

## 6 Trygghetssystemen

I detta kapitel lämnas en kartläggning av socialförsäkringssystemet, arbetslöshetsförsäkringen och det ekonomiska biståndet enligt socialtjänstlagen (socialbidrag). Även samspelet med studiemedelsystemet redovisas. Andra former av studiestöd berörs endast i det fall utredningen finner särskild anledning. Ambitionen är inte att ge en komplett presentation av alla bestämmelser som finns på områdena.

Bostadsbidragen behandlas särskilt i kapitel 7 där utredningen föreslår hur det nya studiestödssystemet bör samspela med bostadsbidraget på lång sikt.

### 6.1 Principiella utgångspunkter

Trygghetssystemen bygger på principen om anknytning till förvärvslivet. Arbetslinjen, dvs. att man kvalificerar sig till förmåner genom arbete, genomsyrar stora delar av trygghetssystemen. Principen har betydelse både för att avgöra vem som har rätt till stöd och för ersättnings storlek.

*Socialförsäkringssystemet* syftar till att ge ekonomisk trygghet vid sjukdom och handikapp, ålderdom och föräldraskap. Systemet består av försäkringar och bidrag. *Försäkringarna* skall ge skydd mot utebliven inkomst. Ersättningarna följer därför inkomstbortfallsprincipen, dvs. de står i relation till den försäkrades inkomst. Ett kännetecken är att försäkringarna till stor del finansieras av proportionella avgifter på de yrkesaktivas inkomster. Exempel på sådana försäkringar är sjukförsäkringen, ålderspensionen och delar av föräldraförsäkringen. De flesta av försäkringarna regleras i lagen (1962:381) om allmän försäkring. *Bidragen* kompenserar i regel inte för inkomstbortfall. Dessa förmåner finansieras med allmänna skattemedel. Barnbidrag och bostadsbidrag är exempel på sådana förmåner.

Det svenska socialförsäkringsskyddet är enligt socialförsäkringslagen (1999:799) uppdelad i två delar: en bosättningsbaserad och en arbetsbaserad. Det grundläggande villkoret för att omfattas av den *bosättningsbaserade* försäkringen är att personen är bosatt i Sverige. Den bosättningsbaserade delen består av bidragsliknande förmåner, t.ex. barnbidrag. För att omfattas av den *arbetsbaserade* försäkringen skall man arbeta i Sverige, antingen som anställd eller som egenföretagare. Den arbetsbaserade försäkringen består av sådana förmåner som kan sägas utgöra inkomstbortfallsförsäkringar, t.ex. sjukförsäkringen.

*Arbetslöshetsförsäkringen* är en viktig del av arbetsmarknadspolitiken. Ett grundläggande villkor för ersättning är att den arbetslöse aktivt söker nytt arbete. Ersättningen är av två slag: ersättning för inkomstbortfall respektive grundbelopp.

*Socialbidrag* utgör samhällets yttersta skyddsnät och är inte avsett att täcka långvariga ekonomiska behov. Prövningen föregås alltid av en individuell behovsbedömning. Den som inte själv kan tillgodose sina behov, eller få dem tillgodosedda på annat sätt, har rätt till stöd för sin försörjning och livsföring i övrigt. Bidraget skall tillförsäkra den enskilde en skälig levnadsnivå.

## 6.2 Kvalifikationskrav

Ett grundläggande kvalifikationsvillkor för försäkringarna är att den försäkrade har anknytning till förvärvslivet. Studerande kvalificerar sig alltså för dessa försäkringar genom förvärvsarbete precis som alla andra. De studerande som saknar sådan koppling till förvärvslivet omfattas följaktligen inte av försäkringarna. Inom arbetslöshetsförsäkringen finns emellertid ett särskilt studerandevillkor.

Kvalifikationskraven för bidragen är annorlunda. Vissa bidrag har en mer generell karaktär. Barnbidraget är ett tydligt exempel; det utgår till alla med lika belopp. Andra bidrag, som t.ex. bostadsbidraget, är behovsprövade och är beroende av mottagarens inkomst. I dessa fall har det betydelse vilka inkomster som ligger till grund för prövningen.

För studerande är det av särskild vikt hur studiemedel beaktas i trygghetssystemen. Utredningen återkommer i det följande till svårigheterna för studerande att kvalificera sig till försäkringarna.

### 6.3 Samspel med studiemedel

Samspelet mellan studiemedelssystemet och de andra trygghetssystemen består främst av två delar. För det första gäller det om stöden eller ersättningarna överhuvudtaget går att uppbära samtidigt. För det andra handlar det om stödet skall beaktas när ett annat stöd fastställs, dvs. huruvida stöden ingår i varandras inkomstunderlag.

Det finns flera regler inom systemen som rör samordningen mellan olika ersättningar. Ersättningar som skall tillgodose liknande syften kan för det mesta inte uppbäras tillsammans. Det kan även finnas andra skäl till att ersättningar inte kan uppbäras samtidigt. I *tabell 6.1* redovisas samordningen mellan studiemedlet och de andra trygghetssystemen. Sjukpenningen är inte upptagen i matrisen. Bland annat reglerna kring den s.k. sjukpenninggrundande inkomsten medför att denna ersättning är svår att placera in i matrisens mönster. Inte heller ålderspensionen låter sig inordnas. I dessa fall hänvisas i stället till respektive avsnitt där förmånerna särskilt behandlas.

Tabell 6.1. Samordningsregler

<i>Förmånstyp</i>	<i>Kan förmånen uppbåras samtidigt med studiemedel?</i>	<i>Kommentarer</i>
Rehabiliteringsersättning	Nej	Om en studerande får rehabiliteringsersättning för deltidsstudier kan studiemedel beviljas, förutsatt att ersättningarna tillsammans inte blir mer än heltid.
Sjuk- och aktivitetsersättning	Ja	
Arbetslöshetsersättning	Nej	Vissa undantag vid deltidsstudier.
Aktivitetsstöd	Nej	Om en studerande får aktivitetsstöd för deltidsstudier kan studiemedel beviljas, förutsatt att ersättningarna tillsammans inte blir mer än heltid.
Föräldrapenning	Ja	Studerande får normalt inte föräldrapenning vid heltidsstudier.
Tillfällig föräldrapenning	Ja (se dock kommentar)	Som regel kan studerande inte få tillfällig föräldrapenning.
Vårdbidrag	Ja	
Barnbidrag	Ja	
Bostadsbidrag	Ja	
Underhållsstöd	Ja	
Handikappersättning	Ja	
Socialbidrag	Ja	Studerande anses normalt få sina behov tillgodosedda genom studiemedlet.

Utredningen återkommer i den följande kartläggningen till samordningsreglerna.

Studiemedlen inkomstprövas, dvs. rätten till stöd är beroende av den studerandes inkomst. Även många av de andra stöden och ersättningar är, på olika sätt, kopplade till mottagarens inkomster. Till exempel bostadsbidragen inkomstprövas och sjukpenningen baseras på förväntad framtida inkomst. Det finns emellertid några förmåner som inte har någon koppling till inkomster, t.ex. barnbidrag. I *tabell 6.2.* redovisas vilka inkomster som beaktas inom studiemedlet och hur studiemedlet i sin tur beaktas när de olika förmånerna fastställs.

Tabell 6.2. Beräkningsunderlag

<i>Förmånstyp</i>	<i>Beaktas förmånen när studiemedlets belopp fastställs?</i>	<i>Beaktas studiemedlet när förmånens belopp fastställs?</i>
<i>Beskattade</i>		
Sjukpenning	Ja	Nej
Rehabiliteringsersättning	Ja	Nej
Sjuk- och aktivitetsersättning	Ja	Nej
Arbetslöshetsersättning	Ja	Nej
Aktivitetsstöd	Ja	Nej
Föräldrapenning	Ja	Nej
Tillfällig föräldrapenning	Ja	Nej
Vårdbidrag, beskattad del	Ja	Nej
<i>Obeskattade</i>		
Vårdbidrag, obeskattad del	Nej	Nej
Barnbidrag	Nej	Nej
Bostadsbidrag	Nej	Ja, bidragsdelen beaktas med 80 %
Underhållsstöd	Nej	Nej
Återbetalning av underhållsstöd	Nej	Ja, bidragsdelen beaktas
Handikappersättning	Nej	Nej
Socialbidrag	Nej	Ja

Av tabellen framgår att försäkringar och andra beskattade förmåner beaktas vid den inkomstprövning som görs när studiemedlet beräknas. När försäkringarna fastställs tas dock ingen hänsyn till uppbygget studiemedel. Studiemedlet utgör alltså ingen kvalifikationsgrund i försäkringssystemen. De obeskattade förmånerna påverkar inte studiemedlets storlek. Däremot ingår bidragsdelen i studiemedlet i inkomstunderlaget för bostadsbidrag och återbetalning av underhållsstöd. Utredningen återkommer längre fram till denna inkonsekvens.

I den följande kartläggningen behandlas endast de förmåner där samspelet med studiemedlet behöver förklaras eller där det finns

regler som särskilt berör studerande. Barnbidraget är ett exempel på en förmån som inte behöver behandlas särskilt.

## 6.4 Kartläggning av trygghetssystemen

### A Sjukpenning

**Utredningens bedömning:** Sjukpenningssystemet och studiemedelssystemet bör öppnas upp så att det går att förena partiell sjukskrivning med studier på deltid.

Det sjukförsäkringsskydd som finns inom studiemedelssystemet är förhållandevis generöst men täcker inte alla situationer. Det är viktigt att informationen om detta skydd är gott. Rehabiliteringsansvaret kan dock vara otydligt eftersom hanteringen delas mellan olika myndigheter.

Bestämmelserna för sjukpenninggrundande inkomst motverkar tanken om ett flexibelt användande av studiemedlen eftersom stöd måste uppbäras kontinuerligt för att ge skydd.

Sjukpenningen syftar till att ge ekonomiskt skydd när en person tvingas avstå från arbete på grund av egen sjukdom. Ersättningen bygger på inkomstbortfallsprincipen.

Det finns även regler inom studiemedelssystemet som ger möjlighet att dels behålla stödet vid sjukdom, dels få en skuldreducering. I detta avsnitt redogörs också för dessa regler.

Under de senaste åren har det skett en dramatisk ökning av ohälsotalen. Statsmakterna har formulerat ett mål för ökad hälsa i arbetslivet. Frånvaron från arbetslivet på grund av sjukskrivning skall i förhållande till 2002 halveras fram till 2008. Parallellt skall antalet nya aktivitets- och sjukersättningar minska. Hänsyn skall tas till den demografiska utvecklingen under perioden. Under 2003 har olika åtgärder för att minska ohälsan i arbetslivet genomförts eller påbörjats.

## A 1 Regler vid sjukdom

### 1.1 Sjukpenning och rehabiliteringsersättning

Grundläggande för rätten till sjukpenning är att den försäkrade lider av sjukdom och att arbetsförmågan är nedsatt med minst en fjärdedel. Sjukpenning kan betalas ut som hel, tre fjärdedels, halv eller en fjärdedels ersättning.

Till personer som deltar i arbetslivsinriktade rehabiliteringsåtgärder kan i stället rehabiliteringsersättning lämnas. Rehabiliteringen kan bl.a. bestå av yrkesutbildning eller förberedande yrkesutbildning. Utbildningen skall vara en del av en rehabiliteringsplan. Vissa restriktioner finns för utbildningar som kan finansieras med studiestöd. Rehabiliteringsersättning får endast lämnas om utbildningen omfattar högst 40 studieveckor.

Sjukpenninggrundande inkomst (SGI) används som ersättningsunderlag vid beräkning av sjukpenning och rehabiliteringspenning. Den utnyttjas även när föräldrapenning, och en del andra förmåner, skall beräknas. SGI är den årliga inkomst som en försäkrad kan antas komma att få för eget arbete. Beräkningen tar alltså sikte på framtida inkomster.

För att fastställa SGI krävs att vissa villkor är uppfyllda. Ett sådant villkor är att inkomsten måste kunna antas vara stadigvarande eller årligen återkommande. Vidare måste SGI uppgå till minst 24 procent av prisbasbeloppet (under 2004 motsvarar detta belopp 9 500 kronor).

Vid beräkning av SGI bortses från inkomster som överstiger 7,5 prisbasbelopp (294 700 kronor).

Om ett förvärvsavbrott görs under längre tid än tre månader, och inkomsten därmed upphör, medför det att även SGI upphör. Från denna huvudregel finns dock undantag som innebär att SGI kan behållas eller förklaras vilande under förvärvsavbrott, s.k. SGI-skyddad tid.

Skyddsbestämmelserna innebär att en persons SGI inte får sänkas trots att han eller hon för tillfället inte har någon inkomst av arbete. De vanligaste skyddssituationerna är studier, arbetslöshet och föräldraskap. Under den skyddade tiden får den sjukpenninggrundande inkomsten anpassas efter löneutvecklingen inom den försäkrades yrkesområde.

Det finns inget som hindrar att en person varvar olika skyddssituationer. Inte heller finns det någon tidsgräns för hur länge man



får omfattas av skyddsbestämmelserna. En förutsättning är emellertid att det inte får finnas några uppehåll mellan de olika skyddssituationerna.

### *Försäkringskydd vid studier*

Försäkringskyddet vid studier innebär, givet vissa förutsättningar, att den studerandes tidigare upparbetade SGI hålls vilande. Den vilande SGI:n aktiveras igen när studierna har slutförts eller avbrutits. Det krävs att studierna avbryts helt. Skyddet omfattar huvudsakligen studier där den studerande uppbär studiestöd. Ett liknande försäkringskydd finns inom rekryteringsbidraget till vuxenstuderande.

För att kunna omfattas av SGI-skyddet krävs att den studerande uppbär studiestöd under hela studietiden. Om den studerande endast uppbär studiestöd under vissa veckor av en termin upphör den skyddade SGI:n.

En studerande som inte uppbär studiestöd omfattas endast av skyddsbestämmelserna om studierna är att betrakta som studier inom eget yrkesområde. Denna bestämmelse har dock i praktiken fått allt mindre betydelse. Den som är ledig från sin anställning för studier inom det egna yrkesområdet har SGI-skydd under hela studietiden. Om personen inte är ledig från en anställning, utan i stället t.ex. är arbetslös eller egenföretagare, omfattas han eller hon av skyddet i högst ett år.

Det bör påminnas om att många studerande, exempelvis de som går direkt från ungdomsgymnasium till högre studier, inte förvärvat arbetat i sådan utsträckning att de har upparbetat någon sjukpenninggrundande inkomst. Därmed finns, följaktligen, inte heller någon SGI att skydda.

### *Studietids-SGI*

Om den studerande blir sjuk under studietiden betalas inte sjukpenning ut baserad på en vilande SGI. För de studerande som arbetar under studietiden fastställs emellertid en s.k. studietids-SGI, som ligger till grund för ersättning vid eventuell sjukdom under studietiden. Denna fastställs enbart på grundval av den inkomst av eget arbete som den försäkrade kan antas få under

denna tid. Sjukpenningen betalas endast ut för de dagar som den studerande skulle ha förvärvsarbetat. En studerande, med en studietids-SGI som enbart grundas på sommararbete, kan följaktligen inte få sjukpenning vid sjukdomsfall under terminstid.

Studietids-SGI utgör alltså underlag för ersättning vid eventuell sjukdom under studietiden. Om den studerande däremot avbryter sina studier aktiveras i stället, som tidigare framgått, den eventuellt vilande SGI:n.

### *SGI-utredningen – standardförsäkring för studerande*

SGI-utredningen, som lämnade sitt slutbetänkande i maj 2003, anser att SGI har spelat ut sin roll som gemensam beräkningsgrund för vitt skilda försäkringsförmåner (SOU 2003:50). I stället förordas att försäkringssystemen struktureras om. Om så sker bör det, enligt SGI-utredningen, på sikt bl.a. införas en standardförsäkring för studerande. Majoriteten av remissinsatserna är positivt inställda. Det ligger inte inom Studiesociala utredningens ram att närmare analysera detta förslag. Studiesociala utredningen återkommer i det följande till ett par frågor som har anknytning till kartläggningen av samspelet mellan studiestödssystemet och de övriga trygghetssystemen.

## **1.2 Studiemedel vid sjukdom**

Flertalet studerande saknar möjlighet att få någon ersättning från sjukförsäkringssystemet vid sjukdomsfall under studietiden. De som studerar med studiemedel omfattas därför av ett särskilt försäkringsskydd. Det innebär att en studerande kan få behålla studiemedlet under sjukdom trots att han eller hon inte studerar. Det krävs dock att den studerande är helt oförmögen att studera på grund av sjukdom. Det finns inga angivna tidsgränser för hur länge en studerande kan få behålla studiemedel under sjukdom. Vid den praktiska tillämpningen kan en studerande behålla stödet under den tid han eller hon avsett att studera. Omkring 3 000 personer utnyttjar detta skydd varje termin.

Lånedelen kan även skrivas av vid längre sjukfall. Om sjukperioden varar mer än 30 dagar kan studieskulden för tiden därefter

avskrivnas. Vårterminen 2002 var det ca 1 800 studiemedelstagare som av denna anledning fick avskrivning.

Studerande som har tagit del av nämnda försäkringsskydd under sjukdom anses inte ha bedrivit studier under den aktuella tiden. Perioden räknas således inte med i beräkningsunderlaget för den längsta tid under vilken den studerande har rätt till studiemedel. Inte heller räknas den nämnda tiden in vid prövning av studie-resultaten.

En förutsättning för att få behålla studiemedlet under sjukdom är att sjukansökan görs till försäkringskassan den första sjukdagen och att kassan godkänner sjukperioden. Bestämmelserna om denna prövning är i stort de samma som för sjukpenning. Det är emellertid Centrala studiestödsnämnden (CSN) som administrerar studiemedel även vid sjukdom.

Det krävs, som redan nämnts, hel studieoförmåga för att sjukperioden skall kunna godkännas. I de fall den studerande t.ex. blir halvt studieoförmögen kan sjukperioden därför inte godkännas.

## A 2 Samspel med studiemedel

En förutsättning för att en studerande skall kunna få sin eventuella sjukpenninggrundande inkomst vilande under studierna, är att han eller hon faktiskt uppbär studiemedel under hela studietiden. För skydd vid studier inom eget yrkesområde ställs emellertid inga sådana krav.

En person som finansierar sina studier med rehabiliteringsersättning kan inte samtidigt uppbära studiemedel. Det finns samordningsregler inom studiemedelssystemet som uttryckligen förhindrar detta. Även regelverket för rehabiliteringsersättningen innehåller begränsningar i detta avseende.

Vid beräkning av den sjukpenninggrundande inkomsten, t.ex. vid ett sjukdomsfall som inträffar efter avslutade studier, ingår upp- buret studiemedel inte i underlaget.

Vid den inkomstprövning som görs inom studiemedlet gäller det omvända. Sjukpenning är en beskattad förmån och en sådan inkomst som beaktas vid beräkning av den studerandes sido- inkomster.

Det är försäkringskassan som bedömer eventuell studieoförmåga i de fall den studerande har möjlighet att behålla studiestödet vid

sjukdom. Detta förhållande kan också ses som en form av samspel mellan de två systemen.

### A 3 Konsekvenser för studerande

Flera regler inom sjukpenningen och studiemedlet rör kombinationen studier och sjukdom. Problematiska situationer kan uppstå för studerande som blir sjuka. Även sjukskrivna personer som vill börja studera kan möta hinder.

Drygt en fjärdedel av de studerande har tvingats avstå från studier på grund av sjukdom vid något tillfälle under år 2002. Det visar svaren på utredningens enkät till studerande. Det rör sig i allmänhet om ganska korta sjukperioder. Närmare tre fjärdedelar av de studerande som varit sjuka anmäler inte sin sjukdom till försäkringskassan.

När det gäller sjukförsäkringsskyddet i studiemedlet har studerandeorganisationerna invändningar mot att avskrivning av studielånet sker först efter 30 sjukdagar.

Många studerande är inte berättigade till sjukpenning när studierna avslutas eller avbryts. Det rör sig om studerande som inte har hunnit upparbetat någon sjukpenninggrundande inkomst innan studierna.

Som redan nämnts är det i princip endast personer som studerar med studiestöd som omfattas av SGI-skyddet. Väljer den studerande att endast uppbära studiemedel vissa veckor under terminen avbryts skyddet.

Rätten till ersättning vid sjukdom skiljer sig beroende på om det rör sig om ett studieavbrott eller ett studieuppehåll. Det finns möjlighet att behålla studiemedlet under sjukdom. Den som däremot avbryter sina studier slutar som regel också att uppbära studiestöd och återtar det försäkringsskydd som gällde före studierna. För personer som haft sin SGI vilande innebär det att den före studierna gällande SGI:n åter blir aktiv. I praktiken kan det alltså vara ekonomiskt fördelaktigt för den som har en vilande SGI att helt avbryta studierna i samband med sjukdom.

Ett ofta uppmärksammat förhållande är att det inte är möjligt att kombinera deltidstudier med sjukskrivning på deltid. Studerandeorganisationer, studenthälsor och enskilda studerande har framfört till utredningen att detta är ett stort bekymmer. Även så gott som

samtliga försäkringskassor bekräftar denna bild i sina svar på utredningens enkät.

Det krävs hel studieoförmåga för att sjukförsäkringsskyddet inom studiemedlet skall träda in. Motsvarande regler gäller för vuxenstuderande med rekryteringsbidrag. För att få sjukpenning krävs i regel att studierna avbryts helt. Reglerna inom de två systemen är alltså konstruerade för personer som antingen är sjuka eller studerar. Kombinationer är inte möjliga. Det är i första hand två grupper som hamnar mellan systemen. Den första gruppen är personer som t.ex. studerar på heltid, men blir halvt sjukskrivna och vill studera på halvtid. Den andra gruppen är personer som är sjukskrivna men vill förena en fortsatt sjukskrivning med deltidstudier.

Den tidigare nämnda SGI-utredningen menar att problemen för den första gruppen närmast hänger samman med utformningen av reglerna för rätt till studiestöd vid sjukdom och bör kunna lösas inom detta system. Problemen för den andra gruppen kan enligt SGI-utredningen lösas genom ändringar inom sjukpenningssystemet.

#### A 4 Slutsatser

##### *Kombination av deltidstudier och sjukskrivning på deltid*

I dag är det inte möjligt att kombinera deltidstudier och sjukskrivning på deltid. SGI-utredningen har pekat på olika förändringar för att komma till rätta med nuvarande problem inom såväl sjukpenningen som studiemedlet.

En av de åtgärder som har vidtagits för att öka hälsan i arbetslivet är att sjukskrivning på deltid numera skall vara förstahandsalternativet. Studiesociala utredningen menar att det är angeläget att systemen öppnas upp så att det går att förena partiell sjukskrivning med studier på deltid. Flera försäkringskassor framhåller i sina svar på utredningens enkät att studier kan underlätta rehabiliteringsarbetet för personer som är sjukskrivna. Möjligheten att kombinera partiella studier med sjukskrivning på deltid kan vara en förutsättning för att personer som är heltidssjukskrivna skall kunna – och våga – ta steget ut i studier. Detta bör enligt utredningens mening ses som ett viktigt led i målet att minska ohälsan i samhället. Utredningen har erfart att frågan om möjligheterna att kombi-

nera partiell sjukskrivning med deltidstudier för närvarande bereds inom Regeringskansliet.

#### *Sjukpenninggrundande inkomst och krav på uppbyggnad av studiemedel*

Studiemedlet beräknas per vecka och reglerna uppmuntrar till ett flexibelt användande av systemet dels för att begränsa skuldsättningen, dels för att sträcka ut den längsta tiden med studiemedel. Bestämmelserna om SGI kan emellertid komma att motverka detta. En studerande förlorar i regel sin skyddade SGI från och med första dagen som studiemedel inte uppbyggs. Detta kan få negativa konsekvenser för studerande som väljer att spara sina veckor inom studiemedlet. Enligt utredningens mening överensstämmer detta inte med tanken om ett flexibelt användande av studiemedel.

De studerande som överhuvudtaget inte uppbygger studiemedel omfattas för det mesta inte alls av nämnda skyddsbestämmelser. De har således ingen uppbyggd SGI att falla tillbaka på om de skulle tvingas avbryta studierna på grund av sjukdom. Detsamma gäller när studierna avslutas.

#### *Sjukförsäkringsskyddet inom studiemedlet*

Det sjukförsäkringssystem som finns inom studiemedelsystemet utnyttjas relativt sparsamt. Ett skäl kan vara att avskrivning av lånen sker efter 30 sjukdagar. Ett annat skäl kan vara att systemet är okänt för studerande. Svaren på utredningens studerandenkät visar att det är relativt ovanligt att studerande som är sjuka faktiskt sjukanmäler sig. Det är enligt utredningens mening angeläget att informationen om sjukförsäkringsskyddet är god.

Det nämnda sjukförsäkringsskyddet bör ses som förhållandevis generöst. Skyddet innebär att standarden kan upprätthållas vid sjukdom. Svårigheter kan dock uppstå vid längre sjukdomsfall som t.ex. varar över sommaruppehållet. I vissa fall kan studerande, som inte kvalificerat sig för SGI, stå utan skydd. Utredningen anser att det är rimligt att ett visst antal sjukdagar krävs innan lånen kan skrivas av.

Det bör påpekas att sjukförsäkringsskyddet inom studiemedelsystemet medför att rehabiliteringsansvaret kan vara otydligt eftersom hanteringen delas mellan CSN och försäkringskassan. Admi-

nistrationen sköts till stora delar av en myndighet som saknar verktyg inom sjukförsäkringsområdet. Utredningen anser att detta försvårar möjligheterna till rehabilitering för de studerande som blir sjuka.

## B Föräldrapenning

**Utredningens bedömning:** Ett effektivt sätt att gynna ökat barnafödande för personer som är i studier vore att förbättra nivåerna i föräldrapenningen för studerande. En möjlighet är att ersättningsnivåerna överensstämmer med totalbeloppet i studiemedlet.

Bestämmelserna för sjukpenninggrundande inkomst motverkar tanken om ett flexibelt användande av studiemedlen eftersom stöd måste uppbäras kontinuerligt för att ge skydd.

Föräldrapenningen syftar till att ge båda föräldrarna möjlighet att förena förvärvsarbete eller studier med föräldraskap. Att öka fäders uttag av föräldrapenning är också ett uttalat mål. Det är även viktigt att skillnaderna i de ekonomiska villkoren mellan familjer med och utan barn skall minska inom ramen för den generella välfärden.

Ersättningen bygger på inkomstbortfallsprincipen. Även ett grundskydd finns. År 2002 förlängdes föräldrapenningen med ytterligare 30 dagar där ersättningen motsvarar föräldrarnas sjukpenning. Samtidigt reserverades sammanlagt 60 dagar för vardera föräldern. Även en femte förmånsnivå har införts och den lägsta ersättningsnivån har successivt höjts för de föräldrar som har låg inkomst eller inte uppfyller kvalifikationsvillkoret.

### B 1 Regler för föräldrapenning

Föräldrapenning ges med anledning av ett barns födelse eller adoption under sammanlagt högst 480 dagar. För barn födda före den 1 januari 2002 gäller dock i viss mån andra regler. Om föräldrarna har gemensam vårdnad har var och en rätt till hälften av det totala antalet dagar. Det är möjligt att avstå dagar till den andra föräldern med undantag av 60 dagar.

Dagar med ersättning får tas ut tills barnet har fyllt åtta år eller till den senare tidpunkt då barnet har avslutat det första skolåret. Föräldrapenning kan lämnas för hela dagar, men också för del av dag: tre fjärdedels-, halv-, en fjärdedels- eller en åttondels dag.

Modern får börja ta ut föräldrapenning från och med 60 dagar före barnets beräknade födelse. Båda föräldrarna har också möjlig-



het att före barnets födelse använda sig av föräldrapenning vid föräldrautbildning.

#### *Föräldrapenningens ersättningsnivåer*

Tre olika ersättningsnivåer är aktuella för föräldrapenning: sjukpenningnivå, grundnivå och lägstanivå.

För 390 av dagarna betalas föräldrapenning ut enligt *sjukpenningnivån*. Ersättningen motsvarar 80 procent av den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI), dvs. den årliga inkomst som en försäkrad kan komma att få för sitt arbete. För de första 180 dagarna finns ett särskilt kvalifikationskrav. Föräldern skall under minst 240 dagar i följd, innan barnets födelse, ha varit försäkrad med ett belopp som överstiger 60 kronor om dagen. För de resterande 210 dagarna enligt sjukpenningnivån finns inte motsvarande krav.

Om en försäkrad inte har upparbetat någon SGI, eller om den är mycket låg, betalas ersättning ut enligt *grundnivån*. Den uppgår fr.o.m. 2004 till 180 kronor per dag.

Under 90 av de 480 dagarna lämnas ersättning enligt *lågstanivån*, dvs. 60 kronor per dag. Detta belopp är lika för alla.

#### *Sjukpenninggrundande inkomst för gravida och föräldrar som vårdar barn*

För gravida kvinnor och föräldrar som vårdar barn finns ett försäkringskydd som innebär att de får behålla sin sjukpenninggrundande inkomst vid förvärvsavbrott. Skyddet innebär att en persons SGI inte sänks trots att han eller hon för tillfället inte har någon inkomst av arbete. Skyddet ligger som en integrerad del i föräldraförsäkringen. En gravid kvinna omfattas av skyddsbestämmelserna om hon gör ett förvärvsavbrott tidigast sex månader före barnets födelse eller den beräknade tidpunkten för födelsen.

Föräldrar som, helt eller delvis, är lediga för att vårda sina barn får fram till barnets ettårsdag behålla sitt SGI-skydd. När barnet har fyllt *ett år* upphör i regel detta skydd. Enligt praxis kan dock en förälder, givet vissa förutsättningar, omfattas av skyddet även efter det att barnet har fyllt ett år.

Det finns även en särskild beräkningsgrund för just föräldrapenning. Om SGI:n sänks när barnet har fyllt ett år har föräldern

rätt till lägst den SGI som gällde innan sänkningen eller den högre inkomst som löneutvecklingen inom yrket medför. Detta gäller till dess barnet har fyllt *två år*. Den särskilda beräkningsgrunden används även om en kvinna blir gravid på nytt innan barnet har uppnått en ålder av ett år och nio månader. Denna beräkningsgrund gäller för all föräldrapenning under denna tid, även sådan som avser äldre barn.

### *Föräldrapenning för studerande*

I normala fall är det inte möjligt att erhålla föräldrapenning samtidigt som man studerar på heltid. Däremot går det att kombinera föräldrapenning med deltidsstudier.

Ersättningsnivåerna inom föräldrapenningen är beroende av om den studerande har kvalificerat sig för SGI.

Den som är föräldraledig under studietiden har rätt till föräldrapenning enligt s.k. *vilande SGI*. Det innebär att beräkningen görs på inkomster som den studerande har haft innan studierna påbörjades. För att SGI:n skall hållas vilande krävs i princip att studiestöd uppbärs under studietiden.

För studerande som även arbetar under studietiden fastställs en *studietids-SGI* som i vissa fall kan ligga till grund för ersättningen. Det är dock en förhållandevis ovanlig situation.

Många studerande har emellertid inte förvärvat arbetat i sådan omfattning att de har upparbetat någon sjukpenninggrundande inkomst. Dessa studerande får ersättning enligt *grundnivån*, vilket innebär 180 kronor om dagen.

Det förs ingen statistik över hur många som kombinerar deltidsstudier med föräldrapenning. Inte heller finns uppgifter om hur många som uppbär föräldrapenning i nära anslutning till avslutade eller avbrutna studier. Utredningens studerandeenkät visar dock att bland de som studerade någon gång under 2002, och som hade barn i åldrarna 0–9 år, tog 34 procent ut föräldrapenningdagar.

## **B 2 Samspel med studiemedel**

För att en studerande som upparbetat en sjukpenninggrundande inkomst skall kunna få denna vilande under studierna, krävs i princip att han eller hon uppbär studiemedel under hela studietiden.

Vid beräkningen av sjukpenningnivån i föräldrapenningen beaktas inte studiemedel. Anledningen är att beräkningen tar sikte på förväntade inkomster av eget arbete. Övriga ersättningsnivåer i föräldrapenningen saknar också koppling till studiemedlet.

Föräldrapenning är skattepliktig inkomst. Därför räknas ersättningen in i den inkomstprövning som görs när studiemedlet fastställs.

### **B 3   Konsekvenser för studerande**

Inom föräldrapenningen är det främst kvalifikationsreglerna och kravet på att man uppbär studiemedel i vissa situationer som får särskilda konsekvenser för studerande.

Flera studerandeorganisationer ifrågasätter om det är rimligt att studerande i många fall är hänvisade till ersättningen enligt grundnivån. Kraven för inkomstbaserad föräldrapenning är högre ställda än exempelvis inkomstbaserad sjukpenning eftersom det finns en särskild kvalifikationstid om 240 dagar. Denna regel, som syftar till att den försäkrade skall vara väl etablerad i arbetslivet, exkluderar många som studerar. I avsnitt 4.2 redovisas ekonomin för studerande utifrån olika typfall. Studerande som får barn under studietiden har det sämsta ekonomiska utfallet.

Personer som studerar utan studiemedel hamnar i de allra flesta fall utanför de skyddsbestämmelser som gäller för en eventuell upparbetad sjukpenninggrundande inkomst, dvs. deras vilande SGI bryts. Det innebär att den studerande, om han eller hon blir förälder under studietiden, hänvisas till föräldrapenningens grundnivå.

Även för de som studerar med studiemedel kan skyddsbestämmelserna leda till att föräldrapenningen utges enligt grundnivån. Det handlar om de som inte tar studiemedel under hela studietiden. Det studerande förlorar i regel sitt skydd från och med första dagen utan studiemedel. Det innebär att skyddet avbryts för studerande som exempelvis väljer att endast uppbära studiemedel vissa veckor under terminen.

## B 4 Slutsatser

### *Unga studerande är ofta hänvisade till grundnivån*

Föräldrapenningen syftar bl.a. till att göra det möjligt för föräldrar att förena studier med föräldraskap. Frågan är dock om så alltid är fallet. På grund av kvalifikationsvillkoren hänvisas många studerande till grundnivån. Studerande som väljer att bilda familj under studietiden kan alltså hamna i en besvärlig ekonomisk situation.

Grundnivån har emellertid successivt höjts under de senaste åren. Syftet har varit att förbättra för de föräldrar, exempelvis studerande, som saknar inkomst, har låg inkomst eller inte uppfyller kvalifikationsvillkoret inom föräldrapenningen. Trots höjningarna rör det sig emellertid om förhållandevis låga belopp för de studerande som hänvisas till grundnivån.

Ett samhällsmål är att fler skall studera. Samtidigt finns en strävan att öka barnafödandet. Få skaffar emellertid barn under studietiden. Ett effektivt sätt att gynna ökat barnafödandet bland personer som är i studier vore enligt utredningens mening att förbättra nivåerna i föräldrapenningen för studerande.

Utredningen anser att en möjlighet är att ersättningsnivåerna överensstämmer med totalbeloppet i studiemedlet. En sådan lösning ställer givetvis krav på en rad avgränsningar. Det måste t.ex. ställas krav på att studier har bedrivits under en viss tid innan ersättning enligt den nya nivån skulle kunna bli aktuell. Det har inte varit utredningens uppgift att presentera förslag i dessa delar. Således behövs ytterligare avvägningar och analyser göras.

### *Sjukpenninggrundande inkomst och krav på uppburet studiemedel*

Studiemedlet beräknas per vecka och uppmuntrar ett flexibelt användande av systemet. Skyddsbestämmelserna för sjukpenninggrundande inkomst kan emellertid komma att motverka detta. En studerande förlorar i regel sin skyddade SGI från och med första dagen som studiemedel inte uppbärs. Om personen blir förälder i anslutning till studierna hänvisas han eller hon till föräldrapenningens grundnivå. Det är således avgörande på vilket sätt den studerande väljer att spara sina veckor inom studiemedlet. Enligt utredningens mening överensstämmer detta inte med tanken om ett flexibelt användande av studiemedel.

De studerande som överhuvudtaget inte uppbär studiemedel hamnar för det mesta utanför nämnda skyddsbestämmelser. De kan därmed endast få föräldrapenning enligt grundnivån.

## C Tillfällig föräldrapenning

**Utredningens bedömning:** I praktiken har studerande inte samma möjligheter som förvärvsarbetande att låta någon annan överta rätten till ersättning vid tillfällig vård av barn. Regelverken försvårar i detta avseende för studerande att kombinera föräldraskap med studier.

Vid studiemedelsprövningen är det angeläget att hänsyn tas till om en pappa använt sig av möjligheten att behålla studiemedel vid barns födelse.

Det bör övervägas om studielånen, såsom vid egen sjukdom, skall kunna skrivas av vid tillfällig vård av barn.

Den tillfälliga föräldrapenningen skall ge föräldrar ekonomiskt stöd t.ex. när barn blir sjuka och föräldern behöver avstå från sitt förvärvsarbete. Föräldraförsäkringen, till vilken bl.a. den tillfälliga föräldrapenningen hör, syftar till att ge båda föräldrarna möjlighet att förena förvärvsarbete eller studier med föräldraskap.

Det finns även regler inom studiemedelssystemet som ger den studerande möjlighet att behålla stödet vid tillfällig vård av barn. I detta avsnitt redogörs för dessa regler.

### C 1 Regler för tillfällig vård av barn

#### 1.1 Tillfällig föräldrapenning

En förälder som behöver avstå från förvärvsarbete för att vårda barn till följd av sjukdom hos barnet eller barnets ordinarie vårdare är berättigad till tillfällig föräldrapenning. Detta gäller om barnet är under tolv år. I vissa fall kan ersättningen betalas ut för barn upp till 16 år. Ersättningen är 80 procent av den sjukpenninggrundande inkomsten. Tillfällig föräldrapenning kan lämnas för hela dagar, men också för del av dag: trefjärdedels, halv, en fjärdedels eller en åttondels dag. Ersättningen beror på den faktiska tid som föräldern behöver avstå från sitt arbete.

Den tillfälliga föräldrapenningen kan tas ut under 60 dagar per barn och år. När de dagarna är uttagna kan ersättning lämnas under ytterligare 60 dagar per barn och år. Dessa ytterligare 60 dagar får dock inte tas ut vid den ordinarie vårdarens sjukdom.

Rätten till tillfällig föräldrapenning kan i vissa situationer överlåtas till en annan person, som i stället för föräldern stannar hemma från sitt arbete för att vårda barnet.

Fadern har rätt till tio dagars ersättning i samband med barns födelse. I vissa fall kan dessa s.k. pappadagar betalas ut till en annan person än pappan.

### *Studierande har i regel inte rätt till tillfällig föräldrapenning*

En förälder som studerar behöver i regel inte avstå från förvärvsarbete och kan därför inte få tillfällig föräldrapenning. Särskilda regler gäller för de som studerar med full lön.

För studerande som samtidigt arbetar under studietiden fastställs en s.k. studietids-SGI, som baseras på arbetet. Denna gäller även vid tillfällig vård av barn. För den tillfälliga föräldrapenningen gäller att ersättningen alltid beräknas på grundval av studietids-SGI under studietid, även under sommarferier. Den SGI som den studerande eventuellt har upparbetat innan studierna, och som hålls vilande under studietiden, kan aktiveras igen men först när studierna har slutförts eller avbrutits.

## **1.2 Studiemedel vid tillfällig vård av barn**

En studerande har rätt att, under vissa förutsättningar, behålla studiemedlen vid tillfällig vård av barn. Reglerna harmonierar med de bestämmelser som gäller för den tillfälliga föräldrapenningen.

Rätten att behålla studiemedlen gäller under högst 18 veckor per år och barn. Motsvarande rätt finns även om barnets ordinarie vårdare är sjuk, men rätten gäller i dessa fall under högst nio veckor per år.

Den period, som en studerande tillfälligt har vårdat barn, räknas inte in i beräkningsunderlaget av den längsta tid som en studerande har rätt till studiemedel. Vid prövningen av studieresultaten tas hänsyn till att den studerande tillfälligt vårdat barn.

Vid egen sjukdom längre än 30 dagar skrivs lånedelen i studiemedlen av. Några liknande regler för vård av sjukt barn finns inte.

En förälder får överlåta rätten att behålla studiemedel vid tillfällig vård av barn till en annan person som i stället för föräldern avstår från att studera.

Fadern har, analogt med de s.k. pappadagarna i föräldraförsäkringen, rätt att behålla studiemedlen vid barnets födelse. Han har rätt att behålla stödet i en vecka. Denna vecka räknas dock inte bort från det totala antalet veckor med studiemedel.

Under läsåret 2002/03 var det drygt 60 personer som med bibehållet studiemedel tillfälligt vårdade barn. Det låga utnyttjandet kan bl.a. förklaras av att det för många studerande som vårdar sjukt barn under ett par dagar inte har någon egentlig betydelse att anmälan görs.

## **C 2 Samspel med studiemedel**

Rätten till den tillfälliga föräldrapenningen utgår från att man behöver avstå från förvärvsarbete. Normalt sett lämnas därför inte tillfällig föräldrapenning till studerande. I vissa fall kan studerande dock komma att beröras av inkomstprövningen i studiemedlet eftersom denna beräknas på kalenderhalvår. Den tillfälliga föräldrapenningen är en beskattad inkomst och beaktas därför vid inkomstprövningen.

Det finns regler inom studiemedlet som anknyter till bestämmelserna för tillfällig föräldrapenning, vilket kan ses som ett slags samspel mellan de två förmånerna. Det handlar om möjligheten att behålla studiemedlet vid tillfällig vård av barn. I övrigt saknas koppling mellan systemen.

## **C 3 Konsekvenser för studerande**

Studerande har endast i undantagsfall rätt till tillfällig föräldrapenning. En konsekvens av denna ordning är att studerande, till skillnad från förvärvsarbetande, saknar möjlighet att överlåta åt någon annan att mot ersättning stanna hemma från arbetet för att vårda barnet. Många studerandeorganisationer och enskilda studerande framhåller att detta kan vara kännbart för studerande vars barn blir sjuka precis vid ett tentamenstillfälle eller då det ingår obligatoriska moment i undervisningen. De menar att situationen för dessa studerande skulle underlättas om det var möjligt för någon annan att, utan alltför stor inkomstförlust, ta hand om det sjuka barnet.



Inom studiemedelssystemet finns det emellertid en möjlighet för studerande att överlåta rätten till studiemedel till någon annan. Även denna person måste dock studera med studiemedel.

Till utredningen har framkommit invändningar som rör de s.k. pappadagarna i studiemedlet. Kritiken handlar om att Centrala studiestödsnämnden (CSN) inte skulle ta hänsyn till dessa dagar vid prövningen av studieresultaten. I utredningens kontakter med CSN framhåller myndigheten att detta görs och i praktiken inte torde vara något problem.

Några möjligheter att, som vid egen sjukdom, få studielånet avskrivet finns inte när det gäller den tid då man tillfälligt har vårdat barn. Detta har kritiserats av flera studerandeorganisationer.

#### **C 4 Slutsatser**

##### *Rätt att överlåta ersättning vid tillfällig vård av barn*

Det faktum att man inom studiemedlet, vid tillfällig vård av barn, har regler som anknyter till bestämmelserna om tillfällig föräldrapenning, innebär att studerande i vissa fall kan överlåta rätten att behålla studiemedlet till någon annan försäkrad som i stället för föräldern avstår från att studera. I praktiken har dock studerande inte samma möjligheter som förvärvsarbetande att låta någon annan överta rätten. Möjligheten inom studiemedlet framstår som relativt uddlös; det är inte särskilt vanligt att även den som är tänkt att vårda barnet är studerande. En studerande skulle sannolikt vara mer hjälpt om en förvärvsarbetande skulle kunna vårda barnet mot ersättning. Detta är dock inte möjligt. Det finns således inte någon reell koppling mellan de två systemen i detta avseende.

Det bör även noteras att möjligheten att behålla, eller överlåta, studiemedlet vid tillfällig vård av barn inte gäller alla studerande. Om den studerande inte uppstår studiemedel finns inga sådana möjligheter.

Utredningen menar att reglerna försvårar för studerande att kombinera föräldraskap med studier. Föräldraförsäkringen når inte sitt syfte i detta avseende.

*Studiemedel vid barns födelse*

Utredningen vill framhålla att det vid studiemedelsprövningen är angeläget att hänsyn tas till om en pappa använt sig av möjligheten att behålla studiemedel vid barns födelse.

*Möjligheter att få studielån avskrivet för vård av sjukt barn*

Det saknas möjligheter att, som vid egen sjukdom, få studielånet avskrivet när det gäller tid då man vårdat barn. Utredningen menar att förutsättningarna för studerande att tillfälligt vårda sjuka barn behöver förbättras. Därför bör det övervägas om studielånet även skall kunna skrivas av vid vård av sjukt barn.

## D Underhållsstöd

**Utredningens bedömning:** Bidragsdelen i studiemedlen ingår i dag i inkomstunderlaget för återbetalning av underhållsstöd. Det finns anledning att se över reglerna i detta avseende.

Föräldrar skall svara för underhåll för sina barn efter vad som är skäligt efter barnens behov och föräldrarnas samlade förmåga. De delar på underhållet var och en efter sin förmåga. Underhållsskyldigheten gäller oavsett om föräldrarna lever tillsammans eller på skilda håll.

Barn kan få underhållsstöd från staten om en underhållsskyldig förälder inte betalar underhåll, eller om underhållet understiger det belopp som staten garanterar. Syftet med underhållsstöd är att barn som inte bor med båda sina föräldrar skall garanteras en rimlig ekonomisk standard samtidigt som systemet skall bidra till att båda föräldrarna tar sitt ekonomiska ansvar gentemot sina barn. Stödet skall motsvara hälften av barnets behov, dvs. andelen för den förälder som barnet inte bor hos. Det innebär att den förälder som barnet bor tillsammans med förväntas bidra med motsvarande belopp.

### D 1 Regler för underhållsstöd

Underhållsstöd är, enligt lagen (1996:1030) om underhållsstöd, ett statligt bidrag till barn vars föräldrar inte bor tillsammans. Stödet betalas ut till den förälder som barnet är bosatt och folkbokfört hos. När fullt underhållsstöd betalas ut skall den förälder som barnet inte bor tillsammans med återbetala statens kostnader helt eller delvis.

#### *Utbetalning*

Underhållsstödet lämnas med 1 173 kronor per barn och månad. Stödet är obeskattat.

I vissa fall kan stödet också utges i form av s.k. utfyllnadsbidrag. Den förälder som barnet inte bor hos betalar då underhållet direkt till den andre föräldern.

Föräldrarnas underhållsskyldighet upphör när barnet fyller 18 år. Om barnet går i grund- eller gymnasieskola efter den tidpunkten

fortsätter underhållsskyldigheten så länge skolgången pågår, dock längst till 21-årsdagen. Förlängt underhållsstöd kan dock som längst betalas ut till och med juni det år som barnet fyller 20 år.

När barnet har fyllt 18 år betalas underhållsstödet ut direkt till barnet.

### *Återbetalning*

Den förälder som barnet inte bor tillsammans med – dvs. den bidragsskyldige – skall helt eller delvis betala tillbaka underhållsstödet till staten. När underhållsstöd lämnas i form av utfyllnadsbidrag blir inte någon återbetalningsskyldighet aktuell.

Hur mycket som skall betalas tillbaka beror på den bidragsskyldiges inkomster och hur många barn som han eller hon har. Inkomstberäkningen tar sin utgångspunkt i beskattningens inkomstmått, dvs. från det senaste taxeringsbeslutet.

Om den bidragsskyldige inte anser sig kunna betala det beslutade återbetalningsbeloppet kan han eller hon ansöka om anstånd med betalningen. Beräkning av anstånd görs på samma sätt som kronofogdens beräkning av förbehållsbelopp vid utmätning av lön.

Om det finns synnerliga skäl, bl.a. med hänsyn till den bidragsskyldiges ekonomi, får försäkringskassan helt eller delvis efterge statens fordran.

## **D 2 Samspel med studiemedel**

Underhållsstödet lämnas oavsett vilken inkomst den förälder har som barnet bor hos. Följaktligen påverkar inte studiemedlet stödets storlek när den förälder som mottar stödet studerar.

Däremot finns det en koppling till studiemedelssystemet vid beräkning av återbetalningen. Bidragsdelen i studiemedlen räknas med i den inkomst som används för beräkning av återbetalning av underhållsstöd. Däremot beaktas inte lånedelen.

Eftersom underhållsstödet är obeskattat räknas stödet inte in i det underlag som ligger till grund för den inkomstprövning som görs när studiemedlet bestäms. Det innebär att underhållsstödet inte påverkar studiemedlets storlek.

### D 3 Konsekvenser för studerande

När det gäller underhållsstödets följder för den förälder som barnet bor hos uppstår inte några speciella frågor för studerande. Inte heller frågan om rätt till stöd då barnet på grund av studier bor på annan ort än föräldrarna berör direkt utredningens område. Föräldrar kan vara underhållsskyldiga trots att barnen har fyllt 18 år i de fall barnen går i grund- eller gymnasieskola. Denna kategori studerande tillhör emellertid inte utredningens målgrupp. Någon underhållsskyldighet för myndiga barn som bedriver andra typer av studier, t.ex. högskolestudier, föreligger inte.

Inom underhållsstödssystemet är det i stället frågor som är kopplade till återbetalningen som kan få speciella följder för studerande.

Bidragdelen i studiemedlet beaktas när återbetalningen av underhållsstöd beräknas. Två statliga utredningar har under de senaste åren behandlat denna fråga. Familjeutredningen föreslog, i sitt slutbetänkande Ur fattigdomsfällan (SOU 2001:24), att studiebidraget inte skulle påverka beräkningen av återbetalning av underhållsstöd. Utredningen anförde att inkomstprövningen så långt som möjligt borde följa beskattningens inkomstbegrepp och fann ingen anledning att frånga denna princip när det gäller det obeskattade studiebidraget. Underhållsstödsutredningen delar inte Familjeutredningens uppfattning, vilket framgår av betänkandet Ett reformerat underhållsstöd (SOU 2003:42). Det faktum att studiebidraget stärker mottagarens försörjningsförmåga medför enligt Underhållsstödsutredningen att bidraget bör beaktas när den återbetalningsgrundande inkomsten räknas fram.

Även själva principen för beräkning av den återbetalningsgrundande inkomsten kan få konsekvenser för studerande. Utgångspunkten är den senaste taxeringen. I praktiken innebär detta att de inkomster som ligger till grund för beräkningen utgörs av vad den bidragsskyldige tjänade för två år sedan. För en bidragsskyldig vars inkomster inte har förändras särskilt mycket, eller vars inkomster som på grund av studier varit låga, innebär detta inte några problem. För personer där inkomsten har minskat mera påtagligt, t.ex. för en studerande som tidigare förvärvat arbetat, kan systemet däremot medföra svårigheter. I dessa fall återspeglar inte den taxerade inkomsten den aktuella ekonomiska situationen.

Om återbetalningsbeloppet blir för högt i jämförelse med den aktuella situationen kan anstånd sökas. Anstånd kan, som tidigare

framgått, beviljas i den mån det behövs för att den bidragsskyldige skall kunna behålla vad som behövs för eget, och eventuell familjs, underhåll. Det bör påpekas att anstånd endast innebär att betalningsskyldigheten, helt eller delvis, skjuts upp. Skulden skall betalas tillbaka när betalningssvårigheterna upphört. Flera studerandeorganisationer framhåller att detta kan vålla bekymmer för studerande som efter en lång utbildning kommer in i ett yrke med låga lönenivåer.

Den nyss nämnda Underhållsstödsutredningen har övervägt möjligheten att basera återbetalningsskyldigheten på en mer aktuell inkomst än i dag. Man anser att frågan bör analyseras vidare och förordar att det fortsatta arbetet i första hand inriktas på en variant av dagens underhållsstödssystem och den modell som gäller för bostadsbidraget där aktuell inkomst uppskattas och därefter stäms av mot den taxerade inkomsten.

En synpunkt som har framförts till Studiesociala utredningen är att det lönar sig sämre för bidragsskyldiga att arbeta vid sidan av studierna eftersom återbetalningen av underhållsstödet relateras till den bidragsskyldiges inkomst. Effekten – att återbetalningsbeloppet höjs i takt med att inkomsterna ökar – blir därmed precis densamma för den som enbart förvärvsarbetar. Detta förhållande är alltså inget specifikt för just studerande som arbetar.

#### **D 4 Slutsatser**

##### *Studiebidraget och den återbetalningsgrundande inkomsten*

Återbetalningsreglerna i underhållssystemet bygger på skattelagstiftningens regler. Studiemedel i form av studiebidrag är ett av de få undantagen. Visserligen tillför studiebidraget mottagaren ekonomisk bärkraft, men som en följd av dess obeskattade karaktär skiljer sig bidraget från förvärvsinkomster. Studiebidraget kvalificerar exempelvis inte på samma sätt som förvärvsinkomster och vissa andra inkomster till olika socialförsäkringsförmåner. Utredningen anser därför att det finns anledning att se över reglerna i detta avseende.

*Återbetalning av underhållsstöd – ändrade inkomstförhållanden*

Den återbetalningsgrundande inkomsten utgår från senaste taxering, vilket innebär att inkomsten kan vara upp till två år gammal. Detta kan medföra besvär för bidragsskyldiga som studerar. I de fall studierna innebär att inkomsten har minskat påtagligt under den senaste tiden kan den bidragsskyldige få svårt att fullgöra sin återbetalning. Utredningen anser därför att det är viktigt att informationen om möjligheten att ansöka om anstånd är tydlig.

## E Vårdbidrag

**Utredningens bedömning:** Vårdbidragets syfte behöver klargöras och sambandet med studiemedelssystemet behöver ses över för att undvika negativa effekter som försvårar studier t.ex. i samband med retroaktiva utbetalningar. Det bör därför övervägas om bidraget även i fortsättningen skall räknas som inkomst vid beräkning av studiemedel.

Vårdbidraget är avsett att vara ett ekonomiskt stöd som skall kompensera föräldrar som har funktionshindrade eller sjuka barn så att de kan vårda barnet i hemmet. Föräldrarna skall kunna ge barnet den tillsyn, vård och stöd i olika former som krävs för att barnet skall kunna utvecklas på bästa sätt.

Riksdagen antog i maj 2000 en nationell handlingsplan för handikappolitiken. Ett viktigt mål för handikappolitiken är att människor med funktionshinder skall kunna leva ett självständigt och oberoende liv och inte diskrimineras.

### E 1 Regler för vårdbidrag

Reglerna för vårdbidraget innebär att en förälder kan ha rätt till vårdbidrag för barn till och med juni månad det år barnet fyller 19 år om

- barnet på grund av sjukdom eller funktionshinder behöver särskild tillsyn och vård under minst sex månader eller
- det på grund av barnets sjukdom eller funktionshinder uppkommer merkostnader.

Bestämmelserna återfinns i lag (1998:703) om handikappersättning och vårdbidrag.

Beroende på tillsyns- och vårdbehovets omfattning och merkostnadernas storlek betalas vårdbidraget ut som hel, tre fjärdedels, halv eller en fjärdedels förmån.

Vårdbidraget består av två delar. En del av vårdbidraget skall främst vara en *ersättning för* att en av föräldrarna i regel måste avstå från *förvärvsinkomst* för att ta vård om det funktionshindrade barnet. Med hänsyn härtill utgör den delen en skattepliktig inkomst för den förälder som vårdar barnet.



En annan del av vårdbidraget kan bestämmas som *ersättning för merkostnader*. Ersättningen är kopplad till en viss procent av prisbasbeloppet. Vårdbidrag kan betalas ut som enbart merkostnader eller som merkostnader utöver helt vårdbidrag. Den del av vårdbidraget som betalas ut som ersättning för merkostnader är inte skattepliktig.

Totalt uppbar ca 32 000 personer vårdbidrag i december 2002. Av dessa var drygt 2 100 studerande med studiemedel vilket är en väldigt liten andel av samtliga studerande med studiemedel. I studerandegruppen är det få som får helt vårdbidrag. I *tabell 6.3.* redovisas fördelningen av den skattepliktiga delen av vårdbidraget på de olika ersättningsnivåerna.

*Tabell 6.3.* Fördelning av vårdbidragets storlek bland studerande med studiemedel (december 2002)

<i>Andel av vårdbidrag</i>	<i>Procent</i>	<i>Antal</i>
Under 1/4	19	406
1/4 till 1/2	36	770
1/2 till 3/4	19	406
3/4 till 1/1	12	257
1/1 eller över	14	299
<i>Totalt</i>	<i>100</i>	<i>2 139</i>

*Källa:* Socialdepartementet

## **E 2 Samspel med studiemedel**

Vårdbidrag och studiemedel kan uppbäras samtidigt.

Den del av vårdbidraget som är skattepliktig påverkar studiemedlet vid inkomstberäkningen. Den högsta nivån inom vårdbidraget som lämnas till en förälder understiger visserligen det fribelopp som gäller inom studiemedelssystemet. Studiemedlet kan däremot komma att reduceras om föräldern uppbär vårdbidrag och samtidigt har inkomst från t.ex. feriearbete.

Den del av vårdbidraget som avser att täcka merkostnader ingår emellertid inte i beräkningsunderlaget för studiemedlet.

Vårdbidragets storlek berörs varken av studiemedel eller andra inkomster.

### E 3 Konsekvenser för studerande

Av de kontakter utredningen haft med enskilda personer och organisationer framgår att regelverken för vårdbidrag och studiemedel ibland upplevs som ett hinder för fortsatta studier eller i vart fall försvårar de studerandes situation.

Då studiemedel endast lämnas under studietid, förväntas den studerande försörja sig på annat sätt under ferier och andra studieuppehåll. Eftersom merparten av de föräldrar som får vårdbidrag har lägre nivåer än helt vårdbidrag kommer dock studiemedlen i de flesta fall inte att reduceras om dessa föräldrar väljer att feriearbete.

Om en studerande har mer än ett barn som är funktionshindrat, och som hon eller han har beviljats vårdbidrag för, kan reglerna för beräkning av fribeloppet inom studiemedelssystemet göra att föräldern får mindre studiemedel.

Av Riksförsäkringsverkets årsredovisning för år 2002 framgår att försäkringskassorna ibland kan ha långa handläggningstider. Därför förekommer det att vårdbidraget beviljas retroaktivt för den tid det tagit kassan att handlägga ärendet. Om handläggningstiden är lång kan det retroaktiva beloppet, som utbetalas som engångsbelopp, bli stort.

Vid studiemedelsprövningen beaktas hela det retroaktiva beloppet det år utbetalningen sker, även om beloppet avser föregående år. Det innebär att den studerandes inkomst kan bli mycket stor det året. Den studerande kan därför bli återbetalningsskyldig av studiemedel som uppburits med för högt belopp. Flera fall som utredningen har uppmärksammat på rör problem som uppstår på grund av retroaktivutbetalningar.

Om inkomsterna är så höga att rätten till studiemedel upphör får det givetvis en direkt ekonomisk betydelse för en förälder som beviljas vårdbidrag. Även indirekt kan andra regelverk beröras. En förutsättning för att kunna behålla s.k. vilande-SGI under studietiden är att den studerande faktiskt uppbur studiemedel.

Den ovan beskrivna problembilderna bekräftas i stort av försäkringskassorna i den enkät som utredningen gjort. Även Centrala studiestödsnämnden (CSN) bekräftar uppgifterna.

## E 4 Slutsatser

### *Effekter av att vårdbidraget är skattepliktigt*

Vårdbidraget är delvis en skattepliktig förmån. Motivet är att det skall kunna ersätta förvärvsarbete. Det är dock ingen förutsättning att man faktiskt avstått från förvärvsarbete för att vårdbidrag skall kunna beviljas. Inte heller studier påverkar rätten till vårdbidrag, men dagens samspel mellan vårdbidraget och studiemedlet får effekter som kan innebära att studier försvåras.

Den förälder som uppbar helt vårdbidrag för ett barn, och som inte har andra inkomster från exempelvis feriearbete, får inte någon reducering av studiemedlen. Om däremot föräldern har andra inkomster kan studiemedlen komma att reduceras helt eller delvis. Studiemedel lämnas bara för faktisk studietid och det är därför många studerande som arbetar åtminstone en del av sommarferierna.

En effekt av dessa regler blir att det totala ekonomiska utfallet för föräldrar med funktionshindrade barn kan bli olika beroende på om föräldrarna studerar eller förvärvsarbetar. Studiemedlet kan reduceras till följd av vårdbidraget. Förvärvsinkomster påverkas däremot inte.

En annan effekt rör ensamstående föräldrars ekonomiska situation. Om två föräldrar delar på vård och tillsyn av ett funktionshindrat barn kan utbetalningen av vårdbidraget i vissa fall överflyttas till den andre föräldern. Ensamstående föräldrar saknar sådan möjlighet. Många av de studerande som har hört av sig till utredningen beträffande vårdbidrag är ensamstående.

Det kan diskuteras om den skattepliktiga delen av vårdbidraget, skall beaktas vid beräkning av studiemedlen. Handikappersättning räknas t.ex. inte med. Utredningen anser det därför angeläget att klarlägga det egentliga syftet med vårdbidrag och om det finns anledning att se över det nuvarande sambandet mellan vårdbidraget och studiemedelssystemet.

### *Effekter av försäkringskassans långa handläggningstider*

Det förhållandet att försäkringskassan ibland har långa handläggningstider innebär att vårdbidraget betalas ut retroaktivt med ett större engångsbelopp. Beloppet räknas inom studiemedelssystemet

som inkomst det år det betalas ut. Utredningen anser det olyckligt att försäkringskassans långa handläggningstider tillsammans med nämnda kontantprincip kan få denna effekt.

## F Sjuk- och aktivitetsersättning

**Utredningens bedömning:** Studerande kan missgynnas vid beräkning av det inkomstunderlag som ligger till grund för sjuk- och aktivitetsersättning.

De tidigare pensionsförmånerna förtidspension och sjukbidrag har ersatts av förmånerna sjukersättning och aktivitetsersättning. Dessa utgör inte pensionsförmåner utan är i stället sjukförsäkringsförmåner. Syftet är att göra förtidspensionen till en del av sjukförsäkringen. Ett lika viktigt syfte med förändringen är att ge unga försäkrade med varaktig nedsatt arbetsförmåga ett särskilt stöd. Aktivitetsersättningen skall stimulera till aktivitet utan att den ekonomiska tryggheten påverkas.

Ersättningarna skall ge den försäkrade ett ekonomiskt skydd mot det bortfall av förvärvsinkomster som blir följden av en långvarig eller varaktig medicinskt betingad arbetsoförmåga.

Statsmakterna har formulerat ett mål för ökad hälsa i arbetslivet som tidigare nämnts i avsnitt om sjukpenning.

### F 1 Regler för sjuk- och aktivitetsersättning

#### *Sjukersättning*

Sjukersättning kan beviljas den som är mellan 30 och 64 år om arbetsförmågan bedöms varaktigt nedsatt med minst en fjärdedel. Är arbetsförmåga nedsatt under en begränsad tid – men minst ett år – kan en tidsbegränsad sjukersättning beviljas.

#### *Aktivitetsersättning*

Aktivitetsersättning kan beviljas den som är mellan 19 och 29 år. Också för denna förmån gäller att arbetsförmågan skall vara nedsatt varaktigt – minst ett år – och med minst en fjärdedel. Den som på grund av funktionshinder inte har kunnat avsluta sin utbildning på grundskole- eller gymnasienivå vid halvårsskiftet det år personen fyller 19 år, kan få aktivitetsersättning utan någon särskild prövning av arbetsförmågan. I sådana fall beviljas alltid hel aktivitetsersättning.

Aktivitetsersättningen är alltid tidsbegränsad till längst tre år i taget.

### *Gemensamma regler*

Innan sjuk- eller aktivitetsersättning beviljas skall alla möjligheter till återgång i arbete vara prövade, exempelvis olika former av rehabiliteringsåtgärder.

Sjuk- och aktivitetsersättning kan betalas ut i form av dels en inkomstrelaterad ersättning, dels en garantiersättning. Inkomstrelaterad sjuk- eller aktivitetsersättning är knuten till de arbetsinkomster som en person haft under en viss given period före försäkringsfallet. Garantiersättningen är däremot avsedd att ge ekonomiskt grundskydd oberoende av tidigare arbetsinkomster.

Den inkomstrelaterade ersättningen beräknas på basis av en antagandeinkomst. Antagandeinkomsten beräknas enligt huvudregeln som genomsnittet av de tre högsta omräknade bruttoårsinkomsterna som intjänats under en viss given tid, s.k. ramtid. Denna är mellan fem och åtta år beroende på den försäkrades ålder. För personer i åldrarna 19–29 år är antalet år med förvärvsinkomster ofta få, varför en ramtid på tre år är fördelaktigare.

Garantiersättningen är åldersrelaterad och uppgår till 2,10 prisbasbelopp för den som är under 21 år och ökar stegvis till 2,35 prisbasbelopp för den som fyllt 29 år och till 2,40 prisbasbelopp för den som är 30 år och äldre.

För den som uppbär sjuk- eller aktivitetsersättning finns enligt dagens regler möjlighet att pröva att förvärvsarbeta och ha sin förmån vilande under högst 24 kalendermånader utan att rätten till förmånen går förlorad. Någon motsvarande rätt finns inte vid studier. Frågan om att införa en möjlighet till vilande sjuk- eller aktivitetsersättning vid studier bereds inom Regeringskansliet enligt budgetpropositionen för 2004.

Den som på grund av funktionshinder inte har avslutat utbildning på grundskole- eller gymnasienivå vid halvårsskiftet då han eller hon fyller 19 år kan få aktivitetsersättning under den tid det tar att avsluta studierna. Det finns inga formella hinder för att studera med bibehållen sjukersättning.

## F 2 Samspel med studiemedel

Studiemedel kan uppbäras samtidigt som sjuk- och aktivitetsersättning. Ersättningarna räknas dock med i det underlag som används vid beräkningen av studiemedel. Det är ett resultat av att ersättningarna är beskattade.

Vid beräkning av sjuk- och aktivitetsersättningen tas ingen hänsyn till om den försäkrade har uppburit studiemedel. Tid med studiemedel kan dock beaktas vid beräkning av antagandeinkomsten inom ramtiden.

## F 3 Konsekvenser för studerande

Reglerna för beräkning av antagandeinkomst kan få betydelse för vissa studerande. Antagandeinkomsten är beroende av inkomsterna innan sjuk- eller aktivitetsersättningen beviljades. Den som har studerat och endast arbetat kortare perioder kommer att få en låg antagandeinkomst eller ingen antagandeinkomst alls. Studiemedel beaktas inte vid beräkning av antagandeinkomst.

Utredningen har uppmärksammat på ett ärende som gäller en studerande på en längre yrkesinriktad utbildning som insjuknade under studietiden men som valde att försöka slutföra sina studier. Efter studiernas avslutande medförde sjukdomen att den försäkrade, som inte kunde arbeta, beviljades sjukersättning. Om den försäkrade i stället hade avbrutit studierna och arbetat ett par år skulle antagandeinkomsten ha blivit högre.

Beräkningsreglerna gäller inte enbart för studerande, varför liknande effekter även kan uppstå för andra som har haft låga arbetsinkomster eller inga arbetsinkomster alls.

Utredningen har också uppmärksammat på att regelverket medger att personer som uppbär sjuk- eller aktivitetsersättning även kan få studiemedel under samma tid om de studerar. Denna möjlighet finns inte för dem som tar emot aktivitetsstöd eller rehabiliteringsersättning.

## F 4 Slutsatser

Utredningen anser att principerna för antagandeinkomstens beräkning kan få diskutabla effekter i det enskilda fallet. Reglerna gäller för alla försäkrade oberoende av om de studerar eller inte och det

kan därför vara svårt att hitta en lösning som tar hänsyn till individuella förhållandena utan att hela grunden för beräkning av antagandeinkomst behöver ses över.

Utredningen välkomnar ett förslag angående vilande sjuk- och aktivitetsersättning vid studier.



## G Ålderspension

**Utredningens bedömning:** Studiestödsreformen innebar en förbättring genom att studier finansierade med studiemedel blev pensionsgrundande. Konstruktionen har emellertid vissa svagheter bl.a. eftersom alla studerande inte omfattas.

Det reformerade ålderspensionssystemet har till syfte att vara följ-samt mot den samhällsekonomiska och demografiska utvecklingen. Det skall omfatta såväl ett standardskydd enligt inkomstbortfalls-principen som ett grundskydd för dem som haft inga eller låga för-värvsinkomster. Den inkomstgrundade ålderspensionen utgör en från andra socialförsäkringsgrenar avskilt system som finansieras med särskilda avgifter.

### G 1 Regler för ålderspension

Personer som är födda 1954 eller senare får sin ålderspension fullt ut från det reformerade ålderspensionssystemet. Bestämmelser härom återfinns i lag (1998:674) om inkomstgrundad ålderspension och i lag (1998:702) om garantipension. Systemet består av två delar:

- inkomstgrundad pension (inkomstpension och premiepension), som är beroende av förvärvsinkomsterna och
- garantipension, som kan beviljas den som har liten eller ingen inkomstgrundad pension.

För varje år en person varit försäkrad och haft inkomst av anställning eller annat förvärvsarbete fastställs en pensionsgrundande inkomst. Även vissa s.k. fiktiva inkomster kan ge pensionsrätt. Sådana tänkta inkomster kallas pensionsgrundande belopp. Pensionsgrundande belopp kan bl.a. tillgodoräknas vid studier som finansieras med studiemedel, vid pliktjänstgöring samt vid vård av små barn i vissa fall.

Pensionsrätt fastställs årligen och utgör 18,5 procent av pensionsunderlaget. Sexton procent grundar rätt till inkomstpension och 2,5 procent fonderas i premiepensionssystemet.

*Pensionsgrundande studier*

Studiestödsreformen under 2001 innebar att pensionsrätt för studier får tillgodoräknas alla studerande som uppbär studiemedel. Detta belopp skall motsvara 138 procent av det studiebidrag som den studerande under året har uppburit. Denna lösning motsvarar det belopp som skulle ha lämnats om studiebidraget hade varit beskattningsbart. Vid beräkningen har både antagen genomsnittlig sidoinkomst för studerandekollektivet och skattereglernas påverkan beaktats.

**G 2 Samspel med studiemedel**

Pensionsrätt för studier får i det nya pensionssystemet tillgodoräknas från år 1995. Beräkningen sker automatiskt utan ansökan.

Det kan aldrig bli aktuellt att uppbära ålderspension samtidigt som studiemedel.

**G 3 Konsekvenser för studerande**

I det tidigare ålderspensionssystemet, som nu fasas ut, beräknas den blivande pensionen utifrån inkomsterna från de 15 bästa åren. Det nya pensionssystemet utgår från livsinkomsten, dvs. pensionen baseras på alla inkomster som har arbetats ihop under livet. Studietiden påverkade sällan pensionen i det äldre systemet. I det nya systemet, som tar sikte på hela livsinkomsten, blir situationen annorlunda. Med hjälp av en fiktiv inkomst kompenseras de studerande. Det pensionsgrundande beloppet för studier är emellertid lägre än motsvarande belopp vid vård av barn eller plikttjänstgöring. Ett motiv till det lägre beloppet är att studier i sig bör leda till högre inkomst och därmed högre pension. Flera studerandeorganisationer framhåller att studier emellertid inte alltid leder till högre framtida inkomster. Kritik riktas också mot att inte lånedelen i studiemedlen ligger till grund för beräkningen.

Pensionsrätt för studier med studiemedel räknas fr.o.m. 1995. Personer som är födda 1954 eller senare och som har studerat före 1995 omfattas därmed inte fullt ut.

#### **G 4 Slutsatser**

Utredningen anser att principen att studier är pensionsgrundande är god. Det fiktiva beloppet är emellertid relativt lågt.

Konstruktionen har dock vissa svagheter. De nuvarande reglerna för beräkning av pensionsgrundande belopp för studier innebär att studerande måste uppbära studiemedel. Andra studerande utan studiemedel tillgodoräknas således ingen pensionsrätt för sina studier på det sättet.

## H Socialbidrag

**Utredningens bedömning:** Vissa studerande med studiemedel kan under den samlade studietiden, inklusive studieuppehåll, få svårigheter att tillfälligtvis klara sin försörjning eftersom studiemedel endast lämnas under den tid då de faktiskt studerar. Huvudprincipen är att studerande inte har rätt till socialbidrag under studietiden. Regelverket medger dock att en person som studerar efter en individuell behovsbedömning kan beviljas socialbidrag om behovet inte kan tillgodoses på annat sätt.

Socialtjänsten spelar en viktig roll i välfärdspolitiken genom att utgöra ett komplement till de generellt riktade ekonomiska stödsystemen för människor som av olika skäl är i behov av särskilt stöd. De grundläggande målsättningarna och värderingarna för socialtjänsten är principerna om helhetssyn, frivillighet, det förebyggande perspektivet samt att den enskildes egna resurser skall tas tillvara.

Under första delen av 1990-talet ökade antalet socialbidragsberoende kraftigt. Utvecklingen har nu vänt och som ett led i det fortsatta arbetet för ökad rättvisa och välfärd har regeringen formulerat ett mål om att antalet socialbidragsberoende skall halveras mellan åren 1999 och 2004. Riksdagen har ställt sig bakom målet.

### H 1 Regler för socialbidrag

Socialtjänstlagen (2001:453) innehåller bl.a. bestämmelser om olika regler för bistånd till den enskilde. Den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt har rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Försörjningsstöd kallas ofta för socialbidrag i dagligt tal, varför utredningen också använder sig av den benämningen. Biståndet skall tillförsäkra den enskilde en skälig levnadsnivå och utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv. Prövning av rätt till ekonomiskt bistånd föregås alltid av en individuell behovsbedömning.

En förutsättning för att få socialbidrag är att den enskilde själv saknar förmåga att tillgodose det föreliggande behovet. Den

enskilde har inte rätt till bistånd om han eller hon inte efter för-  
måga försöker bidra till sin försörjning. Det innebär bl.a. att en  
arbetslös bidragssökande aktivt måste verka för att skaffa sig ett  
arbete.

Med begreppet livsföring i övrigt avses alla de olika behov som  
den enskilde kan ha för att tillförsäkras en skälig levnadsnivå som  
inte omfattas av försörjningsstödet. Det kan t.ex. vara frågan om  
bistånd till läkarvård eller tandvård, glasögon, möbler, husgeråd,  
vinterkläder, vård- och behandlingsinsatser för missbrukare, hem-  
tjänst samt särskilt boende för äldre eller funktionshindrade.

Socialbidraget utgör samhällets yttersta skyddsnät och är inte  
avsett att täcka långvariga ekonomiska behov. En konsekvens av  
denna princip är att socialbidrag normalt sett inte beviljas till stude-  
rande, som kan få sina behov tillgodosedda inom studiestöds-  
systemet. Ytterst är det dock förhållandena i den enskildes livs-  
situation som är avgörande vid prövningen av rätt till stöd.

Av Socialstyrelsens tillämpningsföreskrifter framgår att social-  
bidrag bör kunna utgå till en studerande som aktivt sökt feriearbete  
men som inte fått något eller som får vänta en tid på första löne-  
utbetalningen. Krav bör inte heller ställas på att studiestöd skall  
användas under en längre tidsperiod än den som studierna faktiskt  
avser.

### *Socialbidrag till studerande*

Utredningen har genomfört en enkät till landets kommuner med  
frågor om hur vanligt det är att studerande beviljas socialbidrag av  
socialtjänsten, till vilka grupper detta stöd beviljas och om det finns  
särskilda regler för studerande. En redovisning av resultatet av  
enkäten återfinns i *bilaga 5*.

Enkätsvaren visar att de flesta kommuner någon gång under året  
har betalat ut socialbidrag till studerande. Det är svårt att bedöma  
hur stora belopp det rör sig om då kommunerna oftast inte för sta-  
tistik över hur många av bidragstagarna som är studerande. De stu-  
derande som får socialbidrag har ofta barn. Kompletterande social-  
bidrag under terminerna är vanligare än stöd över sommarmåna-  
derna och mottagarna är i hög utsträckning studerande inom  
vuxenutbildning. Endast undantagsvis beviljas socialbidrag till hög-  
skolestuderande. Detta är också en bild som bekräftas av den stu-  
derandeenkät utredningen låtit göra.

Uppgifter från undersökningen Hushållens ekonomi (HEK) ger en uppfattning om hur vanligt det är att studerande får socialbidrag. Bland de hushåll där minst en person uppbar studiemedel under 2001 fick åtta procent socialbidrag någon gång under 2001, vilket motsvarar 20 000–30 000 hushåll. I studerandegruppen är socialbidragstagandet högst för ensamstående föräldrar. Ungefär 30 procent fick socialbidrag i minst tre månader under 2001. Det rör sig om ett par tusen personer. En närmare redovisning om socialbidrag till studerande ges i avsnitt 4.3.

## H 2 Samspel med studiemedel

Som tidigare har nämnts har personer som studerar i regel inte rätt till socialbidrag, eftersom de anses få sina behov tillgodosedda genom studiemedelsystemet. Prövningen av rätt till ekonomiskt bistånd föregås emellertid alltid av en individuell behovsbedömning, vilket i vissa fall kan innebära att en person som studerar kan ha rätt till ekonomiskt bistånd. Vid bedömningen av rätt till socialbidrag tas hänsyn till studiemedel.

Eftersom socialbidraget är skattefritt räknas detta stöd inte in i den studerandes inkomst enligt reglerna för studiemedel. Det innebär att socialbidraget inte påverkar studiemedlens storlek.

## H 3 Konsekvenser för studerande

Utredningen har uppmärksammat på olika problem som gäller socialbidrag och studerande. En del påpekar att det är otillfredsställande att studerande över huvud taget skall behöva ansöka om socialbidrag för att kunna fullfölja sina studier. Därvid hänvisas bl.a. till att ensamföräldrar som studerar inte sällan uppbar socialbidrag. Studerande har också till utredningen pekats på brister i socialtjänstens handläggning av socialbidrag till studerande. Som exempel har nämnts att behovsprövningen inte varit tillräckligt individuell.

Särskilda problem kan uppstå i en barnfamilj där den ene föräldern studerar och den andre förvärvsarbetar. I de fall den som förvärvsarbetar av olika anledningar inte längre kan bidra till familjens försörjning, kan den som studerar tvingas att göra ett avbrott i sina

studier för att i stället söka arbete i syfte att bidra till familjens försörjning.

Ungefär hälften av kommunerna uppger att de har utarbetat särskilda riktlinjer för prövning av rätt till socialbidrag för bl.a. studerande, utifrån gällande lag och Socialstyrelsens riktlinjer. I de flesta fall framgår av riktlinjerna att en studerande, skall stå till arbetsmarknadens förfogande, dvs. vara anmäld som arbetssökande på arbetsförmedlingen för att få socialbidrag under sommarferier. Vidare fordras att den studerande i god tid före sommarlovet har försökt få jobb.

Ett typiskt exempel på hur riktlinjerna kan vara utformade i en kommun är följande:

Den sökande skall stå till arbetsmarknadens förfogande och aktivt söka arbete. Rätt till bistånd inträder tidigast fr.o.m. dagen efter att vårterminen är slut. Vårterminens studielån skall täcka den del av juni månads hyra som terminen omfattar. /---/ Hänsyn bör dock tas till barnfamilj med problem med bantillsyn eller dylikt. Försörjningsstöd till högskolestuderande föreligger ej, då höstterminen vanligtvis sträcker sig över jul och nyår. Om den sökande har feriearbete och väntar lön kan ekonomiskt bidrag beviljas i avvaktan på lön och mot återbetalning.

Vissa kommuner anger i sina riktlinjer att högskolestuderande inte har rätt till socialbidrag under studietiden då studiemedel skall täcka kostnaderna. Det framgår dock inte om dessa riktlinjer tillämpas så strikt som formuleringen ger intryck av.

Flera kommuner påpekar i enkätsvaren att handläggningstiden hos Centrala studiestödsnämnden av studiemedel ibland kan vara lång. Det innebär – särskilt när det gäller förstagångsansökan – att studerande kan ha svårt att klara sin ekonomi i avvaktan på studie-stöd. I de fall bistånd har lämnats som förskott på en förmån eller ersättning kan socialnämnden återkräva detta, vilket innebär att den som i sådana fall beviljats socialbidrag kan bli återbetalningsskyldig.

En synpunkt som återkommer i flera kommunsvar gäller att en del studerande söker sommarjobb sent och därför inte hinner få något jobb. Av den anledningen ansöker de om socialbidrag under sommarferierna. Flera studerande har påpekat att även om man lyckas ordna ett arbete under ferierna uppstår ofta ett glapp mellan sista utbetalningen av vårterminens studiemedel och första löne-utbetalningen. I sådana situationer kan studerande vara hänvisade till att söka socialbidrag i avvaktan på att lönen utbetalas.

## H 4 Slutsatser

### *Studerandes ekonomiska situation under sommarferier*

Studiemedel lämnas endast under studietid. Undervisningen är dock ofta förlagd på det sättet att studerande under sommarmånaderna får ett studieuppehåll då de måste finna andra sätt att försörja sig på. Vanligtvis brukar studerande därför arbeta en del av sommarferierna.

Även om studerande hittar ett sommararbete uppstår det ofta en period mellan utbetalningen av det sista studiemedlet för terminen och den första löneutbetalningen. I en sådan situation kan en studerande efter en individuell behovsprövning beviljas socialbidrag, men beloppet kan behöva återbetalas efter det att löneutbetalningen ägt rum.

Sammanfattningsvis kan utredningen konstatera att huvudprincipen är att studerande inte har rätt till socialbidrag då de studerar, eftersom de då anses få sina behov tillgodosedda inom studiemedelsystemet. För att få socialbidrag krävs att man står till arbetsmarknadens förfogande, vilket inte är fallet under den tid man studerar. Under eventuella studieuppehåll förutsätter reglerna i studiemedelssystemet att den studerande skall försörja sig på annat sätt än med statligt finansierat studiestöd. Socialstyrelsens tillämpningsföreskrifter tar också fasta på detta förhållande. Enligt myndigheten bör det inte ställas krav på att studiestöd skall användas under längre tid än den faktiska studietiden. Vissa studerande vittnar om att de nekats hjälp och utredningens enkätundersökning visar att riktlinjerna skiljer sig åt mellan kommunerna. Utredningen menar att det är viktigt att tillämpningen inte likriktas för personer som studerar, utan att det sker en individuell behovsprövning från fall till fall. Alla studerande har inte heller tillgång till studiemedel.

### *Socialtjänstens krav att avbryta studier*

Kravet på att den som beviljas socialbidrag skall stå till arbetsmarknadens förfogande kan i vissa fall leda till att en person som studerar tvingas avbryta sina studier i de fall den andra personen i det gemensamma hushållet inte har möjlighet att försörja familjen. Det är emellertid upp till varje kommun att göra en individuell behovsbedömning vid prövning av rätt till ekonomiskt bistånd. Utredningen kan konstatera att det inte finns något som hindrar att



kommunen i sin bedömning också väger in t.ex. utbildningens betydelse för den sökandes möjligheter att bli självförsörjande på sikt.

## I Arbetslöshetsersättning m.m.

Arbetslöshetsförsäkringen utgör en central del av arbetsmarknadspolitikerna och skall genom sin utformning medverka till att förbättra arbetsmarknadens funktionssätt. Ersättningen från arbetslöshetsförsäkringen syftar till att ge ekonomisk trygghet när en person blir ofrivilligt arbetslös. Försäkringen skall göra det möjligt för den arbetslöse att under rimliga ekonomiska förhållande, för en begränsad tid, söka sig fram till en ny anställning. Huvudprincipen är att den sökande kompenseras för bortfall av inkomst från arbete som utförts under de närmaste tolv månaderna före arbetslöshetens inträde.

En annan grundläggande princip i en försäkring för omställning är att den arbetslöse hela tiden aktivt söker arbete och är beredd att anta arbete som erbjuds eller arbetsmarknadsutbildning eller praktik som arbetsförmedlingen anser lämplig. Det får alltså inte finnas några hinder för personen att ta lämpligt arbete eller delta i arbetsmarknadspolitiskt program.

### I 1 Regler för arbetslöshetsersättning

Arbetslöshetsförsäkringen består, enligt lagen (1997:238) om arbetslöshetsförsäkring, av två delar, dels ett *grundbelopp* som kan lämnas efter arbete i viss omfattning eller efter avslutade studier (motsvarar den tidigare stödformen KAS), dels en *inkomstrelaterad* del som baseras på tidigare arbetsinkomst.

Grundförsäkringen utgörs av en dagpenning i form av grundbelopp som lämnas till den som inte är medlem i eller ansluten till en arbetslöshetskassa, eller som inte varit det under minst tolv månader. Grundförsäkringen är främst till för dem som ännu inte har den anknytning till arbetsmarknaden som fordras för rätt till den frivilliga inkomstbortfallsförsäkringen, samt för dem som av olika skäl valt att inte gå med i någon arbetslöshetskassa.

Grundbeloppet uppgår till 320 kronor per dag för den som arbetat eller studerat heltid. Ersättningen enligt inkomstbortfallsförsäkringen lämnas med 80 procent av tidigare inkomst. Under de första 100 dagarna i en ersättningsperiod kan den högsta dagpenning som betalas ut uppgå till 730 kronor per dag och därefter utbetalas högst 680 kronor per dag.

Ersättning betalas ut under högst fem dagar per kalendervecka. Särskilda regler gäller beträffande karenstid.

#### *Villkor för ersättning*

För att beviljas arbetslöshetsersättning måste den sökande uppfylla antingen arbetsvillkoret eller studerandevillkoret.

- Arbetsvillkoret innebär att den sökande, under en ramtid av tolv månader omedelbart före arbetslöshetens inträde, har förvärvat arbetat under minst sex månader. Det ställs även krav på viss tid och omfattning av arbetet. Om en person, på grund av vissa hinder, inte kunnat arbeta den senaste tiden före arbetslösheten får denna tid *hoppas över* och ersättningen baseras i stället på tiden före hindret. Exempel på sådan tid är avslutad heltidsutbildning som den sökande avslutat efter 25 års ålder eller som föregåtts av sammanhängande förvärvsarbete på heltid i minst fem månader.
- Studerandevillkoret innebär att den sökande avslutat en studiemedelsberättigad utbildning på heltid som omfattar minst ett läsår och därefter stått till arbetsmarknadens förfogande via arbetsförmedlingen eller förvärvat arbetat i minst 90 kalenderdagar under en ramtid av tio månader. Den som uppfyller studerandevillkoret kan endast beviljas ersättning enligt grundförsäkringen. Ersättning enligt studerandevillkoret lämnas enbart till den som inte uppfyller arbetsvillkoret.

#### *Koppling till studier och studieuppehåll*

Arbetslöshetsersättning lämnas inte till personer som deltar i studier om det inte finns särskilda skäl. Ersättning kan dock lämnas för studier som bedrivs under deltid under förutsättning att studierna inte hindrar sökanden från att söka eller ta heltidsarbete. Dessutom skall sökanden intyga att han eller hon är beredd att avbryta studierna om dessa hindrar från att ta arbete. För att ersättning skall kunna utgå i dessa fall får studierna inte finansieras med studiestöd eftersom det förutsätts att personen i första hand är arbetssökande.

Ersättning kan även lämnas till sökande som fortsätter redan påbörjade studier på deltid med studiestöd och som före arbetslös-

hetens inträde varaktigt bedrev studier vid sidan av deltidsarbetet. Detta gäller under förutsättning att arbete söks och kan tas i minst samma omfattning som tidigare. Ersättning lämnas för det inkomstbortfall som uppstår på grund av att sökanden ofrivilligt fått lämna sitt deltidsarbete.

För både grundförsäkringen och inkomstbortfallsförsäkringen är det alltså ett villkor att sökanden är oförhindrad att arbeta och aktivt söker arbete. Arbetslöshetsersättning träder således inte in enbart på grund av att studier inte bedrivs under sommaren eller att studiestöd inte lämnas under ferierna. Det finns särskilda regler för arbetslöshetsersättning under uppehåll i studierna. Den beviljade ersättningsperioden kan vara *vilande* upp till tolv månader. Det innebär att arbetssökande, som beviljats arbetslöshetsersättning och under omställningen till nytt arbete väljer att studera, som regel kan återvända till den tidigare beviljade ersättningsperioden inom tolv månader.

I tillgänglig statistik saknas uppgifter om hur många av ersättningsstagarna som studerar och samtidigt uppbär arbetslöshetsersättning eller som får ersättning under ferier.

Utredningen har genomfört en enkät till samtliga arbetslöshetskassor i syfte att få ta del av vilka eventuella problem som kan finnas vid handläggningen av ärenden som avser studerande. En redovisning av denna enkät återfinns i *bilaga 6*.

## I 2 Regler för aktivitetsstöd

Deltagare i arbetsmarknadspolitiska program har rätt till aktivitetsstöd. Den som är berättigad till arbetslöshetsersättning, eller är utförsäkrad, får ett belopp som motsvarar den ersättning som skulle ha lämnats vid arbetslöshet. Reglerna härom återfinns bl.a. i lag (2000:625) om arbetsmarknadspolitiska program. De syftar till att stärka den enskildes möjligheter att få eller behålla ett arbete. Programmen kan bestå av arbetsmarknadsutbildning. På gymnasienivå får utbildning inom det reguljära utbildningsväsendet utnyttjas som arbetsmarknadsutbildning för vissa invandrare som varit arbetssökande under lång tid eller arbetslösa som har ett arbetshandikapp. På högskolenivå eller motsvarande nivå får utbildning inom det reguljära utbildningsväsendet, som omfattar högst 40 veckor och inte är en del av en längre eftergymnasial utbildning, utnyttjas som arbetsmarknadsutbildning. Särskilda samordnings-

regler finns för att andra förmåner inte skall lämnas för samma tid som aktivitetsstödet.

### I 3 Samspel med studiemedel

I normala fall kan inte arbetslöshetsersättning lämnas till personer som finansierar sina studier med studiemedel. Däremot är det möjligt för en person som t.ex. studerar på deltid med studiemedel att uppbära aktivitetsstöd så länge ersättningarna inte beviljas för samma tid.

Arbetslöshetsersättning och aktivitetsstöd är skattepliktiga förmåner som beaktas vid beräkning av studiemedel.

Vid beräkning av arbetslöshetsersättning eller aktivitetsstöd tas däremot ingen hänsyn till om personen har uppburit studiemedel.

### I 4 Konsekvenser för studerande

De som befinner sig i en pågående studiesituation har små möjligheter att bli berättigade till arbetslöshetsersättning under den samlade studietiden. Arbetslöshetskassorna framhåller i svaren på enkäten att studerande egentligen inte är i en omställningssituation och att arbetslöshetsförsäkringen därmed inte är konstruerad för att hantera studerandes situation.

#### *Kravet att studierna skall anses vara avslutade*

Frågan om när studierna skall anses vara avslutade är viktig för bedömning av rätten till arbetslöshetsersättning, både när det gäller att avgöra om arbetsvillkoret och om studerandevillkoret är uppfyllt.

Kvalifikationstiden för att bedöma om *arbetsvillkoret* är uppfyllt räknas på en ramtid av tolv månader före det arbetslöshetens inträdande. För en studerande, som arbetat före det att studierna påbörjades och då uppfyllde arbetsvillkoret, räknas studierna som s.k. överhoppningsbar tid. Det innebär i praktiken att arbetslöshetskassan bortser från studietiden när den bedömer rätten till arbetslöshetsersättning i de fall en studerande blir arbetslös direkt efter det att studierna har avslutats.

Det kan vara svårt att avgöra när utbildningen är avslutad och i många fall blir det därför den studerandes redovisning av sin avsikt som blir avgörande. Problem kan t.ex. uppstå när det finns restentor kvar.

Också när det gäller att bedöma *studerandevillkoret* finns krav på att den arbetslöse skall ha fullföljt sin utbildning. Det enda kravet på studierna är att de skall ha bedrivits på heltid under minst ett år. Det innebär att lika regler gäller oavsett om den studerande har läst enstaka kurser på t.ex. 40 poäng eller en längre yrkesutbildning på 220 poäng. Om ett längre utbildningsprogram avbryts redan efter 80 poäng kan denna utbildning troligen inte tillgodoräknas vid bedömningen av om studerandevillkoret är uppfyllt.

#### *Ersättning vid ferier*

Arbetslöshetsersättning kan lämnas under ferier som överstiger 45 kalenderdagar. Det har i enkätsvaren från arbetslöshetskassorna framkommit synpunkter på att denna regel kan upplevas som orättvis för den som har kortare studieuppehåll.

Utredningen har även blivit uppmärksam på att det kan ses som orättvist att den som har lyckats arbeta hela sommaren och som därför inte har fått någon arbetslöshetsersättning kan mista rätten till ersättning under nästa års sommarferie. Om den studerande däremot uppburit arbetslöshetsersättning åtminstone några dagar under sommarlovet kvarstår rätten till arbetslöshetsersättning upp till tolv månader.

#### *Deltidsstudier och arbetslöshetsersättning*

Frågor som gäller möjlighet att studera på deltid och samtidigt uppbära arbetslöshetsersättning har uppmärksammats i olika sammanhang.

Arbetslöshetsersättning kan lämnas för studier som bedrivs på deltid under förutsättning att studierna inte hindrar sökanden från att söka eller ta arbete. Ett problem i detta sammanhang är frågan om studiernas omfattning. En arbetslöshetskassa menar att studier kan bedrivas på 50 procent av heltidsstudier för att kassan skall kunna bevilja ersättning, medan andra arbetslöshetskassor har satt gränsen vid 75–80 procent.

Det är även möjligt att fortsätta med deltidstudier under en arbetslöshet. Om den som studerar på deltid och arbetar deltid blir arbetslös (men fortsätter att studera på deltid) kan arbetslöshetsersättning beviljas för inkomstbortfallet. Det krävs emellertid att studierna finansieras med studiestöd. Kravet gäller även för studietiden innan arbetslösheten. Den som har finansierat sina studier på annat sätt har därför inte rätt till arbetslöshetsersättning i en liknande situation. Detta uppfattas som orättvist.

## **I 5 Sammanfattning**

Enligt direktiven skall utredningen endast kartlägga hur arbetslöshetsförsäkringen samspelar med studiestödssystemet.

Det kan konstateras att regelverket upplevs som svårt och komplicerat för många studerande. Utredningen har identifierat vissa problem i den praktiska tillämpningen. Ett tillämpningsproblem är frågan när studierna skall anses vara avslutade. Också frågor som gäller deltidstudier i kombination med ersättning från arbetslöshetsförsäkring medför olika tillämpningsproblem. Studerande som inte har eller kan få studiemedel saknar möjlighet att kombinera arbetslöshetsersättning med fortsatta deltidstudier.

Utredningen finner att det vore av värde om informationen om regelsystemen som gäller studerande stärktes och statistiskuppgifterna på området förbättrades.

## 7 Bostadsbidrag

**Utredningens förslag:** Bidragsdelen i studiemedlet skall inte ingå i den inkomst som utgör underlag vid beräkning av bostadsbidrag. Den föreslagna förändringen kan träda i kraft den 1 januari 2005.

**Utredningens bedömning:** Det är ytterst angeläget att de studerande får god information om principerna för den modell för inkomstprövning som tillämpas inom bostadsbidraget.

Systemet med preliminärt bidrag som i efterhand stäms av mot taxerad inkomst får klart bekymmersamma effekter för studerande med ojämna inkomster.

Åldersgränsen inom bostadsbidraget på 29 år för hushåll utan barn ligger inte i linje med principen om livslångt lärande.

Bostadsbidragen ingår i politikområdet Ekonomisk familjepolitik, vars mål är att skillnaderna i de ekonomiska villkoren mellan familjer med och utan barn skall minska inom ramen för den generella välfärden. Syftet med bostadsbidrag är även att ge ekonomiskt svaga hushåll möjlighet att hålla sig med goda och tillräckligt rymliga bostäder.

En större omläggning av bostadsbidragssystemet genomfördes den 1 juli 1996 och de nya reglerna började i huvudsak tillämpas för bidrag som avsåg tid från den 1 januari 1997 (prop. 1995/96:186).

### 7.1 Regler för bostadsbidrag

Barnfamiljer och ungdomar, utan barn, som har fyllt 18 men inte 29 år kan, enligt lagen (1993:737) om bostadsbidrag, få bostadsbidrag. Bidraget består av två delar: dels ett bidrag för bostadskostnaden, dels ett särskilt bidrag för hemmavarande barn.



*Bidraget till bostadskostnader* beror på antalet barn och hur hög bostadskostnaden är. Även bostadsytan beaktas. Detta bidrag grundas på bostadskostnaden i ett intervall mellan en nedre och en övre gräns. Eftersom hänsyn tas till antal barn gäller följaktligen andra intervall för de hushåll som saknar barn. Inom de fastställda intervallen lämnas bidrag med 75 eller 50 procent av bostadskostnaden.

*Det särskilda bidraget* är differentierat efter antal hemmavarande barn: ett barn ger 600 kronor, två barn 900 kronor, tre barn eller fler 1 200 kronor per månad.

Bostadsbidraget *inkomstprövas*, dvs. bidraget bestäms av det enskilda hushållets inkomster och andra ekonomiska resurser. Inkomstberäkningen utgår från beskattningens inkomstmått. Bidragsgrundande inkomst beräknas med utgångspunkt i överskott i inkomstslagen tjänst, näringsverksamhet och kapital. Även bidragsdelen i studiemedel, rekryteringsbidrag vid vuxenstudier och skattefria stipendier över 3 000 kronor per månad ligger till grund för inkomstprövningen. Enligt särskilda regler beaktas endast 80 procent av studiebidraget. En jämförelse kan göras med inkomstprövningen inom studiemedelssystemet, se avsnitt 5.5.3.

För gifta och sammanboende med barn inkomstprövas bostadsbidraget individuellt. Bidraget minskas om årsinkomsten överstiger 58 500 kronor för någon av makarna. För en ensamsökande med barn är motsvarande gräns 117 000 kronor. Om den bidragsgrundande inkomsten är högre reduceras bostadsbidraget med 20 procent av den överskjutande inkomsten.

För personer utan barn minskas bidraget med en tredjedel av inkomst som överstiger 41 000 kronor för ensamstående och 58 000 kronor för makar per år.

Varken bidraget till bostadskostnader, det särskilda bidraget eller inkomstgränserna är värdesäkrade, dvs. de är inte knuta till något index. Det innebär att ingen årlig uppräknings sker per automatik.

Bostadsbidraget betalas, sedan omläggningen av systemet 1997, ut löpande som ett *preliminärt bidrag* vilket baseras på en inkomst som den sökande själv uppskattar. Den sökande skall göra en uppskattning av framtida inkomster för hela det kalenderår som han eller hon söker bidrag för. Inträffar ändrade förhållanden under året är bidragstagaren skyldig att anmäla detta. Slutligt bostadsbidrag bestäms i efterhand på grundval av taxeringen för varje kalenderår. Den som haft lägre inkomster än vad som preliminärt har uppgivits får en tilläggsutbetalning med ränta. Den som har

uppgivit för låga inkomster får betala tillbaka överstigande belopp, inklusive en avgift.

I bestämmelserna om bostadstillägg till pensionärer finns kopplingar till reglerna om bostadsbidrag när det gäller beräkning av bidragsgrundande inkomst.

## 7.2 Studerande med bostadsbidrag

Utredningen uppskattar att ungefär 15 procent av de studerande får bostadsbidrag. Bland studerande som har barn är det drygt 20 procent som uppstår bostadsbidrag. För ensamstående föräldrar är andelen klart högre. Utredningens enkät till studerande ger bl.a. stöd för dessa bedömningar.

Antalet hushåll med bostadsbidrag har stadigt minskat sedan den senare delen av 1990-talet. Minskningen beror dels på den samhällsekonomiska utvecklingen, dels på det reformerade bostadsbidragssystemet. Trots ökade studerandevolymmer är det även färre studerande än tidigare som uppstår bostadsbidrag. Denna minskning är dock inte lika kraftig som för övriga hushåll.

Totalt fick 213 000 hushåll bostadsbidrag i april 2003. Ungefär en femtedel, dvs. 43 000 hushåll, kan räknas som studerandehushåll. För att klassas som studerandehushåll krävs att minst en person i hushållet uppstår studiemedel. Några andra indikatorer på studier än studiemedel finns inte i den aktuella statistiken om bostadsbidrag.

Bland studerandehushållen är det, precis som hos övriga bidragshushåll, vanligast att man är ensamstående. Nästan 84 procent, eller 36 000 studerandehåll, är ensamstående. Majoriteten – 64 procent – av de ensamstående studerande är kvinnor.

Av *tabell 7.1*. framgår att bostadsbidrag främst lämnas till barnfamiljer. Cirka 84 procent av bidragshushållen har barn.

Tabell 7.1. Hushåll med bostadsbidrag (april 2003)

Hushållstyp*	Antal
Hushåll med barn	179 400
varav studerande	17 500
Ungdomshushåll utan barn	33 800
varav studerande	25 800
<i>Totalt</i>	<i>213 200</i>
varav studerande	43 300

\* För att räknas som studerande krävs att minst en person i hushållet får studiemedel.

Källa: Riksförsäkringsverket

Tabellen visar att gruppen ungdomar utan barn domineras av studerande. I nästan 80 procent av ungdomshushållen har studiemedel utbetalats. De studerande är däremot i klar minoritet när det gäller barnfamiljer som får bostadsbidrag.

Bostadsbidragets storlek kan variera en hel del mellan de olika bidragshushållen. I tabell 7.2. redovisas bl.a. den inkomst vid vilken bostadsbidraget upphör samt högsta möjliga bidrag som kan betalas ut.

Tabell 7.2. Inkomstgräns, högsta möjliga bostadsbidrag, högsta hyresgräns och inkomstgräns där bostadsbidraget är bortreducerat, uppdelat efter hushållstyp

Hushåll	Inkomst där bostadsbidraget börjar reduceras	Maxbidrag kr/mån	Högsta hyresgräns kr/mån	Inkomst där bostadsbidraget är helt bortreducerat kr/år
<i>Ensamstående</i>				
<i>Makar/sambo båda ink. minst 58 500 kr/år</i>				
1 barn	117 000	2 500	5 300	265 000
2 barn	117 000	3 175	5 900	310 000
3 + barn	117 000	3 900	6 600	355 000
<i>Makar/sambor någon ink. under 58 500 kr/år</i>				
1 barn	58 500	2 500	5 300	203 000
2 barn	58 500	3 175	5 900	244 000
3 + barn	58 500	3 900	6 600	287 000
<i>Ungdom under 29 år utan barn</i>				
ensamstående	41 000	1 100	3 600	80 000
Makar/sambor	58 000	1 100	3 600	100 000

Av tabellen framgår att ungdomar utan barn som mest kan få 1 100 kronor per månad i bostadsbidrag. Det genomsnittliga bidragsbeloppet är dock klart lägre: 700 kronor. Genomsnittsbeloppet är det samma för studerande som för icke studerande. För barnfamiljer kan betydligt högre belopp betalas ut. Det är dock mycket få hushåll som får högsta möjliga bostadsbidrag. För maxbidrag krävs att inkomsten understiger inkomstgränserna och att bostaden är relativt dyr. Det genomsnittliga bidraget per månad uppgår till 1 600 kronor. För studerande föräldrar är beloppet något högre: 2 000 kronor.

Den avstämning av slutligt bostadsbidrag, som gällde de bidrag som preliminärt betalats ut för 2001, visar att studerande drabbas av återbetalningskrav ungefär lika ofta som andra bidragshushåll. Svaren på utredningens enkät till studerande indikerar dock att det

kan finnas studerande som avstår från att söka bostadsbidrag av rädsla för att bli återbetalningsskyldiga.

Utgifterna för bostadsbidraget uppgick 2002 till 3 717 miljoner kronor. Drygt 90 procent avsåg bidrag till barnfamiljer. Utgiften för hushåll där någon person har fått studiemedel uppgick till 576 miljoner kronor. Det är följaktligen 15 procent av de totala utgifterna för bostadsbidragen som kan hänföras till studerandehushåll. Ungefär två tredjedelar av utgifterna för studerandehushåll avsåg studerande som har barn.

### 7.3 Samspel med studiemedel

Beräkningen av den inkomst som utgör underlag för bostadsbidrag har sedan våren 2001 skett enligt särskilda regler. Då uppmärksammade riksdagen att en ändring i studiemedelssystemet i vissa fall kunde leda till att de studerande fick minskade bostadsbidrag trots att deras inkomstförhållanden inte förändrats. Studiemedelreformen innebar att andelen bidrag ökade, men att summan av lån och bidrag i princip förblev oförändrad. Genom att hela bidragsdelen av studiemedlen räknades in i den bostadsbidragsgrundande inkomsten skulle bostadsbidragen ha minskat utan att den disponibla inkomsten ökat. Vissa bidragshushåll skulle alltså i praktiken kunnat få en försämrad ekonomisk situation. För att komma till rätta med detta tog bostadsutskottet initiativ (bet. 2000/01:BoU12) till en temporär lag som reglerade hur den bidragsgrundande inkomsten skulle beräknas. Riksdagen beslutade i enlighet härmed. Innebörden av de tillfälliga regler som tillämpats sedan dess är att endast 80 procent av studiebidraget ingår i den bostadsbidragsgrundande inkomsten vid beräkningen av bostadsbidrag. Avsikten med de temporära reglerna är att det nya studiemedelssystemet inte skall leda till minskade bostadsbidrag. Riksdagens intentioner har varit att en långsiktig lösning skall finnas antingen inom ramen för bostadsbidragen eller genom förändringar i det studiesociala stödet.

Enligt direktiven skall Studiesociala utredningen lämna förslag till hur studiemedelssystemet bör samverka med bostadsbidraget på lång sikt. I avvaktan på resultat av utredningsuppdraget har bostadsutskottet nyligen lagt fram ett nytt lagförslag till riksdagen (bet. 2003/04:BoU1). Det framlagda lagförslaget är, till skillnad från vad som tidigare varit fallet, inte tidsbegränsat. Avsikten är att

eventuell väntan på arbetet med att hitta en permanent lösning inte skall göra det nödvändigt för riksdagen att åter stifta en ny tillfällig lag. Riksdagen har beslutat i enlighet med förslaget (rskr. 2003/04:72).

Riksdagens ställningstagande innebär att det inte är rimligt att hela bidragsdelen av studiemedlen räknas in i den bostadsbidragsgrundande inkomsten eftersom studerande då får minskade bostadsbidrag och därmed minskad disponibel inkomst. Utredningen uppfattar därför att det, i arbetet med att finna ett långsiktigt samspel mellan de två här aktuella systemen, inte är aktuellt att pröva alternativet att studiebidraget skall beaktas till 100 procent vid beräkning av bostadsbidraget. Effekterna av ett sådant alternativ har riksdagen vid upprepade tillfällen tagit avstånd från.

### 7.3.1 Nuvarande samspel

Det nuvarande samspelen mellan regelverken har, som tidigare framgått, sin grund i studiemedelsreformen. En schabloniserad modell för att kompensera de studerande som berörs inom ramen för bostadsbidraget utarbetades. Den innebär att endast 80 procent av bidragsdelen i studiemedlen skall ingå i den bidragsgrundande inkomsten. På så sätt undviks minskade bostadsbidrag.

Det nya rekryteringsbidraget till vuxenstuderande beaktas vid inkomstprövningen inom bostadsbidraget. Hela bidraget räknas med. Rekryteringsbidraget berörs inte av den ovan beskrivna problematiken utan uppdraget beträffande den långsiktiga lösningen tar endast sikte på studiebidraget i studiemedlen. Även om rekryteringsbidraget har likheter med studiemedlen så finns klara skillnader mellan stöden. Rekryteringsbidraget är ett utpräglat rekryteringsstöd som endast ges under en begränsad period och skall fungera som en brygga mellan arbete och studier. Som en följd av att stödet skall vara rekryterande har det gjorts mycket generöst. Stödet består således endast av bidrag och saknar lånedel. Det rör sig om jämförelsevis höga bidragsnivåer i paritet med inkomster från ett heltidsarbete. De två studiestöden skiljer sig alltså vad gäller syfte, bidragsnivå och längsta tid.

Bostadsbidraget är obeskattat. Bidraget räknas inte in i det underlag som ligger till grund för den inkomstprövning som görs när studiemedlet eller rekryteringsbidraget bestäms.

### 7.3.2 Samspel på lång sikt

Samspelet mellan studiestödet och bostadsbidraget har diskuterats under en tid. Det har inte varit riksdagens avsikt att den särskilda regeln skall permanentas i sin nuvarande form. Intentionen från riksdagen har i stället varit att finna en lösning antingen inom ramen för bostadsbidragen eller genom förändringar i det studie-sociala stödet. Utredningen har enligt direktiven i uppdrag att finna en framtida lösning i enlighet med riksdagens intentioner.

Utredningen redogör i de följande avsnitten för alternativ såväl utanför som inom bostadsbidragssystemet.

### 7.3.3 Alternativ utanför bostadsbidragssystemet – överföring av bostadsstödet för studerande till studiemedelsystemet?

#### *Tidigare förslag*

Under mitten av 1990-talet diskuterades frågan om att eventuellt inordna bostadsstödet till studerande i studiestödssystemet.

Bostadsbidragsutredningen föreslog, i sitt betänkande Bostadsbidragen – effektivare inkomstprövning – besparingar (SOU 1995:133), att bostadsbidraget till ungdomar utan barn skulle slopas. I samband ett sådant slopande kunde det finnas särskilda motiv för att studerande utan barn får ekonomiskt stöd till en del av boendekostnaden. Enligt Bostadsbidragsutredningens mening vore det en fördel, bl.a. från administrativ synpunkt, om stödet till de studerandes boendekostnader kunde samordnas med studiemedelsystemet. Man anförde även att en sådan lösning skulle innebära att den något godtyckligt valda åldersgränsen vid 29 år skulle försvinna.

Studiestödsutredningen, som hade i uppdrag att dra upp riktlinjer för en reformering av studiestödssystemet, övervägde också möjligheterna att inordna ett särskilt bostadsstöd i studiestödet. I slutbetänkandet, Sammanhållet studiestöd (SOU 1996:90), konstaterade man att det visserligen inte förelåg några oöverstigliga tekniska hinder, även om en ökad administrativ hantering var oundviklig. Det fanns emellertid, enligt utredningen, invändningar som var av mer principiell natur. Studiestödsutredningen framhöll att allt fler människor växlar mellan studier och annan verksamhet. Därför fann man det angeläget att söka generella lösningar som inte

skiljer sig åt mellan studerande och icke studerande. Studiestödsutredningen förordade att bostadsbidrag även fortsättningsvis lämnas till studerande inom ramen för bostadsbidragssystemet.

I propositionen om det nya studiestödet, prop. 1999/2000:10, fastslås att alla som omfattas av systemet i princip skall ha rätt till lika stort studiestöd under studietiden oavsett övriga omkostnader. Skillnader mellan studerande när det exempelvis gäller boendekostnader skall alltså inte tillgodoses inom studiemedelssystemet; en grundläggande princip är att sådana särskilda behov skall tillgodoses inom ramen för andra system.

### *Dagens diskussion*

I Socialdepartementets rapport *Analys av bostadsbidrag*, från den 2 april 2003, framförs att stöd inom det utbildningspolitiska området eventuellt bättre skulle kunna möta de studerande ungdomarnas behov än vad bostadsbidraget kan. När det gäller ungdomar som uppbär bostadsbidrag konstateras att det är stora skillnader mellan de som studerar och de som inte studerar; bidragshushåll där ingen studerar har enligt rapporten en klart lägre månadsinkomst och de uppbär ofta socialbidrag. Det framhålls att den reella ekonomiska situation är betydligt bättre för studerande ungdomar än för andra unga i bostadsbidragssystemet. Lånedelen i studiemedlet, och även en mindre del av bidragsdelen, undantas vid beräkningen av bostadsbidrag, vilket enligt rapporten gynnar studerandehushållen framför övriga hushåll i bostadsbidragssystemet.

Det bör emellertid beaktas att den klart övervägande delen av ungdomshållen inom bostadsbidragssystemet är studerande: i ett sådant perspektiv utgör studerande inte någon avvikande grupp i bostadsbidragssystemet. Vidare är det möjligt att inte alla som egentligen är bidragsberättigade söker bostadsbidrag. Även detta måste beaktas när de relativt stora skillnaderna mellan olika ungdomshushåll som uppbär bostadsbidrag redovisas. Dessutom bygger studiemedelssystemet i första hand på ett lån som skall återbetalas. Det nya återbetalningssystemet säkerställer också att så kommer att ske.

Studerande i bostadsbidragssystemet återfinns främst i gruppen ungdomar utan barn. I bostadsbidragskollektivet i stort är det däremot en klar övervikt för barnfamiljer. Bostadsbidraget fungerar till stor del som ett familjestöd. I exempelvis statsbudgeten ingår



bostadsbidragen i det politikområde som omfattar de ekonomiska familjestöden. Det skulle således kunna hävdas att bidragshushållen utan barn – av vilka fyra femtedelar är studerande – inte passar in i nuvarande system som främst tar sikte på barnfamiljer.

Ett överförande av bostadsstödet för unga studerande till studiemedlet är dock förknippat med tydliga svårigheter. Det finns klara skillnader mellan de två systemen. Bostadsbidraget är behovsprövat och tar hänsyn till hela hushållets ekonomi, medan studiemedlet är av mer generell karaktär och utgår endast till den studerande oavsett familjesituation. Den grundläggande principen för det nya studiestödssystemet är att, som tidigare framgått, alla i princip skall ha rätt till lika stort stöd oberoende av andra omkostnader. En annan brist med en eventuell överföring av bostadsstödet för unga studerande är att det endast är de som uppbär studiemedel som skulle kunna komma i åtnjutande av bostadsstödet. Vidare skulle frågan om samspelet mellan studiemedlet och bostadsbidraget kvarstå för de studerande som är berättigade till bostadsbidrag för barnfamiljer. Dessutom lämnas bara studiestöd under faktisk studietid. Dagens bostadsstöd kan utgå under hela året oavsett om studier bedrivs.

#### **7.3.4 Alternativ inom bostadsbidraget**

Nedan redovisas olika alternativ till hur samspelet mellan studiemedlet och bostadsbidragen kan utformas inom bostadsbidraget. Utredningen behandlar bl.a. de möjligheter till långsiktiga lösningar som bostadsutskottet har redovisat (bet. 2000/01:BoU12).

##### *Höjda inkomstgränser*

Ett alternativ är att höja de inkomstgränser från vilka bostadsbidraget reduceras. Det skulle innebära att enskilda skulle kunna tjäna mer innan bidraget börjar reduceras. Det kommer även att betyda att det krävs en högre inkomst innan bidraget är helt bortreducerat.

En sådan utformning medför dock att kompensationen inte endast träffar just de studerande med studiebidrag, utan hela bostadsbidragskollektivet skulle komma i åtnjutande av de höjda inkomstgränserna. Det skulle innebära en ökning av antalet personer som får bostadsbidrag. För att endast nå studerande krävs att

särskilda inkomstgränser införs för denna grupp. Det skulle innebära en särlösning för en viss grupp inom bostadskollektivet, vilket kan vara svårt att motivera ur rättvisesynpunkt.

#### *Höjda bostadsbidrag i takt med att studiebidragen höjs*

Ytterligare en möjlighet skulle kunna vara att bostadsbidragen höjs i takt med att studiebidragen höjs. Om inte alla bidragstagare under sådana omständigheter skall få höjt bidrag krävs att bostadsbidragen endast höjs för dem som skulle beröras av en eventuell höjning av studiebidraget.

Alternativet medför, förutom att det skulle bli en särlösning för studerande, att en kostnadsdrivande komponent införs i själva regelverket. En höjning av studiebidraget skulle per automatik ge ökade bostadsbidrag.

#### *Studiebidraget påverkar inte bostadsbidragen*

En annan möjlighet är att helt undanta bidragsdelen i studiemedlet när bostadsbidraget räknas fram.

En kortare tillbakablick visar att frågan om hur studiemedlen skall påverka bostadsbidraget har hanterats olika genom åren. Det har exempelvis inte varit något självklart val att studiebidraget skall ingå i den inkomst som ligger till grund för beräkningen av bostadsbidrag. Under en period beaktades studiebidraget inte alls. Det har emellertid även funnits en konstruktion som innebar att även lånedelen i studiemedlen delvis beaktades när bostadsbidraget skulle fastställas.

Bidragsdelen av studiemedlet kom att ingå som en del av den bidragsgrundande inkomsten fr.o.m. 1994. Varken i budgetpropositionen eller i den aktuella propositionen gavs någon motivering (prop. 1992/93:174). Frågan hade inte heller berörts av Utredningen om bostadsbidragens administration (SOU 1992:89).

Familjeutredningen föreslår, i sitt slutbetänkande Ur fattigdomsfällan (SOU 2001:24), att studiebidraget inte skall påverka bostadsbidraget. Utredningen anför att inkomstprövningen så långt som möjligt skall följa beskattningens inkomstbegrepp. Den finner inget skäl att frångå denna princip när det gäller det obeskattade studiebidraget. Om studiebidraget beaktas så riskeras

att förbättringarna i det nya studiemedelssystemet, som syftar till att skapa förutsättningar till livslångt lärande, inte fullt ut kommer alla till del.

Ytterligare ett argument som Familjeutredningen anför mot att inkludera studiebidraget i den inkomstgrundande inkomsten är att studiebidraget inte på samma sätt som förvärvsinkomster kvalificerar för olika socialförsäkringsförmåner.

Eftersom Familjeutredningens översyn avser just barnfamiljer konstaterar den även att studiebidragen inte tar hänsyn till de studerandes försörjningsbörda; de har rent utbildningspolitiska mål. Därför kan det ifrågasättas om studiestödet skall påverka stöd-system som syftar till att just ta hänsyn till försörjningsförmåga.

Det finns även argument som talar för att studiebidraget skall räknas som en del av den bidragsgrundande inkomsten. Det kanske främsta är att studiebidraget kan tillföra hushållet ekonomisk bärkraft under förutsättning att den disponibla inkomsten faktiskt ökar. Det fordras alltså att totalbeloppet i studiemedlen ökar och inte bara bidragsandelen. Vidare skulle givetvis statens kostnader för bostadsbidraget öka om studiebidraget inte räknades med.

#### *Den kortsiktiga regeln permanentas*

Ett alternativ skulle även kunna vara att permanenta den kortsiktiga regeln, som innebär att 80 procent av studiebidraget beaktas när bostadsbidraget beräknas.

Den uppenbara fördelen är att man med hjälp av denna procentsats undviker att bostadsbidraget minskas. Och det kan även ske på ett administrativt enkelt sätt.

Detta alternativ kan dock inte hänföras till någon mer långsiktigt bärande princip. Procentsatsen har endast satts av den anledningen att studerandehushållen inte skulle få lägre bostadsbidrag på grund av det nya studiestödet. Studiemedelsreformen innebar att andelen bidrag ökade, men att summan av lån och bidrag i princip förblev oförändrad, dvs. den ekonomiska bärkraften förändrades i praktiken inte. Riksdagen har också betonat att det inte varit meningen att regeln skall permanentas.

*Hela studiebidraget påverkar bostadsbidraget*

Riksdagens ställningstagande, i frågan om hur bostadsbidraget skall samspela med studiemedelssystemet, innebär att alternativet att hela studiebidraget skall påverka bostadsbidraget inte är acceptabelt. Utredningen uppfattar därför att det i arbetet med att finna ett långsiktigt samspel mellan de två systemen inte är aktuellt att pröva ett sådant alternativ.

**7.3.5 Utredningens slutsatser**

Utredningen uppfattar sitt uppdrag så att förslag skall lämnas om hur gränsdragningen mellan studiemedelssystemet och bostadsbidraget skall utformas på lång sikt. Grundstrukturen i systemen skall ligga fast. Därför är det inte utredningens uppgift att närmare analysera bostadsbidragets framtida roll och syfte.

Utredningen anser att bostadsstödet till personer som studerar även fortsättningsvis bör ges inom bostadsbidragssystemet. Utredningen anser alltså att det långsiktiga alternativet för samspelet bör sökas inom bostadsbidragssystemet.

Alternativet att höja inkomstgränserna från vilka bostadsbidraget reduceras ligger enligt utredningens mening för långt ifrån själva samspelet mellan studiemedlet och bostadsbidraget. Ett sådant förslag skulle egentligen endast innebära en generell utvidgning av bostadsbidraget. Själva grundfrågan – hur studiemedlet skall betraktas inom bostadsbidraget – kvarstår; alternativet tar inte sin utgångspunkt i någon princip för hur samspelet skall utformas.

Inte heller ett införande av särskilda inkomstgränser för studerande med studiebidrag tilltalar utredningen. Det är svårt att ur rättvisesynpunkt motivera varför just en specifik grupp skall behandlas annorlunda. Utredningen är därför även tveksam till alternativet att höja bostadsbidragen i takt med eventuella höjningar av studiebidraget. Detta senare alternativ innefattar även andra uppenbara nackdelar.

Det kortsiktiga alternativet, att enbart beakta 80 procent av studiebidraget när bostadsbidraget beräknas, har sina praktiska fördelar. På ett administrativt enkelt sätt har man sett till att ändringarna i det nya studiemedelssystemet inte leder till minskade bostadsbidrag. Det rör sig dock om en tillfällig lösning även om riksdagen funnit alternativet acceptabelt under flera år. På längre

sikt behövs en tydlig utgångspunkt för hur studiebidraget skall betraktas inom bostadsbidragssystemet. Bestämmelsen utgår just från den förändring som skedde inom studiemedelssystemet 2001. Det rör sig följaktligen inte om någon mer generell princip. Detta alternativ ger exempelvis ingen vägledning till hur eventuella framtida ändringar i studiemedlet skall hanteras inom bostadsbidragssystemet.

Inkomstbegreppet inom bostadsbidragssystemet bygger på principen att beskattningens inkomstmått skall vara bindande. Obeskattade bidrag räknas därför inte med i den bidragsgrundande inkomsten. Bidragsdelen inom studiemedlet utgör ett av de få undantagen. Utredningen ifrågasätter om det finns skäl att frångå denna princip när det just gäller studiebidraget. Någon motivering till varför studiebidraget skall beaktas vid beräkningen av bostadsbidraget går inte heller att finna i förarbetena.

Studiebidraget tillför visserligen ekonomisk bärkraft. Studiemedlets konstruktion innebär dock att en höjd bidragsandel inte medför ökad disponibel inkomst så länge inte totalbeloppet höjs. Därför saknas grund för att studiebidraget skall beaktas när bostadsbidraget beräknas. Andra obeskattade bidrag räknas, som regel, inte in i den inkomst som ligger till grund för bostadsbidraget.

Studiebidraget kvalificerar inte på samma sätt som förvärvsinkomster och många andra beskattade inkomster för olika socialförsäkringsförmåner. Pensionsrätt ges emellertid för studier. Denna kan dock, precis som pensionsrätten för barnår och värnplikt, ses som en kompensation för att den enskilde avstår från förvärvsarbete och därigenom inte kan tjäna in pensionsrätt. Pensionsgrundande belopp för studier bör således uppfattas som en fiktiv inkomst.

Det är dessutom en fördel om studiemedelssystemet och bostadsbidragssystemet hålls åtskilda. Bostadsbidraget inverkar inte på studiemedlets storlek. Principen är att kompletterande förmåner, dvs. förmåner som kompletterar eller fyller ut studiemedlet för studerande som har behov av ytterligare stöd, inte skall påverka studiemedlets storlek. Utredningen uppfattar det som rimligt att även det omvända gäller, närmare bestämt att studiemedlet inte skall påverka bostadsbidraget. Att hålla studiemedlet och bostadsbidraget åtskilda ger på längre sikt större utrymme att inom respektive system fritt genomföra ändringar utan att behöva ta hänsyn till möjliga effekter i det andra systemet. Inte heller behöver man i sådana fall överväga olika slags korrigerande regler.

### 7.3.6 Utredningens förslag

Utredningen föreslår att bidragsdelen i studiemedlet inte skall påverka bostadsbidraget. Studiebidraget skall därför inte ingå i den inkomst som utgör underlag vid beräkning av bostadsbidrag.

De effekter som förslaget får och som främst är av intresse att redovisa här är konsekvenser för individen, ekonomiska och vissa övriga konsekvenser.

### 7.3.7 Förslagets konsekvenser för hushåll med bostadsbidrag

Förslaget får endast konsekvenser för de bostadsbidragshushåll där någon person får studiebidrag. En del av dessa hushåll gynnas av förslaget. Situationen för de andra bidragshushållen blir oförändrad. Ingen får minskat bostadsbidrag.

För att förslaget skall komma att ge ökat bostadsbidrag krävs att den bidragsgrundande inkomsten ligger över inkomstgränserna enligt nuvarande beräkningsgrund. Om inkomsten däremot redan innan förändringen understiger gränserna påverkar förslaget inte bostadsbidraget eftersom någon inkomstprövning inte slagit till ens tidigare.

Den som endast uppbär studiemedel och inte har några kompletterande inkomster hamnar under inkomstgränserna och påverkas därför inte av förslaget. Förslaget får dock vissa fördelningspolitiska effekter eftersom bostadsbidraget kan reduceras först om personen samtidigt har inkomst från t.ex. feriearbete. Effekterna har samband med de olika inkomstgränserna för ungdomar utan barn och barnfamiljer. För ensamstående ungdomar minskas bostadsbidraget vid årsinkomster som överstiger 41 000 kronor. För en ensamsökande med barn är motsvarande gräns 117 000 kronor. Ungdomshushållen, med de lägre inkomstgränserna, kan med förslaget få ökade bostadsbidrag redan vid relativt låga sidoinkomster.

Vuxenstuderande med det högre studiebidraget kommer enligt förslaget att kunna få ökat bostadsbidrag som i kronor räknat är högre än för studerande som får studiebidrag enligt den generella nivån. Det bör påpekas att det rör sig om en relativt avgränsad grupp. Det högre bidraget i studiemedelssystemet lämnas inom en begränsad resursram och ges främst för studier på grundskole- och

gymnasienivå. Ofta sker sådana studier under en mer begränsad tid. Utredningen anser därför att dessa konsekvenser är godtagbara.

Utredningens förslag säkerställer även att intentionerna med det högre studiebidraget i praktiken fullt ut även kommer de vuxen-studerande som uppbär bostadsbidrag till del. Om däremot hela studiebidraget skulle beaktas vid beräkning av bostadsbidrag så riskerar de negativa konsekvenserna att bli som störst för de bostadsbidragstagare som tillhör denna prioriterade grupp. Eftersom deras studiebidrag är högre så skulle även, förutsatt att inkomstgränserna överstigs, nedtrappningen av bostadsbidraget bli mer markant.

### 7.3.8 Kostnader och finansiering av förslaget

Den årliga kostnaden, för att inte beakta hela studiebidraget när bostadsbidraget beräknas utan i stället enbart ta hänsyn till 80 procent, uppskattas till 30 miljoner kronor. Att inte alls räkna med studiebidraget kostar ytterligare 87 miljoner kronor per år. Ungefär 70 procent av kostnaden för förslaget kan hänföras till gruppen ungdomar utan barn. Beräkningarna är gjorda för 2003 och är behäftade med viss osäkerhet eftersom volymerna är svåra att uppskatta. En viss underskattning kan föreligga. Det rör bl.a. bidragstagare som får det högre studiebidraget.

En möjlig finansiering av förslaget skulle kunna vara att göra motsvarande besparingar inom bostadsbidragssystemet. Det är dock svårt att hitta någon träffsäker finansiering som inte innebär att de positiva effekterna i praktiken försvinner. Om man inte direkt inriktar sig på de som uppbär studiemedel, riskeras att även de som inte studerar drabbas. Det har tidigare framgått att ungefär fyra femtedelar av de hushåll som får bostadsbidrag inte uppbär studiemedel. Utredningen anser det inte önskvärt att denna grupp, som inte får ta del av någon förbättring, skall beröras.

Förslaget syftar till att finna en långsiktig princip för samspelet mellan två system: studiemedlet och bostadsbidraget. Vid dessa förhållanden är det rimligt att försöka finna finansieringen inom studiestödssystemet. Utredningen föreslår därför att kostnaderna för förslaget finansieras genom att de faktiska utgifterna för de ramade anslagen som rör rekryteringsbidraget respektive det högre studiebidraget minskas i motsvarande mån. Det kan t.ex. ske genom minskade volymer. Bland bostadsbidragstagarna kommer de med det högre studiebidraget bättre ut i utredningens förslag än de

som har det generella bidraget. Därför är det rimligt att anslaget för det högre studiebidraget tas i anspråk för finansieringen.

### 7.3.9 Författningsändringar och ikraftträdande m.m.

Förslaget medför vissa ändringar i lag. Utredningen föreslår ändrade bestämmelser i lagen om bostadsbidrag. Som en konsekvens av de ändrade bestämmelserna upphävs lag om särskild bestämmelse om bostadsbidrag.

I lagen om bostadstillägg för pensionärer hanteras frågan om vilka inkomster som skall medräknas vid fastställande av den bidragsgrundande inkomsten på liknande sätt som i lagen om bostadsbidrag. Det innebär att en ändring liknande den som föreslås i lagen om bostadsbidrag också bör genomföras i lagen om bostadstillägg för pensionärer. Ytterst få bland de som uppbär bostadstillägg erhåller studiebidrag. Utredningens förslag i denna del får alltså inte några konsekvenser av större vikt.

Förslaget får inga konsekvenser för samspelet mellan rekryteringsbidraget vid vuxenstudier och bostadsbidraget. Förslaget får marginella effekter beträffande administrationen. Utredningen anser vidare att förslaget i övrigt inte påverkar de områden som efterfrågas i Kommittéförordningens (1998:1474) konsekvensbeskrivningar.

Utredningen ser det som angeläget att den föreslagna förändringen kan träda i kraft så snart som möjligt. Detta bedöms kunna ske den 1 januari 2005.

## 7.4 Bostadsbidragssystemets övriga konsekvenser för studerande

Utöver frågan om samspelet mellan studiemedel och bostadsbidrag finns även några andra frågor som rör studerande med bostadsbidrag. Utredningen redogör för de effekter som bostadsbidragets koppling till årsinkomst och bidragets uppdelning i preliminärt och slutligt bidrag kan orsaka. Även den övre åldersgräns som gäller för hushåll utan barn behandlas.

Det har framförts synpunkter till utredningen från studerande att bostadsbidraget ger upphov till marginaleffekter om de studerande väljer att förvärvsarbeta vid sidan av studier eller under



ferierna. Bostadsbidraget minskas vid ökad inkomst. Detta är emellertid inte endast något som är specifikt för just studerande som uppbär bostadsbidrag. Hela bostadsbidragets konstruktion bygger på inkomstprövning. Utredningen fördjupar sig därför inte i frågan. Det kan nämnas att Familjeutredningen har behandlat denna fråga i sitt betänkande Ur fattigdomsfällan (SOU 2001:24).

#### 7.4.1 Preliminärt bidrag som stäms av mot taxerad inkomst

Införandet av en ny modell för inkomstprövningen var den mest genomgripande förändringen vid omläggningen av bostadsbidragen 1997. Bostadsbidraget består av ett preliminärt bidrag, vilket baseras på en inkomst som den sökande själv uppskattar, och ett slutligt bidrag, som bestäms i efterhand på grundval av taxeringen.

Studerandeorganisationerna framhåller att systemet för inkomstprövningen vållar bekymmer för studerande. Att den taxerade inkomsten, som utgår från årsinkomsten, används vid det slutliga beslutet om bostadsbidrag kan medföra stora återbetalningskrav. Även flertalet av försäkringskassorna pekar, i sina enkätsvar till utredningen, på de problem som systemet orsakar för studerande; reglerna är inte svåra att tillämpa, men kassorna menar att många studerande upplever dem som orättvisa.

Dagens inkomstprövningssystem skapar problem för personer som har svårt att förutse sina framtida inkomster. Studerande är en sådan grupp; de kan vid övergången till förvärvsarbete ha svårt att uppskatta kommande inkomst. Värnpliktiga, arbetslösa och socialbidragstagare är andra grupper som kan ställas inför liknande problem.

Det är emellertid inte endast den omständigheten att studerande kan ha svårt att förutse sina inkomster som kan orsaka problem. Att det just är årsinkomsten, och inte exempelvis inkomsten under terminen, som beaktas när bostadsbidraget fastställs kan även få andra följder för studerande. Studerande som påbörjar sin utbildning under hösten, och som har haft inkomster tidigare under året, får i många fall ett lägre bostadsbidrag under de aktuella månaderna än om de studerat under hela året. Detta är en effekt av att det är hela kalenderårets inkomst som räknas. Utfallet hade blivit annorlunda om hänsyn endast tagits till höstmånaderna. I vissa fall kan denna knytning till årsinkomsten innebära att den studerande inte får något bostadsbidrag alls om studierna påbörjas under hösten.

För den studerande som slutför sina studier under våren och exempelvis börjar arbeta under hösten kan den nämnda knytningen medföra att han eller hon blir återbetalningsskyldig för bidrag som utbetalats.

### *Slutsatser*

Det nya inkomstprövningssystemet kan vara besvärligt för personer som har oregelbundna inkomster. Detta är en nackdel som följer av själva systemet. Grunden i det nya systemet är att det preliminärt erhållna bidraget stäms av mot den taxerade inkomsten. Till viss del kan problemen för dessa personer undvikas om insikt om denna grundprincip nås. Därför är det ytterst angeläget att de studerande får god information om modellen för beräkning av bostadsbidrag. Utredningens enkät till studerande indikerar att det finns brister inom detta område.

Syftet med nuvarande modell för inkomstprövning är att aktuell inkomst används samtidigt som goda kontrollmöjligheter finns. Utredningen vill dock framhålla att inkomstprövningssystemet får klart bekymmersamma effekter för studerande. Det finns även tecken, bl.a. från utredningens enkät till studerande, som tyder på att studerande avstår från att söka bostadsbidrag, fast de egentligen skulle vara berättigade till bidrag. En anledning är rädsla för att behöva betala tillbaka förhållandevis stora belopp. Även om kraven på kontrollmöjligheter medför att det inte är helt lätt att finna ett annat fungerande avstämningssystem, såsom exempelvis terminsvisa avstämningar, så anser utredningen att det inte kan förnekas att dagens system för inkomstprövning orsakar problem för en hel del studerande.

#### **7.4.2 Den övre åldersgränsen för hushåll utan barn**

Flera studerandeorganisationer ifrågasätter åldersgränsen på 29 år som gäller för hushåll utan barn. Studerande utgör en stor andel av denna grupp bidragsmottagare. Åldersgränsen anses strida mot principen om livslångt lärande; även personer som är något äldre bör, enligt dessa organisationer, kunna vara berättigade till bostadsbidrag.

Möjligheten till bostadsbidrag för personer som är 29 år eller äldre upphörde den 1 januari 1996 (prop. 1994/95:100, bilaga 6). Vid denna tidpunkt genomförde regeringen en rad besparingsåtgärder för att sanera en ansträngd budget. Den nu nämnda åldersgränsen utgjorde en del av denna budgetsanering. Även andra åtgärder för att begränsa kostnadsutvecklingen inom bostadsbidragssystemet vidtogs.

#### *Slutsatser*

Åldersgränsen på 29 år för hushåll utan barn träffar många studerande och kan därmed inte anses ligga i linje med principen om livslångt lärande. Utredningen inser emellertid att regeln utformats mot bakgrund av det ekonomiska läget i landet.

## 8 Den ekonomiska situationen för studerande med barn

**Utredningens bedömning:** Studerande med familjeansvar kan periodvis ha en ansträngd ekonomi med knappa disponibla resurser. Detta gäller särskilt ensamstående föräldrar. Rent principiellt bör stöd till familjen lämnas inom familjepolitiken. De familjepolitiska stöden är emellertid inte särskilt avpassade till studerande vilket försvårar möjligheten att inrymma ett barn-tillägg i befintliga stödformer. Den ekonomiska situationen för studerande med studiemedel som har barn kan underlättas genom att de ges möjlighet att utnyttja tilläggsån i studiemedelssystemet.

Studerandegruppen är, som redan konstaterats, mycket heterogen och studerande har olika behov. Behovet av ekonomiskt stöd under studietiden är också skiftande. Omkring 30 procent av de studerande har barn. Enligt direktiven skall utredningen analysera om det finns förutsättningar att underlätta den ekonomiska situationen för studerande som är familjeförsörjare genom att införa ett barn-tillägg till studerande. Förutsättningarna för att införa ett sådant tillägg till studerande i studiestödssystemet eller i något av trygghetssystemen skall analyseras.

### 8.1 Den ekonomiska standarden

Utredningen har i kapitel 4 lämnat en översiktlig redovisning av den ekonomiska situationen för alla studerande. Av redovisningen framgår bl.a. att studerandehushåll med barn har relativt små ekonomiska marginaler. Ensamstående studerande som får barn under studietiden har det sämsta ekonomiska utfallet. Även föräldrar i parförhållande där båda studerar har en sämre ekonomisk situation. Av utredningens tidigare redovisning framgår att de disponibla

resurserna ofta är lägre för studerande som har flera barn. Boendekostnader och andra levnadsomkostnader varierar mycket mellan studerande och påverkar givetvis det ekonomiska läget.

En vanlig familjesituation är att den ena parten studerar och den andra förvärvsarbetar. En försiktig beräkning, baserad på en förvärvsinkomst på 15 500 kronor och en boendekostnad motsvarande 4 500 kronor per månad, visar att en sådan familj får ca 2 500 kronor mindre att röra sig med varje månad när de får barn jämfört med vad de hade före barnets födelse.

Under de senaste åren har ett flertal insatser genomförts för att förbättra situationen för barnfamiljer. Barnbidraget och flerbarnstillägget har höjts. Grundnivån i föräldrapenningen har också höjts för de föräldrar, exempelvis studerande, som saknar eller har låg inkomst. Maxtaxa i den kommunala barnomsorgen har införts. Förbättringar har vidare genomförts i studiemedelssystemet. Det har alltså vidtagits viktiga insatser som sammantaget har bidragit till att stärka den ekonomiska situationen för gruppen studerande med barn.

Utredningens redovisning av den ekonomiska standarden för studerande med försörjningsansvar tyder dock på knappa disponibla resurser. Utredningen har i sin kartläggning och i den studerandeenkät som genomförts funnit att det finns familjeförsörjare som behöver kompletterande socialbidrag under studietiden. Bland de ensamstående studerande med barn får 60 procent socialbidrag någon gång under året och 30 procent får socialbidrag under längre tid än själva sommaruppehållet. En mycket liten grupp studerande är löpande beroende av socialbidrag för sin försörjning. Studiemedel är den viktigaste finansieringsformen för majoriteten av studerande. Utredningen finner därför att totalbeloppet i studiemedlen för vissa studerande med barn, i alla fall periodvis, inte är tillräckligt. Framför allt har ensamstående föräldrar svårt att försörja sig. Giftna/sammanboende föräldrar med barn har en något mer stabil situation. Den ekonomiska situationen skiljer sig dock inte i avsevärd utsträckning från den som många vuxna ensamstående studerande har under studietiden.

## 8.2 Barntillägg till studerande inom studiestödssystemet

### 8.2.1 Tidigare barntillägg i studiestödssystemen

Utredningen redovisar nedan de tidigare former av barntillägg till studerande som periodvis funnits i äldre studiestödssystem.

#### *Barntillägget inom studiemedlet*

När studiemedlet infördes 1965 gavs möjlighet för studerande som hade vårdnad om eller underhållsskyldighet mot barn att söka ett särskilt barntillägg. Studiemedelssystemet och de familjepolitiska trygghetssystemen vid denna tid var annorlunda utformade jämfört med dagens system. Studiemedelssystemet var främst ett lånesystem och innehöll vissa moment av behovsprövning. Reglerna var utformade med hänsyn bl.a. till att antalet studerande var begränsade i förhållande till dagens stora volymer. Få studerande hade barn. Barntillägget kunde lämnas som ett återbetalningspliktigt lån. Behovet av stöd prövades i varje särskilt fall. Tillägget utgick med 25 procent av basbeloppet per läsår och barn under 16 år. Beloppet överensstämde med närmast jämförbara förmåner som på den tiden fanns inom den allmänna försäkringen.

Barntillägget slopades i samband med att studiemedlet reformerades 1989. I motiven framhölls att barnfamiljernas situation förändrats sedan barntilläggen infördes på 1960-talet. De studerandes barn hade i flertalet fall tillgång till kommunal barnomsorg med låga taxor. De familjeekonomiska förmånerna i form av t.ex. barnbidrag och bostadsbidrag hade byggts ut kraftigt. Ekonomiska problem, som uppstår i en barnfamilj, borde i stället lösas inom ramen för samhällets allmänna stöd till barnfamiljer (prop. 1987/88:116, s. 29). Det bedömdes också att den disponibla inkomsten för studiemedelstagaren som hade ett barn var acceptabel även utan barntillägg.

#### *Barntillägget inom vuxenstudiestöden*

Under 1980-talet genomfördes en rad förändringar inom området vuxenutbildning och vuxenstudiestöd. Bland annat infördes den 1 juli 1984 ett barntillägg inom det särskilda vuxenstudiestödet för

vuxna (svux) och det särskilda vuxenstudiestödet för arbetslösa (svuxa).

Huvudskälet till barntillägget var att förstärka vuxenstudiestödets rekryteringskraft genom att skapa utrymme för en höjd ersättning till familjeförsörjare som avstod från inkomst för att börja studera. Bakgrunden var att det dåvarande stödet gav så pass låg ersättning i förhållande till inkomstbortfallet att många arbetstagare helt enkelt inte hade råd att studera.

Vuxenstudiestöden hade en annan konstruktion än studiemedlen. Stöden var kopplade till nivåerna i arbetslöshetsersättningen och beräknades olika beroende på om den studerande var medlem eller inte i en arbetslöshetskassa. Stöden bestod av både bidrag och lån. Ersättningsnivåerna beräknades individuellt. Ett högre bidragsbelopp förbehölls sådana sökande som var berättigade till ersättning från arbetslöshetskassa eller hade uppburit ersättning från sådan kassa under den längsta tid som kunde utbetalas. Till det högre beloppet knöts ett barntillägg. Till skillnad från studiemedlets barntillägg utgick detta tillägg som ett bidrag. Barntillägget, som var skattepliktigt, lämnades till studerande för barn upp till 16 år med 992 kronor per månad och barn.

Det bör betonas att vuxenstudiestöden, och därmed även det nämnda barntillägget, inte var generella stöd. Resurserna var begränsade. Det innebar att om antalet sökande var större än antalet stöd, så gjordes ett urval.

Barntillägget inom vuxenstudiestöden avskaffades den 1 juli 1995. I motiven anfördes att tillägget inte var förenligt med den inkomstbortfallsprincip som vuxenstudiestöden byggde på; familjens storlek skulle i stället beaktas inom ramen för familjestödet. Barntillägget inom vuxenstudiestöden hade delvis införts mot bakgrund av att det vid den tiden redan fanns ett sådant tillägg inom studiemedlet. Eftersom barntillägg nu saknades i andra studiestödsformer bedömdes det som rättvist att ta bort barntillägget även inom vuxenstudiestöden.

Avskaffandet av barntillägget måste även ses i skenet av det statsfinansiella läge som rådde vid tillfället. I budgetproposition för 1994/95 framhölls att besparingar inom alla samhällssektorer var ofrånkomliga.

### 8.2.2 Internationell utblick

I ett internationellt perspektiv är det svenska studiemedelssystemet och övriga trygghetssystem förhållandevis unika. Liknande system finns främst i de andra nordiska länderna. Studiestödssystemen i andra länder är annorlunda konstruerade. Stöden är inte, som i Sverige, generella. I allmänhet beaktas den studerandes familjesituation så att det görs en behovsprövning för att bedöma om stöd skall lämnas. Föräldrarnas och familjens ansvar för enskildas studier är väl utbrett. I gengäld finns det i flera länder exempel på kompensation till studerande med försörjningsansvar i form av skattelättnader. Barntillägg i studiemedelssystemen har förekommit och förekommer i vissa länder men då är studiestödet utformat med beaktande av familjesituationen dvs. det är inte bara den studerandes egna inkomster och egen förmögenhet som påverkar stödet. Det är därför svårt att göra någon internationell jämförelse på detta område.

### 8.2.3 Det nya studiestödet – enbart kostnader för den studerande själv

Studiemedelssystemet är generellt till sin karaktär. Alla som omfattas av systemet har i princip rätt till lika stort studiestöd under studietiden oavsett ålder, familjesituation och bostadsort. En grundläggande princip i studiemedelssystemet är att speciella behov föranledda av exempelvis barn skall tillgodoses inom ramen för andra förmånssystem.

I samband med att det nya sammanhållna studiestödssystemet infördes behölls dessa principer (prop. 1999/2000:10).

Det sedan tidigare bestämda totalbeloppet i studiemedlen bedömdes, i samband med den senaste studiemedelsreformen, i princip fylla sitt syfte att täcka rimliga levnadskostnader för den studerande själv. Totalbeloppet vid heltidsstudier uppgår enligt 2003 års prisnivå till 1 694 kronor per vecka. Utredningen som föregick propositionen redovisade, i sitt slutbetänkande Sammanhållet studiestöd (1996:90), räkneexempel som visade att det tänkta studiestödet i kombination med barnbidrag och bostadsbidrag innebar att studerande med föräldraansvar borde kunna klara sin ekonomi vid de flesta familjesituationer. Gruppen studerande ensamföräldrar bedömdes under vissa förhållanden få svårt att för-



sörja sig. Utredningen kunde dock inte finna att ensamstående föräldrar som bedrev studier skulle ha nämnvärt högre merkostnader, och därmed större behov av ekonomiskt stöd, än ensamstående föräldrar som inte studerade.

I det nya studiemedelssystemet infördes även en möjlighet för studerande som är 25 år och äldre att under vissa förutsättningar få ett tilläggs lån utöver gängse totalbelopp. Tilläggsbeloppet uppgår vid heltidsstudier till 382 kronor per studiemånad för 2003 och kan lämnas oavsett utbildningsnivå under längst 120 veckor. Tilläggs-lånet infördes bl.a. mot bakgrund av att det nya stödet, till skillnad från äldre studiemedel, omfattar både vuxna studerande på grundskole- och gymnasienivå och studerande inom högskola eller annan eftergymnasial utbildning. Vikten av att studiemedlet skulle få en god rekryteringseffekt och att beloppsnivån skulle göra det möjligt för personer ur olika samhällsgrupper och med varierande livssituation att börja studera motiverade ett kompletterande lån till totalbeloppet. Den totala studiestödsnivån per studiemånad motsvarade tillsammans med tilläggs lån den högsta ersättningen efter skatt i arbetslöshetsersättningen.

Som framgått av kapitel 5 är beloppen i studiemedelssystemet kopplade till prisbasbeloppet och justeras årligen.

### **8.3 Barntillägg till studerande inom familjestöden**

#### **8.3.1 Ekonomiskt familjestöd**

Ekonomiskt stöd till barnfamiljer lämnas inom de familjepolitiska stödsystemen. Barnbidraget utgör stommen i det ekonomiska familjestödet. Barnbidragssystemet är, precis som studiemedelssystemet, generellt och bidrag lämnas till alla oavsett behov. Någon åtskillnad görs inte beträffande studerande. Inte heller i skattesystemet sker någon särbehandling av studerande. Bostadsbidraget är ett familjepolitiskt stöd där individuell behovsprövning sker. Inom ramen för detta stöd får familjeförsörjare med barn ett särskilt bidrag. Studerande omfattas av dessa regler. Utredningen kan konstatera att de familjepolitiska stöden spelar en stor roll för många studerande föräldrar. Något särskilt barntillägg till studerande finns emellertid inte inom ramen för de familjepolitiska stöden.

Utredningen finner anledning att kort redovisa bl.a. det förslag som Familjeutredningen lämnade under 2001 om att införa ett studerandetillägg inom barnbidragssystemet. Utredningen ansåg att åtgärder för att stödja föräldrar som studerar bör vidtas inom det ekonomiska familjestödet. Exempelvis Tjänstemännens Centralorganisation (TCO) och Sveriges Förenade Studentkårer (SFS) har i olika sammanhang uttalat sig positiva till att ett generellt barn-tillägg för studenter med barn införs. TCO har i rapporten Att studera med barn som publicerades den 27 maj 2002, föreslagit att ett sådant tillägg utformas som ett bidrag och ges till alla studerande med barn. Tillägget bör inte vara knutet till studiemedelssystemet utan studerande som inte uppbär studiemedel skall också kunna få tillägget. Även SFS har förordat att en lösning utanför studiestödssystemet vore det bästa.

### 8.3.2 Tillägg inom barnbidraget

Familjeutredningen föreslog, i sitt slutbetänkande Ur fattigdomsfällan (SOU 2001:24) bl.a. att ett särskilt tillägg inom barnbidraget skulle införas för studerande föräldrar. Tillägget skulle, enligt utredningen, betalas ut med ett visst belopp per barn i hushåll med studerande föräldrar. Dubbla belopp skulle betalas ut om båda föräldrarna studerade.

I förslaget kopplades definitionen av studerande till studiemedelssystemet. Denna lösning bedömdes vara den mest praktiska och fördelen med ett befintligt regelsystem var att ett nytt inte behövde byggas upp. Nackdelen var att barnbidrags- och studiemedelssystemen inte har samma syften och att vissa regler för studiemedel därför kan vara mindre ändamålsenliga för ett barnstöd.

Det föreslagna tillägget för studerande ingick som en del i ett större paket; det ekonomiska familjestödet skulle, i syfte att minska marginaleffekter och på så sätt motverka fattigdomsfällor, göras mer generellt.

Familjeutredningens betänkande har remissbehandlats och bereds för närvarande i Regeringskansliet. Eftersom förslaget med studerandetillägg var förenat med andra förändringar på det familjepolitiska området är det svårt att dra några säkra slutsatser av remissopinionen.

Utredningen återkommer i det följande med ett exempel på barntillägg inom barnbidraget.

### 8.3.3 Tillägg inom bostadsbidraget

I bostadsbidragssystemet ingår även ett särskilt bidrag som lämnas till hushåll med hemmavarande barn oberoende av bostadskostnadens storlek. Bidraget är differentierat beroende på antalet hemmavarande barn i familjen. Bidraget utges även om familjen saknar egen bostad. Studerande utgör en av flera målgrupper för det särskilda bidraget.

Utredningen har övervägt om det finns förutsättningar att bygga ut den nuvarande modellen för bostadsbidrag med ett särskilt barn tillägg till studerande med barn. Ett exempel presenteras i det följande.

## 8.4 Alternativa ekonomiska barnstöd

### 8.4.1 Exempel

Utredningen har undersökt vilka möjligheter det finns att effektivt underlätta den ekonomiska situationen för studerande med barn. Ersättning i form av bidrag eller återbetalningspliktigt lån på skilda nivåer har prövats. Utredningen har prövat om det är möjligt att införa ett tillägg inom olika stödsystem. Konsekvenserna av de olika alternativen har också analyserats.

Som framgått har barn tillägg periodvis förekommit i de äldre studiestödssystemen. Utredningen har därför valt att pröva om det finns förutsättningar att åter införa ett sådant tillägg i någon form. Eftersom möjligheten att införa ett särskilt studerandetillägg inom barnbidraget har förespråkats i olika situationer vill utredningen även pröva en sådan modell. Ett alternativ med ett tillägg inom bostadsbidragssystemet redovisas också. Nedan följer några exempel med korta kommentarer till de olika alternativen. Antagandena är baserade på att ungefär en halv miljon personer studerar och att ca 30 procent av dessa har barn. Beräkningarna bygger på flera antaganden som är svåra att värdera. Kostnadsberäkningarna är därför osäkra. Utredningen återkommer längre fram till dessa beräkningar.

### Exempel 1. Bidrag inom studiemedelssystemet

Generellt bidrag lämnas till alla studerande med barn under den tid de uppbär studiemedel i form av 100 kronor per vecka och barn (ca 450 kronor per månad/barn).

Beräknad årlig kostnad: ca 750 miljoner kronor.

*Kommentarer:*

Ett generellt bidrag förstärker den ekonomiska situationen för alla studerande med barn som finansierar sina studier med studiemedel. Bidraget kan fungera som ett incitament att påbörja eller fortsätta studier för enskilda som planerar att skaffa barn. Bidraget ligger till grund för beräkning av pension.

Ett bidrag inom studiemedelssystemets ram överensstämmer inte med principen att särskilda behov skall tillgodoses inom andra trygghetssystem. Studerande utan studiemedel omfattas inte. Stödet kan endast utformas som ett generellt bidrag utan behovsprövning. Systemet blir därför inte träffsäkert. Stöd kan bara lämnas under studietid. Alternativet blir kostsamt. Utan förändringar i bostadsbidragssystemet kommer ett högre bidrag i studiemedelssystemet att motverkas av ett lägre bostadsbidrag för berörda studerande.

### Exempel 2. Lån inom studiemedelssystemet

Möjlighet för alla studerande med barn att, under den tid de uppbär studiemedel, söka tillägglån med 382 kronor per vecka eller ca 1 600 kronor per månad (år 2003).

Beräknad årlig kostnad: ca 60 miljoner kronor.

*Kommentarer:*

Lånet skall betalas tillbaka efter avslutade studier. Den enskilde bestämmer själv om han eller hon vill utnyttja lånemöjligheten. Lånet kan avpassas till den enskildes behov och blir därmed mer träffsäkert. Lånet påverkar inte beräkningen av andra bidrag. Begränsade kostnader.

Den enskildes skuldbörda ökar. Studerande utan studiemedel omfattas inte. Stöd kan bara lämnas under studietid och under högst 120 veckor.

### Exempel 3. Bidrag inom barnbidraget

Generellt bidrag till alla studerande med barn inom barnbidragssystemet med 100 kronor per vecka och barn under hela året.

Beräknad årlig kostnad: ca 1,4 miljarder kronor.

*Kommentarer:*

Rättvist och legitimt att stödja barn inom familjepolitiken. Alternativet omfattar alla studerande och inte bara dem som studerar med studiemedel. Stärker enskildas ekonomi och kan verka rekryterande.

Mycket kostsamt alternativ. Behovsprövning saknas. Träffsäkerheten är tveksam. Svårt att kontrollera att studier bedrivs och i vilken omfattning utan koppling till studiemedelssystemet.

### Exempel 4. Bidrag inom bostadsbidraget

Behovsprövat bidrag till studerande med barn inom bostadsbidragssystemet med 100 kronor per vecka och barn under hela året.

Beräknad årlig kostnad: ca 350 miljoner kronor.

*Kommentarer:*

Behovsprövat tillägg för vissa studerande. Modellen med preliminär beräkning av bidraget kan ha en avhållande effekt för studerande, som ofta har en ojämn ekonomi, att söka bostadsbidrag.

Träffsäkerheten kan bli tveksam. Svårt att motivera ur rättvisesynpunkt gentemot dels studerande som inte får bostadsbidrag, dels personer som inte studerar. Svårt att kontrollera studier och dess omfattning utan koppling till studiemedelssystemet.

#### 8.4.2 Behov av närmare avgränsning

Vid den närmare utformningen av ett eventuellt bidrag till studerande med barn behöver vissa avgränsningar göras, oavsett vilket förmånssystem som bedöms mest lämpligt att innehålla ett sådant tillägg.

### *Studerande*

Inledningsvis måste studerandegruppen definieras. Studerande med barn finns på alla utbildningsnivåer och inom alla utbildningsformer. De flesta studerande med barn finns dock inom vuxenutbildningen. Det är rimligt att ett eventuellt tillägg konstrueras så att studerande i så stor utsträckning som möjligt får samma ekonomiska stöd. Utredningen har i sina beräkningar av ett tillägg inom studiemedelssystemet utgått från att rätten till ett eventuellt barntillägg knyts till dem som faktiskt uppbär statligt studiemedel. Det bör dock poängteras att en sådan avgränsning innebär att vissa studerande faller utanför. Alternativt kan definitionen göras utifrån alla dem som bedriver en studiemedelsberättigande utbildning – utan något krav på att uppbära studiemedel – med ökade kostnader som följd. Alternativet med ett tillägg inom barnbidragssystemet är ett sådant exempel. Exemplet med ett bidrag inom bostadsbidragen når däremot bara en snäv studerandekrets.

### *Stödets omfattning*

Ett barntillägg kan lämnas per barn med lika stort belopp eller med skilda belopp beroende på antal barn. Stödet kan t.ex. utformas utifrån barnbidragsmodellen med flerbarnstillägg eller enligt det särskilda differentierade bidraget i bostadsbidraget. Utredningen har i alla sina beräkningar utgått från ett lika stort belopp per barn. Det måste också bestämmas vem av föräldrarna som skall få tillägget eftersom det inte är ovanligt med särlevande föräldrar. Stödet bör, precis som barnbidraget, lämnas till vårdnadshavaren. Även en underhållsskyldig förälder som studerar kan behöva stöd. Om båda föräldrarna studerar är det rimligt att båda studerande får tillägg.

### *Stötid*

Barnbidrag lämnas löpande under hela året till skillnad från studie-stöd som bara lämnas under studietid. Det måste därför avgöras om stödet skall lämnas under hela året eller bara under studietid. Ett stöd till barnet, vars förälder studerar på heltid, bör kunna utgå under hela året. Utredningen baserar sina beräkningar på att tillägget lämnas under samma tid som stödet i övrigt kan utgå. Utredningen konstaterar dock att det kan vara svårt att kontrollera fak-

tiska studier, studieomfattning och studieavbrott. Någon form av kontrollmöjlighet behövs för att hindra missbruk. Frågan om återbetalning av barntillägg som uppburits på felaktiga grunder måste också avgöras.

En ytterligare avgränsning som behöver göras är om det skall fordras heltidsstudier för rätt till barntillägg eller om även deltidsstuderande skall kunna få stöd. Om barntillägg skall kunna lämnas till dem som studerar på deltid kommer benägenheten att studera partiellt troligen att öka markant. Det måste också avgöras om barntillägget skall ligga till grund för inkomstprövningen i de olika ekonomiska trygghetssystemen.

#### *Administration*

Utifrån val av modell skall det sedan fastställas vilken myndighet som skall handha administrationen av barntillägget. Strävan att utforma enkla och generella systemet som är lätta att administrera och kontrollera måste vägas mot bl.a. kostnaderna för sådana system.

### **8.4.3 Slutsatser**

#### *Familjepolitiskt stöd eller studiestöd*

Studiestödet är avsett att täcka levnadskostnaderna för den studerande själv och speciella behov såsom försörjning av barn skall tillgodoses inom andra förmånssystem. Studiemedelssystemet är inte konstruerat för att kunna beakta särskilda behov som t.ex. barn. Individuell behovsprövning kan, med hänsyn till dagens stora studerandevolymer, inte införas utan en tungrodd och kostsam administration. Försörjningsbördan är alltså en aspekt som inte ryms inom studiemedelssystemet på motsvarande sätt som i t.ex. bostadsbidragssystemet. Att införa ett barntillägg inom studiemedlen är inte problemfritt. Risker för återkrav kan uppkomma vid felaktiga uppgifter beträffande t.ex. inkomst eller otillräckliga studieresultat. Oförutsedda situationer kan alltså påverka samspelet mellan studiestödssystemet och andra förmånssystem på ett negativt sätt för den enskilde studerande. En ojämn ekonomisk situation kan uppstå vid studieavbrott och studieuppehåll.

Det finns även en stor risk att krav kommer att ställas att andra särskilda behov än försörjningsbehov också bör tillgodoses inom studiestödet. Utredningen har särskilt belyst hur samordningen mellan bostadsbidragen och studiemedelssystemet bör förändras på lång sikt. Ett eventuellt bidrag till studerande med barn inom studiemedelssystemet förutsätter att bidraget inte beaktas vid beräkning och bestämmande av andra förmåner t.ex. bostadsbidrag. I annat fall uppstår höga marginaleffekter för berörda studerande.

I en situation då det statsfinansiella läget tillåter, borde ytterligare ekonomiskt stöd till studerande med barn ske inom det familjepolitiska området för att åstadkomma ett enhetligt och likvärdigt system. Utredningen delar alltså i princip den uppfattning som Familjeutredningen tidigare fört fram och som bl.a. studerandeorganisationer instämt i. Ett särskilt bidrag till alla studerande inom barnbidraget är mest legitimt inom de familjeekonomiska stöden. Barnbidraget är generellt konstruerat utan behovsprövning och beaktar inte studerandes behov. Därför är det alternativet inte träffsäkert. Handläggningen av arbetslöshetsersättningen visar att det ibland är svårt att avgöra när studerande har avslutat sina studier. Studieavbrott är också besvärligt att skilja från studieuppehåll eller sommarferier. Med hänsyn till de svårigheter som finns att kontrollera att studier bedrivs behöver ett särskilt bidrag inom barnbidraget eller bostadsbidraget eventuellt knytas till de studerande som uppbär studiemedel eller som studerar vid studiemedelsberättigande utbildningar. Alternativet med ett tillägg inom bostadsbidraget är inte invändningsfritt i övrigt. Systemet innehåller visserligen ett mått av behovsprövning, men omfattar inte alla studerande. Modellen med preliminär beräkning av bidraget kan ha en avhållande effekt för studerande som ofta har en ojämn ekonomi.

Utredningen kan alltså konstatera att rent principiellt bör stöd till familjen lämnas inom familjepolitiken och inte inom utbildningspolitiken. De familjepolitiska stöden är emellertid inte särskilt avpassade till studerande vilket försvårar möjligheten att inrymma ett barn tillägg i befintliga stödformer.

#### *Generellt eller behovsprövat bidrag*

Utredningens enkätundersökningar visar att studieekonomin har stor betydelse för personers benägenhet att studera och möjlig-



heten att förena studier med föräldraskap. Den ekonomiska situationen är ansträngd för många studerande med barn. Situationen är dock inte entydig. Det finns även ensamstående studerande utan barn som har en kärv ekonomisk situation. Likaså finns det studerande med barn som har en god familjesituation med en mer balanserad ekonomi. Eftersom behoven skiljer sig åt borde ett eventuellt barntillägg till studerande med barn vara behovsprövat.

Enligt utredningens mening saknas det dock förutsättningar att införa ett *behovsprövat* särskilt bidrag till studerande med barn inom ramen för dagens generella barnbidrags- eller studiemedelsystem. Alla som omfattas av de systemen får stöd i lika stor utsträckning oavsett behov. De barntillägg till studerande som under vissa perioder tidigare funnits i studiestödssystemen har inte i något fall varit rättighetsstyrda. Tillägg har kunnat lämnas under vissa närmare förutsättningar som lån eller som bidrag inom ramen för särskilda resurser. Även om det är tilltalande och ibland önskvärt med individuella lösningar är det främmande och administrativt kostsamt att införa ett mått av behovsprövning i något av de aktuella förmånssystemen. Bostadsbidragssystemet kan visserligen erbjuda ett behovsprövat stöd. Det är emellertid enligt utredningens mening knappast lämpligt att inrymma ett barntillägg inom bostadsbidragen eftersom det stödet har en annan målgrupp och endast omfattar en snäv studerandegrupp.

Ett eventuellt *generellt* bidrag till alla studerande med barn bör således i första hand utformas som ett familjepolitiskt stöd. Som utredningen tidigare konstaterat riskerar kostnaderna för ett sådant stöd att bli mycket höga. Ett generöst utformat tillägg i form av bidrag kan få positiva effekter i form av ökad benägenhet att studera om man har barn eller att fler bildar familj under studietiden. Det är emellertid osäkert om ett bidrag på ca 450 kronor i månaden kan få önskade konsekvenser. För att den ekonomiska situationen för studerande med barn skall förbättras på ett mer påtagligt sätt behöver den disponibla inkomsten sannolikt öka i större utsträckning. Utredningen har ovan pekat på vilka svårigheter som finns att utforma ett barntillägg i form av ett generellt bidrag, som är tekniskt, administrativt och ekonomiskt acceptabelt. Mot denna bakgrund bedömer utredningen sammantaget att förutsättningarna, att i befintliga system införa ett tillägg i form av ett generellt bidrag till alla föräldrar som studerar, är relativt begränsade.

### *Tilläggsån*

Utredningen vill i stället framhålla att det redan i dag finns möjligheter att inom studiemedelssystemet underlätta den ekonomiska situationen för vuxna studerande med ansträngd ekonomi. Enligt utredningens mening bör den nuvarande möjligheten för dem som är 25 år eller äldre, att under vissa förutsättningar få tilläggsån på ca 1 600 kronor per månad (2003 års prisnivå) kunna utvidgas till att även omfatta alla studerande med barn. En sådan förändring rubbar inte den grundläggande konstruktionen av studiemedelssystemet och blir mer legitim i förhållande till andra studerandegrupper. Den ekonomiska effekten för den enskilde blir förhållandevis god. Träffsäkerheten blir högre i en lånekonstruktion. Behovet styr den enskildes val att utnyttja tilläggslånet. Risken för ett överutnyttjande får anses liten eftersom den enskilde måste betala tillbaka lånet efter avslutade studier. Benägenheten att använda möjligheten till tilläggsån har hittills varit försiktig. Under kalenderhalvåret 2002 utnyttjade drygt 19 000 personer denna möjlighet varav de flesta studerande på eftergymnasial nivå. Genom att utnyttja lånekonstruktionen blir det inte, som i bidragsfallet, lika nödvändigt, att avgränsa och närmare reglera stödet. En sådan utvidgning bör även kunna genomföras förhållandevis enkelt och snabbt utan någon lagändring. Förändringen skulle dessutom gynna de studerande som varit föräldralediga innan studierna påbörjades och därför inte når upp till de inkomstnivåer som i dag krävs för tilläggslånet.

Alternativet är dessutom enkelt och billigt att administrera. Det är naturligtvis möjligt att, när det finansiella läget tillåter, kombinera lånemöjligheten med någon form av bidrag.

Utredningen är medveten om att alternativet inte är invändningsfritt. Det faktum att tillägget utformas som ett återbetalningspliktigt lån begränsar de positiva effekterna. Lånemöjligheten är även begränsad till 120 veckor. Studerande med annan finansiering än studiemedel skulle också fortfarande stå utanför denna möjlighet till ekonomiskt tillskott i form av lån.

Eventuella förändringar i studiemedelssystemet aktualiserar även vissa anpassningar i rekryteringsbidraget till vuxenstuderande. Rekryteringsbidraget är ett renodlat bidragssystem. I detta stöd finns det ingen möjlighet till tilläggsån. Det högre bidragsbeloppet motsvarar tilläggslånet i studiemedelssystemet. På motsvarande sätt

bör det därför övervägas om det högre bidraget skall riktas även till alla studerande med barn.

#### 8.4.4 Kostnadsberäkning

Utredningens kostnadsberäkningar visar att barntillägg i form av ett generellt bidrag, oavsett vilket alternativ man skulle välja, blir mycket kostsamt. Utredningens beräkningar grundas på olika räkneexempel. Enligt preliminära beräkningar uppgår kostnaden för ett bidrag på 100 kronor per vecka och barn inom studiemedelsystemet till ca 750 miljoner kronor och inom barnbidragssystemet till ca 1,4 miljarder kronor per år. Den årliga kostnaden för ett liknande bidrag inom bostadsbidragssystemet kan uppskattas till 350 miljoner kronor.

Beräkningarna är, som redan påpekats, osäkra bl.a. eftersom volymerna är svåra att uppskatta. Över 500 000 personer studerade med studiestöd under 2001. Under samma år deltog dock närmare 600 000 personer i utbildning oavsett studiefinansiering. Under 2002 hade antalet studiemedelstagare minskat till drygt 470 000 personer. De senaste två åren har minskningen främst skett av vuxenstuderande med studiemedel. Cirka 18 000 studiemedelstagare med barn har bostadsbidrag. Ett generellt barntillägg bör i princip inte påverka inflödet av antalet studerande eftersom detta främst regleras med antalet utbildningsplatser.

Av de studerande är det ungefär 30 procent som har barn och därför skulle vara aktuella för ett tillägg. Säkra uppgifter saknas dock om antalet studiemedelstagare som har barn. I modellen med ett bidrag inom studiemedlen har beräkningarna grundats på att drygt 180 000 personer får bidrag med 100 kronor under 40 studieveckor per år. Hänsyn har tagits till att alla inte studerar på heltid och att vissa studerande har flera barn. I de andra bidragsalternativen har beräkningarna baserats på att bidrag lämnas under 52 veckor per år. I dessa fall har inte någon differentiering gjorts utifrån studietakt bl.a. beroende på familjestödets uppbyggnad. Det bör även beaktas att behovet av socialbidrag kan komma att minska oavsett inom vilket system ett barntillägg i form av bidrag inryms. Påverkan på socialbidraget blir störst med ett utökat bidrag inom barnbidraget. Även utgifter för bostadstillägg till pensionärer påverkas något om stödet läggs inom bostadsbidraget. Vidare har kostnaderna för pensioner beaktats om bidraget skulle byggas in i

studiemedelssystemet. Kostnader för administration av ett eventuellt nytt bidrag behöver även beräknas. Valet av modell och myndighet styr hur omfattande kostnaderna blir.

Kostnaden för att utöka möjligheten till tillägglån inom ramen för studiemedelssystemet beräknas uppgå till i genomsnitt ca 60 miljoner kronor per år. Kostnaderna avser i princip endast räntekostnader. De administrativa kostnaderna bedöms som mycket små.

Kostnaderna för ett eventuellt ekonomiskt stöd för att förbättra situationen för studerande med barn bör belasta antingen utbildningspolitiken eller familjepolitiken. Att finna en finansiering inom de rättighetsstyrda systemen, barnbidrag eller studiemedel, fordrar en grundligare analys. Utredningen föreslår att alternativet med tillägglån inom studiemedelssystemet kan genomföras genom att utgifterna för det högre bidraget inom studiemedelssystemet sänks i motsvarande grad.

På motsvarande sätt kan utgifterna för rekryteringsbidraget till vuxenstuderande sänkas för att kunna genomföra förändringar för studerande med barn i det regelverket.

## 9 Studerande som inte har studie- stöd

**Utredningens bedömning:** Formen av studiefinansiering är viktig för att avgöra den sociala tryggheten. Personer som studerar med bibehållen lön eller andra skattepliktiga ersättningar har tillgång till vissa trygghetssystem. Eftersom doktorander kan finansiera sina studier på olika sätt betraktas vissa som studerande och andra som arbetstagare. Stipendier, som en del personer finansierar studier med, betraktas inte som inkomst och utgör ingen förmånsgrund i ersättningssystemen. Dessa personer har ett tunt skyddsnet. Det bör övervägas huruvida skyddsbestämmelserna för SGI skall omfatta personer som bedriver postdoktorala studier. På motsvarande sätt som för studerande med studiemedel kan tillämpningsproblem uppstå som rör frågan när forskarstudierna skall anses vara avslutade. Vidare är möjligheten att kombinera deltidsstudier med utbildningsbidrag med sjukskrivning på deltid begränsad.

Formen av studiefinansiering är mycket viktig för att avgöra vilken rätt den enskilde har till de olika trygghetssystemen. Utredningen har i de inledande kapitlen redovisat dels vissa statistikuppgifter om hur många personer som studerar överhuvudtaget, dels hur många studerande som finansierar sina studier med studiemedel. I många trygghetssystem registreras emellertid inte personer utifrån deras verksamhet och därför återfinns inte studerande som en särskild kategori. Befintlig statistik över olika studerandegrupper i de olika trygghetssystemen är därför inte heltäckande.

### 9.1 Statligt finansierade studiestöd

Studiemedelssystemet är den viktigaste finansieringsformen för studerande. Det finns även andra statliga finansieringsformer för

studerande, t.ex. rekryteringsbidraget till vuxenstuderande. Av den kartläggning som utredningen presenterat i det föregående framgår hur den studiesociala situationen ser ut för den stora grupp som finansierar sina studier med studiemedel under hela eller delar av studietiden och de svårigheter som i vissa fall finns för dem att kvalificera sig i trygghetssystemen.

Det finns emellertid studerande som av olika skäl inte vill eller kan studera med någon studiefinansiering under hela studietiden. Det kan röra sig om studerande som t.ex. sparar studiestödsveckor utan att ha någon annan huvudsaklig finansieringskälla. Dessa studerande kan ha en särskilt otrygg tillvaro. Studiemedel måste, som tidigare nämnts, uppbäras oavbrutet för att skydda en vilande SGI. De studerande som överhuvudtaget inte uppbär studiemedel omfattas för det mesta inte alls av skyddsbestämmelserna inom t.ex. sjukpenning- eller föräldrapenningssystemen.

## **9.2 Förvärsarbete eller studier med bibehållen ersättning**

Personer som kombinerar studier med förvärsarbete har ett bättre studiesocialt skyddsnet än de studerande som inte har några inkomster vid sidan av studier finansierade med studiemedel. Anknytningen till arbetslivet ger anställda ett visst skydd om en försäkringssituation uppstår eftersom lön och andra inkomster av arbete är beskattade och normalt är förmånsgrundande för personer som omfattas av försäkringssystemen. Under vissa förutsättningar kan man även studera med bibehållen sjukersättning, aktivitetsersättning eller aktivitetsstöd. Även vid sådana förhållanden har studerande ett förhållandevis gott skydd. Inom t.ex. aktivitetsstödet finns möjlighet att behålla stödet vid sjukdom.

## **9.3 Doktorander**

Antalet doktorander inom forskarutbildningen har expanderat kraftigt i Sverige under det senaste decenniet och omfattar i dag ca 18 000 aktiva doktorander. En forskarutbildning med doktorsexamen som slutmål skall motsvara fyra års heltidsstudier. Den faktiska tiden är dock oftast längre. För studerande i forskarutbildning gäller speciella villkor. I vissa avseenden kan forskarstuderande

betraktas både som arbetstagare och studerande. Eftersom effekterna skiljer sig åt beroende på finansieringsform försvåras överblicken av deras sociala skydd. I samband med forskarutbildningsreformen infördes krav på att doktorander, i samband med antagningen, skall ha sin försörjning garanterad för hela studietiden. Enligt huvudregeln får endast de sökande antas till utbildningen som anställs som doktorander eller som beviljas utbildningsbidrag. Om finansieringen kan säkras under hela utbildningstiden får sökande som har någon annan form av studiefinansiering antas.

Av *tabell 9.1* framgår hur doktorander inledningsvis kan försörja sig. Valet av ämne har ofta betydelse för försörjningskällan. Ofta förändras möjligheterna till finansiering under studiernas gång.

*Tabell 9.1.* Studiefinansiering för nybörjare på forskarutbildningen läsåret 2001/2002

<i>Försörjningskälla</i>	<i>Procent</i>
Anställning som doktorand	38
Utbildningsbidrag	22
Stipendium	13
Externa medel	9
Tjänst vid högskola	8
Övrigt*	10

\* Studiemedel, egenfinansiering samt läkartjänst vid universitetssjukhus.

*Kommentar:* Hänsyn har tagits till såväl doktorandernas aktivitetsprocent som försörjningsprocent (i de fall en doktorand har haft flera olika försörjningskällor).

*Källa:* Högscoleverkets årsrapport 2003

### *Anställda*

Den maximala tiden för anställning som doktorand är fem år, vilket motsvarar fyra års studier och ett års institutionstjänstgöring. Tiden kan förlängas om det finns särskilda skäl.

Den som har doktorandanställning eller annan anställning vid universitet eller högskola omfattas av samma sociala förmåner i händelse av sjukdom m.m. som övriga anställda. Anställning som doktorand är därför den tryggaste formen av finansiering vid forskarutbildningen. Utredningen har dock blivit uppmärksam på tillämpningsproblem som rör frågan när studierna skall anses vara avslutade. Eftersom det kan vara svårt att avgöra när utbildningen

är avslutad blir ofta den studerandes redovisning av sin avsikt avgörande. Enligt huvudregeln kan arbetslöshetsersättning inte lämnas när den arbetslöse bedriver studier. En doktorand som blir arbetslös på heltid måste därför avregistrera sig helt från doktorandutbildningen för att få ersättning. Detta innebär att en doktorand i ett senare skede kan få svårt att fullfölja utbildningen.

### *Studiemedel*

Under vissa förutsättningar kan forskarstuderande finansiera en del av sina studier med studiemedel. Möjligheterna begränsas av den längsta tid under vilken studiemedel får lämnas. För att kunna få studiemedel krävs även att den sökande inte har varit anställd som doktorand. Den sökande får inte heller ha uppburit utbildningsbidrag för doktorander.

De studiesociala förutsättningar för dessa forskarstuderande är desamma som för övriga studerande med studiemedel.

### *Utbildningsbidrag*

Utbildningsbidrag för doktorander kan lämnas till den som antas, eller redan har antagits, till en forskarutbildning. Bidrag vid heltidsstudier uppgår för närvarande till 13 650 kronor per månad. Bidraget är pensionsgrundande och skattepliktigt. I budgetpropositionen för 2004 aviseras en höjning av utbildningsbidraget under våren 2004. Stödet får lämnas för högst tolv månader i sänder (bidragsår). Utbildningsbidraget får, om det ges för heltidsstudier, lämnas för högst två år och fem månader. Det är möjligt att få stöd för längre tid än vad som normalt stipuleras om det finns särskilda skäl såsom t.ex. ledighet på grund av sjukdom eller vid föräldraledighet. Bidrag får inte tas emot för den tid när personen är anställd som doktorand. Utbildningsbidrag får inte heller tas emot samtidigt med studiemedel.

Sedan den 1 maj 2002 kan utbildningsbidraget uppbäras på deltid, dock lägst halvtid, för att underlätta för yrkesverksamma att kombinera arbete med forskarstudier.

Doktorander har rätt att behålla utbildningsbidraget vid hel studieoförmåga på grund av sjukdom eller för tillfällig vård av barn eller närstående. Bestämmelserna harmonierar med studiestöds-



förordningens regler. Det innebär dock att möjligheten att kombinera studier på deltid med sjukskrivning på deltid är begränsade.

Personer som studerar med utbildningsbidrag har ett sämre skydd än personer som har en anställning och har i vissa avseenden liknande problem som studerande med studiemedel.

Utredningen noterar att en särskild utredare har till uppgift att utreda vissa frågor rörande forskarutbildningen och perioden efter doktorsexamen (dir. 2002:148). Forskarutbildningsutredningen kan även komma att beröra frågor kring t.ex. utbildningsbidraget som studiefinansiering.

### *Stipendier*

Forskarstudier kan helt eller delvis finansieras via stipendier. Stipendier inrättas ofta med medel från privata fonder och forskningsstiftelser och upplevs i vissa avseenden som ekonomiskt fördelaktiga. Skyddsnetet är emellertid tunt för dessa doktorander eftersom stipendierna ofta inte är beskattade och därmed inte heller räknas som inkomst i de olika trygghetssystemen.

Det finns även studerande som rent faktiskt bedriver forskarstudier men som formellt ännu inte har blivit antagna. Finansieringen sker ofta med tillfälliga stipendier. Dessa personer har en mycket otrygg social situation. Av utredningens kontakter med bl.a. doktorandombud framgår att det finns en stor oro för dessa personers studiesociala situation.

Det finns också en möjlighet för personer att efter avslutad doktorsexamen gå vidare till s.k. postdoktorala studier. Sådana studier bedrivs ofta utomlands och finansieras genom skattefria stipendier. På motsvarande sätt är sådana stipendier i princip inte förmånsgrundande i de sociala försäkringssystemen. Däremot har viss postdoktoral verksamhet ansetts som överhoppningsbar vid beräkningen av rätt till arbetslöshetsersättning. Utredningen har av studerandeorganisationer och enskilda blivit uppmärksammat på att skyddsbestämmelserna för SGI bör utvidgas till att även omfatta personer som bedriver postdoktorala studier. Det bör övervägas om reglerna skall ses över i detta avseende. Utredningen erinrar även om att den särskilda utredningen om skyddsgrundande tider (SGI-utredningen) uppmärksammat regelsystemets effekter för personer som har postdoktorala stipendier.