10.2.

<sup>6</sup> Hodne, Fritz – Grytten, Ola Honningdal, *Norsk økonomi 1900-1990*, s 26 f, 278.

<sup>7</sup> Statens lånekasse for studerende ungdom, *Årsmelding og regnskap 1947-48 (1. driftsår)*, s 1, 3.

<sup>8</sup> Statens lånekasse for utdanning, tabeller ”Tildeling av stipend og lån siden 1947-48”, *lanekassen.no*, <http://www.lanekassen.no/stat/Tildeling/Hist-tildeling.htm> samt ”Antall studenter og elever med lån og stipend siden 1947-48”, [http://www.lanekassen.no/stat/Tildeling/Hist\\_antall.htm](http://www.lanekassen.no/stat/Tildeling/Hist_antall.htm), udatert, lesedato 28. august 2002.

## Litteratur

Statlig utdanningsfinansiering i norsk etterkrigstid har ikke vært emne for faghistorisk forskning. Av litteratur jeg har funnet som direkte omhandler emnet er en framstilling av tidligere fagdirektør i Lånekassen, *Jarle Rotevatn*. Boken er skrevet på oppdrag fra Lånekassen i forbindelse med institusjonens 50-års jubileum i 1997.<sup>9</sup> Rotevatn har arbeidet i Lånekassen i over 40 år og framstillingen bygger hovedsakelig på forfatterens personlige arkiv og på Lånekassens hovedarkiv. Arbeidet bygger ikke på eksplisitte problemstillinger eller ordnende perspektiver, men setter mer implisitt organisasjonen i fokus som aktør. Framstillingen gir en innføring i emneområdet og inneholder nyttige henvisninger til kildemateriale.

Innenfor forskning om sosial lagdeling og ulikhet relatert til utdanning og utdanningsvalg er det godt dokumentert at sannsynligheten for å ta høyere utdanning er større for barn av høyere sosiale lag.<sup>10</sup> Det finnes studier innen sosiologifaget som fokuserer på rekrutterings- og fordelingsvirkninger.<sup>11</sup> Når det dreier seg om hvorvidt endringer i utdanningsfinansieringen over lengre tid påvirker rekrutteringen har dette vist seg vanskelig. En nyere sosiologisk studie av *Silje Noack Fekjær* tar imidlertid for seg sammenhengen mellom studielånsopptak og sosial bakgrunn.<sup>12</sup> Hovedresultatet viser at barn født fra 1965 til 1975 av ufaglærte arbeidere tok langt *mindre* lån enn barn av utdannede foreldre. Klassebakgrunn utgjør et viktig skille i låneopptaket fordi barn av ufaglærte foreldre vurderer verdien av utdanning lavere, mens de fra høystatusgruppene ikke vurderer gjeldsbelastningen som like problematisk. Studiefinansieringen er slik en kilde til sosial skjevrekuttering til høyere utdanning.<sup>13</sup>

I 1997 publiserte Norsk institutt for studier av forskning og utdanning (NIFU) et forskningsprosjekt om utdanningsfinansiering. Arbeidet ble publisert i tre delrapporter og tok utgangspunkt i en spørreundersøkelse.<sup>14</sup> Det tok for seg om studiefinansieringen i høyere utdanning var til å leve av, og situasjonen for tilbakebetalingene på midten av 1990-tallet. Den avdekket at tilbøyeligheten til å finansiere studier ved lønnet arbeid var særlig utbredt på 1980-tallet. Studien reiser blant annet

<sup>9</sup> Rotevatn, J., *Til tjeneste for utdannings – Norge. Statens lånekasse for utdanning 1947-1997*.

<sup>10</sup> *NOU, 1976: 47*. Se også Aamodt, Per Olaf, "Utdanning og sosial bakgrunn", *Samfunnsøkonomiske studier* 51, 1982.

<sup>11</sup> Hansen, M. N. – Rogg, E., "Høyere utdanning i Norge. Rekruttering, finansiering og omfordeling", *Tidsskrift for samfunnsforskning* 32, 1991, s 387-416. Se også Hansen, M. N., "Utdanningspolitikk og ulikhet", *Tidsskrift for samfunnsforskning*, årgang 40, 2: 1999.

<sup>12</sup> Fekjær, S. N., *Utdanning; Verdt å låne for? Om klassebakgrunns betydning for studielånsopptak*.

<sup>13</sup> *Ibid*. Se også Fekjær, "Studielån og sosial bakgrunn: Rike barn låner mest?", *Samfunnsspeilet*, nr 6, 2000.

<sup>14</sup> Berg, L., "Leve på lån. Studie- og låneatferd fem semestre etter studiestart. Delrapport 1 fra Studiefinansieringsprosjektet", Bækken, J., "Et lån til å leve med? Situasjonen for tilbakebetalere av studielån. Delrapport 2 fra Studiefinansieringsprosjektet", og Aamodt, P. O., "Hovedtrekk ved norsk studiefinansiering. Delrapport 3 fra Studiefinansieringsprosjektet", *Norsk institutt for studier av forskning og utdanning*, Rapportserie 11-13/97.

problemstillinger om sosiale skjevrekuttering lar seg påvirke av støtteordningene, om skattefinansierte universelle ordninger gir en omvendt omfordeling og hvordan samfunnsinvesteringsperspektivet former den statlige utdanningsstøtten. Rapportene oppsummeres med at studielån var til å leve av og med, men sier mindre om hvor god eller dårlig studiefinansieringen er eller hvor godt den bidrar til å oppfylle sine målsetninger. Slike vurderinger av støtteordningene og interesseavveininger må i følge studien gjøres på et *politisk grunnlag*.<sup>15</sup>

*Kristin Weidemann* har i en hovedfagsoppgave i sosialøkonomi tatt for seg utviklingen i effektiv realrente etter skatt på studielån fra 1970 til 1995.<sup>16</sup> Avhandlingen viser at den årlige intern-renten i perioden gikk fra negativ til positiv, og at det hadde blitt dyrere å oppta studielån. Etter gitte forutsetninger i rente-, gebyr-, inflasjons-, og skattemessige forhold predikeres det at trenden ville snu for studenter ferdige med lange studier 1995 – gitt at de fikk omgjort lån til stipend etter gjennomført studie (hovedfagavskriving) på normert tid (turbostipend).<sup>17</sup>

Studier som finnes på dette feltet tar stort sett for seg sosial rekruttering til høyere utdanning, låneatferd relatert til sosial bakgrunn, eller lånevilkår i utdannings – og tilbakebetalingsfasen. De er i hovedsak begrenset i tid til enkelte støtteformer og utdanningstrinn. Lite er gjort med hensyn til å utforske støttetildelingen over lengre tid relatert til det politiske grunnlaget, fordelingsmessige og statsfinansielle mål. Dette motiverer min studie.

## **Problemstilling**

Mitt siktemål med denne oppgaven er å avklare hva som har formet utdanningsfinansieringen i spennet mellom sosial- og velferdspolitik og den økonomiske sfære. Jeg vil avdekke endringer innenfor utdanningsfinansieringens støtteformer, dens omfang og rolle i norsk etterkrigstid, og avklare årsakene til endringene.

---

<sup>15</sup> Aamodt, *Hovedtrekk ved*, s 48 ff.

<sup>16</sup> Weidemann, K., *En studie av utviklingen i effektiv realrente etter skatt på studielån fra 1970 til 95*.

<sup>17</sup> *Ibid.*, s 33.

## Teoretiske perspektiver: Velferd og økonomisk vekst

### Velferdsstat og økonomisk vekst

Utgangspunktet for studien er at utdanningsfinansiering forvarer en rekke verdier og prinsipper: Utdanning kan til dels være en privat *investering* i sosiale, økonomiske og kulturelle goder.

Gjennom etterkrigstiden har likevel utdanningsfinansieringen i stor grad vært et instrument for samfunnsmessige interesser. Omfanget, dens organisering og former har blitt knyttet til et ideologisk/politisk prosjekt. Av dette kan det i korthet utledes to overordnede mål:

Det første målet kretser om *økonomiske fordeling* og rettferdighetsnormer. I etterkrigstiden har fordeling av goder, økt sosial rettferdighet og integrering på utdanningsområdet vært sentrale mål. Endringene i utdanningsbildet har vært nært knyttet til demokratiske ideer om deltakelse og om utdanningens normskapende og kulturelle funksjoner. Mål om likhet i utdanningsmuligheter knyttet til sosial og økonomisk bakgrunn, kjønn og geografi har vært krefter bak satsningen. Studiefinansieringen er derfor en sentral del av sosial- og *velferdspolitikken*. Dette har talt for at tilgangen til støtte løftets ut av, eller modererer, markedets fordeling av goder.

Et annet helt sentralt trekk ved utdanningsfinansieringen er at den har vært nært knyttet til mål om *økonomisk vekst* – utdanning som statlig investeringsobjekt. Investeringer i utdanning kan ut fra dette sees som spesielt regningssvarende velferdspolitiske utgifter. På den annen side vil statlige investeringer i utdanningsfinansiering slik kunne kobles til produktivitets- og gjennomstrømningsargumenter – for å få mer ut av innsatsen. Dette kan tendere mot en markedsrettet tradisjon der subsidiering, utjevning og reguleringer hemmer omstillinger, individets frihet og nasjonens konkurransedyktighet. Man må godta økt ulikhet og den enkelte må motiveres til å yte mer.<sup>18</sup> I følge slike vurderinger skulle de statlig ytelses dempes, velferdsordninger desentraliseres og premieringsformer innføres.

Velferdspolitikken har i varierende grad blitt betraktet som vekststimulerende i følge tanken om at statlig engasjement kan stimulere kjøpekraften til forsvar mot skiftninger i konjunktorene. Mål om økonomisk vekst som grunnlag for en effektiv omfordelingspolitikk blir ofte henvist til som sosialdemokratisk politikk – i vid forstand. Her forenes målet om økonomisk vekst med målet om utjevning, og utdanningsområdet blir en del av den *økonomiske politikken*. Slik sett vil

---

<sup>18</sup> Jenssen, A. T., *Hvor vil vi med samfunnsutviklingen?: sentrale verdier og verdiendringer i Norge*, s 12 ff.

finansieringssystemet være i stadig endring og ta opp ulike velferdselementer og fordelingsprinsipper.<sup>19</sup>

I følge *Francis Sejersted* kan begge tradisjonene forenes i målet om økonomisk vekst, men mye av debatten har kretset om hva som er mest økonomisk effektivt, marked eller stat, og i hvilke grad samfunnet skal bygges med egeninteresse som drivkraft.<sup>20</sup> En kan derfor anta at det eksisterer spenninger mellom det å knytte utdanningsfinansieringen som redskap til å nå sosial- og fordelingspolitiske mål med ønsker om økt konkurranseånd og nasjonal effektivitet. Samspillet mellom materielle rammevilkår og ideologiske faktorer vil trolig påvirke utviklingen av støtteordningene, samt graden av politisk enighet om hva som er tjenelige midler og mål. Slike perspektiver er sentrale innen studiefinansieringsområdet og reiser flere spørsmål. I hvilken grad har staten søkt å føre en omfordelingslinje? Har nasjonale mål om økonomisk vekst eller velferd dominert støttevirksomheten? Har utdanningsstøtte blitt tildelt etter behov, gitt generelt, eller på grunnlag av studieresultater? Hvordan har balansen mellom skiftende politiske og økonomiske krefter påvirket valg av støtteformer?

## Velferdsteori

Det er utviklet forskjellig syn og teorier rundt velferdsstaten og dens drivkrefter.

Utdanningsfinansiering kan ses på som et viktig element i utbyggingen av velferdsstaten. Derfor tar jeg utgangspunkt i mer almene framstillinger om velferdsstaten for å anlegge perspektiver og begreper til mitt emne.

Utdanningsstøtte, som andre velferdsordninger, kan legges på forskjellige nivåer. I en *minimumsmodell* vil staten begrense sitt engasjement og kun sørge for en minimumsstandard for de svakest stilte. Man kan vente mer privat veldedighet, samt vurdering av den enkeltes behov og verdighet.<sup>21</sup> Dette skulle indikere at utdanning i overveiende grad blir ansett som en *privat investering*. Støtteformen heller mot mindre formalisering, skjønnskriterier og private låne- og stipendløsninger. Organiseringen vil være desentralisert. En annen løsning er å fremme samfunnsøkonomiske mål gjennom *belønning*. Støtten vil da kunne knyttes til rask gjennomføring, etterspurt kompetanse eller karakterer. I begge disse velferdsmodellene rettes ytelser mot *spesielle grupper* (seleksjon / differensiering).

<sup>19</sup> Kuhnle, S. – Solheim, L., *Velferdsstaten – vekst og omfordeling*, s 185. Se også Kuhnle, S., *Velferdsstatens utvikling – Norge i komparativt perspektiv*, s 78 ff.

<sup>20</sup> Sejersted, F., *Demokratisk kapitalisme*, s 38 f.

<sup>21</sup> Kuhnle – Solheim, op.cit., s 152 ff, 167.

En tredje modellen er mer generell og ressurskrevende. Sosialpolitikken løftes ut av markedets rammer, samtidig som man søker å oppnå en utjevning.<sup>22</sup> Modellen kan være problematisk med hensyn til å forene mål om utjevning - gjennom reguleringer eller via generelle ordninger - med mål om gjennomstrømning og effektivitet. Idealtypene kan tenkes å opptre i skiftende blandingsforhold innen utdanningsfinansieringsområdet. Et skiftende balansepunkt mellom samfunns- og det private investeringsaspektet, mellom utjevningpolitiske mål og vekstpolitiske mål vil gi seg utslag i skiftende støttenivå og former.

### **Sosialdemokratisk styrke, politisk konsensus og likhetsbegreper**

*Gösta Esping-Andersen* og *Walter Korpi* har blant andre vist til det spesielle med den ”skandinaviske velferdsmodellen” med generelle, skattefinansierte velferdsordninger. Statlig styring på tvers av markedet og universelle velferdsordninger skiller denne fra andre velferdsmodeller. Utformingen har til dels blitt tillagt arbeiderbevegelsens styrke.<sup>23</sup>

Esping-Andersen har hevdet at de sosial demokratiske partier i Norden tilslutte seg den parlamentariske veien til makt og formet *mobiliseringsstrategier* som medførte rød-grønne kompromisser i mellomkrigstiden en omforming fra mer ”gettopregede” urbane arbeiderpartier til bredere småfolkpartier. En liknende prosess fram mot ”lønnstakerpartier” fant senere sted i relasjon til den framvoksende funksjonær/middelklasse. Universelle velferdsordninger kunne *binde* sammen brede velgermasser.<sup>24</sup> Oppløsning av brede ordninger og fragmentering av lønnstakerinteresser skyldes til dels fravær av og manglende evne til sosialdemokratisk mobilisering. Ut fra teorien må parlamentarisk rom skapes gjennom reformer som er tilpasset de strukturelle endringer. I en viss forstand rettes fokus mot hvilke samfunnsgrupper som ser seg tjent med støtteformene. Perspektivet antyder en samling om tyngdepunktet i velgermassen, som legger til rette for politisk konsensus. Kostbare reformer og politisk konsensus skulle ut fra dette trolig vanskeliggjøres i tider med utflating i den økonomiske veksten.

En annen tolkning legger nettopp vekt på at den skandinaviske velferdsmodellen er formet gjennom *partipolitiske kompromisser*. Velferdsløsningene har slik sine røtter i mange tradisjoner. I følge denne ”konsensus teorien”, som blant annet *Anne-Lise Seip* og *Stein Kuhnle* kan stå som

<sup>22</sup> Kuhnle – Solheim, op. cit., s 166.

<sup>23</sup> Esping-Andersen, G. – Korpi, W., “From poor relief to Institutional Welfare States: The Development of Scandinavian Social Policy”, i Erikson, Hansen, Ringen og Uusitalo (red.), *The Scandinavian Model*.

<sup>24</sup> Esping-Andersen, G., *Politics against markets. The Sosial Democratic Road to Power*.

representanter for, gav særlig tiden etter krigen en politisk tilnærming som forente sosialdemokratisk og sosialliberalt arvestoff.<sup>25</sup> Både mobiliserings- og konsensus-teorien taler for brede velferds-løsninger. Det impliserer at innfrielsen av sosialpolitiske mål til dels er et *overskudds-fenomen*. Tider med økonomisk stagnasjon og arbeidsledighet skulle dermed kreve økt ressursutnyttelser og presse fram prioriteringer og økte politiske motsetninger.

*Trond Bergh* mener at vekst i økonomien raskt etter 2. Verdenskrig ble sett som et nødvendig kriterium for effektiv likhetspolitikk – ikke minst av Arbeiderpartiet. Han skiller mellom to likhetsprinsipper i norsk etterkrigstid: *Økonomisk likhet* er forbundet med mål om å utjevne økonomiske forskjeller. Dette var ikke det overordnede langsiktige målet for Arbeiderpartiet. Vekst i økonomien skulle gi økt velferd og gjennom 1950-tallet, og det ble derfor i økende grad lagt vekt på *sosial likhet*, rettighetstenkning og universelle ordninger.<sup>26</sup> Det skulle samsvare med Esping-Andersens mobiliseringsteori.

*Trond Nordbys* beskriver også en slik bevegelse bort fra vertikale overføringer, men i følge han sviktet Arbeiderpartiet som toneangivende parti sin velferdsideologi (slik målene framstod umiddelbart etter krigen) gjennom 1950- og 1960-tallet. Økonomisk vekst og markedsøkonomi svekket styringsredskapene og mulighetene for (økonomisk) likhet og utjevning.<sup>27</sup> Vi ser at mål om økonomisk utjevning kan komme i konflikt med en sosialdemokratisk ”mobiliseringsstrategi”. I følge den siste teorien skulle utjevningselektive ytelser kunne senke oppslutningen om partiene – føre de tilbake mot ”gettoen” og vanskeliggjøre brede velferds-løsninger.

Universelle ordninger og formelle rettigheter behøver altså ikke å virke direkte omfordelende eller korresponderer med reelle behov på tildelingssiden. Det er videre blitt pekt på at slike normer om sosial likhet også kan tendere mot å gi store ulikheter i tilstand, åpne for premiering og vanskelig løse rivninger mellom de to likhetsprinsippene.<sup>28</sup> Slik sett skulle utdanningsfinansieringen oppta elementer i seg av ulike fordelingsprinsipper, og være del av en kontinuerlig dynamikk mellom økonomisk vekst og fordeling, behov og premiering.

<sup>25</sup> Seip, A.-L., ”Velferdsstaten Norge”, i L. Allden et al. (red.), *Det norske samfunn*, s 208 f. Se også Kuhnle – Solheim, op. cit., s 51.

<sup>26</sup> Bergh, T., ”Velferdspolitikk og sosialdemokrati etter 1945 - gikk det annerledes enn tenkt?”, i *Arbeiderhistorie 92. Årbok for Arbeiderbevegelsens Arkiv og Bibliotek*, s 139 ff.

<sup>27</sup> Nordby, T., ””Velferdsstaten” og ”den sosialdemokratiske stat” - norske myter i historisk lys”, *Sosiologi i dag*, 4/1990, s 98ff.

<sup>28</sup> Kuhnle – Solheim, op. cit., s 167. Se også Pennock, J. R., ”Frihet og likhet: et demokratisk spenningsfelt” i B. Hagtvedt og W. Lafferty (red.), *Demokrati og demokratisering*, s 271 ff.



## Velferdskrise: Forklaringer og virkninger

En rekke historikere har funnet at velferdsordningene ble satt under press ved en internasjonal økonomisk krise på 1970-tallet og en påfølgende ”høyrebølge” på 1980-tallet. Anne-Lise Seip påpeker at grunnlaget i produksjonen ble svekket, arbeidsledigheten økte og det var bekymring for budsjettene. Man så etter private løsninger og ”velferdspluralisme”.<sup>29</sup> *Staffan Marklund* har og identifisert velferdsrett i Norge på bakgrunn av et ideologisk motivert skifte – siden oljeøkonomien åpnet for en (fortsatt) motkonjunkturpolitikk. Behovsprøving og seleksjon ble reintrodusert og velferdsutbedringer ble holdt tilbake for å hindre: ”[...] excess welfare use and to re-allocate public services to those in greatest need [...]”.<sup>30</sup> Slikt skulle altså sette mobiliseringsstrategien på prøve. *Gösta Esping-Andersen* har beskrevet en sosialdemokratisk søken etter en alternativ definisjon av likhet som kunne mobilisere i et ”postindustrielt” samfunn.<sup>31</sup>

Studier av norsk utdanningspolitikk peker i samme retning. *Alfred Oftedal Telhaug* mener at ny-liberale og ny-konservative ideer i økende grad gjorde seg gjeldende inn i 1980-tallet.

Levestandarden var avhengig av å hevde seg i det internasjonale handelspolitiske kappløpet.<sup>32</sup>

Sammen med *Nina Volckmar* har Telhaug, i en studie av partiprogrammene, benyttet kategoriene ”børs” og ”katedral”. Kultur, normer og solidaritet står mot en ekspanderende økonomisk og administrativ orden med vekt på penger, kvalifikasjoner og effektivitet.<sup>33</sup> Liberalistiske verdier om konkurranse og ulikheter ble i Norge særlig fremmet av Høyre og Fremskrittspartiet.<sup>34</sup> Slike tolkninger korresponderer med at velferdspolitisk konsensus er et *overskuddsfenomen*.<sup>35</sup> Anvendt på mitt emne skulle perspektivet gi seg utslag i økt vektlegging av statlig støtte som økonomisk innsatsfaktor, mens som den velferdsordning skulle underlegges kutt og effektiviseringer. Støttedifferensiering, premiering og målstyring av midler burde derfor opptre i en slik situasjon.

<sup>29</sup> Seip, A.-L., ”Velferdsstaten - en nordisk modell?”, i *Arbeiderhistorie 1991. Årbok for Arbeiderbevegelsens Arkiv og Bibliotek*, s 186.

<sup>30</sup> Marklund, S., *Paradise Lost? The Nordic Welfare States and the Recession 1975-1985*, s 40.

<sup>31</sup> Esping-Andersen, G., ”Jämlikhet, effektivitet och makt. Socialdemokratisk välfärdspolitik”, i K. Misgeldt et al. (red.), *Socialdemokratins samhälle. SAP och Sverige under 100 år*, s 249.

<sup>32</sup> Telhaug, A. O.; *Den nye utdanningspolitiske retorikken. Bilder av internasjonal skoleutvikling*, s 106.

<sup>33</sup> Telhaug, A. O. – Volckmar, N., ”Børs eller katedral? En studie av norsk opplæringspolitikk i partiprogrammene fra 1993 og 1997”, i Telhaug, A. O. (red) et al., *Norsk utdanningspolitisk retorikk 1945-2000. En studie av utdanningstenkningen i norske partiprogrammer*, s 239.

<sup>34</sup> Telhaug, *Den nye utdanningspolitiske retorikken*, s 25 f.

<sup>35</sup> Kuhnle – Solheim, op. cit., s 175.

## Teorier om økonomisk vekst

Som innsatsfaktor og ”vare” må kunnskap betales i avståelse fra forbruk en viss tid - som for realkapital forøvrig.<sup>36</sup> Utdanning kan slik betraktes som en investering. Utdanning medfører i følge ”*Human Capital-teorien*” individuelle goder som drar i retning av privat finansiering, men også samfunnet oppnår konkurransefortrinn og økonomiske vekst.<sup>37</sup> Tenkemåten aktualiserer spørsmålet om hvor stor behov samfunnet har for utdannet arbeidskraft. Et svakt behov skulle ut fra human capital-teorien dempe statens investeringsmotiv. En høy kompetanseproduksjon skulle på den annen side gi øke tilgjengeligheten på rimelig og kompetent arbeidskraft innen næringslivet og bidra til økonomisk vekst. Rikelighet på utdannet arbeidskraft skulle ut fra dette også kunne bidra til en flatere lønnskala. Perspektivet rører også ved spørsmål om arbeidskraftens *mobilitet* i den grad strukturelle endringer, omstillinger og ny teknologien i ekspanderende næringssektorer stiller større krav til kvalifikasjoner. Arbeidsmarkedspolitiske virkemidler skulle dermed kunne rettes mot utdanningssystemet for å hindre strukturledighet, øke resursutnyttelsen og konkurransevnen. Dette er argumenter for en statlig innsats.

Innenfor *klassisk økonomiske tenkning / økonomisk liberalisme* er vekst og fordeling gjennom markedet, fri konkurranse og balanse i økonomien dominerende trekk. Finanspolitiske midler gir inflasjon og hemmer privat investering. Økonomien balanseres gjennom pengepolitiske virkemidler og ved bekjemping av markedsimperfeksjoner.<sup>38</sup> Dette skulle korrespondere med den private investerings delen av Human Capital-teorien. Det taler ikke til fordel for en omfordelende og offentlig utdanningsfinansiering. Sosialpolitiske inngrep kan redusere arbeidsinnsatsen og true veksten i økonomien. Støtten går i retning av *minimumsgoder* og ytelser som kan styrke markedssystemet.<sup>39</sup> Utdanningsfinansierings rolle som omfordelende mekanisme og velferdstiltak skulle da svekkes og retningen åpner for *premiering* og andre selektive virkemidler.

I følge en *keynesiansk tradisjon* kan statlige utgifter i nedgangstider stimulere kjøpekraften, øke investeringsnivået, motvirke konjunkturedgang og fremme økonomisk vekst. I en økonomisk analyse fra 1965 skrev *Odd Aukrust* at den økonomiske liberalismens hypotese om proporsjonalitet mellom realkapital og produksjon hadde vist seg uriktig etter krigen. Det var sterk sammenheng mellom investeringsnivå og økonomisk vekst. Videre berodde den store ”*restfaktoren*” (tekniske og

---

<sup>36</sup> Hodne – Grytten, op. cit., s 20.

<sup>37</sup> Schultz, T. W., “Investment in human capital” i J. Karabel – A. H. Halsey (eds.), *Power and Ideology in Education*.

<sup>38</sup> Sejersted, F., *Historisk introduksjon til økonomien*, s 105.

<sup>39</sup> Kuhnle – Solheim, op. cit., s 66.

organisatoriske gevinster) i høy grad på menneskelig dyktighet, undervisning og forskning.<sup>40</sup> Statlige utgifter, og spesielt innen utdanningssektoren, blir da avgjørende for å fremme veksten i økonomien. Stein Kuhnle har senere hevdet at investeringene i offentlig støtte til utdanning siden 1950-tallet ble sett som "[...] kanskje det beste middel til å fremme økonomisk vekst".<sup>41</sup> Slikt tankegods heller mot Human Capital-teoriens annet ledd om utdanning som samfunnsinvestering.

Teorier om økonomisk vekst gjennom økt menneskelig kompetanse skulle motivere til en omfattende og offentlig og subsidiert utdanningsfinansiering. Det åpner for redistribusjon og økte sosialpolitiske utgifter. *Utdanning som næringspolitikk* og samfunnsinvestering aktualiserer også krav til økt *avkastning*. Det kan stride mot velferdspolitiske mål og hensynet til "faktiske behov". Krav om avkastning skulle derfor åpne for virkemidler til økt effektivitet og premiering av prestasjoner. Det skulle utløse støttepolitikk *for* markedet, mens mer velferdspolitiske krav peker i retning av politiske virkemidler *mot* markedet. Vi må her altså forvente en skiftende dynamikk.

### **Et organisasjonsteoretisk perspektiv**

Hittil har det blitt påpekt at Lånekassens rolle har vært mangesidig som velferds-, investerings- og bankinstitusjon. Er skiftninger innen de fordelingmessige prinsippene blitt tilsvarende reflektert i den politiske styringen av Lånekassen? Ivar Bleiklie har lansert tre begreper for analyse av statlige styringsformer vis a vis høyere utdanningsinstitusjoner som jeg vil overføre til min studie.

Lånekassen har sine røtter i universitets- og studentvelferdskultur. Har denne dominert området skulle den departementale styringen være svak. Institusjonell autonomi og nøytralitet og stabilitet i den politiske styringen skulle bli vektlagt.<sup>42</sup>

Lånekassen som *kulturinstitusjon* og begrenset offentlig styring skulle stå i kontrast til rollen som *forvaltningsorgan*. Økende statlig engasjement på området forutsetter en hierarkisk byråkratisk orden, regler og departemental styring. Det tredje perspektivet er organisasjonen som *kunnskapsbedrift*. Dominerende verdier kretser her om marked, mål og effektivitet.<sup>43</sup> Det skulle innebære at staten prøver å organisere virksomheten som *om* den var privat med en kostnadseffektiv og nyttig kunnskapsproduksjon som overordnet mål. Styringsformen skulle dermed dreie i retning av målstyring og korrespondere med vektlegging av administrativ effektivitet, kundeorientering, premiering og differensieringer.

<sup>40</sup> Aukrust, O., "Norges økonomi etter krigen", *Samfunnsøkonomiske studier*, Nr. 12, 1965, s 71, 85.

<sup>41</sup> Kuhnle – Solheim, op. cit., s 101.

<sup>42</sup> Bleiklie, I. (red) et al., *Kunnskap og makt. Norsk høyere utdanning i endring*, s 33 f.

<sup>43</sup> *Ibid.*, s 34 ff.

Ut fra teorijennomgangen ser vi at *statens rolle* som økonomisk og velferdspolitiske regulator er sentral. Hovedskillelinjene går mellom økonomisk vekst/effektivitet/marked og redistribusjon/velferd/behov. En tradisjon setter effektivitet høyt og tenderer mot støtte etter fortjeneste. Den nasjonale effektiviteten svekkes av statlig regulering, men den sosialpolitiske siden taler for noe bidrag etter trang. En velferdstradisjon har ambisjoner i retning av likhet og sosial utjevning, og offentlig forbruk kan styrke den økonomiske veksten.

## **Teoretisk tilnærming, kilder og metode**

### **Studiens teoretiske ansatser**

Teorijennomgangen har vist flere mulige teoretiske ansatser, men to hovedperspektiver har utpekt seg: Utdanningsfinansiering begrunnet i mål om økonomisk vekst, og som velferds- og fordelingspolitisk redskap. Jeg vil benytte begge perspektivene for å se man kan tolke utviklingen i slike termer. Dette for å se om ett motiv framtrer som viktigere i visse faser enn i andre, ettersom politiske forhold og rommet for velferdspolitikken veksler. Det innebærer et utgangspunkt i de grunnleggende politiske maktforhold og evnen til å gjennomføre politikk - og i hvilken grad den statlige utdanningsstøtten kan beskrives som resultat av kompromisser og politisk konsensus. Et helt sentralt spørsmål blir her i hvilken grad utviklingen av finansieringsformer kan forstås på bakgrunn av Esping-Andersens ”mobiliseringsteori”.

Jeg vil videre knytte analysen til spørsmålet om organiseringen og styringen av institusjonen har blitt endret etter kategoriene kulturinstitusjon, kunnskapsprodusent og forvaltningsorgan (Bleiklie). De organisasjonsteoretiske ansatsene vil ikke stå i sentrum for analysen, men det er rimelig at endringer i Lånekassens rolle og oppgaver kan belyse det overordnede velferd/økonomisk vekst perspektivet.

### **Kilder**

Fremstillingen bygger på en kombinasjon av flere typer kilder. Det meste av kildene til denne oppgaven er i form av offentlige trykte dokumenter. Innledningsvis i arbeidet ble det foretatt søk i arkivene til *Norsk Student Union* (NSU). Her finner man offentlige dokumenter og studentsidens fortløpende reaksjonene på politiske utspill, motiver, handlinger og interesser. Det samme gjelder

ustrukturerte søk i studentavisen *Universitas* arkiv. NSU har hatt omfattende kontakt med andre interessegrupper, som for eksempel, LO, politiske ungdomsorganisasjoner, og gjennom paraplyorganisasjonen *De Utdanningssøkendes Kontaktutvalg* (DUK). En stor del av NSUs eldre arkivmateriale var i ferd med å bli lagt under Riksarkivet. Der var stoffet ukatalogisert og lå i bokser og var derfor vanskelig å henvise til. Materialet er derfor i beskjeden grad henvist til i oppgaven.

Jeg har hovedsakelig tatt for meg kilder som er tilgjengelige i *Stortingsarkivet*. Her har jeg benyttet meg av *Stortingsarkivets Saksarkiv* under området *Lån, stipend m.v. til skoleungdom, studenter*. Fra inngangen av 1980-årene er tilsvarende område arkivert under betegnelsen *Studiefinansiering*. Saksområdet dekker det meste av perioden jeg har ønsket å behandle. Materialet er stort, men ordnet kronologisk. Jeg har foretatt en fullstendig gjennomgang av det. Det inneholder blant annet materiale som belyser formål og intensjonene bak ordningene, samt årlige rapporter fra Lånekassen.

Tabeller og statistikk i offentlige dokumenter har vært viktige redskaper for å avdekke praksis og endringer i denne. I første rekke gjelder det Lånekassens tallmateriale som framtrer gjennom institusjonens *årsmeldinger og regnskap*. Imidlertid har ikke årsmeldingene blitt publisert i stortingsmeldinger eller andre offentlige dokumenter for store deler av 1950- og 60-årene, men har antakelig kun nådd Kirke- og undervisningsdepartementet. Årsmeldingene for tiden etter 1982-83 er heller ikke å finne under området ”Studiefinansiering”. Imidlertid har Lånekassen vært behjelpelig med å skaffe til veie årsmeldingene som har manglet i Stortingsarkivets Saksarkiv.

Jeg har benyttet meg av serien ”*Stortingsforhandlinger*”. Ved hjelp av registeret til serien, og henvisning i saksarkivets kildemateriale, har jeg gjort bruk av blant annet *Stortingsproposisjoner*, *Odelstingsproposisjoner* og *Stortingsinnstillinger*. Videre har jeg under arbeidet benyttet serien ”*Innstillinger og betenkninger*” og *Norges Offentlige Utredninger*.

I *Lånekassens hovedarkiv* finner man også lovendringer, statsbudsjett, komitéinnstillinger, stortingsmeldinger, innstillinger fra utdanningskomiteen i Stortinget, odelstingsproposisjoner, vedtak fattet i statsråd og departement, og utspill fra studentorganisasjoner. Trykk og informasjonsmateriell fra Lånekassen har vært til god nytte. Ellers har jeg i hovedsak valgt å benytte øvrige arkiver og serier, som i svært stor grad overlapper og fyller denne type kildetilfang i Lånekassens arkiv. Videre krever tilgangen til Lånekassens arkiv spesifiserte søknader som må til behandling i Lånekassen. Kilder som *styreprotokoller* og *vedtak i administrasjonen* finnes det lite

av i de øvrige arkivene. *Riksarkivet* tar vare på arkivene etter den statlige sentraladministrasjonen og innbefatter kilder fra Lånekassen til noe opp på 1950-tallet. Materialet inneholder opplysninger av personlige art. Det mest interessante her er *styrepapirene*, som konkret er knyttet til behandling og behovsprøving av enkeltsaker ved ettergivelse, sykdom og liknende.

Jeg har i stor grad benyttet *digitale arkiv* og *databaser* tilgjengelig på Internett. Særlig har statistikker fra *Lånekassens hjemmeside* og *digitaliserte offentlige dokumenter* (Odin arkivet) blitt tatt i bruk. Jeg har dessuten benyttet en Cd-rom med *norske partiprogrammer* fra 1884 til 1997 fra *Norsk samfunnsvitenskaplig datatjeneste* (NSD). I tillegg er nettaviser benyttet. Det har gitt mulighet for emnesøk gjennom søkemotorer. Ved bruk av nettbaserte kilder fremkommer hyperkoplingene i oppgavens noteapparat. I alt spenner kildemateriale over hele den aktuelle perioden jeg vil undersøke og kan sies og være dekkende for mitt formål.

## Metode

Hovedsakelig har oppgaven en kronologiske form, men der linjene er lange har jeg behandlet større perioder av et enkelt område for seg for å klargjøre tendensene. For å få struktur i analysen har jeg valgt å dele oppgaven i forskjellige faser – reformer eller støttepolitiske tendenser som trer fram på bakgrunn av analysen av kildene. Dette gjør det enklere og se endringer som opptrer innen studiefinansieringen og gir analyse et preg av komparasjon. Innenfor hver fase vil politisk- og administrative endringsperspektiver bli analysert og holdt opp mot den faktiske utviklingen av støtteordningene.

Kildene i Norsk studentunions arkiv gav meg en foreløpig oversikt over endringer på studiefinansieringsområdet, og hjalp meg således med hypotesedanninger og utforming av problemstillinger. Dette bidro videre til å gjøre søk i offentlige dokumenter mer målrettet. Disse består utelukkende av skrevne kilder, og i hovedsak av offentlig trykte dokumenter. Her består mye av arbeidet med kildene i å analysere argumentasjon, og ikke minst prøve kildene gjennom å holde de sammen med tilgjengelig statistikk og annet tallmateriale. Statistiske kilder har jeg derfor benyttet der det har vært mangel på øvrige kilder, men også for å identifisere endringer over tid i sin alminnelighet. Samtidig som det har avtegnet seg en forståelse av et gitt tidssnittet, prøves denne forståelsen dermed mot kilder og problemstillinger. Metoden som ble benyttet innledningsvis hadde et induktivt tilsnitt.

Sammenlikning av dokumenter og årsmeldinger over tid gjort det mulig å identifisere konkrete endringer i kriterier som utdanningsstøtte har blitt gitt på grunnlag av, hvor mange, og hvilke grupper som til en hver tid favnes av de gjeldende ordningene. Disse kildene har dermed gjort det mulig å danne et bilde av endringer i graden av støtte og subsidiering, og hvilke grupper som ble prioritert. Kombinasjon av statistisk og skrevet offentlig materiale har åpnet for kontroll av forholdet mellom bestemmelser og faktisk utslag i støttevirksomheten.

I om lag de første 20 årene var retningslinjer for tildeling av lån ikke-eksisterende eller konfidensielle. Heller ikke årsmeldinger var tilgjengelig for offentligheten. Isolert sett røper de heller ikke mye om den faktiske tildelingsprofilen, men jeg har jeg gjennom tabeller og spredte tall i tekstene kunnet rekonstruere grunnleggende endringer i støttetildelingen. Slike opplysninger har jeg også til dels omarbeidet og vist i form av grafiske framstillinger. Det at ikke gitt at regelverk og bestemmelser leder til ønskede virkninger, og i hvilken grad faktiske endringer finner sted kan også prøves gjennom slike operasjoner. Prosessen med bruk av elektroniske regneark og diagrammer har gjort det mulig å se tallene i forhold til skiftende variabler, eller etter forskjellige mål. Dette har lettere anskueliggjort endringer over tid. De grafiske framstillingene virker forhåpentligvis oppklarende for leseren. Endringene i denne type omarbeidet materiale har hatt den metodisk funksjon at det også leder videre til å stille spørsmål om hva endringene skyldes.

Retningslinjer for tildeling av støtte ble først offentliggjort fra 1968. Riksarkivet har som nevnt oppbevart papirer fra noe opp på 1950-tallet som Lånekassens styre hadde etterlatt seg. Dette har gitt innsyn i støttetildelingen den første tiden med konkret saksbehandling og behovsprøving. En analyse av enkeltsaker kan bidra til en livaktig fremstilling og kaste lys over ordningene i en tid da tildeling av støtte ikke var formalisert, og over forholdet mellom departement og administrasjon. Dette kildematerialet er ikke konkret referert til i oppgaven - fordi støttesystemets ide blir tilstrekkelig belyst gjennom annet materiale, men også fordi sakene inneholder private opplysninger av helsemessige, økonomiske og sosial art.

I bruken av stortingsdokumenter har jeg søkt, i den grad det har vært hensiktsmessig, å forholde meg til det opprinnelige dokumentet. Det statistisk materiale i Lånekassens årsmeldinger er til en stor grad standardisert. Der variablene og utregningsmetodene har skiftet har jeg, gjennom egne beregninger ut fra opplysninger i tekst og tabeller, kunnet kontrollere og utfylle med opplysninger i de enkelte årsmeldingene.

Jubileumsskrifter og liknende trykk fra Lånekassen har vært til god hjelp. Imidlertid har de i noen grad vært preget av fortolkninger, noe som også har preget utvalget av variabler og utregninger. Administrasjonen befundet seg i et krysningspunkt mellom stat og støttemottakere, og mye av kildene legger vekt på kontinuitet i ordningene og institusjonens fremganger. På den annen side har organisasjonen dels opptrådt som et talerør for utdanningssøkerne, med representanter i Lånekassens styre. Styringsgraden av Lånekassen fra departementshold har variert. Styret mistet på et tidspunkt retten til å fastsette satsene for utdanningskostnader, og Lånekassens myndighet forskjøv seg tildels over til departementsnivå. Faren med denne typen kilder er at Lånekassens noe ”skiftende identitet” kan påvirke analysen i sitt valg av kvantitative mål og språklig fremstilling. Her har det vært særlig viktig å holde på det teoretiske utgangspunktet, selv om opplysningene i kildene blir mer sparsomme. Slik informasjon har derfor hovedsakelig ledet meg videre og blitt etterprøvd med offentlige dokumenter og bearbeiding av tilgjengelig statistikk. Slik at jeg har kunnet sammenlikne opplysninger og tall uavhengig av fortolkninger og kommentarer til tabeller og statistikker.

## Sentrale begreper innen utdanningsfinansiering

Utdanningsstøtte består av *subsidierte ytelser* og av *lån*. Subsidieringsformer vil være representert i form av stipendier, gitt etter skiftende grunnlag og varierende grupper, og mer eller mindre gunstige låne- og tilbakebetalingsvilkår. Rammen for samlet tilgang på støtte i utdanningstiden blir gjerne referert til som *kostnadsnormen*. Dette er en månedlig beregnet støttesum (lån og stipend ) som en enslig utdanningssøkeren antas å trenge til dekking av livs- og boutgifter i utdanningstiden (unntatt 2 sommermåned per år). En stigende kostnadsnorm kan isolert sett indikere en økende offentlige finansiering, men faktorer som seleksjonsnivå, låneandel, lånevilkår, støttetid og subsidieringsgrad spiller også inn - og kan prinsipielt sett dra i motsatt retning.

Ved siden av graden av subsidiering og støttetilgang vil tildelingskriteriene variere. Her vil jeg nevne tre hovedformer som videre kan kombineres på forskjellige måter. 1) *Målretting* eller seleksjon vil kunne bety at støtten blir differensiert etter søkerens antatte behov. Den mest inngående formen for behovsprøving er skjønnsmessig vurdering, men *generelle mekanismer* kan også være målrettet - for eksempel gjennom et tabellsystem. Om målrettingen tar sikte på økonomisk utjevning eller går i retning av minimumsløsninger avhenger dels av støtteform - og nivå. 2) Støtte og subsidiering gitt etter *ytelse* er en annen form for målrettet støtte. Prestasjoner eller effektivitet kan belønnes for å oppmuntre dyktighet, styre rekrutteringen etter arbeidslivets



behov eller for å få produktive mennesker raskt ut i arbeidslivet. Som investering skulle en målstyrt administreringen, effektivisering i produksjonen og i bruken av innsatsfaktorer i utdanningsvesenet (utdanningsinstitusjoner, lærerkrefter osv) bli aktualisert. Rask gjennomstrømning og effektiv administrering vil medføre at støtte- og utdanningssystemet ikke blir unødig belastet og at de offentlige utgifter holdes i sjakk. 3) *Universalisme* manifester seg som ”flate” ytelser uavhengig av private økonomiske forhold. Visse kriterier gir *rett* til en viss støtte - for eksempel et fast stipend for utdanningssøkere som bor utenfor foreldrehjemmet – og speiles i en enhetlig, rettighetsbasert administrering. Støtteformen kan gi en utvidelse av mottakermassen og tilgangen på støtte – og tar gjerne sikte på utvikle støtten i retning av *fullfinansiering* - at mottaker må kunne leve på ytelsene.

## Inndeling i kapitler

Oppgaven er organisert i fire hovedfaser. Inndelingen sammenfaller i det vesentlige med formelle støttereformer som resultat av politiske prioriteringer med hensyn til skiftninger mellom de statsfinansielle, sosiale- og fordelingspolitiske mål. Hver fase kjennetegnes av ulik grad av seleksjon, subsidierings- og støttenivå og av måten å organisere administreringen av støttetildelingen.

Kapittel 2 innledes med en presentasjon av utdanningsfinansieringsformer i mellomkrigstiden, private initiativ og et gryende statlig initiativ på området. Det tjener som bakgrunn for den påfølgende behandlingen av de motiver og den spesifikke situasjonen som ledet til opprettelsen av Lånekassen. Deretter vil analysen dreie seg om hvordan det politiske grunnlaget i Stortinget preget opprettelsen og utviklingen av støtteformene til og med 1960-tallet. I lys av teorien om økonomiske vekst som grunnlag for velferd, samfunnsinvesteringsaspektet (Human Capital-teorien) og mobiliseringsteorien (Esping-Andersen) kan man forvente investeringer og utjevning på området. Det skulle korrespondere med en stigende politisk konsensus. Kapitlet vil også avklare hvilke grad av statlig styring organiseringen av utdanningsstøtten var underlagt (Bleiklie).

Kapittel 3 omhandler støtteutviklingen på 1970-tallet og iverksettingen av brede støtteløsninger. Her dreies oppmerksomheten mot en ny statlig konsensus rundt universelle finansieringsformer. Som i kapittel 2 vil søkelyset rettes mot det politiske grunnlaget for støtteendringer. En analyse av støtteforløpet gjennom tiåret vil kaste lys over spørsmålet om de statlige velferdsambisjoner og måtte rette seg etter det økonomiske vekstforløpet. Analysen vil bli fulgt av en vurdering av i hvilken grad konsensusen og generelle velferdsordninger var en overskuddsløsning. Videre vil

oppmerksomheten rettes mot Lånekassen som administrativt apparat. Ut fra Bleiklies skjema kan man vente en økende institusjonalisering og statlig styring, i takt med et stigende statlig engasjement på området.

Kapittel 4 kretser i hovedsak rundt 15-års perioden fram mot midten av 1990-tallet. Kapitlet innledes med en drøftning av et borgerlig initiativ med hensyn til nasjonal konkurransekraft differensierende støtteløsninger. Behandlingen knyttes til perspektivet om støtten som *innsatsfaktor* i den økonomiske veksten. Ut fra human capital-teorien kan man forvente at statens avkastningsmotiver ble skjerpet. Her vil jeg avklare i hvilke grad en finansieringskrise også svekket generelle ordninger. Det innebærer en vurdering av i hvilken grad selektive løsninger ble introdusert for å møte sparings- og avkastningsmål, og om det svekket den sosialdemokratiske mobiliseringsevnen (Esping-Andersen) til å kitte sammen nye allianser rundt brede velferdsløsninger innen det parlamentarisk rom. Spørsmålet om politisk konsensus vil reises ut fra teoriene om at brede velferdsløsninger er et overskuddsfenomen.

Kapittel 5 omhandler tiden fra annen halvdel av 1990-tallet. Fortsatt rettes oppmerksomheten mot investering og effektivitetsaspektet, men her står *integreringen* av utdanningsfinansieringen i forhold til de overliggende utdanningsreformene (*Norgesnett* og *Kvalitetsreformen*) sentralt. Ett hovedspørsmål er om en bedret nasjonal økonomi, lavere arbeidsledighet, avtakende søking til videre utdanning og økt fokus på kunnskapsøkonomisk vekst gav økt subsidieringsgrad og mindre seleksjon. Det skulle harmonere med overskudds, konsensus- og mobiliseringsteorien. I denne sammenheng vil jeg også se om fagbevegelsens rekrutteringsstrategi samsvarer med slike trekk. Her vil også den statlige styringen av Lånekassen analysert i relasjon til krav til avkastning og effektivisering. Ut fra Bleiklies kategorier kan man forvente økt grad av målstyring og privatinspirerte bankordninger – Lånekassen som ”kunnskapsbedrift” – og institusjonell motstand.

I det avsluttende kapitlet vil de empiriske funn bli knyttet opp mot de teoretiske ansatsene etter aksens økonomisk vekst / velferd. Spørsmål om konsensus, kompromisser, brudd og politisk maktforhold blir drøftet opp mot mine funn.

## Kapittel 2: 1947-1970. Investeringer og fordeling

### Mellomkrigstiden: Private midler, veldedighet og prestasjon

På 1930-tallet søkte man ikke å stimulere til høyere utdanning. Ungdom ønsket å styrke sine sjanser på arbeidsmarkedet gjennom kriseårene og søkte seg til utdanningsinstitusjonene. Det rådet en utbredt skepsis til om en vekst i denne arbeidskraften kunne tas opp i samfunnet. Studentmassen fikk en svært sterk sosial slagside og rekrutteringen ble sterkt avhengig av økonomisk evne. Myndighetene fryktet overproduksjon av kandidater, lønnstrykk og arbeidsledighet.<sup>44</sup> Det gjaldt derfor å ikke stimulere studieveksten, men i noen grad hjelpe evnerike men fattige studenter. I følge en komité som var opprettet i 1934 var behovet for utdannet arbeidskraft lite og Arbeiderpartiets mindretallsregjering pekte i 1936 på at ikke hadde vært i statens interesse å øke tilgangen til Universitetet, snarere tvert om.<sup>45</sup> Det statlige investeringsmotivet var altså *begrenset*. Da høyere utdanning hadde vært forbeholdt en liten gruppe ble finansiering av utdanning i stor grad fortsatt oppfattet som en *personlig* investering. En eventuell statlige løsning måtte derfor begrunnes i velferds- og demokratiseringsambisjoner.

Mangelen på statlig initiativ hadde motivert til opprettelsen av en del mindre og usammenhengende låneordninger og fond ved de akademiske lærestedene. Den eldste låneinnretningen ved Universitetet var *Studentenes Selvhjelpsforening* fra 1869. Den var en "gjensidig forening" basert på gaver, og den gav lån til studenter rundt slutteksamen for å hjelpe dem gjennom et knipetak. Kapitalen var på 30.000 kroner, og foreningen gav lån fra 100 - 400 kroner. De fleste av omlag ti private låneinnretninger knyttet til Universitetet i Oslo og høgskolene var likevel kommet i stand fra siste del av 1930-årene. *Statens studentstipend* bevilget 20.000 kroner for 1938-39. I høstsemesteret gav den 67 stipend på 140 kroner. Inntil 1948 disponerte *Universitetet i Oslo* legatmidler på til sammen 70000 kroner i året. For høstsemesteret 1938 gav ordningen 130 stipend på 250 kroner i snitt. Tildelingen var begrenset av det enkelte legats regler. I alt ble det gitt omlag 200 stipendier blant 4000 studenter ved Universitetet i Oslo.<sup>46</sup> Mange av lånekassene garanterte kun for låneopptak i bank. Utlånskapitalen var liten og små lån ble vanligvis kun ytt til viderekommende studenter. *Studentenes Lånekasse* fra 1936 var blant de større låneyterne.<sup>47</sup>

<sup>44</sup> Ot. prp., 1939: 24, *Om lov om "Studentsamskipnaden i Oslo"* med vedlegget "Studentstatistikk 1936", s 1, 7 ff.

<sup>45</sup> St. prp., 1936: 1, *Kirke- og undervisningsdepartementet*, s 19. (Kap. 221 A.. Universitetet. Videnskaplige og kunstneriske formål m.v).

<sup>46</sup> Ot. prp., 1939: 24, op. cit., s 2, og Ot. prp., 1947: 18, op. cit., s 2.

<sup>47</sup> Ot. prp., 1947: 18, op. cit., s 2.

I en studentstatistikk fra 1936 oppgis det at stipendiering gikk til 8,6 prosent av studentene. Rundt 60 prosent av de mannlige studentene innenbys fra ved Universitetet i Oslo fikk dekket utgiftene av *foreldrene*. Resten var henvist til private låneopptak og arbeid. Bare 9,3 prosent av de mannlige studentene kom ikke fra byene, og kun 25 prosent av disse mottok full støtte hjemmefra. Kvinnelige studenter fra byene utgjorde 8 prosent av studiemassen, og 69 prosent mottok full støtte hjemmefra. Kvinner fra ”landet” utgjorde under 3 prosent av studiemassen. Mer enn halvparten av disse ble underholdt av foreldrene.<sup>48</sup> Skillet i finansieringsformer og rekrutteringen viser at studier var sterkt bundet til *privatøkonomiske forhold*. Studentundersøkelsen konkluderte at det var; ”[...] en tydelig sammenheng mellom studentens økonomiske kår og forsørgerens inntekt”.<sup>49</sup> I særlig grad var kvinnelig studiedeltakelse et overskuddsfenomen. Rekrutteringen var også preget av en sterk *geografisk slagside*.

Til tross for det beskjedne rekrutteringsbehovet forelå de første planer for å iverksette en offentlig studiestøtteordning. Velferds- og demokratiseringsargumentet var det bærende motivet for et statlig initiativ. Partiprogrammene til Venstre, men særlig fra Det Norske Arbeiderpartiet fra 1933 og 1936 inneholdt uttalelser i retning av *lik rett til utdanning*. Dette skilte dem fra de andre partiene.<sup>50</sup> Den statlig aktiviteten på området steg etter at Arbeiderpartiets mindretallsregjering overtok makten i 1935. Nye lover for alle trinn i utdanningssystemet ble vedtatt i Stortinget mot slutten av 1930-tallet. I 1935 ble ny lov om høyere skoler, med 5-årig gymnas som bygget på 7 års folkeskole, vedtatt. I 1936 fulgte en ny folkeskolelov.<sup>51</sup> Noe underskuddsbudsjettering ble ikke gjennomført, men næringsstrukturelle endringer (i sær ny småindustri - basert på ledige innsatsfaktorer krisen hadde skapt, alminnelig elektrisitetsforsyning og tilhørende teknologi) ble fulgt av vekst i industriproduksjon og sysselsetting.<sup>52</sup> En positiv tendens i norsk økonomi utover i 1930-årene økte rommet for velferdsframstøt.

Venstre hadde alt tatt opp spørsmålet om å *bøte på nøden* blant de studerende da Arbeiderpartiregjeringens forslaget til statsbudsjett for 1936 ble lagt fram. Den innbefattet en bevilgning til et fond til utdanningsfinansieringsformål. Regjeringen mente de beste kreftene fra alle samfunnslag måtte settes i stand til å studere under noenlunde trygge forhold, og bevilgningen

<sup>48</sup> Ot. prp., 1939: 24, op. cit., s 21, 34, 46 f.

<sup>49</sup> Ibid., s 58.

<sup>50</sup> NSD, *Vi vil...!*, op. cit. Kombinerte søk i programbase med elektronisk søkeverktøy.

<sup>51</sup> St. meld., 1996-97: 4, *Langtidsprogrammet 1998-2001*, vedlegg: ”Fakta og analyser”, <http://odin.dep.no/fin/norsk/publ/stmeld/040005-040001/index-ved001-b-n-a.html>, kap. 1.6.3\*.

<sup>52</sup> Sejersted, *Demokratisk kapitalisme*, s 181.

burde økes i årene som kom. Støtten burde likevel innebære noe *mer* enn forsorg av fattige. Det måtte være god grunn til å yte støtte som ”*un crédit à l'intelligence*” uten at det medførte en ”undantrengning av fatigdomen”.<sup>53</sup>

Med fondet ble *Studentenes lånekasse* opprettet ved Universitetet i Oslo. Første bevilgning på 20.000 kroner ble gitt for 1936-37. Deretter ble det ytt 25.000 kroner per termin. I 1939 ble Lov om Studentsamskipnaden i Oslo (SiO) vedtatt. Samskipnaden overtok da administrasjonen av Studentenes Lånekasse. Den skulle også disponere den inntekten av semesteravgiften som overskred 35.000 kroner.<sup>54</sup> Opprettelsen av den halvoffentlig velferdsorganisasjon og låneordning med støtte hos styresmaktene belastet altså ikke staten hardt. Utlånsvirksomheten ble støttet gjennom noe offentlige bevilgninger ved siden av finansiering gjennom studentavgifter, inntekt fra annen samskipnadsvirksomhet og forskjellige fond og private gaver.<sup>55</sup> Det spede forsøket i siste halvdel av 1930-tallet på å avhjelpe trengende studenters situasjon gjennom begynnende offentlige tilskudd avbrytes av 2. Verdenskrig.

Finansieringsbyrden hvilte gjennom hele 1930-tallet i hovedsak på utdanningssøker og familie, supplert med desentraliserte, private fonds- og kasseløsninger. Behovet for utdannet arbeidskraft ble ansett for lite i mellomkrigstiden. Ideer om at offentlig forbruk kunne bidra til økonomisk vekst, eller synet på utdanning som samfunnsinvestering lå ikke til grunn for et gryende statlige engasjementet på utdanningsfinansieringsområdet. Finansiering av høyere utdanning forble i høy grad ansett som en privat investering. Høyere utdanning var i hovedsak finansiert av familien, ved deltidsarbeid, banklån til markedsbetingelser - supplert med private fondsmidler, og var i stor grad forbeholdt menn fra de øvre samfunnslag. Finansieringen befant seg i skjæringspunktet mellom markedet og begrenset veldedighet – som i siste halvdel av 1930-tallet også involverte en ”avbøtningsstat”.

Arbeiderpartiregjeringens ønske om å øke sjansen for evnerik ungdom fra magre kår, støttet av Venstre, pekte i retning av en viss sosial utjevning. Trang og fortjeneste som lånekriterier lå, som i den private kassebevegelsen, til grunn for den statlige fondsbevilgningen fra 1936. Det sosialpolitiske motivet kunne forenes med periferiinteresser. Det antyder at initiativet korresponderte med Esping-Andersens mobiliseringsteori og det rød-grønne alternativet for utvidelse av den sosialdemokratisk maktbase. Initiativet kom på bakgrunn av en positiv

<sup>53</sup> St. prp., 1936: 1, op. cit., s 22 f.

<sup>54</sup> Ot. prp., 1939: 24, op. cit., s 1, 7.

<sup>55</sup> Ot. prp., 1947: 18, op. cit., s 2.

nasjonaløkonomisk tendens, men var i beskjeden grad drevet av en forestilling om at økt utdanningsrekruttering gav økt økonomisk vekst. Den offentlige aktivitet vedrørende studiefinansiering var derfor nøysom og staten bidro kun med noe midler til de eksisterende og spredte ordningene. Likevel kan de første *offentlige bevilgningene* til studiefinansiering gjennom Studentenes Lånekasse, og inkorporeringen av denne i et *lovfestet og obligatorisk samskipnadssystem* rett før krigsutbruddet, betraktes som en kime til et nytt finansieringsregime og et økt statlig engasjement.

## **Studiefinansiering. Fra privat til offentlig ansvar.**

### **Ny giv. Opprettelsen av en statlig låneordning**

Rett etter den 2. Verdenskrig finner man en ny politisk vilje til å løfte studiefinansieringen inn i det statlige ansvarsområde. Staten skulle spille en aktiv rolle og hovedmålet i partienes fellesprogram var å skape arbeid for alle og økt produksjon, slik at man kunne få en rettferdig fordeling som kunne gi alle gode kår.<sup>56</sup> Målene tok seg også uttrykk i utdanningspolitikken. Studenter ved Universitetet og høyskolene måtte gis rimelige vilkår, og alle måtte uansett økonomisk bakgrunn og bosted gis anledning til en ordentlig utdanning avpasset etter anlegg og evner.<sup>57</sup>

Okkupasjonsmakten hadde aksjonert mot Universitetet i Oslo i 1943. Flere årskull ventet på å komme i gang med utdanningen. Det gav en kraftig økning av studenttallet inn i fredsårene. Studentsamskipnaden i Oslo sine utlånsmidler for 1946-47 ble brukt opp på halve tiden og gikk til ”ren nødhjelp”. Kirke- og undervisningsdepartementet ble bedt om å yte økonomiske støtte.<sup>58</sup> Forslag til en ny statlig lånekasse var alt under utarbeidelse, men Samskipnaden ble tildelt 100.000 kroner til utlån.<sup>59</sup> Dette gjentok seg i høstsemesteret 1947.<sup>60</sup>

Det regjeringsoppnevnte utvalget som utformet forslaget til låneordning mente låneinnretningene ved Universitetet i Oslo, Norges tekniske høgskole, Norges Handelshøgskole og Norges Tannlægehøgskole dekket svært lite i forhold til behovet. Man regnet med at 40 prosent av de 8500 studentene hadde gjeld på minst 15 millioner kroner. Rundt 1/5 av dette var rene banklån. Lån i

<sup>56</sup> De politiske partienes felles program, op. cit. s 3.

<sup>57</sup> Ibid., s 6

<sup>58</sup> St. prp., 1947: 31, *Om bevilgning til studielån til studenter ved Universitetet i Oslo i vårsemesteret 1947*, s 1.

<sup>59</sup> Innst. S., 1947: 24, *Innstilling fra universitets- og fagskolekomitèen om bevilgning til studielån til studenter ved Universitetet i Oslo i vårsemesteret 1947*, s 1.

<sup>60</sup> Innst. S., 1947: 181, *Innstilling fra Universitets- og fagskolekomitèen om bevilgning til Statens lånekasse for studerende ungdom*, s 371.

bank var for dyrt med rente- og forsikring på 5 prosent i året. Lånekassen skulle ha mulighet til ta opp lån av staten som var åtte ganger så stort som fondet. Tilbakebetalingen skulle dekke utlånsmidlene. Kassen skulle bli *selvfinansierende* etter om lag 18 år. Et reservefond skulle opprettes i tilfelle tap. Målgruppen var studenter som måtte ta banklån, arbeidet og som ikke engang kvalifiserte til låneopptak. Dette ville kreve rundt tre millioner kroner i året. Utvidelser til ikke-akademisk utdanning måtte komme i annen rekke.<sup>61</sup>

Lånene skulle være statsgaranterte og staten skulle dekke rentefriheten i utdanningstiden. Rentefoten skulle være rimelig og ”[...] prinsipalt være den samme som den kassen selv må betale for sine innlån”.<sup>62</sup> Et rentetillegg på 0,25 prosent skulle dekke deler av administrasjonskostnadene og renten ble slik satt til 2,75 prosent.<sup>63</sup> Tilbakebetalingen skulle begynne senest halvannet år etter avsluttet utdanningen, og vare høyst 15 år.<sup>64</sup>

I forslaget til lov fra arbeiderpartiregjeringen ble lærerskolene også inkludert i ordningen. Det ble satt av en million kroner til fondet, som skulle rekke til to års utlån.<sup>65</sup> Utlånet var beregnet til 4 millioner kroner årlige. De gamle lånekassene hadde ytt om lag 230.000 kroner i året. Av dette var 70.000 kroner som banklån. Rente til selvkost og rentefritak i utdanningstiden innebar dessuten *subsidiert* av de behovsprøvde lånene. Regjeringen regnet likevel med at stigende muligheter til utdanning etter hvert ville øke behovet for støtte. Med økt statlig økonomisk *evne* tok den sikte på gradvise utvidelser av ordningens virkeområde.<sup>66</sup>

## Ideer og pragmatisme i Stortinget

I Arbeiderpartiregjeringens forslag fra 1947 stod det at det var et ”[...] grunnleggende demokratisk prinsipp å skape mest mulig likhet også når det gjelder slik utdanning [...]”.<sup>67</sup> Å lette utdanningsdeltakelse uansett privatøkonomisk og geografisk bakgrunn framstod som et hovedmotiv for låneordningen. Søkeren måtte kunne dokumentere at midler ikke kunne skaffes på annen rimelig måte. Likeledes måtte faglig skikkethet kunne bekreftes.<sup>68</sup>

<sup>61</sup> Ot. prp., 1947: 18, op.cit., s 2 ff.

<sup>62</sup> Ibid., s 5 ff.

<sup>63</sup> Ibid., s 8.

<sup>64</sup> Innst. S., 1947: 181, op. cit., s 371.

<sup>65</sup> St. prp., 1947: 139, *Lov av 6 juni 1947, nr 2*, s 1 f, samt Ot. prp., 1947: 18, op.cit., s 6.

<sup>66</sup> Ot. prp., 1947: 18, op. cit., s 1-4.

<sup>67</sup> Ibid., s 1.

<sup>68</sup> Ibid., s 1, 4, 8

Målet om ”mest mulig likhet” var problematisk. De borgerlige partiers sparelinje i mellomkrigstiden hadde medført en såkalt sosial- og kulturpause. *Høires* standpunkt i årene etter krigen var at landet var blitt fattigere, slik at hensynet til næringslivet og folkets levestandard tilsa forsiktighet. Subsidieringen måtte ikke overgå statens evne. Balansen i statsbudsjettet var overordnet.<sup>69</sup> Slikt talte ikke omfattende velferdsordninger.

Arbeiderpartiet hadde i mai 1945 gjort et landsstyrevedtak som stod i sterk kontrast til Høyres sparsommelighet. All evnerik men fattig ungdom skulle ha krav på at staten fullt ut bekostet utdanningen. Rekrutteringen burde styres mot fag som landet hadde behov for – uavhengig av privatøkonomisk stilling.<sup>70</sup> Det innebar en positiv holdning til at statlig utjevnings- og velferdspolitikken kunne forenes i målet om økt produksjon og *økonomisk vekst*. En ideologisk radikaliserings så ut til å hadde funnet sted i løpet av krigen. Arbeiderpartiet tok skarp avstand fra prinsippet om sjanselighet. Målet var økt resultatlighet i rekrutteringen og en kraftig økonomisk omfordeling mellom samfunnslag via en behovsrettet *fullsubsidiering*. Partiets prinsippprogram slo fast at utdanning for alle unge ikke kunne forbli en formell rett, men en realitet i ”hverdagens praktiske virkelighet”.<sup>71</sup> Veien til topputdanning skulle åpnes for all evnerik ungdom - mot en planmessig utnyttning av ressursene.<sup>72</sup>

Arbeiderpartiets løsning ville kreve en sterk statlig regulering. Målene var klare og radikale i forhold til fellesprogrammets mer avslepte formuleringer om ”rimelighet” og ”anledning til”.<sup>73</sup> Dette var knapt en strategi som innbød til parlamentarisk konsensus. Et fraværende element i mellomkrigstiden var imidlertid i ferd med å gjøre seg gjeldende – *det statlige investeringsinsentivet*. Det øke rommet for utjevning og demokratisering. Som investering skulle midlene rettes etter det nasjonale behovet og etter evner. Reguleringer og prøving, krav til avkastning og til utjevning hang nøye sammen i Arbeiderpartiets plan.

Når Arbeiderpartiregjerings skisse til finansieringsløsning kom et par år senere var den en skygge av den skisserte omfordelings- og reguleringslinjen. Den var helt i tråd med utvalgets forslag om at støtten skulle bygge på utlån fra et selvfinansierende *fond*, ikke på årlige bevilgninger. Stipendiering ville i følge regjerings forslag bli for dyrt, kreve for sterkt kontroll og i siste instans

<sup>69</sup> Høyre, ”Høires program ved stortingsvalget 1945”, s 8, i NSD, *Vi vil..!*, op. cit.

<sup>70</sup> Det Norske Arbeiderparti, landsstyrevedtak mai 1945, ”Arbeid til alle. Oppgavene i Norge i etterkrigstida”, s 8, i NSD, *Vi vil..!*, op. cit.

<sup>71</sup> Det Norske Arbeiderparti, Prinsippprogram 1945, ”Arbeid og samvirke”, s 2, i NSD, *Vi vil..!*, op. cit.

<sup>72</sup> *Ibid.*, s 17.

<sup>73</sup> De politiske partienes felles program, 1945, op. cit. s 6.



medføre statslønn.<sup>74</sup> Regjeringen vendte tilbake til en mer *forsonende* linje – mer i pakt med den som ledet til de første spede bevilgningene i mellomkrigstiden. Det la til rette for *bred enighet* mellom partiene på Stortinget. Universitets- og fagskolekomiteen stod samlet bak regjeringsforslaget.<sup>75</sup> Bare representanter fra Høire og Arbeiderpartiet hadde innlegg i debatten i Odelstinget. På tross av lav subsidieringsgrad og høy målretting bekymret representant Koldrup fra Høire seg for sikkerheten for lånene. Pengene kunne brukes til “[...] å leve et glad studentliv for [...]”, og skyldneren kunne dø fra gjelden.<sup>76</sup> Arbeiderpartistatsråd for Kirke- og undervisningsdepartementet, Kåre Fostervoll, forsikret at samskipnadene ville føre nøye kontroll. Målet var å komme bort fra at studentene moralsk og økonomisk måtte garantere sin verdighet i private banker, der lånet ble doblet etter 15-20 år.<sup>77</sup>

Finansieringskompromisset gav likevel uro innad i Arbeiderpartiet. Representant Friis (Ap) mente at løsningen lå for langt unna målet. Grunnleggende forskjeller ville vedvare - ikke minst for ungdom fra *bygdene*. Ordningen tilhørte den ”gamle individualistiske samfunns- tankegang” og staten burde ta mer av utgiftene.<sup>78</sup> Representant Jenssen i Norges Kommunistiske Parti delte denne oppfatningen, men studielån var likevel en personlig investering og lønn måtte først komme ved arbeid.<sup>79</sup> Konklusjonen var derfor ikke ulik Høyres.

Arbeiderpartiet forlot altså sin vedtatte linje om økonomisk likhet og regulering og gikk forsiktig fram. Loven om opprettelsen av en noe rentesubsidiert, men ellers selvfinansiert utlåns- og fondsløsning var innrettet på å sikre en *bred tilslutning* i Stortinget. Argumenter om et situasjonsbestemt behov for utdannet arbeidskraft, sosial imøtekommenhet, en beskjeden subsidieringsgrad, studentens ansvarlighet overfor gjelden, krav til søkerens prestasjoner og dyktighet – og ikke minst distriktsaspektet – kunne samle de øvrige partiene bak forslaget. Det gav ordningen en svært høy grad av *legitimitet*. Arbeiderpartiregjeringen hadde raskt forkastet fullstipendierte ”gettoløsninger” til fordel for en bredere mobiliseringsstrategi (Esping-Andersen). At valget falt på en målrettet og selvfinansiert låneordning viser at høyre utdanning langt på vei ble håndtert som en *privat investering* i Stortinget. Man tok sikte på å øke de evnerike men ubemidlede studiesjanser - i tråd med de tidligere låneordningene. Det som likevel gjorde dette til

<sup>74</sup> Ot. prp., 1947: 18, op. cit., s 1.

<sup>75</sup> Innst. O., 1947: 77, *Innstilling fra universitets- og fagskolekomiteen om lov om Statens lånekasse for studerende ungdom (Ot. Prp. 18)*.

<sup>76</sup> St. forh., 1947, del 8, debatt i Ot., *Lov om Statens lånekasse for studerende ungdom*, s 279.

<sup>77</sup> Ibid.

<sup>78</sup> Ibid., s 279 ff.

<sup>79</sup> St. forh., 1947, del 8, debatt i Lgt., *Lov om Statens lånekasse for studerende ungdom*, s 108.

en betydelig reform var at det var en *statlig* løsning, og at det offentlige alene tok på seg å garantere for utlånet.

### **Behov for vitenskap og faglært arbeidskraft - reguleringer**

For første gang i løpet av en drøy mannsalder var det fra det offentliges side uttrykt et behov for økning i massen av akademisk arbeidskraft. *Statens lånekasse for akademiske studier* i utlandet var opprettet og administrert av Kirke- og undervisningsdepartementet alt fra 1946. Lån ble bare gitt på utdanningsområder som Norge ikke hadde kapasitet til å dekke: medisin, tannlegeutdanning, ingeniørfag, merkantile og økonomiske fag.<sup>80</sup> Utdannings- stoppen under krigen medførte og et behov for stats- og kommuneansatte. I følge stortingskomiteen var det urasjonelt for samfunnet at ungdom jobbet mye under studietiden. Forskning hadde dessuten positiv innvirkning på veksten i økonomien.<sup>81</sup>

Begynnende velferdspolitisk fremstøt var altså i stor grad betinget av et økt statlig *investeringsinsentiv*. Det var imidlertid usikkerhet om hvor stort rekrutteringsbehovet kunne ventes å bli. Regjeringen viste i 1950 til en ekspertkomité's innstilling om behovet for akademisk arbeidskraft. Man måtte hindre en ny akademisk arbeidsløshet – selv om man burde være forsiktig med direkte begrensninger.<sup>82</sup> Forestillingen om utdanning som et *generelt* vekststimulerende middel var altså ikke slått helt igjennom - om den ikke var begrunnet i konkrete gjenreisnings- og produksjonsformål.

Loven fra 1947 åpnet for inkludering av ikke-akademisk utdanning. Det var mangel på faglært arbeidskraft. Utbygging av yrkesopplæring og spesialisert utdanning stod helt sentralt. En lov om yrkesopplæring var vedtatt i 1940, og Arbeiderpartiregjeringen foreslo i 1948 en støtteordning for yrkesskolene i industri og håndverk. Her var investeringsmotivet sterkt og dermed var også en *stipendløsning* inne i bildet.<sup>83</sup> Som vist var en stipend sett som et urealistisk alternativ i forslaget til en statlig integrert støtteordning på grunn av kostnadene og kontrollen det ville medføre. Den brede politiske oppslutningen var dessuten betinget av finanspolitisk måtehold. En tiltakende vekt på samfunnsinvesteringsaspektet og økt statsfinansiell evne dannet, som vi skal vende tilbake til, først i annen halvdel av 1950-tallet grunnlag for en stipendordning.

<sup>80</sup> Statens lånekasse for utdanning, *Statens lånekasse for utdanning 1947 - 1972*, s 21, 57.

<sup>81</sup> Innst. O., 1947: 77, op. cit., s 118 f.

<sup>82</sup> St. meld., 1950: 45, *Om behovet for akademisk utdannet arbeidskraft*, s 5.

<sup>83</sup> St. meld., 1948: 35, *Ordningen av yrkesskolene for håndverk og industri m.v.*, s 27.

Utdanning i utlandet til tekniske og merkantile fag var prioritert inne låneordningen. Helsefaglig utdanning var også representert.<sup>84</sup> I 1950 var det omlag 2000 norske studenter utenlands, mot rundt 7200 ved høyskole og universitet i Norge.<sup>85</sup> Inntil 50 prosent av omkostningene kunne dekkes av lån etter et års studier med tilfredsstillende resultater.<sup>86</sup> *Norges Tekniske Naturvitenskaplige Forskningsråd* var opprettet i 1949.<sup>87</sup> Alt dette forteller oss om disse disiplinenes sentrale plass i den første etterkrigstiden, om reguleringer og om et sterkt fokus på ingeniør- og industridrevet vekst. Rundt midten av 1950-tallet viste det seg at den sterke veksten i spesialisert arbeidskraft ikke bare var tatt opp i arbeidslivet. *Etterspørselen var større enn tilbud*.<sup>88</sup> Låneordningens omfang ble i pakt med dette gradvis utvidet. De tekniske skolene og Norges kommunal- og sosialskole ble prioritert og inkludert i 1950.<sup>89</sup> Ti år etter oppstarten låneordningen bygd ut til praktisk talt all postgymnasial utdanning og videregående utdanning av ikke-allmenndannende art.<sup>90</sup>

De årlige utvidelsene av Lånekassens virkeområde og forslag om økte bevilgninger fra Arbeiderpartiregjeringen ble støttet av en samlet kirke- og undervisningskomité.<sup>91</sup> Den selektive, mildt kompensatoriske låneordningen nøy en stor grad av legitimitet på Stortinget. Det gjenspeilet et økende behov for utvidelser av rekrutteringsgrunnlaget, en tiltagende tillit til det statlige investeringsaspektet og at statens økonomiske grunnlag gradvis ble ansett som sterkt nok.

Rekrutteringen til videregående og høyere utdanning steg kraftig. For 1950-51 utgjorde elevene i realskole og gymnas (for 17-årskullet i 3. klasse) rundt ¼ av ungdomskullet. 12 år senere var halvparten av denne ungdomsgruppen i slik utdanning. Ungdomskullene økt også, slik antall elever ble tredoblet.<sup>92</sup> Mengden av utdanningssøkere under støtteordningene utgjorde 0,3 prosent av folketallet for 1951-52. Fem år senere var 0,8 prosent i slik utdanning.<sup>93</sup> En økende andel av de stigende kull av artianere gikk over i ikke-akademisk videreutdanning.<sup>94</sup> For 1957-58 gikk en tredjedel av utlånet (7.4 millioner kroner) til omlag 2200 utenlandsstudenter - hovedsakelig innen teknisk og merkantil utdanning.<sup>95</sup> Tilstrømmingen til universitet og høyskoler sank derimot til 6 000

<sup>84</sup> Statens lånekasse for studerende ungdom, *Årsmelding og regnskap 1950-51 (4. driftsår)*, s 3.

<sup>85</sup> Statens lånekasse for utdanning, *Statens lånekasse for utdanning 1947 - 1972*, s 57.

<sup>86</sup> Statens lånekasse for studerende ungdom. *Årsmelding og regnskap 1950-51 (4. driftsår)*, s 3.

<sup>87</sup> Statens lånekasse for utdanning, *Statens lånekasse for utdanning 1947 - 1972*, s 13.

<sup>88</sup> St. meld., 1956: 11, *Om den videre utbygging av Norges tekniske høyskole*, s 1.

<sup>89</sup> Statens lånekasse for studerende ungdom, *Årsmelding og regnskap 1950-51 (4. driftsår)*, s 1.

<sup>90</sup> *NOU, 1992: 33*, s 15.

<sup>91</sup> I serien Stortingsforhandlinger fremkommer det ikke uenighet rundt de årlige utvidelsene av låneordningens virkeområde.

<sup>92</sup> Låne- og stipendkomitèen, *Innstilling om støtte til skoleungdom og studenter*, s 9, 23. Mangler nærmere referanse.

<sup>93</sup> St. meld., 1972-73: 86, *Om virksomheten i statens lånekasse for utdanning i regnskapsåret 1972*, tabell 1, s 27.

<sup>94</sup> St. meld., 1956: 11, op. cit., s 1.

<sup>95</sup> Rotevatn, *Til tjeneste*, s 40.

studenter for 1957 - omtrent som i 1938. Rekrutteringen til høyere utdanning ble stadig forskjøvet over mot tekniske- og naturvitenskaplige fag.<sup>96</sup>

For å konkludere framstod målet om økonomisk veksten gjennom økt produksjon sentralt i etterkrigsårene. Det statlig investeringsmotivet ble styrket. Støtteordningen skulle dreie rekrutteringen mot utdanning landet hadde direkte behov for. Investeringsaspektet gjorde seg også gjeldende i form av faglig vurderinger av søkeren. Streng behovsprøving, regulering og beskjeden subsidieringsgrad begrenset de statlige utgiftene og omfordelingens omfang. Låneordningens ide brøt derfor ikke *vesentlig* med en borgerlig trangs og minimumslinje. Låneordningen skulle kompensere for manglende private midler og humanitære initiativ. Ordningen kunne ventes å komme distriktsungdom til gode. Behovet for stimulering av utdannet arbeidskraft skulle vurderes skrittvis og i pakt med statens evne og det nasjonale behovet. En stipendløsning var av regjeringen således skutt fram i tid. Slikt bidro til å øke det parlamentariske rommet for et økt statlig engasjement – i motsetning til Arbeiderpartiets skisse til ”gettoløsning” som var utformet under krigen. De gradvise utvidelsene av støtteordningens virkefelt utover 1950-tallet reflekterte en stigende tro på at dette var regningssvarende investeringer og den statlige evne til å ta på seg omkostningene. Det involverer ideen om økonomisk vekst som grunnlag for velferdsframstøt. Så langt harmonerer dette med mobiliseringsperspektivet og politisk konsensus om reformer på bakgrunn av stigende statlig økonomisk evne og et økt investeringsinsentiv.

### **Organisering: Regjeringskontroll og lånekassekultur**

Som forvaltningsorgan var Lånekassen underlagt Kirke- og undervisningsdepartementet. Låneopptaket ble kontrollert av Finansdepartementet. Stortinget måtte godkjenne antall utdanningsslag og nye midler til fondet.<sup>97</sup> I følge lovforlag hadde den finansielle situasjonen talt for en begrensning og skrittvis erfaring med tildelingen.<sup>98</sup>

Tildelingen skulle være effektiv, strengt avpasses etter søkerens behov og tildeles faglig evnerik ungdom. Slikt fordret smidige kriterier og *lite formalisert* prøving. Nærmere regler skulle etter loven gis som utfyllende foreskrifter, eller fastsettes av kassens styre. Lånekassen ble dermed gitt *vide rammer* for utøving av myndighet gjennom styret. Styret hadde tre medlemmer fram til 1969.

<sup>96</sup> St. meld., 1957: 72, *Om tilgangen på og behovet for akademisk arbeidskraft*, vedlegg: Forskningsrådenes Fellesutvalg, ”Om tilgangen på og behovet for akademisk arbeidskraft”, s 5 f.

<sup>97</sup> Statens lånekasse for studerende ungdom, *Årsmelding og regnskap 1948-49 (2. driftsår)*, s 1 f. Se også Låne- og stipendkomiteen, op. cit., s 59 f.

<sup>98</sup> Ot. prp., 1947: 18, op. cit., s 4.

Formannskapet var underlagt Finansdepartementet ved øverste embetsmann under den politiske ledelsen (departementsråd Sigurd Lorenzen), og Kirke- og undervisningsdepartementet var representert ved nestformann. I tillegg hadde lærerskolene en representant.<sup>99</sup> De utdanningsøkende var ikke representert. Styret ble ikke et forhandlingsorgan med parts- eller ekstern representasjon, men et verktøy med sikte på streng regulering og kontroll.

Forvaltningen skulle gjøres så enkel og rimelig som mulig. Løsningen var å benytte Studentsamskipnaden i Oslo og liknende organisasjoner i administrasjonen.<sup>100</sup> Sekretæren i SiO, Erling Fjellbirkeland, var også sekretær i utvalget som kom med utkastet til den nye loven.<sup>101</sup> Fra 1948 hadde studentene *plikt* til å være tilsluttet studentsamskipnader.<sup>102</sup> Samarbeidet var ressursparende for det offentlige og SiO hadde erfaring med velferdsarbeid og studielån. SiO hadde på sin side vært med i utformingen av den nye låneordningen og kunne vente å få fikk frigjort midler fra egen låneordning (*Studentenes Lånekasse*). Medlems- og avgiftsgrunnlag ville ventelig øke med den statlige ratifikasjonen. Administrasjonen, personalet og lokaliteten var *felles* for de to organisasjonene. Administrasjonen(e) bestod av en kontorsjef, en sekretær og to assistenter.<sup>103</sup> Administrasjonene hadde samme leder, da Fjellbirkeland også var kontorsjef i Lånekassen.<sup>104</sup> Først i 1950 fikk Lånekassen egen bokholder og kasserer.<sup>105</sup> Det var dermed et svært tett samvirke mellom Lånekassen og SiO.

Med gradvise utvidelser av låneordningen fra inngangen av 1950-tallet trengtes det flere lokale administrasjoner. Det ble opprettet *lånekasseutvalg* ved utdanningsstedene. Disse bestod av to representanter for skolen og to for studentene. De vurderte søkerens kvalifikasjoner, undersøkte behovet for støtte og innstilte søknadene til styre. Ved Universitetet i Oslo ble studentutvalgene benyttet.<sup>106</sup> Her gikk søknadene videre til økonomistyret i SiO, men fra 1950 overtok Lånekassens administrasjon denne kontrollen.<sup>107</sup> Styret på tre personer stod for sluttbehandlingen av alle saker.<sup>108</sup>

Endelige skjønnsavgjørelser ble tatt i styret på bakgrunn av innstillinger og kontroll utført av organisasjoner som sprang ut av en universitets- og *studentvelferdskultur* - studentsamskipnadene

<sup>99</sup> Ibid., s 4 ff. Se også Rotevatn, *Til tjeneste*, s 268.

<sup>100</sup> St. prp., 1947: 139, op. cit., s 3.

<sup>101</sup> Ot. prp., 1947: 18, op. cit., s 1.

<sup>102</sup> Ot. prp., 1948: 8, *Lov om studentsamskipnader*, s 1 samt Besl. O., 1948: 26, *Lov om studentsamskipnader*, § 1.

<sup>103</sup> Statens lånekasse for studerende ungdom, *Årsmelding og regnskap 1947-48 (1. driftsår)*, s 1.

<sup>104</sup> Ibid., s 3.

<sup>105</sup> Statens lånekasse for studerende ungdom, *Årsmelding og regnskap 1949-50 (4. driftsår)*, s 2.

<sup>106</sup> St. prp., 1951: 134, *Utførelse av en statsobligasjon på 1,5 mill. kroner til økning av grunnfondet for Statens lånekasse for studerende ungdom*, s 3.

<sup>107</sup> Statens lånekasse for studerende ungdom, *Årsmelding og regnskap 1947-48 (1. driftsår)*, s 1. Se også Rotevatn, *Til tjeneste*, s 25.

<sup>108</sup> Låne- og stipendkomiteen, op. cit., s 4 f.

og en humanitær fondsbevegelse. Dens tradisjon korresponderte med tildelig av støtte på bakgrunn av verdighet, trang og humanitært arbeid. Staten benyttet eksisterende privat kulturell og organisatorisk kapital i iverksettingen av låneordningen. For styresmaktene gav løsningen en rimelig administrering og anledning til å raskt sette i verk en løsning som var under konstruksjon. Fondsfinansieringen gav Finansdepartementet og Stortinget kontroll med de ytre økonomiske rammene for utlån, eventuelle utvidelser og nye midler til fondet. Arbeiderpartiregjeringen sikret politisk kontroll via styrerepresentasjonen. Med hensyn til fordelingen av midlene og det organisatoriske apparatet var den departementale styringen over ”lånekassekulturen” svak.

### **Støttekriterier: Evner, innsats og behov**

Finansieringsordningen innebar på bakgrunn av trangs- og investeringsideene en nøye vurdering av den enkelte søker. Lån skulle gjelde dem som belastet forsørgere og slektninger på en ”byrdefull måte”.<sup>109</sup> Søkere fra flerbarnsfamilier og svak økonomi stod fremst i tildelingen.<sup>110</sup>

Likningsattestene og foreldrenes økonomi ble vurdert.<sup>111</sup> Lånene varierte etter familiens evne og anslag over strengt nødvendige levekostnader og materiellutgifter. Låneutvalgene undersøkte om stipendier var tildelt.<sup>112</sup> Tildeling var konfidensiell, og vedtak ble ikke grunnlagt. Det fantes ingen publikasjoner med lånekriterier eller en klageinstans.<sup>113</sup> Siden kriteriene ikke var formalisert skulle søkeren selv oppgi et budsjett i samsvar med ”strengt nødvendige utgifter”.<sup>114</sup>

Foruten trangsprøving stod *moral- og driftighetskriterier* sentralt i låneprøvingen. Rask gjennomføring av tidligere utdanning og brevkurs grunnet økonomiske årsaker telte i positiv retning.<sup>115</sup> Lånene ble tildelt med henblikk på søkerens karakterer ved examen artium eller examen philosophicum. Lånekasseutvalgene rapporterte om faglig progresjon, og lån kunne gis ved tilfredsstillende resultater. Lån det første studieåret krevde dokumentasjon på at man ellers ikke var i stand til å ta fatt på studiet.<sup>116</sup> Det var et pluss om søkeren hadde vist evne og vilje til å delfinansiere utdanningen ved eget arbeid, studert en stund og vist seg dugelig. Ved skifte av studium kunne en

<sup>109</sup> Ot. prp., 1947: 18, op. cit., s 4.

<sup>110</sup> St. prp., 1950: 111, *Utførelse av en statsobligasjon på 1,5 mill. kroner til økning av grunnfondet for Statens lånekasse for studerende ungdom*, s 3.

<sup>111</sup> Låne- og stipendkomitèen, op. cit., s 7 f.

<sup>112</sup> Statens lånekasse for studerende ungdom, *Årsmelding og regnskap 1948-49 (2. driftsår)*, s 1 f samt *Årsmelding og regnskap 1950-51 (4. driftsår)*, s 4.

<sup>113</sup> Statens lånekasse for utdanning, *Statens lånekasse for utdanning 1947-72*, s 62.

<sup>114</sup> Låne- og stipendkomitèen, op. cit., s 6.

<sup>115</sup> Statens lånekasse for studerende ungdom, *Årsmelding og regnskap 1948-49 (2. driftsår)*, s 1 f.

<sup>116</sup> Statens lånekasse for studerende ungdom, *Årsmelding og regnskap 1950-51 (4. driftsår)*, 1951, s 4 f.

ikke regne med lån.<sup>117</sup> Den faglige kontrollen skulle sikre statens avkastning av investeringene og tildeling av lån var derfor langt på vei en *premiering* for utvist innsats og evner.

Mellom 1945 og 1949 var det gitt statlige bevilgninger til stipend og utdanningslån til barn og ungdom fra krigsskadde strøk. Det samlede utlånet lå i underkant av 130.000 kroner. Det er symptomatisk at utlånet ble overtatt av Lånekassen siden både verdighet og trangskriterier også her stod sentralt.<sup>118</sup> I 1953 ble også avdragene overlatt til Lånekassen.<sup>119</sup>

Den statlige låneordningen innebar dessuten en *behovsprøvd tilbakebetalingsordning* og skjønsmessig beregningen av tilbakebetalingen etter sannsynlige inntekt og lånenes størrelse.<sup>120</sup> Særlig hadde Høyre vært bekymret for sikkerheten i utlånet. Selv om låneopptak ikke krevde kausjon var de etterlatte ansvarlige for lånet om lånetakeren døde. Først for det 8. driftsåret ble det åpnet for skjønsmessig ettergivelse av lån – om at de etterlatte ikke hadde midler eller eiendom. Det var gradvis åpnet for å gi rentefrihet ved langvarig arbeidsudyktighet eller militærtjeneste.<sup>121</sup> Det private investeringsaspektet stod sterkt, men ble moderert der trangten var størst.

Oppsummerende kan man si at det lånemottakeren slapp av utgifter gjennom rentefritak i utdanningstiden, lav rente og frafall av krav til kausjon, ble betalt i form av en inngående gjennomgang av familiens økonomi og søkerens verdighet. Kost / nytte- vurderinger gjorde seg sterkt gjeldende og lån var så langt i fra en rettighet. Den strenge kontrollen av en i utgangspunktet selvfinansiert låneordning utdyper utdanningssøkerens og familiens rolle som grunnleggende ansvarlig for finansiering av utdanning. Midlene skulle plasseres etter vurderinger av nasjonale behov for arbeidskraft og avanse. Investeringene skulle komme de med størst behov til gode, og føre til en utnyttelse av talent skjult i økonomisk trengsel. Ordningen var knapt fri for det Arbeiderpartistatsråd Fostervoll hadde brukt som argument for opprettelsen av Lånekassen - å hindre at søkere måtte stå som moralske kausjonister, verdige til å ta opp lån.<sup>122</sup>

<sup>117</sup> Statens lånekasse for studerende ungdom, *Årsmelding og regnskap 1948-49 (2. driftsåre)*, s 1 f.

<sup>118</sup> St. prp., 1953: 66, *Om Stortingets samtykke til at de avdrag som innbetales på utdanningslån, som i årene 1945 - 1949 ble tilstått barn og ungdom fra krigsskadde strøk, blir overført til Statens lånekasse for studerende ungdom*, s 1.

<sup>119</sup> Innst. S. 1953: 130, *Innstilling fra kirke- og undervisningskomiteen om Stortingets samtykke til at de avdrag som innbetales på utdanningslån, som i årene 1945-1949 ble tilstått barn og ungdom fra krigsskadde strøk, blir overført til Statens lånekasse for studerende ungdom*.

<sup>120</sup> Statens lånekasse for studerende ungdom, *Årsmelding og regnskap 1950-51 (4. driftsåre)*, s 4.

<sup>121</sup> Statens lånekasse for studerende ungdom, *Årsmelding og regnskap 1954-55 (8. driftsåre)*, s 2.

<sup>122</sup> St. forh., 1947, del 8, debatt i Ot., op. cit., s 279.

## Utdanning som samfunnsinvestering

### Gjennombruddet for investeringstanken i 1957

I løpet av det første tiåret etter oppstarten av Lånekassen ble låneordningens virkefelt gradvis utvidet, men den strenge kontrollen og den låne- og fondslinjen bestod. Reguleringsstrategien hadde, i følge en stortingsmelding fra 1954, betydd at særlig utdanning på høyere nivå utenfor stipendordningen kunne ”[...] sjåast som ei investering den eiskilde gjer for å få større økonomisk vederlag [...]”.<sup>123</sup> Statens Stipendråd anbefalte i 1956 at staten begrense subsidieringen til enkelte fag hvor det var ønskelig å stimulere rekrutteringen.<sup>124</sup> Arbeiderpartiregjeringen mente stipendiering var et egnet middel til å styre rekrutteringen og øke tilgangen til underbemannede studier. En samlet Kirke- og undervisningskomité mente det også ville hindre en sosial skjevrekuttering og fremme likhet i utdanningsmulighetene.<sup>125</sup>

Reguleringsargumentasjonen tapte seg imidlertid tilsvarende da oppmerksomheten ble dreid kraftig i retning av at rekruttering til utdanning i sin videste form burde stimuleres. I en stortingsmelding fra 1956 ble det varslet at den sterke veksten i spesialisert arbeidskraft ikke bare var tatt opp i arbeidslivet. Etterspørselen var større enn tilbudet.<sup>126</sup> En utredning fra *Forskningsrådenes Fellesutvalg* ble året etter lagt som vedlegg i en stortingsmelding.<sup>127</sup> Den pekte på at det før 2. verdenskrig var frykt for overproduksjon av studenter, arbeidsledighet og arbeidsutvandring. Til opp på 1950-tallet hadde man vært opptatt av å *begrense* tilgangen av studerende i tråd med ideen om at økonomisk vekst forutsatte spesialister innen forskning, næringsliv og administrasjon – særlig ingeniører og økonomer. Fallet i studenttallet rammet derfor kun ”åpne studier” som for eksempel teologi og filologi. Det var meget uheldig da befolkningen utdanningsnivå i *bred* forstand var en sentral faktor for økonomisk ekspansjon. Manglende rekruttering og utdanningskapasitet ville føre til et generelt og kraftig *underskudd* på utdannet arbeidskraft de neste ti årene.<sup>128</sup>

På dette tidspunkt var låneordningen alt utvidet til ikke-allmenndannende videregående utdanning og postgymnasial utdanning. Kvalitative virkemidler og utvidelser av støtteordningen til

<sup>123</sup> St. meld., 1954: 9, *Om tiltak til styrking av skoleverket*, s 91.

<sup>124</sup> B. Innst. S., 1956: 31, *Tilråding frå kyrkje- og undervisningsnemnda om stipend og sosiale tiltak for skoleungdom og studentar*, vedlegg: ”Tilråding frå Statens Stipendråd om retningslinjer for bruk av stipendmidlar 1956-57”, s 4.

<sup>125</sup> *Ibid.*, s 8.

<sup>126</sup> St. meld., 1956: 11, *op. cit.*, s 1.

<sup>127</sup> St. meld., 1957: 72, *op. cit.*

<sup>128</sup> *Ibid.*, s 6, 9 ff.



allmenndannende videregående utdanning ble aktualisert. Arbeiderpartiregjeringen la straks fram planer for Stortinget om tiltak for å sikre en bredere rekruttering, bygge ut utdanningskapasiteten og legge forholdene til rette for å fremme mer effektive studier.<sup>129</sup> Det styrkede investeringsmotivet ble speilet i en innstilling fra en regjeringsoppnevnt komité nedsatt i 1965. Økt finansieringstilgjengelighet og subsidieringsgrad var begrunnet i ”[...] at summen av enkeltbeslutninger om å søke utdanning antas å bli mindre enn det samfunnet som helhet har behov for”.<sup>130</sup>

En bredere mobilisering på utdanningsområdet ble i løpet av siste halvdel av 1950-tallet satt som et ufravikelig premiss for videre økonomiske vekst. Skulle Forskningsrådenes Fellesutvalgs konklusjoner tas til følge ville det bety en kraftig styrking av samfunnsinvesteringssiden, økt subsidiering og senket målrettingsnivå. Det ville kreve at reguleringslinjen og fondstenkningen måtte revurderes og et nytt støttepolitisk kompromiss.

### **Liberaliseringer og investeringer på lånesiden**

Hvordan slo investerings- og avreguleringsignalene da ut på utlånssiden? For det første driftsåret ble det behandlet 2329 lånesøknader. Litt under 20 prosent av studentene ble tildelt lån.<sup>131</sup> Året etter ble det bevilget lån til 3379 søkere med over 6 millioner kroner.<sup>132</sup> Utlånet steg fra 10,6 millioner kroner for 1952-53 til 24,5 millioner kroner for 1956-57. Som vi ser av diagram 1 nedenfor var det *antallet* utdanningssøkere som steg – mens antallet lånemottakere kun steg i samme takt. Økningen i det totale utlånet fram til 1957-58 skyldes inkludering av nye skoleslag og økt tilstrømningen til utdanningsinstitusjonene. Deretter *akselererte* låneutgiftene sterkt fra 72 millioner kroner for 1961-62 til 186,7 millioner kroner fem år senere.<sup>133</sup> Diagram 1 nedenfor viser en sterk veksten i antallet lånemottakere og antall utdanningssøkere i utdanning favnet av låneordningen gjennom 1960-tallet.

<sup>129</sup> Ibid., s 4.

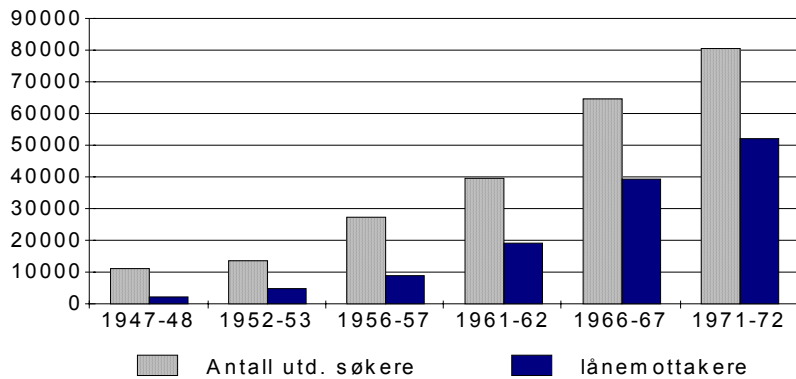
<sup>130</sup> Komitéen til å utrede spørsmål om videreutdanning for artianere og andre med tilsvarende grunnutdanning, *Innstilling om Videreutdanning for artianere m. v.*, Innstilling nr. 5, s 46. (Mangler nærmere referanse).

<sup>131</sup> Statens lånekasse for studerende ungdom, *Årsmelding og regnskap 1947-48 (1. driftsår)*, 1948, s 1.

<sup>132</sup> Statens lånekasse for studerende ungdom, *Årsmelding og regnskap 1948-49 (2. driftsår)*, 1949, s 1.

<sup>133</sup> Statens lånekasse for utdanning, *Statens lånekasse for utdanning 1947-72*, s 68 samt *Årsmelding og regnskap 1952-53 (6. driftsår)*, s 1.

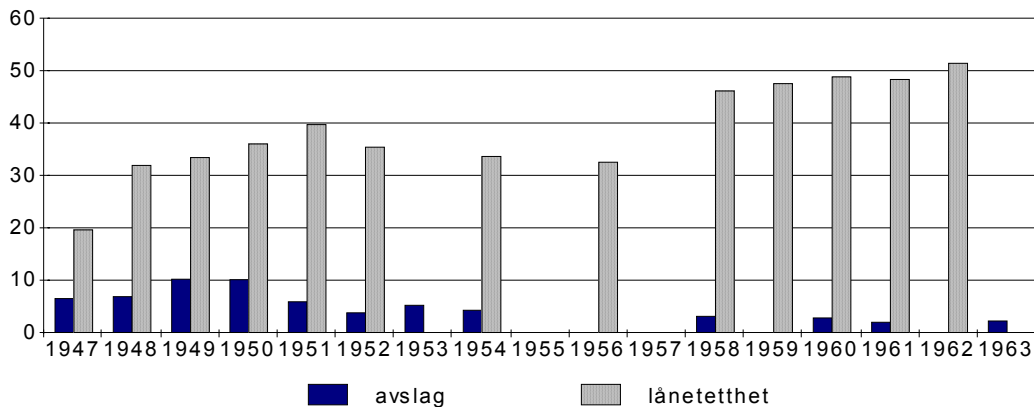
Diagram 1. Antallet utdanningsøkere i utdanning favnet av Lånekassens låneordning og antall lånemottakere. 1947- 1972.



Kilder: Statens lånekasse for utdanning, Statens lånekasse for utdanning 1947-72, s 68.  
Statens lånekasse for utdanning, Årsmelding og regnskap 1952-53 (6. driftsår), s 1.

Betoningen av de samfunnsmessige fordelene mot slutten av 1950-tallet ble fulgt av sterk vekst i budsjettet og i rekruttering under låneordningen. Rekruttering til utdanning ble nå aktivt styrket gjennom liberalisering av behovskriteriene. Av diagram 2 under kan man se at *lånetettheten*<sup>134</sup> holdt seg rundt midten av 30-tallet utover i 1950-årene.<sup>135</sup> Mot slutten av tiåret ble kontrollen vesentlig nedtonet gjennom et senket prøvingsnivå. Det markerer et gjennombrudd for ideen om at den økonomiske veksten avhang av en bred og sterk utdanningsrekruttering.

Diagram 2. Avslagsprosent og lånetetthet i årene 1947 - 1964 (støtteåret 1947-48 er vist som "1947" osv).



Anm: Prosentueringen er dels beregnet ut fra opplysninger i teksten.

Kilder: Statens lånekasse for studerende ungdom, *Årsmelding og regnskap*: 3., 5., 6., 12., 14. og 15., driftsår, s 1.

1. driftsår, s 1, 3. 2. driftsår, s 1, 4. 4. driftsår, s 1 f. 8. driftsår, s 1 samt tabell "Oversikt over Lånekassens virksomhet i 1954-55", s 7.

Statens lånekasse for utdanning, *Statens lånekasse for utdanning 1947 - 1972*, s 68.

St. meld., 1972-73: 86, op. cit., s 27 med tabell 1.

St. meld., 1963-64: 79, op. cit., s 5.

<sup>134</sup> Andelen av de utdanningsøkende under Lånekassens virkeområde som mottok lån.

<sup>135</sup> Unntaket er "prøveåret" 1947-48 samt 1951-52, da utlåns grensen var økt på grunn av veksten i antall søknader (St. prp., 1950: 111, op. cit., s 1). Deretter avtok det første søkerpresset til 5407 søknader for 1951-52 før rekrutteringen tiltok igjen (Statens lånekasse for studerende ungdom, *Årsmelding og regnskap 1951-52 (5. driftsår)*, s 1).

At Arbeiderpartiregjeringen ønsket å stimulere rekrutteringen gav seg videre utslag i at kravet om egenfinansiering det første utdanningsåret ble avvirket i 1960. Fra 1961-62 ble prøvingen av foreldres økonomi kuttet ut for søkere over 25 år. Fra å dekke opp til halvparten av utgiftene til utenlandsstudier ble det åpnet for å dekke en større del av lånebehovet.<sup>136</sup> Staten krav til forventet foreldretilskudd (som begrenset støttetilgangen etter foreldreøkonomi) ble liberalisert. Det åpnet for lån ved høyere foreldreinntekter gjennom tiåret.<sup>137</sup>

Fra 1962-63 var låneopptak blitt *normen* blant de utdanningsøkende og lånetettheten steg til 60,9 prosent for 1966-67.<sup>138</sup> Jevnlige fondsutvidelser gled over til å bli faste *årlige tilskudd* fra statskassen og planene for utlånet gikk via Stortinget.<sup>139</sup> I realiteten var dermed det selvfinansiert utlånsfond blitt en anakronisme alt i løpet av 1950-tallet. Tilsvarende ble det private investeringsaspektet også moderert på tilbakebetalingssiden. Fra 1963 ble det åpnet for å ettergi lån ved langvarig *sykdom* og fra 1968-69 ble gjeld automatisk ettergitt ved *dødsfall*.<sup>140</sup>

Styrets sluttbehandlingen av alle lånesøknadene ble avvirket og begrenset til enkelte ”ukurante” saker fra 1962-63.<sup>141</sup> Styret hadde da alt utviklet faste støttetabeller og retningslinjer. Låne- og stipendutvalgenes *kontrollvirksomhet ble avvirket* og Lånekassens administrasjon fikk beslutningsmyndighet.<sup>142</sup> Det innebar en viss institusjonell sentralisering. Standardiseringene og profesjonaliseringen åpnet for begynnende maskinell behandling av støttefunksjoner og begynnende hullkortkjøring.<sup>143</sup> Lettelser i lånetildelingen skyldtes for ordens skyld i liten grad indre administrative omstillinger, da liberaliseringen av utlånet kom før standardiseringene. Vi skal senere se at *stipendmålrettingen* forble høy og underlagt begrensninger i faste budsjetter. Det måtte en politisk målsetting og et fleksibelt bevilgningssystem til for å gjennomføre slike lettelsers i utlånet.

For å konkludere ble behovsprøvingen, reguleringene og begrensning av rekrutteringen gjennom lånetildelingen plutselig nedtonet mot slutten av 1950-tallet - i kjølvannet av *Forskningsrådenes Fellesutvalgs* ”rekrutterings-varsko”. For å sikre en videre økonomisk vekst ble det statlige

<sup>136</sup> Låne- og stipendkomiteen, op. cit., s 5.

<sup>137</sup> Statens lånekasse for utdanning, *Statens lånekasse for utdanning 1947-72*, s 27.

<sup>138</sup> St. meld., 1972-73: 86, op. cit., tabell 1, s 27.

<sup>139</sup> Låne- og stipendkomiteen, op. cit., s 60.

<sup>140</sup> Statens lånekasse for utdanning, *Statens lånekasse for utdanning 1947-72*, s 67.

<sup>141</sup> Ibid., s 23.

<sup>142</sup> Låne- og stipendkomiteen, op. cit., s 5, 60.

<sup>143</sup> Rotevatn, *Til tjeneste*, s 52 f.

investeringsnivået hevet. Sammen med tidligere utvidelser av virkeområdet for lån bidro en påfølgende liberalisering av låneprøvingen til en sterk vekst i de statlige låneutgiftene og i volumet og andelen mottakere.

### **Friere utlån - svekket lånesubsidiering**

Innen det første statlige reguleringsregimet var støtten rettet mot driftig ungdom fra fattige kår. Styrkede argumenter for et økt statlige investeringsnivå aktualiserte *fordelingsspørsmålet*. En politisk og prinsipiell debatt rundt spørsmålet ble utløst i 1960, da en adgang til å trekke tilbakebetalingsavdrag fra den skattbare inntekten ble fjernet.

Skattefriheten var lovfestet i inntektsåret 1955 og vært gyldig fra 1956-57. Begrunnelsen for ordningen var at utgiftene var ”til inntekts ervervelse”.<sup>144</sup> Innføringen av skattefradrag korresponderte til dels med ideen om at finansieringen i hovedsak var en privat investering. Likevel – så lenge kontrollen på tildelingssiden var steng - korresponderte ordningen (som rente- og behovsprofilen i tilbakebetalingen ellers) med mål om omfordeling- og sosial rekruttering. Fradraget ble rettet direkte mot grupper med store behov.

Arbeiderpartiregjerings avviklingen av skattesubsidieringen skyldtes altså liberaliseringen av utlånet. Den undergravet subsidierings omfordelende kraft. Lånetildelingen var i ferd med å gro ut over de mer sosialpolitiske begrunnelsene for utlånet. Arbeiderpartiregjerings mente subsidieringen, som var beregnet til 4-5 millioner kroner, burde omdisponeres til *de som trengte det mest* - på rekrutteringssiden.<sup>145</sup> Noe økende tilbakebetalingsrente pekte i samme retning. Renten hadde holdt seg på 2,75 prosent til og med 1955. I kjølvannet av liberaliseringen ble renten hevet til 4,25 prosent for 1959.<sup>146</sup> Regjeringen fordoblet i stedet stipendbevilgningen for 1960-61 til 32.6 millioner kroner.<sup>147</sup> Et samlet borgerlige mindretall støttet nå økte statlige investeringer, men gikk sterkt imot Regjeringens omfordelende skatteendring.<sup>148</sup>

Den fordelingspolitiske begrunnelsen for lånesubsidiering var alt mot slutten av 1950-tallet svekket gjennom utlånsliberaliseringene, som ledd i å øke rekrutteringen. Regjeringspartiet ønsket på tvers

<sup>144</sup> Statens lånekasse for studerende ungdom, *Melding om 2. halvår 1960*, s 1.

<sup>145</sup> Ot. prp., 1960-61: 8, *Om endringer i skattelover for landet og for byene av 18. august 1911*, s 1 f samt *NOU, 1992: 33*, s 18.

<sup>146</sup> Statens lånekasse for studerende ungdom, *Årsmelding og regnskap 1954-55 (8. driftsår)*, s 2 samt St. meld., 1963-64: 79, *Om virksomheten i Statens lånekasse for studerende ungdom i regnskapsåret 1963*, s 7.

<sup>147</sup> B. Innst. S., 1960-61: 18, *Innstilling fra kirke- og undervisningskomiteen om bevilgning til stipend og sosiale tiltak for skoleungdom og studenter*, kap. 229.

<sup>148</sup> *Ibid.*

av den borgelig opposisjonen en vertikal omfordeling av midler mellom samfunnslagene gjennom stipendiering. Den stigende subsidieringen skulle kanaliseres dit kontrollen var sterk og omfordelingspotensialet var størst. Det er rimelig at også det statlige styrings og investeringsmotivet lå bak prioriteringer av (den ikke-liberaliserte) stipendsiden. Omfordelingslinjen gav spenninger med hensyn til den økt vektlegging av samfunnsinvesteringsaspektet og avreguleringene på lånesiden. I tråd med mobiliseringsteorien så strategien ut til å kunne undergrave den politiske konsensusen og svekke mobiliseringsgrunnlaget. Dette bringer oss over til stipendordningen.

## Opprettelse og utvidelser av behovsstipendordningen

Behovet for *faglært arbeidskraft* motiverte regjeringen til å i 1948 komme med et forslag om at elever ved yrkesskolene skulle få tilgang til støtte, særlig stipend, slik at ingen ble hindret i å søke disse skolene.<sup>149</sup> Dette var i tråd med reguleringslinjen. 2-3 millioner kroner i statsstipend gikk til fordeling gjennom de enkelte institusjoner og fagdepartement.<sup>150</sup> *Samordningsnemnda for skoleverket* foreslo i 1952 utbygging av behovsstipendieringen. Det var et “[...] rettferdighetskrav som ledd i likhetsprinsippet, ubundet av sosial og økonomisk posisjon” og streng prøving var et redskap for en “[...] almen demokratisering av samfunnet”.<sup>151</sup> Investeringene måtte være kostnadseffektive. Knappe midler og strenge faglige krav ville sikre at de best skikkede kunne ta utdanning og slik styrke samfunnsøkonomien.<sup>152</sup> Slike betraktninger var da også lagt til grunn i forslaget til opprettelsen av låneordningen. Lån var innrettet for voksen ungdom og var i større grad en for elever en privat investering. Det senket statens styringsrett og subsidieringsmotiv.<sup>153</sup>

Stipend var et særs velegnet redskap til reguleringsformål. Subsidieringen legitimerte statens rett til kontroll. Elevgruppen var dessuten (prinsippielt mer) avhengig av forsørgerøkonomi. Muligheten til å manøvrere stipendinvesteringene etter nasjonale behov styrket ytterligere subsidieringsmotivet. Her var det mulig for Arbeiderpartiregjeringen å få til noe av omfordelings- og reguleringsideene som bare i beskjeden grad var oppfylt med låneordningen. Regjeringen presenterte i 1954 en plan om å bygge ut behovsstipendordningen for all utdanning etter folkeskolen.<sup>154</sup> Regjeringen ville regulere rekrutteringen etter samfunnets behov.<sup>155</sup>

<sup>149</sup> St. meld., 1948: 35, op. cit., s 27.

<sup>150</sup> Statens lånekasse for utdanning, *Statens lånekasse for utdanning 1947-72*, s 31.

<sup>151</sup> Samordningsnemnda for skoleverket, *Tilråding om sosialpedagogiske tiltak i skolen. XVIII*, s 56 ff. (Mangler egen referanse).

<sup>152</sup> Ibid.

<sup>153</sup> Ot. prp., 1947: 18, op. cit., s 1.

<sup>154</sup> St. meld., 1954: 9, op. cit., s 85.

<sup>155</sup> B. Innst. S., 1956: 31, op. cit., s 8.

Fra 1956 ble all statlig stipendiering lagt under *ett* nytt kapittel i kirke- og undervisningsdepartementet budsjett, *Stipend og sosiale tiltak for skoleungdom og studenter*. Den samlede stipendbevilgningen steg med nesten 5 millioner kroner. 5,6 millioner kroner gikk til stipendiering. Drøyt 2,5 millioner kroner var direkte rettet mot *distriktskriterier* gjennom reise- og skysstilskudd. Stipendmidlene rettet mot elever i skoleverket (3,2 millioner kroner) ble i første omgang begrenset til å dekke folkeskolen, 3.-5. klasse i femårig gymnas, 1-4-årig gymnas, økonomisk gymnas og statsrealskolen. Stipendsatsene var satt fra 380- til 1140 kroner i året etter stigende behov, og med mulighet for noe *borteboerstipend*.<sup>156</sup>

Arbeiderpartiregjeringen hadde i sitt forslag betont at merkostnadene ved å bo borte måtte veie tungt.<sup>157</sup> Slikt la til rette for en bredere mobilisering om stipendløsningen med hensyn til valgoppslutning og parlamentariske allianser med mellompartiene. Tildelingen ble iverksatt fra 1956-57 og samlet under Kirke- og undervisningsdepartementet. Selv om stipendområdet var begrenset varslet Regjeringen at den tok sikte på en gradvis økning i bevilgningene.<sup>158</sup>

### Stipendenes målretting

For utlånsvirksomheten skulle tilbakebetaling og en noe innstrammet subsidiering virke til å holde kontroll på utgiftene. På stipendsiden måtte utgiftene begrenses på tildelingssiden gjennom faste budsjetttildelinger.<sup>159</sup> Lånekassen fordelte midlene mellom utdanningsgruppene etter satser som ble fastsatt av styret *etter* at søknadene forelå.<sup>160</sup> Det var altså tale om en streng budsjettstyring.

Stipendutvalgenes innstillinger gikk til skjønnsmessig sluttbehandling i Lånekassens styre. Det ble utviklet et *vektallsystem*, som inkluderte foreldres inntekt, formue og forsørgelsesbyrde. Vektallet ble blant annet justert etter skolepenger, bostatus, reiseutgifter, sykdom, om elevens forsørgerbyrde, egen inntekt og særlige familieforhold.<sup>161</sup> Fra 1962 ble det innført veiledende behovsprøvingstabeller og det ble utviklet en ”*stipendtrapp*”. Det ble ikke gitt stipend de første 1 til 2 år av utdanningen og stipendsummene steg mot slutten av utdanningen.<sup>162</sup>

<sup>156</sup> Ibid., vedlegg: ”Tilrådning frå Statens Stipendråd”, s 1 ff.

<sup>157</sup> St. meld., 1954: 9, op. cit., s 91 f.

<sup>158</sup> St. meld., 1967-68: 7, *Om støtte til skoleungdom og studenter*, s 4.

<sup>159</sup> NOU, 1979: 34, s 16.

<sup>160</sup> St. meld., 1972-73: 86, op. cit., s 29. Se også Låne- og stipendkomitèen, op. cit., s 10.

<sup>161</sup> Statens lånekasse for utdanning, *Statens lånekasse for utdanning 1947 - 1972*, s 31 f.

<sup>162</sup> Låne- og stipendkomitèen, op. cit., s 8 ff.

Et skjerpet fokus på utdanning som investeringsfaktor resulterte i en liberalisering av lånetildelingen. Sank også stipendenes målretting? Ved opprettelsen av Lånekassens stipendordning hadde man tatt utgangspunkt i at stipendtettheten (andelen utdanningssøkere i stipendberettiget utdanning som fikk innvilget stipend) skulle ligge rundt 20 prosent. Ser man bort i fra at stipend lenge ikke ble gitt i første del av utdanningen varierte *stipendtettheten* mellom 20 og 22 prosent fram til 1962-63.<sup>163</sup> Da ble en ordning med ledighetstrygd til elever ved enkelte yrkesskoler (og 10 millioner kroner) overført til Lånekassens støttesystem.<sup>164</sup> Over halvparten av disse elevene mottok stipend. Den samlede andelsmessige uttrykket for stipendtettheten steg derfor i 1962 - 63.<sup>165</sup> Fram til 1966-67 *sank* faktisk andelen som fikk behovsstipend.<sup>166</sup> Selv om reguleringsmotivet ble svekket og investeringsmotivet var styrket gjennomgikk behovsstipendieringen *ingen grunnleggende liberalisering* fram til 1966-67. Det skulle bety at målet om redistribusjon i økende grad bar ordningen videre.

### **Sterkt støtte- og behovsstipendsatsning**

Lånekassen behandlet fra starten av kun stipendsøknader fra lærestedene under låneordningen (postgymnasial- og ikke-allmenndannende videregående utdanning).<sup>167</sup> Med en etappevis utbygging fram til 1961-62 fordelte Lånekassen også stipendmidler til *allmennutdanning* og lån og stipend til *yrkesutdanning*.<sup>168</sup> Lånekassen var da sentralorgan for alle former for statlig utdanningsstøtte.

For 1956-57 gikk 24.5 millioner kroner ut i lån og stipend. Ti år senere var innsatsen mer enn tidoblet. Andelen utdanningssøkere under låne- og stipendordningene var økt fra 0,8 til 6,2 prosent av befolkningen.<sup>169</sup> I særlig grad var det antallet stipendkvalifiserte utdanningssøkere som steg. For 1956-57 sorterte omlag 19.000 utdanningssøkere i faglig og stipendberettiget utdanning under Lånekassen. 2,4 millioner kroner ble her distribuert på knapt 2700 stipend. For 1961-62 var nesten 203.000 utdanningssøkere i stipendkvalifisert utdanning. Til sammenlikning gikk bare 40.000 utdanningssøkere inn under låneordningen. Det ble innvilget oppunder 28.000 stipend, og stipendutgiftene var på fem år steget fra 5,6- til 18,9 millioner kroner.<sup>170</sup>

<sup>163</sup> St. meld., 1963-64: 79, op. cit., tabell 7, s 7. Regner man inn de ekskluderte som følge av stipendtrappsystemet var stipendtettheten rundt 14 prosent - både 1956-57 og 1961-62.

<sup>164</sup> Låne- og stipendkomiteen, op. cit., s 10.

<sup>165</sup> St. meld., 1963-64: 79, op. cit., s 5 ff samt tabell 7. Omlag 27 prosent i stipendtetthet dette året.

<sup>166</sup> St. meld., 1967-68: 77, op. cit., s 6. 57.000 elever fikk stipend - 24,5 prosent av elevtallet.

<sup>167</sup> B. Innst. S., 1956: 31, op. cit., s 1.

<sup>168</sup> St. meld., 1963-64: 79, op. cit., s 5 samt St. meld., 1972-73: 86, op. cit., s 28 f samt tabell 1.

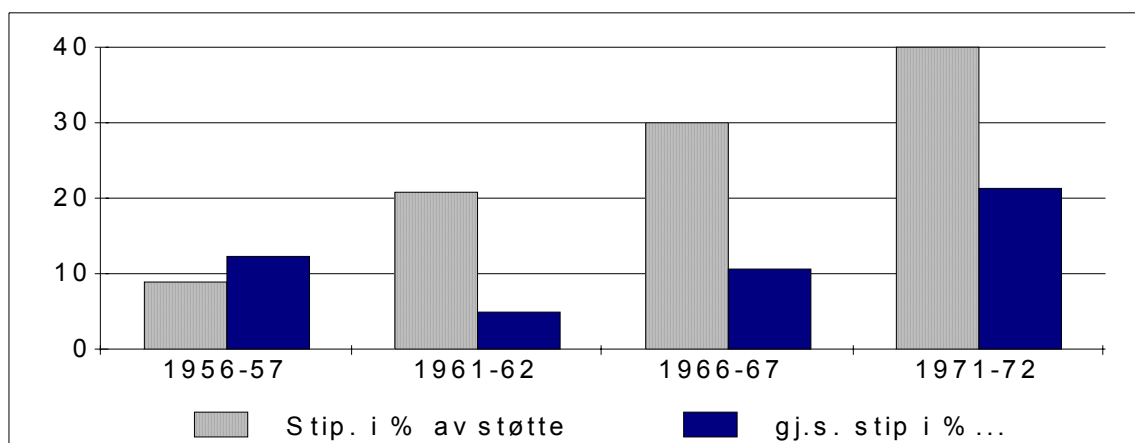
<sup>169</sup> Ibid., s 35 samt tabell 1. Summeringen av lån og stipend for 1966-67 er feilaktig i tabellen (261.8 mill. kr.).

<sup>170</sup> Ibid., s 31 ff samt tabell 1.

Regjeringen doblet så budsjettet til stipend og sosiale tiltak til nesten 33 millioner kroner.<sup>171</sup> En god del av denne veksten i begynnelsen av 1960-tallet skyldes likevel flyttingen av arbeidsledighetsmidler og av indirekte støtte gjennom skatten på lån til stipendsiden (14-15 millioner kroner).<sup>172</sup> Stipendytelsene ble først presset ned som følge av utvidelsene. For 1956-57 var gjennomsnittstipendet for mottakerne på nesten 900 kroner. For 1961-62 var tilsvarende støtte omlag 680 kroner.<sup>173</sup> Med stigningen i levekostnadene var det klart at stipendytelsene sakk kraftig akterut.<sup>174</sup>

Deretter steg antallet i stipendberettinget utdanning mer behersket til 234.000 for 1966-67. Låneordningen favnet rundt 64.600 utdanningssøkere. Stipendbevilgningen steg til drøyt 80 millioner kroner – godt over en *firedobling* i løpet av fem år. Da veksten i antallet i søkere i stipendkvalifisert utdanning avtok (etter utvidelsene av virkeområdet) steg stipendytelsene sterkt. Det årlige snittstipendet per utdanningssøker økte fra 93- til 342 kroner i løpet av femårsperioden fram til 1966-67. Justert for prisstigning var snittstipendet *tredoblet*. Snittlånet stod samtidig praktisk talt stille.<sup>175</sup> Stipendveksten i relasjon til støttetilgangen er illustrert i diagram 3.

*Diagram 3.* Stipendiering i prosent av total tildelt støtte (lån/stipend), og gjennomsnittstipendet i prosent av gjennomsnittlig støtte for 1956 – 1972.



Kilde: St. meld., 1972-73: 86, op. cit., s 27.

Vekstraten for gjennomsnittslånet per lånetaker avtok jevnt. Fram til 1956-57 var den i snitt på 7,3 prosent per år. For femårsperioden fram til 1966-67 var vekstraten nede på 4,8 prosent.<sup>176</sup> Snittlånet

<sup>171</sup> B. Innst. S., 1960-61: 18, op. cit., kap. 229.

<sup>172</sup> Ot. prp., 1960-61: 8, op. cit., s 1 f.

<sup>173</sup> St. meld., 1972-73: 86, op. cit., s 31 ff og tabell 1. Mine beregninger ut fra tall i kilden.

<sup>174</sup> Låne- og stipendkomiteen, op. cit., s 10.

<sup>175</sup> St. meld., 1972-73: 86, op. cit., tabell 1, s 27. Mine prosentueringer.

<sup>176</sup> *Ibid.*, s 31.



sank dermed sterkt selv relatert til prisveksten på rundt 10 prosent. Stipendieringens andel av støtten steg samtidig – særlig fra 1964-65 da økningen i antall stipend avtok mens stipendbevilgningene akselererte. I femårsperioden fram til 1966-67 var økningen i snittstipendieringen omlag dobbelt så sterkt som veksten i snittlånet.<sup>177</sup>

Veksten i støttemidlene var meget kraftig gjennom 1960-tallet. Utvidelser av støttens virkeområde ble fulgt av at en stadig større del av den statlige støtten ble subsidiert. Et styrket statlig investeringsmotiv gav utvidelser i antallet stipendberettigete utdanningslag. Likevel ble regulerings- og omfordelingslinjen videreført gjennom behovsstipendieringen. Det var her ytelsene steg og alle indikatorer pekte oppover - andelen mottakere unntatt. Den økende subsidieringen ble rettet dit målretting holdt stand – på tross av investeringsargumentets potensielt liberaliserende kraft.

### Synkende støttenormer

Styret benytte tidlig enkle veiledende utgiftsoverslag for oppholdsutgifter ved de forskjellige lærestedene for tildeling av lån. Hybelpriser, matpriser og utgifter til daglige reiser ble vurdert. Ved oppstarten var de veiledende beløpene på 200 kroner i måneden for mottakere som befant seg i Oslo. Økningen i støttesatsene, det strengt beregnede månedlige beløpet som en enslig borteboende utdanningssøker var antatt å trenge til bo- og livsutgifter, lå omlag på 10 prosent i året i perioden 1952-53 til 1963-64.<sup>178</sup> Dette nivået holdt seg gjennom resten av 1960-tallet og utviklingen av kostnadssatsene lå dermed rundt prisstigningsnivå, *uten* å følge den øvrige alminnelig velstandsutviklingen. Til sammenlikning hadde det private konsum i befolkningen i samme tidsrom økt med 33,7 prosent.<sup>179</sup>

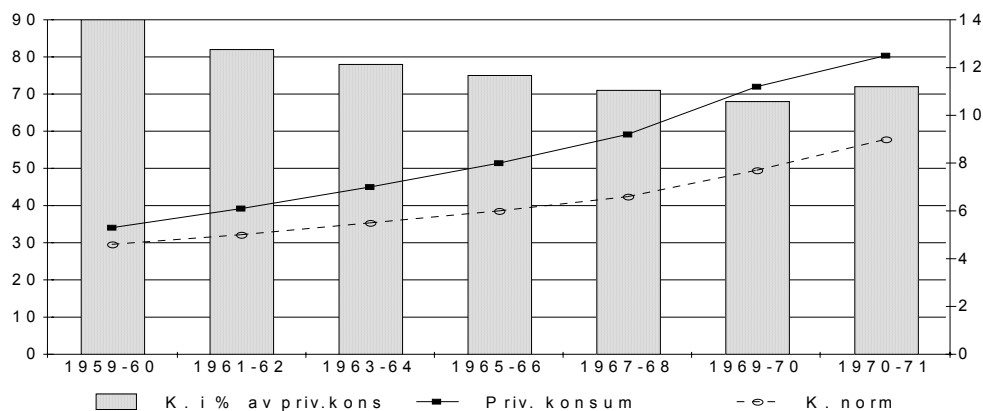
Forholdet mellom utviklingen av kostnadsnormen og veksten i normalforbruket per innbygger er illustrert i diagram 4 nedenfor.

<sup>177</sup> Ibid., tabell 1, s 27 samt Statens lånekasse for utdanning, *Statens lånekasse for utdanning 1947-72*, s 68 samt tabell: ”Antall stipend og tildelt stipendsum 1956-57 – 1967-68”, s 33. Utregninger fra kildene viser at snittlånet per *utdanningssøker* i femårsperioden fram til 1966-67 var steget med 37 prosent. På *stipendsiden* var det tilsvarende snittet økt med 73 prosent. Snittstipendet pr. *mottaker* steg med omlag 47 prosent, mens veksten i tilsvarende snittlån tilsvarte rundt 21 prosent. For 1966-67 hadde snittstipendet per mottaker nådde 1270 kroner.

<sup>178</sup> Rotevatn, *Til tjeneste*, s 28.

<sup>179</sup> St. prp., 1969-70: 146, *Om tilleggsbevilgning for budsjetterminen 1970 under kap. 390, Stipend og sosiale tiltak for skoleungdom og studenter, og under kap. 2410 Statens lånekasse for utdanning*, s 2 samt St. meld., 1972-73: 86, op. cit., s 28, 35. Veksten i støttenormen var 10,2 prosent per år også mellom 1961-62 og 1969-70.

Diagram 4. Kostnadsnorm i prosent av privat konsum per innbygger (prosent skala til venstre). Nominell vekst i privat konsum og i kostnadsnormen (skala til høyre i 1000 kroner). 1959 – 1972.



Kilder: Statens lånekasse for utdanning, *Statens lånekasse for utdanning 1947-72*, s 47. St. meld., 1972-73: 86, op.cit., s 36 med tabell "Utdanningsstønad - privat konsum".

Den gjennomsnittlige *støtten* (lån og stipend) per utdannings søker i prosent av privat konsum per innbygger hadde likevel økt fra 22 prosent i 1956-57 til drøyt 37 prosent ti år senere.<sup>180</sup> Utviklingen av støttenormene bidro ikke til en slik vekst og stipendmålrettingen forble høy. Veksten må derfor i hovedsak tilskrives en økende andel lånemottakere og inkluderingen av nye stipendberettigede utdanningslag.

Kostnadssatsene var altså lagt på et minimumsnivå og veksttakten holdt kun prisstigningen fram til 1970-tallet. Tilgangen på maksimal støtte sank i denne forstand. I stedet for å øke den generelle finansieringstilgangen via støttenormene ble en stadig større del av støtten kanalisert gjennom behovsstipendieringen - i pakt med en aktiv omfordelingsstrategi. I forhold til Esping-Andersens teori skulle dette kunne undergrave regjeringspartiets evne til bred mobilisering og den parlamentariske konsensusen. Før vi går inn en analyse av den parlamentariske behandlingen av spørsmålet skal vi se nærmere på utviklingen av særstipend, da utviklingen av disse delvis kan tolkes i retning av bredere støtteløsninger og dels som en undergraving av regjeringens mobiliseringsgrunnlag.

## Særstipendiering

Gjennomslaget for tanken om at et høyt generelt utdanningsnivået var en premiss for økonomisk vekst virket til at motivet for stipendiering steg. Selv om forsiktigheten med bruk av statlige midler

<sup>180</sup> Ibid., s 35.

hadde avtatt ble subsidieringen i økende grad ledet dit det private behovet var stort. På siden av den fullt utbygd behovsstipendordning ble det fra 1961 til 1967 utviklet særskilte stipendordninger som avvek fra behovslinjen.

Utenlandsstudenter i departementsgodkjent utdanning fikk fra 1961 *et fast reisestipend* (50 prosent ved to reiser) og dekking av *studiegebyrene* fra 1963-64. Stipendforbedringen var gjennom 1960-årene i det hele tatt sterkest for de utenlandsstuderende.<sup>181</sup> Stipendieringen var knyttet til manglende nasjonal kapasitet ved enkelte utdanningsveier, regulert på departementsnivå. For 1958-59 var det hele 5700 søkere til studier i utlandet, men gjennom 1960-årene lå gruppen innenfor 3000-tallet.<sup>182</sup> Økt fokus på viktigheten av en *bred* rekruttering, økt tilgang på støtte, utbygging av innenlandske utdanningsinstitusjoner og fagmiljøer er faktorer som kan ha dempet søkingen til utlandet.

Det ble videre innført et fast stipendtillegg for *borteboing* og et stimulerende "*hovedfagsstipend*" for sisteårsstudenter. Ved slike "særlig krevende studier" kunne det bli tildelt inntil 5000 kroner i stipend ved siden av ordinære stipend. I likhet med "trapestipendieringen" ble ytelsene lagt til slutten av utdanningen når søkeren hadde vist sin dugelighet. Behovet for konsentrasjon, og mindre deltidsarbeid, mot slutten av studiet spilte inn. Samme sum kunne ytes til videreutdanning for kunstnere etter faglig vurdering. For å styrke det nordiske samarbeidet ble det og innført et *Nordenstipend* med inntil 2400 per år. *Nord-Norgestipendiering* på inntil 6000 kroner fram til fullført lektorutdanning ble innført for å skaffe lærere til nordlige fylker. En liknende ordning for *leger* ble innført i 1963-64, mot pliktår i offentlig tjeneste. Stipend for *ungdom fra reindriftsnæringen* ble introdusert i 1967.<sup>183</sup> For legestipendieringen var det snakk om "et lite antall større stipend". En del av særstipendene var likevel store i relasjon til behovsstipendsatsene, som for 1963-64 gikk opp til 1800 kroner i året for *borteboende* studenter (800 kroner for hjemmeboere) med foreldre med inntekt fra 0 til 16.000 kroner og et søsken.<sup>184</sup>

Fra inngangen av 1960-tallet grodde det fram ordninger som skulle stimulere søkingen til prioriterte utdanningsveier – ved siden av behovsstipendsystemet og den liberaliserte låneordningen. Praksisen kan dels betraktes som et utslag av en reguleringslinjen, og noen av ordningene tenderte i retning av premiering. Særstipend var ikke en dominerende støtteform, men det er likevel et poeng at flere til dels var løstrevet fra den privatøkonomiske *evnen*. Det var slett ikke gitt at utenlandsstuderende,

<sup>181</sup> Statens lånekasse for utdanning, *Statens lånekasse for utdanning 1947-72*, s 32.

<sup>182</sup> Statens lånekasse for utdanning, tabell: "Utviklingen i antallet søkere til studier i utlandet", *lanekassen. no*, [http://www.lanekassen.no/stat/Utlandsstatistikk/Gradsstud/Antall\\_historisk.htm](http://www.lanekassen.no/stat/Utlandsstatistikk/Gradsstud/Antall_historisk.htm), udatert, lesedato 25. november 2002.

<sup>183</sup> Statens lånekasse for utdanning, *Finansiering av utdanning i 40 år. 1947-1987*, s 10, 15 og St. meld., 1963- 64: 79, op. cit., s 5 f.

<sup>184</sup> Låne- og stipendkomiteen, op. cit., s 12.

borteboende, leger i distriktene, eller ungdom fra reindriftsnæringen kom fra et fattig hjemmemiljø. Resultatligheten i den sosiale rekrutteringen og målet om utjevning på bakgrunn av hjemmemiljøets økonomiske og sosiale evne var her nedprioritert.

Særstipend og nye støttekriterier kom en situasjon der Arbeiderpartiet for første gang etter krigen ledet en mindretallsregjering og var under presset fra en samlet borgerlige opposisjonen. Ordningene kan betraktes som bevegelse bort fra økonomisk omfordeling mellom samfunnslag og i retning av bredere støtteløsninger (i kjølvannet av det styrkede statlige investeringsinsentivet). De bikket mot ”objektive” distriktskriterier – og i noen grad mot premieringsløsninger. Slike ordninger bidro også til mer *divergerte* støtteløsninger. Det antyder spenninger mellom målet om omfordeling/velferd og det statlige investeringsmotivet. I følge mobiliseringsteorien skulle reformer i retning av mer *generelle* ordninger være resepten for evnen til bred mobilisering om løsningene. Det antyder at stipend og omfordelingslinjen var i ferd med å lede Arbeiderpartiet mot ”gettoen” som følge av at partiet ikke aggregere adekvat politisk oppslutning i lys av næringsstrukturelle skiftninger.

### **Borgerlig offensiv i ”skatte- og reguleringsstriden”**

At regjeringspartiet raskt hadde moderert sine utjevningsambisjoner rett etter krigen gav til gjengjeld den behovsprøvde låne- og fondsordningen *bred politisk legitimitet*. Med et styrket investeringsperspektiv fra slutten av 1950-tallet hadde Arbeiderpartiet øynet en sjanse til å mer aktivt å utjevne økonomiske skiller. Det utfordret den politiske overenskomsten.

Fra 1957 til 1965 var det kun Arbeiderpartiet og Høire (kun i 1957) som hadde uttalelser om utdanning og økonomisk vekst i samme avsnitt i sine valgprogram.<sup>185</sup> Arbeiderpartiet la i programmet fra 1957 vekt på en fortsatt *ekspansiv økonomisk politikk* som ville gi økt produksjon og øke tilgang til utdanning, økt trivsel og livsutfoldelse.<sup>186</sup> I følge valgprogrammet utformet i 1961 svekket økonomiske klasseskiller demokratiet, og økonomien burde organiseres ut fra felles interesser og for å dekke *virkelige* behov gjennom det samlede systemet av skatter, støtte, trygder og sosialt rettferdig inntektsfordeling.<sup>187</sup>

<sup>185</sup> NSD, *Vi vil...!*, op. cit. Kombinerte søk med dataverktøy.

<sup>186</sup> Det Norske Arbeiderparti, ”Arbeidsprogram for Det Norske Arbeiderparti stortingsperioden 1958-61”, s 2, i NSD, *Vi vil...!*.

<sup>187</sup> Det Norske Arbeiderparti, ”Nye gode år. Det Norske Arbeiderpartis arbeidsprogram for stortingsperioden 1962-65”, s 3 ff, i NSD, *Vi vil...!*.

Satsning på utdanning produserte en økende gruppe ”hvitsnipp-arbeidere”. Den privatøkonomiske lønnsomheten av investering i en artianer/akademisk utdanning sank imidlertid fram mot 1960-årene i forhold til dem med mindre utdanning. Høy produksjon senket verdien i markedet. Det kan tolkes som utslag av myndighetenes lønnspolitikk, som et sentralt redskap for sosial utjevning.<sup>188</sup> Det gav rimelig kompetanse i arbeidsmarkedet til støtte til underlettelse for produksjonsmessige mål. Det antyder at reformene på støtte- og utdanningssiden under Arbeiderpartiregneringen var et middel til å holde byggverket sammen (jf. Esping-Andersens mobiliseringsteori). Men i dette lå også en fare for at sprikende lønnstakerinteresser skulle underminere lønnspolitikken.

Høire hadde vært opptatt av å holde subsidieringen nede, av verdighets- og behovskriterer og sikkerhet for utlånet.<sup>189</sup> Mange av disse kravene har vi sett ble møtt de første ti årene. I følge partiets valgprogram fra 1957 berodde økt produksjon på arbeidsresultatet, gjennom økt innsats av kunnskap og kapital. Så langt var dette i tråd med Arbeiderpartiets linje. Men det gjaldt å *stimulere* kraftig til ekstraordinær innsats. Velutdannet arbeidskraft måtte drives fram gjennom fri lønnsdannelsen og lettelser i denne gruppens beskatning. Utjevning via reguleringer, tariffes og beskatningen motarbeidet dette.<sup>190</sup> Høire ønsket økt premiering og større økonomiske forskjeller. Det ville fjerne subsidierings- og reguleringsmotivene, og i gi rekruttering i pakt med markedets behov – utdanning som privat investering.

Høire, Bondepartiet, Kristelig folkeparti og Venstre hadde ratifisert Arbeiderpartiets forslag til en nøysom behovsstipendordning i 1956. Til tross for en beskjeden oppstart var det borgerlige mindretallet likevel *imot* at hjemmeboere skulle kunne stipendieres. Midlene skulle begrenses og *forbeholdes borteboere* på bakgrunn av trang og verdighetskriterier.<sup>191</sup> Det harmonerte med partiets standpunkt til sosial utjevning gjennom statlige ordninger. Høire ville at stipendordning skulle forbeholdes de vanskeligst stilte - innenfor gruppen av borteboere.<sup>192</sup> Mellompartienes distriktsinteresser så i større grad ut til å kunne forenes med Høires krav om begrensninger og støtte forbeholdt nødstillt, men driftig ungdom.

Mot slutten av 1950-tallet mildnet imidlertid også den borgerlige subsidieringsvegvingen.

Motstanden mot reguleringer ble tilsvarende skjerpet. En målrettet borgerlig kamp mot omfordelende subsidiering mellom sosiale lag ble først utløst av en skatteomlegging i 1960. I 1958

<sup>188</sup> Minde, Kjell Bjørn, ”Lønnsomheten av å investere i utdanning i Norge 1885-1955”, Basberg m.fl. (red), *I det lange løp*, s 178 f.

<sup>189</sup> St. forh., 1947, del 8, debatt i Ot., op. cit., s 279 samt Høyre, ”Høires program ved stortingsvalget 1945”, s 8 i NSD, *Vi vil...!*

<sup>190</sup> Høyre, ”Hovedprogram for Høire og Høires arbeidsprogram 1958-61”, s 12 f i NSD, *Vi vil...!*

<sup>191</sup> B. Innst. S., 1956: 31, op. cit., s 7.

<sup>192</sup> St. forh., 1956, del 7 b, debatt i St., B. innst. nr. 31. *Stipend og sosiale tiltak for skoleungdom*, s 1667.

pekte KrF- representant Ommedal på den ”veldige skorten” på utdannet arbeidskraft. En sterk stipendinnsats burde *rettes mot ungdom fra bygdene* for å styrke rekrutteringen. Venstre sluttet opp om slik stipendiering etter geografiske kriterier.<sup>193</sup>

Da Arbeiderpartiregjeringen ville inndra adgangen til å trekke tilbakebetalingsavdrag fra skattbar inntekt mot en dobling av behovsstipendbudsjettet for 1960-61 hamret det borgerlige mindretallet i Kirke- og undervisningskomiteen (V, Sp, H og KrF) løs mot omfordelingene. Stipendøkningen var dessuten i følge dem for liten til å dekke studentgruppens tap av skattefrie avdrag.<sup>194</sup>

Høire dempet sine sparingsideer da investeringer i utdanning ble løftet opp som avgjørende faktor for nasjonens konkurranseevne. I lys av dette mente partiet at overføringer til behovsstipendieringen ville bremse den totale rekrutteringen. Lånetilgangen burde derfor ytterligere liberaliseres og skattefradraget ville gi subsidiering i takt med låneopptaket.<sup>195</sup> Høirerepresentant Lønning ønsket ”faste- og objektive regler” for stipend til skoleungdom. Ordninger som alle kunne nytte, som reisetilskudd og sosiale tiltak, burde erstatte behovsstipend. Studentene burde basere støtten på *ikke-prøvde lån*. Skattefri avskrivning var en ”samfunnsmessig oppmuntring” og stipend burde kun benyttes i særtilfeller, som handicap eller ekstra tung forsørgerbyrde. Likevel burde ”[...] oppmuntringsstipendier til særskilt dyktige og energiske studenter komme på tale”.<sup>196</sup> Kristelig folkeparti mente videre at studieavgifter i utlandet burde dekkes ved stipend for å kompensere for skatteendringen.<sup>197</sup>

På et punkt satte altså krav om økt rekruttering og effektive utdanningsløp grenser for den politiske konsensusen med hensyn til *vertikale overføringer* av statlige midler mellom samfunnslagene. Med rent flertall i Stortinget fram til 1961 styrket Arbeiderpartiledelsen stadig behovslinjen. I 1960 uttalte Arbeiderpartistatsråd Seweriin at regjeringen ville ”[...] holde fast ved det prinsipp at det er behovet som skal avgjøre om det skal gis stipend, og hvor store stipendiene bør være, for å hjelpe kvalifisert ungdom fram”.<sup>198</sup> Synkende lånesubsidiering og stadig styrking av behovsstipendordningen ble gjennomført under stadig kraftigere protester fra den borgerlige blokken.

<sup>193</sup> St. forh., 1958, del 7 b, debatt i St., B. Innst. 25 med tillegg. St. lånekasse for stud. Ungd. m.v., s 1648.

<sup>194</sup> B. Innst. S., 1960-61: 18, op. cit., kap 229.

<sup>195</sup> St. forh., 1960-61, del 7 a, debatt i St., Bev. til Statens lånekasse for studerende ungdom, s 1479.

<sup>196</sup> Ibid., s 1466.

<sup>197</sup> Ibid., s 1464.

<sup>198</sup> Ibid., s 1463.

Da Arbeiderpartiet etter et skuffende valgresultat dannet mindretallsregjering i 1961 tok den borgerlige opposisjonen føringen. I 1962 målbar Senterpartirepresentant Hovdehaugen den styrkede opposisjonens innvendinger og foreslo et fast *grunnstipend* til skoleelever - som en forlengelse av barnetrygden. Stipendieringen burde knyttes til en fast vurderingsskala. For utlånet burde *prøving oppheves*, summene økes til å dekke ”*reelle*” behov og ta til fra første semester.<sup>199</sup> Sosialistisk Folkeparti ønsket også et fast stipend. Beregningen av de økonomiske behov var for lav, studiesøkningen og studieeffektiviteten ble hemmet. Behovsprøven på lån burde fjernes.<sup>200</sup>

Med Stortinget imot seg signaliserte Statsråd Sivertsen (A) at lånene kunne gjøres romsligere. Prøvingen av foreldrenes økonomi var det nå ”all grunn til å vurdere”. En komité ble nedsatt for vurdering av støtteordningene.<sup>201</sup> Utredningen og behandlingen av saken skulle drøye og støtteprinsippene ble ikke grunnleggende lagt om den neste femårsperioden. Låneprøvingen var riktignok langt på vei lettet, men her var da også subsidieringen moderat. Det var kravet om økt tilgang på *total* støtte og mindre prøving på stipendsiden som støtet mot Arbeiderpartiets fordelingsmessige hensikter. Ut fra ”mobiliseringsteorien” er det imidlertid rimelig at støtteordningene måtte korrespondere med strukturendringene – mer generelle ordninger som også favnet hvitsnipp- og tjenesteytende grupper.

For å oppsummere var den nasjonaløkonomiske argumentasjonen om kunnskapsbasert vekst blitt kraftig styrket ved inngangen til 1960-årene. Investeringsaspektet vant alminnelig politisk tilslutning. For de borgerlige partiers (og SFs) del var dette imidlertid ledsaget av krav om mindre redistribusjon. Høyre gav avkall på sin minimums- og premieringslinje mot en sanering av regulerings- og omfordelingspolitikken. De borgerlige forslag innebar mindre prøving, økt og generell støttetilgang og at subsidieringen skulle dreies over mot ikke-prøvde ytelser. Her framstod distriktskriterier som den støttepolitiske nøkkelen. Det er rimelig å se utviklingen av de gryende særstipendene i lys av dette. Det var liten tvil om at forlagene til liberaliseringer hver for seg ville kreve økte statlige utgifter. Som mindretallsregjering under et koordinert borgerlig press fra 1961 gav Arbeiderpartiet signaler om økt romslighet. I neste kapittel skal vi se i hvilken grad støttesystemet dreide i retning av de borgerlige partienes krav om ”objektive kriterier”.

<sup>199</sup> St. forh., 1962-63, del 7 b, debatt i St., *Interp. frå repr. Hovdehaugen om endring av tildeling av stipend og for lån i Statens lånekasse for studerende ungdom*, s 1852 f.

<sup>200</sup> *Ibid.*, s 1853 f.

<sup>201</sup> *Ibid.*

## Sammenfatning og konklusjon

Statlige initiativ på utdanningsfinansieringsområdet var fraværende gjennom første halvdel av 1930-tallet. De borgerlige regjeringene stod for en sparelinje og ideer om statlige utgifter og utdanning som vekstfremmende middel var fraværende. Investeringsinsentiver (human capital-teorien) gjorde seg knapt gjeldende med overskudd på utdannet arbeidskraft. Kostnadene i studietiden hvilte på *private* midler – støtte fra familie, banklån, deltidsarbeid og noe fondsgaver. Høy arbeidsledighet gav en stigende rekruttering av studenter med lite privat kapital i ryggen og ungdom fra distriktene. Økt nød innen studentgruppen ble ledsaget av framveksten av en privat lånekassebevegelse. Ytelsene og den samlede kapitalen var svært begrenset. En del kasser stilte garanti for opptak av ordinære banklån - på studentens ærlige ansikt og faglige resultater.

Sterk sosial og geografisk skjevrekuttering og et økende antall studerende med lite privat kapital motiverte Arbeiderpartiregjeringen i 1936, etter initiativ fra Venstre, til å fremme forslag om et beskjedent statlig tilskudd til virksomheten gjennom *Studentenes lånekasse*. Initiativet var et velferdsmotivert håndslag til det private hjelpearbeidet – et avbøtningstiltak. Kassen ble inkorporert i et lovfestet og obligatorisk samskipnadssystem fra 1939. Det gav et økt finansieringsgrunnlag basert på *studentavgifter*. Vurderinger av trang og prestasjoner lå til grunn for utlånet. Finansiering av utdanning befant seg fortsatt langt på vei i skjæringspunktet mellom markedet og privat veldedighet.

Etter 2. Verdenskrig steg behovet for spesialisert arbeidskraft. En statlig låneordning for utdanning spesielt innen tekniske merkantile fag ble derfor prioritert i 1946. Det var videre et behov for nyrekruttering til offentlig administrasjon. Demokratisering og integreringen på tvers av sosiale klasser stod også sentralt i partienes fellesprogram. Dette talte for opprettelsen av en lovfestet statlig låneordningen for studenter i 1947.

Arbeiderpartiregjeringen maktet å forene arbeider- og distriktsinteresser i støtteordningene. Arbeiderpartiets reformistisk fondslinje tok videre hensyn til borgerlig utgiftsvegring. Bredere nasjonale velger- og partiinteresser kunne mobiliseres bak Arbeiderpartiregjeringenes løsninger. Slike omfordelings- og subsidieringsinteresser støtet lenge mot Høyres sparelinje og svekket sjansen for en bred borgerlig løsning med KrF, Bondepartiet og Venstre. Arbeiderpartiregjeringen økte ikke minst det politiske rommet for omfordelende utdanningsstøtte ved å aggregere periferiinteresser. Partiet hadde raskt etter krigen kastet av seg sin klasseeksklusive –



”gettostrategi”. Støtteformene ble i vesentlig grad formet i henhold til en sosialdemokratisk mobiliseringsstrategi (Esping-Andersen).

Et styrket investeringsmotiv og reguleringer som skulle høyne avkastning, skapte grunnlag for et statlig engasjement. Knappe offentlige ressurser og med Høyre i spissen for borgerlig vekt på forsiktighet over budsjettene ledet til en selvfinansiert utlåns- og fondsløsning. Til tross for rent flertall i Stortinget valgte Arbeiderpartiet en løsning som gav ordningen en meget høy politisk *legitimitet*, og som kunne utvides etter som staten evnet å bære mer av utgiftene. Økonomisk vekst som grunnlag for fordeling skulle fremmes gjennom en bruk av statlige midler. Arbeiderpartiets mål om en vidtgående sosial redistribusjon ble dempet. Da regjeringen lanserte Statens lånekasse for studerende ungdom bygde den på kasseløsningen fra 1930-tallet. Det første tiåret var støttenivået og subsidieringsgraden lav. Prøvingen var særs streng, og reguleringene skulle sikre en høy samfunnsmessig uttelling for investerte kroner.

Støttemekanismen kombinderte behovet for visse typer arbeidskraft med begrensning i statlige utgifter og en bedret sosial rekruttering. Selv om subsidieringen og redistribusjonen var beskjedne økte låneordningen *sjansene* til deltakelse for de ubemidlede. Lånene var forbeholdt evnerike og driftige elever som innsatsfaktorer i den økonomiske veksten. Administreringen ble overlatt til en universitets- og studentkultur som var fundert i velferdsarbeid. Desentraliserte løsninger og en høy grad av institusjonell autonomi preget fordelingen av midlene - Lånekassen som ”kulturinstitusjon” (Bleiklie).

Finansiering av utdanning var fortsatt i overveiende grad basert på private midler gjennom 1950-tallet, men reguleringene ble trinnvis lettet og utlånsfondet utvidet fram mot 1957, da det ble varslet et generelt *underskudd* på utdannet arbeidskraft. Det skjerpede samfunnsinvesteringsaspektet presset fram en revurdering av regulerings- og lånefondslinjen. Et kompetanseunderskudd som kunne true grunnlaget for videre økonomisk vekst. Det medførte økt subsidieringsgrad og en liberalisering av prøvingen. Tidlig på 1960-tallet gikk økende årlige bevilgninger over statsbudsjettet. Statlig utdanningsstøtte ble *normen* og ikke unntaket.

Regjeringens planer fra 1945 om en omfordelende stipendløsning ble iverksatt fra 1956-57. Fra 1961 var all frivillig videregående utdanning inkludert. Prøvingen og reguleringene begrenset støtteomfanget og skulle gi passelig tilgang på utdannet arbeidskraft til prioriterte områder. De

borgerlige partiene sanksjonerte ordningen, men ønsket begrensninger og at omfordelingen skulle forbeholdes innen borteboergruppen - *distriktskriterier*.

Subsidieringsgraden fikk et voldsomt oppsving gjennom 1960-årene. Stipendprøvningsnivået ble imidlertid opprettholdt. Satsningene ble lagt til den behovsprøvde stipendieringen fram til 1966-67. Selv om låneprøvingen ble lettet stod normene for hva som kunne gis til den enkelte i for utdanningsstøtte stille. Støttebedringer kom som økt andelsmessig stipendiering. Lånebetingelsene ble noe skjerpet i takt med liberaliseringene. Utdanningsfinansieringen ble *systematisk* utviklet i retning av Arbeiderpartiets mål fra 1945 om å la staten ta på seg utgiftene ved svak privatfinansiell evne. Omfordelingsmålet ble løftet fram.

Høyre hadde ment at utdanning i prinsippet var en *privat investering* og man ønsket en minimums- og premieringsmodell. Med økt investeringsiver fra slutten av 1950-årene ble begrunnelsen for prøving generelt svekket. Perspektivet slo røtter den borgerlige leir fra rundt 1960 og Høyre foretok en kuvending i sitt forhold til subsidiering. Om økt rekrutteringsvolum var nøkkelen til vekst, burde alle nyte godt av ordningene. Utjevning og regulering motarbeidet rekrutteringen og den økonomisk veksten. Kristelig folkeparti, Venstre og Senterpartiet sluttet opp om ikke-prøvde løsninger – i retning av distriktskriterier. Høyres overbud truet dermed Arbeiderpartiets mobiliseringsevne rundt utjevnings- og distriktsløsninger.

Med rent stortingsflertall kunne Arbeiderpartiregjeringen koste på stadige utvidelser av omfordelingslinjen. Prosessen rundt skattespørsmålet viste at det virket samlende for den borgerlige opposisjonen. Ifølge Esping-Andersens mobiliseringsteori ville regjeringens ”gettostrategi” kunne undergrave evnen til å fange opp brede samfunnslag og den parlamentariske oppslutningen. Slikt ville kreve generelle velferdsløsninger – slik en god økonomisk vekst og økt vektlegging av det statlige investeringsincitamentet også økte rommet for.

Den politiske *konsensusen* som var oppnådd i 1947 var tynnslitt rundt 1960 da Arbeiderpartiregjeringen ville gå enda lenger med flytting av skattesubsidieringsmidler til behovsstipendieringen. I overensstemmelse med mobiliseringsteorien ville en videreføring av omfordelingslinjen (på tvers av økende tjenesteytende lag og med et svekket valgoppslutning for Arbeiderpartiet) kunne svekke den sosialdemokratiske maktbasen ytterligere. Da Arbeiderpartiet dannet mindretallsregjeringen i 1961 ble den satt under et bastant borgerlig press. Regjeringen ville da *vurdere* å løsne på prøvingen og gjøre lånene romsligere, men bortsett fra nedsettelsen av en

komité og noe særstipendiering etter ”objektive” kriterier ble linjen videreført gjennom ”Gerhardsen-epoken”. En borgerlig flertallsregjering ble dannet i 1965 og det skulle bli opp til denne å bli enig med seg selv og ta initiativ til nye støtteprinsipper for 1970-årene.



## Kapittel 3: 1970-årene. Ett kostbart kompromiss

### Låne- og stipendkomiteen: avregulering og premiering

Utdanning som vekstfaktor var fra slutten av 1950-årene blitt et viktig tema og en styrket borgerlig opposisjon presset på for liberalisering av finansieringssystemet. Arbeiderpartiets mindretallsregjering hadde under presset gitt signaler i retning av noe mindre kontroll på tildelingssiden og nedsatt *Låne- og stipendkomiteen* i 1962. Forslag til støtteformer og kriterier skulle i følge mandatet funderes i *den ventede økonomiske veksten*. Handlingsrommet var dermed ventet å øke. Finansieringsspørsmålet var holdt tilbake i Stortinget under komiteens arbeid, men komiteen la vekt på synspunktene fra debatten som ”skattespørsmålet” hadde utløst.<sup>202</sup> Forlaget fra komiteen reflekterte de borgerlige forslag til løsninger: Avregulering, mindre behovsprøving, faste stipend i retning av distriktskriterier – og Høyres gamle ønske om premiering.

I følge komitéinnstilling fra 1964 burde stipendiering i gymnastrikket ha førsteprioritet. Skjønnsstillegg opp til 10 prosent burde gis. Elever i allmennutdanning burde få *ikke-behovsprøvd* borteboerstipend.<sup>203</sup> For studenter kunne låneprøving opphøre. Generelle tiltak som økt rente og fjerning av rentefriheten burde isteden begrense låneopptaket. Behovsstipend kunne erstattes med en *bonusordning*, som innebar at 20 prosent av lånet (etter hvert 30- 35 prosent) kunne ettergis ved fullført eksamen. Daglige og lange reiser hjem for studenter og elever burde dekkes av et *fast reisestipend*. Gebyrstipendet burde utvides til tekniske skoler og annen faglig utdanning.<sup>204</sup>

Med forventninger om et fortsatt stigende statsfinansielt grunnlag, og som følge av kravet til økt volum av utdannet arbeidskraft som en forutsetning for fortsatt økonomisk vekst og en sterk politisk borgerlig allianse mot reguleringer, foreslo altså komiteen sterke lettelser i omfordelingsmekanismene. Universelle borteboer-, gebyr- og reisestipend ville grunnleggende svekke prinsippet om behov som grunnlag for støtte. Bonusstipend, skjerpede betalingsvilkår og løpende rente i utdanningstiden knyttet subsidieringsgraden til studie- effektiviteten. Prinsippet om regulering, aktiv oppsyn med den sosiale rekrutteringen og omfordeling til fordel for de lavere samfunnslag var i det vesentlige forlatt og forslaget tenderte mot premieringsprinsippet.

<sup>202</sup> Låne- og stipendkomiteen, op. cit., s 3 f.

<sup>203</sup> Ibid., s 31, 56- 67.

<sup>204</sup> Ibid, s 49 f, 63.

## Arbeiderpartiet og den borgerlige løsningen

Arbeiderpartiregjeringen hadde aktivt forsvart behovslinjen, men fra 1961 hadde som vi har sett de første tegn til reorientering vist seg. Saken ble ikke fremlagt under Arbeiderpartiregjeringene i perioden 1963 til 1965, men spørsmålet modnet fram mot partiets valgprogram fra 1965.

I dette programmet stod nedbygging av handelsbarrierer sentralt. Ny kraftkrevende og eksportindustri var reist og hjemmemarkedindustrien var moden for konkurranse. En liberalisert internasjonal samhandel burde utnyttes i nasjonal favør. Økonomiske vekst ville ikke lenger kunne bygge på tradisjonelle fortrinn. Økt produksjon av utdannet personell var essensielt. Kunnskapskapitalen var avgjørende for næringslivet og den nasjonale levestandard. Studier måtte effektiviseres, studietiden forkortes og kapasiteten utnyttes bedre.<sup>205</sup> Retorikken vedrørende ekspansiv økonomisk politikk som middel til vekst og fordeling ble i dette valgprogrammet forlatt, mens *investeringsmotivet ble fremtredende*. Det signaliserte at partiet ikke kunne videreføre støtteformer som kunne hemme rekrutterings- og gjennomstrømningspotensialet. Slikt pekte ut av ”gettoen”.

Overgangen til et universelt borteboerstipend ble selve brennpunktet for et bredt politiske kompromiss. På bakgrunn av Arbeiderpartiets skifte i valgprogram for 1965 kan stipendet sees som et virkemiddel til økt utdanningsmobilisering av ungdom fra mer perifere strøk og avhjelpe en *forflytning* bort fra subsidierte primærnæringer til mer kunnskapsintensive næringer. Det kunne gi økte nasjonale inntekter og produksjonsutvikling gjennom en liberalisert internasjonal handel.

Arbeiderpartiets reorientering kan også knyttes til spørsmålet om *hvilke samfunnslag som ville tjene på liberaliseringer* av støttetildelingen – i lys av den synkende valgopplutningen og det parlamentarisk spillerommet. En fjerning av behovsprøvingen betød (i tråd med Esping-Andersens mobiliseringsteori) en bedret finansiering for de med foreldre med midlere og høyere inntekter.<sup>206</sup> Satsningen på utdanning og støtte la strukturelle føringer. Høyre og den borgerlige blokken hadde greid å samle seg om løsninger som ville gagne en større andel av befolkningen. Som del av det borgerlig kompromisset stod *distriktsinteressene* også i fare for å bli borgerlig eie. Den politiske balansen var i ferd med å vippe i borgerlig favør. Regjeringsmakten tilfalt et borgerlig stortingsflertall fra 1965. Et skjerpet fokus på samfunnsinvesteringsaspekt, nedbygging av handelshindringer for å sikre den fremtidige veksten og et stadig økende tjenesteytende lag i

<sup>205</sup> Det Norske Arbeiderparti, ”Arbeidsprogram 1966-69. Nye muligheter – nye mål”, s 4, 8, i NSD, *Vi vil...!*

<sup>206</sup> Se også *NOU, 1992: 33*, s 35 der fordelingseffekten av universelle ordninger er omtalt.

befolkningen er slik med å forklare Arbeiderpartiets nyorientering. Sammen med forventninger til fortsatt økonomisk vekst la dette et grunnlag for et nytt kompromiss rundt større investeringer og bredere universelle løsninger over i 1970-årene.

Om omfordelingsvirkningene var opplagte pekte forskningsresultater fra slutten av 1960-årene i retning av at behovsinnsatsen gav beskjedne resultater når det gjaldt å utjevne de sosiale ulikhetene på rekrutteringssiden.<sup>207</sup> Det bidro til å heve legitimiteten for å avvikle omfordelingen av støttebidrag etter økonomiske kriterier. En komité som utredet spørsmål knyttet til postgymnasial utdanning ("Ottesen-komiteen", 1965- 1970) foreslo sterk utbygging av utdanningskapasiteten, effektivisering og desentralisering med distriktshøgskoler. Den sosiale utskillingen mente man skjedde på de lavere nivåene i utdanningssystemet. For elevgruppen kunne behovsstipend gi noe effekt, men det viktigste ville bli å *sikre tilgang på finansiering*.<sup>208</sup> Betoningen av samfunnets avkastning og mindre vekt på omfordelingstiltak var i tråd med føringene fra Arbeiderpartiet fra rundt midten av 1960-årene.

Med hyppige regjeringsskifter, lang utredningstid og Arbeiderpartiet i under omdannelse ble et finansieringsforslag først presentert i 1967-68 av en borgerlig koalisjons- og flertallsregjering. Bortenregjeringen (H, KrF, V, Sp) gikk inn for at Kirke- og undervisningsdepartementet skulle fastsette stipendtabeller *uten* forankring i faste budsjett. Et *fast* borteboerstipend skulle gjelde både elever og studenter.<sup>209</sup> Behovsstipend kunne avvikles for studentene da kontantbehovet var viktigst. Prøvingen på lån kunne fases ut mot bremsetiltak på tilbakebetalingssiden – økt rente og rente i studietiden. Fram til da var Lånekassen fortsatt en "sosial kredittinstitusjon".<sup>210</sup> Forpliktelser om et visst behovsstipendnivå for elever ville ikke den borgerlige regjeringen gi. Utgiftene måtte veies mot budsjettutgiftene. Regjeringen åpnet imidlertid for supplerende *lån* til gymnasister over 19 år.<sup>211</sup> Premieringsstipend hadde Høyre måtet gi avkall på.

Det var dermed var det oppnådd en bred *politisk enighet* om avviklingen av behovsprøvingen på lån og innføringen av et fast borteboerstipend (1800 kroner for 1968-69). Arbeiderpartiet overbød flertallet i kirke- og undervisningskomiteen med 200 kroner mer i borteboerstipend og en fast *reguleringsmetode* i pakt med lønns- og prisstigningen. Partiet ønsket en rask avvikling av

<sup>207</sup> Vangsnes, S., "Rekruttering av artianere og karakterer til examen artium. En undersøkelse av fire artianerkull", *NAVFs utredningsinstitutt*, Melding 1/67.

<sup>208</sup> Komiteen til å utrede spørsmål om videreutdanning for artianere og andre med tilsvarende grunnutdanning, op.cit., s 46 f. (Mangler egen referanse).

<sup>209</sup> St. meld., 1967-68: 7, op. cit., s 26, 42.

<sup>210</sup> Ibid., s 36 f.

<sup>211</sup> Ibid., s 24 ff, 55.

låneprovningen, men tok til orde for behovsprøvd rentefritak i studietiden – rester av omfordelings- og rekrutteringsideologien.<sup>212</sup>

Oppsummerende kan det sies at Arbeiderpartiet fra rundt midten av 1960-tallet var villige til å skille støttetilgangen og subsidieringen fra mål om omfordeling og sosial rekruttering. Høyre hadde på sin side strukket seg langt med hensyn til økninger i det statlige investeringsnivået – og i lys av en borgerlig samling muliggjort rundt borteboerstipendet. Bak den gjensidige politiske tilnærmingen lå en økt vektlegging av utdanning som en *nasjonal innsatsfaktor* for økonomisk vekst. Det krevde liberaliseringer på tildelingssiden. For Arbeiderpartiet ville dreiningen bort fra omfordelende ordninger innebære en *mobiliseringsstrategi* og en oppdemming mot en samlet og sterkt borgerlige offensiv - ikke minst muliggjort gjennom Høyres oppgivelse av spare- og premieringslinje og samlingen om ”objektive” samt distriktsvennlige kriterier. Med forventninger om fortsatt økonomisk vekst førte det mot slutten av tiåret til en ny politisk konsensus. Den bygde i hovedsak på det flate borteboerstipendet, avvikling av prøvinger og økt støttenorm. Kompromisset kan derfor langt på vei forstås som en *overskuddsløsning* (Kuhnle).

## Avvikling av prøving og økende rekruttering

Med omfordelingslinjen inntakt for 1967-68 gikk 8 prosent av stipendmidlene uten behovsprøving.<sup>213</sup> Det poengterer at stipendløsning ikke var en bred ordning. Med støtteskiftet året etter gikk nesten 80 prosent uten prøving – hovedsaklig som borteboerstipend.<sup>214</sup> Grunnleggende bestod stipendstøtten inn i 1970-årene av et universelt borteboerstipend, et fast grunnstipend for de over 20 år, og behovsstipend for søkere under 20 år.<sup>215</sup> Særstipendenes stilling ble mindre fremtredende.<sup>216</sup> Andelen stipendmottakere steg fra omlag 25 prosent fra slutten av 1960-årene til oppunder 60 prosent rundt midten av neste tiår.<sup>217</sup>

Minsket seleksjon og økt tilgangen på støtte ble fulgt av ytterligere vekst i rekruttering. I 1973-74 tok under 1/5 innen aldersgruppen 16 til 29 år støttekvalifisert utdanning. For 1982-83 var andelen økt til nesten 1/3. Spesielt innen videregående opplæring var stigningen i antallet utdanningsøkere

<sup>212</sup> Innst. S., 1967-68: 156, *Tilråding frå kyrkje- og undervisningsnemnda om stønad til skuleungdom og studentar*, s 312, 317 f.

<sup>213</sup> NOU, 1992: 33, s 16.

<sup>214</sup> Ibid.

<sup>215</sup> NOU, 1979: 34, s 16.

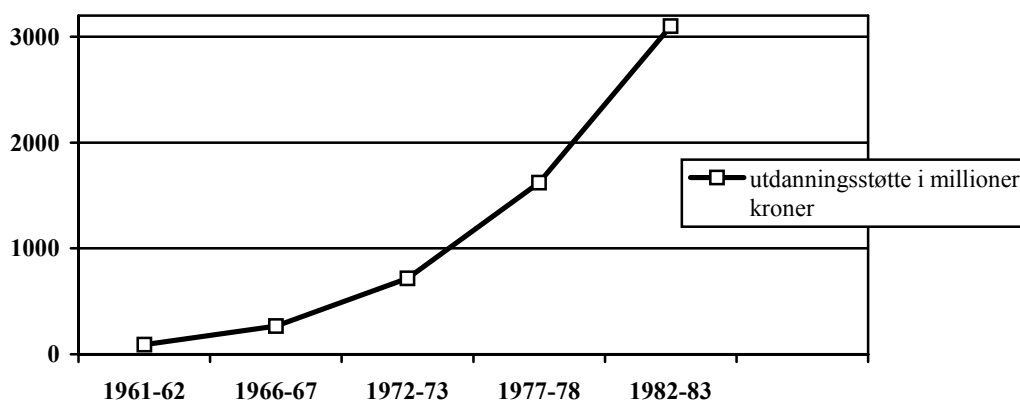
<sup>216</sup> St. meld., 1974-75: 100, *Om virksomheten i Statens lånekasse for utdanning i regnskapsåret 1974*, s 6. For 1973-74 gikk om lag 4 prosent av stipendmidlene som særstipend (4400 særstipend). Særstipendieringen omfattet da medisinerere underlagt plikttjeneste, et ikke-behovsprøvd kunstfagsstipend, et behovsprøvd forsørgerstipend for søkere over 20 år og reise- og gebyrrefusjon for utenlandsstudenter. Stipend ved tjeneste i Nord-Norge og til hovedfagsstuderende ble avviklet.

<sup>217</sup> St. meld., 1976-77: 107, *Om verksemda i Statens lånekasse for utdanning i rekneskapsåret 1976*, s 2.



gjennomgripende med en vekst på 80 prosent.<sup>218</sup> Antallet utdanningsøkende favnet av støttesystemet nådde 267.000 for 1982-83. Det gav 62.000 flere søkere i løpet av ti år.<sup>219</sup> Den liberaliserte finansieringstilgangen ble fulgt av en sterk vekst i den statlig utdanningsstøtten, illustrert i diagram 5 nedenfor.

Diagram 5. Statlig utdanningsstøtte 1961 – 1983 i millioner kroner



Kilde: Rotevatn, *Til tjeneste*, s 295 f med tabellene ”Hovedtall fra 1947 til 1972” og ”Hovedtall fra 1972 til 1990”.

## Vekst i støttenormene

Veksten i kostnadsnormen (det beregnede støttebeløpet som en enslig borteboende søker var antatt å trenge til forbruk utenom læremidler og reiser til hjemsted) hadde ligget under en tredel av den alminnelig velstandsvekst gjennom 1960-tallet.<sup>220</sup> Som omfordelende *delfinansiering* var da vekten lagt på å kompensere for familiens finansielle evne gjennom økende behovssubsidiering. Utvidelsen av velferdsordningen innebar en frigjørelse fra familieøkonomien for utdanningsøkende. Det krevde en økt støtteramme som tok høyde for studentens reelle utgifter og gjorde det mulig å *leve på støtten*.

Den borgerlige regjeringen hadde i iveren etter liberaliseringer argumentert for at det var *kontantbehovet* som var det sentrale.<sup>221</sup> Et utvalg opprettet av Arbeiderpartiregjeringen foreslo i 1970 årlige justeringer av kostnadsnormen for at støtten ikke skulle sakke etter.<sup>222</sup> Satsene for 1968-69 tilsvarte 7000 kroner i året.<sup>223</sup> Beregningsutvalget mente at støtten burde ha passert 10.000 kroner for 1969-70. Den borgerlige flertallsregjeringen vegret for en slik regulering, da overordnede

<sup>218</sup> St. meld., 1983-84: 12, *Utdanningsfinansiering*, s 8-19.

<sup>219</sup> Rotevatn, *Til tjeneste*, tabell: ”Hovedtall fra 1972 til 1990”, s 296.

<sup>220</sup> St. prp., 1969-70: 146, op. cit., s 2. St. meld., 1972-73: 86, op. cit., s 35.

<sup>221</sup> St. meld., 1967-68: 7, op. cit., s 37.

<sup>222</sup> Komitèen til å utrede spørsmål om videreutdanning for artianere og andre med tilsvarende grunnutdanning, op.cit., s 46, 49.

<sup>223</sup> St. meld., 1975-76: 73, *Om virksomheten i Statens lånekasse for utdanning i regnskapsåret 1975*, s 3. Sats for studenter i de store byene – sone I (høyeste støttenivå).

*budsjetthensyn* og avveininger måtte spille inn.<sup>224</sup> Bortenregjeringen åpnet i stedet for at borteboestipendet kunne gis til hjemmeboere etter *vurdering*.<sup>225</sup> Behovsstipend kunne også gis etter 12. utdanningsår.<sup>226</sup> Dette var en besparende løsning som støttet mot støttekompromisset. Det poengterer at lav støttenorm var knyttet til differensiering.

Kirke- og undervisningskomiteen hadde understreket behovet for en fast prosedyre for justering av støttenormen. Her var det uenighet innad i den borgerlige regjeringen. Senterpartiet gikk inn for lønnsforhandlinger med studentrepresentanter i Lånkassens styre. Høyre var skeptisk til faste mekanismer eller forhandlinger, og ønsket ”vitenskaplige undersøkelser” og justeringer etter ”faktiske omkostninger”.<sup>227</sup> Høyre så ut til å falle noe tilbake i det gamle sparings- og differensieringsspolet. Partiet vegret for at støtteutviklingen skulle følge den øvrige velstand- eller inntektsveksten. Av tabell 1 nedenfor ser vi likevel at støttenormen steg og nådde en relativ topp for 1972- 73. Det var i tråd med forutsetningene i det politiske kompromisset da prøvingen samtidig ble opphevet for søkere over 20 år.<sup>228</sup>

*Tabell 1.* Utvikling av kostnadsnormen i forhold til veksten i den gjennomsnittlig disponibel årsinntekt for gifte mannlige industriarbeidere med to barn. 1969 – 1978.

	Indeks kostnadsnorm	Endring i %	Indeks yrkesgruppe	Endring i %	Indeks differanse
Inntekts-/støtteår					
1969-70	100		100		
1970-71	108,8	8,8	103,8	3,8	5
1971-72	114,1	4,9	105,6	1,7	8,5
1972-73	113,3	-0,7	104,2	-1,3	9,1
1973-74	110,2	-2,7	105,4	1,2	<b>4,8</b>
1974-75	106,2	-3,7	110,5	4,8	<b>-4,3</b>
1975-76	111,1	4,6	117,7	6,5	<b>-6,6</b>
1976-77	121,1	9	121,2	3	-0,1
1977-78	126	4,1	124,2	2,5	1,8

Kilder: St. meld., 1976-77: 107, op. cit., s 3. St. meld., 1975-76: 73, op. cit., s 2 f.

Som vist hadde Låne- og stipendkomiteens mandat vært å finne løsninger ut fra den ventede økonomiske veksten. Når støtten ble liberalisert var det ikke minst ventet at nordsjøoljen ville gi landet store inntekter. Arbeiderpartiregjeringen som tiltro i 1973 varslet sosiale reformer på dette grunnlaget.<sup>229</sup> Det var i denne atmosfæren ble det kostbare støttesystemet var omforent og iverksatt.

<sup>224</sup> St. prp., 1969-70: 146, op. cit., s 12.

<sup>225</sup> St. prp., 1967-68: 144, *Om støtte til skoleungdom og studenter og om tilleggsbevilgning under kap. 390, Stipend og sosiale tiltak for skoleungdom og studenter*, s 2 f.

<sup>226</sup> Ot. prp., 1968-69: 56, *Om lov om støtte til ungdom i videregående utdanning*, s 1.

<sup>227</sup> St. forh., 1970-71, del 7 a, debatt i St., *Virks. i Statens lånekasse for utdann. i regnsk.året 1969*, s 68 f.

<sup>228</sup> St. meld., 1971-72: 78, *Om virksomheten i Statens lånekasse for utdanning i regnskapsåret 1971*, s 2.

<sup>229</sup> St. meld., 1973-74: 25, *Petroleumsvirksomhetens plass i det norske samfunn*.

Statsfinansene kom så under press. Av tabell 1 ser vi at kostnadsnormen sank fra 1973-74 til 1976-77 relatert til den yrkesaktive gruppen. Fallet i kostnadsnormen, stipendnedgangen og økt låneopptak skyldtes i følge Arbeiderpartistatsråd Bjartmar Gjerde at midlene som stod til rådighet måtte dreies mot elevgruppen under behovsstipendieringen.<sup>230</sup> Likevel var det begrenset hva man kunne flytte av midler innefor det nye lovfestede støttesystemet. Det ville ramme støttenormene, de universelle ordningen og ved et punkt kreve et *nytt* politisk ekvilibrium. Ut fra mobiliseringsteorien kunne dessuten en tilbakevending til økt redistribusjon lede partiet bort fra de bredere vælgerlag.

Regjeringen valgte ved midten av 1970-årene i stedet en motkonjunkturrell ekspansiv økonomisk politikk til forsvar mot virkningene av oljepris-sjokket og en internasjonal økonomisk krise og arbeidsledighet.<sup>231</sup> Tidlig i 1975 varslet regjeringen at kostnadsnormen måtte følge de yrkesaktives inntektsvekst.<sup>232</sup> Det var klart et tiltak på tvers av svingningene i markedet. Etterslepet i støttenormen gjennom 1960-tallet ble aldri riktig kompensert, men en automatisk regulering etter veksten i industriarbeiderlønnene ble innført fra og med 1976-77.<sup>233</sup>

Til tross for et høyt statlig engasjement i lønnsoppgjørene lot inflasjonen og lønnsvekst seg vanskelig kontrollere. Motkonjunkturpolitikken ble forlatt av Arbeiderpartiregjeringen mot slutten av tiåret. Indekseringen ble fraveket i 1979- 80 i tilknytning til en lønns- og prisstopp.<sup>234</sup> Det innevarslet skille i utdanningsfinansieringens innretning, som vil bli behandlet i neste kapittel.

## Finansieringskrise – byggverket vakler

### Utpressing fra behovsordningen

Med universelle støtteprinsipper og en lavere økonomisk vekstrate begynte den resterende behovsstipendieringen å bli strammet inn. For 1970-71 var det ytt drøyt 43.000 behovsstipend.<sup>235</sup> Året etter mottok kun 37.000 av 140.000 elever slike stipend. Realskolen var ført inn i den nye grunnskolen og elevene måtte her bygge på *privat* finansiering. Andelen tildelte stipend kunne

<sup>230</sup> St. forh., 1974-75, del 7 b, debatt i St., *Virksomheten i Statens lånekasse for utdanning i 1973*, s 2618.

<sup>231</sup> Det Norske Arbeiderparti, "Partiet i samfunnet", *dna.no*, <http://www.dna.no/index.gan?id=11532>, 26. november 2002, kap. "1965 – 1985".

<sup>232</sup> St. forh., 1974-75, op. cit. Andelen behovsstipend og andelen mottakere økte faktisk noe i denne perioden. Se de to neste kapitler.

<sup>233</sup> St. meld., 1977-78: 94, *Om verksemda i Statens lånekasse for utdanning i rekneskapsåret 1977*, s 4.

<sup>234</sup> St. meld., 1980-81: 12, *Om verksemda i Statens lånekasse for utdanning i rekneskapsåret 1979*, s 5.

<sup>235</sup> St. meld., 1983-84: 12, op. cit., s 17.

derfor opprettholdes på 1960-tallsnivået (drøyt ¼).<sup>236</sup> Grensene for det foreldre kunne tjene ble deretter også strammet inn. Korvaldregjeringens (KrF, Sp, V) støttesatser medførte at andelen mottakere sank til omlag 20 prosent av gruppen under behovsstipendordningen for 1973-74.<sup>237</sup>

Den påfølgende Arbeiderpartiregjeringen søkte fra 1973 å rehabilitere behovsstipendieringen. Prøvingsgrensen for det foreldre kunne tjene ble oppjustert (foreldreinntektsgrensen i vekttall 13 - øverste behovsnivå kun etter foreldreøkonomi). For 1975-76 ble 8300 *flere* stipend gitt og stipendtettheten ble løftet til 27 prosent.<sup>238</sup>

Indeksering av kostnadsnormen ble deretter fulgt av tilstramminger i behovskriteriene. For 1978-79 mottok igjen kun 20 prosent av elevene behovsstipend.<sup>239</sup> Den tildelte støtten ble mer behovsavhengig da særlig den ikke-prøvde stipenddelen som sank.<sup>240</sup> Andelen stipendmottakere i de høyeste prøvingstrinnene steg sterkt.<sup>241</sup> Fram til 1979- 80 hadde veksten i antallet innen det høyeste prøvingsnivåene steget med knapt 1000 elever. Antallet mottakere i lavere vekttall (vektttall 8-10) hadde sunket med 4700 fra 1975- 76.<sup>242</sup> Søkere ble i stort omfang presset ut av behovssystemet og *seleksjonsnivået økte sterkt*.

Deretter avtok også veksten i toppytelsene fra 1979-80 – særlig gjennom det faste borteboerstipendet (diagramvedlegg 6). Foreldreinntektsgrensen ble ikke regulert i takt med lønnsveksten (diagramvedlegg 7). Ekstrapoeng for borteboing og forsørgede søsken ble mer avgjørende for støtteberegningen. Under 21.000 elever fikk behovsstipend for 1980-81.<sup>243</sup> Antallet mottakere var altså mer enn halvert på ti år – mens elevtallet steg. Året før hadde utgiftene til behovsstipend for første gang gått ned. *Under 16 prosent* av elevgruppen fikk da behovsstipend.<sup>244</sup>

Mens antallet utdanningssøkere og låntakere fortsatt steg, *sank* det totale tallet på mottakere av statlige utdanningsstipend med 19.000 i femårsperioden fram til 1982-83. De universelle stipendene

<sup>236</sup> Statens lånekasse for utdanning, *Statens lånekasse for utdanning 1947-72*, s 52 f med tabell ”Stipendsatser etter foreldreinntekt”. Stipendtettheten var på 26,4. Da realskolen gikk ute av ordningen sank antallet under stipendordningen med om lag 38500 utdanningssøkere. Se St. meld., 1972-73: 86, op. cit., tabell 1, s 27.

<sup>237</sup> St. meld., 1974-75: 100, op. cit., s 5 f.

<sup>238</sup> St. meld., 1975-76: 73, op. cit., s 8 og St. meld., 1976-77: 107, op. cit., s 8.

<sup>239</sup> St. meld., 1980-81: 12, op. cit., s 7.

<sup>240</sup> St. meld., 1974-75: 100, op. cit., s 7. Se også diagram 6 i eget diagramvedlegg.

<sup>241</sup> For 1975-76 svarte elever i vekttall 13 for 40 prosent av behovsstipendmottakerne. Tre år senere var andelen steget til over 55 prosent.

<sup>242</sup> St. meld., 1980-81: 12, op. cit., s 7 samt St. meld., 1981-82: 8, *Om verksemda i Statens lånekasse for utdanning i rekneskapsåret 1980*, s 8 f.

<sup>243</sup> St. meld., 1983-84: 90, *Om verksemda i Statens lånekasse for utdanning i rekneskapsåret 1983*, s 6.

<sup>244</sup> St. meld., 1981-82: 8, op. cit., s 7-9. Min prosentuering.

kunne ikke fjernes uten en ny støttereform, slik at stipendfallet må tilskrives utpressingen fra behovsstipendordningen.<sup>245</sup>

Under det borgerlige styret fra 1972-73 begynte den resterende behovsstipendieringen for elever å skranke. Trykket var lagt på de ikke-prøvde ordningene og oppgraderingen av kostnadsnormen – tilgangen på finansiering. Arbeiderpartiregjeringen søkte deretter først å rehabilitere behovsstipendieringen, men oppgav det mot slutten av 1970-årene. Støtten etter behovskriterier for elevgruppen ble langt på vei blitt en salderingspost. I lys av *mobiliseringsteorien* var dette rimelig da konsensusen var bygd rundt de faste ordningene og økt kontanttilgang.

### Synkende andelsmessig stipendiering

Perioden gjennom 1970- tallet og over i 1980-årene var preget av en generelt synkende andelsmessig stipendiering. For 1979-80 gikk bare 22 prosent av all støtte gjennom Lånekassen ut som stipend.<sup>246</sup> For 1971-72 hadde stipendieringens andel utgjort rundt 40 prosent.<sup>247</sup>

Av tabell 2 nedenfor ser vi at de høyeste behovsprøvde stipendandelene steg i første halvdel av 1970-tallet og deretter i rimelig grad holdes oppe. Stadig færre mottakere gav rom for opprettholdelsen av de høyre satsene – skjerpede trangskriterier. De universelle stipendandelene sank gjennom tiåret og videre inn i 1980-årene.

Tabell 2. Stipend som andel av kostnadsnorm. 1970 – 1984.

Støtteår	1970-71	1974-75	1977-78	1980-81	1983-84
<b>Stipendandeler for søkere under grensen for prøving ved vekttall 13.</b>					
Hjemmeboere	20	40	34,2	37,5	
Borteboere	37,8	50	45,4	48,9	51,3
<b>Stipendandeler for borteboende søkere over grensen for prøving</b>					
Borteboerstipend	22,2	20,2	18,4		
Grunnstipend ( fra 1972-73 til 1982-83)		6,9	5,1	4,5	avviklet
Sum stipend (av kostnadsnorm og grunnstipend)		25,8	22,5	23,4	19,1

Anm: Noe oppgang i enkelte stipendprosent over i 1980-årene må relateres til avviket fra indeksering av kostnadsnormen og til den stigende seleksjonen under aldersskillet. Prosentueringene er i stor grad beregnet ut fra tall i tekstene.

<sup>245</sup> Rotevatn, *Til tjeneste*, tabell ”Hovedtall fra 1972 til 1990”, s 296. Antallet utdanningsøkere steget fra 234.000 til 266.800. Antallet lånemottakere steg fra omlag 90.000 til 109.000, mens antallet stipendmottakere sank fra 133.000 til 114.000.

<sup>246</sup> St. meld., 1981-82: 8, op. cit., s 10 og tabell 11. Min prosentuering.

<sup>247</sup> Som vist i diagram 3.

Kilder: St. meld., 1971-72: 78, *Om virksomheten i Statens lånekasse for utdanning i regnskapsåret 1971*, s 5.  
 St. meld., 1973-74: 64, *Om virksomheten i Statens lånekasse for utdanning i regnskapsåret 1973*, s 6.  
 St. meld., 1974-75: 100, *Om virksomheten i Statens lånekasse for utdanning i regnskapsåret 1974*, s 7.  
 St. meld., 1975-76: 73, *Om virksomheten i Statens lånekasse for utdanning i regnskapsåret 1975*, s 3 f, 8.  
 St. meld., 1976-77: 107, *Om verksemda i Statens lånekasse for utdanning i rekneskapsåret 1976*, s 2 f.  
 St. meld., 1980-81: 12, *Om verksemda i Statens lånekasse for utdanning i rekneskapsåret 1979*, s 4, 6, 10.  
 St. meld., 1983-84: 90, *Om verksemda i Statens lånekasse for utdanning i rekneskapsåret 1983*, s 4 med tabell 3.

I løpet av 4 år fram til 1972-73 hadde snittstipendet (1594 kroner) minket med 35 kroner. I realverdi betød det at stipendet hadde tapt seg med  $\frac{1}{4}$ .<sup>248</sup> Et ”grunnstipend” for søkere mellom 20 og 30 år var innført for å veie opp for avvikling for fratrekk av foreldretilskudd på skatten. Som det minst ”formålsmotiverte” ble det etter en gradvis svekkelse avviklet under Høyre regjeringen fra 1982-83. Et dalende borteboerstipend gjenstod da for de over 20 år. For 1969-70 hadde det representert hele 26 prosent av kostnadsnormen.<sup>249</sup>

Generelt reflekterte stipendutviklingen at veksten i statlig utgifter var for svak relatert til de ikke-diskriminerende støttemekanismene og veksten i antallet utdanningssøkere. De minst ”formålsmotiverte” stipendene grunnstipendet og borteboerstipendet ble som andel av støttenormen rammet hardest. Andelen behovsrelatert stipendiering ble for de høyest selekterte søkt opprettholdt, men det ble finansiert ved at andelen behovsstipendierte ble kuttet drastisk ned. Den liberaliserte støttetilgangen gikk på bekostning av en sterkt synkende stipendieringsgrad. I den grad brede ordninger kittet sammen brede lønnstakerinteresser og sikret ordningenes legitimitet varslet en generelt synkende stipendgrad en undergraving av konsensus- og mobiliseringslinjen. Det medførte og en stigende vekt på det private investeringsaspektet.

## Økende låneopptak

Gav friere tilgang på støtte, synkende stipendieringsgrad og utpressing fra behovsstipendieringen isteden vekst i utlånet? Elever fra familier med svak økonomi og stor forsørgerbyrde skulle i prinsippet skånes for tyngende gjeld. Borten- regjeringen hadde mot slutten av 1960-årene i stedet åpnet for unntaksvis *supplerende lån* til lavere fag- og yrkesutdanning – til stipendsituasjonen ble bedret. Lånene ble begrenset til 2000 kroner i året, og kunne gis i tillegg til behovsstipend.<sup>250</sup> Under 1 prosent tok i snitt ut 1440 kroner i lån for 1969-70. Ordningen ble utvidet til allmennutdanning og

<sup>248</sup> St. meld., 1973-74: 64, *Om virksomheten i Statens lånekasse for utdanning i regnskapsåret 1973*, s 7 f. Dels beregninger ut fra tall i tekst.

<sup>249</sup> St. meld., 1975-76: 73, op. cit., s 3.

<sup>250</sup> St. meld., 1972-73: 86, op. cit., s 28 f.

i 1970-71 ble *lånegrensen forhøyet* slik at elever kunne låne inntil 5000 kroner. Terskelen for lån ble videre senket (til halvt foreldretilskudd av den vanlig låneordningen).<sup>251</sup>

Bare for 1972-73 steg suppleringsutlånet fra drøyt 4 til omlag 16 millioner kroner. 3002 søkere mottok i snitt 5250 kroner i lån. Styret i Lånekassen regnet med at 36 millioner kroner ville gå med for 1973-74. Unntaksordningen ble en del av den *ordinære låneordningen* og lånegrensen ble hevet til 6500 kroner for borteboende elever.<sup>252</sup> Kostnadsnormen for elevgruppen ble fra 1974-75 hevet til studentnivå (12.100 kroner).<sup>253</sup> Bare for 1975-76 steg gjennomsnittslånet for grunnleggende fagutdanning hadde steget med over 19 prosent, og med 36 prosent for allmennutdanning.<sup>254</sup> I 1976-77 ble lånegrensen og nedre aldersgrense på 17 år helt opphevet.<sup>255</sup> Alle kunne søke fullt lån etter 9-årig skole - med hensyn til foreldreinntekt for de under 20 år.<sup>256</sup>

For de under 20 år hadde stipendieringen i 1976-77 enda utgjort 66,7 prosent av tildelt støtte.<sup>257</sup> Stipenddelen var redusert til 45,4 prosent i 1981-82. Lånefrekvensen i videregående utdanning nådde 27 prosent. Det var elevgruppen under 20 år, særlig de i allmennutdanning, som i økende grad opptok lån.<sup>258</sup> Tendensen korresponderte med den synkende andelen behovsstipendmottakere. Veksten i utlånet steg langt mer enn veksten i direkte tilskudd.<sup>259</sup> Andelen lånemottakere under støtteordningene hadde for 1972-73 vært 27 prosent.<sup>260</sup> Ti år senere var utgjorde andelen 44 prosent.<sup>261</sup> Låneutbetalingen var i løpet av tiårsperioden fram til 1982-83 blitt *firedoblet*, mens stipendutbetalingene bare var om lag doblet.<sup>262</sup>

For å oppsummere så ble innstramningene på stipendsiden møtt med liberaliseringer av utlånet i løpet av 1970-årene. Særlig ble stadig flere av de behovsselekterte utdanningssøkerne under 20 år presset over på lån. Det gav en sterk generell vekst i låneopptaket i løpet av 1970-tallet. Dette var tegn på en finansieringskrise som svekket oppfølgingen av de igangsatte tiltakene.

<sup>251</sup> Ibid., s 7, 29, samt St. meld., 1971-72: 78, op. cit., s 9 og St. meld., 1970-71: 50, *Om virksomheten i Statens lånekasse for utdanning i regnskapsåret 1970*, s 3.

<sup>252</sup> St. meld., 1973-74: 64, op. cit., s 5 f.

<sup>253</sup> St. meld., 1975-76: 73, op. cit., s 7.

<sup>254</sup> St. meld., 1976-77: 107, op. cit., s Ibid., s 9.

<sup>255</sup> St. meld., 1975-76: 73, op. cit., s 7, 13.

<sup>256</sup> St. meld., 1977-78: 94, op. cit., s 3, 8.

<sup>257</sup> St. meld., 1980-81: 12, op. cit., s 3.

<sup>258</sup> St. meld., 1982-83: 83, *Om verksemda i Statens lånekasse for utdanning i rekneskapsåret 1982*, s 4, 6 samt tabell 1, s 17.

<sup>259</sup> St. meld., 1976-77: 107, op. cit., s 8 f samt St. meld., 1980-81: 12, op. cit., s 11, 16. Fra 1969-70 til 1975-76 hadde den reelle årlige veksten i utlånet ligget på 11,4 prosent, mens vekstraten for direkte tilskudd (stipend og rentestøtte) var 4,4 prosent.

<sup>260</sup> Rotevatn, *Til tjeneste*, tabell "Hovedtall fra 1972 til 1990", s 296. Min prosentuering.

<sup>261</sup> St. meld., 1983-84: 90, op. cit., s 6.

<sup>262</sup> St. meld., 1983-84: 12, op. cit., s 8-19. *Lånefrekvensen for de under 20 år var i perioden steget fra rundt 11- til 23 prosent, mens 78 prosent av utdanningssøkerne over 20 år søkte lån for støtteåret 1982-83. Beregnet fra opplysninger i teksten.*

## Oppkreveren

Fram til 1960-tallet hadde oppmerksomheten i beskjednen grad vært rettet mot statens utgifter på tilbakebetalingssiden. Behovsprøvd lånetildeling, lav rente og kausjonsfrihet var en sentral del av regulerings-, og utjevningsprosjektet. Stipendieringen var enda beskjednen. Behovsprøvd tilbakebetaling, tilpasset låntakers situasjon, gjeld og inntekter betød at låntakere med like store lån kunne få forskjellige terminbeløp. Målrrettingen gav lånesubsidieringen legitimitet og begrenset utgiftene.

Når tildelingen ble liberalisert ble tilbakebetalingsvilkårene skjerpet. Tilbakebetalingsrenten hadde holdt seg på 2,75 prosent fram til oktober 1955.<sup>263</sup> Med begynnende liberaliseringen av låneprøvingen og sterk stigning i utlånet hadde Finansdepartementet i 1959 konkludert med at betingelsene måtte skjerpes, ellers måtte prioriteringen av søkerne tilstrammes.<sup>264</sup> Renten ble satt opp til 4,25 prosent.<sup>265</sup> Arbeiderpartiregjeringen fjernet fra 1960 skattefriheten på låneavdrag som ledd sin investerings-, omfordeling- og stipendoffensiv. Veksten i lånetettheten og i snittlånet ble dempet utover 1960-tallet.<sup>266</sup> En medvirkende årsak til dette var også den sterkt økende behovsstipendiering, lav kostnadsnorm og at utvidelser i lånetilgangen gjorde at flere tok begrensede lån.

Med avvikling av låneprøving for de over 20 år ble den nominelle renten hevet fra 4,75- til 5,75 prosent i 1972. Det var likevel først i 1978 at subsidieringen for alvor ble svekket da renten ble satt til 7,5 prosent.<sup>267</sup> Det skulle begrense etterspørselen på lån og dempe veksten i de statlige utgiftene. Slikt gav økt sluttgjeld. Misslighold av lån begynte å gjøre seg gjeldende og tilbakebetalingstiden gikk ofte langt over den lovbestemte tiden, selv for normal- lån.<sup>268</sup>

Arbeiderpartiet hadde med innføringen av det universelle støttesystemet fortsatt talt for en behovsprøvd tilbakebetaling. I løpet av siste halvdel av 1970-årene ble dette oppgitt.

Arbeiderpartiregjeringen økte avdragsterminene og *avviklet den behovrelaterte tilbakebetalingsordningen* i 1978. Behovsprøvd innbetaling kunne strekke seg over 30 år. Regjeringen mente at tilbakebetaling innen 20 år skulle håndheves strengt.<sup>269</sup> Økende rente og

<sup>263</sup> Statens lånekasse for studerende ungdom, *Årsmelding og regnskap 1954-55 (8. driftsår)*, s 2.

<sup>264</sup> Rotevatn, *Til tjeneste*, s 47 f.

<sup>265</sup> St. meld., 1963-64: 79, op. cit., s 7.

<sup>266</sup> St. meld., 1972-73: 86, op. cit., s 31. Diagram 2.

<sup>267</sup> *NOU, 1992: 33*, s 19.

<sup>268</sup> St. meld., 1976-77: 107, op. cit., s 2, 11.

<sup>269</sup> St. meld., 1980-81: 12, op. cit., s 19.



låneopptak gav vekst i andelen rentestøtte - innenfor en totalt sett synkende stipend- og rentestøtte gjennom 1970-tallet.<sup>270</sup> Økt rentestøtte speilet derfor at mer av de økte kostnadene ved låneopptaket ble lagt til støttemottakerne. På tilbakebetalingssiden sank avdragsdelen radikalt gjennom 1970-årene (fra omlag 65- til 30 prosent) på grunn av økt rente og gebyr.<sup>271</sup>

Prinsippet om betaling etter evne ble endelig forlatt med innføringen av en standardisert betalingsmodell. Et liberalisert utlån hadde medført tap av kontroll på tildelingssiden. Strammere tilbakebetalingsvilkår, som harmonerte mer med lånevilkårene i det øvrige kredittmarkedet, måtte til for å begrense utlånet og hindre misbruk. Fra 1982-83 ble realrenten (nominell rente minus prisstigning) positiv. Rentesubsidieringen etter utdanningstiden var i det vesentlige avvirket.<sup>272</sup>

Behovsprøvd kontroll på tildelingssiden hadde korrespondert med en ”snill” tilbakebetalingsordning. Liberalisering av lånetildeling over i 1970-årene svekket det fordelingsmessige motivet for lånesubsidieringen og krevde i neste omgang indirekte og generelle begrensninger. Dette ble forsterket da evnen til å følge opp støttesystemet finansielt avtok. Endringene var i tråd med Låne- og stipendkomiteens og den borgerlige regjeringens forslag til støtteordning. Arbeiderpartiregjeringen bekreftet derfor på et vis det støttopolitiske kompromisset ved at rente- og betalingsvilkår i økende grad ble benyttet som en begrensende kontrollmekanisme. Sammen med en synkende stipendiering var denne renteendringen/økningen skritt i retning av markedsmekanismer som dro i retning av en mer differensiert finansiering, det private investeringsperspektivet og bort fra ”mobiliserende” løsninger.

## **Lånekassen – styringsredskap, forvaltningsorgan, produsent**

Med det nye støttesystemet mistet styret i Lånekassen, som lenge var det sentrale styringsinstrumentet, den direkte kontrollen med fastsettelsen av satsene. Dets budsjetter og forslag stoppet hos Kirke- og undervisningsdepartementet. Avstanden til myndighetene økte da departementenes representasjon i styret ble avvirket.<sup>273</sup> Overgangen til denne administrative tjenerrollen var ikke smertefri. Styret brukte årsmeldingene, som ble vedlagt stortingsmeldingene, til å opplyse Stortinget om den dårlige stipendutviklingen.<sup>274</sup> Man foreslo at de universelle stipendene burde utgjøre 50 prosent og behovsstipend burde kunne dekke de øvrige utgiftene.<sup>275</sup>

<sup>270</sup> Ibid., s 14. Se også diagram 11 i eget diagramvedlegg for utviklingen av rentestøtte relatert til utgifter til lån og stipend.

<sup>271</sup> Se diagramvedlegg 13.

<sup>272</sup> *NOU, 1992: 33*, s 19.

<sup>273</sup> Statens lånekasse for utdanning, *Finansiering av utdanning i 40 år. 1947-87, 1987*, s 12 samt Ot. prp., 1968-69: 56, op. cit., s 5.

<sup>274</sup> St. meld., 1973-74: 64, op. cit., s 6 og St. meld., 1975-76: 73, op. cit., s 2.

<sup>275</sup> St. meld., 1971-72: 78, op. cit., s 8 f.

Lekkasjene var indiskré overfor den politiske ledelsen og antyder *kulturelle røtter i lånekassebevegelsen* og behovsprøvingen – Lånekassen som velferds- og utjevning sinstitusjon for de utdanningssøkende.

Under regulerings- og behovssystemet hadde støttevedtak blitt fattet ”etter gjeldende retningslinjer”.<sup>276</sup> Faste støttekriterier og mer ”juridiske” rettigheter fjernet grunnlaget for skjønnsvurderinger og åpnet nå for innsyn og partsrepresentasjon. En orientering om støtt mottakeres rettigheter ble første gang publisert i 1968.<sup>277</sup> Lånekassen fikk en klagenemnd fra 1970. Styret ble så utvidet med to representanter for låntakerne. Det ble organisert et stipendråd i Lånekassen der seks av tolv sakkyndige var representanter for de utdanningssøkende.<sup>278</sup> Dette styrket Lånekassens opprinnelige student- og velferds kulturelle bindinger.

Investeringsiveren og økt statsfinansiell styrke krevde mindre direkte styring. Faste regler medførte at administrasjonen ble stadig mer sentralisert og profesjonalisert. Lånekassens rolle som statlige forvaltningsorgan ble klarere. I løpet av første halvdel av 1960-årene ble låne- og stipendutvalg avviklet og skjønnsprøving ble skjeldnere.<sup>279</sup> Oppgaver ble delegert fra styret til administrasjonen. For 1960 hadde det vært ansatt 49 funksjonærer i Lånekassen. Tre år senere var det mer enn doblet.<sup>280</sup> I 1973 var det 208 faste stillinger og 24 engasjementer.<sup>281</sup> Politiske mål om effektivisering og harmonisering av reglene gjorde seg stadig sterkere gjeldende. Lånekassen inngikk et 17 år langt samarbeid med Statens rasjonaliseringsdirektorat i 1963. Elektronisk databehandlingen ble tatt i bruk da det i 1971 ble installerte terminalutstyr.<sup>282</sup> Innbetalingsarbeidet ble lagt til EDB-systemet og i 1973 ble maskinell behandling av søknader utprøvd.<sup>283</sup>

Kirke- og undervisningskomiteen fremmet da forslag om en desentralisering av Lånekassen. Det var sammenfallende interesser på borgerlig side. Senterpartiet ivret i 1974 for innføringen av datateknikk, som ville gi *mindre* byråkratisering og muliggjøre en desentralisering av administrasjonen. Nærheten til informasjon ville gi et bedre *tilbud* til de utdanningssøkende, som ønsket en slik endring. Høyrerepresentant Lars Roar Langslet refset det ”uhyre innviklede regelverket” som gav et innviklet apparat. Desentralisering krevde forenkling, rasjonalisering og

<sup>276</sup> Rotevatn, J., ”Lånekassen gjennom 40 år”, i De utdanningssøkendes kontaktutvalg (DUK), *Lånekassen - en sak for historikere?*, s 11.

<sup>277</sup> Statens lånekasse for utdanning, brosjyre: *Studiefinansiering Lån og Stipend*.

<sup>278</sup> St. meld., 1972-73: 86, op. cit., s 37 samt St. meld., 1970-71: 50, op. cit., s 5.

<sup>279</sup> Låne- og stipendkomiteen, op. cit., s 60.

<sup>280</sup> St. meld., 1963-64: 79, op. cit., tabell 11, s 10.

<sup>281</sup> St. meld., 1973-74: 64, op. cit., s 11 f.

<sup>282</sup> St. meld., 1971-72: 78, op. cit., s 9.

<sup>283</sup> St. meld., 1973-74: 64, op. cit., s 11 f.

innføring av databehandling. Arbeiderpartistatsråd Bjartmar Gjerde fryktet at ubegrenset standardisering ville svekke kontrollen og stride mot det faktiske behovet for støtte. Det var anslått at 60- til 80 prosent av lånesøknadene alt ville behandles maskinelt fra 1974.<sup>284</sup>

Fra 1976-77 ble det likevel innført en *felles tildelingsmodell*.<sup>285</sup> Året etter ble behovsprøvd tilbakebetaling erstattet med en *standardisert tilbakebetalingsmodell*.<sup>286</sup> Sammen med mindre prøving og innstramningene i betalingsvilkårene la det til rette for økt *gjeldsstyring*.

Standardiseringene åpnet for at distriktskontorer kunne etableres i Stavanger og Tromsø i 1979. Fra 1982 ble også Bergen og Trondheim inkludert. Kontorene ble knyttet sammen i et felles informasjonssystem.<sup>287</sup> Det tilrettela for en massiv innføring av databehandling av søknader over i 1980-årene.<sup>288</sup>

1970-tallet var preget av en sterk tro på organisering og effektivisering av byråkratiet. Lånekassen som institusjon mistet sin fordelingsmessig autonomi og administrasjonen ble mer et ”forvaltningsorgan” underlagt departemental regelstyring. Dette stred til dels mot institusjonens identitet som studentvelferds- og kulturinstitusjon. Det kom særlig til uttrykk når omfordelings- og støttenivået ble truet. Teknisk- organisatoriske nyvinninger krevde mindre regelverk – og nye avviklinger av omfordelende mekanismer. Forestillingen om en raskt, billig og desentralisert servicebedrift – Lånekassen som ”kunnskapsbedrift” - ble i stigende grad promotert av den borgerlige opposisjonen, som var forent i effektiviserings- og distriktsinteresser. Arbeiderpartiet overvant gradvis sine fordelingsmessige betenkeligheter.

## **Konklusjon: utviklingen i 1970-årene**

I løpet av 1960-årene var det statlige engasjementet på utdanningsfinansieringsområdet kraftig skjerpet. Statens *evne* til å bære velferdsutgifter og økt vektleggingen av utdanning som vekstfremmende *samfunnsinvestering* talte for en friere finansiering og faste regler. Høyre la til side trans- og premieringsideene og kampen om å holde utgiftene nede. Avreguleringer og avvikling av omfordelende støtteformer ble partiets prosjekt. Mellompartiene inntok her en nøkkelrolle med sitt mål om støtte etter *geografiske* kriterier. Denne hestehandelen resulterte i en pakt om et fast

<sup>284</sup> St. forh., 1974-75, op. cit., s 2618

<sup>285</sup> St. meld., 1977-78: 94, op. cit., s 6.

<sup>286</sup> St. meld., 1980-81: 12, op. cit., s 19.

<sup>287</sup> St. meld., 1982:83: 83, op. cit., s 13.

<sup>288</sup> Statens lånekasse for utdanning, *Årsrapport med rekneskap for 1985 (undervisningsåret 1984-85)*, 1985- 86, s 10 f samt St. meld., 1983-84: 90, op. cit., s 12 f.

borteboerstipend og avvikling av låneprøving for de over 20 år. Presset mot Arbeiderpartiregjeringen steg.

Arbeiderpartiet vegret lenge å forlate prinsippet om at støtten skulle reflektere ”det virkelige behovet”. Samfunnsinvesteringsaspektet veide til slutt tyngre en fordelingsmotivet da den økonomiske veksten måtte komme som følge av investeringer i kunnskapskapital som kunne hevde seg innen en friere internasjonal konkurranse. Kompromissløsningen kom under et sterkt borgerlig press med Arbeiderpartiet i mindretallsregjering. Brede velferdsløsninger og styrking av distriktskriteriet ville tjene en større andel av befolkningen, kunne rimeligvis ventes å demme opp for partiets synkende valgoppslutning - særlig innen de voksende tjenesteytende lag (Esping-Andersen). Utdanningsøkere fra høyere og midlere inntektslag fikk større tilgang på stipend og lån. Gruppen av støtte- og stipendkvalifiserte eksploderte inn i 1970-tallet og utgiftsøkningene var meget sterke.

Arbeiderpartiet stilte imidlertid som betingelse at støttenivået måtte bli en *fullfinansiering*, av hensyn til grupper med lite privat kapital i ryggen. I regjeringssposisjon sørget det for at støttenormen ble indeksert. Den tverrpolitiske enigheten hvilte på låneliberaliseringer, et fast borteboerstipend og fullfinansiering av utdanningstiden. Selv hver for seg var dette kostbare reformer, og til en grad *kjøpte man seg ut* av fordelingsspørsmålet. Det harmonerer med Kuhnles teori om velferdspolitik som samarbeidsprosjekt med *konsensus* som overskuddsløsning. Evnen til å følge opp de igangsatte tiltak så ut til å avta utover 1970-tallet. Støtten ble stadig mindre sjenerøs med stipendinnstramninger, økende låneopptak og skjerpede tilbakebetalingsvilkår. Den borgerlige opposisjonen presset på for økt effektivisering og desentralisering av Lånekassen. Behovsstipendieringen for elevgruppen viste alvorlige krisetegn med synkende stipend og økende utpressing. Utlånet til elevgruppen ble liberalisert og ungdom med beregnet behov for støtte ble i økende grad påført gjeld.

Indekseringen av støttenormene fra 1976-77 under Arbeiderpartistyre var til dels en forlengelse av det investerings- og fordelingspolitisk kompromisset som var formet mot i løpet av 1960-årene. Men grunnlaget for konsensusen, på et høyt statlig utgiftsnivå, var samtidig i ferd med å bli endret. Fra borgerlig hold utgjorde støttenivået en trussel mot budsjettstyringen og konkurranseevnen. Arbeiderpartiregjeringen forlot motkonjunkturpolitikken mot slutten av tiåret og avvek indekseringen av støtten. Med Høyregjeringens avviklingen av det universelle grunnstipendet fra 1983-84 maktet man å presse elevstipendieringen for de med størst beregnet behov opp. Slik

antydde at den universelle kompromissløsningen var et overskuddsfenomen staten ikke lenger hadde råd til, og innevarslet innskrenkninger fulgt av økende prioritering av midler mellom søkergrupper.

En finansieringskrise og synkende støttenormer ville potensielt kunne presse fram differensieringer, lovendring og nytt støttekompromiss. Slikt ville stille Arbeiderpartiet overfor utfordringer. I følge mobiliseringsteorien (Esping-Andersen) kunne en ny selektivisme svekke oppslutningen fra den økende andelen inne sysselsatte innen tjenesteyting rundt skattefinansierte velferdsordninger. Synkende statlig støtte ville kreve økte private investeringer. Det skulle øke forventningene om kompensasjon gjennom lønnsdannelsen og senke grunnlaget for brede solidariske ordninger. Perspektivet om utdanningsfinansiering som samfunnsinvestering talte imidlertid mot en innskrenkning kun etter privatøkonomiske behov. Generelle innstramninger skulle ut fra dette perspektivet peke i retning av premiering. Det var ikke ulikt de markeds- minimums- og premieringsideene Høyre hadde promotert på 1950-tallet.



## Kapittel 4: 1980-2003. Hjelp, vi effektiviserer!

I løpet av 1970-tallet ble det i større grad mulig for de utdanningsøkende å leve på den statlige utdanningsstøtten - mot at verktøyene for omfordeling ble vraket. Behovet for kvalifisert arbeidskraft – investeringsperspektivet - gjenstod da som dominerende subsidieringsargument. Men synkende stipendierungsgrad og utpressingen fra behovsstipendieringen bar bud om finansieringssvikt, innstramninger og differensieringer. Spørsmålet ble om staten kunne få mer ut av ressursbruken.

### Arbeiderpartiets dilemma

Når støttetilbudet ble forringet ønsket Arbeiderpartiet å reintrodusere økende prioriteringer etter privatøkonomiske kriterier. Med den negative stipendutviklingen hadde styret i Lånekassen alt ved midten av 1970-tallet (i overensstemmelse med lånekassekulturens verdier) foreslått behovsstipend også *over* aldersgrensen for prøving.<sup>289</sup> Arbeiderpartiet ved Per Karstensen mente og at noe var gått tapt med borteboerstipendet – stipend etter sosiale kriterier. Knappheten i budsjettene burde avhjelpes med økt *differensiering* - også for de over 20 år.<sup>290</sup>

Et utdanningsfinansieringsutvalg ble i 1977 nedsatt av arbeiderpartiregjeringen med sikte på å flytte mer av midlene til grupper med særlig støttebehov - innen en *uendrede* utgiftsramme og i overensstemmelse med utviklingen for statsbankene, kredittpolitikken og rente- og betalingsvilkår ellers i samfunnet.<sup>291</sup> Utvalget foreslo i 1979 en ”*prosentstipendmodell*”. Støtten skulle på basis av en grunnstøtte graderes med forskjellige *tilllegg*.<sup>292</sup> For de under 18 år og for søkere med forsørgeransvar kunne den reduseres ved behovsprøving. Stipendet kunne så beregnes etter en stigende prosent av støttegrunnlaget, for å avta ved et punkt.<sup>293</sup> Stipendet kunne deretter multipliseres med faktorer for økende alder, for kvinner<sup>294</sup>, grunnskole for voksne og ved enkelte

<sup>289</sup> St. meld., 1975-76: 73, op. cit., s 5.

<sup>290</sup> St. forh., 1975-76, del 7 b, debatt i St., *Virks. i Statens lånekasse for utdanning i 1974*, s 2248.

<sup>291</sup> St. meld., 1983-84: 12, op. cit., vedlegg: ”Sammendrag av utdanningsfinansieringsutvalgets utredning, NOU 1979:34”, s 89.

<sup>292</sup> Støttegrunnlaget skulle beregnes gjennom en grunnstøtte (livsopphold for enslig hjemmeboer), et botillegg, utgifter til materiell, et forsørgertillegg (prøvd mot egen- og ektefelleinntekt) og en kompensasjon for bortfall av inntekt (søkere med 10 års lønnet arbeid). Under 18 år kunne prøving av foreldrene gi fradrag i beregnet støttebeløp.

<sup>293</sup> St. meld., 1983-84: 12, op. cit., s 90 ff.

<sup>294</sup> Rotevatn, *Til tjeneste*, s 216. ”Stipend til utradisjonell utdanning for vedkommende kjønn” ble lansert under arbeiderpartistyre og innført fra 1982-83, men ble avvirket under Willoch- regjeringen og et nytt støttesystem i 1985.

kunstudanninger - positiv diskriminering. Ved særlig arbeidskraftbehov kunne et gebyrstipend til utvalgte utenlandsstudier på inntil 60 prosent av kostnadsnormen og et reisestipend ytes.<sup>295</sup>

Virkemidlene ble konsentrert om tildelingssiden. Tilbakebetalingen la utvalget lite vekt på, og det nøyde seg med å nevne at innsparinger kunne nås med raskere tilbakebetalingstid – begrenset med sanering av gjeld ved sykdom og svangerskap.<sup>296</sup> Løsningen pekte i noen grad tilbake til 1960-talls systemet i retning av en rimeligere, men mer omfordelende utdanningsstøtte.

Arbeiderpartiets dilemma var om slike virkemidler til vern for mer utsatte grupper også ville lede partiet tilbake til ”gettoen”. Om løsninger ikke kunne favne bredt senket det støttens mobiliserende virkning. Faren var at slik kunne undergrave oppslutningen om en statlig løsning, senke lønnstakersolidariteten og skape lønnspress. I møte med fallet i den statlige finansieringsevnen ønsket Arbeiderpartiet i siste halvdel av 1970-årene å flytte midler fra de universelle løsningene til fordel for med målrettet innsats etter økonomiske og sosiale kriterier. Mens de universelle stipendene stadig sank viste stipendutviklingen rundt inngangen til 1980-tallet visse tegn til bedring for gruppen av elever med størst beregnet behov. Tiltak som samisk stipend og stipend til utradisjonell utdanning (rettet mot kvinner) ble blant annet også introdusert.<sup>297</sup>

## Høyres pluralisme

Arbeiderpartiets tilbakefall til redistributive løsninger la ikke til rette for en bred *mobilisering* med hensyn til de økende tjenesteytende lag av befolkningen og med tanke på parlamentariske allianser - slik Esping-Andersens teori foreskriver. Innskrenkninger og omfordeling ville potensielt kunne skape skiller mellom ”de som får” og ”de som må betale mer selv”, mellom skattebetalende ”ytere” og ”mottakere”. Økt egenfinansiering for brede samfunnslag ville sette krav til avkastning i arbeidsmarkedet og senke skattefinansieringens legitimitet – og muligheten til å gjenreise brede og omforente velferdsløsninger. Motkonjunkturpolitikken hadde utsatt dilemmaet. Den politiske konsensusen var slik sett en overskuddsløsning. Arbeiderpartiets retrett i retning av ”gettoløsninger” overlot i stor grad initiativet til den borgerlige blokk.

<sup>295</sup> St. meld., 1983-84: 12, op. cit., s 41, 91 f.

<sup>296</sup> Ibid., s 64, 92 f.

<sup>297</sup> St. meld., 1983-84: 90, op. cit., s 5 f. Noe rehabilitering av behovsprøvde ytelser og mindre seleksjon fremkommer også av tabell 2 ovenfor, og diagram 6 og 7 i eget diagramvedlegg.



Mot midten av 1970-tallet begynte det universelle støttekompromisset å bli utsatt for kritikk fra høylesiden i norsk politikk. Stortingsrepresentant Carl I. Hagen (Reformpartiet<sup>298</sup>) ønsket å redusere stipendieringen sterkt til fordel for lån. Belønning skulle komme som lønn i arbeidsmarkedet. Det ville også spore til raskere studiegjennomføring og lavere offentlige utgifter.<sup>299</sup> Her ble spørsmålet om skattefinansieringens legitimitet aktualisert. Det lå tett opp til den politikken Høyre hadde forlatt på 1960-tallet – i kjølvannet av økt vektlegging av utdanningsinvesteringer som premiss for nasjonale konkurransevne, økende statsfinansiell evne, utsikter til avvikling av regulerings- og redistribusjonslinjen gjennom kompromisser samt utsikter til en borgerlig samling.

Forslag til ny støttemodell som ble lansert av Høyreregjeringen (1981 til august 1983) i juli 1983 innebar videre en dreining tilbake mot partiets ideologiske røtter – generelle begrensninger, supplert med incentiv- og trangskriterier. Dempet vekst i statlige utgifter og styrket budsjettstyring var regjeringens credo. Bedring av nasjonens konkurransevne, lavere inntekts- og prisvekst hadde førsteprioritet. Det skulle ikke skje gjennom statlig kompensasjon på støttesiden – tvert om. Støttenivået kunne *ikke* følge de yrkesaktives inntektsutvikling og subsidieringsgraden kunne ikke øke.<sup>300</sup> *Overskuddet* på utdannet arbeidskraft dempet statens investerings- og subsidieringsmotiv. For enkelte utvalgte markedsorienterte, tekniske og økonomiske utdanninger som gav økt lønnsomhet burde likevel oppmuntringsstipendiering iverksettes.<sup>301</sup>

Høyreregjeringen mente utjevningmulighetene var overvurderte. *Omfordeling* var til hinder for effektivisering, desentralisering og utgiftstyringen.<sup>302</sup> Positiv diskriminering og progressiv stipendberegning ble forkastet mot *ett* beregningsteknisk system og en *flat* proSENTSATS. ProSENTberegningen burde begrenses med en øvre (og nedre) grense av støtteberegningen.<sup>303</sup> Stipendandelen til elever kunne økes – om den totale støtteutbetalingen ble presses *ned*.<sup>304</sup> Forsørger- og botillegg måtte forbeholdes familier helt uten inntekter og kuttet ved ektefelleinntekt. Prøvingen av egeninntekt burde også skjerpes.<sup>305</sup>

*Gjeld* var i dette forslaget det avgjørende styringsmiddelet. Lånesubsidieringen burde opphøre. Nye gebyrer til markedsnivå, en rente som dekket statens kostnader og innføring av rentes rente ble

<sup>298</sup> Opprettet som følge av strid i Anders Langes parti – og senere samlet som Fremskrittspartiet.

<sup>299</sup> St. forh., 1974-75, op. cit., s 1658.

<sup>300</sup> St. meld., 1983-84: 12, op. cit., s 10, 84 ff.

<sup>301</sup> Ibid., s 11 f, 20, 45, 61, 73, 75.

<sup>302</sup> Ibid., s 6 ff, 22, 80.

<sup>303</sup> Ibid., s 43 f.

<sup>304</sup> Ibid., s 9, 46, 74.

<sup>305</sup> Ibid., s 10, 36 f.

foreslått. Betalingstiden måtte også kuttes ned, mens lettelser med hensyn til inntekt, utsettelse eller ved videre deltidsutdanning ble avvist. Avskrivning ved sykdom og graviditet ville koste for mye.<sup>306</sup>

For å få ned kostnadene foreslo dermed regjeringen å avvikle systemets avhengighet av støttesatsene og de faste stipendordningen. Støtte skulle heller ikke korrespondere med søkerens ”reelle behov”. Utvalgets forslag om utjevning etter økonomiske og sosiale kriterier ble avviste. Stipendieringen burde løses fra de konkrete beregninger av utgifter på søkerens budsjett – et hovedprinsipp innen det universelle systemet. Ett beregningsteknisk system med en *flat* proSENTSATS – begrenset av en øvre grense av støtteberegningen pekte mot en relativt lavere stipendgrad for de med størst beregnede utgifter. Innslag av *begrensende* behovsprøving ble foreslått. En streng ”gjeldsstyring” måtte til for å senke subsidieringen, begrense låneopptaket og tilpasse rekrutteringsvolumet etter markedets behov. Det varslet økt vekt på begrensning av lånebyrden ved rask gjennomføring – straff/belønning. Oppmuntringsstipend ble lansert i henhold til slike kostnad/nytte- betraktninger.

For å senke kostnadene og få mer ut av innsatsen spilte Høyre regjeringen dermed på et bredt register av virkemidler og støtteprinsipper. De innflokke beregningstekniske løsningene stod i skarp kontrast til det forrige støttesystemet. Der hadde støttesummene var faste og der visse stipendkriterier utløste en viss sum. Utgiftsbegrensende støttepluralismen ville bety økt mobilisering av privat kapital. Slikt pekte mot friere lønnsdannelse, fragmenterte lønnstakerinteresser, svekket legitimitet for de skattefinansierte støtteordningene – kort sagt det motsatte av velferds- og mobiliseringsløsningen.

## **Ingen reelle alternativer til differensieringer**

Målet om begrensninger i de statlige utgiftene var satt i førersetet for å gjenreise den nasjonale konkurranseevnen. Staten måtte få mer ut av investeringene ved bruk av differensiering – inkludert premiering. StipendproSENTMODELLEN tok utgangspunkt i et slags beregnet forbruk (ikke behov) – en abstrahert beregning av individets utgifter – og subsidieringen ble til dels en funksjon av dette. Modellen forente behovsprøvingens utgiftsbegrensende egenskaper og universalismens fordelingsmessige ”objektivitet” og rasjonelle administrative løsninger.

Kristelig folkeparti, Høyre og Senterpartiet utgjorde en borgerlige flertalls- og koalisjonsregjering fra august 1983. I stortingskomiteen ble muligheten for enkelte særstipend og prinsippet om oppmuntringsstipend tilsluttet. Hovedprinsippet for støttetildelingen ble bifalt av en samlet

---

<sup>306</sup> Ibid., s 9 ff, 47 ff, 64, 84 f.

stortingskomité. Den mente Høyre regjeringens forslag til prosentstipendmodell ville bety ”en rimelig effektivisering og forenkling”.<sup>307</sup>

Arbeiderpartiregjeringens forsøk med motkonjunkturpolitikk fulgt av lønns- og prisstopp maktet ikke å bygge bro over en langdryge konjunkturedgang. Partiet hadde ingen mobiliserende alternativer å by på som kunne få parlamentarisk støtte og avvek lite fra komitéflertallets (H, KrF, Sp) forslag - bortsett fra et ønske om måtehold i innstramningene på betalingssiden med hensynstaken til inntekt. Senterpartiet fremmet også et eget forslag som gikk i denne retningen.<sup>308</sup> Kristelig folkeparti og Høyre mente at slike hensyn til søkerens økonomi i tilbakebetalingen ville fjerne en sperre og stimulere til låneopptak.<sup>309</sup> Ny lov om utdanningsstøtte avløste dermed loven fra 1969 og iverksettelsen av den nye finansieringsmodellen tok til fra undervisningsåret 1985-86.<sup>310</sup>

Administrativ nedbygging, effektivisering og desentralisering hadde alt lenge forent den borgerlige opposisjonen. Høyre ivret for innstramninger og differensiering etter ”objektive kriterier”, men hele det politiske tyngdepunktet forflyttet seg nå i denne retningen. Det antyder at en mobilisering om generelle løsninger var en *overskuddsløsning*. Arbeiderpartiet tilsluttet i hovedsak Høyres og de borgerliges effektiviserings- og fordelingspolitiske ideer.

## Premiering og Norgesnett – en integrert løsning

Målet om begrensinger i de offentlige utgifter ble fulgt av kravet om å få mer ut av de anvendte ressursene. Det skulle skje ved en kombinasjon av premiering av effektiv studiegjennomføring og den organisatoriske utviklingen av *Norgesnettet*. Målet var bedre styring med den nasjonale utdanningskapasiteten med omdisponering av studiekapasitet og økt *studentmobilitet*. Regionale høyskolesentre skulle gi økt spesialisering, ressursutnyttelse og arbeidsdeling. Dette var Arbeiderpartiets bidrag for å utnytte befolkningens ressurser effektivt, forbedre kvaliteten i utdanningen og ruste seg til internasjonaliseringen.<sup>311</sup>

Hensynet til effektivitet var gjenspeilet i *Magistadutvalgets* utredning fra 1992. Kostnadsnormen kunne økes. Hjemmeboere (ekskludert fra kostnadsnormbegrepet) kunne få 580 kroner *mindre* i måneden. Adgangen til deltidsarbeid (”fribeløpet”) burde fjernes. Forruten stipendpremiering av

<sup>307</sup> Innst. S., 1983-84: 322, *Innstilling frå Kyrkje- og undervisningsnemnda om utdanningsfinansiering*, s 7-13.

<sup>308</sup> Arbeiderpartiet gikk imot en fast avdragstid på lån, og renten burde justeres en halv prosent ned. Senterpartiet mente også at yteevnen burde spille inn. Arbeiderpartiet ønsket også en noe lavere egenbetaling for refusjon av reiseutgifter - fra 600 kroner til 300 kroner.

<sup>309</sup> Innst. S., 1983-84: 322, op. cit., s 5, 11 ff.

<sup>310</sup> Ot. prp., 1984-85: 20, *Om lov om utdanningsstøtte til elever og studenter*.

<sup>311</sup> St. meld., 1990-91: 40, *Fra visjon til virke*, s 22. Se også *NOU, 1991: 4*.

gjennomføring av høyere studier ("hovedfagsstipend") og ytterligere stipendiering for gjennomføring på normert studietid ("turbostipend") ble forslag om at stipendincitamentet skulle øke i takt med utdanningsnivået ("trappestipend") gjenintrodusert.<sup>312</sup> *Andre sosiale ordningene kunne fjernes*. Renten burde ikke subsidieres. Rentefrihet ved privatfinansiering burde regnes inn i den normerte støtteperioden. Månedlige støtteutbetalinger, flere innbetalinger og innskjerping ved betalingsutsettelse var også egnet til å dempe kostnadene.<sup>313</sup> Stortingskomiteen pekte på at forslagene speilte ønsker om mer effektiv studietid, mindre forsinkelser, økt gjennomstrømning og administrativ forenkling. Innsparingspotensialet for samfunnet var av utvalget beregnet til 3,2 milliarder kroner.<sup>314</sup>

Arbeiderpartiregjeringen signaliserte i den påfølgende stortingsmeldingen *Om studiefinansiering og studentvelferd* økt premiering både på institusjons- og studentnivå.<sup>315</sup> Endringer burde ha form av selektive tiltak som fremmet en økt gjennomstrømning.<sup>316</sup> Reformene i utdanningspolitikken skulle føre Norge inn i verdensledelsen for slik å øke verdiskapingen.<sup>317</sup> Med inkluderingen av private institusjoner kunne nettverket underlegges økonomistyring og konsernorganisering. Et nasjonalt register over utdanningsøkende ville lett styringen og gi gevinster. Tilskuddene til institusjonene skulle variere etter søkerens egenandeler (semesteravgift) – stykkprisfinansiering. Innslaget av eksterne styrerepresentanter burde øke og ekstra penger gis ved økt studiegjennomstrømning.<sup>318</sup> Det ble varslet kutt og premieringer, slik at støtten kunne flyttes dit det gav best *effekt*. Grunnprinsippet var at endringer ikke skulle kreve friske midler.<sup>319</sup>

Regjeringens budsjettforslaget for 1994 var preget av at støttenivået skulle holdes nede, mens stipendet kunne økes mot innføring av en rekke innstramningstiltak. Stipend kunne omgjøres til *lån* ved forsinkelse, fødselsstipendordningen kunne *begrenses* og rentebesparende månedlige utbetalinger burde innføres. I stedet for reisemoderasjon burde Lånekassen innhentet *anbud* fra transportselskaper. Bare støtteordningen til utenlandsstudier kunne utvides.<sup>320</sup>

<sup>312</sup> Stimulerende hovedfagsstipendiering og trappestipend var del av særstipendsystemet på 1960-tallet.

<sup>313</sup> *NOU, 1992: 33*.

<sup>314</sup> Innst. S., 1993-94: 101, *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om studiefinansiering og studentvelferd*, i <http://www.stortinget.no/inns/inns-199394-101.html>, kap. 5.

<sup>315</sup> St. meld., 1993-94: 14, *Studiefinansiering og studentvelferd*, s 16.

<sup>316</sup> Innst. S., 1993-94: 101, op. cit., kap. 2.

<sup>317</sup> Kirke- undervisnings- og forskningsdepartementet, "Utdanning i Norge", *odin.dep.no*, <http://odin.dep.no/odinarkiv/norsk/dep/kuf/1997/publ/014005-990602/index-dok000-b-n-a.html>, 7. jan 1997.

<sup>318</sup> St. meld., 1993-94: 14, op. cit., s 10-12.

<sup>319</sup> *Ibid.*, s 7, 17.

<sup>320</sup> St.prp., 1993-94: 1, *Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen. Bevilgninger på statsbudsjettet for 1994*.

Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen var enig i at befolkningens ressurser, som innsatsfaktorene i den internasjonale konkurransen, måtte utnyttes mest mulig rasjonelt.<sup>321</sup> Avvikling av støtte ved faglig forsinkelse i inntil ett år ble stilt i bero, men komiteen (unntatt SV) sluttet seg i hovedsak til at betalingsfritaket etter utdanningen kunne senkes fra 15 til 9 måneder, sammen med fjerning av lave tilbakebetalingsterminer de 3 første årene. Det var enighet om at terminforfallene kunne dobles til fire per år.<sup>322</sup>

Flertallet (A, H, KrF og FrP) mente støtteutviklingen burde holdes nede av hensyn til den økonomiske politikken. Bedringer burde begrenses til stipendieringen. Flertallet ville *fjerne* stipendet fra de faglige forsinkede. Senterpartiet støttet at stipendieringen måtte gå før en rehabilitering av støtteindekseringen. Flertallet (A, Sp, H og KrF) mente stipendvirkemiddelet slik ville dempe deltidsarbeidet og motivere til økt gjennomstrømning.<sup>323</sup> Hovedfagsstipendet skulle i tråd med dette videreføres. Turbostipendet kunne fjernes mot en omgjøring av stipend til lån ved faglig forsinkelse. Bare Sosialistisk Venstreparti gikk inn for innhenting av etterslepet i kostnadsnormindeksen, og (som Sp) redusere lånerenta med 1 prosent til 7,5 prosent.<sup>324</sup>

Høyre og Fremskrittspartiet ville gå enda lenger enn flertallet i begrensninger og insentivstyringen. I tillegg til omgjøring av stipend til lån ville de beholde turbostipendet. Høyre ønsket 12 måneders studieår, og fikk følge av Fremskrittspartiet når det gjaldt å løfte gebyrstipendet til studier i utlandet til 75 prosent. Begge partiene støttet forslaget om stykkprisfinansiering av utdanningsinstitusjonene. Fremskrittspartiet mente at mer av *risikoen* burde legges på søkeren. Det gikk inn for ikke-subsidierte tillegglån og rente i utdanningstiden - i stedet for økt kostnadsnorm. Subsidiert stipend burde begrenses til en fast stipendsum ved endt utdanning. Stipendandelen skulle slik stige ved faglig forsering – og synke ved treghet. Studentene kunne øke sin studieintensitet og hadde ikke vondt av deltidsarbeid.<sup>325</sup>

For å oppsummere: Etter at den borgerlige siden hadde gått i bresjen for begrensninger og differensieringer i første halvdel av 1980-tallet, kom Arbeiderpartiet til å spille aktivt på slike virkemidler. Utdanningsfinansieringen måtte underordnes de finans- og kredittpolitiske mål. Dens innretning måtte tjene næringspolitiske mål om regningssvarende kunnskapsproduksjon. Generelle

<sup>321</sup> Innst. S., 1993-94: 101, op. cit., kap. 1.

<sup>322</sup> Ibid., kap 6.

<sup>323</sup> B. Innst. S., 1993-94: 12, *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 1994 vedkommende Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet m.v.*, <http://www.stortinget.no/inmb/199394-012-003.html>, del II, budsjettkap. 2410.

<sup>324</sup> Innst. S., 1993-94: 101, op. cit., kap. 5 f.

<sup>325</sup> Ibid., kap. 5.

støtteordninger skulle byttes ut med målrettede virkemidler som innebar skjerpede støttekriterier og tilbakebetalingsvilkår - premiering og straff. Ideene om en markedsorganisering der ressursene, både på student og institusjonsnivå, fordelte seg selv etter prestasjon og effektivitet tok form. Det skulle gi økt mobilitet, konkurranse og en mer næringsrettet kunnskapsproduksjon og begrense de statlige investeringene per produsert student. Særlig FrP, men også Høyre ville gå enda lenger enn Arbeiderpartiet i kutt og premiering, men det var i hovedsak en bred politisk konsensus rundt kursen.

## Finansieringssvikt

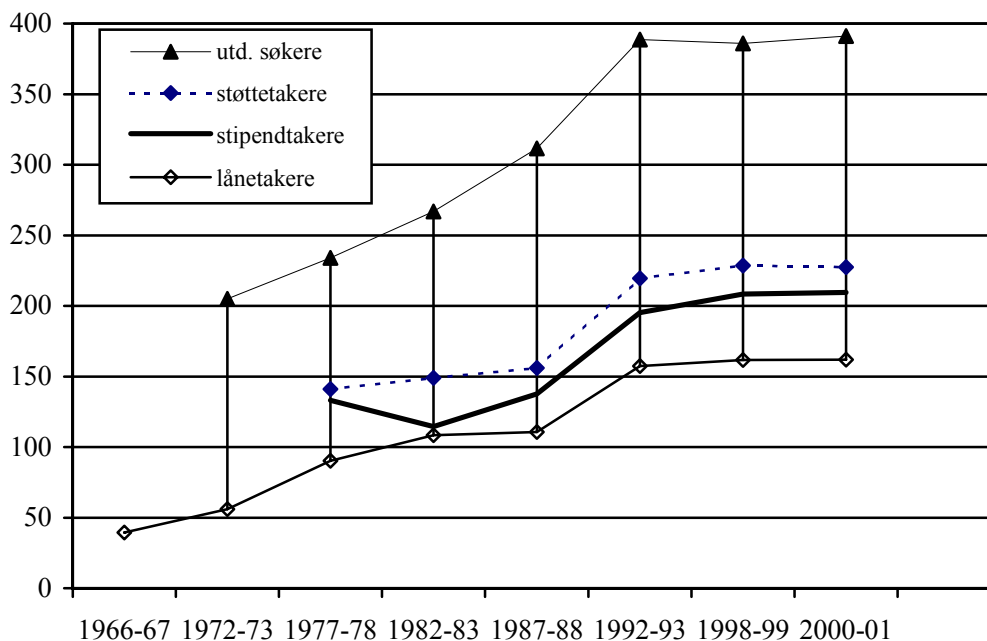
### Andelen støttemottakere synker og lånefrekvensen øker

Problemer på 1970-tallet med pris og lønnsvekst og den stigende bekymringen for nasjonens konkurransevne ledet fram til det differensierte støttesystemet. Avreguleringer av kredittmarkedet ble fulgt av en kraftig etterspørselsvekst mot midten av 1980-tallet og en fallende oljepris. Etter boomen ble en restriktiv statlig budsjettpolitikk og et næringsliv i trøbbel fulgt av økende arbeidsledighet.<sup>326</sup> Ungdom søkte å bedre sine sjanser på arbeidsmarkedet og toppen ble først nådd i 1993-94 med drøyt 400.000 utdanningssøkere. Økt konkurranse om studieplassene og til adgangsbegrensninger ved universitetene førte til at over 14.400 studenter stod uten plass i et fagstudie.<sup>327</sup> Et slående trekk ved støtteutviklingen i tiårsperioden fram til 1987-88 er en *minimal* vekst i antallet støttemottakere, til tross for en særdeles sterk vekst i antallet utdanningssøkere (diagram 8 nedenfor).

<sup>326</sup> NOU, 1996: 23, [http://odin.dep.no/odinarkiv/norsk/norges\\_off\\_utredn/1996/038005-020005/index-hov001-b-n-a.html](http://odin.dep.no/odinarkiv/norsk/norges_off_utredn/1996/038005-020005/index-hov001-b-n-a.html), kap. 1.2.1.

<sup>327</sup> Rotevatn, *Til tjeneste*, s 228 og tabell "Hovedtall for virksomheten i 90-årene", s 297.

Diagram 8. Antall utdanningsøkere og støttetakere (stipend/lån) i 1000-tall i perioden 1966 – 2001.



Kilde: Rotevatn, *Til tjeneste*, s 295-297 med tabellene ”Hovedtall fra 1947 til 1972”, ”Hovedtall fra 1972 til 1990” samt ”Hovedtall for virksomheten i 90-årene”. Statens lånekasse for utdanning, tabell ”Hovedtall for de siste tre årene”, [http://www.lanekassen.no/stat/Hovedtall\\_2001.htm](http://www.lanekassen.no/stat/Hovedtall_2001.htm), udatert, lesedato 13. desember 2002.

Ut fra tallene benyttet i diagram 8 hadde andelen støttetakere i tiårsperioden fram til 1987-88 sunket fra drøyt 60 til 50 prosent. Den veksten som kom i antallet mottakere var i det vesentlige lagt til lånesiden, da andelen stipendmottakere sank fra omlag 57 til 44 prosent.<sup>328</sup> Andelen låntakere hadde nådd 44 prosent for 1982-83.<sup>329</sup> Fem år senere var den 35,5 prosent. Nedgangen må sees i sammenheng med det langt sterkere fallet i andelen støttemottakere. Det understrekes ved at andelen låntakere av de som *fikk* støtte steg fra 64- til 71 prosent i perioden 1977-78 til 1987-88. Dette nivået vedvarte også gjennom det neste tiåret.<sup>330</sup>

Oppsummerende sank andel av de utdanningsøkende som mottok statlig utdanningsstøtte gjennom 1980-årene. Blant de som mottok støtte gikk dessuten andelen som fikk stipend ned mens *lånefinansieringen* steg. Rimeligvis må en økende del av de utdanningsøkende ha søkt til *private* finansieringsformer utenfor Lånekassen – gjennom familie, arbeid og private lån.

<sup>328</sup> Beregnet på grunnlag av tallene benyttet i *diagram 8*.

<sup>329</sup> St. meld., 1983-84: 90, op. cit., s 6.

<sup>330</sup> Prosentueringer etter samme kilder som for *diagram 8*.

## Fallende støttenormer

Gjorde innstramningene seg også gjeldende med hensyn til utviklingen av støttenormene? Om de sank skulle privatiseringen av utdanningsinvesteringen bli ytterligere forsterket. Høyre hadde ment at de utdanningssøkende ikke kunne vente å følge med i velstandsutviklingen. En ny referansegruppe for justering av støttenivået - *enslige* mannlige industriarbeidere – var foreslått i Høyderegeringens forslag til støttesystem fra 1983. Inntektsveksten hadde her vist seg svakere og endringen ville dempe statens overføringer til de utdanningssøkende. Ordningen ble innført fra 1985-86 under den borgerlige samlingsregjeringen. Likevel ble denne reguleringsformen fra første stund systematisk fraveket. Ti år etter innføringen tilsvarte støttenedgangen om lag 8 prosent av det referansegruppen fikk. Selv i faste 1990-kroner var kostnadsnormen sunket siden siste året med indeksering (1978-79) til 1992-93.<sup>331</sup> Justeringene kompenserte altså ikke engang for prisstigningen. Avviket fra justeringsmetoden tilsvarte over 6000 kroner i året for 1993-94.<sup>332</sup> Den videre støtteutviklingen gjennom tiåret lå stadig under prisstigningsnivået slik at etterslepet økte.<sup>333</sup>

Linjen ble altså videreført under Arbeiderpartistyret gjennom 1990-tallet. ”Kostnadsutviklingen” – prisregulering - ble standarden for støttejustering. Dette var et middel for å senke statens utgifter og rette midler mot spesielt regningssvarende fag og til ordninger som kunne få opp gjennomstrømmingen i utdanningssystemet. Beregninger viste at støttenormen våren 1998 dekket rundt 2/3 av forbruket for en enslig student over 20 år – omtrent som for 1973-74.<sup>334</sup> Forbruksnivået for de unge utenfor utdanningsinstitusjonene hadde dratt kraftig ifra i denne perioden.<sup>335</sup> Etterslepet fra indekseringsmetoden ble av Norsk Studentunion beregnet til rundt 10.000 kroner for støtteåret 1999.<sup>336</sup>

For å oppsummere var de utdanningssøkendes støttenivå kraftig akterutseilt i velstandsutviklingen gjennom 1980-tallet og fram mot årtusenskiftet. Utviklingen av støttenormene styrket (som de skjerpede betalingsvilkår, synkende stipend- og støttefrekvens) tendensen til en økende

<sup>331</sup> NOU, 1992: 33, s 19 f og tabell 3.4 samt St. meld., 1983-84: 12, op. cit., s 30 f.

<sup>332</sup> Innst. S., 1993-94: 101, op. cit., kap. 5.

<sup>333</sup> Statens lånekasse for utdanning; *Årsrapport 1994*, s 6, *Årsrapport 1996*, s 4. Se også Statens lånekasse for utdanning, ”Utviklingen i kostnadsnorm og stipend for borteboer over aldersskillet”, *lanekassen.no*, <http://www.lanekassen.no/stat/Tildeling/Hist-kostn.htm>, udatert, lesedato 13. desember 2002. Målt i 2001-kroner var støttenivået sunket siden 1994-95. Målet i faste priser (2001-kroner) lå støttebeløpet hele tiden under nivået fra slutten av 1970-tallet. Stipendutviklingen ble bedret i løpet av 1990-tallet, og merkbart fra 1994-95. Det betød mindre støtte (for å holde de totale utgiftene nede, og bidra til å holde den generelle rente- og prisstigningen nede) og andelsmessig forskyvning over på stipendvirkemidler – differensiering.

<sup>334</sup> NOU, 1999: 33, <http://odin.dep.no/ufd/norsk/publ/utredninger/NOU/014005-024001/index-hov009-b-n-a.html#noteref21>, kap 9.3.5.

<sup>335</sup> Lyngstad, J. – Øyangen, I., ”Sjung om studentens lykkelige dar”, Statistisk sentralbyrå, *Rapport 99/15*, pkt. 7.

<sup>336</sup> ”Taper tusenvis på Stortingets løftebrudd”, *Universitas*, 1. september 1999.

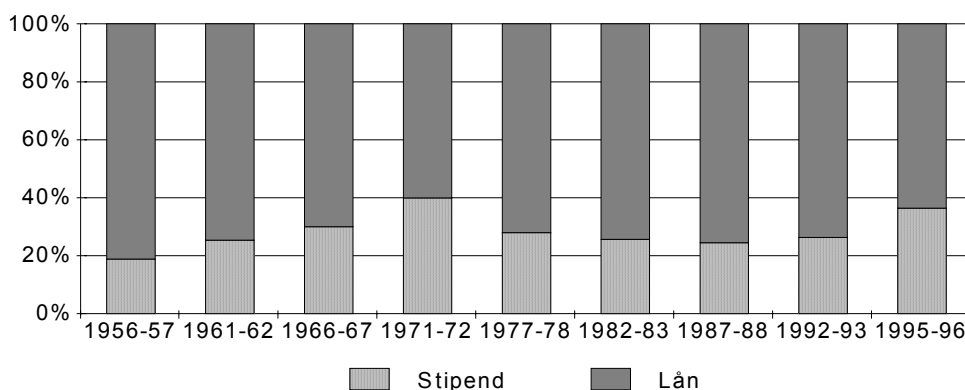


privatisering av utgiftene i utdanningstiden. Foruten de direkte innsparingsgevinster synkende støttenormer gav på tildelingssiden var dette også et indirekte virkemiddel for å kuttete utgiftene til den andelsmessige stipendieringen og til rentefritaket i utdanningstiden.

## Generell stipendnedgang

Hvordan manifesterte den politiske målsetningen om rasjonalisering seg med hensyn til stipendieringsgraden av den synkende støtten? Fra 1973 hadde utgiftene til stipend, rentestøtte og administrasjon gått ned fra å utgjøre nesten halvparten av støtteutgiftene til rundt en tredjedel for 1980.<sup>337</sup> Lånedelen av støtten steg tilsvarende. Av diagram 9 nedenfor ser vi at den jevne veksten i stipendieringen ble brutt med innføringen av universell støttetildeling. Nedgangen varte nesten en 20-årsperiode. En svakere nedgangsfrekvens utover 1980-tallet må skyldes de generelle innstramningene og differensieringene på tildelings- og tilbakebetalingssiden for å begrense støtteopptaket.

Diagram 9. Stipend og lån i prosent av total støtte. 1956 – 1996.



Anm: Statlig stipendiering utenfor lånekassessystemet fram til 1961-62 er inkludert.

Kilder: St. meld., 1972-73: 86, op.cit., s 27 med tabell "Virksomheten 1947-72". Statens lånekasse for utdanning, "Samlet tildeling av stipend og lån siden 1947-48 i faste kroner (2000 kroner)", <http://www.lanekassen.no/stat/Tildeling/Hist-tot-fast.htm>, udatert, lest 13. desember 2002. Låne- og stipendkomiteen, op.cit., s 9.

I 1992-kroner var snittstipendet per mottaker for 1984-85 drøyt 10.600 kroner. Fem år senere var det sunket med over 1200 kroner – til tross for at andelen stipendierte sank.<sup>338</sup> Den totale stipendtildeingen hadde gått ned. Særlig var *elever i videregående utdanning* rammet av innstramningene. Lånetilgangen var blitt innskjerpet og behovsprøvingen var blitt strengere. Det totale utlånet ble holdt uendret da lån til elever var redusert, mens lånedelen økte for studentene.<sup>339</sup>

<sup>337</sup> St. meld., 1981-82: 8, op. cit., s 12.

<sup>338</sup> *NOU, 1992: 33*, s 17, tabell 3.1.

<sup>339</sup> *Ibid.*, s 16, 20 samt *NOU, 1988: 32*, s 27 f.

Vi ser imidlertid at stipendieringsandelen generelt økte fra rundt midten av 1990-tallet, og det skal vi komme tilbake til.

## Lånekassen som bank

Arbeiderpartiregjeringen hadde mot slutten av 1970-årene innført prinsippet om at utlånsrenten til statsbankene skulle styres av forhold i obligasjonsmarkedet.<sup>340</sup> Den neste borgerlige koalisjonsregjeringen videreførte en ikke-subsidiert tilbakebetaling. For 1975 hadde *realrenten*<sup>341</sup> vært *minus* 5,2 og inflasjonen tærte på gjelden. Fra 1983 ble realrenten positiv, og i 1990 var den nominell renten nådd 11,5 prosent og realrenten 7,1 prosent. Renten ble differensiert og hevet til med 12,5 prosent for lån over 15 år.<sup>342</sup> Subsidieringen på betalingssiden var så godt som fjernet fra midten av 1980-tallet og renten ble videre ”urimelig høy” i forhold til markedsrenten.<sup>343</sup>

Med renteforhøyelsene sank først utnyttelsen av lånetilbudet. For 1978-79 søkte kun 12,4 prosent maksimal støtte. Høyre - regjeringen (1981-83) mente det betød at finansieringsordningen var *tilstrekkelig*.<sup>344</sup> 44 prosent hadde tatt ut lån for 1982-83.<sup>345</sup> De påfølgende innstramningene og differensieringene presset lånefrekvensen ned til 35,5 prosent for 1987-88.<sup>346</sup>

Den borgerlige regjeringen (H, KrF, Sp) kuttet bevilgningen til rentestøtte med over 30 prosent i 1985. Utgiftene til dekking av rentefriheten i utdanningstiden sank med innføring av en ny beregningsmetode.<sup>347</sup> Dette ble fulgt av innføring av *rentes rente* fra 1985, som ble utvidet til å gjelde alle låntakere fra 1989. I 1986 ble det innført *betalingsgebyr* som økte jevnt. Antallet innbetalinger med gebyr ble doblet til fire per år i 1996 under Arbeiderpartistyret.<sup>348</sup>

Med hardere rentevilkår og innstramninger på tildelingssiden overgikk rentestøtten (som følge av betalingsfritaket under utdanningen) stipendieringen som subsidieringsform i siste halvdel av 1980-årene til langt opp på 1990-tallet. Dens andel av støtten var steget noe til rundt 5 prosent for 1974-75, men de påfølgende skjerpelsene førte til at rentestøtten lå oppunder 25 prosent ved overgangen til 1990-tallet (diagramvedlegg 11).

<sup>340</sup> St. meld., 1983-84: 12, op. cit., s 47 f.

<sup>341</sup> Fastsatt renten justert for konsumprisindeksen.

<sup>342</sup> Statens lånekasse for utdanning, ”Tabellvedlegg til årsrapport 1995”, *Notater om studiefinansiering*, s 16. Mangler årgang/nr.

<sup>343</sup> Rotevatn, *Til tjeneste*, s 149, 170.

<sup>344</sup> St. meld., 1983-84: 12, op. cit., s 22, 30.

<sup>345</sup> St. meld., 1983-84: 90, op. cit., s 6.

<sup>346</sup> Rotevatn, *Til tjeneste*, tabell ”Hovedtall fra 1972-1990”, s 296 f. Min prosentuering.

<sup>347</sup> Statens lånekasse for utdanning, *Årsrapport 1985*, s 2 f samt tabell 1. Se også St. prp., 1984-85: 1, *Kultur- og vitenskapsdepartementet*, s 27.

<sup>348</sup> Statens Lånekasse for utdanning, ”Hvem innfrir lånene sine før tiden?” i *Notater om studiefinansiering*, nr 5, årgang 9, s 4 samt Rotevatn, *Til tjeneste*, s 122, 149.

Veksten i rentestøtte var ikke et utslag av økt subsidiering. Lånekassen påpekte av statens kostnader i økende grad var veltet over på statsbanken, og utdanningssøkerne. Av finanspolitiske hensyn ble renten på *innlån* fra staten til Lånekassen (utlån som ikke innbetalte renter dekket) presset til et nivå over markedsrenten. En ny rentebelastning av grunnfondet (fra 1981) og av kundenes rentegjeld (fra 1985-87) avtegnet seg som økt rentestøtte. Rentestøtten ble, trass i bestemmelsen om rentefriheten i utdanningstiden, utgiftsført under samme kapittel som stipend. Lånekassens mer enn antydte at rentefriheten og rentestøtten var illusorisk og ble *betalt i form av en svakere støtteutvikling*.<sup>349</sup>

En nedgangen i andelen rentestøtte fra midten av 1990-årene kan i noen grad relateres til et generelt dempet rentenivå. Imidlertid ble betalingspausen etter utdanningen kuttet fra 15 til 9 måneder. Dessuten ble det innført flere terminforfall mens *lavtermin*<sup>350</sup> ved de første seks forfallene ble fjernet.<sup>351</sup> Utvilsomt bidro de økte byrdene på lånetakerene til vesentlige kutt i statens utgifter til rentestøtte.

## Markedsrente

Realrentenivået (justert for inflasjon) sank først nevneverdig i 1995 (5,3 prosent). I 1997 ble differensieringen av rentenivået for eldre lån avvirket. Året etter sank realrenten til 2,5 prosent og avdragsdelen steg.<sup>352</sup> Det hadde på bakgrunn av ikke-subsidieringslinjen til dels blitt et *krav* fra låntakergruppen at utlånerrenten måtte reflektere nedgangen i markedsrenten. Bondevik-regjeringen (KrF, Sp, V) benyttet anledningen til å formelt befeste prinsippet om at renten skulle dekke statens lånekostnader. Fra januar 1998 skjedde justeringer automatisk etter gjennomsnitt for markedsrenten for forutgående kvartal (endringer i renten på statspapirer) – samt et rentetillegg på 1 prosent for administrasjonsutgifter. Valgfri fastrente ble innført fra juli 1999.<sup>353</sup>

<sup>349</sup> Statens lånekasse for utdanning, "Videreutviklingen av støttesystemet", *Notater om studiefinansiering*, Nr. 1-89, s 2 ff.

<sup>350</sup> Lavere innbetalingskrav i begynnelsen av nedbetalingstiden hadde blitt initiert av lånekassens styre for å utsette noe av den økte gjeldsbelastningen til etter etableringsfasen.

<sup>351</sup> Innst. O. 1994-95: 52, *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om lov om endringer i lov av 26. april 1985 nr. 21 om utdanningsstøtte til elever og studenter*, <http://www.stortinget.no/inno/inno-199495-052.html>.

<sup>352</sup> Statens lånekasse for utdanning, tabellene "Utviklingen i Lånekassens utlånsrente fram til 1997", *lanekassen.no*, <http://www.lanekassen.no/stat/rente/rente.htm> og "Utviklingen i Lånekassens utlånsrente fra 1997", *lanekassen.no*, <http://www.lanekassen.no/stat/rente/rente-ny.htm>, udaterte, lesedato 12. desember 2002.

<sup>353</sup> St. meld., 1998-99: 27, *Om innføring av fastrente i Statens lånekasse for utdanning*, <http://www.odin.dep.no/ufd/norsk/publ/stmeld/014005-040022/index-hov001-b-n-a.html>.

Den nominelle renten steg så for perioden 1999 til 2001.<sup>354</sup> Den nådde 8,1 prosent ved inngangen til 2003.<sup>355</sup> Markedsrentemekanismen tjene rollen som inflasjonsdemper og utgiftsbegrenser. Andelen rente og gebyr steg og passerte 1993-nivået med drøyt 55 prosent av tilbakebetalingene for 2000.<sup>356</sup> Fem år tidligere hadde den utgjort rundt 44 prosent (diagramvedlegg 13). Igjen steg misligholdet og en gjeld på 4,5 milliarder gikk til inkasso for 2001.<sup>357</sup>

For å konkludere var det siden inngangen til 1980-årene ingen ting igjen av at vilkårene for tilbakebetaling skulle ta hensyn til inntekt i kombinasjon med lav rente og rentesubsidiering – et slags skatteprinsipp. Framover var det ikke snakk om å utjevne belastningen fra et svingende marked. Prinsippet om ikke-subsidiering hadde bred politisk støtte og forble uendret. Både viljen til og muligheten for rentepolitisk hensynstaken, utover hensynet til rentenivåets virkning på den nasjonal konkurransevne, ble prinsipielt skrinlagt fra slutten av 1990-tallet med innføring av markedsjustert rente.

## **Tjenesteproduksjon, kunder og skjerpet innkreving**

Opprettelsen av Lånekassen hadde vært fundamentert i utjevningsambisjoner, og i å forvalte midlene effektivt med hensyn til behovet for arbeidskraft. Det siste ble gjennom perioden stadig viktigere.

Den differensierende prosentstipendmodellen var tilpasset elektronisk nettverksbehandling og skulle gi effektiviseringsgevinster både på støttesiden og innen den statlige administreringen.<sup>358</sup> Det nye EDB- og nettverkssystemet (LIS) fra 1986 korresponderte med disse målene og det skjedde det en gjennomgripende effektiviseringen av administreringen. Utgiftene per kunde sanket fra 350 kroner for 1978 til knapt 250 kroner for 1988, før de steg moderat til omlag 270 kroner for 1998 (i 1998- kroner).<sup>359</sup> Kundebehandlingseffektiviteten var sterk gjennom hele 1990-tallet (diagramvedlegg 15). Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen berømmet i 1993 effektivitetsveksten, som kom til tross for en sterkt økende kundemasse.<sup>360</sup>

<sup>354</sup> Statens lånekasse for utdanning, tabell "Utviklingen i Lånekassens utlånsrente fra 1997", *lanekassen.no*, <http://www.lanekassen.no/stat/rente/rente-ny.htm>, udatert, lesedato 12. desember 2002.

<sup>355</sup> Statens lånekasse for utdanning, "Større avstand mellom fast og flytende rente", *lanekassen.no*, <http://www.lanekassen.no/Nyheter/36-2002-Flytrente010103.htm>, pressemelding, 1. oktober 2002.

<sup>356</sup> Statens lånekasse for utdanning, tabell "Hovedtall for de siste tre årene", *lanekassen.no*, [http://www.lanekassen.no/stat/Hovedtall\\_2001.htm](http://www.lanekassen.no/stat/Hovedtall_2001.htm), udatert, lest 15. desember 2002. Min prosentuering.

<sup>357</sup> Statens lånekasse for utdanning, *Årsrapport 2001*, [http://www.lanekassen.no/omlanekassen/22-37\\_ny.pdf](http://www.lanekassen.no/omlanekassen/22-37_ny.pdf), s 36 med tabell "Talet på saker og gjeld under inkassobehandling i Lånekassen".

<sup>358</sup> St. meld., 1983-84: 12, op. cit., s 79 f.

<sup>359</sup> Våge, Ingrid, v. Statens lånekasse for utdanning, Budsjett- og utredningsgruppen, *Produktivitetstall 1989-2000* (elektronisk regneark) 19. september 2002. E-postvedlegg etter forespørsel.

<sup>360</sup> Innst. S., 1993-94: 101, op. cit., kap. 9.

Lånekassens styre hadde pekt på de uheldige *fordelingseffektene* i årsmeldingsvedlegg i stortingsmeldingene og i egen notatserier. Den politiske vektleggingen av målene var drevet langt i retning av studiegjennomføring og resursutnyttelse.<sup>361</sup> Arbeiderpartiregjeringen svarte med å stramme departementets grep om styringen av institusjonen. Lånekassens styre ble i 1995 ble skilt fra den administrative ledelse og nektet kontakt med både administrasjonen og Stortinget. Den nye strategiske ledelsen ble instruert om å ikke blande seg inn i de politiske prioriteringene, men konsentrere seg om å forestå en effektiv *tjenesteproduksjon*.<sup>362</sup>

Lånekassens stigende bankidentitet ble reflektert i at benevnelsen ”kunde” første gang tatt i bruk i en årsrapport i 1985.<sup>363</sup> ”Aksjon publikum” var da alt igangsatt med raskere behandling, bedre resursutnyttelse og service som overordnede administrative mål.<sup>364</sup> Målstyring, virksomhetsplaner, strategisk ledelse og konsekvensanalyser ble introdusert gjennom tiåret.<sup>365</sup> Brukerundersøkelser og administrative bestrebelser tok sikte et enkelt og endringsorientert system. Online-løsninger, optisk lesning og ferdigutfylte søknadsblanketter ble utviklet over i neste tiår. En ”kassafon” og internettside skulle lette informasjonen og effektivisere kundebeetjeningen.<sup>366</sup> Elektronisk søknad om lån og stipend, elektronisk søknad for fastrente og iverksettingen av et nytt støttesystem ble innført, sammen med nye systemer for registrering av innbetalinger og for tyngre innkrevingsaker fra 2002.<sup>367</sup>

Den stadige utviklingen av Lånekassens ”banktjenester” og kundeservice dro på administrative ressurser. Fra 1995 sank antall saker per årsverk (diagramvedlegg 16). Det må settes i sammenheng med et stadig økende ansvarsområde med utvidelser av innkrevnings- og kontrolloppgaver som tok til fra dette året. Rundt 13-14 prosent av de ansatte virket i innkrevingsavdelingen i 2002.<sup>368</sup> Søkingen til støttekvalifisert utdanning avtok samtidig etter lang tids sterk vekst, slik at det er rimelig at også det gav utslag å på produksjonen per ansatt.

<sup>361</sup> St. meld., 1993-94: 14, op. cit., s 13, 16.

<sup>362</sup> Statens lånekasse for utdanning, *Årsrapport 1995*, s 18, 23 samt Rotevatn, *Til tjeneste*, s 128, 272.

<sup>363</sup> Statens lånekasse for utdanning, *Årsrapport 1985*, s 10.

<sup>364</sup> St. meld., 1983-84: 90, op. cit., s 12 f.

<sup>365</sup> Statens lånekasse for utdanning, *Årsrapport 1987*, s 8 og *Årsrapport 1989*, s 7, 9.

<sup>366</sup> Rotevatn, *Til tjeneste*, s 129 f, 233-248 og Statens lånekasse for utdanning, *Årsrapport 1996*, s 22 ff.

<sup>367</sup> Sand, Ulf, ”Omfattende fornyelse av Lånekassen”, *Aftenposten*, 12. september 2002.

<sup>368</sup> Statens lånekasse for utdanning, ”Om Lånekassen”, *lanekassen.no*, <http://www.lanekassen.no/OmLanekassen/Presentasjon.asp>, udatert, lesedato 11. desember 2002. Dette året var 370 mennesker var ansatt i administrasjonen. Omlag 50 arbeidet med innkrevning i følge Våge, Ingrid, v. Statens lånekasse for utdanning, Budsjett- og utredningsgruppen, *Produktivitetsvekst*, 20. september 2002. E-post.

Utviklingen av Lånekassen korresponderte dermed i høy grad det *Bleiklie* gir kategorien ”kunnskapsbedrift”. Staten prøvde å organisere virksomheten som *om* den var privat. Vekten var lagt på marked, kundeorientering, målstyring og en kostnadseffektiv administrering. Når Lånekassen, som ”kulturinstitusjon”, med en selvforståelse fundert i studentvelferd og institusjonell autonomi, gav uttrykk for velferdsmessige betenkeligheter ble institusjonens styre lang på vei umyndiggjort.

## Støttepluralisme – ”topp” og ”bunn”

Med iverksettelsen av prosentstipendmodellen i 1985-86 var det gjort et forsøk på å etablere et differensierende, men integrert og *administrativt* effektivt stipendsystem. 12 forskjellige stipendformer hadde gjort tildelingen tungvint å håndtere og vanskelig å styre.<sup>369</sup> På tvers av en mer administrativ integrert støtte var den systematiske utvikling av særordninger iøynefallende. Krav om begrensninger, næringspolitiske relevans, om effektive studieløp og samfunnsmessig avkastning gav seg utslag i stipendstimulering av utvalgte fag og prestasjoner. Da ytelsene i stigende grad ble rettet mot ”topp” og ”bunn” rommet støtteordningene i første halvdel av 1990-tallet hele 22 ulike stipend- og avskrivningsordninger, en rekke særrettigheter og tre ulike rentesatser.<sup>370</sup> Med innføring av prosentstipendmodellen var det mer generelle borteboerkriteriet fortsatte en dominant stipendutløser, men inn i 1990-årene ble midlene flyttet i retning av insentivordningene.<sup>371</sup> Hovedprinsippene bak prosentstipendmodellen er alt skissert, og i det følgende skal vi se nærmere på de mest sentrale særordningene og de generelle subsidierings- og støttevilkårene.

## Hovedfags- og turbostipend

Med skjerpingen av investerings- og effektivitetsmålene ble støtten gjort beroende av faglige prestasjoner. Dette var initiert av Høyrreregjeringen i 1983 og iverksatt under de påfølgende Willoch-regjeringene (1983-1986) med innknappinger, differensieringer, og beregningstekniske effektiviseringer. Økt prioritering av økonomisk og teknologisk orienterte studier og stigende omfanget av *privat* næringslivsstipendiering var markerte trekk i 1980-tallet. Selskaper og organisasjoner investerte slik i kunnskapskapital og sikret seg teknisk- økonomisk kompetanse.<sup>372</sup>

<sup>369</sup> St. meld., 1983-84: 12, op. cit., s 5.

<sup>370</sup> Rotevatn, *Til tjeneste*, op. cit., s 168.

<sup>371</sup> *NOU*, 1992: 33, s 16 f.

<sup>372</sup> Innst. S., 1983-84: 322, op. cit., s 7.

Da det borgerlige styret gikk av i 1986 introduserte Arbeiderpartiregjeringen prinsippet om avskrivning av lån etter avlagt eksamen – *hovedfagsavskrivning*.<sup>373</sup> Hernesutvalget foreslo i 1988 50 prosent avskrivning ved avlagt eksamen for alle med studier over 4,5 år / cand. mag. nivået. Det første året (1988) ble avskrivningsordningen rettet direkte mot filologiske studium og fag med særlige rekrutterings- og gjennomstrømningsproblemer med 25.000 kroner per kandidat. Mekanismen ble en grunnsøyle i støttetildelingen med utvidelser til alle høyere studier. Fra 1991 ble det gitt 44.900 kroner for studier på 13 semestre eller lenger normert studietid.<sup>374</sup> Da ble også et premieringsstipend for gjennomføring innen normert tid innført - ”*turbostipendet*”.<sup>375</sup>

Den statlige påskjøningen etter avsluttet utdanning på normert tid gav for 1993-94 en stipendbonus på nesten 65.000 kroner (13 semester).<sup>376</sup> Ordningene ansporte til innsats og var fundert i prinsippet om sjanselighet. Det var likevel et *billig* tiltak da utgiftene til hovedfagsavskrivningen var for 1992 beregnet til 100 millioner kroner av totalt 2 milliarder stipendkroner.<sup>377</sup> Det var nettopp differensieringenes klare fortrinn at de ikke krevde kostbare endringer i det generelle støttenivået – de gav snarere rom for kutt. Studenten fikk skylde seg selv om gevinsten uteble.

Arbeiderpartiregjeringen varslet i en melding fra 1993-94 at den, til tross for at kravet om økt effektivitet kunne gå ut over målet om en sosial finansiering, ville benytte enda sterkere virkemidler til økt gjennomstrømning. Støtte burde kuttes ved maksimalt 1 års forsinkelse – og da med *omgjøring av stipend til lån*.<sup>378</sup> Arbeiderpartiet hadde dermed i regjeringsposisjon på vei inn i 1990-tallet ristet av seg sine fordelingspolitiske betenkeligheter til fordel for krav om effektiv kandidatproduksjon. Som mindretallsregjering måtte partiet forholde seg til stortingsflertallet og de borgerlige initiert støtteprinsippene på utdanningsfinansieringssiden. Utdanningsstøtte ble i økende grad en statlig innsatsfaktor. Overskudd i utdanningsrekrutteringen og statsfinansiell bekymringer dreide oppmerksomheten mot flaskehalser i utdanningssystemet. Arbeiderpartiregjeringen strakk seg langt i retning av Høyres tradisjonelle drøm – begrensninger, sjanselighet, anspennelse og premiering. Tesen om at brede og omforente velferdsordninger er en overskuddsløsning synes relevant.

<sup>373</sup> St. meld., 1986-87: 19, *Tillegg til St. meld. nr. 66 (1984-85), Om høyere utdanning*, s 21.

<sup>374</sup> *NOU, 1992: 33*, s 22 f.

<sup>375</sup> St. meld., 1993-94: 14, op. cit., s 36.

<sup>376</sup> Rotevatn, *Til tjeneste*, s 224.

<sup>377</sup> *NOU, 1992: 33*, s 22.

<sup>378</sup> St. meld., 1993-94: 14, op. cit., s 7 f, 15-18.

## Privilegerte fag i utlandet

Oppmuntringsstipendiering forbeholdt fag som var ventet å gi særlig økonomisk gevinst og nasjonal konkurransekraft ble introdusert. Høyre regjeringen hadde i 1983 ønsket en ”fleksibel stipendiering” for å stimulere markedsorienterte fag. Det var et næringspolitisk virkemiddel til å skape større lønnsomhet og vekst.<sup>379</sup> Spesielt på den teknologiske sektoren var det udekkede behov. Tilleggsstipend til utvalgte utlandsstudier ville gi regningssvarende styringen av rekrutteringen og begrensning i utgiftene.<sup>380</sup>

Etter at bølgen av norske utenlandsstudenter fra 1950-tallets reguleringslinje hadde lagt seg, hadde antallet utenlandsstudenter ligget på 3 – 4000-tallet de neste tiårene. Det skjedde i flukt med satsninger i ”bredden”, en bedret innenlandsk studiefinansiering og utbygging av innenlandske utdanningsinstitusjoner. I 1980- 81 var det 4.700 norske utenlandsstudenter, men i siste halvdel av tiåret tok antall utenlandsstudenter av. For 1992-93 var omlag 8.400 studenter i utlandet, og for 2000-01 var tallet nesten doblet til 16.000.<sup>381</sup>

Stadig mer av utenlandsstøtten gikk som stipend – på tvers av en generell støtte- og stipenddepresjon.<sup>382</sup> For 1984-85 gikk knapt 35 prosent av utenlandsstøtten til høyere utdanning som stipend.<sup>383</sup> To år senere gikk 42 prosent som stipend. Satsningen ble styrket ytterligere under Arbeiderpartistyret og 59 prosent av drøyt 1,6 milliarder støtte kroner gikk som stipend for 2000-01.<sup>384</sup> Utenlandsstøtten overgikk med nesten 300 millioner kroner all støtte tildelt under aldersskillet for behovsprøving etter foreldreøkonomi. Der var antallet støttemottakere mellom 3- 4 ganger så stort, mens støttetilgangen stadig ble begrenset.<sup>385</sup>

Insentivstyringen gav dermed en sterk forskyvning av støttemidler mellom studentgrupper inn i 1990-årene. Studenter i merkantil utdanning mottok et ”vesentlig høyere stipend enn andre grupper”.<sup>386</sup> Sammen med tekniske fag dominerte de tildelingen. Bare for 2002 hadde antallet

<sup>379</sup> St. meld., 1983-84: 12, op, cit., s 20, 23.

<sup>380</sup> Ibid., s 11 f, 58 ff.

<sup>381</sup> Statens lånekasse for utdanning, tabell ”Utviklingen i antall norske studenter i utlandet”, i *lanekassen.no*, <http://www.lanekassen.no/stat/Utlandsstatistikk/index.htm>, udatert, lesedato 14. juli, 2002.

<sup>382</sup> Statens lånekasse for utdanning, *Årsrapport 1987*, s 3. I følge amn. til tabell ”Høyere utdanning” steg andelen stipendstøtten til denne gruppen fra 22 til 31 prosent av all stipendiering til høyere utdanning i årene 1982-85.

<sup>383</sup> Statens lånekasse for utdanning, *Årsrapport med rekneskap for 1985 (undervisningsåret 1984-85)*, tabell 7, side 27.

<sup>384</sup> Statens lånekasse for utdanning, tabell ”Tildeling av støttemidler til norske studenter i utlandet – historiske tall”, *lanekassen.no*, <http://www.lanekassen.no/stat/Utlandsstatistikk/Gradsstud/t20-ny.htm>, udatert, lesedato 9. september 2002. Mine prosentueringer.

<sup>385</sup> Våge, Ingrid, v. Statens lånekasse for utdanning, Budsjett- og utredningsgruppen, *u-alder.xls* (elektronisk regneark), 25. oktober 2002. E-postvedlegg etter forespørsel.

<sup>386</sup> *NOU, 1992: 33*, s 17.



utenlandsstudenter i slike fag økt med rundt 15 prosent sammenlignet med året før, mens rekruttering til støttekvalifisert utdanning generelt hadde flatet ut.<sup>387</sup>

For studieåret 2002-2003 kunne det for enkelte studier gis maksimalt 208.440 kroner i støtte (utdanningsstøtte, skoleavgifter og reiser) hvorav *77 prosent ble subsidiert*.<sup>388</sup>

Arbeiderpartiregneringen ville gå lenger og varslet i en stortingsmelding for 2000-2001 (Kvalitetsreformen) at skolegebyr i utlandet burde dekkes med opptil 50.000 kroner. For nærmere akkrediterte fag kunne det gis om lag 53.000 kroner som faste stipendtillegg. Sammen med en konvertering av lån ved studiegjennomføring ville det innebære at inntil *87,5 prosent* av utgiftene (gebyrstipend og kostnadsnorm) kunne subsidieres.<sup>389</sup>

Den departementale styringen av støtten minnet (med unntak av behovsprøving) om reguleringslinjen fra 1950-tallet. Prioriteringen av utenlandsstipendieringen speilet økt vekt på spesialkompetanse, på den nasjonale stillingen i et internasjonalt marked, og vilje til å styre rekrutteringen gjennom premiering. Dette hadde lenge vært Høyres sak og insentivstyring ble igangsatt og videreført av de borgerlig regjeringene på 1980-tallet. Det var bred konsensus rundt strategien for den ble kraftig styrket under de påfølgende Arbeiderpartistyrene.

## Utdanning til salgs

Effektiviseringene, formingen av utdanningsmarkedet utover 1990-tallet med Norgesnett og insentivmidler, betød økende kommersialisering av utdanningstjenestene. Utdanningssøkeren kom i en dobbeltrolle som kunde og produsent. Som *kunde* skulle han/hun utøve forbrukermakt og flytte seg fritt i utdanningsmarkedet slik at produsentene/utdanningsinstitusjonene suksessivt utviklet sine fagtilbud – til beste for nasjonen. Studier framstod dermed også mer som personlig investering. Med synkende støtte og økt premiering steg risikoen. Som *produsent* måtte studenten levere varene mer effektivt for at støttevilkårene (rente- og gjeldsbelastning, begrensninger i støttetid, stipendiering, premieringer) ikke skulle bli mindre gunstige.

<sup>387</sup> Statens lånekasse for utdanning, tabell "Elever og studenter i utlandet – undervisningsåret 2000 – 2001", [lanekassen.no, http://www.lanekassen.no/stat/Utlandsstatistikk/utlstat\\_tekst.htm](http://www.lanekassen.no/stat/Utlandsstatistikk/utlstat_tekst.htm), udatert, lesedato 5. juni 2002.

<sup>388</sup> Statens lånekasse for utdanning, "Utdanning i utlandet 2002-2003", [lanekassen.no, http://www.lanekassen.no/utland/frame.htm](http://www.lanekassen.no/utland/frame.htm), samt "Hvor mye kan du få i støtte", [http://www.lanekassen.no/utland/hvor\\_mye\\_kan\\_du\\_fa/hvormye.htm](http://www.lanekassen.no/utland/hvor_mye_kan_du_fa/hvormye.htm)., udaterte, lest 12. desember 2002.

<sup>389</sup> St. meld., 2000-01: 27, *Gjør din plikt – krev din rett*, <http://www.odin.dep.no/ufd/norsk/publ/stmeld/014001-040004/index-hov012-b-n-a.html>, kap. 12.3.3. Beregnet ut fra at gebyrstipendet i følge utvalget ikke skulle omfattes av konverteringen av lån til stipend ved avlagte eksamen, og at kostnadsnormen skulle være lik som for studenter innenlands - 8000 kr. per måned.

Utdanningsinstitusjonenes samvirke med næringslivet ble framover tettere på 1980- og 1990-tallet. Kirke- og undervisningskomiteen meldte om økende næringslivsstipendiering tidlig på 1980-tallet.<sup>390</sup> Utdanningsinstitusjonene tok gjennom det neste tiåret for alvor til å reklamere for sine tjenester for å profilere seg i markedet. Økt samvirke mellom forskningsinstitutter, private bedrifter og organisasjoner i nye forskningsparker og karrieresenter ble promotert i riksdekkende annonsebilag under overskriftene ”Forskning og kommersialisering hånd i hånd”, og ”Møteplass mellom studenter og næringsliv”.<sup>391</sup>

Søkerpress og adgangsbegrensninger skapte et marked for private skoler som spesialiserte seg på forbedring av vitnemål og en sterk vekst i private institusjoner med vekt på økonomiske og teknologisk fag (f.eks. Bjørknes, Handelshøyskolen BI) som medførte studiegebyrer og mobilisering av private midler. I 1993 varslet Arbeiderpartiregjeringen like kriterier for statstilskudd og utdanningsstøtte gjennom Lånekassen, inkludert støtte og stipend til skolepenger.<sup>392</sup> Inkludering av de private institusjonene, og harmonisering av konkurransebetingelsen kunne ventelig gi økt konkurranse innen Norgesnett og en styrket næringskultur.

Fri informasjon måtte til for at konkurransen skulle fungere. Studentevaluering innen Norgesnett ble fra slutten av 1990-tallet iverksatt i privat regi. Databaser med rangering av studiene ble bredt distribuert gjennom riksdekkende avisbilag og på nettet.<sup>393</sup> Premieringen av institusjonene for økt studieprogresjon ble iverksatt over i 1990-tallet for å øke studieprogresjonen.<sup>394</sup> En felles lov om universiteter og høyskoler fra 1996 (igjen tilpasset i 2002) befestet nettverksstyringen og akkrediterings- og evalueringssystemet, som ledd i planen om å øke konkurransen mellom institusjonene på utdanningsmarkedet gjennom resultatbaserte bevilgninger.<sup>395</sup>

Ikke minst var stimulering av utenlandsstudier viktig for å åpne Norgesnett for konkurranse. Det skulle gi nødtørftig kvalitetsheving. Lånekassen kunne i årsrapporten for 2000 melde om en sterk nasjonal og internasjonal konkurranse om studentene. Agenter og kontorer kjempet om en del av de statlige subsidieringene, som i særlig og økende grad ble lagt til departementsakkrediterte og

<sup>390</sup> Innst. S., 1983-84: 322, op. cit., s 7.

<sup>391</sup> ”Studér i Bergen”, annonsebilag, *Aftenposten*, 20. mars 2002, s 8, 10, 12.

<sup>392</sup> St. meld., 1993-94: 14, op. cit., s 9.

<sup>393</sup> *Stud.mag. Den STORE studieguiden*, mars 2002 samt *stud.mag.2002*, <http://www.studmag.no/>, udatert, lest 14. januar 2003. Første gang utgitt 1998. Forestått av Norsk Gallup, Norsk institutt for studier av forskning og utdanning (NIFU) på oppdrag fra *Aftenposten*, *Adresseavisen*, *Bergens Tidene* og *Stavanger Aftenblad*.

<sup>394</sup> St. prp., 1995-96: 67, *Om regulering av opptaket til studium ved universiteta studieåret 1996-97*, <http://www.odin.dep.no/ufd/norsk/publ/stprp/014005-030002/index-dok000-b-n-a.html#11>, kap. 2.2.

<sup>395</sup> Ot. prp., 2001-02: 40, *Om lov om endringer i lov 12. mai 1995 nr. 22 om universiteter og høyskoler og lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell*, <http://odin.dep.no/ufd/norsk/publ/otprp/045001-050002/index-ved001-b-n-a.html>.

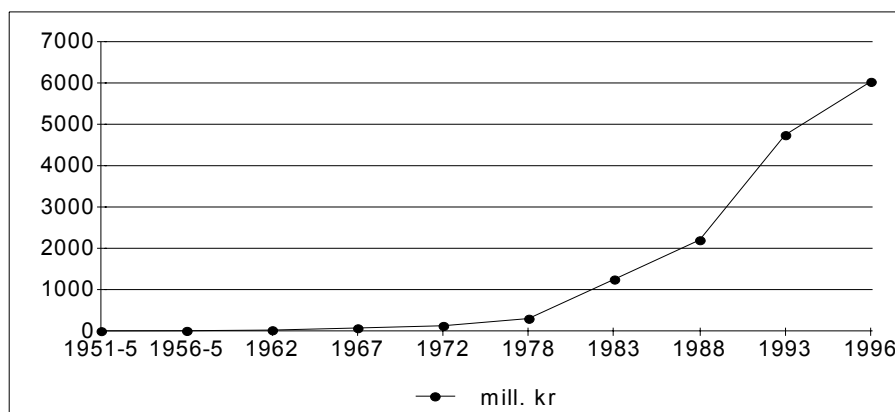
næringsrettede studier. Lærestedene under gebyrstipendordningen markedsførte stadig mer aktivt sine tjenester. Den statlige styringen gjennom en omfattende og selektiv subsidiering gav i følge Lånecassen store effekter i valg av fag, land og læresteder.<sup>396</sup>

Statens oppgave ble utover 1990-tallet å hjelpe til å bygge opp et integrert, effektivt og selvregulerende utdanningsmarked. Studentmobilitet og harmoniseringer var nødvendig for å fremme ressursutnyttelsen og konkurransen. Hvilke grupper som fikk støtte og hvordan utdanningsstøtte ble ytt skulle tjene dette formålet.

## Gjeldskrise

Til tross for lavere støttenormer steg gjennomsnittlig gjeld etter utdanning fra 1987 til 1996 med 34.000 kroner (i faste 1996-kroner).<sup>397</sup> Som følge av lavere markedsrente stagnerte veksten i gjennomsnittsgjelden for 1997. Den sank for 1997 til 1999, før stigningen fortsatte.<sup>398</sup> Tiåret var under ett var preget av gjeldsvekst. Det ble fulgt av et kraftig stigende tilbakebetalingsvolum gjennom 1980- og inn i 1990-årene (diagram 12).

Diagram 12. Renter, avdrag og gebyrer - samlet tilbakebetaling i millioner kroner. 1951-1996.



Anm: Merk noe skiftende tidsintervaller i diagrammet.

Kilder: St. meld., 1972-73: 86, op. cit., s 27 med tabell 1.

Rotevatn, *Til tjeneste*, s 296-297 med tabellene "Hovedtall fra 1972 til 1990" og "Hovedtall for virksomheten i 90-årene". Statens lånekasse for utdanning, *Årsrapport 1996*, s 4 med tabell "Hovedtall for dei siste tre åra".

Med tilstramninger i tilbakebetalingsvilkårene steg andelen *renter og gebyrer* at tilbakebetalingen meget sterkt, mens avdragsdelen sank markert. Mot slutten av 1980-årene utgjorde nedbetalingene

<sup>396</sup> Statens lånekasse for utdanning, *Årsrapport 2000*, <http://www.lanekassen.no/omlanekassen/rapport-2000.pdf>, s 43 f.

<sup>397</sup> Statens lånekasse for utdanning, *Årsrapport 1996*, s 11.

<sup>398</sup> Statens lånekasse for utdanning, *Årsrapport 2000*, s 29. Det er rimelig at også økende stipendiering (og fortsatt lav kostnadsnorm) og kan ha medvirket til lavere snittgjeld gjennom siste halvdel av 1990-årene.

kun ¼ av innbetalingene. Tilbakebetalingsdelen steg gradvis gjennom 1990-tallet som følge nedgang i (markeds-) renten til de siste par årene av 1990-tallet (diagramvedlegg 13).

Veksten i ikke-innfridde fordringer og *inkasso* steg dramatisk. Ved årsskiftet 1993-94 var anslaget for tapsutsatte fordringer på 2,9 milliarder kroner. 1,7 milliarder kroner var ansett som tapt.

Gruppen som fikk støtte på bakgrunn av behovskriterier ved trang familieøkonomi var overrepresentert. Disse var i stadig økende grad presset over på lån. Nesten 70 prosent av kundene i inkassoregisteret hadde kun videregående utdanning.<sup>399</sup> Ved utgangen av 1995 var det i alt 61000 inkassokunder.<sup>400</sup> Antallet betalingsutsettelse steg samlet til 91421 fram til 1996.<sup>401</sup>

Gjennomsnittlig gjeld for videregående utdanning toppet seg i 1994, og for høyere utdanning i 1996.<sup>402</sup> Da var rundt 10 prosent av kundene var til inkasso med 4 milliarder kroner.<sup>403</sup>

Skjerpede betalingsbetingelser og utbredt gjeldskrise utløste ingen generelle velferdsmotiverte tiltak. Krisen ble fulgt av en *intensivert innkreving og tiltak for å hindre misbruk og mislighold*. I 1995 ble det åpnet for sammenkopling av offentlige register for å samt lette innkrevingen. Kontroll av søkerens bostatus, forsørgerbyrde, kontoopplysninger, pantsettelse, formue, inntekts- og ansettelsesforhold ble intensivert.<sup>404</sup> Man fikk presset avskrivningen av usikre krav ned fra 7,8- til 1,3 millioner kroner dette året (av totalt 333,7 millioner kroner avskrevet – i hovedsak som premieringsavskrivninger).<sup>405</sup> Fra 1996 ble et samarbeid med Statens Innkrevingsentral innledet. Tallet på tilbakebetalende kunder i Lånekassen sank, da 15.600 kunder var overført til permanent innkreving.<sup>406</sup> En lovendring medførte at Lånekassen kunne forestå gjeldsforhandlinger etter gjeldsordningsloven. Institusjonens bankrolle ble utvidet fra 2002 da adgangen til forhandlinger ble utvidet med en utenrettslig gjeldsordning.<sup>407</sup>

<sup>399</sup> Statens lånekasse for utdanning, *Årsrapport 1994*, s 1, 19 f.

<sup>400</sup> Statens lånekasse for utdanning, "Tabellvedlegg til årsrapport 1995", *Notater om studiefinansiering*, tabell 20, s 17. Mangler årgang/nr.

<sup>401</sup> Statens lånekasse for utdanning, tabell "Betalingslettelse og rentefritak", *lanekassen.no*, <http://www.lanekassen.no/stat/Statistikk/Tilbakebetaling/betlrntf.htm>, udatert, lesedato 6. desember 2002.

<sup>402</sup> Statens lånekasse for utdanning, tabell "Gjennomsnittsgjeld ved avsluttet utdanning i 2000 – kroner", *lanekassen.no*, <http://www.lanekassen.no/stat/Tilbakebetaling/T13c.htm>, udatert, lesedato 3. august 2002 samt "Gjennomsnittsgjeld ved avsluttet utdanning i 2001-kroner", *lanekassen.no*, [http://www.lanekassen.no/stat/Tilbakebetaling/Gj-avsl-gj-snitt\\_T14c-01.htm](http://www.lanekassen.no/stat/Tilbakebetaling/Gj-avsl-gj-snitt_T14c-01.htm), udatert, lesedato 13 desember 2002.

<sup>403</sup> Statens lånekasse for utdanning, *Årsrapport 1996*, s 16 samt tabell 1, s 4. Min prosentuering.

<sup>404</sup> Rotevatn, *Til tjeneste*, s 235 samt Statens lånekasse for utdanning, *Årsrapport 1996*, s 22 ff.

<sup>405</sup> Statens lånekasse for utdanning, *Årsrapport 1995*, tabell "Ettergjevings- og avskrivningsordninger", s 13.

<sup>406</sup> Statens lånekasse for utdanning, *Årsrapport 1996*, s 16 samt tabell 1, s 4.

<sup>407</sup> Innst. O., 2000-01: 42, *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om lov om endring i lov 26. april 1985 nr. 21 om utdanningsstøtte til elever og studenter*, <http://www.stortinget.no/inno/inno-200001-042.html> samt Besl. O. 2000-01: 60, *Lov om endring i lov 26. april 1985 nr. 21 om utdanningsstøtte til elever og studenter*, <http://www.stortinget.no/beso/beso-200001-060.html>.

For å sammenfatte var innskjerpingene sterke på tilbakebetalingssiden. Søkeren skulle betale lånet til markedspris. Den generelle rentevæksten ble fulgt av store gjeldsproblemer. Det ble møtt med en intensivert inndrivingen av gjeld. Det grodde fram en sterk begrensings- og kontrollkultur i Lånekassen for ytterligere å kutte statlige utgifter og hindre uttidig støtteutnyttelse.

## Trangsløsninger

Problemene på tilbakebetalingssiden ble fra 1989 møtt med adgang til *inntektsbasert tilbakebetaling* (INTB). Opp til 6 prosent av inntekten kunne gå til innbetaling, men staten tok ikke på seg noe av ansvaret og risikoen for nedbetalingen da restgjelden ble skjøvet fram i tid og rentebelastet. Denne treffsikre knipetaksløsningen hadde rimeligvis en høy gjennomstrømming. Utnyttelsen av ordningen sank raskt og muligheten for inntektsbasert tilbakebetaling ble dessuten strammet kraftig til alt fra 1991. Antallet søkere steg mens fallet i antallet innvilgede søknader var stort.<sup>408</sup> Til tross økende gjeldskrise sank dermed antallet INTB- mottakere. Utsatte betalingsbeløp sank fra 148- til 73 millioner kroner fra 1990 til 1996.<sup>409</sup> For 1998 benyttet knapt 2500 kunder ordningen og 18 millioner kroner var utsatt.<sup>410</sup>

Det gjorde seg gjeldende en sterk og rask vekst i statens utgifter til *avskrivninger* fra slutten av 1980-tallet (diagramvedlegg 14). Veksten var en effekt av at *rentefritaket* i utdanningstiden ble regnet inn i avskrivningene, og at disse automatisk økte i takt med skjerpningene i tilbakebetalingsvilkårene. Avskrivningsveksten speilet dermed i stor grad at subsidieringen av utlånet sank. Oppsvinget i kundemassen med betalingsproblemer som kvalifiserte til betalingsutsettelse og til dels rentefritak ble påskyndet med økte innbetalingsterminer. Endelig bidro spesielt turbo- og hovedfagsstipend, og i nesten ubetydelig grad tap av usikre krav, til å skru avskrivningsutgiftene opp.<sup>411</sup> Dette var også et uttrykk for at støtten generelt ble strammet inn, og i stigende grad differensiert.

Utdanningsstøtten ble altså i økende grad en delfinansiering gjennom 1980-og 1990-tallet. Midlene ble i økende grad rettet mot ”toppen” og i noen grad mot ”bunnen” gjennom en ikke-subsidiert og stadig mer ekskluderende inntektsbasert tilbakebetaling og en langt mer omfattende stipendpremiering.

<sup>408</sup> NOU, 1992: 33, s 19, 25 f samt tabell 3.6.

<sup>409</sup> Statens lånekasse for utdanning, *Årsrapport 1996*, s 14 og *Årsrapport 1993*, s 14.

<sup>410</sup> Statens lånekasse for utdanning, *Årsrapport 2000*, s 33.

<sup>411</sup> Statens lånekasse for utdanning, *Årsrapport 1996*, s 13. For 1995 ble 1,3 millioner kroner i avskrevet som usikre krav. 160 millioner kroner gikk til avskrivninger av lange studier. Resten av i alt 333,7 millioner gikk i det vesentlige til sykdom/dødsfall/finnmarksavskrivninger.

## Kundeflukt og alternativ finansiering

Antallet ekstraordinære innbetalinger steg drastisk. Lånekassen meldte i årsrapporten for 1993 at markedsrenten var i ferd med å synke mens innlånsrente forble høyere enn statens vilkår på lånemarkedet.<sup>412</sup> Rentevilkårene var bedre i ordinære banker og den økende rentestøtte gav et kunstig høyt uttrykk for subsidiering.<sup>413</sup> Fra Lånekassehold ble utviklingen i denne tiden preget av ”*alminnelig kundeflukt*”. Kunder som hadde tilgang til private midler innfridde eller flytte lånet.<sup>414</sup>

For 1989 hadde drøyt 10.000 kunder betalte inn i underkant av 190 millioner kroner ekstra. Antallet ekstrabetalende kunder var sjudoblet for 1996. Det utgjorde 2.3 milliarder kroner (38 prosent) av drøyt 6 milliarder av alle innbetalte kroner.<sup>415</sup> 25.500 av disse kundene hadde da helt *innfridde* sine lån med 1,3 milliarder kroner. Lånekassens granskninger viste at skjerpelsen av betalingsvilkårene var årsak til flukten. Refinansiering i private banker var gunstigere enn gjeld i Lånekassen. Videre ble *private midler* fra arbeid og spart utdanningsstøtte, samt arv og gaver fra familie ble brukt til avviklingen av låneforhold.<sup>416</sup> Det antyder et stigende innslag av spekulasjon i støtteopptaket for grupper med tilgjengelige midler. Antallet ekstraordinære innbetalinger nådde 93.500 for 2000, selv om beløpet og antall innfrielser hadde avtatt noe siden 1996.<sup>417</sup>

Den gjennomsnittlige tildelte utdanningsstøtten per utdannings søker sank voldsomt gjennom 1980-årene (diagramvedlegg 10). I økende grad vendte utdannings søkerne seg til det private bankvesenet, til familiens private midler og til lønnsarbeid. *Deltidsarbeidet* blant de utdannings søkende steg.<sup>418</sup> I 1978 (samtidig som rentebegrensningene for alvor ble iverksatt og stipendandelene sank) hadde andelen studenter i arbeidet utenom ferier økt til 40 prosent – med et snitt på 15 timer uken.<sup>419</sup> Ved Universitetet i Oslo arbeidet halvparten av studentene rundt midten av 1980- og 1990-tallet. Antallet arbeidstimer i uken var høyest i 1980-årene (20 timer), men hjemmeboerfrekvensen og vekslings mellom studier og jobb så ut til å stige utover 1990-tallet.<sup>420</sup> Om lag 86 prosent av de registrerte

<sup>412</sup> Grunnet et system med rentefastsettelse etter obligasjonsrenten året før opplåning og 5 års bindingstid.

<sup>413</sup> Statens lånekasse for utdanning, *Årsrapport 1993*, s 1 f, 17. I følge Lånekassens styre.

<sup>414</sup> Rotevatn, *Til tjeneste*, s 170.

<sup>415</sup> Statens lånekasse for utdanning, *Årsrapport 1996*, tabell 1, s 4 og *Årsrapport 1994*, s 21. Antallet kunder som betalte inn ekstraordinært for 1996 var 73.428.

<sup>416</sup> Statens lånekasse for utdanning, ”Hvem innfrir lånene sine før tiden? – hvorfor og hvordan?”, i *Notater om studiefinansiering*, nr 5 – 97, 9. årgang, s 4, 21-32.

<sup>417</sup> Statens lånekasse for utdanning, *Årsrapport 2000*, s 34. Trolig pga. innføring av ny markedsjustert rentemekanisme og generelt lavere rente i løpet av siste halvdel av 1990-årene.

<sup>418</sup> Innst. S., 1983-84: 322, op. cit., s 7.

<sup>419</sup> St. meld., 1983-84: 12, op. cit., s 22.

<sup>420</sup> Berg, op. cit., s 106-109.

studentene ved universitet og høyskoler arbeidet minst 100 timer i løpet av 2001.<sup>421</sup> *Private banker* utviklet i løpet av 1990-tallet tjenester rettet mot de utdanningsøkende. De tilbød tilleggsån og regulære utdanningsån med gratis årsgebyr og bruk av bankkort. Studentorganisasjoner involverte seg i fremforhandling av avtaler.<sup>422</sup>

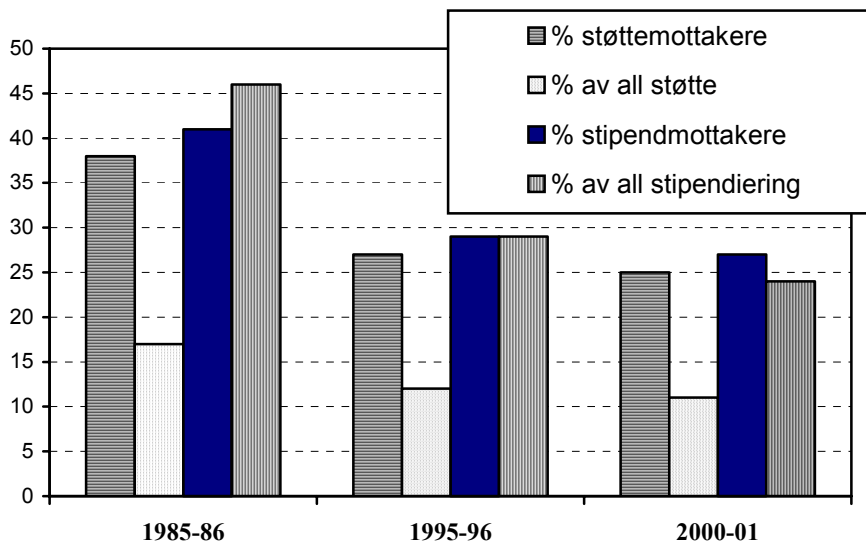
Oppsummerende dempet altså harde støttevilkår støtteetterspørselen, mobiliserte private midler og forårsaket en kundeflukt fra Lånekassen. Det private investeringsaspektet ble styrket.

Utdanningsøkende med privat kapital bak seg kunne videre hente ut stipend og rentestøtte - uten å bidra med tilbakebetalingsinntekter. Søkere med store støttebehov ble påført ugunstig gjeld, og subsidierte således mer kredittverdige kunder og samfunnslag.

## Elevstøtte ved behov viker

En stor gruppe av elevene var presset ut av den behovsprøvde stipendordningen i løpet av 1970-årene og over på låne. Vedvarte utviklingen gjennom 1980- og 1990-tallet? Av diagram 17 under ser vi at andelen støttemottakere og tildelt støtte til gruppen under aldersskillet for prøving etter foreldreøkonomi falt som del av støttetildelingen i perioden 1985-86 til 2000-2001. Tilsvarende sank andelen stipendmottakere og tildelt stipend radikalt.

*Diagram 17.* Støttetildelig under grensen for prøving mot forsørgerøkonomi (inkludert fast "minstestipend" for borteboere) i prosent av all utdanningsstøtte. 1985 – 2001.



Kilde: Våge, Ingrid, v. Statens lånekasse for utdanning, Budsjett- og utredningsgruppen, *u-alder.xls* (elektronisk regneark), 25. oktober 2002. E-postvedlegg etter forespørsel.

<sup>421</sup> Statistisk sentralbyrå, "Tre av fire jobbar 100 timar eller meir årleg", *ssb.no*, <http://www.ssb.no/emner/02/01/fobsysut/>, 16. januar 2003.

<sup>422</sup> Christiania Bank og Kredittkasse ASA, "Kjære SiO-studnet!" vedlegg til Universitetet i Oslo, *Innkalling til fotografering og utlevering av studiekort*, 5. april 2002.

Fram til 1987-88 var aldersgrensen for behovsprøving mot foreldreøkonomi satt til 20 år. Aldersgrensen ble så senket til 19 år i videregående og 18 år i høyere utdanning.<sup>423</sup> Søkergruppen under behovsprøving ble slik snevret inn. Flere gikk inn under ordinær utdanningsstøtte og lån. Stadig mer ansvar og risiko ble flyttet over på de yngre utdanningssøkere. Av diagram 17 ser vi at den relative nedgangen fortsatte for gruppen under prøvingsgrensen gjennom 1990-tallet.

All elevstøtte hadde vært prøvd mot foreldreøkonomi fram til den borgerlige regjeringen (H, KrF, Sp) innførte et *fast* ”minstestipend” for borteboere fra 1985-86 – uavhengig av foreldreinntekt. Økningen i minstestipendet var sterkere enn veksten i støttenormen. Det gav nesten 27.000 kroner for støtteåret 1992-93.<sup>424</sup> Ytelsene til elevgruppen under grensen for prøving etter foreldreøkonomi ble slik flyttet bort fra elevgruppen med svak foreldreøkonomi. For 1994-95 gikk *kun* 44 prosent av stipendmidlene under skillet for prøving som behovsstipend. Gjennomsnittlig behovsstipend var knapt 10.500 kroner. Snittet for ”minstestipendet” nådde nesten 29.000 kroner og gikk til omlag 1/3 av stipendmottakerne (drøyt 19.000 elever).<sup>425</sup>

Den fundamentale omprioriteringen av midler til et ”minstestipend” ble innført under den borgerlige koalisjons og flertallsregjeringen. Den kan betraktes som en fortsettelse av den borgerlige handelen rundt distriktkriterier og avvik fra omfordeling til fordel for ordninger som omfattet bredere lag av befolkningen (i tråd med mobiliseringsteorien). Linjen ble videreført av Arbeiderpartiregjeringen inn i 1990-tallet i samarbeid med Kristelig Folkeparti (og dels Senterpartiet). Disse vektla at elevene var *foreldrenes* økonomiske ansvar og ville prioritere minstestipendet. Fridd fra hensynet til borgerlig samarbeid lanserte Høyre, som Fremskrittspartiet, forslag til innsparinger, strengere prøving og premieringer også for elever. Høyre ville at de som fortsatte i høyere utdanning, av minst 3 års varighet og ved bestått studie, skulle få avskrevet elevgjelden. Fremskrittspartiet ivret for å senke aldersgrensen ytterligere til 18 år. Støttetiden burde reduseres med ett år (inntil 3 år). Kun borteboende burde få støtte. Bare Sosialistisk Venstreparti (og subsidiert for Senterpartiet) ønsket utjevning av økonomiske ulikheter og en utvidet og behovsprøvd fullstipendiering.<sup>426</sup>

<sup>423</sup> Rotevatn, *Til tjeneste*, s 121.

<sup>424</sup> Statens Lånekasse for utdanning, *Årsrapport 1993*, s 5 f.

<sup>425</sup> NOU, 1996: 13, <http://odin2.dep.no/bfd/norsk/publ/utredninger/NOU/004005-020008/index-hov010-n-n-a.html>, kap. 10.3. Min prosenttuering.

<sup>426</sup> Innst. S., 1993-94: 101, op. cit., kap. 5 (Under punktet ”Støttesystemet for søkere under aldersskillet”).



At aldersgrensen for ordinære lån ble flyttet nedover, mens mindre av støtten gikk etter behovskriterier, ble fulgt av store betalingsproblemer for yngre låntakere.<sup>427</sup> Det ble av diverse utvalg gjennom 1990-tallet påpekt at låneopptak for elever ikke var bra. Forslaget om *Reform 94* (lovfestet rett/plikt til videregående opplæring for 16- til 19-åringer) skjerpet dette hensynet og ulike fullstipendieringsmodeller ble lansert.<sup>428</sup> Flertallet i *Aamodtutvalget* (1999) mente at det burde gis rundt 1100 kroner i måneden til hjemmeboere og om lag 3200 kroner per måned for borteboere i *faste* ytelser.<sup>429</sup> De foreslåtte stipendytelsene lå på nivå med maksimalt behovsprøvd stipend. Forslaget ville gi en sterk økning i den statlige subsidieringen, men de ekstra midlene ville rettes mot de høyere inntektslag. Det innebar dessuten en sterk støttenedgang for de med svakest hjemmeøkonomi.<sup>430</sup> En slik ordning ville fjerne de svekkede redskapene for jevnere sosial rekruttering og økonomisk redistribusjon.

I sum var sosial rekruttering og omfordeling ikke politisk prioritert. Støttetilgangen og stipendieringen til elevgruppen sank sterkt i relasjon til den alminnelige støtteutviklingen. Oppmerksomheten var rettet mot høyere utdanning. Her måtte det stimuleres for å holde rekrutteringen oppe, i motsetning til innen den ”obligatoriske” videregående utdanningen. Det er ikke urimelig at Reform 94 og lovtestet rett til videregående utdanning dempet det statlige investeringsmotivet. Et fast ”minstestipend” ved borteboing kom videre til å dominere tildelingen på bekostning av gruppen elever med svak hjemmeøkonomi. Den siste gruppen ble i økende grad ført over på lån. Elevstøtten tenderte dermed mot et ”omvendt skatteprinsipp”, siden elever og familier med bedre råd tjente på det faste borteboerstipendet. I denne forstand var det en ordning som kunne appellere til bredere velgergrupper og underlette parlamentarisk konsensus.

Den borgerlige regjeringen var den bevegende kraft bak minstestipendet, men støttesituasjonen ble ikke vesentlig endret gjennom 1990-tallet under Arbeiderpartiregjeringen. Også den støttet seg på ”sentrum” og distriktskriterier. Med Høyre i opposisjon ble partiets krav om begrensning og premiering også på elevsiden sterkere artikulert - med støtte fra Fremskrittspartiet. Derfor ville det

<sup>427</sup> Statens lånekasse for utdanning, ”Videreutviklingen av støttesystemet”, *Notater om studiefinansiering*, Nr. 1-89, s 8-10 samt Statens lånekasse for utdanning, *Årsrapport 1994*, s 1, 19 f.

<sup>428</sup> *NOU, 1996: 13*, <http://odin2.dep.no/bfd/norsk/publ/utredninger/NOU/004005-020008/index-hov014-n-n-a.html#4.3>, kap. 14.4.3., 13.5. Se også *NOU, 1991: 4* og *NOU, 1992: 33*.

<sup>429</sup> *NOU, 1999: 33*, <http://odin.dep.no/ufd/norsk/publ/utredninger/NOU/014005-024001/index-hov002-b-n-a.html#noteref09>, kap. 2.4.4. Utvalget foreslo en utvidelse av barnetrygden til 18 år (og et tilsvarende grunnstipend på 829 kroner per måned for 18-åringer), ett fast læremiddelstipend (250 kroner pr. mnd.) og et borteboerstipend (2090 kr. pr. mnd.).

<sup>430</sup> Statens lånekasse for utdanning, ”Hvor mye kan du få i stipend og lån?”, *lanekassen.no*, [http://www.lanekassen.no/stipend\\_og\\_lan/Videreg/hvormye.htm](http://www.lanekassen.no/stipend_og_lan/Videreg/hvormye.htm), udatert, lesedato 14. desember 2002. Beregnet ut fra støttereglene for høsten 2002: Hjemmeboende under 19 år med foreldreinntekt fra 0 - 208.000 kroner (maks. sats uten søsken) kunne få inntil 3830 kroner i støtte (av dette 1235 kroner i stipend) per måned. Stipendieringen sluttet ved 253.000 i hjemmeinntekt, men man kunne få 24.800 kroner i lån per år. Alle borteboere fikk 3450 kroner pr. mnd. i ”minstestipend”. Utredningsforslaget ville gi ca. 3200 kroner for borteboende og ca. 1100 kroner til alle hjemmeboende.

også være problematisk med en fast ”barnetrygdsløsning”. En slik generell ordning hadde likevel (i tråd med Esping-Andersens mobiliseringsteori) potensial til å nå brede lag av befolkningen. Generelle ordninger ville koste penger – spesielt om de som alt mottok støtte ikke skulle tape på omleggingen. Slikt hindret bredere parlamentariske allianser om en generell løsning.

## Politiske målsettinger: Fra resultat- til sjanselighet

Klimaskiftene rundt utdanningsfinansieringen ble reflektert i utformingen av de overordnede målsettingene for virksomheten og i kampen om hvordan de skulle forstås. Målsettingen om å ”fjerne ulikhet” var fortsatt vært rangert øverst med introduksjonen av nytt system i 1967- 68.<sup>431</sup> Vi har sett at systemet likevel gikk i retning av å gjøre det mulig å leve på støtten i bytte for mindre omfordeling. Deretter sank stipendandelene, låneandelen økte mens den resterende behovsstipendieringen ble stadig mer ekskluderende. Det speilet at finansieringen av støttekompromisset var svekket.

Med innstrammingsforslaget over i 1980-årene burde støtten i følge Høyre - regjeringen ”bidra til å sikre de utdanningssøkende *muligheter*” (min kursivering).<sup>432</sup> Det pekte mot delfinansiering og sjanselighet. En ny rangering av - og ordlyden i - de øvrige målene i forslaget viste at hensynet til samfunnets kompetansebehov og utdanningens relevans i et investeringsperspektiv var skjerpet.<sup>433</sup> Når det gjaldt målet om å fjerne ulikhet foreslo den påfølgende borgerlige koalisjonsregjeringen å benytte ordet *sjanser*. Det passerte ikke stortingskomiteen.<sup>434</sup> Til tross for bred tilslutning om den Høyre - lanserte støttemodellen skulle finansieringen bidra til å fjerne ulikhet og fremme likestilling. I følge loven som ble vedtatt i 1985 skulle utdanning kunne skje uavhengig av geografiske forhold, alder, kjønn, økonomisk eller sosial situasjon.<sup>435</sup> Med slike formuleringer syntes det som om utjevningmålet ble utvidet. I praksis økte avstanden mellom liv og lære. Lånekassens evalueringer viste klart at målene om økonomisk, sosial- og geografisk utjevningen var svekket etter systemomleggingen.<sup>436</sup> Utjevningmålene fylte symbolske snarere enn en praktiske funksjoner.

De neste Arbeiderpartisregjeringene unngikk formelt å endre ordlyden, men målet om å fjerne ulikhet ble under Statsråd Gudmund Hernes, i en stortingsmelding fra 1993, omformulert til ”å sikre

<sup>431</sup> St. meld., 1967-68: 7, op. cit., s 16.

<sup>432</sup> St. meld., 1983-84: 12, op. cit., s 9.

<sup>433</sup> Ibid.

<sup>434</sup> Innst. S., 1983-84: 322, op. cit., s 8 samt Ot. prp., 1984-85: 20, op. cit., s 7.

<sup>435</sup> NOU, 1992: 33, s 31. Henviing til ”Lov om utdanningsstøtte av 26. april 1985 nr. 21 med endringer”.

<sup>436</sup> Statens Lånekasse for utdanning, ”Videreutviklingen av støttesystemet”, *Notater om studiefinansiering*, Nr. 1-89, s 8-10.

lik rett til utdanning”. Mål nummer to (å bidra til at utdanning skjedde under tilfredstillende arbeidsforhold, slik at studiearbeid kunne skje effektivt) ble omsatt til ”å sikre en effektiv studiegjennomføring”.<sup>437</sup> Lik *rett* til utdanning var i følge regjeringen langt på vei oppfylt og ulikheter kunne dessuten vanskelig utjevnes. Økt effektivitet i kunnskapsproduksjonen gjenstod som det overordnede målet. Støtten burde dermed vriss mot økt premiering.<sup>438</sup>

Bondevikregjeringen (KrF, V, Sp) opprettet *Aamodtutvalget* i 1998 med sikte på en forenklet støttemodell som reduserte tap og dempet utgiftene. Regjeringen vektla i mandatet en effektiv forvaltning og bruk av insentivordninger – mot adgang til skjønnsutøvelse for kunder med særlige behov.<sup>439</sup> Flertallet i utvalget konkluderte at *målsetting om å utjevne forskjeller i rekrutteringen etter familieøkonomi kunne fjernes* - også under aldersskillet. Barnetrygden kunne utvides og et fast læremiddelstipend på 250 per måned kunne innføres. Over aldersskillet burde *ett* stipend virke: avskrivning av lån ved gjennomføring av eksamen – forbeholdt borteboere.<sup>440</sup>

For studentgruppen betød et slags kombinert borteboer- og premieringsstipend (samt avvikling av reisestipendet) mindre omfordeling etter distriktskriterier. Bonusen skulle være lik om man bodde to meter eller 200 mil fra foreldrehjemmet. Stipendet skulle tjene til fri studentmobilitet og økt konkurranse mellom utdanningsinstitusjonene. Støtteprinsippet ble lansert i Arbeiderpartiregjeringens forslag til *Kvalitetsreform*, der særskilt premiering av departementsakkrediterte fag i utlandet også ble foreslått intensivt.<sup>441</sup>

Statsminister Kjell Magne Bondevik (KrF) mente i 2002 at Norge måtte ligge i spiss i konkurransen innen humankapital. Innsatsen måtte økes gjennom fleksibilitet og premiering.<sup>442</sup> Som ledd i dette varslet Statsråd Kristin Clemet (H) i februar 2002 opprettelsen av et kvalitetssikringsorgan, slik at utdanningssøkerene kunne sammenlikne fag og institusjoner og et nytt resultatbasert finansieringssystem. Økt konkurransedyktighet skulle trekke utenlandske studenter til Norge.<sup>443</sup> Hun mente at geografiske, økonomiske eller sosiale forskjeller ikke betød noe for prestasjonene.

<sup>437</sup> St. meld., 1993-94: 14, op. cit., s 13, 16.

<sup>438</sup> Ibid., s 15-18.

<sup>439</sup> NOU, 1999: 33, <http://odin.dep.no/ufd/norsk/publ/utredninger/NOU/014005-024001/index-hov001-b-n-a.html>, kap. 1.1.

<sup>440</sup> Ibid., kap. 2.4.4.

<sup>441</sup> St. meld., 2000-01: 27, op. cit., kap. 12.3.3. Se også kapittel om ”Stipendstimulering av enkelte fag i utlandet”.

<sup>442</sup> Bondevik, Kjell Magne, ”Bondeviks tale ved Utdanningskomferansen 12. mars”,

[http://www.odin.dep.no/ufd/norsk/publ/periodika/nett\\_aktuelt/045071-230023/index-dok000-b-n-a.html](http://www.odin.dep.no/ufd/norsk/publ/periodika/nett_aktuelt/045071-230023/index-dok000-b-n-a.html), 12. mars 2002.

<sup>443</sup> :utdanning (bilag), *Dagbladet*, 25. februar 2002, s 25.

Det var "[...] lagt for liten vekt på kunnskap og faglige prestasjoner [...]. Vi må skjerpe oss for å synliggjøre oss, og vi må vise at vi er konkurransedyktige."<sup>444</sup>

En mer *juridisk likhet* hadde gjennom 1970-årene erstattet målet om økt *resultatlikhet* og utjevning etter økonomiske og sosiale forhold. Fra 1980-årene dreide målforståelsen i retning av premiering og *sjanselighet* for å oppnå effektiviseringer. Arbeiderpartistyrets fordelingsmessige prioriteringer inn i 1990-tallet lå tett opp til verdivurderinger som var nedfelt i Høyres partiprogram på 1950-tallet og som det borgerlige regimet igjen hadde forfektet fra tidlig på 1980-tallet. Det var en høy grad av politisk konsensus rundt vekst- instrumentelle mål mellom de dominerende politiske regjeringsalternativene. Det gikk på bekostning av velferdsmotiverte mål om å kompensere for ulikhet i rekrutteringen og hensynet til omfordeling etter sosiale-, økonomiske - og geografiske skiller.

## Omvendt omfordeling

Hva var så fordelingseffekten av støtteendringene gjennom 1980- og 1990-tallet? En offentlig utredning fra 1992 viste at fjerningen av behovsprøven hadde gitt en bedre finansiering for de med foreldre med midlere og høyere inntekter. Fjerningen av behovsprøvingen hadde etter sigende likevel ikke gitt en dårligere finansiering for noen.<sup>445</sup> Det siste er mer enn tvilsomt. Ut fra den forutgående analysen ble innføringen av universelle ytelser fulgt av et stadig synkende støtte- og subsidieringsnivå, mens de alt så marginaliserte behovsprøvde ordningene stadig ble undergravet. Gjeldkrisen blant gruppen med kun videregående utdanning var symptom på dette.

Etter implementeringen av stipendprosentmodellen evaluerte Lånekassen støttesystemet i 1989. Stipendieringen gikk ned og borteboing ble dårligere stipendiert. Støttesystemet tok (med bortfall av prøving av ektefelle fra 1987-88) ikke hensyn til kjønn, med unntak av fødselsstipend. Kvinner var i flertall, men mottok mindre støtte. Målet om økt stipendfinansiering av yngre søkere var fjernt. Støtten var blitt klart dårligere for elever med svak finansiell bakgrunn. Rekrutteringen fra familier med god økonomi var sterkt overrepresentert. Prøvingen slo for sterkt ut slik at både det maksimale lånet og stipendet sank. Maksimale lån steg sterkt for de over aldersgrensen. Låneutnyttingsgraden steg særlig i *videregående utdanning*. Senking av aldersskillet for prøving til 19 år (1987-88) gjorde at snittstipendet for gruppen hadde minket med 30 prosent. Konklusjonen var at målene om

<sup>444</sup> Ibid.

<sup>445</sup> NOU, 1992: 33, s 35.

økonomisk-, sosial- og geografisk utjevningen var *svekket*.<sup>446</sup> En utredning fra Universitets- og høyskoleutvalget hadde da alt slått fast at de sosiale ulikhetene var sementert og opprettholdt etter en virkningsfull utjevningen gjennom 1960-årene.<sup>447</sup>

Kundeflukten på 1980- og 1990-tallet betød at de ”beste” lånekundene hentet ut subsidiene i utdanningstiden (rentefrihet og stipend) for så å avvikle kundeforholdet raskt. Statlige tap av renteinntekter krevde påfyll av skatte kroner eller skjerpede betalingsvilkår. Det innebar en omfordeling til fordel for de med private midler. En offentlig utredning fra 1992 konkluderte at gjennomføring av lengre akademisk utdanning var mindre sannsynlig og utnyttelsen av låneordningen var også lavere for ungdom fra de lavere sosialgruppene. Også blant de som faktisk studerte var gruppens relative støtteutnyttelse mindre. Utredningen påviste skjevfordelinger med hensyn geografi, alder, økonomi og sosial bakgrunn - uten at det utløse forslag til motiltak. Effektivitetskrav hadde forrang og effekten av omfordeling ble ikke vurdert til å oppveide kostnadene.<sup>448</sup>

En studie fra 1997 påpekte en større tilbøyeligheten til å ta videre utdanning inne de høyere sosiale lagene som betød at gruppen tok relativt mer ut av finansieringsordningene.<sup>449</sup> En annen sosiologisk studie fra 2000 viste videre at barn av ufaglærte arbeidere tok langt mindre lån enn barn av utdannede foreldre innen ellers like utdanninger. Den konkluderte at klassebakgrunn var avgjørende ved vurdering av gjeldsbelastning, og finansieringen bygde opp under en sosial skjevrekuttering.<sup>450</sup> En undersøkelse fra Statistisk sentralbyrå fra 2000 påviste at barn av akademikere i snitt lånte 180 prosent mer enn barn av ufaglærte arbeidere. Forskeren Silje Noack Fekjær mente at dårligere, ustabile lånebetingelser og høy rente forsterket skjevrekutteringen. Unge fra lavere sosiale lag tok også *kortere* utdanning, sjeldnere fag som innebar mye studielån, og studerte *mindre* i utlandet.<sup>451</sup> Høyere sosiale lag skulle derfor også tjene på omprioriteringer til økt utenlandssubsidiering og hovedfagsavskrivninger. På tampen av 2000 uttalte fagdirektør i Lånekassen, Vigdis Moseng, at forskningsresultatene bekreftet at målet om å bidra til lik rett til utdanning hadde spilt fallitt.<sup>452</sup>

Studier på 1990-tallet tenderte mot at de ungdommene fra lavere sosiale lag som studerte brukte mer tid på deltidsjobbing enn de fra høyere lag - der familiestøtten og hjemmeboerfrekvensen var

<sup>446</sup> Statens lånekasse for utdanning, ”Videreutviklingen av støttesystemet”, *Notater om studiefinansiering*, Nr 1-89, s 8-10.

<sup>447</sup> *NOU, 1992: 33*, s 33.

<sup>448</sup> *Ibid.*, s 31 ff.

<sup>449</sup> Aamodt, *Hovedtrekk ved*, s 34.

<sup>450</sup> Fekjær, *Utdanning; Verdt å låne for?*. Se også Fekjær, ”Studielån og sosial bakgrunn”.

<sup>451</sup> ”Rike barn låner mest, også i Lånekassen”, *nrk.no*, <http://www.nrk.no/nyheter/okonomi/543375.html>, 8. desember 2000.

<sup>452</sup> *Ibid.*

høyere.<sup>453</sup> I den grad mindre jobbing, lavere utgifter, mer støtte fra hjemmet og fra Lånekassen gav økte studieeffektivitet ble ungdom tildels premiert på bakgrunn av økonomisk god familiebakgrunn.

Tilstrømning på tilbakebetalingssiden, premieringsordninger, svakt utdanningsstipend og utbredt arbeidsledighet økte risikoen. Fra Lånekasse- og studenthold fryktet man en produksjon av dobbelttapere. Ser man på *kvinneandelen* ved høyere utdanning var den for 1989 nådd 53,8 prosent, men kun 45 prosent fullførte høyere studier over cand.mag.- graden.<sup>454</sup> Lav låneutnytingsgrad svekket også kvinnegruppens utnyttelse av premieringsordningene.

De store betalingsproblemene som gjorde seg gjeldene fra 1980-årene, spesielt for behovsprøvde kunder med kun videregående utdanning, forsterket tendensene til ”omvendt” omfordeling. Gjeldskrisen her kan ses i lys av prioriteringen av ”minstestipendet” og oppgivelsen av stipendieringen etter økonomiske kriterier. Det gav økte låneopptaket for de med stort beregnet støttebehov. Mange unge fra økonomisk svak familiebakgrunn fikk dermed unngjelde for den generelle gjeldsstyringen.

I sum var både behovskriterier og faste støtteordninger erstattet med smalere ordninger på tilbakebetalingssiden der premiering og trangskriterier dominerte som støtteprinsipp. Støttevirksomheten fjernet seg fra ideen om å utjevne skjevheter og gi mest støtte til de som trenger det mest. Utviklingen av støttevilkår og i støtteutnytingen tenderte mot en omvendt omfordeling.

## Konklusjon

Grunnlaget for politisk konsensus endret seg mens Arbeiderpartiet isolert sett bekreftet overenskomsten med indeksering av støttenivået og motkonjunkturpolitikk. Erfaringene siden 1980-årene viser at konsensus om brede velferdsordninger i stor grad var en *overskuddsløsning*. Det gjorde seg gjeldende som generelle støttekutt. Generelt sank også det statlige *investeringsmotivet*. Willochregjeringen mente det var et generelt overskuddet på antallet utdannede. Stigende arbeidsledighet økte tilstrømning til utdanningsinstitusjonene bidro til å støtte denne argumentasjonen. Konkurransforholdet til andre nasjoner og hensynet til den norske kronen var blitt tydeligere. I denne situasjonen steg kravet til at staten skulle få mer næringsrettet kunnskapskapital ut av innsatsen – for å styrke nasjonens økonomiske vekst. Dette gav styrende

<sup>453</sup> Aamodt, *Hovedtrekk ved*, s 30 f.

<sup>454</sup> *NOU, 1992: 33*, s 22, 33.

*premieringsløsninger*. Ideen om at velferdsutgiftene måtte ned for å holde pris- og lønnsveksten for å styrke nasjonal konkurransevne ble fulgt av generelle begrensinger gjennom støttenivå, økt rente, skjerpede tilbakebetalingsvilkår, lindret av begrensede og lavsubsidierte nødløsninger. Økt mislighold og inkasso/gjeldsforhandlinger pekte i retning av bank- og private investeringsløsninger.

Minimums- og premieringsmodellen var en fragmenterende løsning – en negasjon av mobiliseringsløsningen. Privat kapital ble i stigende grad mobilisert gjennom kilder som familiestøtte, lønnsarbeid, arv og refinansiering. Utdanningsfinansieringen ble underlagt stadig mer markedslogikk – ikke minst gav det seg uttrykk på den administrative siden. 1970-tallsløsningen var gjort så vidt bred og sjenerøs dels fordi de mindre ressurssterke grupper ikke skulle rammes direkte med innføring av objektive ordninger. Det var dette Arbeiderpartiet hadde søkt å sikre gjennom indekseringen av kostnadsnormen. Når disse i sin tur ble undergravet så man stigende tegn til omvendt omfordeling og økende skiller med hensyn til finansieringsløsninger.

Den borgerlige regjeringens behov for en bred hestehandel rundt stipendprosentmodellen var svakt ut fra sin flertallsposisjon i første halvdel av 1980-tallet. I påfølgende mindretallsregjeringer, og med de begrensinger det borgerlige støttesystemet la, hadde Arbeiderpartiet få alternativer å iverksette. Det er rimelig at erfaringen fra en motkonjunkturpolitikk, som ikke greide å bygge bro over markedets svingninger fra forrige tiår, gav vegring for en mer innsatsrettet finanspolitisk løsning og økt tilbøyelighet til en ”ansvarlig” budsjettpolitikk. Det var er i tråd med den borgerlige linje. Arbeiderpartiet igangsatte en sterk insentivoffensiv i regjeringsposisjon. Begrensinger, trang og premiering ble videreført. Krav om økt ressursutnyttelse kom også til uttrykk i implementeringen av Norgesnett. Hvor var det mobiliserende alternativet som skulle følge av Esping-Andersens teori? Ville ikke Arbeiderpartiet kunne undergrave sin egen maktbase ved en ensidig effektiviseringspolitikk? Kunne ikke det splitte lønnstakerinteresser og vanskeliggjøre en faglig/politisk moderasjons- og vekstløsning? Dette perspektivet vil tas opp igjen i neste kapittel.

Hvordan skal man forklare den sviktende statlige finansieringen på elevnivå? Med hensyn til elever *under* aldersgrensen hadde disse, i motsetning til elever i høyre utdanning, rett/plikt til utdanning (Reform 94). Det kan ha svekket det statlige rekrutterings- og investeringsmotivet. Med hensyn til velferds- og sosialpolitiske kriterier var behovsstipendieringen videreført med overgang til mer universelle løsninger fra omlag 1970-årene. Likevel har mobiliseringsmotive/parlamentariske forhold siden undergravet behovsstøtten til fordel for fastere distriktskriterier. Videre tyder mine

funn på at investeringer i utdanningssektoren, i samme grad som avkastningsgrunnlaget for støtte har blitt skjerpet, har ført til forflytning av støtte inn i de høyere utdanningstrinnene.



## Kapittel 5: 1994 – 2003. Støtte som markedsstimulans og mobiliseringsgrunnlag

### Søkerpresset avtar, stipendieringen øker

Arbeiderpartiregjeringen ønsket å flytte støtten ut i stipendieringen for å få øke effekt ut av investeringene. Styringen via *Norgesnett*, konsernorganisering og premieringer skulle gi gevinster. En utflating i ungdomskullene var varslet tidlig på 1990-tallet.<sup>455</sup> Fra midten av 1990-tallet var det en jevn nedgang i elevtallet i videregående skoler med nedgang i folketallet.<sup>456</sup> I løpet av tiåret øket bekymringen over at befolkningen i Norge ble eldre. Velstandsnivå var avhengig av at arbeidskraften ble utnyttet best mulig. Det var ventet vekst i etterspørselen etter utdanning. Man måtte få utdanningssøkerne hurtigere ut i arbeidsmarkedet, og utdanningene burde raskere tilpasses arbeidslivets behov.<sup>457</sup>

Den nasjonale økonomiens stilling ble bedret i løpet av første halvdel av 1990-tallet.

Arbeidsledigheten sank og tilstrømningen til utdanningsinstitusjonene avtok fra 1993-94. Det gav rom for en økning andelen mottakere av støtte og stipend (diagram 8).

Med bekymring om fremtidig knapphet på kvalifisert arbeidskraft varslet Bondevikregjeringen (KrF, V, Sp) i en stortingsmelding for 1997-98 økt styring av rekrutteringen for best mulig å dekke arbeidsmarkedets behov og for å styrke effekten av investeringene. Statistiske fremskrivninger ble, som under reguleringsperioden på 1950-tallet, tatt i bruk.<sup>458</sup> Statsråd Jon Lilletun (KrF) henviste til Arbeiderpartistatsråd Gudmund Hernes reformskrift fra 1991 - *Fra visjon til virke* - som "[...] et av våre grunnleggende policy-dokumenter [...]".<sup>459</sup>

Stipendandelen (for enslige borteboere over aldersskillet) viste en svak oppgang fra 1993-94.

Arbeiderpartiregjeringen hadde da foreslått 18 prosent stipend for enslig borteboere over aldersskillet. Flertallet (Sp, H, SV og KrF) presset på og forpliktet Regjeringen til en opptrapping til

<sup>455</sup> St. meld., 1993-94: 14, op. cit., s 5.

<sup>456</sup> Statistisk sentralbyrå, "Utdanningsstatistikk. Elevar i videregående skolar. Førebelse tal, 1. oktober 2001", <http://www.ssb.no/emner/04/02/30/utvgs>, 29. januar 2002.

<sup>457</sup> St. meld., 2000-01: 27, op. cit., kap. 2.3.

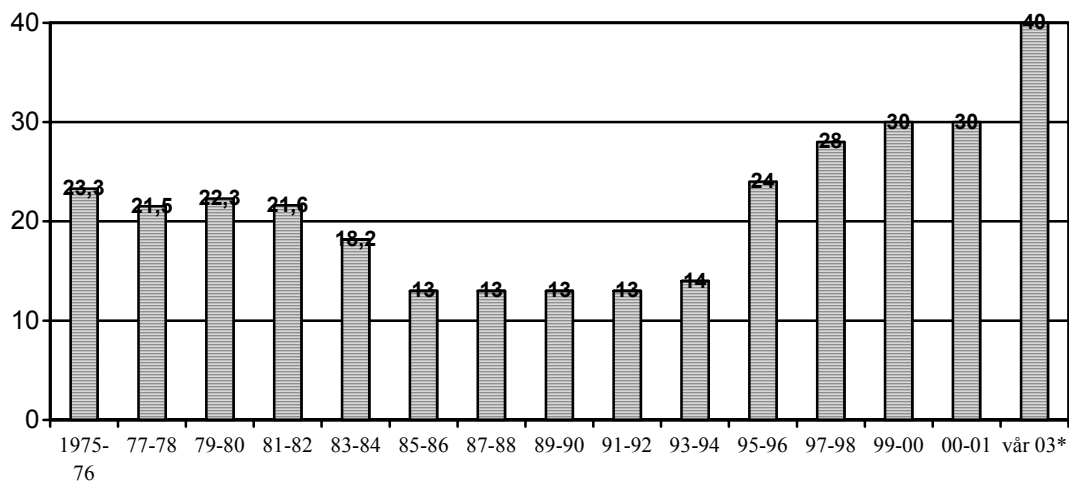
<sup>458</sup> St. meld., 1997-98: 39, *Om dimensjonering av ulike studier innenfor høgre utdanning*, <http://www.odin.dep.no/ufd/norsk/publ/stmeld/014005-040015/index-dok000-b-n-a.html>, kap. 2- 4, 6.1.

<sup>459</sup> Lilletun, Jon, innlegg av statsråden i Norsk i Investorforum, "Utviklingen av informasjonsfunnet", <http://odin.dep.no/odinarkiv/norsk/dep/kuf/1998/tales/014005-090018/index-dok000-b-n-a.html>, 2. mars 1998.

30 prosent for søkere over aldersskillet innen 1997-98. Arbeiderpartiet tilsluttet seg da målet – når økonomien tillot det.<sup>460</sup> Bondevik-regjeringen (KrF, Sp, V) tok i 1998 sikte på 40 prosent stipend til studentene. Andelen ble dette året økt fra 28 til 30 prosent i forhold til Arbeiderpartiregjeringens forslag.<sup>461</sup> Med 30 prosent stipendandel (for *borteboende*, enslige over aldersskillet) signaliserte Høyre at grensen for deres del var nådd.<sup>462</sup> Venstre varslet rundt årtusenskiftet at de gikk inn for 50 prosent i stipend – og på sikt en fast *borgerlønn*.<sup>463</sup>

Utdanning var nå en *knapp* ressurs som måtte stimuleres og utnyttet. Stipendieringsdelen av *all* støtte steg fra rundt midten av 1990-tallet (diagram 9) – i takt med synkende tilstrømning til utdanningsinstitusjonene. For 2000- 01 gikk 42,1 prosent av alle støttemidler til stipend.<sup>464</sup> Diagram 18 nedenfor viser en sterk stipendvekst relatert til støtteutviklingen.

Diagram 18. Stipendandel i prosent av kostnadsnormen for enslige, borteboende studenter over aldersskillet. 1975 – 2003.



Anm: \*Fremskrivning. Med Stortingets vedtak om ny finansieringsordning meldte Lånekassen at stipendet ville utgjøre 40 prosent fra vårsemesteret 2003.

Kilder: Statens lånekasse for utdanning, "Utvikling i kostnadsnorm og stipend for borteboere over aldersskillet",

<http://www.lanekassen.no/stat/Tildeling/Hist-kostn.htm>, *lanekassen.no*, udatert, lesedato 10. desember 2002.

Statens lånekasse for utdanning, "Ny studiefinansiering fra høsten 2002", *lanekassen.no*, <http://www.lanekassen.no/Nyheter/Nyskortform.htm>, 21. desember 2001.

Selv om diagram 18 viser økt andelsmessig stipendiering (for referansegruppen) må man ta med i betraktningen av *støttenormen* over en 15-årsperioden hadde vært i fritt fall mens støttevilkårene ble

<sup>460</sup> Innst. S., 1993-94: 101, op. cit., kap. 1, 5.

<sup>461</sup> "Liten støtte til forslag om studielønn", *Aftenposten Interaktiv*, <http://www.aftenposten.no/nyheter/okonomi/d29111.htm>, 9. januar 1998.

<sup>462</sup> Ibid.

<sup>463</sup> Innst. S., 2000-01: 337, *Innstilling frå kyrkje-, utdannings- og forskingskomiteen om Gjør din plikt - Krev din rett. Kvalitetsreform av høyere utdanning*, <http://www.stortinget.no/inns/200001-337-002.html>, kap. 2.4.

<sup>464</sup> Statens lånekasse for utdanning, tabell "Samlet tildeling av stipend og lån siden 1947-48 i faste kroner (2000 kroner)", *lanekassen.no*, <http://www.lanekassen.no/stat/Tildeling/Hist-totalt-løp.htm>, udatert, lesedato 10. november 2002.

strammet til. Det skulle i seg selv øke rommet for stipendiering. Lavt støttenivå og fortsatt seleksjon gjorde også sitt til at stipendieringen som *andel* framstod som økende. Den fallende rentestøtten (som sank i takt med markedsrente) dro dessuten mindre ressurser fra stipendbudsjettet.

En forskningsrapport fra 1997 pekte på at tilbudet fra Lånekassen var bedret siden midten av 1980-tallet og at arbeidstiden blant studentene så ut til å gå ned.<sup>465</sup> Andel utdanningsøkere som mottok støtte steg – trolig påvirket av rente- og stipendutviklingen. Synkende arbeidsledighet gav trolig mindre gjeldsangst og større investeringsmot. Andelen mottakere av støtte- og stipend steg til oppunder 1977-78- nivå ved utgangen av 1990-tallet og lånetettheten var også i ferd med å øke.<sup>466</sup>

Med bedret nasjonal økonomi, synkende arbeidsledighet og det nasjonale behovet for økt utdanningsrekruttering fulgte altså *stipendbedringer*. Det var her støtteutviklingene skulle omprioriteres (innen en relativt sett synkende støttenorm) for å få mer kunnskapskapital ut av investeringene. Dette hadde vært Arbeiderpartiregjerings strategi siden tidlig på 1990-tallet ivrig påskyndet av Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti og Høyre.

## **Kvalitetsreformen – markedsorganisering, premiering, mobilitet**

### **Studiefinansiering og utdanningsreformer – syntesen**

Linjene i utviklingen av utdanningsfinansieringen og i organiseringen av utdanningsvesenet som var skissert av Arbeiderpartiregjerings i begynnelsen av 1990-tallet ble ført sammen med forslag til en ny reform ved årtusenskiftet. Den kom på bakgrunn av *Mjøsutvalget*<sup>467</sup> og *Aamodtutvalget*<sup>468</sup>, som var nedsatt av denne borgerlige regjeringen i 1998. Bondevikregjeringen (KrF, V, Sp) ønsket en forenklet modell for effektiv masseforvaltning som ikke krevde økte utgifter, reduserte Lånekassens tap og åpnet for mer fleksible betalingsvilkår. Vekten skulle legges på insentivordninger og hensynet til grupper med spesielle behov.<sup>469</sup>

Stortingsmeldingen ”Gjør din plikt – Krev din rett” (*Kvalitetsreformen*) ble presentert av Arbeiderpartiregjeringen i 2001.<sup>470</sup> Norge skulle bli en fremragende kunnskapsnasjon. Økt intensitet og krav til innsats og kortere, internasjonalt konvertible gradsstrukturer stod sentralt for å frigjøre

<sup>465</sup> Berg, *Leve på lån*, s 106-109.

<sup>466</sup> Beregnet etter samme kilder som Diagram 8. Lånetettheten nådde 42 prosent for 1998-99.

<sup>467</sup> NOU, 2000: 14, <http://odin.dep.no/ufd/norsk/publ/utredninger/NOU/014001-020004/index-dok000-b-n-a.html>

<sup>468</sup> NOU, 1999: 33, <http://odin.dep.no/ufd/norsk/publ/utredninger/NOU/014005-024001/index-hov001-b-n-a.html>

<sup>469</sup> Ibid., kap. 1.1.

<sup>470</sup> St. meld., 2000-01: 27, op. cit.

ressurser. Nasjonale standarder måtte bort for å åpne for kunnskapsutveksling, fagutvikling og nivåharmonisering med utlandet. Nedkorting av studietiden med en lavere grad (bachelor) av tre års varighet og en høyere grad (master) av to års varighet skulle i kombinasjon med belønningsformer styrke konkurransen og stimulere til økt *studentmobilitet*. Studiene ville slik tilpasses arbeidslivet. Ressurser kunne tas fra institusjoner med svake resultater og gis de med god gjennomstrømmingstakt og søkerpågang.<sup>471</sup>

Det ble konstatert at rekrutteringen til høyere utdanning var skjev, at ungdom fra høyere sosiale lag i større grad benyttet seg av den statlige utdanningsfinansieringen og valgte lengre utdanninger, og at kvinner tok mindre lån. Støttekriteriene etter økonomiske, geografiske og sosiale forhold var underordnet i forslaget. Bare behovsprøvd forsørgertillegg for barn burde gis uavhengig av studieprogresjon. Det skulle ved forsinkelser som grunnet i sykdom eller sterk funksjonshemming kunne tas særlig hensyn.<sup>472</sup>

Arbeiderpartiregjeringen ville rendyrke støtten som utdanningspolitisk virkemiddel og kutte ned i Lånekassens lov- og forskriftsverk.<sup>473</sup> Det kan dels tolkes som økt vilje til å bygge ned det fragmenterte støttebyggverket, men målet var også i overensstemmelse med den borgerlige regjeringens mandat til Aamodtutvalget fra 1998. Det skulle kreves og stimuleres til at studentene holdt normert tid. En støtte burde imidlertid tildeles alle studenter – hjemme- og borteboende. Kostnadsnormen skulle løftes med 1000 kroner per måned fra om lag 7 000 (2001-2002) - til 8 000 kroner i måneden gjennom å heve stipendet for borteboere. Særstipendiering av utenlandsutdanning burde likevel opprettholdes på siden av hovedsystemet.<sup>474</sup> Støtteveksten (for borteboende) skulle utlikne brorparten av etterslepet fra 1980- og 1990-årene.<sup>475</sup>

I følge forslaget til reform var det uheldig å gi støtte før man viste at studenten hadde gjennomført, eller begynt på studiet. En del av støtten burde heller konverteres til stipend etter som studiene ble gjennomført.<sup>476</sup> Stipendordningen skulle *kun* gjelde borteboende, men kravet til avstand fra foreldrehjemmet, distriktshensynet, kunne *oppheves*.<sup>477</sup> *Utenlandssubsidieringen* ble foreslått kraftig styrket.<sup>478</sup> Differensieringen av støtten etter egeninntekt kunne liberaliseres.<sup>479</sup>

<sup>471</sup> Ibid., kap. 6.3.1, 11.3.

<sup>472</sup> Ibid., kap. 12.3.1, 12.4.

<sup>473</sup> Ibid., kap. 12.1.

<sup>474</sup> Ibid., kap. 12.4.

<sup>475</sup> Se kapittelet "Fallende støttenormer" for anslag for støtteutviklingen.

<sup>476</sup> St. meld., 2000-01: 27, op.cit., kap. 12.3.2.

<sup>477</sup> Ibid., kap. 12.3.3.

<sup>478</sup> Se kapittel om "Stipendstimulering av enkelte fag i utlandet".

Utdanningsminister Trond Giske (A) mente at *fjerningen av grensene for egeninntekter ved støtteopptak* var en avbyråkratisering.<sup>480</sup> Det betød at støtten også ville rettes mot mer bemedlede og utdannede grupper, men og et utvidet mobiliseringsgrunnlag rundt en generell støtteløsning. Arbeiderpartiregjeringen mente i 2001 at den framtidige verdiskapingen var avhengig av en stor og velkvalifisert arbeidsstyrke. *Etter- og videreutdanningsreformen* var sentral for å utnytte en knapp arbeidskraft best og for omstilling til en stadig mer kunnskapsbasert økonomi.<sup>481</sup> En bredere og liberalisert statlig utdanningsfinansiering ville kunne bygge broer på lønnstakersiden, omstille og styrke den nasjonale kunnskapskapitalen.

Hvorfor ble de som bodde borte favorisert når virkemidler for reell omfordeling og jevnere geografisk rekruttering (avstand fra foreldrehjemmet) ellers kunne avvikles? Det nye ”borteboerstipendet” (og ingen stipendiering ved hjemmeboing) var et generelt redskap til å øke *studentmobiliteten*. Det kunne ventes å gi økt grad av markedsrespons til institusjonene, som i større grad skulle basere sine inntekter på å tiltrekke utdanningssøkere gjennom sin evne til fagutvikling, næringsrelevans – resultatbaserte bevilgninger. Motivet var å stimulere *flyten* i markedet, slik at utdanningssøkerens studievalg i minst mulig grad fulgte andre kriterier enn tilbudet og resultatene institusjonen kunne vise til. Det skulle legge til rette for kvalitetshevning gjennom fri konkurranse i et lett bevegelig studentmarked. Den mobile utdanningskonsumenten skulle selv underlegges effektivitetskrav, siden omgjøring av støtten til stipend eller til lån skulle bero på gjennomføring på normert tid.

Et spesielt interessant trekk ved Kvalitetsreformen var dermed at distriktskriterienes *særrolle* som politisk mobiliseringsfundament (og som i sin tid hadde ledet opp til borteboerstipend og universalisme) vek til fordel for brede lønnstakerinteresser. At rene distriktskriterier ble fjernet og fulgt av generelle liberaliseringer stemte overens med en endring i Arbeiderpartiets *mobiliseringsstrategi* (ved siden av/i pakt med effektiviseringslinjen). Det ville gagne de dominerende ”midlere strata” – de økende lag av utdannede lønnstakere. Den borgerlige parlamentariske offensiven på 1960-tallet, og Arbeiderpartiets mislykkede gjenopplivingsforsøk av omfordelingstaktikken på 1970-tallet hadde nettopp poengtert at denne (getto-)løsningen var lagt død. Det peker tilbake på de næringsstrukturelle endringer gjennom etterkrigstiden.

---

<sup>479</sup> St. meld., 2000-01: 27, op.cit., kap. 12.4. Fribeløpet kunne økes fra 5200 per måned til 100.000 kroner i året (inkludert sommermånedene) før reduksjon i støtten satt inn.

<sup>480</sup> ”Fullt lån uansett inntekt”, *Universitas*, 17. oktober 2001.

<sup>481</sup> St. meld., 2000-01: 30, *Langtidsprogrammet 2002-2005*, [http://odin.dep.no/fin/html/ltp/st\\_meld/kap05.htm](http://odin.dep.no/fin/html/ltp/st_meld/kap05.htm), kap 5.1.

Bare studenter som flyttet på seg skulle i følge reformforslaget få stipend - avhengig av faglig gjennomføring. Øvrig stipendiering burde avvikles for å lette markedsorganiseringen. Forslaget la til rette for økt risiko og gevinst for søkeren. Oppmuntrende virkemidler for å øke studentmobiliteten var essensielt for å skjerpe studieeffektiviteten og åpne for reell konkurranse i utdanningsmarkedet. En hovedstøtteform (men unntak av særstipend til vekstfremmende utenlandsstudier) ble fridd fra grenser for egeninntekt og avvikling av distriktskriterier kunne bidra til et nødvendig mobiliseringsgrunnlag om støtteløsningen. I lys av dette kan effektiviseringsbestrebelsene til Arbeiderpartiet gjennom 1990-tallet og *Kvalitetsreformen* ses som en anspennelse for å *skape* parlamentarisk og økonomisk rom for en forenende støtteform.

### Økonomiske konsekvenser

Kvalitetsreformen skulle senke de samlede utgiftene til utdanningsfinansieringen og til utdanningsinstitusjonene. Endret gradsstruktur, kortere utdanningsløp, premiering av-, og krav til fullføring på normert tid for institusjoner og studenter skulle gi *betydelige innsparinger* og frigjøre arbeidskraftressurser.<sup>482</sup>

Bare effekten av resultatbasert stipend skulle i henhold til reformforslaget gi rundt 330 millioner innsparte kroner. Nye gradsstrukturer var bare på støttesiden beregnet til å spare staten for ytterligere 190 millioner kroner.<sup>483</sup> Gjennomsnittlig utdanningsstøtte var på drøyt 66.000 kroner og stipend i underkant av 24.000 kroner for 2000-01.<sup>484</sup> Om man tar utgangspunkt i den samlede studiefinansieringen til høyere utdanning på over 7.4 milliarder kroner skulle en innknapping i utdanningstiden på 20 prosent<sup>485</sup> gitt en støttebesparing på oppunder 1.5 milliarder kroner.<sup>486</sup> Man kan tilføye at kostnadene som faglig forsinkede kunder representerte (rundt 1/5 av kundene i høyere utdanning) for staten ville fjernes.<sup>487</sup> Rentestøtten på drøyt 1.4 milliarder kroner for 2001 kunne ventes å synke siden den i stor grad var knyttet til låneopptak og gjennomstrømningen.<sup>488</sup> Månedlige utbetalinger var videre rentebesparende. Støtteforenklingene la videre til rette for administrative

<sup>482</sup> St. meld., 2000-01: 27, op.cit., kap. 13.

<sup>483</sup> Ibid.

<sup>484</sup> Statens lånekasse for utdanning, tabell "Hovedtall for de siste tre år", i *lanekassen.no*, <http://www.lanekassen.no/stat/index-hovedtall.htm>, udatert, lest 15. desember 2002.

<sup>485</sup> Anslag basert på at utdanning på bachelor nivå (4 til 3 år) ville gi en effektivitetsøkning på 25 prosent. En fullstendig mastergrad skulle tilsvarende gi en gevinst på 16,7 prosent. Bedre studentoppfølging, økt konkurranse mellom institusjonene og stykkprisfinansiering var dessuten ventet å gi effektivitetsgevinster.

<sup>486</sup> Statens lånekasse for utdanning, tabell "Fordeling etter fagområde – høyere utdanning", *lanekassen.no*, <http://www.lanekassen.no/stat/Tildeling/T2-0102.htm>, udatert, lesedato 15. desember 2002. Min beregning.

<sup>487</sup> St. meld., 2000-01: 27, op. cit., kap. 12.3.1.

<sup>488</sup> Statens lånekasse for utdanning, tabell; "Hovedtall de siste tre år", *lanekassen.no*, [http://www.lanekassen.no/stat/Hovedtall\\_2001.htm](http://www.lanekassen.no/stat/Hovedtall_2001.htm), udatert, lesedato 15. desember 2002.

effektiviseringer. En eventuell markedsutsetting representerte et relativt beskjedent innsparingspotensial på et par hundre millioner kroner.<sup>489</sup>

Likevel var det på driften av utdanningsinstitusjonene at sparingsgevinstene trolig ville bli størst. Disse utgiftene tilsvarte et snitt på 78.650 kroner per student ( nesten 16 milliarder kroner) for 2000 i de høyere utdanningsinstitusjonene.<sup>490</sup> Med nesten 200.000 mennesker i høyre utdanning var det store offentlig subsidieringer å spare.<sup>491</sup> En gjennomstrømningssøkning på 20 prosent skulle med utgangspunkt i tallene fra rundt århundreskiftet ha tilsvart en gevinst på drøyt 3 milliarder kroner per år.

Grove anslag indikerer altså store innsparingsgevinster som langt overgikk kvalitetsreformens beregnede budsjettvirkning på 1,3 milliarder kroner ved ny støttemodell.<sup>492</sup> I tillegg var produksjonen av mer næringsrelevant arbeidskraft, raskere distribusjon til det produktive arbeidslivet, økte skatteinntekter og annet ventet å gi store samfunnsøkonomiske effekter. Sammen med en bedret økonomisk utvikling økte dette rommet for politisk konsensus om bredere løsninger.

## Fagbevegelse og mobilisering

Endringer i de strukturelle forutsetningene for det eventuelle mobiliseringsgrunnlaget om brede velferdsløsninger burde avspeiles i organiseringen av lønnstakerorganisasjonene. I overensstemmelse med Esping-Andersens teori måtte rekrutteringen favne utover de ufaglærte om ikke medlemsmassen skulle synke og lønnstakerinteresser fragmenteres.

LOs linje over i 1980-årene korresponderte i overveiende grad med Arbeiderpartiets og *Sandutvalgets* forslag om å fjerne ulikheter. Høyere utdanning burde i hovedsak finansieres med lån. LO støttet imidlertid et forslag fra utvalget om en finansiering som også inkluderte en *etter- og videreutdanningsløsning*.<sup>493</sup> I den påfølgende borgerlige stortingsmeldingen var dette spørsmålet ikke berørt. Borgerlig ignorering av spørsmålet undergravet LOs motiv for å støtte brede løsninger. Omfordelingslinjen til LO tenderte i overensstemmelse med Esping-Andersens termer i retning av

<sup>489</sup> Statens lånekasse for utdanning, *Årsrapport 2000*, tabell "Resultatrekneskap", s 10. Administrasjonsutgiftene utgjorde 232.5 millioner kroner.

<sup>490</sup> Norsk samfunnsvitenskaplig datatjeneste (NSD), Database for statistikk om høgre utdanning (DBH), "Regnskap hovedkap. post 01, kostnad per student, 2000", [http://www.nsd.uib.no/dbhvev/forholdstall/kost/forh\\_faktor1\\_kap.cfm?ar\\_en=0&ar\\_to=0&ar\\_tre=0&ar\\_fire=0&ar\\_fem=0&ar\\_seks=0&ar\\_sju=2000](http://www.nsd.uib.no/dbhvev/forholdstall/kost/forh_faktor1_kap.cfm?ar_en=0&ar_to=0&ar_tre=0&ar_fire=0&ar_fem=0&ar_seks=0&ar_sju=2000), udatert, lest 13. august 2002.

<sup>491</sup> Statistisk sentralbyrå, "Utdanningsstatistikk. Elever og studenter, 1. oktober 2001", [ssb.no, http://www.ssb.no/utelstud/](http://www.ssb.no/utelstud/), 4. oktober 2002.

<sup>492</sup> St. meld., 2000-01: 27, op. cit., kap. 13.

<sup>493</sup> Norsk studentunions arkiv, *Utdanningsfinansiering*. Brev til Kirke- og undervisningskomiteen datert 23. mai 1984, fra Landsorganisasjonen ved Jan Kr. Balstad (Journalnr. 2429, saksnr. 601.3 KOW/tcs), s 2, 4., arkivboks 515.

en ”getto” strategi. Det kunne også skille Arbeiderpartiet, som bredt folkeparti, fra LO i denne saken. De borgerlige løsningene på utdanningsfinansieringssiden inn i 1990-årene kunne ikke virke som ”lim” mellom differensierte lønnstaker/utdanningsgrupper eller styrke muligheten for økt oppslutning om partiet rundt mer generelle løsninger.

Med økt privat finansiering/investering på 1980-tallet steg kravet til større personlig avkastning. Inntektsforskjellene økte i tiårsperioden etter 1985. Det gav seg blant annet utslag i stigende lønninger innen de høyeste inntektsslag, hvor representasjon av gruppen høyt utdannede steg og en svekket stilling i den andre enden av skalaen.<sup>494</sup> Faren var at en økende lønnsdannelse i markedet ville splintre lønnstakergruppens interesser og svekke bredere mobiliseringsløsninger. Mer spesialiserte fagorganisasjoner etter utdanningsnivå og faglig bakgrunn, økte lønnskrav fra akademikere, lærere og sykepleiere mot slutten av 1990-tallet, var tegn på fragmenteringen i organiseringen av arbeidslivet.

I mellomtiden søkte Arbeiderpartiet utover 1990-tallet og demme opp for slike utviklingstrekk. Tendenser til bredere mobiliseringsstrategier, reformer og mer generelle støtteordninger viste seg. *Solidaritetsalternativet* ble iverksatt tidlig i 1990-årene. Regjeringen kombinerte effektiviseringslinjen med tilretteleggelse for et inntektspolitisk samarbeid gjennom budsjett- og *reformvirksomhet*. Brudd med denne linjen under den borgerlige styre mot slutten av 1990-årene, ikke-moderate lønnsoppgjør, renteøkning samt ti år med moderasjon undergravet alternativet. Akademikerne brøt ut av LO-fellesskapet og leder Einar Madsen varslet at det var slutt på den tiden da høyere utdannede sakkert akterut som resultat av prioritering av lavere utdannet arbeidskraft gjennom faglig/politiske tariffsamarbeid. Markedet måtte styre og lønnsforhandlinger burde foregå mest mulig lokalt.<sup>495</sup>

Med synkende medlemsmasse, og en utbrytertendens som potensielt kunne distansere ”grunnfjellet” av LO-organiserte i lønnskampen, snudde LO sin strategi mot slutten av 1990-årene. Ansatte innen privat tjenesteyting og de langtidsutdannede ble løftet fram som nøkkelgrupper som måtte prioriteres i tariffpolitikken om solidaritetsalternativet og medlemsrekrutteringen skulle reddes. LO-

<sup>494</sup> St. meld., 1998-99: 50, *Utværningsmeldinga*, <http://odin.dep.no/sos/norsk/publ/stmeld/030005-040014/index-hov003-b-f-a.html#3>, kap. 3.3, 4.2.5 f. Noe økning i andelen utdannede innen lavinntektssjiktet ble dels relatert til økte pensjoner og stigende kunnskapsproduksjon. Det er rimelig å sette dette i sammenheng med høy arbeidsledighet og at det i noen grad kan ha dempet lønnsomheten av høyere utdanning.

<sup>495</sup> ”Akademikerne – kun for egen lommebok?”, *Studentforum*, nr. 7 1997.



leder Yngve Hågensen uttalte at [...] LO må tilpasse seg at det stilles stadig større krav til arbeidsstokkens utdanning og kompetanse [...]”.<sup>496</sup>

Valget av den høyt utdannede Gerd-Liv Valla til LO-leder understreket den nye kursen. Hun lanserte et forslag om studielønn rundt årsskiftet 1997-98. Lån burde ettergis ved gjennomført av studie for å dempe akademikernes lønnskrav, hindre at rente og betalingsvilkår ble brukt i lønnsoppgjørene, og stimulere ungdom fra alle samfunnslag til å ta utdanning. Dette så ut til å kunne virke samlende. *Norsk Tjenestemannslag* og lederen i *Akademikerne* var positiv til forslaget.<sup>497</sup> Mobiliseringsoffensiven resulterte i at LO inngikk en samarbeidsavtale med *Studentenes Landsforbund* og *Norsk Studentunion* i 2002 og igangsatte en kampanje for å rekruttere utdanningssøkere til fagbevegelsen.<sup>498</sup> Dette var skritt i retning av en mobiliseringsstrategi for å samle lønnstakergrupper, moderere markedets prisfastsettelse og heve legitimiteten for generelle støtteløsninger.

I den grad skjerpede tilbakebetalingsvilkår påvirket grunnlaget for lønnskrav ville det kunne undergrave en inkluderende strategi. Tidligere på 1990-tallet, da renten til dels lå over nivået for private lån og det private investeringsperspektivet stod særlig sterkt, hadde en markeds mekanisme blitt støttet fra studenthold. Norsk Studentunions prinsipielle standpunktet var fra mars 2003 at markedet, til tross sterkt synkende rente (som følge av et fragmentert og dyrt lønnsoppgjør året før), ikke burde spille en rolle i tilbakebetalingen. Mangelen av en fast, lav og politisk bestemt rente skapte uforutsigbarhet.<sup>499</sup> Dette var også LOs linje.<sup>500</sup> Det bekreftet en samlet strategi i retning av en faglig/politiske mobilisering.

En utvidelse av medlemsgrunnlaget for LO medførte en fare for indre spenninger. Som ledd i arbeiderpartiregjeringens forsøk på å harmonere interessene og øke kunnskapskapitalen ble en Etter- og videreutdanningsreform (*Kompetansereformen*) lansert i 1998 (av en ny borgerlig regjering) som også mindre utdannede medlemslag kunne nyte godt av. Jagelandregjeringens (A) initiativ var en offensiv for å, gjennom fagbevegelsen, få til en samlende løsning for ”Det norske hus”. Finansieringen burde i følge reformforslaget bli et spleiselag mellom

<sup>496</sup> ”Yngve flørter med studentene”, *Dagsavisen*, 8. januar 1999.

<sup>497</sup> ”Liten støtte til forslag om studielønn”, *Aftenposten Interaktiv*, <http://www.aftenposten.no/nyheter/okonomi/d29111.htm>, 9. januar 1998.

<sup>498</sup> ”LO vil kapre studentene”, *dagsavisen.no*, <http://www.dagsavisen.no/utdanning/2002/02/635191.shtml>, 5. februar 2002.

<sup>499</sup> Azhar, Kamil A. (leder i NSU), ”Her og nå”, NRK P1, 4. mars 2003. Radiointervju.

<sup>500</sup> Valla, Gerd-Liv, ”Tariffoppgjøret 2002. Større retferdighet”, Innledning om tariffrevisjon på LOs representantskapsmøte 5. februar, *lo.no*, <http://www.lo.no/lo/Nyheter.nsf/WebAlle/3F7B6894F5E047A2C1256B57002E4B35>, 5. februar 2002.

stat/arbeidstaker/arbeidsgiver, der de statlige ytelsene burde være generelle.<sup>501</sup> LO, AF og YS sluttet opp om en slik løsning.<sup>502</sup> Dette var en gjenopplivning av Sandutvalgets forslag, som hadde foreslått støtte til voksenopplæring alt i 1979 – med kompensasjon for bortfall av tidligere inntekt.<sup>503</sup> Iverksetting av reformer og et faglig/politisk samarbeid kunne potensielt motvirke lønnskrav, arbeidsledighet og lønnsforskjeller samt styrke den nasjonale konkurransekraft. Greide man å *kitte sammen de differensierte lønnskategorier* om en mer generell utdanningsstøtte skulle det kunne fremme mobiliseringen om bredere sosialdemokratiske løsninger.<sup>504</sup> Dette var en offensiv og samlet politisk strategi relatert til den mer ensidige effektiviseringslinjen som også Gro-regjeringene (A) hadde videreført.

Utdanningsfinansieringsdelen av *kvalitetsreformen* var en sentral del av en slik overliggende mobiliseringsstrategi. Støtten skulle riktignok styrke markedsorganiseringen gjennom premiering og effektivisert utdanningsproduksjon (og legge til rette for bred parlamentarisk støtte – politiske konsensus og hestehandel), men den bestod av *en generell* og liberalisert støtte. Denne ble dessuten betraktelig *løftet* – til rundt et 1970-talletsnivå. Dette stod i kontrast til de løsningene som var iverksatt under borgerlig styre gjennom 1980-årene. Slikt kunne dempe skillet mellom de som finansierte ordningen og mottakerne. Strategien antydte en retning mot bredere løsninger, avprivatisering av utdanningsfinansieringen og moderering av markedsstyringen.

Under et nytt borgerlig styre ble finansieringen av Etter- og videreutdanningsreformen imidlertid satt i bero. Solidaritetsalternativet slo sprekker fra 1998, blant annet rundt spørsmålet om arbeidsgiversidens finansiering av permisjon for etter- og videreutdanning og arbeidslivsorganisasjonens krav til en ren statlig finansieringsløsning.<sup>505</sup> I skrivende stund (mars 2003) synes det som om det politiske rommet for en solidaritetslinje igjen har økt, som følge av de senere års lønns- og prisvekst, tapt konkurransekraft og økt arbeidsledighet. Den borgerlige regjeringen maner til ansvarlighet i lønnsoppgjøret. Samtidig stiger opposisjonens oppslutning på meningsmålinger. Det *kan* aktualisere samlende og lønnsdempende strategier, og underlette

<sup>501</sup> St. meld., 1997-98: 42, Kompetansereformen, <http://odin.dep.no/ufd/norsk/publ/stmeld/014005-040017/index-hov004-b-n-a.html>, kap. 4.8.

<sup>502</sup> NOU, 1999: 14, <http://odin.dep.no/aad/norsk/publ/utredninger/NOU/002005-020006/index-ved002-b-f-a.html#6>, vedlegg 2.

<sup>503</sup> St. meld., 1983-84: 12, *Utdanningsfinansiering*, vedlegg 2, s 90.

<sup>504</sup> For en kortfattet framstilling av korporative framstøt på 1990-tallet og kompetanse- og kvalitetsreformen se for eksempel: NOU, 1999: 14, <http://odin.dep.no/aad/norsk/publ/utredninger/NOU/002005-020006/index-hov005-b-f-a.html>, kap. 5. Med borgerlig maktvertakelse (Bondevik I) ble en liberalisert og styrket utdanningsfinansieringsløsning bifalt som løsning. Imidlertid kan den borgerlige budsjettvegringen (under Bondevik II, med Høyre som regjeringspartner) for 2003 betraktes som reform- og mobiliseringsundergravende. Det styrker antakelsen om at brede løsninger og politisk konsensus er et overskuddsfenomen, men antyder også at Høyre mål om at slanking av statlige utgifter, skattelette og markedsløsninger har lagt føringer. Se neste kapittel.

<sup>505</sup> "Bitter kamp om etterutdanningsreform", *Aftenposten.no*, <http://www.aftenposten.no/nyheter/okonomi/d76777.htm>, 11. april 1999.

reformløsninger – i den grad det økonomiske/parlamentariske spillerommet tillater det, og om det evnes å skape politisk rom og allianser.

## Iverksettelse – og konsensus?

Stortinget vedtok i juni 2001 den omfattende kvalitetsreformen av høyere utdanning. Det hadde under komitébehandlingen vært enighet om å øke støtten til studenter gjennom *stipendet*. Kristelig Folkeparti, Høyre, Senterpartiet og Venstre ville at støtteveksten skulle gå som premieringsavskrivning (differansen mellom 30- og 40 prosent stipend). Flertallet Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet ønsket at stipendieringen i sin helhet skulle knyttes til gjennomføringen. Fremskrittspartiet argumenterte at hardt arbeidende studenter måtte belønnes. Utdanningslån var en investering som dessuten burde gi skattefradrag. Kunnskap var stadig viktigere for nasjonens konkurransevne. Bare Sosialistisk Venstreparti ønsket ikke en vekttallsbasert stipendmodell som ville legge økonomisk press på studentene og gi uheldige sosiale konsekvenser. Komiteen var imidlertid samlet om å videreføre *hovedfagsavskrivningen*.<sup>506</sup>

Premieringsløsningen *kan* ses som problematisk med hensyn til en sosialdemokratisk mobiliseringsstrategiens vekt på generelle velferdsløsninger. Likevel – Arbeiderpartiregjeringens forslag om en *statlig* løsning innefor en utvidet og løftet støttetilgang kan også forstås som en måte å dempe presset om fri lønnsdannelse, gi noe tilbake til høyt utdannede og integrere gruppen innen et faglig/politisk samarbeid. Premieringen ble også mer generell, i og med at den ikke var begrenset til studier på hovedfagsnivå. Den favnet en mer differensiert mottakergruppe - herunder også grupper som ble favnet av Etter- og videreutdanningsreformen. Det er rimelig at slikt ville minske tendensen til at støttegodene hopet seg opp for studentgrupper med høy sosial-/utdanningsmessig bakgrunn og omvendt omfordeling.

Effektiviseringsgevinster og premieringsløsninger kunne skape borgerlig aksept og bred politisk mobilisering. Det var konsensus om at støttebedringer skulle avhenge av insentivprinsippet. Stipendier til ”særskilt dyktige og energiske studenter” hadde vært Høyres kjepphest på 1950- og 60-tallet.<sup>507</sup> Med Arbeiderpartiet i mindretall, konsensus om å holde statsbudsjettene i balanse og økt vekt på å plassere innsatsen dit avkastningen var best, hadde ideene nesten vunnet tverrpolitisk tilslutning. Særlig Arbeiderpartiregjeringen og FrP ville gå lenger i denne retningen. Tankegodset

<sup>506</sup> Innst. S., 2000-01: 337, *Innstilling frå kyrkje-, utdannings- og forskingskomiteen om Gjør din plikt - Krev din rett. Kvalitetsreform av høyere utdanning*, <http://www.stortinget.no/inns/200001-337-002.html>, kap 2.4.

<sup>507</sup> For eksempel i kapittelet ”Borgerlig offensiv i ’skatte- og reguleringsstriden’ ”.

som FrP satte ord på var mer symptomatisk enn politisk kontroversielt. Bare SV ville senke risikoen forbundet med støtteopptak.

Stoltenberg-regjeringens (A) forslag til statsbudsjett for 2002 var i overensstemmelse med forslaget om 80.000 kroner per studieår, 40 prosent stipend - delvis etter oppnådde vekttall og med mindre hensyn til søkerens egenøkonomi.<sup>508</sup> Linjen ville kunne virke forenende på tvers av skiller i egenøkonomi innen de mer differensierte ”midlere strata” av lønnstakere, og gi lag av arbeidstakere anledning til å ta utdanning uten å miste retten til støtte.<sup>509</sup> Det er dermed rimelig å se forslaget som resultat av en politisk *hestehandel* der formålet var bred konsensus – muliggjort gjennom bedret økonomisk vekst. Målet var å få fart på kunnskapsproduksjonen gjennom en bredt omforente premierings- og mobilitetsfremmende stipendiering. Borgerlig iver etter enklere regler og administrativ nedbygging åpnet også for bredere løsninger og økt støtte. Slikt kunne heve subsidieringens legitimitet, dempe motsetninger mellom støttemottakere/skatteyttere og forskjellige lønnstakerinteresser.

For å oppsummere var Arbeiderpartiet og statsråd Gudmund Hernes med *Norgesnett* ”den første beveger” i prosessen fram mot *Kvalitetsreformen* – en integrert plan for markedsorganisering på institusjonssiden og støttepremiering på støttesiden. Generelle kutt, effektivisering og differensiering var da alt introdusert på støttesiden under borgerlig styre i første halvdel av 1980-tallet. I 1988 var supplerende premiering av studiegjennomføring innført for enkelte ”trege” fag. Gjennom det neste tiåret var sjanselikhets- og premieringsprinsipper blitt selve bærebjelken for subsidieringen.

Arbeiderpartiregjeringene hadde fra slutten av 1980-årene begrenset økonomisk og parlamentarisk handlingsrom for brede løsninger. Premieringsprinsippene var omforent og ble styrket under de skiftende regjeringer. Stipendieringen skulle avhenge av om studenten *evnet* å forflytte seg i utdanningsmarkedet og til å stå til eksamen til normert tid. Markedsorganisering, økt anspennelse og premiering ble løftet opp til hovedverdier. Mål om økt resultatlighet i rekrutteringen og utjevning etter økonomiske, geografiske og sosiale faktorer ble svekket.

<sup>508</sup> Finansdepartementet, *Statsbudsjettet 2002 – Regjeringen Stoltenbergs budsjettforslag, Budsjett fra a til å*, <http://www.statsbudsjettet.dep.no/2002/ordliste.asp?word=Studiefinansiering>, kap. ”Studiefinansiering”, udatert, lest 3. mars 2003.

<sup>509</sup> Økt støttenorm og liberalisering av egeninntektsgrenser harmonerte med etter-og videreutdanningsinteresser samt utvidelse mobiliseringsgrunnlaget (LO/AP).

Gjennom 1990-årene ble imidlertid også et faglig/politisk samarbeid stablet på bena under Arbeiderpartiregjeringen mot løfter om reformer. *Seleksjonen* ble dempet med Kvalitetsreformen. Åpning for bredere mottakergrupper og en mer generell støtte tilgang antydnet at Arbeiderpartiregjeringen - til tross for den parlamentariske mindretallssituasjonen (på bakgrunn av en sterk effektiviseringslinje, insentivstyring, effektiviseringer, styrket statlig investeringsmotiv og økonomisk evne) klarte å mobilisere for en reintroduksjon av mer *universelle* prinsipper. Den maktet å få til et bredt omforent kompromiss mellom effektivitet/premiering og en generell støtte. På bakgrunn av dette kan effektiviseringsbestrebelsene gjennom 1990-årene også tolkes som anstrengelser for å skape økonomisk/politisk rom for en samlet løsning.

### **Borgerlig vegring**

Med et regjeringsskifte i 2001 fikk en ny borgerlig samarbeidsregjering (H, V, KrF) og statsråd Kristin Clemet (H) som oppgave å iverksette reformene. Med forvitring av solidaritetsalternativet og begynnende pressøkonomi vegret regjeringen å følge opp reformen finansielt. Den foreslo *innsparinger* på 262 millioner kroner i forhold til Stoltenberg-regjeringens forslag.<sup>510</sup> Stortingets flertall (SV, FrP, A, Sp) godtok ikke det og gikk sammen mot regjeringspartiene.<sup>511</sup> Utgiftene til studiefinansiering i 2002 ble hevet med 219 millioner kroner i forhold til regjeringsforslaget. 15 prosent av stipendet skulle tildeles etter studiegjennomføring. Studielånet skulle utbetales i (rentebesparende) månedlige avdrag. Ordningen ble dermed iverksatt fra og med 1. november 2002.<sup>512</sup>

At den politiske konsensusen var et overskuddsfenomen ble poengtert da den borgerlige regjeringen igjen lanserte et "stramt" forslag til statsbudsjettet for 2003, som skulle gi næringslivet armslag og rom for skattelettelse. Regjeringen ville ikke justere kostnadsnormen.<sup>513</sup> Lånekassen meldte at det borgerlige budsjettet innebar at reisestipendet til studenter i Norge og Norden (ikke øvrige utenlandsstudier) og hovedfagsavskrivningen (drøyt 200 millioner kroner) kunne fjernes. Regjeringen hadde også varslet økte gebyrer for purring (fra 260- 280 kr) og ved varsel om oppsigelse (360- til 490 kr).<sup>514</sup>

<sup>510</sup> Finansdepartementet, *Statsbudsjettet 2002 – Samarbeids-regjeringens budsjettforslag*, dep.no, [http://www.statsbudsjettet.dep.no/2002\\_tilleggsproposisjon/endringer.asp?word=Studiefinansiering](http://www.statsbudsjettet.dep.no/2002_tilleggsproposisjon/endringer.asp?word=Studiefinansiering), kap. "Studiefinansiering", udatert, lest 3. mars 2003.

<sup>511</sup> "Økt stipendandel til uklar pris", *Aftenposten*, 5. desember 2001.

<sup>512</sup> Finansdepartementet, *Statsbudsjettet 2002 – Samarbeids-regjeringens budsjettforslag*, op. cit.

<sup>513</sup> Finansdepartementet, *Statsbudsjettet 2003. Regjeringen Bondeviks budsjettforslag. Budsjettet fra a til å*,

<http://www.statsbudsjettet.dep.no/2003/ordliste.asp?word=L%E5nekassen>, kap. "Lånekassen", udatert, lest 3. mars 2003.

<sup>514</sup> Statens lånekasse for utdanning, "Statsbudsjettet og Lånekassen", *lanekassen.no*, <http://www.lanekassen.no/Nyheter/38-2002-statsbudsjettet2003.htm>, 4. oktober 2002.

Tilgangen på behovsprøvde lån for unge elever i videregående utdanning ble foreslått opphevet (bortsett fra til avgifter ved private skoler) mens 50 millioner kroner mer skulle gå til elevstøtten. En delvis prøving av ”minstestipendet” (universelt borteboerstipend) og av et læremiddelstipend kunne innføres slik at midler skulle omdisponeres til ”elever fra familier med særlig svak økonomi”.<sup>515</sup> Forslag om generelle kutt i utdanningsfinansieringen ble slik ledsaget av en elevstøtte som pekte i retning av sosialhjelp. Dette var mer av den samme politikken som var iverksatt fra 1980-tallet. Den stred vesentlig mot de mobiliseringsløsningen som var antydnet gjennom gjentatte utredninger om en generell støtteløsning også på det videregående trinnet gjennom siste halvdel av 1990-tallet. Det understreket at de statlige insentivene for å stimulere rekrutteringen på det videregående trinnet var svakt, som følge av retten og ”plikten” til utdanning.

I sum pekte regjeringens forslag i retning av fragmenterende og innstrammende virkemidler. En økningen på 50 millioner kroner til elevgruppen tilsvarte for eksempel rundt 0,4 prosent av all støttetildeling. Å ikke justere kostnadsnormen og avvikling av hovedfagsavskrivning ville konservativt anslått innebære innsparinger på minst et tidobbelte beløp.<sup>516</sup> Den borgerlige regjeringen var slik i ferd med å undergrave den brede kompromissløsningen.

Høyres løsninger så ut til å vinne terreng innen den borgerlige koalisjonsregjeringen (H, KrF, V). Høyre hadde nedsatt et utvalg for å levere innstilling til partiets stortingsvalgsprogram for 2001 (Lønningutvalget). Målet var å lette de offentlige budsjetter og åpne for private tilbydere, samt *større låneandel, mer egenbetaling og studieavgifter* for studentene.<sup>517</sup> Budsjettforslag for 2003 antydnet at Kristelig Folkeparti gav avkall på restene av distriktskriteriene til fordel for begrensninger, trangskriterier og en økende støttepluralisme.

Oppsummerende viste de bredere grep på utdanningsfinansieringssiden, som var omforent med Kvalitetsreformen, tegn til utmattelse alt mot slutten av 2002. Da ville en ny borgerlig regjering stramme inn på bakgrunn av svekket økonomisk vekstrate og nasjonal konkurransekraft. Dette til tross for store nettogevinsten som følge av reformen. Det antyder at politiske konsensus og bred mobilisering om generelle velferdsløsninger var et overskuddsfenomen.

<sup>515</sup> Finansdepartementet, Statsbudsjettet 2003. Regjeringen Bondeviks budsjettforslag. Budsjettet fra a til å,

<http://www.statsbudsjettet.dep.no/2003/ordliste.asp?word=L%E5nekassen>, kap. ”Lånekassen”, udatert, lest 3. mars 2003.

<sup>516</sup> Våge, Ingrid, v. Statens lånekasse for utdanning, Budsjett- og utredningsgruppen, *u-alder.xls* (elektronisk regneark), 25. oktober 2002. E-postvedlegg etter forespørsel. Innsparinger i kostnadsnormen er beregnet ut fra støttetallene for 2000-01 og en tenkt prisstigning på 2,5 prosent. Innsparingen representerer da nesten 300 millioner kroner (selv om øvrig velstandsvekst utelatt). Hovedfagsavskrivningen krevde som tidligere vist et par hundre millioner kroner i året.

<sup>517</sup> ”Studentene skal betale”, *Dagsavisen*, 8. mai 2001.

## Markedsutsetting av Lånekassen?

Nyselektive virkemidler var besparende i pressårene, men begynnende støttebedringer som følge av en ny vektlegging av behov for kvalifisert arbeidskraft gav rom for mindre differensiering. Utsikten til effektivitetsgevinster som følge av Kvalitetsreformen dro i samme retning. Det åpnet igjen for administrativ forenkling og nedbygging. Arbeiderpartiregjeringen oppnevnte i 1997 (etter forslag om økt skjønnsutøvelse fra Kristelig Folkeparti) en arbeidsgruppe med dette for øyet.<sup>518</sup> Målet om administrativ effektivitet og desentralisering hadde gjennom flere tiår vært et hovedmål for den borgerlige siden – for flere ”kurante” saker, innføring av ”objektive kriterier” og lavere kostnader. Bondevikregjeringen nedsatte i 1998 et utvalget med sikte på en *forenklet modell* og effektiv masseforvaltning.<sup>519</sup> Det foreslo en sterk forenklet støttetildeling, med åpning for å fravike forskriftene ved sterke rimelighetshensyn (skjønn).<sup>520</sup> Da Arbeiderpartiregjeringen i mars 2001 presenterte *Kvalitetsreformen* var det med utgangspunkt i en generell støttemekanisme.<sup>521</sup>

Med den nådde forenklingen et punkt hvor fordelingsspørsmålet i det vesentlige ble et *distribusjonsspørsmål*. En departementsnedsatt arbeidsgruppe foreslo i 2001 å vurdere en avvikling av monopolsituasjonen. Et ”høykvalitetsalternativet” der kunder kunne forvente null dagers behandlingstid, interaktive nett-tjenester og døgnåpen bank kunne realiseres. Det politiske mandatet vektla nettopp billig tjenesteproduksjon, automatisering og vurdering av utsetting til markedet. Møter med Accenture, Cap Gemini, Ernst & Young, DnB og Nordea viste at ”bankalternativet” ble mottatt med interesse i markedet. Lånekassen kunne i så fall trekke seg tilbake som organiserende instrument og innta en tilsynsrolle. Da også studentrepresentanten fulgte flertallets forslag var det kun Lånekassens medlem som vegret ut fra utdanningspolitiske kriterier.<sup>522</sup>

Bankene hadde alt begynt sin posisjoneringen. I 2000 gikk Studentsamskipnaden i Oslo i samarbeid med Christiania bank og kredittkasse (Nordea) om bankfunksjonalitet i studiekortet med tilbud om utdanningslån, gratis årsgebyr og bruk av bankkort.<sup>523</sup> Det var da gått 60- 70 år siden forrige gang konstallasjonen bank/private velferdsorganisasjoner hadde hatt sine glansdager. Tegnene til en

<sup>518</sup> St. forh., 1996-97, del 7 c, debatt i St., *Interp. fra repr. Lilletun om regelverket i Statens lånekasse for utdanning m.v.*, s 2421-2429.

<sup>519</sup> NOU, 1999: 33, <http://odin.dep.no/ufd/norsk/publ/utredninger/NOU/014005-024001/index-hov001-b-n-a.html>, kap. 1.1.

<sup>520</sup> NOU, 1999: 33, s 23.

<sup>521</sup> St. meld., 2000-01: 27, op. cit., kap. 12.1.

<sup>522</sup> *Kvalitet og kostnad i organisering av utdanningsstøtten. Endelig rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet som har vurdert Lånekassens primære oppgaver og hvordan disse bør organiseres*, avgitt 18. desember 2001, <http://odin.dep.no/ufd/norsk/publ/rapporter/045031-220002/index-dok000-b-n-a.html>, kap 1, 2.1, 2.2.

<sup>523</sup> Christiania Bank og Kredittkasse ASA, ”Kjære SiO-studnet!”, markedsføringsbrev vedlagt Universitetet i Oslo, *Innkalling til fotografering og utlevering av studiekort*, 5. april 2000.

revitalisert privatisering kom på bakgrunn av de siste 15 år etter den borgerlig initierte, fragmenterende og besparende prosentstipendmodellen. Det er derfor rimelig at slike bankfremstøt kom *før* Arbeiderpartiregjeringen lanserte *Kvalitetsreformen*, fordi denne innebar støtteutvidelser som potensielt kunne dempe etterspørselen på det private markedet. Mer generelle ordninger ville kunne vri Lånekassens rolle fra kunnskapsbedrift- og bank og i retning av ”forvaltningsorgan” (Bleiklie).

De administrative løsninger var i høy grad knyttet til endringer i regelverket. Avviklingen av omfordelingsredskapene hadde til dels alt over i 1970-årene svekket ett av to hovedargumenter for Lånekassen. Selv om omfordelings- og velferdsmotivasjonen ble svekket gjennom de neste tiårene hadde teknisk innfløkte og besparende differensieringer lenge betinget ett organiserende instrument. Rent teknisk steg mulighetene for markedsutsetting av Lånekassen da de raffinerte redskapene ble sanert til fordel for en generell støtteform. Med innføring av en generell støtteform meldte spørsmålet seg: *Trenger vi Lånekassen?*

Høyre hadde markedsutsetting av Lånekassens oppgaver i sitt valgprogram.<sup>524</sup> En mer generell støtteordning ville isolert sett kunne presse opp de offentlige utgiftene, men gevinstene av markedsorganisering av utdanningsvesenet og premiering skulle oppveie dette. En hovedstøtteform muliggjorde Høyres mål om å lette de offentlige budsjetter og åpne for private tilbydere. I juli 2002 ble det av den politisk ledelsen rundt statsråd Kristin Clemet (H) (statssekretær Helge Ole Bergesen i Utdannings- og forskningsdepartementet) varslet at privatisering ble seriøst vurdert av den borgerlige koalisjonsregjeringen.<sup>525</sup> Hensikten var å gjøre driften mer lønnsom og å spare offentlige penger.<sup>526</sup> Innenfor regjeringen var det spesielt Høyre som ivret for markedsutsettingen. Statsråd Clemet mente monopolsituasjonen hindret utviklingen av og kvaliteten på de operative tjenestene. Markedsutsetting ville i følge henne ikke påvirke utdanningsstøtten da reglene fortsatt måtte vedtas av Stortinget.<sup>527</sup>

Høyre stod isolert i kampen for markedsutsetting. Arbeiderpartiet gikk imot forslag om privatisering.<sup>528</sup> Det tyder på at det primære motivet for partiet var mer samtlende ordninger med

<sup>524</sup> Høyre, ”Høyres stortingsvalgprogram 2001-2005”, <http://www.hoyre.no/2001/program/stprogram/>, udatert, lest 5. august 2002, kap. 5.8.

<sup>525</sup> ”Avviser privat lånekasse”, *nrk.no*, <http://www.nrk.no/nyheter/okonomi/2018254.html>, 29. juli 2002.

<sup>526</sup> ”Blir privatisert?”, *nrk.no*, <http://www.nrk.no/nyheter/okonomi/2015655.html>, 27. juli 2002. Intervju med statssekretær Bergesen, Helge Ole Bergesen.

<sup>527</sup> Clemet, Kristin, ”Lånekassens framtid”, *hoyre.no*, <http://www.hoyre.no/dok.html?dokid=2069>, 6. august, 2002.

<sup>528</sup> Ausdal Starrfelt, Oddbjørg (St. repr. for Ap), ”Alles rett til utdanning”, *dagsavisen.no*, <http://www.dagsavisen.no/kommentar/debatt/2002/08/674518.shtml>, 27. februar 2003.



forenklede regler og administrativ effektivitet som tilleggsgode. Motstanden mot markedsutsetting harmonerer med mobiliseringsteorien, solidaritetsalternativ, partiets økte reformvilje og skiftet i LOs rekrutteringsstrategi. Selv Høyres regjeringskammerater, Kristelig Folkeparti og Venstre, stilte seg skeptiske til forslaget.<sup>529</sup>

Lederen i Lånekassens styre gikk under presset ut i offentligheten og forsvart institusjonens rolle. I følge han var organisasjonens effektivitet og omstillingsevne fullt på høyde med øvrige markedsinstitusjoner. Formålet med Lånekassen var "[...] å forvalte utdanningsstøtten kostnadseffektivt og med god service og kvalitet".<sup>530</sup> Lånekassen var ikke dyr i drift - til tross for at den utførte stadig nye kontroll og serviceoppgaver. Ikke minst gjaldt det en skjerpet og lønnsom innkreving. Utgifter til administrasjon utgjorde godt under 2 promille av tildelt utdanningsstøtte rundt årtusensskiftet.<sup>531</sup> Inkassoinnkrevningen til Lånekassen dro inn nesten et dobbelt beløp.<sup>532</sup> I lys av det begrensede sparingspotensialet fremstod Høyres kamp for markedsutsetting som ideologisk symbolpolitikk. Subsidieringen var alt i overveiende grad lagt til tildelingssiden, under direkte politisk kontroll av departement og Storting, mens lånebetingelsen var markedsstilpasset. Det er også rimelig at det økte økonomisk handlingsrommet og mindre fragmenterende markedsløsninger på støttesiden (som følge av en omforent Kvalitetsreform) talte til for en statlige administreringen.

Høyres mål om privatisering, og den borgerlige regjeringens undergraving av omforente generelle støtteløsninger medførte at tillitsvalgte, ansatte og ledelsen i Lånekassen stod sammen mot privatiseringsplanene. Ledelsen i Lånekassen hadde ingen tro på at andre kunne gjøre det billigere eller bedre. Bankdrift ville i følge den vanskelig kunne forenes med *sosiale* oppgaver, for eksempel knyttet til sykdom. *Norsk Tjenestemannslags* forening (NTL) i Lånekassen gikk høsten 2002 sterkt imot en privatisering og så den som ledd i Høyres systematiske angrep på velferdsstaten.<sup>533</sup> Styret i Lånekassen foreslo en utvidelse av stipendieringen til også å omfatte *hjemmeboere*, fjerning av støtteavkortningen etter formue og økte inntektsgrenser ved utdanning på deltid. Slikt var i tråd med strategien om bredere løsninger – og ikke minst med den Arbeiderparti- og fagbevegelsesdrevne Etter- og videreutdanningsreformen.

<sup>529</sup> "Kr.F.-nei til privat lånekasse", *Aftenposten*, 28. juli 2002, samt "Lånekassen privatisert?", *Universitas*, 21. august 2002.

<sup>530</sup> Sand, Ulf, "Omfattende fornyelse i Lånekassen", *Aftenposten*, 12. september 2002.

<sup>531</sup> Statens lånekasse for utdanning, tabell "Hovedtall de siste tre årene", *lanekassen.no*, [http://www.lanekassen.no/stat/Hovedtall\\_2001.htm](http://www.lanekassen.no/stat/Hovedtall_2001.htm), udatert, lest 15. desember 2002, samt *Årsrapport 2000*, tabell "Resultatrekneskap", s 10.

Min prosentuering.

<sup>532</sup> *Ibid.*, s 34 samt tabell "Resultatrekneskap" s 10.

<sup>533</sup> "Vurderer og privatisere Statens lånekasse", *Tjenestemannsbladet*, NR 6 – August 2002.

Styret i Lånekassen mente Bondevik-regjeringens fjerning av reisestipendet var i strid med målet om lik rett til utdanning.<sup>534</sup> Styret ønsket tvert om en utvidelse av ordningen, samt forsørgerstipend for barn uten prøving av ektefelle/samboers inntekt, kortere opptjeningstid (6 mnd) for fødselsstipend, halvering av rentemarginen (utlånsrente minus og innlånsrente) til 0,5 prosent samt gebyrsanering. Forslagene ble sterkt støttet studentorganisasjonen Norsk Studentunion (NSU).<sup>535</sup>

Dermed gikk en bred *allianse* inn for løsninger som harmonerte med en mobiliseringsstrategi og imot frie markedsløsninger. Det reiste et alternativ til det differensierte forbruker/kunde/bank paradigmet. Forslag fra denne kanten gikk riktignok lenger enn Arbeiderpartiregjeringens reformforslag, da partiet i en mindretallsituasjon måtte bygge parlamentarisk støtte og argumentere for de nasjonale gevinstene.

Lånekassens deltakelse i det som fremstod som en sammenslutning mot ensidige markedsløsninger og for brede ordninger betoner perspektivet av Lånekassen som en *kulturinstitusjon* (Bleiklie) med en egenforståelse som sprang ut fra velferds- og studentkulturen. Den viste vilje til å opprettholde institusjonell autonomi. Reaksjonen fra styret stemte inn i et større mønster gjennom etterkrigstiden. Lånekassen hadde et anstrengt forhold til kutt og fragmenterende løsninger. Den promoterte brede ordninger i økonomiske oppgangstider. Når det økonomiske grunnlaget for slike ordningen sviktet og avkastningskravene steg forsvarte Lånekassen redistribusjon og velferdsmotivene. Erfaringene fra 1980- og 1990-tallet antyder at en markedslinje, som undergravet institusjonens legitimitet og streid mot Lånekassens verdigrunnlag, motiverte til institusjonell motstand.

## Konklusjon

Under Arbeiderpartiets mindretallsregjeringer ble to linjer fulgt. Med hensyn til effektiviseringslinjen hersket det politisk konsensus. Ikke minst inneholdt den syntetiserende Kvalitetsreformen mye premiering, markedsløsninger på støttesiden og med hensyn til organiseringen av utdanningsinstitusjonene. Samlet sett så det ut til å gi store budsjettgevinster. Men effektiviseringsbestrebelsene, samt bedret nasjonal økonomi, synkende arbeidsledighet og varsler om *knapphet* i utdanningsrekrutteringen fra rundt midten av tiåret, ble også fulgt av

<sup>534</sup> Statens lånekasse for utdanning, "Ikke fjern reisestipendet!", *lanekassen.no*, <http://www.lanekassen.no/Nyheter/40-2002-brevUFD.htm>, 10. oktober 2002.

<sup>535</sup> "Likt stipend til hjemme- og borteboere", *Aftenposten* 4. januar 2003. Styret argumenterte med at utdanningsstipendet med opphevelse av borteboerkriteriet var å betrakte som en ren belønning for bestått eksamen. Det ble brukt som argument for en utvidelse av mobilitets/premieringsstipendet. Anm: NSU inngikk rundt disse tider en samarbeidsavtale med LO der et sentralt punkt var å fange opp de mange uorganiserte deltidsarbeidende utdanningsøkerne. Utvidelser av ordningen ville også favne en mer differensiert gruppe lønnsarbeidere – i tråd med Etter- og videreutdanningsreformen og i forbindelse med finansiering ved utdanningspermisjon.

velferdspolitiske *reformer* under Jaglandregjeringen (A). Helt sentralt stod Kvalitets- og Etter og videreutdanningsreformen. Det politisk/økonomiske rommet for *en* mobiliserende løsning steg. Arbeiderpartiregjeringen bidro dels til å *skape* økonomisk/politisk armslag gjennom effektiviseringer. Ut fra dette ble rommet for å forme bredere allianser på lønnstakersiden utvidet.

I samme grad ble utdanning i synkende grad en *personlig investering*. Seleksjonen begynte å synke fra midten av tiåret mens subsidieringen steg. Det ledet fram til en mer samlet og bedret støtteløsning som kunne bidra til å forene sprikende lønnstakerinteresser og senke markedets fordeling av goder. Slikt var også knyttet til utsiktene til en mer kontrollert lønnsdannelse, mer samlende og forpliktende faglig/politiske løsninger.

*Kompromissløsningen* Kvalitetsreformen representerte (på støttesiden) var ikke bygd rundt *særegne* periferi- interesser. Det peker til bake på at de som mobiliseringsfundament hadde avtatt gjennom stadig forflytting av næringsstrukturen gjennom etterkrigstiden. Særstipendiering etter distriktskriterier gjennom etterkrigstiden kan derfor dels sees som et middel til å flytte befolkningen opp i ”næringskjeden”. Det antyder at de senere reformene skulle virke til å trekke blåsnipper/lavtutdannede inn i kunnskapsøkonomien og stimulere til omstilling. Kvalitetsreformens liberaliserte støttekriterier kan derfor sies å dels ha fulgt, og dels var et forsøk på å forme og forene, dominante velger- og lønnstakerinteresser.

Transformasjonen i retning av brede lønnstakerinteresser ble best uttrykt i avviklingen av det borteboerstipendet etter særegne geografiske kriterier og omgjøringen av det til et mer *generelt* og utvidet effektiviserings- og markedsstimuleringsstipend. En liberalisert støttetilgang gagnet på tilsvarende måte mer uensartede lønnstakerinteresser – ikke minst med hensyn til deltidsarbeidende og voksen arbeidstakere med utdanningspermisjon. Samtidig var dette en løsning som kunne virke til at den økende gruppen av høyt utdannet arbeidskraft kunne se seg bedre tjent med kollektive løsninger i lønnskampen. Når Lånekassen via styret helt ville oppheve mobilitets/borteboerstipendet og gjøre dette til et generelt stipend trakk det ytterligere i retning av en bredt velferds- og mobiliseringsgrunnlag. Dette var også krefter bort fra rene distriktsløsninger, forflytnings- og markedsinsentiver, men dels i overensstemmelse med det økte statlige investeringsmotivet.

Det er fristende på en slik bakgrunn å peke framover med hensyn til betydningen av distriktsinteressenes tilsynelatende fall som dominant politisk buffer og kompromissleverandør. Vil det kunne gi økt politisk polarisering etter høyre/venstreaksen - eventuelt svekke muligheten til

borgerlige hestehandler og politiske konsensusen? Hvordan vil det påvirke det parlamentariske rom med hensyn til utformingen av støtteløsninger? Leseren får selv spekulere.

Utdanning som statlig innsatsfaktor gjorde seg sterkere gjeldende fra rundt midten av 1990-tallet, men at det var snakk en konsensus om støttereformen som var fundert på en *overskuddsløsning* ble illustrert ved nye rivninger mot 2003. Den borgerlige regjeringer beveget seg da, stilt overfor stigende kroneverdi og sviktende nasjonal konkurranseevne, lenger i retning av 1980-tallsprinsippene. Det pekte i retning av generelle kutt, tilbakeholdelse av indeksering og mer vekt på trang og premiering. Høyre ønsket skattelette. I lys av erfaringene siden 1980-tallet kunne en mindre inkluderende løsning bidra til økt lønnsbredning, splittelse av lønnstakergrupper, med risiko for fragmenterte og dyre lønnsoppgjør. Lånekassens ønske om ytterligere utvidelse av et generelt premieringsstipend skulle i følge slike betraktninger vanskeligere la seg realisere. I takt med økt rom for mobiliseringsløsninger og konsensus var Høyre, som hadde lagt mye av føringene fra 1980-tallet, blitt stående noe på sidelinjen. Partiet ville gå lenger med hensyn til markedsutsetting av Lånekassen, og var også det partiet som mot slutten av 1990-årene først satte ned foten med hensyn til en rausere statlig stipendiering. Den regjeringen de satt i hadde ønsket å utsette implementeringen av støttereformen.

Lånekassen som *administrativt* redskap var drevet langt inn i bankløsninger siden midten av 1980-tallet og i retning av å bli en "kunnskapsbedrift" (Bleiklie). Det var i overensstemmelse med tendensen til økt privatisering av investeringen i utdanning. Særlig Høyre presset på for markedsutsetting, men i møte med bredere funderte løsninger ble partiet stående alene her i sin ideologiske kamp. Selv om Lånekassen fylte effektiviserings- og bedriftsmodellen god viste Lånekassens styre i løpet av 1990-årene en stadig sterkere motstand mot kutt og fragmenterende markedsløsninger. Den hevdet sin institusjonelle autonomi og verdier i tråd med de institusjonelle røttene i en studentvelferdskultur – Lånekassen som "kulturinstitusjon". Den tilsluttet brede og mobiliserende løsninger. Denne aktive institusjonelle linjen mot markeds- og bankløsninger gikk også på tvers av ideen om Lånekassen som lydig "forvaltningsorgan". At Lånekassen, som "pårørende" til kundene/støttetakerne, hevdet sin rett til å delta som premissleverandør kan derfor i noen grad beskrives som en tilbakevending til røttene.

## Kapittel 6: Konklusjoner og hovedtendenser

Formålet med oppgaven har vært å identifisere endringer i Lånekassens støtteformer, dens omfang og rolle i norsk etterkrigstid – og avklare årsakene til endringene. Her tok jeg utgangspunkt i økonomisk vekst og oppnåelse av velferdspolitiske mål. Forruten en analyse av vekslinger i de statlige investeringsinsentiver innebar det et utgangspunkt i de grunnleggende politiske maktforhold og evnen til å gjennomføre politikk. Som sentralt analyseredskap har jeg brukt Esping- Andersens ”mobiliseringsteori”, som også aktualiserte spørsmålet om i hvilken grad utformingen av støtten kan beskrives som en overskuddsløsning og som resultat av politisk konsensus. I forlengelsen av paradigmet for vekst og velferds ble det ansett som rimelig at endringer også ble uttrykt i form av endringer av Lånekassens organisatoriske rolle (Bleiklie). Dette rettet søkelyset mot spenninger mellom de politiske føringene og det institusjonelle selvbildet.

Jeg tar her sikte på å syntetisere funnene i en mer overordnet konklusjon – de støttepolitiske hovedveier og kryss. Konklusjonen består av tre deler. Den første tar kort for seg hvordan støtteendringene framtrer i fasene. Neste del vil kretse om forklaringer av endringene. Til slutt vil en mer generelle forståelse med bakgrunn i litteraturen presenteres.

### Hovedfunn: Støtte og seleksjon

Statens utgifter til utdanningsfinansiering har steget jevnt og trutt. Imidlertid har faktorer som rekrutteringen til utdanning, det alminnelige velferdsnivået og omfanget av støtteordningene blitt endret over tid. Gjennom analysen framtrer fem ”støtterejimer” gjennom etterkrigstiden. Fasene karakteriseres av ulik grad av seleksjon, subsidierings- og støttenivå, og av måten administreringen av støtten er organisert. Endringene er resultat av politiske prioriteringer med hensyn til skiftninger mellom de statsfinansielle, sosiale og fordelingspolitiske mål. Tabell 3 under antyder fasenes karakteristika (inkludert mellomkrigstiden).

Tabell 3. Kronologiske faseinndeling

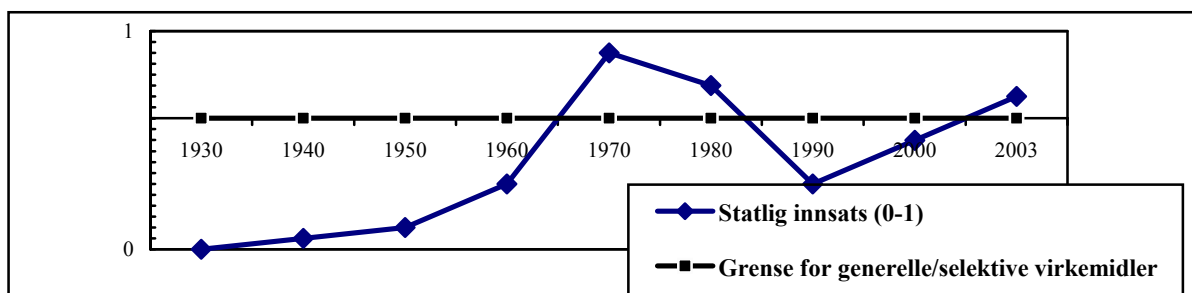
Faser ca.	Utdannet arbeidskraft	Statlig øk. evne	Innsatsfaktor priv./statlig	Subsidiering	Støtte/subs. kriterier	Organisering
(1930)	<b>Overskudd</b>	<b>Svak</b>	<b>Personlig</b>	<b>Lav</b>	<b>Trang/premiering</b>	<b>Priv./desentralisert</b>
1. 1947-57	Økt behov	Stigende	Pers./ økt statlig	Stigende	Trang/prem/regulering	Priv./desentr./stat
2. 1957-67	Underskudd	Vekst	Pers. / statlig	Sterk	Behov, redistribusjon	Statlig/sentralisering
3. 1970-t	<i>Unders./passe</i>	<i>Sterk</i>	<i>Statlig</i>	<i>Sterk</i>	<i>Universell</i>	<i>Statlig/sentralisert</i>
4. 1980-95	<b>Overskudd</b>	<b>Svekket</b>	<b>Pers./statlige</b>	<b>Synkende/lav</b>	<b>Trang/insentiv</b>	<b>Økt priv./desentr.</b>
5. 1995-03	<i>Underskudd</i>	<i>Vekst</i>	<i>Statlig</i>	<i>Stigende</i>	<i>Universell/insentiv</i>	<i>Økt statlig (sentr.)</i>

Anm: Jeg har skilt mellom ”behov” og ”trang” fordi førstnevnte tenderer mot en mer aktiv redistribusjon gjennom fastsatte kriterier. Trang tenderer mot en minimumslinje, individuelle løsninger og/eller skjønnsutøvelse.

To faser i etterkrigstiden (fase 3 og 5) kjennetegnes av bredere, mer almene støtteløsninger, et høyt stipendnivå og økning i de statlige støtteutgiftene per utdanningssøker i utdanningstiden. På 1970-tallet var en generell stipendløsning bygd rundt borteboerkriteriet. Lånekassens framstod som regelstyrt forvalter rundt disse tider. På elevnivå ble fortsatt støtten basert på foreldrenes økonomi, men elevstøtten kom stadig mer i skyggen av de universelle støtteløsningene som var innført for studentene.

De øvrige fasene (1, 2 og 4) var bygd rundt *selektive* støtteprinsipper. *En* (fase 4) av disse kjennetegnes også av støtte- og subsidierings*nedgang*. Modell 1 under er en illustrasjon på at graden av statlig innsats må over en terskel om selektive støttekriterier skal erstattes av mer almene, mobiliserende støtteformer.

*Modell 1.* Statlig innsats (stipend/støtte per utdanningssøker) og terskelen for støttedifferensiering.



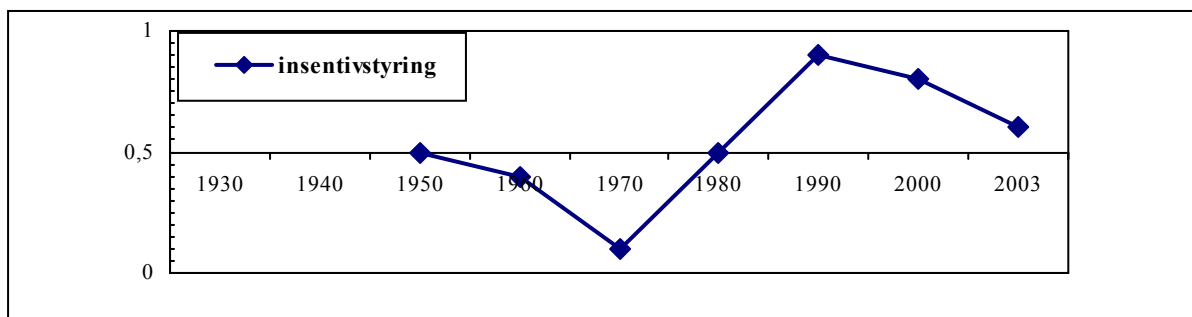
Når det gjelder *former* for seleksjon ble det i en tiårsperioden fra 1947 (fase 1) lagt vekt på faglige prestasjoner i kombinasjon med trangskriterier. Dette var en fonds- og låneløsning med beskjeden redistribusjonskraft på støttesiden. Den var i utgangspunktet rettet mot nødstilte studenter. Støttereguleringer med hensyn til fagområder og særstipendiering gjorde seg gjeldende, men gjennom en tyveårsperiode ble det i stigende grad lagt vekt på *behovsprinsippet* – også på tilbakebetalingssiden. Spesielt ble den omfordelende stipendordningen rettet mot realskole og

gymnasnivå. Skjønnsprøving og desentralisert organisering ble dempet med fastere behovskriterier. Den statlige subsidieringsgraden steg vesentlig fra slutten av 1950-tallet, støtteområdet ble kraftig utvidet og de statlige utgiftene steg markant. Lånkassen sprang ut av en student-, velferds- og samskipnadskultur. Den institusjonelle rollen korresponderte med denne kulturelle arven.

Den siste selektive fasen (fase 4) dominerte en støttepolitisk variant som hadde en generelt utgiftsbegrensende målsetning. Den var også var kjennetegnet av en utstrakt bruk av premiering/insentivstyring for å få mer ut av anvendte statlige midler. Generelle ordninger ble løst opp i prestasjonsorientert stipendiering, supplert med lavsubsidierte trangsløsninger. Kutt i støtte- og subsidieringsnivået innebar også faste, behovsavviklede og vesentlig skjerpede lånebetingelser. Andelen støttmottakere sank. Dette gav økt mobilisering av *privat* kapital, skjerpede kontrolltiltak – og gjeldskrise inn i 1990-årene. I samme grad ble Lånkassens rolle dreid i retning av kunnskapsproduktens. Det betød økt vekt på mål- og rentestyring, og bank- og insentivordninger. Velferdsmotivet ble vesentlig svekket. I tabell 3 ovenfor ser vi at støttevirksomheten i fase 4 tenderte i retning av løsningene fra mellomkrigstiden.

Nye bedringer i de mer generelle stipendformene kom fra 2. halvdel av 1990-tallet (fase 5). Innføringen av *en løftet og fast* norm for støtte, og *et* hovedstipend (riktignok etter gjennomførings- og mobilitetskriterier, fulgt av en særegen utenlandssubsidiering og markedsstyrt rente) for studenter fra 2003 peker mot en tøyling av insentivordningenes dominans. I tabell 3 over ser vi slektskapet med 1970-talls løsningene. Vekslingene i bruk av statlig *insentivstyring*<sup>536</sup> er illustrert i modell 2 under.

#### Modell 2. Statlig insentivstyring.



<sup>536</sup> Med *insentivstyring* menes altså redskaper for å få mer (og mer næringsrelevant) kunnskap ut av den statlige støtteinnsatsen. Direkte prestasjonsstipendiering etter gjennomføringstid, avskrivningsordninger, mobilitetsstipend (de som reiser hjemmefra), særegne stipend for utvalgte fagretninger og utenlandsstipend står sentralt. Negative virkemidler / følger kan også være å senke kvaliteten på universelle støtten, gjøre det økonomisk ugunstig å studere på overtid og innføring av skjerping av støtteretten. - gjerne i kombinasjon med selektive oppmuntringstiltak for å bedre flyten og konkurransen i utdanningsmarkedet.

Ett særtrekk i støtteutviklingen var en stadig svekkelse av støtten til elever. Utdanningsstøtten under aldersgrensen for prøving etter foreldreøkonomi fulgte ikke de skisserte skiftningen i støttenivået. Nedgangen, og spesielt etter behovskriterier, gjorde seg først utslag i at stadig færre fikk slik støtte i løpet av 1970-årene. Gjennom 1980- og 1990-tallet sank elevstøtten som del av den totale støttetildelingen, men også på bekostning av en faste borteboerstipendieringen under skillet for prøving. Disse hovedtrekkene i støtteutviklingen vil jeg forsøke å forklare ut fra det teoretiske utgangspunktet i neste kapittel.

## **Forklaringer: Investering, mobilisering, konsensus**

Hvilke føringer legger begrepene over med hensyn til forklaringslogikk? Et utgangspunkt i *investeringsbegrepet* med hensyn utformingen av utdanningsstøtte rommer mye. For det første har det nivået for støtte og graden av seleksjon, men også med seleksjonens *form* å gjøre. Det innebærer vekslende bruk av kriterier som setter behov, trang, premiering og insentiver i støttepolitikken.

Lavt støtte- og subsidieringsnivå og høy grad av seleksjon tenderer mot private- og markedsløsninger. Slike løsninger dominerer ved fravær av *mobiliserende* løsninger som kan åpne for hestehandel, forme politisk konsensus og mer allmenn tilslutning. Det politiske rommet som kan skapes for slike løsninger påvirkes av faktorer som det aktuelle parlamentariske styrkeforhold, samfunnsøkonomiske og politiske ideer, statens økonomiske evne og dens behov for utdannet arbeidskraft. Vekstpolitiske mål kan søkes forent med velferdstiltak som blir formet gjennom politiske løsninger. For å hevde seg i den internasjonale konkurransen blir spørsmålet gjerne hvor balanse skal gå mellom å holde de statlige utgiftene nede eller å investere seg til konkurransefortrinn. Økt vekt på det første vil speiles i virkemidler som har til hensikt å høyne avkastningen av den statlige innsatsen. En mobiliserende løsning vil måtte gå ut over et slikt direkte økonomisk/instrumentelt perspektiv og blir formet for å aggregere tilslutning. La oss anvende disse perspektivene på inndelingen i faser.

Fase 1). Arbeiderpartiet hadde i 1945 skissert en sterk redistribuerende og fullsubsidiert stipendordning – en klassebasert ”gettoløsning” (jf. mobiliseringsteorien). Dette støtet mot den borgerlig sparelinjen og særlig Høyres ideologiske motstand mot kontroll av markedet. Når forslaget til en statlig Lånekasse ble presentert av Arbeiderpartiregjeringen i 1947 innebar den en lavsubsidiert låne- og fondsløsning.



Etterkrigsøkonomien la begrensninger i de statlige utgiftene. Det var uvisst hvor stort rekrutteringsbehovet egentlig ville bli. Regjeringen valgte derfor en pragmatisk løsning. Første konsensusløsning fra 1947 ble dermed formet om et *forening* av arbeiderklasse- og periferiinteresser i en mer ”folkelig” mottakergruppe. Reguleringer skulle sikre at nasjonen skulle få mest mulig ut av investeringene, og for at rekruttering skjedde i pakt med det nasjonale behovet for arbeidskraft og økt produksjon. Fordelings- og velferdspolitiske mål ble slik forent i målet om økonomisk vekst. I den første tiårsperioden forble den statlige støtteordningen preget av parlamentarisk *konsensus* formet om en differensierende minimums- og premieringslinje.

Fase 2 og 3) Den første *universelle* mobiliseringsløsningen ble likevel først utformet i løpet av 1960-tallet. Bakgrunnen for dette var Arbeiderpartiregjeringen, på bakgrunn av økt nasjonaløkonomisk evne og med rent flertall i Stortinget, ville styrke satsningen på behovsstipendlinjen. Det pekte igjen mot en gettotilværelse – etter som de velstands-, vekst- og næringsstrukturelle endringer flyttet den potensielle mobiliseringsbasen. Forskningsresultater hadde mot slutten av 1950-tallet varslet at velstanden var truet hvis ikke rekrutteringen til utdanning generelt ble kraftig styrket. Dette slo inn i alle partier. Det pekte mot liberaliseringer og virkemidler for å få ungdom over i mer kunnskapsintensive og vekstfremmende virksomhet. Under trykket av en borgerlig samlet offensiv, synkende oppslutning i valg, svekket representasjon i Stortinget og det generelle vekst- og innsatsfaktorklimaet, snudde Ap med hensyn til behov- og omfordelingslinjen. Partiprogrammet fra 1965 varslet at kunnskap var en nasjonal innsatsfaktor for å sikre nasjonal økonomisk vekst innen et liberalisert internasjonalt marked.

Veien fram mot en bred støtteløsning var brolagt av politiske *hestehandler*. De ble avhjulpet av økonomisk *vekst* og ikke minst av et endelig gjennombrudd for ideen om utdanning som statlig *innsatsfaktor* i den nasjonale økonomien. *Konsensusen* bestod i at Høyre fikk avviklet særsubsidiering og reguleringer mot å resignere på markeds- og sparelinjen. Arbeiderpartiet fikk realisert en statlig investeringslinje mot oppgivelse av behovskriterier og gettolinjen.

Distriktsinteresser, som særlig var fremmet av mellompartiene, limte det hele sammen og kom spesielt godt ut av handelen. En sterkt utvidet tilgang til støtte, som også inkluderte midlere, høyere *lønnstakerstrata*, bidro til å styrke støtteløsningenes legitimitet. Selv om omfordelingsmotivet som særegen stipendutløser ble svekket, ivaretok generelle ordninger og økt støttenivå *også* interessene til mindre bemidlede lag. Den universelle ordningen som ble iverksatt rundt 1970 må derfor forstås

som en *mobiliseringsløsning* i tråd med strukturelle endringer. I lys av det statlige investeringsmotivet og Arbeiderpartiets linjeskifte rundt midten av 1960-tallet er det rimelig at distriktskriteriene også ble oppfattet som et redskap til å bearbeide næringsstrukturen bort fra mer tradisjonelle og rurale næringer og i retning av konkurranseutsatte og mer vekstorienterte næringer. Dette var dels en mobiliserende politikk *mot* markedets fordeling, og dels *for* nasjonens suksess i det internasjonale markedet.

Fase 4) På bakgrunn av en stagnerende økonomisk vekst, arbeidsledighet og en generell *overproduksjon* av utdannet arbeidskraft svant mulighetene til, og motivasjonen for, å finansiere og promotere mobiliseringsalternativer. Det ble speilet i en ideologisk høyredreining, markedsløsninger og tiltak for statlig sparing. Det politiske *tyngdepunktet* bikket denne veien. Særlig Høyre trakk seg tilbake til 1950-tallsideer om begrensninger, premiering, trang og marked. Fremskrittspartiet gikk enda lenger i samme retning. Støttekutt, synkende subsidiering og strenge tilbakebetalingsvilkår skulle senke kronens verdi. Private midler ble under 1980-tallets Willochregimer tatt i bruk i sterkt stigende grad. Det vedvarte til godt opp på neste tiår.

Med hensyn til det generelle statlig investeringsinsentivet representerer løsningene fra 1980-tallet et *brudd*. Den borgerlige regjeringen utformet en løsning ut fra et generelt *overskudd* på utdannet arbeidskraft, omlag som i mellomkrigstiden. Som investering ble midlene nyttet mer selektivt til oppmuntring for mer ”vekstskapende” utdanningsretninger, teknisk/økonomisk utdanning, helst i utlandet. De statlige kostnad/nyttebetraktningene ble vesentlig skjerpet. Som *velferdsløsning* skulle man spare de offentlige budsjettene for å bedre den samme nasjonale konkurransekraften og senke lønns- og prisnivået. Også dette resulterte i fragmenterte løsninger og kutt, spesielt innen den mer velferdsmotiverte elevstøtten. Som mobiliseringsperspektivet tilsier gav dette tendenser til fragmentering av interesser og en tilbakevending til markedets fordeling av goder – utdanningsfinansiering som *privat* investering.

Den differensierende Høyre-initierte reformen la føringer langt inn i 1990-årene. For et Arbeiderparti i *mindretalls*regjering måtte det økonomiske/parlamentariske rommet for brede løsninger gå via effektivisering, koplet med et faglig/politisk lønnsamarbeid. Midler ble i stigende grad kanalisert til premiering av økt gjennomstrømning og for utvalgte nasjonalt konkurransehevdende fag. Her hørte Norgesnett, premieringer og støtteskerpinger inn.

Fase 5) Fragmenterte og premierende løsninger ble ført videre inntil de økonomiske konjunktorene pekte oppover igjen utover tiåret. Samtidig meldte bekymringer seg om sviktende fremtidig rekruttering til utdanning. Det ble understreket av en begynnende overbudspolitik med hensyn krav om økte stipendandeler fra opposisjonen – om lag som i 1960-årene. Dette var *to* vesentlige krefter som kunne øke det politiske rommet for et nytt statlig initiativ og for konsensus om bredere løsninger.

I løpet av annen halvdel av 1990-tallet åpnet dette for en samlet *reformstrategi* for bredere løsninger utmeislet under Arbeiderpartiets ledelse. Sentralt stod økte normer for støtte, mindre differensiering og et fast stipend. Det ble forent med knytning av stipend til studiegjennomføringen, markedsorganisering og effektivisering av kunnskapsproduksjonen og kortere og mer næringsrelevant utdanning. Løsningene var stadig i pakt med en balanse som samlet sett ville holde de samlede statlige utgiftene nede, sikre parlamentarisk støtte og den nasjonale avkastningen.

Reformene var *også* innrettet på å kytte uensartede lønnsarbeidende grupper sammen, for slik å skape oppslutning. De samme lønnstakerinteressene var splittet i kjølvannet av mer private løsninger, kutt og differensieringer. Utdannede grupper så seg ikke tjent med solidariske løsninger så lenge det private investeringsaspektet var kraftig skjerpet. LO måtte selv starte en rekrutteringsoffensiv overfor slike grupper for å trygge medlemsbasen. Arbeiderpartiets strategi i siste halvdel av 1990-tallet var å styrke slike bestrebelser gjennom en mer generell og liberalisert utdanningsstøtte (Kvalitetsreformen), med støtte av en etter- og videreutdanningsreform. Dette skulle motvirke fragmentering av lønnstakerinteressene, moderere markedsdannelsen av lønn/lønnsforskjeller, styrke velgerbasen, muliggjøre brede tariffoppgjør og hindre økonomisk ustabilitet og økt arbeidsledighet.

Særløsninger som kretset om distriktskriterier ble i slående grad avskaffet. Brede reformer var rettet mot å binde divergerende lønnstakerinteresser sammen gjennom mer generelle støtteløsninger, og supplert med ytterlige reformer rettet mot arbeidskraft med lite formell utdanning. Også denne gangen ble det formet en politisk konsensus om bredere løsninger på bakgrunn av en økonomisk oppgangskonjunkturer – som *overskuddsphenomen*. Det var videre synkende arbeidsledighet og økt bekymring for at rekrutteringsgrunnlag til utdanning og antallet i arbeidsfør alder ville synke. Slikt truet med å undergrave produktiviteten, utviklingen og den økonomiske veksten som måtte til for å sikre velferden. Det styrket det statlig *investeringsmotiv*.

## Eleveproblemet

Stipendreform og sterk støttesatsning på *elevnivå* gjennom 1950- og 60-årene var motivert av et stort behov for arbeidskraft, særlig innen yrkesskolene. Kombinert med øvrige reformer i skoleverket steg rekrutteringen til gymnas- og realskolenivå steg meget sterkt. Hvordan skal avviket fra faseinndelingen og den sviktende statlige finansieringen på *elevnivå* siden 1970-årene forklares ut fra det teoretiske utgangspunktet? Med hensyn til velferds- og sosialpolitiske kriterier ble behovsstipendieringen videreført på elevnivået. Men velferdsmotiver var ikke *nok* til å opprettholde en statlige støttesatsning og en enhetlig mobiliserende løsning.

En konsensus fundert på det rettighetsbaserte støttekompromisset i høyre utdanning viste seg å sette elevstipendieringen i en sårbar posisjon når en finansieringskrise satte inn. Den parlamentariske manøvreringen for å holde konsensusen undergravet videre elevgruppens behovsstøtte til fordel for faste, økte støttenormer og borteboerkriterier - som den dominante konsensuskaper. Derfor ble behovsstipendieringen hardest rammet. Mine funn tyder videre på økt forflytning av støtte inn i de høyere utdanningstrinnene - i takt med at statens kriterier for *avkastning* av støtte ble skjerpet. Rekrutteringen til videregående utdanning gikk siden 1960-tallet mer av seg selv. Ut fra dette perspektivet er det rimelig at prosessen fram mot rett/plikt/nødvendigheten av utdanning, som kuliminerte i Reform 94 senket det statlige rekrutterings- og investeringsmotivet. De samme kreftene hadde med motsatt fortegn førte til sterkest støttevekst for utdanningssøkere i de departementsakkrediterte utenlandsstudiene. Det forklarer forflytningen av støttemidler bort fra elevnivået så vel som den generelle støttedepresjonen utover 1980-årene.

Det er også klart at den godt organiserte, styrerepresenterte og alliansebyggende studentgruppen hadde helt andre politiske ressurser til rådighet enn elevgruppen. Studentgruppens støtte- og betalingsvilkår gjorde seg gjeldende i lønnspolitikken og som faktor i en faglig/politisk rekrutterings- og mobiliseringsbase på 1990-tallet. Det er rimelig at utformingen av støtteløsningene for 1970-tallet og rundt årtusenskiftet forstås på denne bakgrunnen. Det er derfor tankevekkende, med hensyn til mobiliserings- og investerings- og velferdsperspektivet, at den første og siste gangen elevgruppen egentlig stod i *sentrum* for en støttereform var på slutten av 1950-tallet – og at den da raskt undergraver konsensusen.

## Lånekassen som politisk barometer og aktør

Lånekassen har som institusjon vært en aktiv pådriver for mobiliserende løsninger siden en mer velferdsmotivert omfordelingslinjen ble forlatt over i 1970-tallet. Siden har institusjonen vist motstand mot kutt og fragmenterte løsninger. Fra de generelle ordningene begynte og forvitte fra siste halvdel av 1970-årene har den hevdet sin autonomi i den grad at styrets makt på 1990-tallet ble søkt flyttet opp på departementalt nivå. Dens rolle ble søkt begrenset til å omfatte administrativ effektivitet.

Når det gjelder *driften* har Lånekassen, etter Bleiklies skjema, helt ut fylt sine tildelte roller som ”forvaltningsorgan” over i 1970-årene og som ”kunnskapsprodusent” på 1980-tallet. Rolleskiftene korresponderer dermed godt med endringene i de støttepolitiske grunnlaget. Lånekassen har siden midten av 1980-årene blitt mer en *bank*, i pakt med at det private investeringsperspektivet ble styrket. Men som et stabilt institusjonelt trekk har Lånekassens selvforståelse hele tiden vært preget av rollen som ”kulturinstitusjon”. Verdimessig har sine røtter i den sfæren institusjonen sprang ut av en velferds- og studentkultur. Lånekassekulturens verdier korresponderte i høy grad med økt statlige innsats rundt behovsstipendløsningene gjennom 1950- og 1960-tallet. I rollen som forvaltningsorgan i 1970-årene var Lånekassen lojal så lenge de universelle ordningene også var gode nok til også å dekke velferdsbehovet til marginale grupper. Aktiv institusjonell motstand gjennom de neste tiårene mot velferds-kutt, og den senere tilslutning til mobiliserende løsninger i pakt med fagbevegelsen og studentorganisasjoners politikk, understreker denne kulturelle forankringen.

## Betraktninger

Kategorier som ”*børs eller katedral*”, kan godt være beskrivende kategorier i en analyse, men tilbyr ikke adekvate redskaper for forklaringer. Utformingen av en statlig utdanningsstøtte kan beskrives som en anstrengelse for å *forene* politiske, økonomiske og strukturelle spenninger. Videre har det statlige *investeringsmotivet* (human capital) vært gyldig gjennom det meste av etterkrigstiden. Imidlertid har statens evne til finansiering, politiske forhold og synet på statlige finanspolitiske løsninger betydd perioder der kost/nyttetenkningen har fått dominere støtteutformingen. Det har gått på bekostning av mer velferdsmotiverte løsninger og svekket evnen til å forene spenninger. Spesielt gjaldt det gjennom 1980-årene og fram til midten av 1990-tallet.

Spenningsforholdet har gjennom etterkrigstiden i stor grad dreid om en høyre/venstreaksen - med distrikts- og lønnskakerinteresser som forhandlingsgrunnlag og kompromisskatalysator. Arbeiderpartiet har videre bestrebet seg mer enn de borgerlige regjeringsalternativene på å forene velferdspolitiske mål med vekstpolitiske prioriteringer gjennom statlig engasjement. Balansen har følgelig skiftet ut fra det parlamentariske og økonomiske grunnlaget og gjennom et skiftende statlig motiv for engasjement. Det har tidvis gitt fravær av mobilisering og en utvikling i retning av markedsløsninger og utdanning som privat innsatsfaktor. Det har også åpnet for aggregering av bredere og mer kollektive interesser, med sikte på å forene brytninger og skape oppslutning om statlige løsninger innen en skiftene velferds- og vekstakse.

Mobiliseringsteorien til *Gösta Esping-Andersen* har med andre ord vist seg fruktbar. Fokus er rettet mot evnen til å forme brede allianser ut fra det rådende næringsstrukturelle grunnlag, økonomiske og parlamentariske forhold - innen en større ramme for økonomisk politikk, arbeidsliv og lønnsdannelse. Den tilbyr redskaper for forklaringer som kretser om politiske kompromiss og konsensus.

I lys av studiens funn har kombinasjonen av økonomisk vekst og økt behov for utdannet arbeidskraft har fungert som *betingelser* for brede, allmenne løsninger. Fase 3 og 5 er de eneste i tabell 3 som oppfyller de to kriteriene og ble fulgt av mobiliserende støtteløsninger. Ut over slike betingelser har løsninger blitt skapt. Som mobiliserende løsning har støtten dels blitt formet ut fra hvilke dominante grupper som "tjener" på støtteløsningene. Dette for å kitte interesser sammen på velgernivå og på det parlamentarisk planet. Det har resultert i strev etter å skape politisk rom, og gitt utstrakt søken etter politisk konsensus. Erfaringen fra de to mer universelle støttefasene (og negasjonene av disse) innebærer at muligheten for bredere velferdspolitiske løsninger og hestehandler har bydd seg i tider med økonomisk vekst. På 1990-tallet ble den parlamentariske støtten rundt mer generelle løsninger aktivt søkt *utvidet* av Arbeiderpartiets mindretallsregjering gjennom effektiviseringer, markedsorganisering av utdanningsvesenet og et fast insentivstipend (tabell 3). Arbeiderpartiregneringens forslag til kvalitetsreform må betegnes som utpreget kompromissdokument siden det *også* gikk lenger i retning av en mer inkluderende, subsidiert og enhetlig støtte i utdanningstiden.

Hvis jeg kort skal si hvem som har tjent på løsningene ut fra mobiliseringsteorien er det klart at veien til oppslutning i etterkrigstiden har gått *via* periferiinteresser. Gjennom forhandlinger om disse har høyre/venstre motsetningene blitt mildnet og bredere løsninger blitt gjort mulig. Når

periferiinteressene ikke lenger står i sentrum for politiske løsninger kan det forklares med at slike næringsstrukturelle endringene har medført at periferiinteressene gradvis har blitt svekket over tid. De utgjør ikke noe dominant politisk grunnlag for bred mobilisering. Løsningen på 1990-tallet ble langt mer konsentrert om bredere lønnsarbeiderinteresser, veid opp mot krav om effektiviseringer av de statlige utgiftene. Utformingen av utdanningsfinansieringen kan derfor i stor grad beskrives som et *samspill* mellom omstrukturerings- og mobiliseringskrefter. Ser man slik på det var egentlig kun i den fjerde fasen, med tyngdepunktet på 1980-tallet, at en trinnvis utvidelse av mobiliseringsgrunnlaget, fra klasse- via distrikts- og brede lønnstakerinteresser, i vesentlig grad ble svekket.

Den statlige innsatsen har i vekslende grad vært innrettet for å påvirke den næringsstrukturelle sammensetningen og for å skape mobilisering om løsningene. Utformingen og nivået på utdanningsfinansieringen har selv vært med å definere næringsstrukturer, lønnsdannelsen, velgergrunnlaget, det økonomiske og politiske rommet for løsninger. Når for eksempel Arbeiderpartiet var rundt 1960 på vei inn i en behovssubsidiert ”gettopolitikk” må det ses i lys av at partiet i regjeringsposisjon, gjennom betydelige sosialpolitiske bestrebelser og utdannings- og finansieringsvirkemidler, selv hadde vært en kraft for transformasjonen av det samme nærings- og mobiliseringsgrunnlaget (industri/distrikt). Dette antyder at partiet her var i ferd med å gjøre seg selv ”overflødig”, noe som igjen utløste en ny og samlende politikk fra midten av 1960-årene.

Utformingen av statlige støtteløsninger kan på denne bakgrunn også forklares som et middel for å endre den nasjonale næringsstrukturen i retning av en *kunnskapsøkonomi* utsatt for internasjonal konkurranse. Arbeiderpartiregjeringens program fra 1965 var et vesentlig veiskille og eksempel på dette. Motivet har avhjulpet bredere mobiliserende konsensusløsninger og hjulpet til å flytte befolkningens næringsgrunnlag oppover i næringskjeden – fra mindre kunnskapsintensive næringer og i retning av industri, tjenesteyting, utvikling og lønnsom eksport. Dette har lagt føringer som kan antyde at industrien vil lide samme skjebne som primærnæringene med hensyn til en støtte- og reformkompensert avvikling. Kvalitetsreformen, Etter- og videreutdanningsreformen, LOs rekrutteringsstrategi og dagens industriutflagging og nedleggelse kan da forstås som ledd i den endelige realiseringen av det postindustrielle samfunn.





## Kilder og litteratur

- Aukrust, Odd (red) m. fl., ”Norges økonomi etter krigen”, *Samfunnsøkonomiske studier nr. 12*. Oslo 1965.
- Bækken, Jane, ”Et lån og leve med? Situasjonen for tilbakebetalere av studielån. Delrapport 2 fra Studiefinansieringsprosjektet”. *Norsk institutt for studier av forskning og utdanning (NIFU)*, rapport 12/97. Oslo 1997.
- Berg, Lisbet, ”Leve på lån. Studie- og låneatferd fem semestre etter studiestart. Delrapport 1 fra Studiefinansieringsprosjektet”. *Norsk institutt for studier av forskning og utdanning*, rapport 11/97. Oslo 1997.
- Bergh, Trond, ”Velferdspolitik og sosialdemokrati etter 1945 - gikk det annerledes enn tenkt?”, *Arbeiderhistorie 92. Årbok for Arbeiderbevegelsens Arkiv og Bibliotek*, 1992.
- Bleiklie, Ivar (red), *Kunnskap og makt. Norsk høyere utdanning i endring*. Oslo 1996.
- Christiania Bank og Kredittkasse ASA, ”Kjære SiO-studnet!”, vedlegg til Universitetet i Oslo, *Innkalling til fotografering og utlevering av studiekort*, 5. april 2002.
- Esping-Andersen, Gøsta, *Politics against markets. The Social Democratic Road to Power*. Princeton, New Jersey 1985.
- Esping-Andersen, Gösta – Korpi, Walter, ”From poor relief to Institutional Welfare States: The Development of Scandinavian Social Policy” i Robert Erikson, m. fl. (red.), *The Scandinavian Model*. London 1987.
- Esping-Andersen, Gösta, ”Jämlikhet, effektivitet och makt. Sosialdemokratisk välfärdspolitik” i Klaus Misgeld, m. fl. (red.), *Socialdemokratins samhälle. SAP och Sverige under 100 år*. Kristianstad 1989.
- Fekjær, Silje Noack, ”Studielån og sosial bakgrunn: Rike barn låner mest?”, *Samfunnsspeilet* nr. 6, 2000.
- Fekjær, Silje Noack, *Utdanning; Verdt å låne for? Om klassebakgrunns betydning for studielånsopptak*. Oslo 2000.
- Hansen, Marianne Nordli – Rogg, Elisabeth, ”Høyere utdanning i Norge. Rekruttering, finansiering og omfordeling”. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, nr. 32, 1991.
- Hansen, Marianne Nordli, ”Utdanningspolitikk og ulikhet”, *Tidsskrift for samfunnsforskning*, årgang 40, nr 2. Oslo 1999.
- Hodne, Fritz – Grytten, Ola Honningdal, *Norsk økonomi 1900-1990*. Oslo 1992.
- Jenssen, Anders Todal, *Hvor vil vi med samfunnsutviklingen?: sentrale verdier og verdiendringer i Norge*. Oslo 1989.
- Kuhnle, Stein – Solheim, Liv, *Velferdsstaten - vekst og omstilling*. Bergen 1985.
- Kuhnle, Stein, *Velferdsstatens utvikling – Norge i komparativt perspektiv*. Bergen 1983.
- Lyngstad, Jan – Øyangen, Irene, ”Sjung om studentens lykkiga dar”, *Statistisk sentralbyrå*. Rapport 99/15, Oslo 1999.
- Marklund, Staffan, *Paradise Lost? The Nordic Welfare States and the Recession 1975-1985*. Lund 1988.
- Minde, Kjell Bjørn, ”Lønnsomheten av å investere i utdanning i Norge 1885-1955”, i Bjørn L. Basberg m. fl. (red), *I det lange løp*. Bergen – Sandviken 1997.

- Nordby, Trond, ""Velferdsstaten" og "den sosialdemokratiske stat" - norske myter i historisk lys", *Sosiologi i dag*, 4/1990.
- Norsk studentunions arkiv (NSU), "Utdanningsfinansiering". Brev til Kirke- og undervisningskomiteen, 23. mai, 1984, fra Landsorganisasjonen (LO) ved Jan Kr. Balstad (Journalnr. 2429, saksnr. 601.3 KOW/tcs), boks 515.
- Pennock, J. Roland: "Frihet og likhet: et demokratisk spenningsfelt", i Bernt Hagtvedt – William Lafferty (red.), *Demokrati og demokratisering*. Oslo 1984.
- Rotevatn, Jarle, "Lånekassen gjennom 40 år", i De utdanningsøkendes kontaktutvalg (DUK) (red.), *Lånekassen - en sak for historikere?*. 1987.
- Rotevatn, Jarle, *Til tjeneste for utdannings – Norge. Statens lånekasse for utdanning 1947 – 1997*. Oslo 1997.
- Schultz, Theodore W., "Investment in human capital". J. Karabel – A. H. Halsey (red.), *Power and Ideology in Education*. London 1977.
- Seip, Anne-Lise, *Veiene til velferdsstaten : norsk sosialpolitikk 1920-75*. Oslo 1994.
- Seip, Anne-Lise, "Velferdsstaten Norge" i Allden, L. m.fl. (red.), *Det norske samfunn*. Oslo 1986.
- Seip, Anne-Lise, "Velferdsstaten - en nordisk modell?", *Arbeiderhistorie 1991. Årbok for Arbeiderbevegelsens Arkiv og Bibliotek*. Oslo 1991.
- Sejersted, Francis, *Demokratisk kapitalisme*. Oslo 1993.
- Sejersted, Francis, *Historisk introduksjon til økonomien*. Oslo 1985.
- Statens lånekasse for utdanning, "Hvem innfrir lånene sine før tiden – hvorfor og hvordan?". *Notater om studiefinansiering*, nr 5 – 97. Årgang 9, 1997.
- Statens lånekasse for utdanning, "Tabellvedlegg til årsrapport 1995". *Notater om studiefinansiering*, 1995.
- Statens lånekasse for utdanning, "Videreutviklingen av støttesystemet". *Notater om studiefinansiering*, nr 1. 1989.
- Statens lånekasse for utdanning, *Finansiering av utdanning i 40 år. 1947-1987*. Oslo 1987.
- Statens lånekasse for utdanning, *Statens lånekasse for utdanning 1947 – 1972*. Oslo 1972.
- Statens lånekasse for utdanning, *Studiefinansiering Lån og Stipend*, 1968.
- Telhaug, Alfred Oftedal – Volckmar, Nina, "Børs eller katedral? En studie av norsk opplæringspolitikk i partiprogrammene fra 1993 og 1997" i Telhaug, Alfred Oftedal m. fl. *Norsk utdanningspolitisk retorikk 1945-2000. En studie av utdanningstenkningen i norske partiprogrammer*. Oslo 1999.
- Telhaug, Alfred Oftedal, *Den nye utdanningspolitiske retorikken. Bilder av internasjonal skoleutvikling*. Drammen 1990.
- Vangsnes, Sigmund, "Rekruttering av artianere og karakterer til examen artium. En undersøkelse av fire artianerkull", *NAVFs utredningsinstitutt*. Melding 1/67. 1967.
- Våge, Ingrid, v. Statens lånekasse for utdanning, Budsjett- og utredningsgruppen, *Produktivitetsvekst*, 20. september 2002. E-post.
- Våge, Ingrid, v. Statens lånekasse for utdanning, Budsjett- og utredningsgruppen, *Produktivitetstall 1989-2000* (elektronisk regneark) 19. september 2002. E-postvedlegg etter forespørsel.

- Våge, Ingrid, v. Statens lånekasse for utdanning, Budsjett- og utredningsgruppen, *u-alder.xls* (elektronisk regneark), 25. oktober 2002. E-postvedlegg etter forespørsel.
- Weidemann, Kristin, *En studie av utviklingen i effektiv realrente etter skatt på studielån fra 1970 til 95*. Oslo 1995.
- Aamodt, Per Olaf, ”Hovedtrekk ved norsk studiefinansiering. Delrapport 3 fra Studiefinansieringsprosjektet”, *Norsk institutt for studier av forskning og utdanning*, rapport 13/97. Oslo 1997.
- Aamodt, Per Olaf, ”Utdanning og sosial bakgrunn”, *Samfunnsøkonomiske studier* 51, 1982.
- Aardal, Bernt – Valen, Henry, ”Velgere, partier og politisk avstand”. *Sosiale og økonomiske studier nr 69*. Oslo – Kongsvinger 1989.

## Offentlige dokumenter

- B. Innst. S., 1956: 31, *Tilråding frå kyrkje- og undervisningsnemnda om stipend og sosiale tiltak for skoleungdom og studentar*.
- B. Innst. S., 1960-61: 18, *Innstilling fra kirke- og undervisningskomiteen om bevilgning til stipend og sosiale tiltak for skoleungdom og studenter*.
- B. Innst. S., 1993-94: 12, *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om bevilgninger på statsbudsjettet for 1994 vedkommende Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet m.v.*, <http://www.stortinget.no/innb/199394-012-003.html>.
- Besl. O., 1948: 26, *Lov om studentsamskipnader*.
- Besl. O., 2000-01: 60, *Lov om endring i lov 26. april 1985 nr. 21 om utdanningsstøtte til elever og studenter*, <http://www.stortinget.no/beso/beso-200001-060.html>.
- Innst. O., 1947: 77, *Innstilling fra universitets- og fagskolekomiteen om lov om Statens lånekasse for studerende ungdom (Ot. Prp. 18)*.
- Innst. O., 1994-95: 52, *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om lov om endringer i lov av 26. april 1985 nr. 21 om utdanningsstøtte til elever og studenter*, <http://www.stortinget.no/inno/inno-199495-052.html>.
- Innst. O., 2000-01: 42, *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om lov om endring i lov 26. april 1985 nr. 21 om utdanningsstøtte til elever og studenter*, <http://www.stortinget.no/inno/inno-200001-042.html>.
- Innst. S., 1947: 181, *Innstilling fra Universitets- og fagskolekomiteen om bevilgning til Statens lånekasse for studerende ungdom*.
- Innst. S., 1947: 24, *Innstilling fra universitets- og fagskolekomiteen om bevilgning til studielån til studenter ved Universitetet i Oslo i vårsemesteret 1947*.
- Innst. S., 1953: 130, *Innstilling fra kirke- og undervisningskomiteen om Stortingets samtykke til at de avdrag som innbetales på utdanningslån, som i årene 1945-1949 ble tilstått barn og ungdom fra krigsskadde strøk, blir overført til Statens lånekasse for studerende ungdom*.
- Innst. S., 1967-68: 156, *Tilråding frå kyrkje- og undervisningsnemnda om stønad til skuleungdom og studentar*.

- Innst. S., 1983-84: 322, *Innstilling frå Kyrkje- og undervisningsnemnda om utdanningsfinansiering.*
- Innst. S., 1993-94: 101, *Innstilling fra kirke-, utdannings- og forskningskomiteen om studiefinansiering og studentvelferd*, i <http://www.stortinget.no/inns/inns-199394-101.html>.
- Innst. S., 2000-01: 337, *Innstilling frå kyrkje-, utdannings- og forskningskomiteen om Gjør din plikt - Krev din rett. Kvalitetsreform av høgere utdanning*, <http://www.stortinget.no/inns/200001-337-002.html>.
- Komiteén til å utrede spørsmål om videreutdanning for artianere og andre med tilsvarende grunnutdanning, *Innstilling om Videreutdanning for artianere m. v.*, Innstilling nr. 5, 1970. (Mangler nærmere referanse).
- Kvalitet og kostnad i organisering av utdanningsstøtten*. Endelig rapport fra arbeidsgruppe nedsatt av Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet som har vurdert Lånekassens primære oppgaver og hvordan disse bør organiseres, <http://odin.dep.no/ufd/norsk/publ/rapporter/045031-220002/index-dok000-b-n-a.html>, avgitt 18. desember 2001. (Mangler nærmere referanse).
- Låne- og stipendkomiteén, *Innstilling om støtte til skoleungdom og studenter*, 1964. (Mangler egen referanse).
- NOU, 1976: 47, *Utdanning og ulikhet*.
- NOU, 1979: 34, *Utdanningsfinansiering*.
- NOU, 1988: 28, *Med viten og vilje*.
- NOU, 1988: 32, *For et lærerrikt samfunn*.
- NOU, 1991: 4, *Veien videre*.
- NOU, 1992: 33, *Leve og lære - om utdanningsfinansiering og studentvelferd*.
- NOU, 1996: 13, *Offentlige overføringer til barnefamilier*,  
<http://odin2.dep.no/bfd/norsk/publ/utredninger/NOU/004005-020008/index-hov010-n-n-a.html>.
- NOU, 1996: 23, *Konkurransen, kompetanse og miljø*,  
[http://odin.dep.no/odinarkiv/norsk/norges\\_off\\_utredn/1996/038005-020005/index-hov001-b-n-a.html](http://odin.dep.no/odinarkiv/norsk/norges_off_utredn/1996/038005-020005/index-hov001-b-n-a.html).
- NOU, 1999: 14, *Forberedelse av inntektsoppgjøret 1999*,  
<http://odin.dep.no/aad/norsk/publ/utredninger/NOU/002005-020006/index-hov005-b-f-a.html>.
- NOU, 1999: 33, *Nyttige lærepenger - om utdanningsfinansieringen gjennom Lånekassen*,  
<http://odin.dep.no/ufd/norsk/publ/utredninger/NOU/014005-024001/index-hov009-b-n-a.html#noteref21>.
- NOU, 2000: 14, *Frihet med ansvar*, <http://odin.dep.no/ufd/norsk/publ/utredninger/NOU/014001-020004/index-dok000-b-n-a.html>.
- Ot. prp., 1939: 24, *Om lov om "Studentsamskipnaden i Oslo"*.
- Ot. prp., 1947: 18, *Lov om statens lånekasse for studerende ungdom*.
- Ot. prp., 1948: 8, *Lov om studentsamskipnader*.
- Ot. prp., 1960-61: 8, *Om endringer i skattelover for landet og for byene av 18. august 1911*.
- Ot. prp., 1968-69: 56, *Om lov om støtte til ungdom i videregående utdanning*.
- Ot. prp., 1984-85: 20, *Om lov om utdanningsstøtte til elever og studenter*.
- Ot. prp., 2001-02: 40, *Om lov om endringer i lov 12. mai 1995 nr. 22 om universiteter og høyskoler og lov 2. juli 1999 nr. 64 om helsepersonell*, <http://odin.dep.no/ufd/norsk/publ/otprp/045001-050002/index-ved001-b-n-a.html>.

Samordningsnemda for skoleverket, *Tilråding om sosialpedagogiske tiltak i skolen nr. XVIII*. Oslo 1952.

(Mangler nærmere referanse).

St. forh., 1947, del 8, debatt i Lgt., *Lov om Statens lånekasse for studerende ungdom*, 29. mai 1947

St. forh., 1947, del 8, debatt i Ot., *Lov om Statens lånekasse for studerende ungdom*, 14. mai 1947.

St. forh., 1956, del 7 b, debatt i St., *B. innst. nr. 31. Stipend og sosiale tiltak for skoleungdom*, 9. mai 1956.

St. forh., 1958, del 7 b, debatt i St., *B. Innst. 25 med tillegg. St. lånekasse for stud. Ungd. m.v.*, 31. mai 1958.

St. forh., 1960-61, del 7 a, debatt i St., *Bev. til Statens lånekasse for studerende ungdom*, 9. desember 1960.

St. forh., 1962-63, del 7 b, debatt i St., *Interp. frå repr. Hovdhaugen om endring av tildeling av stipend og for lån i Statens lånekasse for studerende ungdom*, 16. januar 1963.

St. forh., 1970-71, del 7 a, debatt i St., *Virks. i Statens lånekasse for utdann. i regnsk.året 1969*, 9. oktober 1970.

St. forh., 1974-75, del 7 b, debatt i St., *Virksomheten i Statens lånekasse for utdanning i 1973*, 17. januar 1975.

St. forh., 1975-76, del 7 b, debatt i St., *Virks. i Statens lånekasse for utdanning i 1974*, 23. januar 1976.

St. forh., 1996-97, del 7 c, debatt i St., *Interp. Fra repr. Lilletun om regelverket i Statens lånekasse for utdanning m.v.*, 18 februar 1997.

St. meld., 1948: 35, *Ordningen av yrkesskolene for håndverk og industri m.v.*

St. meld., 1950: 45, *Om behovet for akademisk utdannet arbeidskraft.*

St. meld., 1954: 9, *Om tiltak til styrking av skoleverket.*

St. meld., 1956: 11, *Om den videre utbygging av Norges tekniske høyskole.*

St. meld., 1957: 72, *Om tilgangen på og behovet for akademisk arbeidskraft.*

St. meld., 1963-64: 79, *Om virksomheten i Statens lånekasse for studerende ungdom i regnskapsåret 1963.*

St. meld., 1967-68: 7, *Om støtte til skoleungdom og studenter.*

St. meld., 1970-71: 50, *Om virksomheten i Statens lånekasse for utdanning i regnskapsåret 1970.*

St. meld., 1971-72: 78, *Om virksomheten i Statens lånekasse for utdanning i regnskapsåret 1971.*

St. meld., 1972-73: 86, *Om virksomheten i statens lånekasse for utdanning i regnskapsåret 1972.*

St. meld., 1973-74: 25, *Petroleumsvirksomhetens plass i det norske samfunn.*

St. meld., 1973-74: 64, *Om virksomheten i Statens lånekasse for utdanning i regnskapsåret 1973.*

St. meld., 1974-75: 100, *Om virksomheten i Statens lånekasse for utdanning i regnskapsåret 1974.*

St. meld., 1975-76: 73, *Om virksomheten i Statens lånekasse for utdanning i regnskapsåret 1975.*

St. meld., 1976-77: 107, *Om verksemda i Statens lånekasse for utdanning i rekneskapsåret 1976.*

St. meld., 1977-78: 94, *Om verksemda i Statens lånekasse for utdanning i rekneskapsåret 1977.*

St. meld., 1980-81: 12, *Om verksemda i Statens lånekasse for utdanning i rekneskapsåret 1979.*

St. meld., 1981-82: 8, *Om verksemda i Statens lånekasse for utdanning i rekneskapsåret 1980.*

St. meld., 1982-83: 83, *Om verksemda i Statens lånekasse for utdanning i rekneskapsåret 1982.*

St. meld., 1983-84: 12, *Utdanningsfinansiering.*

St. meld., 1983-84: 90, *Om verksemda i Statens lånekasse for utdanning i rekneskapsåret 1983.*

St. meld., 1986-87: 19, *Tillegg til St. meld. nr. 66 (1984-85), Om høyere utdanning.*

- St. meld., 1990-91: 40, *Fra visjon til virke*.
- St. meld., 1993-94: 14, *Studiefinansiering og studentvelferd*.
- St. meld., 1996-97: 4, *Langtidsprogrammet 1998-2001*, <http://odin.dep.no/fin/norsk/publ/stmeld/040005-040001/index-ved001-b-n-a.html>.
- St. meld., 1997-98: 39, *Om dimensjonering av ulike studier innenfor høgre utdanning*, <http://www.odin.dep.no/ufd/norsk/publ/stmeld/014005-040015/index-dok000-b-n-a.html>.
- St. meld., 1997-98: 42, *Kompetansereformen*, <http://odin.dep.no/ufd/norsk/publ/stmeld/014005-040017/index-hov004-b-n-a.html>.
- St. meld., 1998-99: 27, *Om innføring av fastrente i Statens lånekasse for utdanning*, <http://www.odin.dep.no/ufd/norsk/publ/stmeld/014005-040022/index-hov001-b-n-a.html>.
- St. meld., 1998-99: 50, *Utjamningsmeldinga*, <http://odin.dep.no/sos/norsk/publ/stmeld/030005-040014/index-hov003-b-f-a.html#3>.
- St. meld., 2000-01: 27, *Gjør din plikt – krev din rett*, <http://www.odin.dep.no/ufd/norsk/publ/stmeld/014001-040004/index-hov012-b-n-a.html>.
- St. meld., 2000-01: 30, *Langtidsprogrammet 2002-2005*, [http://odin.dep.no/fin/html/ltp/st\\_meld/kap05.htm](http://odin.dep.no/fin/html/ltp/st_meld/kap05.htm).
- St. prp., 1936: 1, *Kirke- og undervisningsdepartementet*.
- St. prp., 1947: 31, *Om bevilgning til studielån til studenter ved Universitetet i Oslo i vårsemesteret 1947*.
- St. prp., 1947: 139, *Lov av 6 juni 1947, nr 2*.
- St. prp., 1948: 141, *Om løyving til Statens lånekasse for studerende ungdom med årsmelding og regnskap for 1947-48*.
- St. prp., 1950: 111, *Utferdigelse av en statsobligasjon på 1,5 mill. kroner til økning av grunnfondet for Statens lånekasse for studerende ungdom*.
- St. prp., 1951: 134, *Utferdigelse av en statsobligasjon på 1,5 mill. kroner til økning av grunnfondet for Statens lånekasse for studerende ungdom*.
- St. prp., 1953: 66, *Om Stortingets samtykke til at de avdrag som innbetales på utdanningslån, som i årene 1945 - 1949 ble tilstått barn og ungdom fra krigsskadde strøk, blir overført til Statens lånekasse for studerende ungdom*.
- St. prp., 1967-68: 144, *Om støtte til skoleungdom og studenter og om tilleggsbevilgning under kap. 390, Stipend og sosiale tiltak for skoleungdom og studenter*.
- St. prp., 1969-70: 146, *Om tilleggsbevilgning for budsjetterminen 1970 under kap. 390, Stipend og sosiale tiltak for skoleungdom og studenter, og under kap. 2410 Statens lånekasse for utdanning*.
- St. prp., 1993-94: 1, *Kirke-, utdannings- og forskningskomiteen. Bevilgninger på statsbudsjettet for 1994*, <http://www.odin.dep.no/ufd/norsk/publ/stprp/014005-030002/index-dok000-b-n-a.html#I1>.
- St. prp., 1995-96: 67, *Om regulering av opptaket til studium ved universiteta studieåret 1996-97*.
- Statens lånekasse for studerende ungdom, *Melding om 2. halvår 1960*, 1961.
- Statens lånekasse for studerende ungdom, *Årsmelding og regnskap 1947-48 (1. driftsår)*, 1948.
- Statens lånekasse for studerende ungdom, *Årsmelding og regnskap 1948-49 (2. driftsår)*, 1949.

- Statens lånekasse for studerende ungdom, *Årsmelding og regnskap 1949-50 (3. driftsår)*, 1950.
- Statens lånekasse for studerende ungdom, *Årsmelding og regnskap 1950-51 (4. driftsår)*, 1951.
- Statens lånekasse for studerende ungdom, *Årsmelding og regnskap 1951-52 (5. driftsår)*, 1952.
- Statens lånekasse for studerende ungdom, *Årsmelding og regnskap 1952-53 (6. driftsår)*, 1953.
- Statens lånekasse for studerende ungdom, *Årsmelding og regnskap 1954-55 (8. driftsår)*, 1955.
- Statens lånekasse for studerende ungdom, *Årsmelding og regnskap 1958-59 (12. driftsår)*, 1959.
- Statens lånekasse for studerende ungdom, *Årsmelding og regnskap 1961 (14. driftsår)*, 1961.
- Statens lånekasse for studerende ungdom, *Årsmelding og regnskap 1962. (15. driftsår)*, 1962.
- Statens lånekasse for utdanning, *Årsrapport rekneskap for 1985 (undervisningsåret 1984-85)*, 1986.
- Statens lånekasse for utdanning, *Årsrapport 1987*, 1988.
- Statens lånekasse for utdanning, *Årsrapport 1989*, 1990.
- Statens lånekasse for utdanning, *Årsrapport 1993*, 1994.
- Statens lånekasse for utdanning, *Årsrapport 1994*, 1995.
- Statens lånekasse for utdanning, *Årsrapport 1995*, 1996.
- Statens lånekasse for utdanning, *Årsrapport 1996*, 1997.
- Statens lånekasse for utdanning, *Årsrapport 2000*, <http://www.lanekassen.no/omlanekassen/rapport-2000.pdf>, 2001.
- Statens lånekasse for utdanning, *Årsrapport 2001*, [http://www.lanekassen.no/omlanekassen/22-37\\_ny.pdf](http://www.lanekassen.no/omlanekassen/22-37_ny.pdf), 2002.

## Periodika/radio

- ”Akademikerne – kun for egen lommebok?”, *Studentforum*, nr. 7 1997.
- Ausdal Starrfelt, Oddbjørg, ”Alles rett til utdanning”, *dagsavisen.no*, <http://www.dagsavisen.no/kommentar/debatt/2002/08/674518.shtml>, 27. februar 2003.
- ”Avviser privat lånekasse”, *nrk.no*, <http://www.nrk.no/nyheter/okonomi/2018254.html>, 29. juli 2002.
- Azhar, Kamil A. (leder i NSU), ”Her og nå”, *NRK PI*, 4. mars 2003.
- ”Bitter kamp om etterutdannelsesreform”, *Aftenposten.no*, <http://www.aftenposten.no/nyheter/okonomi/d76777.htm>, 11. april 1999.
- ”Blir privatisert?”, *nrk.no*, <http://www.nrk.no/nyheter/okonomi/2015655.html>, 27. juli 2002.
- ”Fullt lån uansett inntekt”, *Universitas*, 17. oktober 2001.
- ”Kr.F.-nei til privat lånekasse”, *Aftenposten*, 28. juli 2002
- ”Likt stipend til hjemme- og borteboere”, *Aftenposten* 4. januar 2003.
- ”Liten støtte til forslag om studielønn”, *Aftenposten Interaktiv*, <http://www.aftenposten.no/nyheter/okonomi/d29111.htm>, 9. januar 1998.
- ”LO vil kapre studentene”, *dagsavisen.no*, <http://www.dagsavisen.no/utdanning/2002/02/635191.shtml>, 5. februar 2002.
- ”Lånekassen privatisert?”, *Universitas*, 21. august 2002.

”Rike barn låner mest, også i Lånekassen”, *nrk.no*, <http://www.nrk.no/nyheter/okonomi/543375.html>, 8. desember 2000.

Sand, Ulf, ”Omfattende fornyelse av Lånekassen”, *Aftenposten*, 12. september 2002.

*Stud.mag. Den STORE studieguiden*, mars 2002.

*stud.mag.2002*, <http://www.studmag.no/>, udatert, lest 14. januar 2003.

”Studentene skal betale”, *Dagsavisen*, 8. mai 2001.

”Studér i Bergen” (bilag), *Aftenposten*, 20. mars 2002.

”Taper tusenvis på Stortingets løftebrudd”, *Universitas*, 1. september 1999.

”Utdanning (bilag), *Dagbladet*, 25. februar 2002.

”Vurderer og privatisere Statens lånekasse”, *Tjenestemannsbladet*, NR 6 – August 2002.

”Yngve flørter med studentene”, *Dagsavisen*, Fredag 8. januar 1999.

”Økt stipendandel til uklar pris”, *Aftenposten*, 5. desember 2001.

## Digitale/internettbaserte kilder

Bondevik, Kjell Magne, ”Bondeviks tale ved Utdanningskonferansen 12. mars”, *odin.dep.no*,

[http://www.odin.dep.no/ufd/norsk/publ/periodika/nett\\_aktuelt/045071-230023/index-dok000-b-n-a.html](http://www.odin.dep.no/ufd/norsk/publ/periodika/nett_aktuelt/045071-230023/index-dok000-b-n-a.html),  
12. mars 2002.

Clemet, Kristin, ”Lånekassens framtid”, *hoyre.no*, <http://www.hoyre.no/dok.html?dokid=2069>, 6. august, 2002.

Det Norske Arbeiderparti, ”Partiet i samfunnet”, *dna.no*, <http://www.dna.no/index.gan?id=11532>, 26. november 2002.

Finansdepartementet, *Statsbudsjettet 2002 – Regjeringen Stoltenbergs budsjettforslag*, *Budsjett fra a til å*,

<http://www.statsbudsjettet.dep.no/2002/ordliste.asp?word=Studiefinansiering>, udatert, lest 3. mars 2003.

Finansdepartementet, *Statsbudsjettet 2002 – Samarbeids-regjeringens budsjettforslag*,

[http://www.statsbudsjettet.dep.no/2002\\_tilleggsproposisjon/endringer.asp?word=Studiefinansiering](http://www.statsbudsjettet.dep.no/2002_tilleggsproposisjon/endringer.asp?word=Studiefinansiering),  
udatert, lest 3. mars 2003.

Finansdepartementet, *Statsbudsjettet 2003. Regjeringen Bondeviks budsjettforslag*, *Budsjettet fra a til å*,

<http://www.statsbudsjettet.dep.no/2003/ordliste.asp?word=L%E5nekassen>, udatert, lest 3. mars 2003.

”Høyres stortingsvalgprogram 2001-2005”, *hoyre.no*, <http://www.hoyre.no/2001/program/stprogram/>, udatert,  
lest 5. august 2002.

Kirke- undervisnings- og forskningsdepartementet, ”Utdanning i Norge”, *odin.dep.no*,

<http://odin.dep.no/odinarkiv/norsk/dep/kuf/1997/publ/014005-990602/index-dok000-b-n-a.html>, 7. januar  
1997.

Lilletun, Jon, innlegg av statsråden i Norsk i Investorforum, ”Utviklingen av informasjonssamfunnet”,

<http://odin.dep.no/odinarkiv/norsk/dep/kuf/1998/taler/014005-090018/index-dok000-b-n-a.html>, 2. mars  
1998.



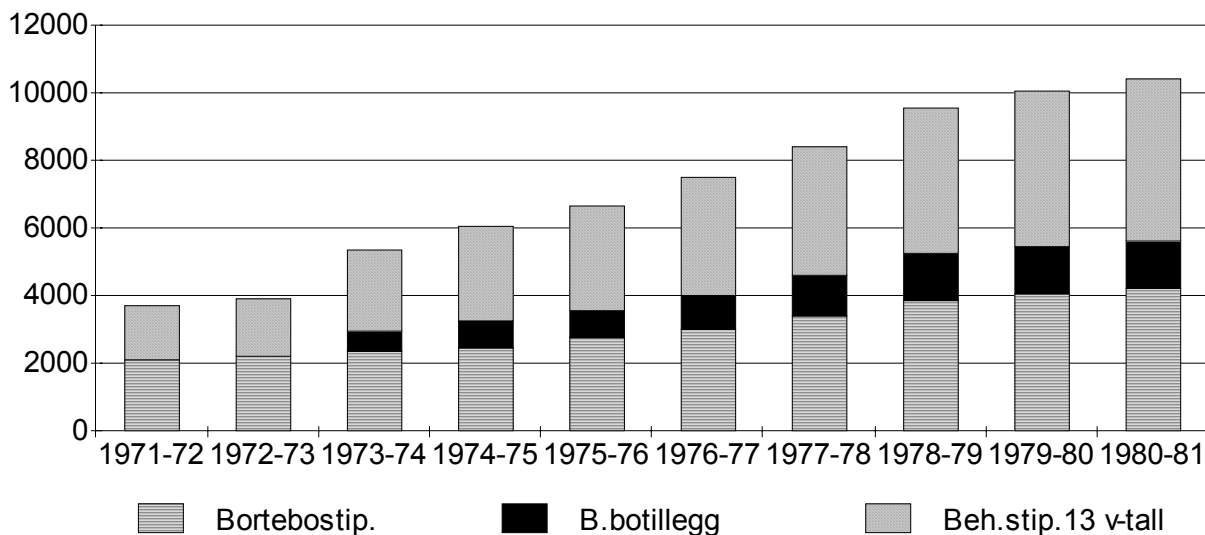
- Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD), *Vi vil..! Norske partiprogrammer 1884- 1997*, cd-rom, versjon 1.0, 1997.
- Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste (NSD), Database for statistikk om høgre utdanning (DBH), ”Regnskap hovedkap. post 01, kostnad per student, 2000”, *nsd.uib.no*,  
[http://www.nsd.uib.no/dbhvev/forholdstall/kost/forh\\_faktor1\\_kap.cfm?ar\\_en=0&ar\\_to=0&ar\\_tre=0&ar\\_fire=0&ar\\_fem=0&ar\\_seks=0&ar\\_sju=2000](http://www.nsd.uib.no/dbhvev/forholdstall/kost/forh_faktor1_kap.cfm?ar_en=0&ar_to=0&ar_tre=0&ar_fire=0&ar_fem=0&ar_seks=0&ar_sju=2000), udatert, lest 13. august 2002.
- Statens lånekasse for utdanning, ”Hvor mye kan du få i stipend og lån?”, *lanekassen.no*,  
[http://www.lanekassen.no/stipend\\_og\\_lan/Videreg/hvormye.htm](http://www.lanekassen.no/stipend_og_lan/Videreg/hvormye.htm), udatert, lesedato 14. desember 2002.
- Statens lånekasse for utdanning, ”Hvor mye kan du få i støtte”, *lanekassen.no*,  
[http://www.lanekassen.no/utland/hvor\\_mye\\_kan\\_du\\_fa/hvormye.htm](http://www.lanekassen.no/utland/hvor_mye_kan_du_fa/hvormye.htm), udaterte, lest 12. desember 2002.
- Statens lånekasse for utdanning, ”Ikke fjern reisestipendet!”, *lanekassen.no*,  
<http://www.lanekassen.no/Nyheter/40-2002-brevUFD.htm>, 10. oktober 2002.
- Statens lånekasse for utdanning, ”Om Lånekassen”, *lanekassen.no*,  
<http://www.lanekassen.no/OmLanekassen/Presentasjon.asp>, udatert, lesedato 11. desember 2002.
- Statens lånekasse for utdanning, ”Statsbudsjettet og Lånekassen”, *lanekassen.no*,  
<http://www.lanekassen.no/Nyheter/38-2002-statsbudsjettet2003.htm>, 4. oktober 2002.
- Statens lånekasse for utdanning, ”Større avstand mellom fast og flytende rente”, *lanekassen.no*,  
<http://www.lanekassen.no/Nyheter/36-2002-Flytrente010103.htm>, 1. oktober 2002.
- Statens lånekasse for utdanning, ”Utdanning i utlandet 2002-2003”, *lanekassen.no*,  
<http://www.lanekassen.no/utland/frame.htm>, udaterte, lest 12. desember 2002.
- Statens lånekasse for utdanning, ”Utviklingen i kostnadsnorm og stipend for borteboer over aldersskillet”, *lanekassen.no*,  
<http://www.lanekassen.no/stat/Tildeling/Hist-kostn.htm>, udatert, lesedato 13. desember 2002.
- Statens lånekasse for utdanning, tabell ”Antall studenter og elever med lån og stipend siden 1947-48”, *lanekassen.no*,  
[http://www.lanekassen.no/stat/Tildeling/Hist\\_antall.htm](http://www.lanekassen.no/stat/Tildeling/Hist_antall.htm), udatert, lesedato 28. august 2002.
- Statens lånekasse for utdanning, tabell ”Betalingslettelser og rentefritak”, *lanekassen.no*,  
<http://www.lanekassen.no/stat/Statistikk/Tilbakebetaling/betlrntf.htm>, udatert, lesedato 6. desember 2002.
- Statens lånekasse for utdanning, tabell ”Elever og studenter i utlandet – undervisningsåret 2000 – 2001”, *lanekassen.no*,  
[http://www.lanekassen.no/stat/Utlandsstatistikk/utlstat\\_tekst.htm](http://www.lanekassen.no/stat/Utlandsstatistikk/utlstat_tekst.htm), udatert, lesedato 5. juni 2002.
- Statens lånekasse for utdanning, tabell ”Fordeling etter fagområde – høyere utdanning”, *lanekassen.no*,  
<http://www.lanekassen.no/stat/Tildeling/T2-0102.htm>, udatert, lesedato 15. desember 2002.
- Statens lånekasse for utdanning, tabell ”Gjennomsnittsgjeld ved avsluttet utdanning i 2000 – kroner”, *lanekassen.no*,  
<http://www.lanekassen.no/stat/Tilbakebetaling/T13c.htm>, udatert, lesedato 3. august 2002.
- Statens lånekasse for utdanning, tabell ”Gjennomsnittsgjeld ved avsluttet utdanning i 2001-kroner”, *lanekassen.no*,  
[http://www.lanekassen.no/stat/Tilbakebetaling/Gj-avsl-gjsnitt\\_T14c-01.htm](http://www.lanekassen.no/stat/Tilbakebetaling/Gj-avsl-gjsnitt_T14c-01.htm), udatert, lesedato 13. desember 2002.

- Statens lånekasse for utdanning, tabell ”Hovedtall de siste tre år”, *lanekassen.no*,  
<http://www.lanekassen.no/stat/index-hovedtall.htm>, udatert, lest 15. desember 2002.
- Statens lånekasse for utdanning, tabell ”Hovedtall de siste tre årene”, *lanekassen.no*,  
[http://www.lanekassen.no/stat/Hovedtall\\_2001.htm](http://www.lanekassen.no/stat/Hovedtall_2001.htm), udatert, lest 15. desember 2002.
- Statens lånekasse for utdanning, tabell ”Samlet tildeling av stipend og lån siden 1947-48 i faste kroner (2000 kroner)”, *lanekassen.no*, <http://www.lanekassen.no/stat/Tildeling/Hist-totalt-løp.htm>, udatert, lest 10. november 2002.
- Statens lånekasse for utdanning, tabell ”Tildeling av stipend og lån siden 1947-48”, *lanekassen.no*,  
<http://www.lanekassen.no/stat/Tildeling/Hist-tildeling.htm>, udatert, lesedato 28. august 2002.
- Statens lånekasse for utdanning, tabell ”Tildeling av støttemidler til norske studenter i utlandet – historiske tall”,  
*lanekassen.no*, <http://www.lanekassen.no/stat/Utlandsstatistikk/Gradsstud/t20-ny.htm>, udatert, lesedato 9. september 2002.
- Statens lånekasse for utdanning, tabell ”Utviklingen i antall norske studenter i utlandet”, *lanekassen.no*,  
<http://www.lanekassen.no/stat/Utlandsstatistikk/index.htm>, udatert, lesedato 14. juli, 2002.
- Statens lånekasse for utdanning, tabell ”Utviklingen i antallet søkere til studier i utlandet”, *lanekassen.no*,  
[http://www.lanekassen.no/stat/Utlandsstatistikk/Gradsstud/Antall\\_historisk.htm](http://www.lanekassen.no/stat/Utlandsstatistikk/Gradsstud/Antall_historisk.htm), udatert, lesedato 25. november 2002.
- Statens lånekasse for utdanning, tabell ”Utviklingen i Lånekassens utlånsrente fra 1997”, *lanekassen.no*,  
<http://www.lanekassen.no/stat/rente/rente-ny.htm>, udatert, lesedato 12. desember 2002.
- Statens lånekasse for utdanning, tabell ”Utviklingen i Lånekassens utlånsrente fram til 1997”, *lanekassen.no*,  
<http://www.lanekassen.no/stat/rente/rente.htm>, udatert, lesedato 12. desember 2002.
- Statistisk sentralbyrå, ”Tre av fire jobbar 100 timar eller meir årleg”, *ssb.no*,  
<http://www.ssb.no/emner/02/01/fobsysut/>, 16. januar 2003.
- Statistisk sentralbyrå, ”Utdanningsindikatorer, OECD, skoleåret 1994/95: Norge på utdanningstoppen”, *Ukens statistikk* nr 50, 1997, [http://www.ssb.no/ukens statistikk/utg/9750/1.html](http://www.ssb.no/ukens%20statistikk/utg/9750/1.html).
- Statistisk sentralbyrå, ”Utdanningsstatistikk. Elevar i vidaregåande skolar. Førebelse tal, 1. oktober 2001”,  
*ssb.no*, <http://www.ssb.no/emner/04/02/30/utvgs/>, 29. januar 2002.
- Statistisk sentralbyrå, ”Utdanningsstatistikk. Elever og studenter, 1. oktober 2001”, *ssb.no*,  
<http://www.ssb.no/utelstud/>, 4. oktober 2002.
- Valla, Gerd-Liv, ”Tariffoppjøret 2002. Større rettferdighet”. Innledning om tariffrevisjon på LOs representantskapsmøte 5. februar, *lo.no*,  
<http://www.lo.no/lo/Nyheter.nsf/WebAlle/3F7B6894F5E047A2C1256B57002E4B35>, 5. februar 2002.

## Diagramvedlegg

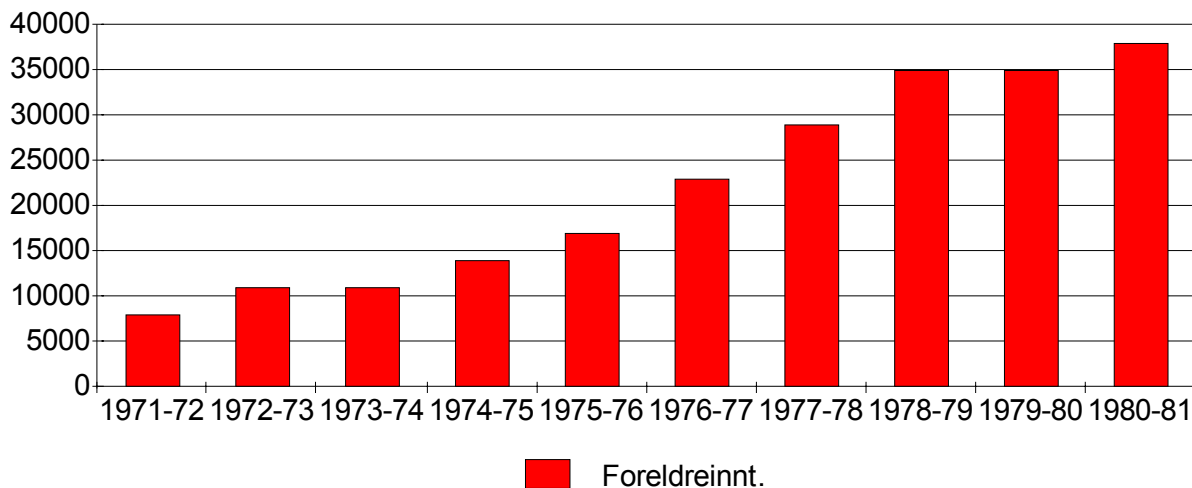
Anmerkning: Diagrammene er nummerert i stigende rekkefølge etter hvert som de er nevnt i teksten. En del av diagrammene er vist i teksten.

Diagram 6. Stipend (kr.) under 20 år etter foreldreinntektsgrense (vektall 13, ett barn) 1971 – 1981.



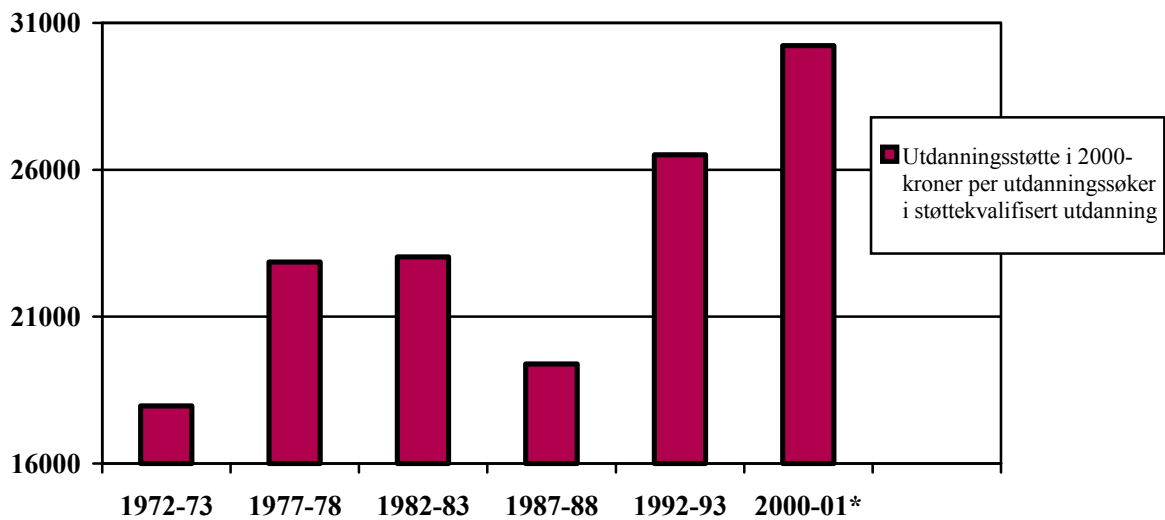
Kilde: St. meld., 1976-77: 107, *Om verksemda i Statens lånekasse for utdanning i rekneskapsåret 1976*, s 4. St. meld., 1980-81: 12, *Om verksemda i Statens lånekasse for utdanning i rekneskapsåret 1979*, s 6. St. meld., 1975-76: 73, *Om virksomheten i Statens lånekasse for utdanning i regnskapsåret 1975*, s 4.

Diagram 7. Nominell utvikling av foreldreinntektsgrensen i vektall 13. 1971 – 1981.



Kilder: St. meld., 1976-77: 107, *Om verksemda i Statens lånekasse for utdanning i rekneskapsåret 1976*, s 4. St. meld., 1980-81: 12, *Om verksemda i Statens lånekasse for utdanning i rekneskapsåret 1979*, s 6. St. meld., 1975-76: 73, *Om virksomheten i Statens lånekasse for utdanning i regnskapsåret 1975*, s 4.

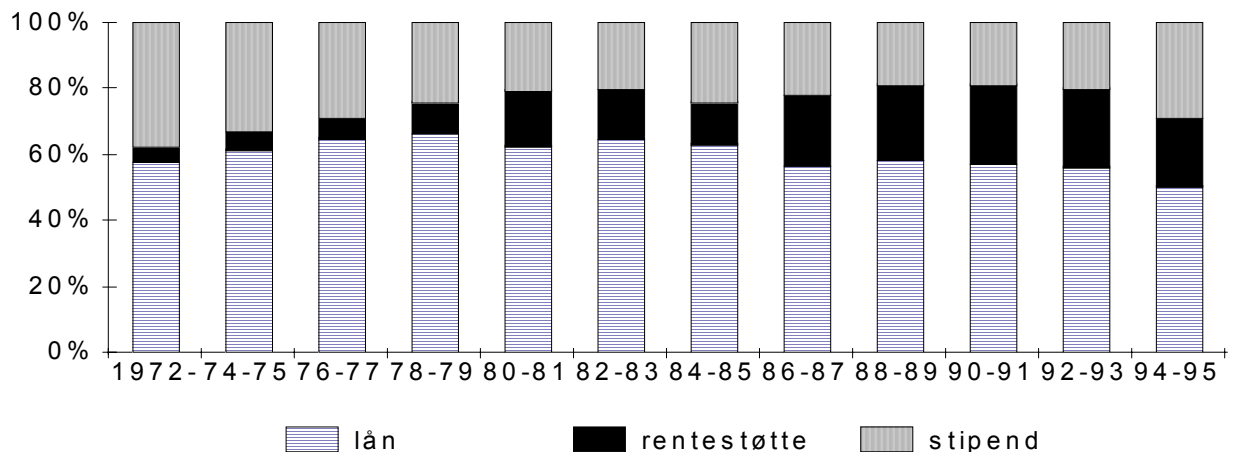
Diagram 10. Gjennomsnittlig støtte per utdannings søker i 2000 kroner. 1972 – 2001.



Anm: Kun justert for prisstigning. \* Skifte i tidsintervall kan gi inntrykk av at veksten var sterkere enn den faktisk var. Veksten inn i 1990-årene var dels knyttet til at en større andel utdannings søkere fikk støtte (diagram 8), et økt låneopptak og lavere prisvekst. Økt stipenddel, et synkende rentenivå og synkende utgifter til rentestøtte stimulerte trolig støtteopptaket i siste halvdel av tiåret.

Kilder: Statens lånekasse for utdanning, ”Samlet tildeling av stipend og lån siden 1974-48 i faste kroner (2000-kroner)”, <http://www.lanekassen.no/stat/Tildeling/Hist-tot-fast.htm>. Statens lånekasse for utdanning, ”Hovedtall for de siste tre årene”, [http://www.lanekassen.no/stat/Hovedtall\\_2001.htm](http://www.lanekassen.no/stat/Hovedtall_2001.htm). Rotevatn, Til tjeneste, s 295-297 med tabellene ”Hovedtall fra 1947 til 1972”, ”Hovedtall fra 1972 til 1990” samt ”Hovedtall for virksomheten i 90-årene”.

Diagram 11. Andelsmessig fordeling av alle utgifter til lån, stipend og rentestøtte\*. 1972 – 1995.



Anm: \*Rentestøtten gjelder regnskapsåret, mens støtten gjelder støtteåret.

Kilder: St. meld., 1975-76: 73, *Om virksomheten i Statens lånekasse for utdanning i regnskapsåret 1975*, s 2.

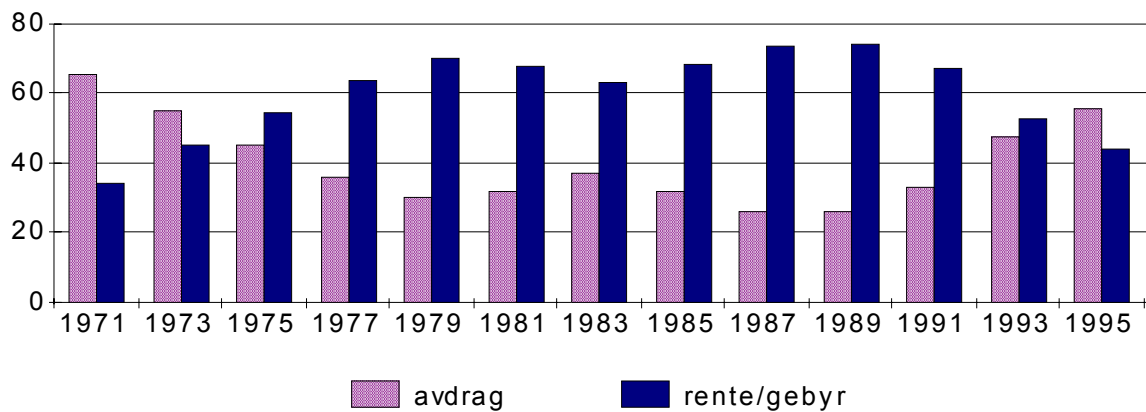
St. meld., 1980-81: 12, *Om verksemda i Statens lånekasse for utdanning i rekneskapsåret 1979*, s 3.

St. meld., 1982-83: 83, *Om verksemda i Statens lånekasse for utdanning i rekneskapsåret 1982*, s 3.

St. meld., 1983-84: 90, *Om verksemda i Statens lånekasse for utdanning i rekneskapsåret 1983*, s 3.

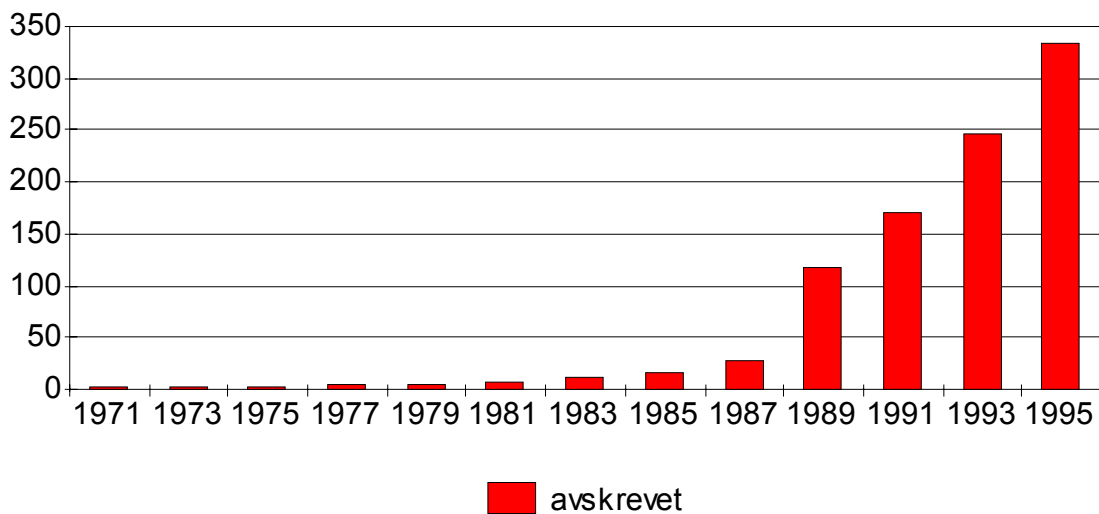
Statens lånekasse for utdanning; *Årsrapport 1987*, s 1, *Årsrapport 1989*, s 1, *Årsrapport 1993*, s 3, *Årsrapport 1995*, s 4.

Diagram 13. Tilbakebetaling. Andeler til avdrag og til rente/gebyrer per regnskapsår. 1971 – 1995.



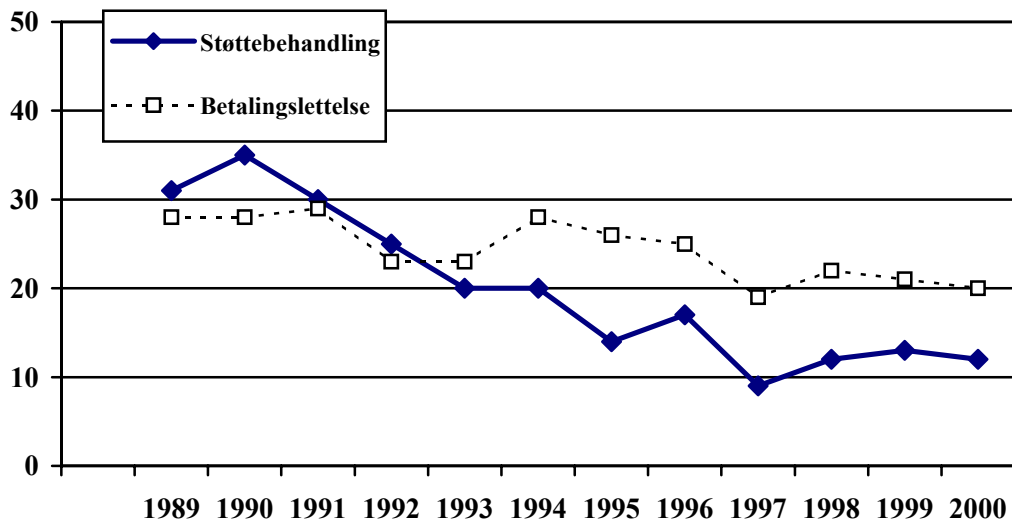
Kilder: St. meld., 1971-72: 78, Om virksomheten i Statens lånekasse for utdanning i regnskapsåret 1971, s 6.  
 St. meld., 1975-76: 73, Om virksomheten i Statens lånekasse for utdanning i regnskapsåret 1975, s 2.  
 St. meld., 1980-81: 12, Om verksemda i Statens lånekasse for utdanning i rekneskapsåret 1979, s 3.  
 St. meld., 1983-84: 90, Om verksemda i Statens lånekasse for utdanning i rekneskapsåret 1983, s 3.  
 Statens lånekasse for utdanning; Årsrapport 1987, s 3, Årsrapport 1989, s 3, Årsrapport 1993, s 3 og Årsrapport 1995, s 4.

Diagram 14. Avskrivninger av fordringer i de enkelte regnskapsår (i millioner kroner). 1971 – 1995.



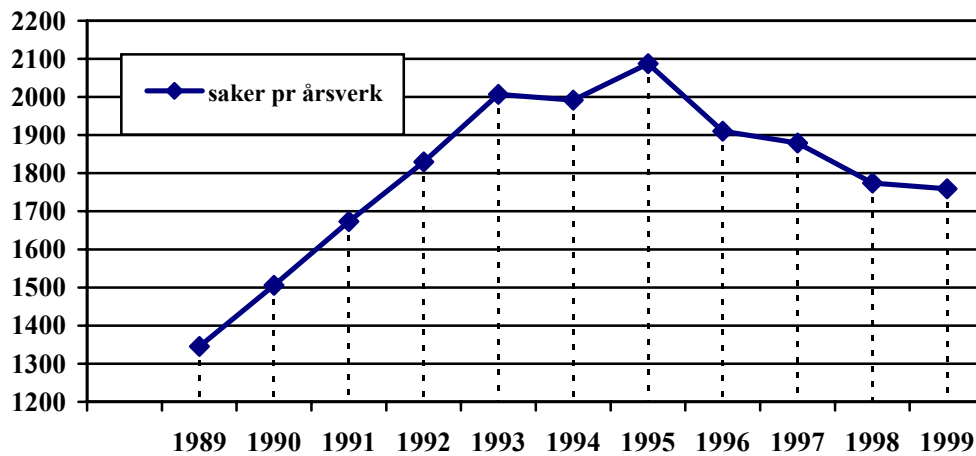
Kilder: St. meld., 1971-72: 78, Om virksomheten i Statens lånekasse for utdanning i regnskapsåret 1971, s 6.  
 St. meld., 1975-76: 73, Om virksomheten i Statens lånekasse for utdanning i regnskapsåret 1975, s 2.  
 St. meld., 1980-81: 12, Om verksemda i Statens lånekasse for utdanning i rekneskapsåret 1979, s 3.  
 St. meld., 1982-83: 83, Om verksemda i Statens lånekasse for utdanning i rekneskapsåret 1982, s 3.  
 St. meld., 1983-84: 90, Om verksemda i Statens lånekasse for utdanning i rekneskapsåret 1983, s 3.  
 Statens lånekasse for utdanning; Årsrapport 1987, s 1, Årsrapport 1989, s 3, Årsrapport 1993, s 3, Årsrapport 1995, s 4.

Diagram 15. Behandlingstid (gj. snitt dager) for søknad om støtte og betalingslettelse. 1989 – 2000.



Kilde: Våge, Ingrid, v. Statens lånekasse for utdanning, Budsjett- og utredningsgruppen, *Produktivitetstall 1989-2000* (elektronisk regneark) 19. september 2002. E-postvedlegg etter forespørsel.

Diagram 16. Administrativ effektivitet: Saker per årsverk. 1989 – 1999.



Kilde: Våge, Ingrid, v. Statens lånekasse for utdanning, Budsjett- og utredningsgruppen, *Produktivitetstall 1989-2000* (elektronisk regneark) 19. september 2002. E-postvedlegg etter forespørsel.