

Utdanningsstøtteutvalget

Notat

Til: Referansegruppen
Fra: Utdanningsstøtteutvalget v/sekretariatet

Dato: 12. mars 2026

Mål, målkonflikter, utfordringer og utviklingstrekk

Notatet gir en kort innføring i utvalgets mandat. Notatet omtaler også målene med utdanningsstøtteordningen, mulige målkonflikter og utfordringer, og utviklingstrekk som kan være relevant for hvordan utdanningsstøtteordningen bør innrettes. Notatet er ment som grunnlag for diskusjon i møtet mellom utvalget og referansegruppen.

1 Innledning

Utdanningsstøtte har siden opprettelsen av Lånekassen i 1947 vært et sentralt politisk virkemiddel for å gi like muligheter til utdanning og sikre samfunnet og arbeidslivet tilgang på nødvendig kompetent arbeidskraft. Den universelle velferdsordningen med lån og stipend fra Lånekassen til livsopphold under utdanning er ett av de viktigste velferdsgodene vi har, og gjør utdanning mulig for brede grupper i samfunnet. Det er 25 år siden en større gjennomgang av ordningene i Lånekassen. Elev- og studentmassen har siden den gang blitt mer mangfoldig, utdannings- og studietilbud har blitt mer varierte og samfunnets kompetansebehov endrer seg. Ordningene i Lånekassen har etter hvert også blitt benyttet til flere formål enn å sikre lik rett til utdanning og tilgang på kompetanse, og det kan ha oppstått målkonflikter. Regjeringen har på denne bakgrunnen satt ned et utvalg som skal gjennomgå utdanningsstøtteordningen og vurdere hvordan ordningen i størst mulig grad kan bli tilpasset fremtidige behov.

[Mandater](#) til utdanningsstøtteutvalget kan noe forenklet deles inn i følgende hovedspor:

Mål og måloppnåelse	Utfordringer	Utviklingstrekk
Vurdere dagens utdanningsstøtteordning opp imot ulike mål og hensyn. Videre bør det i dette sporet vurderes hva som bør være målene og prioritering av mål ved eventuelle målkonflikter.	Utrede mulige utfordringer og utilsiktede konsekvenser ved dagens ordning i tillegg til eventuell manglende måloppnåelse.	Utrede om og ev. hvordan samfunnet, studentmassen mv. har utviklet seg og hva som er sannsynlige utviklingstrekk framover, og hvilken betydning dette bør ha for utformingen av utdanningsstøtteordningen.



Tiltak og helhetlige modeller – i et kost-/nytte-perspektiv

I lys av sporene over, skal utvalget utrede tiltak. Det kan både være endringer i eksisterende ordning og tiltak mer løsrevet fra dagens ordning. Det må utredes hva som kan oppnås med tiltakene og hva konsekvensene av tiltakene vil være. Nytte og kostnader må veies opp mot hverandre og vurderingene skal kunne ut i forslag til helhetlige modeller. Mandatet inneholder føring om at utvalget skal foreslå minst én modell på dagens kostnadsnivå og én modell med mindre offentlig ressursbruk, noe som innebærer at utvalget også må vurdere innsparinger, og prioriteringer av tiltakene og mellom målene.

Innenfor alle hovedsporene er det aktuelt å differensiere vurderingene ut fra ulike målgrupper, livsfaser og livssituasjoner.

2 Mål og måloppnåelse

Det følger av [utdanningsstøtteleven](#) § 1 at utdanningsstøtteordningens formål er å bidra til

- like muligheter til utdanning uavhengig av geografiske forhold, alder, kjønn, funksjonsdyktighet og økonomiske og sosiale forhold
- å sikre samfunnet og arbeidslivet tilgang på kompetanse
- at utdanningen skjer under tilfredsstillende arbeidsforhold, slik at studiearbeidet kan bli effektivt.

I et høyt utviklet samfunn som det norske, som stiller økende krav til kompetanse, er tilgang til utdanning en forutsetning for en sikker tilknytning til arbeidslivet. Like muligheter til utdanning er sentralt for likeverd mellom mennesker.

Utdanning er av høy verdi for den enkelte, men også for samfunnet som helhet. Utdanning bidrar til at samfunnet får tilgang på kompetent arbeidskraft. Mangelen på kompetent arbeidskraft er en av hovedutfordringene Norge står overfor, med stor betydning for evnen til omstilling og innovasjon, jf. perspektivmeldingen 2024 (Meld. St. 31 (2023–2024)).

At elever og studenter skal ha tilfredsstillende arbeidsforhold, handler om at studentene skal ha nok tid til å studere. Det må være en rimelig balanse mellom arbeid og studietid, slik at utdanningen kan gjennomføres uten forsinkelse på grunn av at man må jobbe mye ved sidene av studiene for å få endene til å møtes.

I mandatet blir det nevnt mange mål og hensyn som utdanningsstøtteordningen skal ivareta. I tabellen nedenfor er målene som er angitt i mandatet, kategorisert med utgangspunkt i de tre hovedmålene i utdanningsstøtteleven. Flere av delmålene er relevante for flere hovedmål, og er derfor plassert flere steder.

Lik rett til utdanning	Sikre kompetansebehov	Tilfredsstillende forhold
<ul style="list-style-type: none">– Fremme sosial utjevning og rekruttering til utdanning fra ulike samfunnsgrupper– Legge til rette for studenter med barn	<ul style="list-style-type: none">– Legge til rette for at studenter får arbeidserfaring– Gi muligheter til at voksne kan lære gjennom hele livet– Økt gjennomføring og effektive utdanningsløp	<ul style="list-style-type: none">– Legge til rette for heltidsstudenter og heltidselever– Fremme effektive utdanningsløp og en god

<ul style="list-style-type: none"> – Gi muligheter til å ta utdanning i utlandet – Ha en god kostnadsfordeling mellom den enkelte låntaker, ev. arbeidsgiver og staten – Like muligheter i ulike livssituasjoner og ulike forutsetninger 	<ul style="list-style-type: none"> – Bidra til å møte samfunnets behov for samfunnskritisk kompetanse – Tilgang til kompetanse i hele landet – Ha en god kostnadsfordeling mellom den enkelte låntaker, ev. arbeidsgiver og staten – Ivareta behovet for kompetent arbeidskraft, inkl. internasjonal kompetanse – Gi muligheter til å ta utdanning i utlandet – Bidra til god balanse mellom helsefaglig utdanning tatt i Norge og helsefaglig utdanning tatt i utlandet 	<p>balanse mellom utdanning og arbeid</p>
---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------

I tillegg til disse målene, omtaler mandatet noen mer generelle premisser for utvalgets vurderinger. Utvalgets forslag må kunne bli iverksatt med effektiv og mest mulig helautomatisert saksbehandling, noe som forutsetter et digitaliseringsvennlig regelverk. Utvalget bør også vurdere hvordan ordninger eller insentiver i utdanningsstøtteordningen kan forenkles eller målrettes, og om dagens ordning har en hensiktsmessig arbeidsdeling med andre økonomiske støtteordninger.

De økonomiske rammene utdanningsstøtteordningen skal operere innenfor, og føringen i mandatet om at minst én modell skal være innenfor dagens kostnadsramme og at én modell skal innebære mindre ressursbruk, tilsier at det blir nødvendig å prioritere mellom mål.

Spørsmål til diskusjon:

1. Hvilke hensyn og prioriteringer mener dere at bør veie tyngst i utformingen av framtidens utdanningsstøtteordning?
2. Hva er de viktigste elementene/forutsetningene for at utdanningsstøtteordningen skal sikre (1) like muligheter til utdanning, (2) samfunnet og arbeidslivet tilgang på kompetanse og (3) tilfredsstillende arbeidsforhold / tid til å studere?
3. Er det andre mål og hensyn enn de som nevnt i mandatet, som bør ha betydning for hvordan framtidens utdanningsstøtteordning bør være?

3 Målkonflikter og avveininger

Det følger av mandatet at utvalget bør identifisere målkonflikter og utilsiktede konsekvenser av dagens utdanningsstøtteordning, og vurdere hvordan dagens samlede målsettinger for utdanningsstøttesystemet fungerer i lys av målkonfliktene. Nedenfor har vi skissert noen mulige målkonflikter og mål som kan stå i et spenningsforhold. Utvalget har ikke tatt stilling til

spørsmålet om målkonflikter, og de mulige målkonfliktene som blir skissert under, er bare ment som grunnlag for diskusjon.

Belønne spesifikk kompetanse mv. vs. like muligheter

Dagens utdanningsstøtteordning inneholder enkelte insentiver for å motivere studenter til å ta spesifikke utdannings- og karrierevalg, og for å motivere tidligere studenter til valg av bosted. I dag er det for eksempel ordninger for sletting av studielån for personer med ulike lærerutdanninger og for personer som bosetter seg i innsatssonen og kommuner i distriktene i sentralitetssone 5 og 6. Å premiere valg av spesifikke utdanninger, yrker og bosted kan være et virkemiddel for å gi samfunnet tilgang til kompetanse og kompetanse i hele landet, men det vil også føre til gjeldsforskjeller mellom studentene som muligens kan utfordre prinsippet om lik rett til utdanning og målet om sosial utjevning.

Legge til rette for arbeidserfaring vs. tilfredsstillende arbeidsforhold og like muligheter

Et mål som nevnes i mandatet, er at utdanningsstøtteordningen skal legge til rette for at studenter får arbeidserfaring. At studenter får arbeidserfaring, kan gi studentene en kompetanse som er nyttig, og det kan være nyttig for samfunnet at studentene bidrar som arbeidskraft. Samtidig så står et mål om å legge til rette for arbeidserfaring muligens i et spenningsforhold til målet om tilfredsstillende arbeidsforhold (tid til å studere). Det kan også stå i et spenningsforhold til målet om like muligheter, dersom noen grupper i større grad enn andre må jobbe ved siden av studiene.

Motivere til gradsgjennomføring vs. samfunnets kompetansebehov

Å motivere studenter til å gjennomføre hele grader, er ikke nevnt i listen over mål i mandatet, men er helt klart et mål ved dagens ordning ettersom 25 prosent av omgjøringen fra lån til stipend i høyere utdanning er knyttet til at studentene fullfører en hel grad. Et slikt mål kan muligens komme i konflikt med målet om å sikre samfunnet og arbeidslivet tilgang på kompetanse dersom det i større grad etterspørres kortere utdanninger og ved at det kan gi disinsentiv til å endre studieløp ut fra endringer i samfunnets kompetansebehov.

Motivere til gradsgjennomføring vs. sosial utjevning

Dagens ordning med omgjøring av lån til stipend premierer studenter som består hele grader. Hensikten er å motivere til gjennomføring av grad. Denne målsettingen kan muligens komme i konflikt med målet om sosial utjevning ved at personer som av ulike årsaker ikke ønsker eller klarer å fullføre en hel grad vil få en større andel gjeld etter endt utdanning enn de som har fullført en grad.

Like muligheter vs. sosial utjevning

At alle får samme muligheter til lån og stipend uavhengig av valg av utdanning, kan bidra til like muligheter til utdanning. Den fremtidige inntektsevnen vil imidlertid variere mellom type utdanning, både nivå og valg av emne, uten at det påvirker gjeldsbyrden etter utdanningen. Bruk av lån for å legge til rette for like muligheter til utdanning kan dermed muligens stå i et motsetningsforhold til målet om sosial utjevning.

Effektiv og helautomatisk vs. like muligheter uavhengig av forutsetninger, livssituasjon mv.

Målet om effektiv og helautomatisert saksbehandling, samt digitaliseringsvennlig regelverk, tilsier mest mulig universelle ordninger med objektive kriterier. Dette kan muligens stå i et motsetningsforhold til målet om like muligheter til utdanning uavhengig av forutsetninger, livssituasjon mv., siden dette forutsetter regler og ordninger der det vektlegges mer individuelle hensyn og hvor det vil være større behov for skjønnsmessige vurderinger.

Spørsmål til diskusjon:

1. Opplevs de mulige målkonfliktene, eller at målene drar i ulike retninger, som problematiske?
2. Hvilke avveiiinger eller prioriteringer bør legges til grunn ved de ovennevnte målkonfliktene?
3. Er det andre målkonflikter eller mål som står i et spenningsforhold til hverandre?

4 utfordringer

En del av utvalgets mandat er å utrede mulige utfordringer og utilsiktede konsekvenser ved dagens utdanningsstøtteordning. Mandatet antyder noen mulige utfordringer, men gir ingen utførlig beskrivelse av dette. Med utgangspunkt i mandatet og relevant kunnskapsgrunnlag har vi nedenfor skissert noen mulige utfordringer. Utvalget har startet drøftingen av utfordringsbildet, men ikke konkludert på dette. De mulige utfordringene som er skissert nedenfor, er bare ment som grunnlag for diskusjon.

Dagens utdanningsstøtteordning legger ikke godt nok til rette for å ta videreutdanning i takt med samfunnets kompetansebehov.

Etter- og videreutdanningsutvalget vurderte i [NOU 2019: 12 Lærekraftig utvikling – Livslang læring for omstilling og konkurranseevne](#) blant annet hvordan endringer i arbeids- og samfunnslivet vil påvirke behovet for å lære hele livet og om rammebetingelsene for investering i ny kompetanse er tilstrekkelig gode. Utvalget hadde fokus på personer som er sysselsatt eller nær arbeidslivet. De var opptatt av at manglende støtte til livsopphold kan være en barriere for læring hele livet. Utvalget pekte på at Lånekassen først og fremst er tilpasset ordinære førstegangsstudenter og at utdanningsstøtten dermed passer dårlig med målet om å lære hele livet.

Kompetansereformutvalget vurderte i [NOU 2025: 1 Felles ansvar, felles gevinst – Partssamarbeid for kompetanseutvikling i arbeidslivet](#) hvordan de tre partene (myndighetene, arbeidsgiver og arbeidstaker) kan legge bedre til rette for omstilling og læring i arbeidslivet. Utvalget mente at ordningene under Lånekassen fortsatt ikke er fullt ut tilpasset livslang læring og behovene for kortere, arbeidsrelaterte kurs.

Elementer i dagens ordning som kan begrense tilgangen til livslang læring kan være at det ikke gis utdanningsstøtte til utdanninger som har en varighet på under ett semester, at satsene for lån og stipend er universelle, at det er lite rom for å tilpasse støttenivået til støttemottakere med ulike faste utgifter, og at støttemottakere med inntekt over grensen for behovsprøving, i liten grad har rett til stipend.

Dagens utdanningsstøtteordning er ikke godt nok egnet for voksne i grunnskole- og videregående opplæring.

Livsoppholdsutvalget utredet i [NOU 2018: 13 Voksne i grunnskole og videregående opplæring – Finansiering av livsopphold](#) tiltak og modeller for inntektssikring, med sikte på at flere voksne skulle kunne ta nødvendig grunnskole- og videregående opplæring. Utvalget foreslo flere endringer som i hovedsak innebar en oppmyking av krav til støtte og mer attraktive ordninger for denne gruppen.

I ettertid er det gjort flere endringer i utdanningsstøtteordningen som har myket opp kravene, blant annet ved at kravet om en viss studiebelastning for å ha rett til lån og stipend er avvirket og at utdanningsstøtten i dag beregnes ut fra faktisk studiebelastning, der den tidligere ble beregnet ut fra en trinnvis studiebelastning.

Det kan muligens fortsatt være grunnlag for å stille spørsmål ved om Lånekassens ordninger er godt nok tilpasset eller egnet for voksne i grunnskole- og videregående opplæring. Låntakere som har fått utdanningsstøtte til grunnskole- eller videregående opplæring, er blant annet overrepresentert i statistikken over låntakere som misligholder sine studielån, viser en [analyse](#) fra Lånekassen.

Det kan være vanskelig for elever/studenter å orientere seg om hvilke rettigheter de har, og den økonomiske konsekvensen av valg de tar.

Utdanningsstøtteordningen består av mange ulike lån, stipend og ordninger for sletting av gjeld, med ulike vilkår knyttet til de forskjellige ytelsene. For at elever og studenter skal kunne ta velbegrunnede valg, er det en forutsetning at elevene og studentene kjenner til reglene og forstår konsekvensene av valgene de tar. Det kan stilles spørsmål ved om dagens regler er for kompliserte til at elever og studenter har mulighet til å sette seg inn i reglene og forstå hva konsekvensene av deres valg vil være.

Dagens utdanningsstøtteordning legger ikke godt nok til rette for at studenter som får barn under utdanning.

Fødselstallutvalget har i [NOU 2016: 2 Politikk for nye generasjoner – Årsaker, konsekvenser og tiltak knyttet til lave fødselstall](#) utredet årsakene til fallet i fødselstall de siste 15 årene, skissert konsekvenser av lave fødselstall for samfunnet og den enkelte, og vurdert tiltak som kan øke fødselstallene. Utvalget foreslår å øke foreldrestipendet med 25 000 kroner for studenter som får barn når de er under 30 år og innføre en ordning av sletting av gjeld, der 25 000 kroner av gjelden kan bli slettet, for den samme gruppen.

Spørsmål til diskusjon:

1. Opplevs de ovennevnte forholdene som utfordringer med dagens utdanningsstøtteordning, og hva er den eller de største utfordringene?
2. Er det andre utfordringer dere har erfart med dagens utdanningsstøtteordning?

5 Utviklingstrekk

Vi lever i en verden som er i stadig endring, og utdanningsstøtteordningen bør bestå av noen grunnprinsipper som gjør ordningen til et treffsikkert virkemiddel over tid. I den grad det lar

seg gjøre, bør sannsynlige utviklingstrekk i tiden fremover være en del av kunnskapsgrunnlaget. Nedenfor skisseres noen utviklingstrekk som kan være relevante for hvordan utdanningsstøtteordningen bør innrettes.

Endringer i studentpopulasjonen

Studentpopulasjonen har økt betydelig i omfang de siste tiårene, både i høyere utdanning og høyere yrkesfaglig utdanning. Studentmassen i høyere utdanning har økt med 50 prosent siden 2006. Særlig de siste årene har det vært en vekst i antall studenter i høyere yrkesfaglig utdanning, og studenttallet har mer enn doblet seg de siste åtte årene. Studietilbøyeligheten, eller andelen av befolkningen som tar høyere utdanning, har økt både i aldersgruppen 19-24 år og i aldersgruppen 15-29 år. Majoriteten av studentmassen ved universiteter, høyskoler og fagskoler tar gradsutdanninger, men det har vært en dreining mot at flere følger fleksible utdanningstilbud, særlig nettbaserte tilbud. Av studenter som tar hele eller deler av utdanningen i utlandet, har antallet utvekslingsstudenter økt jevnt de siste 20 årene. Antallet gradsstudenter økte mellom 2005 og 2014, men var i 2024 på samme nivå som i 2005.

I høyere utdanning har kjønnsfordelingen mellom kvinner og menn holdt seg stabil de siste 20 årene, med 60 prosent kvinner og 40 prosent menn. Kjønnsfordelingen i høyere yrkesfaglig utdanning er nesten helt jevn i 2025.

Norske studenter er blant de eldste i Europa, med en beregnet gjennomsnittsalder på 28,7 år. Men medianalderen er lavere, om lag halvparten av studentene er under 25 år. Det er en sterk sammenheng mellom foreldrenes utdanningsnivå og studietilbøyeligheten. Studenter med innvandrerbakgrunn (innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre) er overrepresentert i høyere utdanning, men utgjør likevel en liten andel av studentmassen.

Demografiske endringer

Den demografiske utviklingen vil føre til at befolkningsveksten vil skje i den eldre delen av befolkningen, og at vi får færre personer i yrkesaktiv alder per pensjonist. Dette vil påvirke hva slags kompetanse og utdanning det vil være behov for. Vi får også et fall i antall personer i aldersgrupper der det er mest vanlig å ta utdanning, noe som kan påvirke bruken av utdanningsstøtteordningen og budsjettmessige prioriteringer. Det er også forventet redusert innvandring fremover, men dette og hvem som kommer og av hvilken årsak er det stor usikkerhet om.

Økt mangel på arbeidskraft

Utdanningsnivået i befolkningen vil trolig fortsette å øke. Det er også forventet at behovet og etterspørselen etter kompetent arbeidskraft i arbeidsmarkedet vil øke, men det er variasjoner mellom sektorer og geografiske forskjeller. Allerede i dag er det mangel på arbeidskraft med fagbrev og arbeidskraft til helse- og omsorgssektoren. Særlig i distriktskommuner er mangelen innen noen områder allerede prekær. Det er framskrivninger som tilsier at disse manglene vil øke og samtidig at det kan bli overskudd av arbeidskraft med lengre utdanningsløp. Imidlertid er framskrivningene usikre og det er krevende å spå om kompetansebehovet fremover som raskt kan endre seg.

Behov for økt innsats for å inkludere personer utenfor arbeid og utdanning

Med stadig økte krav i arbeidslivet er det en fare for at flere faller fra og mister sin tilknytning til arbeidsmarkedet, eller ikke får innpass til å begynne med. Samtidig taler aldringen av befolkningen for at en bør øke sysselsettingen. Regjeringen har satt seg ambisiøse mål om å øke sysselsettingen fra 80 prosent til 83 prosent i aldersgruppen 20-64 år innen 2035. Personer uten videregående opplæring faller stadig i større grad utenfor arbeidslivet. Det kan tale for økt kvalifiserende innsats overfor grupper som står eller står i fare for å falle utenfor. Sammen med NAVs virkemidler kan også Lånekassen spille en rolle overfor denne gruppen.

Økt global usikkerhet

Vi lever i en mer usikker verden. Stor usikkerhet i internasjonal handel og geopolitikk kan gi større svingninger og omstillinger i arbeidsmarkedet. Konflikter og krigsutbrudd, klimaendringer og en generell søken etter et bedre liv kan føre til endringer i innvandringsstrømmer. Dette kan påvirke både arbeidsmarkedet, utdanningsbehovet og etterspørselen for å ta utdanning.

Spørsmål til diskusjon:

1. Tilsier de ovennevnte utviklingstrekkene endringer i ordningen for utdanningsstøtte, ev. hva slags endringer?
2. Er det andre utviklingstrekk som har betydning for hvordan utdanningsstøtten bør være framover?