

Moderniserad studiehjälp

Betänkande av 2012 års studiehjälsutredning

Stockholm 2013



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2013:52

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-598 191 91
Ordertel: 08-598 191 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss – hur och varför. Statsrådsberedningen (SB PM 2003:2, reviderad 2009-05-02)
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Regeringskansliet, FA/kommittéservice.

Omslag: Elanders Sverige AB.

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2013

ISBN 978-91-38-23981-0
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Maria Arnholm

Regeringen beslutade den 22 december 2011 att tillkalla en särskild utredare med uppdrag att föreslå hur studiehjälpen kan effektiviseras, moderniseras och renodlas och hur den grupp som idag studerar med aktivitetsersättning eller förlängt barnbidrag ska kunna få ersättning från studiestödssystemet (dir. 2011:122). Statsrådet Nyamko Sabuni förordnade den 4 januari 2012 f.d. departementsrådet Anders Franzén att vara särskild utredare. Utredningen har antagit namnet 2012 års studiehjälpsutredning (U 2012:02).

Som sakkunniga i utredningen förordnades den 21 februari 2012 departementssekreteraren Cecilia Blomberg, kanslirådet Jessica Löfvenholm, kanslirådet Eva-Stina Lönngren, departementsrådet Linda Norman Torvang, kanslirådet Annika Stålnacke och departementssekreteraren Carolina Östgren. Som experter förordnades samma dag ekonomichefen Jan Andersson, utredaren Nils Andersson, verksjuristen Vendela Enmarker, utredaren Lena Jutdal och familjepolitiska talespersonen Niklas Löfgren.

Lena Jutdal entledigades den 1 oktober 2012 och ersattes av utredaren Eva-Lena Arefäll. Carolina Östgren och Cecilia Blomberg entledigades den 22 oktober 2012 och ersattes av departementssekreteraren Johanna Fryksmark respektive departementssekreteraren Susanna Larsson (senare Norberg). Johanna Fryksmark entledigades den 26 februari 2013 och ersattes av kanslirådet Carina Cronstioe.

Som sekreterare i utredningen anställdes den 10 januari 2012 departementssekreteraren Mårten Svensson Risdal, den 25 januari 2012 hovrättsassessorn Anja Nordfeldt och den 15 oktober 2012 fil. dr. Daniel Bjerstedt.

Utredaren har haft sammanlagt sju protokollförda sammanträden med de sakkunniga och experterna.

Utredaren har haft överläggningar med företrädare för Lika unika (Riksförbundet rörelsehindrade barn och ungdomar), Handikappförbunden, Synskadades riksförbund (SRF), den parlamentariska socialförsäkringsutredningen (S2010:04) samt utredaren med uppdrag om arbetsplatsförlagt lärande i gymnasie- och gymnasiesärskolan (U2013:A). Vidare har utredaren överlagt med företrädare för Naturbrukets yrkesnämnd och Stadsmissionen.

Utredaren har låtit genomföra undersökningar i samarbete med Centrala studiestödsnämnden (CSN) och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL). Statistiska centralbyrån (SCB) har tillhandahållit statistiskt underlag för arbetet.

Utredaren överlämnar härmed sitt betänkande Moderniserad studiehjälp. Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i juni 2013

Anders Franzén

/Mårten Svensson Risdal
Anja Nordfeldt
Daniel Bjerstedt

Innehåll

Förkortningar	17
Sammanfattning	19
Lättläst sammanfattning	31
1 Författningsförslag	45
1.1 Förslag till lag (xxxx) om särskilt stöd vid gymnasiala studier	45
1.2 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken	52
1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:1110) om kommunernas skyldighet att svara för vissa elevresor.....	54
1.4 Förslag till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395).....	55
1.5 Förslag till lag om ändring av lagen (2009:1053) om förmögenhet vid beräkning av vissa förmåner	63
1.6 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800).....	64
1.7 Förslag till förordning (xxxx) om inackorderingsstöd för läsår 2013/14.....	67
1.8 Förslag till förordning om upphävande av förordningen (CSNFS 1983:17) om bidrag till utlandsstudierande för dagliga resor.....	68

1.9	Förslag till förordning om ändring i förordningen (1995:667) om bidrag till vissa funktionshindrade elever i gymnasieskolan.....	69
1.10	Förslag till förordning om ändring i studiestödsförordningen (2000:655).....	70
1.11	Förslag till förordning om ändring i gymnasieförordningen (2010:2039).....	86
2	Modernisering av studiehjälpen	87
2.1	Inledning.....	87
2.2	Översikt	88
2.3	Reglering av studiebidraget.....	89
2.4	Bakgrunden.....	91
2.5	Överväganden och förslag	93
2.5.1	Nya förutsättningar	93
2.5.2	Behov av modernisering	94
2.5.3	En tyngdpunktsförskjutning.....	95
2.5.4	Bidrag för faktisk studietid.....	97
2.5.5	Ett förändrat syfte.....	99
3	Studiehjälpen och EU-rätten.....	101
3.1	Inledning.....	101
3.2	Principen om fri rörlighet för personer och unionsmedborgarskapet.....	101
3.3	Rörlighetsdirektivet	102
3.4	Social trygghet och EU-rätten.....	103
3.5	Förordningarna om samordning av social trygghet	104
3.5.1	Förordningarna 1408/71 och 883/2004.....	104
3.5.2	Familjeförmåner.....	105
3.5.3	Likabehandling	106
3.5.4	Tillämplig lagstiftning och prioritetsregler	107
3.5.5	Exportabilitet	107
3.5.6	Sammanläggning	108

3.6	Förordningarna om arbetskraftens fria rörlighet.....	109
3.6.1	Förordningarna 1612/68 och 492/2011.....	109
3.6.2	Begreppet sociala förmåner.....	110
3.6.3	Likabehandlingsprincipen och bosättningsvillkor....	111
3.6.4	Det svenska bosättningskravet för rätt till studiemedel utomlands.....	113
3.6.5	EU-domstolens mål Kommissionen mot Nederländerna.....	114
3.6.6	Konsekvenser för Sverige av EU-domstolens praxis	117
3.6.7	Är sociala förmåner exportabla?	119
3.7	Sveriges klassificering av studiestöd	119
3.7.1	Klassificering av studiebidraget och extra tillägget ..	119
3.7.2	Klassificering av inackorderingstillägget och studiemedlet.....	122
3.8	Konsekvenser av klassificeringen.....	122
3.8.1	Exportabilitet av studiestöd	122
3.8.2	Utländska medborgares rätt till studiehjälp enligt den svenska lagstiftningen	123
3.8.3	Rätt till svensk studiehjälp för studier utomlands....	124
3.8.4	Rätten till studiebidrag och extra tillägg om förmånerna inte är familjeförmåner.....	125
3.8.5	Stora kostnader för Sverige?	127
3.9	Föreligger det en konflikt mellan de svenska reglerna om studiehjälp vid utlandsstudier och EU-rätten?	130
3.9.1	De svenska reglerna om studiehjälp för studier utomlands.....	130
3.9.2	Tidigare synpunkter på de svenska reglernas förenlighet med EU-rätten	131
3.9.3	CSN:s nuvarande tillämpning av reglerna om studiehjälp vid utlandsstudier	135
3.10	Övervägande och förslag	137
3.10.1	Samma villkor för rätt till svensk studiehjälp för studier inom EES och i Schweiz	137
3.10.2	Medborgarskapskravet	139
3.10.3	Kravet på att studierna inte med lika stor fördel kan bedrivas i Sverige.....	139
3.10.4	Folkbokföringskravet.....	140

3.10.5	Kravet på minst tre månaders heltidsundervisning...	140
3.10.6	Migrerande arbetstagare och deras familjemedlemmar.....	141
3.10.7	Godtagbar standard för utlandsstudier.....	143
3.11	Studiehjälp i andra länder.....	145
3.12	EU-domstolens bedömning av vad som utgör familjeförmåner	145
3.13	Hur bör den svenska studiehjälpen klassificeras?	147
3.13.1	Studiebidraget.....	147
3.13.2	Det extra tillägget och gymnasiebidraget	151
3.13.3	En jämförelse med klassificeringen av det kommunala vårdnadsbidraget.....	155
3.13.4	Vinsten av en omklassificering.....	156
4	Stöd för inackordering.....	157
4.1	Inledning.....	157
4.2	Kommunalt inackorderingsstöd.....	158
4.2.1	Samverkansavtal	159
4.2.2	Statistik över det kommunala stödet	160
4.3	Statligt inackorderingstillägg	161
4.3.1	Statistik över det statliga stödet	163
4.4	Den nya gymnasieskolans inverkan på inackorderingsstöd	164
4.4.1	Särskilda varianter	164
4.4.2	Riksrekryterande utbildningar	164
4.4.3	Idrottsutbildningar	165
4.4.4	Naturbruks- och hantverksprogrammen.....	166
4.5	En jämförelse mellan det kommunala och det statliga stödet för inackordering	167
4.6	Överväganden och förslag	169
4.6.1	Inackorderingsstödet syfte	169
4.6.2	Kommunalt eller statligt ansvar?.....	170
4.6.3	Reglering av det nya inackorderingsstödet.....	173
4.6.4	Inackorderingsstödet storlek.....	174
4.6.5	Avståndskrav eller restidkrav?	176

4.6.6	Behov av inackordering	177
4.6.7	Begreppen motsvarande utbildning och föräldrahem	179
4.6.8	Undantagsregler.....	181
4.6.9	Generösare regler för yrkeselever i vissa fall.....	183
4.6.10	Reglernas utformning.....	186
4.6.11	Konsekvenser av ett sammanslaget inackorderingsstöd och av det nya regelverket.....	190
4.6.12	Övergångsbestämmelser	193
5	Stöd för dagliga resor.....	195
5.1	Inledning.....	195
5.2	Kommunernas ansvar för stöd för dagliga resor	195
5.3	Statens ansvar för stöd för dagliga resor till utlandsstuderande	197
5.4	Överprövning.....	199
5.5	Överväganden och förslag.....	200
5.5.1	Kan bidrag för dagliga resor lämnas samtidigt som stöd för inackordering?	200
5.5.2	Bidrag till utlandsstuderande för dagliga resor	201
6	Stöd för inackordering och dagliga resor för personer med funktionsnedsättning.....	203
6.1	Inledning.....	203
6.2	Dagens stöd till elever med funktionsnedsättning	204
6.2.1	Vem har rätt till stöd enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade?	204
6.2.2	Vem har rätt till stöd enligt socialtjänstlagen?.....	208
6.2.3	Vem har rätt till stöd enligt förordningen om bidrag till vissa funktionshindrade elever i gymnasieskolan?	210
6.3	Överväganden och förslag.....	211
6.3.1	Möjligheten att utvidga Rg-bidraget	211

6.3.2	Extra inackorderingsstöd för studerande med funktionsnedsättning.....	214
6.3.3	Merkostnader för resor.....	218
7	Gymnasiebidrag ersätter det extra tillägget	225
7.1	Inledning.....	225
7.2	Extra tillägget.....	225
7.3	Vem får extra tillägg?	226
7.4	Regleringar.....	227
7.5	Överväganden och förslag	229
7.5.1	Behovet av förändringar	229
7.5.2	Gymnasiebidraget – ett nytt stöd	231
7.5.3	Rätten till gymnasiebidrag.....	233
7.5.4	Ansökan om gymnasiebidrag	240
7.5.5	Utbetalning av gymnasiebidrag.....	240
7.5.6	Talerätt och övriga bestämmelser	242
7.5.7	Omfattas omyndigas förfogande över gymnasiebidraget av föräldrabalkens regler?	242
8	Stöd till unga studerande föräldrar	245
8.1	Inledning.....	245
8.2	Kartläggning av unga föräldrars livssituation	245
8.3	Möjligheter till fortsatta studier	247
8.4	Överväganden och förslag	249
8.4.1	Föräldratillägg till unga föräldrar	250
8.4.2	Föräldratilläggets utformning	250
8.4.3	Regleringen av gymnasiebidraget och föräldratillägget	252
8.4.4	Utbetalning av föräldratillägg.....	253
8.4.5	Talerätt och övriga bestämmelser	254
8.4.6	Omfattas omyndigas förfogande över föräldratillägget av föräldrabalkens regler?.....	255

9	Nya studerandegrupper i studiestödssystemet	257
9.1	Inledning.....	257
9.2	Bakgrund	258
9.3	Nuvarande regelverk.....	259
9.4	Förslagen i betänkandet Brist på brådska.....	259
9.5	Remissyttranden på betänkandet Brist på brådska	261
9.5.1	Principen om att undvika särlösningar för elever med funktionsnedsättning	261
9.5.2	Principen om att grundläggande utbildning inte ska innebära skuldsättning.	262
9.5.3	Försörjningsproblem under sommarmånaderna.	262
9.5.4	Prövning av förlängd skolgång	263
9.5.5	Antalet studiemedelsterminer är tolv.....	263
9.6	Kartläggning och konsekvensanalys	263
9.6.1	Elevgruppens sammansättning	263
9.6.2	Elevernas ekonomiska situation	265
9.6.3	Elevernas ekonomiska situation om förslagen i Brist på brådska genomförs.....	267
9.6.4	Familjeekonomiska konsekvenser om förslagen i Brist på brådska genomförs.....	271
9.7	Överväganden och förslag.....	274
9.7.1	Nya studerandegrupper i studiestödssystemet.....	274
9.7.2	Begränsning av tid som studiemedel kan lämnas.....	277
9.7.3	Frånvaro på grund av sjukdom	278
9.7.4	Studietakt/studieomfattning för att få studiehjälp eller studiemedel	279
9.7.5	Minska risken för avhopp från studier av ekonomiska skäl.....	282
9.7.6	Sommarjobb till unga studerande med funktionsnedsättning	284
9.7.7	Administration av studiemedlets högre bidrag för personer med förlängd skolgång.....	286

10	Ogiltig frånvaro.....	289
10.1	Inledning.....	289
10.2	Regleringar och praxis.....	289
10.2.1	Närvaro och frånvaro.....	289
10.2.2	Heltidsstudier.....	290
10.2.3	Praxis angående ogiltig frånvaro	291
10.3	Promemorior, rapporter, myndighetsuppdrag m.m. om ogiltig frånvaro	292
10.3.1	Statskontorets rapport (2009).....	292
10.3.2	Remisspromemorian Olovlig frånvaro i skolan	293
10.3.3	Överenskommelse mellan Skolinspektionen och CSN	293
10.3.4	CSN:s rapport Beslutsorsak skolk.....	294
10.4	Andra utredningar om indragning av studiestöd för studerande med funktionsnedsättning.....	295
10.4.1	Den framtida gymnasiesärskolan (SOU 2011:8)	295
10.4.2	Brist på brådska (SOU 2008:102)	296
10.5	Gymnasieskolornas rapportering av ogiltig frånvaro	296
10.5.1	Rutiner till och med 2011	297
10.5.2	Rutiner från och med 2012.....	297
10.5.3	CSN:s analys och slutsatser	298
10.5.4	CSN:s enkätundersökning (2012)	300
10.6	Kopplingen mellan studiehjälpen och vissa familjeekonomiska stöd	301
10.6.1	Flerbarnstillägg.....	301
10.6.2	Förlängt underhållsstöd.....	301
10.6.3	Barnpension och efterlevandestöd.....	302
10.6.4	Bostadsbidrag	302
10.6.5	Gymnasiebidrag och föräldratillägg	303
10.6.6	Konsekvenser vid indragning av studiehjälp	303
10.7	Överväganden och förslag	304
10.7.1	Ogiltig frånvaro ska medföra indragen studiehjälp.....	304
10.7.2	Kopplingen mellan studiehjälpen och de familjeekonomiska bidragen.....	305
10.7.3	Skolans arbete med att förebygga skolk	306

10.7.4 Hur bör ogiltig frånvaro påverka de olika bidragen?	307
10.7.5 Utformningen av reglerna angående ogiltig frånvaro	309
10.7.6 Personliga omständigheter	311
10.7.7 Skolornas rapportering av ogiltig frånvaro	312
10.7.8 Indragning av studiehjälp för elever med funktions- nedsättning	313
11 Utbetalning av studiehjälp	315
11.1 Inledning.....	315
11.2 Nuvarande bestämmelser	315
11.3 Skillnader mellan utbetalning av barnbidrag och utbetalning av studiehjälp.....	316
11.4 ÖKS:s tolkning av särskilda skäl.....	317
11.5 CSN:s tillämpning av utbetalningsreglerna.....	318
11.6 Utbetalning till omyndiga studerande?	319
11.6.1 2003 års studiehjälpstudering	319
11.6.2 En nationell ungdomspolitik	320
11.6.3 Underåriga har en viss rätt att disponera över sin egen ekonomi.....	320
11.6.4 Underåriga har en viss rätt att föra sin egen talan	321
11.6.5 Föräldrarnas underhållsskyldighet	321
11.7 Överväganden och förslag.....	322
11.7.1 Utbetalning av studiebidrag till omyndiga studerande	322
11.7.2 Utbetalning av studiebidrag för omyndiga studerande till annan.....	325
11.7.3 Utbetalning av inackorderingsstöd till omyndiga studerande?	327
11.7.4 Talerätt för omyndiga studerande	329
11.7.5 Återkrav för omyndiga studerande	329
11.7.6 Omfattas omyndigas förfogande över studiebidraget av föräldrarnas regler?	330
11.7.7 Utbetalning av inackorderingsstöd för omyndiga studerande till socialnämnd eller annan	331

11.7.8	Utbetalning av inackorderingsstöd för omyndiga studerande till familjehem	336
11.8	Återkrav av studiehjälp	339
11.8.1	Nuvarande bestämmelser	339
11.8.2	Statistik angående antalet återkrav och återkravens storlek	340
11.8.3	Åtgärder som kan minska antalet återkrav och återkravens storlek	341
12	Konsekvenser av förslagen	345
12.1	Förslagets ekonomiska konsekvenser	345
12.1.1	En översikt per utgiftsområde	345
12.1.2	Studiebidrag	349
12.1.3	Inackorderingsstöd	351
12.1.4	Gymnasiebidrag istället för extra tillägg	355
12.1.5	Studiemedel	359
12.1.6	Rg-bidraget	361
12.1.7	Aktivitetsersättning	362
12.1.8	Bostadstillägg och bostadsbidrag	365
12.1.9	Förlängt barnbidrag	366
12.1.10	Sommarjobbssatsning	367
12.1.11	Genomförandekostnader	368
12.2	Förslagets konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män	369
12.3	Förslagets konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen	370
12.4	Förslagets barnrättsliga konsekvenser	371
12.5	Förslagets konsekvenser för risken för felaktiga utbetalningar	372
13	Författningskommentarer	375
13.1	Förslaget till lag (xxxx) om särskilt stöd vid gymnasiala studier	375
13.2	Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken	386

13.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:1110) om kommunernas skyldighet att svara för vissa elevresor.....	388
13.4 Förslaget till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395).....	389
13.5 Förslaget till lag om ändring av lagen (2009:1053) om förmögenhet vid beräkning av vissa förmåner	395
13.6 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800).....	396

Litteraturförteckning 397

Bilagor

Bilaga 1 Kommittédirektiv 2011:122.....	401
Bilaga 2 Historik	417
Bilaga 3 CSN:s enkätundersökning om studiehjälp.....	425
Bilaga 4 SKL:s enkätundersökning om inackorderingsstöd	449

Förkortningar

AF – Arbetsförmedlingen

APL – arbetsplatsförlagt lärande

BO – Barnombudsmannen

CSN – Centrala studiestödsnämnden

CSNFS – CSNs författningssamling

DHR – De handikappades riksförbund

Ds – Departementsserien

EES – Europeiska ekonomiska samarbetsområdet

EFTA – European Free Trade Association

FB – Föräldrabalken

FEUF – Fördraget om europeiska unionens funktionssätt

FK – Försäkringskassan

HFD – Högsta förvaltningsdomstolen

IB – International Baccalaureate

JK – Justitiekanslern

JO – Justitieombudsmannen

Komvux – kommunal vuxenutbildning

LO – Landsorganisationen

LSS – lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade

LVU – Lag med särskilda bestämmelser om vård av unga

NJA – Nytt Juridiskt Arkiv

Rg-bidrag – Bidrag enligt förordningen (1995:667) om bidrag till vissa funktionshindrade elever i gymnasieskolan

RGD – Riksgymnasiet för döva

RGH – Riksgymnasiet för hörselskadade

RgRh – Riksrekryterande Rh-anpassad utbildning

RÅ – Regeringsrättens årsbok

SCB – Statistiska centralbyrån

SFB – Socialförsäkringsbalken

SFS – Svensk författningssamling

SJI – Sjukpenninggrundande inkomst

SKL – Sveriges Kommuner och Landsting

SOU – Statens offentliga utredningar

SsF – studiestödsförordningen

SsL – studiestödslagen

Särvux – särskild utbildning för vuxna

ÖKS – Överklagandenämnden för studiestöd

Sammanfattning

Modernisering av studiehjälpen

Studiehjälpen formades vid mitten av 1960-talet. Därefter har den endast genomgått smärre förändringar. Skola, arbetsmarknad och samhällslivet i övrigt har däremot genomgått stora förändringar under denna 50-årsperiod. Behovet av en modernisering av studiehjälpen är därför stort.

Utgångspunkten i betänkandet är att en modern studiehjälp ska vara renodlad, ändamålsenlig, enhetlig och inkluderande. Därför behöver studiehjälpens karaktär av studiestöd stärkas. Uttalat familjeekonomiskt motiverade inslag ska utmönstras i syfte att uppnå ett mer renodlat studiestöd. För att nå rätt målgrupp och för att få avsedd effekt bör de belopp och inkomstgränser som fastställdes i mitten av 1990-talet anpassas till dagens inkomst- och kostnadsnivå. För att göra stödet mer förutsägbart och för att höja rättssäkerheten bör administrationen av bidragen till inackordering förenhetligas. Slutligen bör studiehjälpen, i den mån det är möjligt, även inkludera studerande med funktionsnedsättning.

Sammantagna innebär förslagen i detta betänkande att målen för den moderniserade studiehjälpen bör kunna sammanfattas i följande punkter;

- Studiehjälpen ska främja samhällets kompetensförsörjning genom att markera att samhället sätter värde på att ungdomar fortsätter att studera efter grundskolan.
- Studiehjälpen ska begränsa incitamenten att av ekonomiska skäl avstå från gymnasiestudier.
- Studiehjälpen ska främja aktiva studier på heltid.
- Studiehjälpen ska bidra till att undanröja geografiska hinder för att genomföra gymnasieutbildning.

- Studiebidraget ska stimulera den studerande att påbörja och fullfölja en gymnasial utbildning.
- Studiebidraget ska stödja ungdomars utveckling till självständiga och ansvarstagande medborgare genom att ge dem ansvar för en egen ekonomi.

Studiebidrag för faktisk studietid

I en moderniserad studiehjälp föreslås studiebidraget kvarstå som ett generellt studiestöd till studerande på gymnasienivå i åldern 16-20 år. Totalt omfattar studiehjälpen cirka 3 600 miljoner kronor per år. Ungefär 90 procent används till det generella studiebidraget, 260 miljoner kronor går till inackorderingsstöd och 100 miljoner kronor, i form av extra tillägg, till ekonomiskt svaga hushåll. I samband med moderniseringen föreslås resurser föras från det generella till de riktade stöden.

I syfte att stärka studiehjälpens karaktär av studiestöd föreslås att bidrag ska utgå för faktisk studietid. Studiebidraget ska beräknas per vecka och utgå under normalt 40 veckor. Det sammanlagda bidraget under ett läsår blir då 9 760 kronor, eller 740 kronor lägre än för närvarande. Besparingen, 240 miljoner kronor, används bl.a. för att finansiera ett förbättrat stöd till ekonomiskt svaga hushåll med barn i gymnasieskolan och ett stöd till gymnasieelever som har barn.

Studiehjälp och EU-rätten

Inför Sveriges anslutning till Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) har den svenska regeringen förklarat att studiebidraget och det extra tillägget inom studiehjälpen ska vara sådana familjeförmåner som avses i förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet m.m., som nu är ersatt av förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen. Inackorderingstillägget faller dock utanför tillämpningsområdet för dessa förordningar och betraktas som en social förmån enligt förordning 492/2011(EU) om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen.

Enligt uppdraget ska utredaren bedöma om studiehjälpen kan undantas från reglerna i förordning 883/2004.

EU-domstolen har i ett flertal fall bedömt vilka nationella förmåner som utgör familjeförmåner och därmed omfattas av förordning 1408/71. Domstolen har i dessa avgöranden satt upp två förutsättningar för att en nationell förmån ska anses vara en social trygghetsförmån. Vid bedömningen av studiebidraget är den första förutsättningen, att någon individuell skönsmässig behovsprövning inte ska ske vid beviljandet av förmånen, uppfylld. När det gäller den andra förutsättningen, att förmånen ska hänföra sig till ett av de sakområden som anges i förordning 1408/71, ska denna bedömning grundas på förmånens grundläggande kännetecken, i synnerhet dess syfte och villkoren för att den beviljas.

I detta betänkande föreslås att studiebidraget moderniseras och att syftet med stödet i enlighet med reformen omformuleras till att enbart vara ett stöd för studier, inte ett stöd till barnfamiljer. Om studiebidraget renodlas till ett utbildningspolitiskt stöd på sätt som föreslås får möjligheten att undanta studiebidraget från reglerna i förordning 883/2004 anses öka.

EU-domstolen kan emellertid, trots studiebidragets förändring, anse att studiebidraget även syftar till att utgöra en del av samhällets stöd till familjerna och bidra till att utjämna kostnaderna för barnens uppfostran och utbildning. Det som kan tala för detta är det förhållandet att studiebidraget lämnas under tid som den studerande omfattas av sina föräldrars underhållsskyldighet.

Det extra tilläggets syfte är uttalat familjepolitiskt, vilket innebär att bidraget rimligtvis skulle betraktas som en familjeförmån av EU-domstolen. I betänkandet föreslås att det extra tillägget avskaffas inom studiehjälpen och att det i stället inrättas ett nytt bidrag kallat gymnasiebidrag inom den ekonomiska familjepolitiken. Om förslaget genomförs kommer med stor sannolikhet även gymnasiebidraget att klassificeras som en familjeförmån.

Uppdraget innefattar även att klargöra om nuvarande regler om studiehjälp är förenliga med EU-rätten.

Bestämmelserna om studiehjälp för utlandsstudier skiljer sig åt beroende på om studierna bedrivs inom eller utanför Norden. Detta är inte förenligt med EU-rätten, vilket har medfört att Centrala studiestödsnämnden (CSN) från och med hösten 2011 utvidgat möjligheten till studiehjälp för studier inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och i Schweiz.

Rätten till svensk studiehjälp för utlandsstudier bör därför vara densamma inom EES och i Schweiz. Kraven på att studierna inte

med lika stor fördel kan bedrivas vid en svensk läroanstalt, att den studerande har varit folkbokförd i Sverige under de senaste två åren och att studierna omfattar minst tre månaders heltidsundervisning, bör därför tas bort för studier inom EES och i Schweiz. Dessa krav ska dock kvarstå för studier utanför EES och Schweiz.

Kravet på svenskt medborgarskap, eller utländskt medborgarskap som ska jämföras med ett svenskt medborgarskap, för att studiehjälp ska lämnas för utlandsstudier, ska gälla även för studier i Norden.

Stöd för inackordering

I dag är ansvaret för inackorderingsstöd delat mellan kommunerna och staten, vilket innebär att elevernas hemkommuner svarar för stödet till elever i skolor med offentlig huvudman och att CSN svarar för stödet till elever i skolor med enskilda huvudmän. Det delade ansvaret innebär att förutsättningarna för rätt till inackorderingsstöd samt storleken på stödet skiljer sig åt. Det är angeläget att villkoren för elever i kommunala respektive fristående skolor är lika. För att få till stånd en likabehandling föreslås att endast en huvudman ska ha ansvaret för inackorderingsstödet.

Det finns i dag stora skillnader mellan de olika kommunerna när det gäller rätten till inackorderingsstöd samt storleken på stödet. Ett statligt ansvar skulle innebära ett enhetligt regelverk och en enda beslutande myndighet. Detta innebär, förutom ett mer likvärdigt stöd, även en enklare, tydligare och mer rättssäker ordning. Staten genom CSN föreslås därför ges det samlade ansvaret för inackorderingsstöd inom ramen för studiehjälpen. Stödet ska benämnas *inackorderingsstöd*.

Eftersom det statliga inackorderingstilläggets storlek inte har höjts sedan 1995 och cirka 40 procent av kommunerna inte lämnar inackorderingsstöd med annat belopp än minimibeloppet, är det rimligt att höja inackorderingsstödet. I betänkandet föreslås att stödet höjs med cirka 25 procent.

Rätten till inackorderingsstöd föreslås även fortsatt ansluta till gymnasieskolans och gymnasiesärskolans programstruktur. En förutsättning för att få inackorderingsstöd för att gå en vald utbildning är att en utbildning inom samma program eller inriktning inte finns vid en skola på hemorten.

Vissa nationella program, såsom naturbruks- och hantverksprogrammen har dock långt fler separata yrkesutgångar, än nationella inriktningar. Rätten till inackorderingsstöd föreslås därför vidgas för elever på dessa program.

Stöd för dagliga resor

Kommunerna svarar för kostnaderna för gymnasieelevers dagliga resor mellan bostaden och skolan, oavsett om studierna bedrivs i Sverige eller utomlands. CSN lämnar bidrag för dagliga resor till de elever som har rätt till studiehjälp för studier utomlands. Elever som studerar utomlands har således rätt till bidrag för dagliga resor enligt två olika regelverk. Det statliga stödet lämnas emellertid endast under förutsättning att stöd inte har lämnats från elevens hemkommun. Bidraget kommer därför endast i fråga för ett tiotal elever som inte är folkbokförda i en svensk kommun. Eftersom stödet berör ytterst få personer samt medför betydande administrativa kostnader finns inte skäl att ha kvar stödet, utan förordningen om bidrag till dagliga resor i utlandet bör upphävas.

I betänkandet lämnas även förslag om att ersättning för dagliga resor och inackorderingsstöd inte ska utgå samtidigt.

Stöd för inackordering och dagliga resor för personer med funktionsnedsättning

Från och med höstterminen 2013 får elever i gymnasiesärskolan rätt till inackorderingsstöd och inackorderingstillägg. Vissa elever med funktionsnedsättning kan också ha rätt till stöd enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, socialtjänstlagen (2001:453) eller via det så kallade Rg-bidraget för att möjliggöra studier på annan ort än i hemkommunen.

Utredningens analys av befintliga stödsystem visar att dessa inte alltid är anpassade till den nivå av stöd som det finns behov av och att många elever med funktionsnedsättning har påtagliga merkostnader för måltider och anpassat boende vid en inackorderings-situation. För att elever med funktionsnedsättningar ska kunna välja utbildning på likvärdiga grunder som andra gymnasieelever är det utredarens bedömning att det finns behov av ett

kompletterande bidrag till elever som studerar på annan ort och som har merkostnader till följd av sina funktionsnedsättningar.

I betänkandet föreslås att om en elev, till följd av funktionsnedsättning, är i behov av hjälp med sina måltider eller av en anpassad bostad på studieorten ska han eller hon ha rätt till ett extra inackorderingsstöd för studerande med funktionsnedsättning. Stödet ska som mest kunna uppgå till 1 800 kronor per fyra veckorsperiod. Några merkostnader för resor bedöms bidraget inte behöva täcka. Däremot föreslås en viss utvidgning av rätten till skolskjuts så att reglerna för elever på fristående gymnasiesärskolor blir mer jämförbara med dem för elever på kommunala gymnasiesärskolor.

Gymnasiebidrag ersätter det extra tillägget

Ett viktigt led i förändringen och moderniseringen av studiehjälpen är att renodla den utbildningspolitiska dimensionen. Utredaren förslår därför att det familjepolitiskt präglade extra tillägget inom studiehjälpen avvecklas. Behovet av ett ekonomiskt stöd kvarstår emellertid för målgruppen.

I betänkandet föreslås att de resurser som används till det extra tillägget förs över till det ekonomiska familjepolitiska området. I stället för tillägget införs ett nytt, sökbart och behovsprövat stöd, kallat *gymnasiebidrag* som är riktat till gymnasiestuderande ungdomar från resurssvaga hushåll. Försäkringskassan föreslås svara för administrationen av det nya bidraget.

Det nuvarande extra tillägget syftar till att ungdomar från inkomstsvaga hushåll ska kunna bedriva gymnasiestudier. Ungdomar i den aktuella åldersgruppen bedöms generellt ha ett större behov, och därför kosta mer, än barn i yngre åldersgrupper. Resurserna går efter prövning till de mest behövande. Inkomstgränser och bidragsbelopp har emellertid lämnats oförändrade sedan mitten av 1990-talet, vilket gjort att målgruppen successivt har förändrats.

I betänkandet föreslås en betydande höjning av bidragsbeloppet och inkomstgränsen jämfört med det extra tillägget. Gymnasiebidrag föreslås lämnas med 1 100 kronor per månad till de elever som tillsammans med sina föräldrar har en bidragsgrundande inkomst på mindre än 210 000 kronor per år och i övrigt uppfyller kraven för rätt till bidraget. Reformen finansieras med medel som

frigörs genom övergången till faktisk studietid i studiebidraget. Omfördelningen innebär en satsning för att stödja ungdomar som kommer från inkomstsvaga hushåll.

Vissa förändringar föreslås vad gäller beräkningen av den bidragsgrundande inkomsten för gymnasiebidraget. Den ska utgöras av hushållets inkomst enligt i huvudsak samma regler som för beräkning av bostadsbidrag.

Stöd till unga studerande föräldrar

Ungdomar utan fullföljd gymnasieutbildning, t.ex. studerande som avbrutit sina studier då de fått barn, har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden. Det är av stor vikt att dessa ungdomar påbörjar eller återupptar sin gymnasieutbildning efter föräldraledigheten.

Enligt nu gällande regelverk kommer en förälder som ännu inte fyllt 21 år och som efter föräldraledigheten mottar försörjningsstöd för sig själv och barnet att förlora detta stöd om studierna återupptas. I samband med att studierna återupptas övergår försörjningsansvaret till den unge förälderns egna föräldrar, eftersom dessa bär det ekonomiska ansvaret för sitt barn så länge det går i gymnasieskolan och inte har fyllt 21 år. Regelverket motverkar således målet att alla ungdomar ska slutföra en gymnasial utbildning.

I syfte att göra det möjligt för unga föräldrar att påbörja eller återuppta gymnasiestudier föreslås i betänkandet att ett särskilt bidrag skapas. Det tänkta bidraget utformas som en förstärkning av gymnasiebidraget och avser i huvudsak att täcka den egna och barnets försörjning. Det ska ge den unga föräldern en ekonomisk standard, som i huvudsak är likvärdig den som ekonomiskt bistånd skulle ha gett.

En studerande som har barn som är folkbokfört hos den studerande och stadigvarande sammanbor med honom eller henne, samt uppfyller kraven för det föreslagna gymnasiebidraget, ska ha rätt till ett bidrag om 3 500 kronor per månad. För varje barn kan endast ett bidrag lämnas. För varje ytterligare barn utöver det första lämnas 500 kronor per månad. Stödet bör utbetalas till den studerande själv, även om han eller hon är omyndig.

Stödet ska kallas *föräldratillägg* och administreras av Försäkringskassan.

Nya studerandegrupper i studiestödssystemet

Ungdomar som på grund av en funktionsnedsättning har fått sin skolgång förlängd får i dag ekonomisk ersättning från sjukförsäkringen i form av aktivitetsersättning. Ungdomar som går i gymnasiesärskolan får förlängt barnbidrag i stället för studiebidrag. Olika utredningar och rapporter har påpekat att detta är en opåkallad särbehandling och att aktivitetsersättning vid förlängd skolgång fungerar som en inkörsport till ett långvarigt beroende av socialförsäkringssystemet.

Min bedömning är att vid en modernisering av studiehjälpen är det naturligt att, i den mån det är möjligt, även inkludera dessa studerandegrupper i studiestödssystemet.

Alla ungdomar med funktionsnedsättning som studerar på gymnasienivå föreslås få studiehjälp istället för förlängt barnbidrag och aktivitetsersättning till och med första kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 20 år. Har studierna inte avslutats senast under första kalenderhalvåret det år de fyller 20 år ska eleven få rätt till studiemedel med det högre bidragsbeloppet under den tid som de avslutar sina studier. CSN föreslås administrera även dessa delar av studiestödssystemet.

Reformen medför den ekonomiskt största förändringen för studerande i åldern 19–20 som hittills kunnat få aktivitetsersättning, men som nu föreslås få studiehjälp. För de yngre och äldre eleverna och deras familjer blir förändringen påtagligt mindre.

Möjligheten att införa ett sommartillägg speciellt för de nya studerandegrupperna har övervägts, men min bedömning är att de ramar direktiven uppställer inte tillåter införandet av ett bidrag av den omfattning som skulle krävas för att göra skillnad för målgruppen. För att begränsa de ekonomiska konsekvenserna för studerandegruppen föreslås en statlig sommarjobbssatsning för studerande som fått sin skolgång förlängd till följd av en funktionsnedsättning.

Till följd av förslaget om att avskaffa aktivitetsersättning vid förlängd skolgång föreslås vissa förändringar av rätten till aktivitetsersättning vid nedsatt arbetsförmåga. Ekonomiskt är det stor skillnad mellan att få aktivitetsersättning och studiehjälp. För att undvika att elever i gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan hoppar av sina studier av ekonomiska skäl införs en huvudregel om att den som hoppar av sina studier och som av Försäkringskassan bedöms ha rätt till förmånen får aktivitetsersättning tidigast två

månader efter avhoppet. Endast i undantagsfall ska avsteg göras från en sådan karenstid.

Förslag lämnas om övergångsregler som innebär, att den som påbörjat en utbildning med nuvarande förmåner får behålla dem tills utbildningen avslutats.

Ogiltig frånvaro

För att studiehjälp ska lämnas krävs att eleven är närvarande i skolan. Frånvaro vid enstaka lektioner bör dock kunna tolereras i studiestödshänseende. Däremot ska det upprepade skolket beivras.

Dagens regelverk innebär att en studerande som har mer än några enstaka timmars ogiltig frånvaro under en månad inte anses bedriva heltidsstudier och att han eller hon därmed förlorar sin rätt till studiehjälp. Utöver studiebidrag, extra tillägg och inackorderingstillägg riskerar eleven och dennes vårdnadshavare också att gå miste om en rad familjeekonomiska bidrag, som är kopplade till rätten till studiehjälp. Effekterna av en kortvarig olovlig frånvaro blir då oproportionerliga.

I betänkandet föreslås en ordning som innebär att när en studerande har ogiltig frånvaro, som är

- upprepad och uppgår till minst fyra lektioner under en vecka ska studiebidrag för en vecka inte lämnas,
- upprepad och uppgår till minst sexton lektioner under fyra på varandra följande veckor, ska studiehjälp för fyra veckor inte lämnas,
- sammanhängande och uppgår till minst en vecka ska studiehjälp för fyra veckor inte lämnas

Personliga omständigheter bör kunna beaktas genom att förslag förs fram om en regel som stadgar att vid synnerliga skäl kan studiehjälp lämnas trots att den studerande har ogiltig frånvaro i sådan omfattning att studiehjälpen skulle ha dragits in.

Förslaget innebär att elevens skolk beivras på ett tidigt stadium, och att beloppet som dras in blir skäligen i förhållande till omfattningen av den ogiltiga frånvaron. Skolan hinner påbörja arbetet med att uppmärksamma, utreda och åtgärda den ogiltiga frånvaron innan rätten till studiehjälp upphör och de bidrag som är kopplade till denna också dras in.

En läroanstalt ska varje månad till CSN lämna ett frånvarounderlag med uppgifter om en studerande har varit ogiltigt frånvarande i sådan omfattning att studiehjälp inte ska lämnas.

Alla elever med studiehjälp ska omfattas av de regler om ogiltig frånvaro som föreslås. En läroanstalt ska emellertid inte rapportera en studerandes ogiltiga frånvaro om rektor bedömer att den studerande till följd av en funktionsnedsättning inte förstår konsekvenserna av sitt handlande.

Utbetalning av studiehjälp

Studiehjälp för omyndiga studerande utbetalas i dag till den studerandes föräldrar. Denna ordning kan ge upphov till problem för de unga studerande som av olika skäl inte bor tillsammans med sina föräldrar. En utbetalning till föräldrarna kan i en del fall innebära att bidraget inte kommer den studerande till godo.

I betänkandet förs förslag fram om en modernisering av studiehjälpen. Vidare bör syftet med stödet omformuleras till att enbart vara ett stöd för studier och inte längre ett stöd till barnfamiljer. Mål för stödet ska bland annat vara att stödja ungdomars utveckling till självständiga och ansvarstagande medborgare genom att ge dem ansvar för en egen ekonomi. En utbetalning av studiebidraget till den studerande skulle ytterligare betona att studiebidraget är ett bidrag, som är riktat till den studerande och inte till hans eller hennes familj. En ordning som innebär, att man förlorar ersättningen om man skolkar blir sannolikt lättare att ta till sig om den studerande själv får disponera studiebidraget. En utbetalning till de studerande skulle sålunda vara en tydlig renodling av stödet som utbildningspolitiskt till sin karaktär.

Studiebidrag föreslås därför som huvudregel utbetalas även till omyndiga studerande. Den studerande bör som en följd av förslaget även ha talerätt i ärenden som rör bidraget. Under vissa förhållanden bör emellertid studiebidraget för omyndiga studerande utbetalas till vårdnadshavare, en socialnämnd eller annan person.

Inackorderingsstöd för en omyndig studerande föreslås emellertid även fortsättningsvis betalas ut till den studerandes vårdnadshavare. Reglerna om utbetalning av inackorderingsstöd för omyndiga studerande till socialnämnd, familjehem eller andra

personer föreslås bli anpassade så att de bättre stämmer överens med reglerna om utbetalning av barnbidrag.

För att minska risken för att förslaget om utbetalning av studiebidrag till omyndiga studerande medför att ungdomar skuldsätts vid unga år, läggs förslag avseende olika åtgärder för att begränsa antalet återkrav av studiehjälp samt återkravens storlek.

Ekonomiska konsekvenser av förslagen

Förslagen innebär en renodling av det finansiella ansvaret för studiestödet. Kostnaderna för inackordering och studiebidrag blir kvar inom dagens utgiftsområde medan stöd till ekonomiskt svaga hushåll förs över till den ekonomiska familjepolitiken. Samtidigt förs nya studerandegrupper in i studiestödssystemet.

Utgifterna för inackorderingsstödet ökar på grund av de föreslagna reformerna. Denna utgiftsökning täcks genom att statsbidraget till kommunerna minskas när det kommunala inackorderingsstödet avskaffas.

Övergången till att lämna studiehjälp underfaktisk studietid leder till en besparing på 240 miljoner kronor.

Utgifterna för det extra tillägget försvinner när det avvecklas. Dessa resurser överförs till det familjeekonomiska området där de tillsammans med reformutrymmet från övergången till faktisk studietid i studiebidraget finansierar det nya gymnasiebidraget och föräldratillägget. Reformen innebär en omfördelning från det generella till de riktade stöden.

Att föra in nya studerandegrupper i studiestödssystemet innebär att utgifterna för studiestödet ökar. Denna utgiftsökning täcks emellertid helt genom att medel frigörs då aktivitetsersättning vid förlängd skolgång avvecklas. Kostnaderna för den föreslagna sommarjobbssatsningen finansieras också med dessa medel.

De föreslagna reformerna beräknas sammantaget inte medföra ökade utgifter för staten. Förslagen innebär tvärtom en större utgiftsminskning inom socialförsäkringens område.

Lättläst sammanfattning

Studiehjälpen ska bli mer modern
Studiehjälpen formades vid mitten av 1960-talet.
Efter det har studiehjälpen bara förändrats litet grann.
Men skola, arbetsmarknad och samhällslivet
har förändrats mycket
under denna 50-årsperiod.
Därför måste studiehjälpen också förändras.

När betänkandet föreslår förändringar
har vi tänkt på att en modern studiehjälp
ska vara enkel, tydlig och för alla.
Stödet ska inte fungera som stöd till familjer
utan ska bara vara stöd för studier.

För att nå de personer som ska ha stödet
och se till så att stödet verkligen hjälper dem
ska de belopp och inkomstgränser
som man bestämde i mitten av 1990-talet
förändras så att de passar
dagens inkomster och kostnader.
Administrationn av bidragen till inackordering ska bli lika
för alla elever,
antingen de går på statliga, kommunala eller privata skolor.
Slutligen ska studiehjälpen
även gälla för studerande med funktionsnedsättning.

Målen för studiehjälpen kan sammanfattas i följande punkter:

- Studiehjälpen ska se till att fler människor i samhället har mer kunskaper.
Vi ska visa att samhället sätter värde på

att ungdomar fortsätter att studera efter grundskolan.

- Studiehjälpen ska vara sådan att personer inte låter bli att studera på gymnasiet eftersom de inte har råd.
- Studiehjälpen ska vara sådan att fler vill studera på heltid.
- Studiehjälpen ska hjälpa studenten att genomföra gymnasieutbildningen även om han eller hon behöver flytta till en annan ort.
- Studiebidraget ska få den studerande att vilja börja och gå klart en gymnasieutbildning.
- Studiebidraget ska stödja ungdomars utveckling till självständiga och ansvarstagande medborgare genom att ge dem ansvar för sin egen ekonomi.

Studiebidrag för faktisk studietid

Betänkandet föreslår att studiebidraget ska finnas kvar till de studerande på gymnasienivå som är mellan 16 och 20 år.

Sammanlagt är studiehjälpen ungefär 3 600 miljoner kronor. Ungefär 90 procent används till det generella studiebidraget. 260 miljoner kronor går till inackorderingsstöd. 100 miljoner kronor går till ekonomiskt svaga hushåll i form av extra tillägg. Betänkandet vill att studiehjälpen ska vara mer som studiestöd. Därför föreslår betänkandet att man ska få bidrag bara för den tid man verkligen studerar.

Man ska få studiebidrag under 40 veckor.
Det sammanlagda bidraget under ett läsår
blir då 9 760 kronor,
eller 740 kronor lägre än idag.

Staten sparar då in 220 miljoner kronor.
De pengarna ska användas bland annat för
att betala ett förbättrat stöd
till ekonomiskt svaga hushåll med barn i gymnasieskolan
samt ett stöd till gymnasiestuderande som har barn.

Studiehjälp och EU-rätten

Betänkandet föreslår
att studiebidraget ska bli mer modernt
och att meningen med stödet
endast ska vara ett stöd för studier,
inte ett stöd till barnfamiljer.

EU har regler för
hur medlemsländerna samordnar sina bidrag.
Om Sverige ändrar på studiebidraget
kan EU-domstolen tycka att bidraget är en social förmån.
Men EU-domstolen kan också tycka att bidraget fortfarande är
ett stöd till familjerna.
Det kan EU-domstolen tycka
eftersom studiebidraget lämnas under den tid
som den studerandes föräldrar har underhållsskyldighet.
Underhållsskyldighet betyder
att föräldrarna ska betala
för de behov som barnen har.

Det extra tillägget är familjepolitiskt.
Det betyder att EU-domstolen
skulle kunna se det som en familjeförmån.
Betänkandet föreslår
att det extra tillägget avskaffas inom studiehjälpen
och att det istället inrättas ett nytt bidrag
inom familjepolitiken.
Bidraget ska kallas gymnasiebidrag.

Om förslaget genomförs kommer troligen även gymnasiebidraget att ses som ett stöd till familjer.

I betänkandets uppdrag ingår också att se om nuvarande regler om studiehjälp följer EU-rätten.

Bestämmelserna om studiehjälp för utlandsstudier skiljer sig åt.

Det beror på om man studerar inom eller utanför Norden. Detta följer inte EU-rätten.

Därför har CSN från och med hösten 2011 sagt ja i utökad utsträckning till studiehjälp för studier inom EES och i Schweiz.

Rätten till svensk studiehjälp för utlandsstudier ska därför vara samma inom EES och i Schweiz.

För studier inom EES och i Schweiz kan vi ta bort de här kraven:

- Den studerande måste studera utomlands för att få just den här utbildningen, eftersom den utbildningen inte finns i Sverige.
- Den studerande ska ha varit folkbokförd i Sverige under de senaste två åren.
- Studierna omfattar minst tre månaders heltidsundervisning.

Men dessa krav som vi har beskrivit ovan ska finnas kvar för studier utanför EES och Schweiz.

Kravet på svenskt medborgarskap för att få studiehjälp för utlandsstudier ska gälla även för studier i Norden.

Stöd för inackordering

I dag delar kommunerna och staten på ansvaret för inackorderingsstöd. Det betyder att elevernas hemkommuner

ansvarar för stödet
till elever i kommunala skolor
och att CSN ansvarar för stödet
till elever i fristående skolor.
När kommunerna och staten delar på ansvaret
blir inackorderingsstödet olika.
Det finns i dag också stora skillnader
mellan de olika kommunerna
när det gäller rätten till inackorderingsstöd
och storleken på stödet.

Det är viktigt
att villkoren för elever
i kommunala och fristående skolor är lika.
För att villkoren ska bli lika
föreslår betänkandet att endast en huvudman
ska ha ansvaret för inackorderingsstödet.
Ett statligt ansvar skulle innebära
ett enhetligt regelverk
och en enda beslutande myndighet.

Detta skulle ge ett mer likvärdigt stöd,
och även en enklare, tydligare och mer rättssäker ordning.
Betänkandet föreslår att staten genom CSN
ska ha det samlade ansvaret för inackorderingsstöd
som man kan få som en del av studiehjälpen.
Stödet ska heta inackorderingsstöd.

Det statliga inackorderingstilläggets storlek
har inte höjts sedan år 1995.
Ungefär 40 procent av kommunerna
lämnar inte mer
än minsta beloppet för inackorderingsstöd.
Därför är det klokt att höja inackorderingsstödet.
Betänkandet föreslår att stödet höjs med ungefär 25 procent.

Man ska bara få inackorderingsstöd
när den valda utbildningen
inte finns vid en skola på hemorten.
Betänkandet föreslår
att rätten till inackorderingsstöd vidgas

för elever som läser vissa utbildningar på naturbruksprogrammet och hantverksprogrammet..

Stöd för dagliga resor

Kommunerna betalar gymnasieelevers dagliga resor mellan bostaden och skolan.

Det gör kommunerna även om studierna är utomlands.

CSN lämnar bidrag för dagliga resor till de elever

som har rätt till studiehjälp för studier utomlands.

Elever som studerar utomlands

har alltså rätt till bidrag för dagliga resor

enligt två olika system av regler.

Men det statliga stödet lämnas

endast när stöd inte har lämnats från elevens hemkommun.

Bidraget kommer därför endast att gälla för ett tiotal elever som inte är folkbokförda i en svensk kommun.

Eftersom stödet bara går till få personer

men samtidigt kostar mycket att ordna

finns inga skäl till att ha kvar stödet.

Betänkandet tycker

att förordningen om bidrag till dagliga resor i utlandet ska sluta gälla.

Betänkandet lämnar också förslag om

att man inte ska kunna få

ersättning för dagliga resor

och inackorderingsstöd samtidigt.

Stöd för inackordering

och dagliga resor för personer med funktionsnedsättning

Från och med höstterminen år 2013

får elever i gymnasiesärskolan rätt till inackorderingsstöd

och inackorderingstillägg.

Vissa elever med funktionsnedsättning

kan också ha rätt till stöd

enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, LSS

socialtjänstlagen, SoL

eller genom det så kallade Rg-bidraget.

Rg-bidraget är ett bidrag för att personer som är döva, svårt hörselskadade eller svårt rörelsehindrade ska kunna studera på ett Riksgymnasium.

Utredningens undersökning visar att dessa bidrag inte alltid är anpassade till den nivå av stöd som de här eleverna behöver.

Många elever med funktionsnedsättning har stora merkostnader för måltider och anpassat boende när de är inackorderade.

För att elever med funktionsnedsättningar ska kunna välja utbildning som andra gymnasieelever tycker utredaren att det behövs ett extra bidrag till elever som studerar på annan ort och som har merkostnader till följd av sina funktionsnedsättningar.

Betänkandet föreslår att om en elev med funktionsnedsättning, inte kan ordna sina egna måltider eller är i behov av en anpassad bostad på studieorten ska han eller hon ha rätt till ett extra inackorderingsstöd för studerande med funktionsnedsättning.

Stödet ska som mest kunna vara 1 800 kronor för en fyraveckorsperiod.

Några merkostnader för resor kommer bidraget inte att täcka. Däremot föreslås att rätten till skolskjuts förändras så att reglerna för elever på fristående gymnasiesärskolor bli mer lika dem som finns för elever på kommunala gymnasiesärskolor.

Gymnasiebidrag ersätter extra tillägg

En viktig del i en modern studiehjälp är att visa att studiehjälpen handlar mer om utbildningspolitik än om familjepolitik. Utredaren förslår därför att det familjepolitiska extra tillägget inom studiehjälpen ska försvinna.

Men behovet av ett ekonomiskt stöd till vissa familjer finns fortfarande kvar.

Därför föreslår betänkandet att de pengar som idag går till det extra tillägget förs över till det familjepolitiska området.

I stället för det extra tillägget ska det införas ett nytt, sökbart och behovsprövat stöd, kallat gymnasiebidrag riktat till familjer med låga inkomster och som har barn som studerar på gymnasiet. Betänkandet föreslår att Försäkringskassan ska sköta det nya bidraget.

Ända sedan det extra tillägget infördes har det extra tillägget varit till för att ungdomar från familjer med lägre inkomster ska kunna gå på gymnasiet. Men inkomstgränser och bidragsbelopp har inte ändrats sedan mitten av 1990-talet. Betänkandet föreslår därför en stor höjning av bidragsbeloppet och inkomstgränsen. Betänkandet föreslår att gymnasiebidraget blir 1 100 kronor per månad till de elever som tillsammans med sina föräldrar har en bidragsgrundande inkomst på mindre än 210 000 kronor.

Detta ska betalas med de pengar som bli över genom övergången till den verkliga studietiden i studiebidraget.

Stöd till unga studerande föräldrar

Ungdomar som inte gått klart gymnasiet har svårt att få ett arbete.

Så kan det till exempel vara för ungdomar som slutar gymnasiet eftersom de blir föräldrar.

Det är mycket viktigt att dessa ungdomar fortsätter sin gymnasieutbildning efter föräldraledigheten.

Enligt dagens regler

kommer en förälder som inte fyllt 21 år och som efter föräldraledigheten får försörjningsstöd för sig själv och barnet att förlora detta stöd om föräldern går tillbaka till gymnasiet.

Skulle föräldern gå tillbaka till skolan övergår försörjningsansvaret till den unge förälderns egna föräldrar, eftersom dessa har det ekonomiska ansvaret för sitt barn så länge barnet går i gymnasieskolan och inte har fyllt 21 år.

Reglerna gör det alltså svårare för ungdomar att gå klart gymnasiet.

För att unga föräldrar ska kunna gå tillbaka till gymnasiet föreslår betänkandet ett nytt särskilt bidrag. Det nya bidraget ska vara som en förstärkning av gymnasiebidraget och ska betala för förälderns och barnets försörjning. Bidraget ska ge den unga föräldern ungefär lika mycket pengar som ekonomiskt bistånd skulle ha gett.

En studerande som har barn ska ha rätt till ett bidrag på 3 500 kronor per månad. För varje barn kan endast ett bidrag lämnas. För varje ytterligare barn lämnas 500 kronor varje månad. Den studerande själv ska få bidraget, även om han eller hon är omyndig. Stödet ska kallas föräldratillägg och ska skötas av Försäkringskassan.

Nya studerandegrupper i studiestödssystemet

Ungdomar som på grund av funktionsnedsättning har fått sin skolgång förlängd får idag ekonomisk ersättning från sjukförsäkringen i form av aktivitetsersättning.

Ungdomar som går i gymnasiesärskolan får förlängt barnbidrag istället för studiebidrag.

Olika utredningar och rapporter har visat att detta är särbehandling och att aktivitetsersättning vid förlängd skolgång riskerar att bli till ett långvarigt beroende av socialförsäkringssystemet.

Utredaren tycker att nu när studiehjälpen ska bli modern är det naturligt att även få med studerande med funktionsnedsättning i det nya studiestödssystemet.

Betänkandet föreslår att alla ungdomar med funktionsnedsättning som studerar på gymnasienivå ska få studiehjälp.

Har studierna inte avslutats senast under första kalenderhalvåret det år som de fyller 20 år ska eleven få rätt till studiemedel med det högre bidragsbeloppet under den tid som de avslutar sina studier. Betänkandet föreslår att CSN sköter detta.

Utredningen föreslår en satsning så att de elever som behöver studera längre tid eftersom de har funktionsnedsättning ska få samma chanser som andra att få ett sommarjobb.

På så vis har de möjlighet att tjäna extra pengar så att de klarar sig ekonomiskt när de studerar.

Ekonomiskt är det en stor skillnad mellan att få aktivitetsersättning och studiehjälp. För att undvika att elever i gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan slutar sina studier av ekonomiska skäl införs en regel om att den som avbryter sina studier inte kan få aktivitetsersättning förrän efter två månader. Det ska finnas så kallade övergångsregler som säger att den som påbörjat utbildningen med nuvarande förmåner får behålla förmånerna tills han eller hon avslutat sin utbildning.

Ogiltig frånvaro

För att få studiehjälp ska eleven vara närvarande i skolan. Vid frånvaro vid bara några lektioner får man ändå studiehjälp, men upprepat skolk ska bestraffas.

Dagens regler säger att en studerande som har mer än några enstaka timmars ogiltig frånvaro under en månad förlorar sin rätt till studiehjälp.

Eleven och dennes vårdnadshavare riskerar också att förlora familjeekonomiska bidrag, som är kopplade till rätten till studiehjälp. Straffet för kortvarig ogiltig frånvaro blir då alldeles för högt.

Betänkandet föreslår istället att dessa regler ska gälla:

- Vid ogiltig frånvaro som är upprepad och är minst fyra lektioner under en vecka ska studiebidrag för en vecka inte lämnas.
- Vid upprepad ogiltig frånvaro som är minst sexton lektioner under sammanlagt fyra på varandra följande veckor,

ska studiehjälp för fyra veckor inte lämnas.

- Vid sammanhängande ogiltig frånvaro som är minst en vecka ska studiehjälp för fyra veckor inte lämnas.

Utredningens förslag betyder att elevens skolk blir bestraffat tidigt och att pengarna eleven förlorar mer stämmer mot hur länge eleven varit borta.

Skolan hinner börja med att uppmärksamma, utreda och åtgärda den ogiltiga frånvaron innan rätten till studiehjälp upphör och de bidrag som är kopplade till denna också dras in.

Varje månad ska skolan lämna ett frånvarounderlag till CSN med uppgifter om en studerande har varit ogiltigt frånvarande så mycket att studiebidraget ska dras in eller rätten till studiehjälp ska upphöra.

Reglerna om frånvaro gäller alla elever. Men en skola ska inte rapportera en studerandes ogiltiga frånvaro om rektor tycker att den studerande till följd av en funktionsnedsättning inte förstår vad han eller hon har gjort.

Utbetalning av studiehjälp

Idag betalas studiehjälp för omyndiga studerande till den studerandes föräldrar.

Det kan ge problem för de unga studerande som inte bor tillsammans med sina föräldrar.

Stödet ska bland annat stödja ungdomars utveckling till självständiga och ansvarstagande medborgare genom att ge ungdomarna ansvar för en egen ekonomi.

En utbetalning av studiebidraget till den studerande skulle ytterligare betona att studiebidraget är ett bidrag, som är riktat till den studerande och inte till hans eller hennes familj.

Betänkandet föreslår därför att studiebidrag ska betalas till omyndiga studerande.

Utredningen föreslår att inackorderingsstöd för en omyndig studerande även i fortsättningen betalas ut till den studerandes vårdnadshavare.

Det finns en risk att förslaget om utbetalning av studiebidrag till omyndiga studerande gör att ungdomar får skulder vid unga år. För att minska den risken ger betänkandet förslag på olika åtgärder för att begränsa antalet återkrav av studiehjälp samt återkravens storlek.

Ekonomiska konsekvenser av förslagen

Kostnaderna för inackordering och studiebidrag blir kvar inom samma utgiftsområde men stöd till ekonomiskt svaga hushåll förs över till den ekonomiska familjepolitiken.

Samtidigt kommer nya studerandegrupper in i studiestödssystemet.

Utgifterna för inackorderingsstödet ökar på grund av betänkandets förslag.

Denna utgiftsökning ska täckas genom att statsbidraget till kommunerna bli mindre när inackorderingsstödet försvinner.

Införandet av verklig studietid inom studiebidraget leder till en besparing på 220 miljoner kronor.

Utgifterna för det extra tillägget försvinner.
Dessa pengar går istället
till det familjeekonomiska området
där de tillsammans med reformutrymmet
från övergången till faktisk studietid i studiebidraget
betalar för det nya gymnasiebidraget
och föräldratillägget.

Att föra in nya studerandegrupper i studiestödssystemet
betyder att utgifterna för studiestödet ökar.
Men denna ökning av utgifterna täcks helt
genom att pengar blir kvar
då aktivitetsersättning vid förlängd skolgång försvinner.

Kostnaderna för den föreslagna satsningen på sommarjobb
för personer som behöver extra tid för sina studier
eftersom de har en funktionsnedsättning
betalas också med dessa pengar.
De förändringar som betänkandet föreslår
blir inte dyrare för staten.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag (xxxx) om särskilt stöd vid gymnasiala studier

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

1 §

Denna lag innehåller bestämmelser om gymnasiebidrag i 4–17 §§ och föräldratillägg i 18–25 §§.

2 §

Försäkringskassan beslutar i ärenden om gymnasiebidrag och föräldratillägg.

3 §

En omyndig studerande får själv ansöka, ta emot och råda över

1. gymnasiebidraget i den omfattning som följer av 13 §, 15 § första stycket och 17 §, och
2. föräldratillägget i den omfattning som följer av 22, 23 och 25 §§.

Gymnasiebidrag

Rätt till gymnasiebidrag

4 §

En studerande som bedriver studier som ger rätt till studiehjälp enligt 2 kap. studiestödslagen (1999:1395) har rätt till gymnasiebidrag om den bidragsgrundande inkomsten inte överstiger 210 000 kronor per år.

Beräkning av den bidragsgrundande inkomsten

5 §

Den bidragsgrundande inkomsten utgörs av den studerandes och hans eller hennes föräldrars sammanlagda årsinkomster. Vad som avses med föräldrar framgår av 7 §.

6 §

För en studerande som är gift utgörs den bidragsgrundande inkomsten, i stället för vad som anges i 5 §, av den studerandes och hans eller hennes makes sammanlagda årsinkomster.

Bestämmelsen i första stycket tillämpas även för en studerande som utan att vara gift lever tillsammans med en person, med vilken den studerande tidigare har varit gift eller med vilken den studerande gemensamt har eller har haft barn.

7 §

Vid beräkningen av den bidragsgrundande inkomsten avses med föräldrar

1. en förälder som den studerande varaktigt bor hos,
2. en person som är gift och varaktigt bor med en sådan förälder som avses under punkten 1, och
3. en person som är sambo med en sådan förälder som avses under punkten 1.

8 §

Om det finns synnerliga skäl får den bidragsgrundande inkomsten beräknas utan hänsyn till en förälders eller makens inkomst.

Med make i första stycket likställs en sådan person som avses i 6 § andra stycket.

9 §

Vid beräkningen av summan av den bidragsgrundande inkomsten tillämpas bestämmelserna i 97 kap. 2 § 1–3 och 6 samt 4, 5 och 13 §§ socialförsäkringsbalken.

Den bidragsgrundande inkomsten ska avse inkomst för det kalenderår då läsåret eller kursen inleds.

Storleken på gymnasiebidraget

10 §

Gymnasiebidrag lämnas med 1 100 kronor i månaden.

Förmånstiden

11 §

Gymnasiebidrag lämnas för de delar av ett läsår då den studerande bedriver studier.

Ansökan om gymnasiebidrag

12 §

Gymnasiebidrag lämnas efter skriftlig ansökan.

En ansökan ska vara undertecknad av den studerandes vårdnadshavare, eller om den studerande är myndig, av den studerande själv.

13 §

Om det finns särskilda skäl kan en ansökan om gymnasiebidrag för en omyndig studerande vara undertecknad av den studerande själv.

Utbetalning av gymnasiebidrag

14 §

Gymnasiebidraget betalas ut till en förälder som den studerande varaktigt bor hos.

Om den studerande är myndig ska gymnasiebidraget betalas ut till den studerande själv.

15 §

Om det finns särskilda skäl får gymnasiebidraget för en omyndig studerande, på begäran av den studerande, betalas ut till den studerande själv.

Om det finns synnerliga skäl får gymnasiebidraget för en omyndig studerande, på begäran av socialnämnden, betalas ut till en förälder som inte omfattas av 14 § första stycket, någon annan lämplig person eller nämnden att användas för den studerandes bästa.

16 §

Om en omyndig studerande varaktigt bor hos båda föräldrarna, kan föräldrarna gemensamt anmäla till Försäkringskassan vem av dem som ska vara betalningsmottagare för gymnasiebidraget.

Om någon anmälan enligt första stycket inte görs betalas bidraget ut till den av föräldrarna som senast fick barnbidraget för den studerande.

Talerätt

17 §

En omyndig studerande som är betalningsmottagare för gymnasiebidraget har rätt att själv föra sin talan i ärenden som rör bidraget.

Föräldratillägg

Rätt till föräldratillägg

18 §

En studerande som har barn har rätt till föräldratillägg under förutsättning

1. att barnet varaktigt bor hos den studerande, och
2. att den studerande har rätt till gymnasiebidrag enligt 4 §.

Storleken på föräldratillägget

19 §

Föräldratillägg lämnas med 3 500 kronor i månaden för det första barnet och med 500 kronor i månaden för ytterligare barn.

Förmånstiden

20 §

Föräldratillägg lämnas för de delar av ett läsår då den studerande bedriver studier.

Bidragsmottagare

21 §

För varje barn kan högst ett föräldratillägg lämnas.

Om båda barnets föräldrar uppfyller villkoren för rätt till föräldratillägg i 18 § kan föräldrarna gemensamt anmäla till Försäkringskassan vem av dem som ska vara bidragsmottagare för föräldratillägget.

Om någon anmälan enligt andra stycket inte görs, lämnas föräldratillägget till den av föräldrarna som senast fick barnbidrag för barnet.

Ansökan om föräldratillägg

22 §

Föräldratillägg lämnas efter skriftlig ansökan. En ansökan ska vara undertecknad av den studerande själv.

Utbetalning av föräldratillägg

23 §

Föräldratillägg ska betalas ut till den studerande själv.

24 §

Om det finns synnerliga skäl får föräldratillägg för en omyndig studerande, på begäran av socialnämnden, betalas ut till den studerandes förälder, någon annan lämplig person eller nämnden att användas för den studerandes bästa.

Talerätt

25 §

En omyndig studerande har rätt att själv föra sin talan i ärenden som rör föräldratillägget.

Övriga bestämmelser*Försäkringskassans handläggning*

26 §

I fråga om Försäkringskassans handläggning tillämpas följande bestämmelser i socialförsäkringsbalken:

- 107 kap. 12 § om preskription,
- 108 kap. 2, 11 och 22 §§ om återbetalningsskyldighet,
- 108 kap. 15, 16, 19 och 21 §§ om ränta,
- 110 kap. 13 § och 31 § första stycket samt 115 kap. 4 § om skyldighet att lämna uppgifter,
- 110 kap. 46 § och 47 § första stycket om skyldighet att anmäla ändrade förhållanden,

- 110 kap. 39 och 42 §§ om undantag från sekretess,
- 110 kap. 52 § om indragning och nedsättning av ersättning,
- 112 kap. 2 och 3 §§ samt 108 kap. 10 § första stycket om interimistiska beslut,
- 113 kap. 2–17, 19, 20 och 21 §§ om ändring och omprövning samt om överklagande.

Övrigt

27 §

En fordran på gymnasiebidrag eller föräldratillägg får inte överlåtas och inte heller tas i anspråk genom utmätning.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015 och tillämpas för studier som bedrivs efter den 30 juni 2015.

1.2 Förslag till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

Härigenom föreskrivs i fråga om socialförsäkringsbalken
dels att 33 kap. 13 och 20 §§ ska upphöra att gälla,
dels att rubrikerna närmast före 33 kap. 8, 13 och 20 §§ ska utgå,
dels att 15 kap. 5 § och 33 kap. 1 och 8 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

15 kap.

5 §¹

Förlängt barnbidrag lämnas med 1 050 kronor i månaden från och med kvartalet efter den tid som anges i 4 § för ett barn som går i

- | | | |
|---|-------------------------------------|------------------------------------|
| 1. grundskolan, sameskolan, eller internationell skola på grundskolenivå, eller | 2. grundskolan eller gymnasieskolan | 2. grundskolan eller specialskolan |
| specialskolan | | |

33 kap.

1 §

I detta kapitel finns inledande bestämmelser i 2–4 §§. Vidare finns bestämmelser om

- rätten till sjukersättning eller aktivitetsersättning i 5–8 §§
- förmånsnivåer i 9–13 §§, – förmånsnivåer i 9–12 §§,
- förmånstiden i 14–20 §§, – förmånstiden i 14–19 §§,
- aktiviteter under tid med aktivitetsersättning i 21–25 §§, och
- särskilda insatser för försäkrade med tre fjärdedels ersättning i 26–28 §§.

¹ Senaste lydelse 2011:1091.

8 §

En försäkrad som på grund av funktionshinder ännu inte har avslutat sin skolgång på grundskolenivå och gymnasial nivå vid ingången av juli det år då han eller hon fyller 19 år har rätt till aktivitetsersättning.

Aktivitetsersättning lämnas inte till en försäkrad som har rätt till studiestöd enligt studiestöds-lagen (1999:1395).

Om den försäkrade avbryter sina studier har han eller hon rätt till aktivitetsersättning efter två månader, om bestämmelserna i 5-7 §§ är uppfyllda.

Bestämmelsen i andra stycket tillämpas inte om den försäkrade hade giltiga skäl för att avbryta sina studier.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015.

2. Till en försäkrad som före den 1 juli 2015 har påbörjat studier och för dessa beviljats aktivitetsersättning enligt 33 kap. 8 § i sin lydelse före den 1 juli 2015 får sådan ersättning lämnas under den tid som skolgången varar. Bestämmelsen i 33 kap. 13 § ska fortfarande tillämpas under denna tid.

1.3 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:1110) om kommunernas skyldighet att svara för vissa elevresor

Härigenom föreskrivs att det ska införas två nya paragrafer, 2 a och 2 b §§, av följande lydelse i lagen (1991:1110) om kommunernas skyldighet att svara för vissa elevresor.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 a §

En elev som inte uppnått åldern för rätt till studiehjälp i form av studiebidrag men i övrigt uppfyller villkoren för bidraget, ska när det gäller rätt till stöd enligt denna lag, jämföras med en elev som har rätt till studiehjälp.

2 b §

*Stöd enligt denna lag ska inte ges om eleven har rätt till inackorderingsstöd enligt studie-
stödslagen (1999:1395) eller kostnadsfri skolskjuts enligt skol-
lagen (2010:800).*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015.

1.4 Förslag till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395)

Härigenom föreskrivs i fråga om studiestödslagen (1999:1395)
dels att 2 kap. 8 § ska upphöra att gälla,
dels att nuvarande 2 kap. 14 § ska betecknas 2 kap. 16 §,
dels att 1 kap. 7 §, 2 kap. 1–3, 5–7, 9 och 14 §§, 3 kap. 13 § och
 5 kap. 3 § samt rubrikerna närmast före 2 kap. 2 och 9 §§ ska ha
 följande lydelse,
dels att rubriken närmast före 2 kap. 14 § ska sättas närmast före
 2 kap. 16 §,
dels att den nya 2 kap. 16 § ska ha följande lydelse,
dels att det i lagen ska införas tre nya paragrafer, 2 kap. 1 a, 2 a,
 och 15 §§ samt närmast före 2 kap. 14 och 15 §§ nya rubriker av
 följande lydelse.

Lydelse enligt prop. 2012/13:148 Föreslagen lydelse

1 kap.

7 §

Utländska medborgare som kan härleda rättigheter i fråga om familjeförmåner från EU-rätten ska, när det gäller rätt till studiehjälp i form av studiebidrag *och extra tillägg* enligt denna lag, jämföras med svenska medborgare, om de är

Utländska medborgare som kan härleda rättigheter i fråga om familjeförmåner från EU-rätten ska, när det gäller rätt till studiehjälp i form av studiebidrag enligt denna lag, jämföras med svenska medborgare, om de är

1. gästforskare som avses i lagen (2008:290) om godkännande för forskningshuvudmän att ta emot gästforskare med uppehållstillstånd i Sverige för forskning,
2. familjemedlemmar till en gästforskare som avses i 1 och har uppehållstillstånd i Sverige, eller
3. familjemedlemmar till en utländsk medborgare som har ett EU-blåkort enligt 6 a kap. 1 § utlänningslagen (2005:716) och själva har uppehållstillstånd och ska studera i Sverige.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

1 §

Studiehjälp består av studiebidrag, *inackorderingstillägg* och *extra tillägg*.

Studiehjälp består av studiebidrag och *inackorderingsstöd*.

1 a §

En omyndig studerande får själv ta emot och råda över studiehjälp i form av studiebidrag i den omfattning som följer av 14 och 15 §§.

Utbildning

Utbildning och behov

2 §

Studiehjälp får lämnas till studerande vid de läroanstalter och utbildningar som bestäms av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer. *Inackorderingstillägg får dock lämnas bara till den som behöver inackordering och som studerar vid de läroanstalter och utbildningar som regeringen bestämmer särskilt.*

Studiehjälp får lämnas till studerande vid de läroanstalter och utbildningar som bestäms av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer.

2 a §

Inackorderingsstöd får lämnas bara till den som behöver inackordering.

Till en studerande med funktionsnedsättning som har rätt till inackorderingsstöd får även extra inackorderingsstöd lämnas för den studerandes kostnad för

måltider och bostad.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om rätten till inackorderingsstöd.

3 §

Studiebidrag får lämnas från och med kvartalet närmast efter det kvartal då den studerande fyller 16 år. *Inackorderingstillägg och extra tillägg* kan lämnas även till studerande som är yngre.

Studiebidrag får lämnas från och med kvartalet närmast efter det kvartal då den studerande fyller 16 år. *Inackorderingsstöd* kan lämnas även till studerande som är yngre.

Studiehjälp lämnas längst till och med det första kalenderhalvåret det år då den studerande fyller 20 år.

5 §

Studiehjälp får lämnas bara för heltidsstudier, om inte regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriver något annat.

Om den studerande utan giltigt skäl är frånvarande från den verksamhet som ingår i utbildningen ska studiehjälp inte lämnas.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om när studiehjälp inte ska lämnas enligt andra stycket.

6 §²

Studiehjälp får lämnas för *de delar* av ett läsår då den studerande bedriver studier. *Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att studiebidrag och extra tillägg får lämnas även för*

Studiehjälp får lämnas för *varje vecka* av ett läsår då den studerande bedriver studier.

² Senaste lydelse 2002:1108.

annan tid. Bestämmelser om studiehjälp under sjukdom och ledighet finns i 10 §.

Studiehjälp beräknas bara för hela, sammanhängande tidsperioder under ett kalenderhalvår om 15 dagar för heltidsstuderande och 30 dagar för deltidstuderande, om inte regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriver något annat.

Det får bestämmas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer hur många dagar ett läsår skall anses omfatta vid tillämpningen av detta kapitel och hur dessa dagar skall fördelas på kalenderhalvåren.

Bestämmelser om studiehjälp under sjukdom och ledighet finns i 10 §.

Studiebidrag lämnas med 1 050 kronor i månaden.

Inackorderingstillägg lämnas med lägst 1 190 och högst 2 350 kronor i månaden.

Extra tillägg lämnas med 855, 570 eller 285 kronor i månaden.

7 §³

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om storleken av studiebidraget och inackorderingsstödet.

Studiehjälp för studier utomlands

Studiehjälp får lämnas för studier utanför Sverige, om

1. den studerande är svensk medborgare,

2. studierna inte med lika stor

Studiehjälp för utlandsstudier

9 §

Studiehjälp får lämnas för studier utanför Sverige (utlandsstudier), om den studerande är svensk medborgare.

³ Senaste lydelse 2006:955.

fördel kan bedrivas vid en svensk läroanstalt, och

3. studierna svarar mot eller är jämförbara med studier vid en svensk läroanstalt eller en utbildning som omfattas av ett förordnande enligt 2 §.

Regeringen får föreskriva att studiehjälp får lämnas för studier utanför Sverige även om förutsättningarna enligt första stycket 1 eller 2 inte är uppfyllda.

För studier utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och Schweiz, får studiehjälp endast lämnas om studierna inte med lika stor fördel kan bedrivas vid en svensk läroanstalt.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar ytterligare föreskrifter om när studiehjälp får lämnas för utlandsstudier.

Närmare föreskrifter

Utbetalning

14 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om tillämpningen av detta kapitel.

Studiehjälp i form av studiebidrag ska betalas ut till den studerande.

Studiehjälp i form av inackorderingsstöd ska betalas ut till den studerandes vårdnadshavare. Om den studerande är myndig ska inackorderingsstöd betalas ut till honom eller henne.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om undantag från första och andra styckena.

Talerätt

15 §

En omyndig studerande har rätt att själv föra sin talan i ärenden som rör studiebidrag.

Närmare föreskrifter

16 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om tillämpningen av detta kapitel.

3 kap.

6 §

Studiemedel får lämnas utan föregående prövning av den studerandes tidigare studieresultat. Detta gäller bara

1. i fråga om studerande som avses i 2 § första stycket, om han eller hon tidigare inte har varit inskriven vid någon läroanstalt eller utbildning som avses där,

2. i fråga om studerande som avses i 2 § andra stycket, om han eller hon tidigare inte har varit inskriven vid någon läroanstalt eller utbildning som avses i 2 § första stycket eller 2 kap. 2 §; studiemedel får dock alltid lämnas utan föregående prövning inom ramen för sådan utbildning vid gymnasieskolan som omfattas av ett förordnande enligt 2 kap. 2 §.

2. i fråga om studerande som avses i 2 § andra stycket, om han eller hon tidigare inte har varit inskriven vid någon läroanstalt eller utbildning som avses i 2 § första stycket eller 2 kap. 2 §; studiemedel får dock alltid lämnas utan föregående prövning inom ramen för sådan utbildning vid gymnasieskolan, gymnasiesärskolan eller särskild utbildning för vuxna som omfattas av ett förordnande enligt 2 kap. 2 §.

13 §⁴

Till studerande i sådan utbildning som avses i 2 § andra stycket får studiebidrag lämnas med ett högre belopp per vecka, nämligen med

1. 3,70 procent av prisbasbeloppet vid studier på heltid,
2. 2,77 procent av prisbasbeloppet vid studier på minst 75 procent men mindre än 100 procent av heltid, och
3. 1,85 procent av prisbasbeloppet vid studier på minst 50 procent men mindre än 75 procent av heltid.

Det högre bidragsbeloppet får lämnas från och med det kalenderår då den studerande fyller 25 år. En studerande som tidigare har fått det högre bidragsbeloppet för en viss utbildning och som fortsätter denna utbildning har förtur till det högre beloppet. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om de förutsättningar som i övrigt ska gälla för att en studerande ska ha rätt till det högre bidragsbeloppet.

Regeringen meddelar föreskrifter om att det högre bidragsbeloppet får lämnas även för studier i sådan utbildning som avses i 2 § första stycket, om det finns särskilda skäl. Regeringen meddelar också föreskrifter om att det högre bidragsbeloppet får lämnas även till studerande som är yngre än 25 år och som har särskilt behov av ett sådant stöd.

En studerande som på grund av funktionsnedsättning ännu inte har avslutat sin skolgång vid ingången av andra kalenderhalvåret det år då han eller hon fyller 20 år och som studerar vid en läroanstalt eller utbildning som avses i 2 § andra stycket har, med den begränsning i tiden som följer av 8 §, rätt till det högre bidragsbeloppet under den tid skolgången varar.

Om en studerande som avses i fjärde stycket på grund av funktionsnedsättning inte förmår att bedriva studier på heltid, men

⁴ Senaste lydelse 2010:2018.

bedriver studier på minst 50 procent av heltid, ska studiebidrag ändå lämnas med belopp enligt första stycket 1.

En studerande som avses i fjärde stycket har inte rätt till studielån.

5 kap.

När studiestöd *skall* krävas tillbaka När studiestöd *ska* krävas tillbaka

3 §

Om ett återkrav avser studie-
hjälp till en studerande som vid
utbetalningstillfället var omyndig,
är den *som då var den omyndiges*
förmyndare betalningsskyldig.

Om ett återkrav avser studie-
hjälp till en studerande som vid
utbetalningstillfället var omyndig,
är den *studerande* betalnings-
skyldig *om han eller hon var*
betalningsmottagare för bidraget.
Om den studerandes förmyndare
var betalningsmottagare är han eller
hon betalningsskyldig.

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015 och tillämpas för studier som bedrivs efter den 30 juni 2015.

2. En studerande som har beviljats aktivitetsersättning med stöd av punkten 2 i övergångsbestämmelserna till lagen om ändring i socialförsäkringsbalken, har inte rätt till studiemedel enligt 3 kap. 13 § fjärde stycket under den tid som aktivitetsersättning lämnas.

3. En studerande som före den 1 juli 2015 har beviljats inackorderingstillägg enligt 2 kap. 2 § i sin lydelse före den 1 juli 2015, eller som har beviljats stöd till inackordering enligt 15 kap. 32 §, 18 kap. 32 § eller 20 kap. 19 § skollagen (2010:800) i sin lydelse före den 1 juli 2015 för studier på viss utbildning, har rätt till inackorderingsstöd enligt 2 kap. 2 a § för att slutföra utbildningen.

1.5 Förslag till lag om ändring av lagen (2009:1053) om förmögenhet vid beräkning av vissa förmåner

Härigenom föreskrivs att 1 och 6 §§ lagen (2009:1053) om förmögenhet vid beräkning av vissa förmåner ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §⁵

I denna lag finns bestämmelser om hur förmögenhet ska beräknas vid prövning av rätt till

1. bilstöd, äldreomsorgsstöd, bostadsbidrag och bostadstillägg enligt socialföräkringsbalken, och

2. *studiehjälpen i form av extra tillägg* och nedsättning av årsbelopp vid återbetalning av studielån enligt studiestödslagen (1999:1395).

2. nedsättning av årsbelopp vid återbetalning av studielån enligt studiestödslagen (1999:1395).

I lagen (1999:332) om ersättning till steriliserade i vissa fall, lagen (2005:466) om beräkning av inkomstprövade socialförsäkringsförmåner för neurosedynskadade och lagen (2012:663) om ersättning på grund av övergrepp eller försummelser i samhällsvården av barn och unga i vissa fall finns ytterligare bestämmelser om beräkning av förmögenhet för den som har fått ersättning enligt dessa respektive lagar.

6 §

Vid beräkning av förmögenhet för prövning av *rätt till studiehjälpen i form av extra tillägg och rätt till nedsättning av årsbelopp vid återbetalning av studielån enligt studiestödslagen (1999:1395)* ska det bortses från tillgång som avses i 4 § 1 och från skulder med säkerhet i sådan tillgång.

Vid beräkning av förmögenhet för prövning av rätt till nedsättning av årsbelopp vid återbetalning av studielån enligt studiestödslagen (1999:1395) ska det bortses från tillgång som avses i 4 § 1 och från skulder med säkerhet i sådan tillgång.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015.

⁵ Senaste lydelse 2012:665.

1.6 Förslag till lag om ändring i skollagen (2010:800)

Härigenom föreskrivs i fråga om skollagen (2010:800)
dels att 15 kap. 32 § och 18 kap. 32 § ska upphöra att gälla,
dels att rubrikerna närmast före 15 kap. 32 § och 18 kap. 32 § ska utgå,
dels att 18 kap. 35 § och 20 kap. 19 § ska ha följande lydelse,
dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 18 kap. 35 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

18 kap.

35 §⁶

Elever i gymnasiesärskola med enskild huvudman har rätt till kostnadsfri skolskjuts *inom hemkommunen* från en plats i anslutning till elevens hem till den plats där utbildningen bedrivs och tillbaka, om sådan skjuts behövs med hänsyn till färdvägens längd, trafikförhållanden, elevens funktionsnedsättning eller någon annan särskild omständighet.

Elevens hemkommun ska ombesörja att skolskjuts anordnas enligt första stycket. Kommunen är dock inte skyldig att anordna skolskjuts om organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.

Elever i gymnasiesärskola med enskild huvudman har rätt till kostnadsfri skolskjuts från en plats i anslutning till elevens hem till den plats där utbildningen bedrivs och tillbaka, om sådan skjuts behövs med hänsyn till färdvägens längd, trafikförhållanden, elevens funktionsnedsättning eller någon annan särskild omständighet.

35 a §

En elev som går i en gymnasiesärskola med enskild huvudman i en annan kommun än sin hemkommun och som på grund av skolgången måste över-

⁶ Senaste lydelse 2012:109.

natta i den kommunen, har rätt till skolskjuts mellan den tillfälliga bostaden och den plats där utbildningen bedrivs under samma förutsättningar som gäller för elever som är hemmahörande i kommunen.

Den kommun där skolan är belägen ska ombesörja att skolskjuts anordnas enligt första stycket. Kommunens kostnader för detta ska ersättas av elevens hemkommun. Den kommun där skolan är belägen är dock inte skyldig att anordna skolskjuts om organisatoriska svårigheter uppstår för kommunen eller ekonomiska svårigheter uppstår för elevens hemkommun.

20 kap.

19 §

En vuxen som är behörig att delta i utbildning på gymnasial nivå enligt 20 § och som har en examen från ett yrkesprogram i gymnasieskolan enligt 16 kap. 27 § men inte uppnått grundläggande behörighet till högskolestudier har rätt att delta i utbildning på gymnasial nivå i syfte att uppnå en sådan behörighet.

Den som har rätt att delta i utbildning på gymnasial nivå enligt första stycket har rätt att delta i sådan utbildning i en annan kommun än sin hemkommun eller ett landsting om utbildningen finns där och inte erbjuds av hemkommunen. I ett sådant fall är hemkommunen skyldig att ersätta den mottagande kommunens kostnader.
Bestämmelserna i 15 kap. 32 §

Den som har rätt att delta i utbildning på gymnasial nivå enligt första stycket har rätt att delta i sådan utbildning i en annan kommun än sin hemkommun eller ett landsting om utbildningen finns där och inte erbjuds av hemkommunen. I ett sådant fall är hemkommunen skyldig att ersätta den mottagande kommunens kostnader.

*ska tillämpas när det gäller
ungdomar till och med första
kalenderhalvåret det år de fyller
20 år.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2015 och tillämpas för studier som bedrivs efter den 30 juni 2015.

1.7 Förslag till förordning (xxxx) om inackorderingsstöd för läsår 2013/14

Härigenom föreskrivs följande.

1 §

Bestämmelser om inackorderingsstöd finns i 2 kap. 2, 3 och 7 §§ studiestödslagen (1999:1395) och 2 kap. 2 och 8–14 §§ studiestödsförordningen (2000:655).

2 §

Regeringen fastställer avståndsklasser och belopp för inackorderingsstödet för läsår 2013/14 till följande.

Avstånd i kilometer	Kronor per vecka
0–84	383
85–174	473
175–599	563
600–1299	653
1 300–	698

3 §

Regeringen fastställer beloppen för det extra inackorderingsstödet för studerande med funktionsnedsättning för läsår 2013/14 till 225 kronor per vecka för den studerandes kostnad för måltider respektive 225 kronor per vecka för den studerandes kostnad för bostad.

Denna förordning träder ikraft den 1 juli 0000 och tillämpas för studier som bedrivs efter den 30 juni 0000.

**1.8 Förslag till
förordning om upphävande av förordningen
(CSNFS 1983:17) om bidrag till
utlandsstuderande för dagliga resor**

Härigenom föreskrivs att förordningen (CSNFS 1983:17) om bidrag till utlandsstuderande för dagliga resor ska upphöra att gälla vid utgången av juni 2015.

1.9 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1995:667) om bidrag till vissa funktionshindrade elever i gymnasieskolan

Härigenom föreskrivs i fråga om förordningen (1995:667) om bidrag till vissa funktionshindrade elever i gymnasieskolan

*dels att 7 a § ska upphöra att gälla,
dels att rubriken närmast före 7 a § ska utgå,
dels att 7 § ska ha följande lydelse.*

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

7 §⁷
Bidrag som avses i 4–6 §§
lämnas endast för den del av
kostnaderna som överstiger *den*
ersättning eleven får i form av
sjukersättning eller aktivitets-
ersättning enligt social-
försäkringsbalken.

7 §
Bidrag som avses i 4–6 §§
lämnas endast för den del av
kostnaderna som överstiger
skillnaden mellan det studie-
bidrag eleven får enligt 3 kap.
13 § fjärde stycket studiestöds-
lagen (1999:1395) för fyra veckor
och ett belopp motsvarande det
som lämnas i studiebidrag enligt
2 kap. 7 § studiestödsförord-
ningen (2000:655) för fyra
veckor.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2015 och tillämpas för studier som bedrivs efter den 30 juni 2015.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för studerande som före den 1 juli 2015 har påbörjat studier och för dessa beviljats aktivitetsersättning för den tid som skolgången varar enligt 33 kap. 8 § socialförsäkringsbalken i sin lydelse före den 1 juli 2015. I stället för det som anges i 7 a § tredje stycket ska tilläggsbidrag lämnas med 1 050 kronor per månad.

⁷ Senaste lydelse 2010:1689.

1.10 Förslag till författning om ändring i studiestödsförordningen (2000:655)

Härigenom föreskrivs i fråga om studiestödsförordningen (2000:655)

dels att 2 kap. 6 a § ska upphöra att gälla,
dels att rubrikerna närmast före 2 kap. 8, 9, 15 och 16 §§ ska utgå,

dels att nuvarande 2 kap. 34 § ska betecknas 2 kap. 36 §,
dels att 2 kap. 2, 4, 6, 7–16, 19, 23, 27, 28, 32 och 33 §§, 5 kap.

1 § och 6 kap. 9 § samt rubriken närmast före rubriken till 2 kap. 15 § och rubriken närmast före 5 kap. 1 § ska ha följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 2 kap. 5 § ska sättas närmast före 2 kap. 6 §,

dels att det i förordningen ska införas fyra nya paragrafer, 2 kap. 5, 34 och 35 §§ och 6 kap. 9 a § samt närmast före 2 kap. 5 och 8 §§ nya rubriker av följande lydelse,

dels att bilagan till förordningen ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

2 §⁸

Inackorderingstillägg får lämnas till studerande vid andra läroanstalter och utbildningar än sådana som ingår i skolväsendet och har offentlig huvudman enligt skollagen (2010:800). Det får också lämnas för studier vid utbildningar med offentlig huvudman inom skolväsendet, om den studerande är utlandssvensk eller deltar i förberedande dansarutbildning i grundskolan.

Inackorderingstillägg får utöver vad som anges i 1 §

Inackorderingsstöd får utöver vad som anges i 1 § lämnas till en studerande i grundskoleutbildning

1. i någon av årskurserna 7–9 vid en riksinternatskola, eller

2. i någon av årskurserna 7–9 inom skolväsendet, om den studerande är utlandssvensk.

Inackorderingsstöd får inte lämnas till en studerande i

⁸ Senaste lydelse 2013:148.

lämnas till en studerande

1. i grundskoleutbildning i någon av årskurserna 7–9 vid en riksinternatskola,

2. i grundskoleutbildning i någon av årskurserna 7–9 inom skolväsendet, om den studerande är utlandssvensk,

3. vid en fristående gymnasiesärskola, eller

4. vid en gymnasiesärskola med offentlig huvudman, om den studerande är utlandssvensk.

Centrala studiestödsnämnden får meddela närmare föreskrifter om vem som kan få *inackorderingsstillägg*.

1. utbildning för svårt rörelsehindrade ungdomar (*Rh-anpassad utbildning*),

2. utbildning för döva och hörselskadade, eller

3. kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå med undantag av de som har rätt att delta i sådan utbildning enligt 20 kap. 19 § skollagen.

Centrala studiestödsnämnden får meddela närmare föreskrifter om vem som kan få *inackorderingsstöd*.

4 §⁹

Centrala studiestödsnämnden får meddela närmare föreskrifter om vad som skall anses vara studier på heltid. Centrala studiestödsnämnden får även meddela föreskrifter om undantag från bestämmelsen i 2 kap. 5 § studiestödslagen (1999:1395) om att studiehjälp får lämnas bara för heltidsstudier.

Med heltidsstudier avses att den studerande studerar på heltid enligt författning eller kursplan eller motsvarande som gäller för utbildningen, och deltar i den verksamhet som ingår i utbildningen, om han eller hon inte har giltigt skäl att utebli.

Trots att en studerande inte bedriver studier på heltid enligt första stycket får studiehjälp lämnas, om den studerande deltar i undervisningen i enlighet med hans eller hennes individuella studieplan.

⁹ Senaste lydelse 2006:862.

Tid som studiehjälp får lämnas för

Ogiltig frånvaro

5 §¹⁰

Om den studerande har ogiltig frånvaro som är

1. *upprepad och uppgår till minst fyra lektioner under en vecka, ska studiebidrag för en vecka inte lämnas,*
2. *upprepad och uppgår till sammanlagt minst sexton lektioner under fyra på varandra följande veckor, ska studiehjälp för fyra veckor inte lämnas,*
3. *sammanhängande och uppgår till minst en vecka, ska studiehjälp för fyra veckor inte lämnas.*

Om det finns synnerliga skäl, kan studiehjälp lämnas trots att den studerande har ogiltig frånvaro enligt första stycket.

Tid som studiehjälp får lämnas för

6 §

Ett läsår om 40 veckor skall anses omfatta nio månader. En hösttermin skall därvid anses omfatta fyra månader och en vårtermin fem månader, om inte Centrala studiestödsnämnden bestämmer något annat för en viss utbildning.

Med vecka enligt 2 kap. 6 § studiestödslagen (1999:1395) avses en hel kalendervecka.

Ett läsår som är kortare eller

Om utbildningen inte pågår

¹⁰ Tidigare upphävd genom 2006:862.

längre än 40 veckor skall anses omfatta det antal hela tidsperioder om 15 dagar som Centrala studiestödsnämnden bestämmer. Nämnden får också bestämma om ett sådant läsårs längd och fördelning på höst- och vårterminer.

hela den första och den sista kalenderveckan, ska studietiden anses omfatta ytterligare en hel kalendervecka om studietiden under den första och den sista veckan sammanlagt uppgår till minst sju dagar.

Centrala studiestödsnämnden får meddela närmare föreskrifter om tillämpningen av andra stycket.

7 §

Grundläggande bestämmelser om storleken av studiebidraget, inackorderingstillägget och det extra tillägget finns i 2 kap. 7 och 8 §§ studiestödslagen (1999:1395).

Studiebidrag lämnas med 244 kronor per vecka.

Inackorderingsstöd

8 §

Centrala studiestödsnämnden får meddela närmare föreskrifter om inackorderingstilläggets storlek.

En studerande som är inackorderad kan få inackorderingsstöd för att gå en utbildning om en motsvarande utbildning inte finns vid en skola på hemorten.

En skola anses ligga på hemorten om färdvägsavståndet mellan hemmet och skolan är mindre än 40 kilometer enkel väg under minst tre dagar per vecka, eller restiden mellan hemmet och skolan är mindre än tre timmar per dag under minst tre dagar per vecka.

9 §

Extra tillägg lämnas enligt följande tabell.

Ekonomiskt underlag	Belopp per månad
mindre än 85 000 kronor	855 kronor
85 000–104 999 kronor	570 kronor
105 000–124 999 kronor	285 kronor

Bestämmelser om hur det ekonomiska underlaget skall beräknas finns i 10–14 §§.

Även om en motsvarande utbildning finns vid en skola på hemorten, kan inackorderingsstöd lämnas om

1. den studerande vid ordinarie ansökningstillfälle i första hand har sökt, men inte blivit antagen, till den motsvarande utbildningen vid skolan på hemorten,
2. den studerandes föräldrar, efter det att den studerande har påbörjat de aktuella studierna, har flyttat till en annan ort inom Sverige eller har återvänt till Sverige efter en utlandsvistelse, och ett skolbyte inte kan ske utan väsentlig olägenhet för den studerande,
3. utbildningen i huvudsak är skolförlagd medan motsvarande utbildning vid en skola på hemorten är gymnasial lärlingsutbildning,
- 4 utbildningen är riksrekryterande enligt 5 kap. gymnasieförordningen (2010:2039), eller
5. utbildningen är fastställd av Statens skolverk enligt 4 kap. 2 § gymnasieförordningen.

10 §¹¹

Det ekonomiska underlaget utgörs av summan av

1. den studerandes och hans eller hennes föräldrars beräknade inkomster, och
2. en femtedel av den del av den studerandes och föräldrarnas

Även om villkoren i 8 eller 9 § inte är uppfyllda, får inackorderingsstöd lämnas om

1. den studerandes föräldrar stadigvarande vistas utomlands och den studerande går i skola i Sverige,

¹¹ Senaste lydelse 2006:862.

sammanlagda förmögenhet som överstiger 75 000 kronor.

För en studerande som är gift beräknas det ekonomiska underlaget utan hänsyn till föräldrarnas inkomst och förmögenhet.

Om det i annat fall finns synnerliga skäl, får det ekonomiska underlaget beräknas utan hänsyn till föräldrarnas inkomst och förmögenhet.

Det ekonomiska underlaget avrundas nedåt till närmaste hela hundratal kronor.

2. den studerande läser på en folkhögskola och bor på internat på skolan, eller

3. den studerande läser på en riksinternatskola och har tagits in på grund av sociala skäl.

Inackorderingsstöd får även lämnas om det finns särskilda skäl.

11 §¹²

Med förmögenhet avses i 10 § förmögenhet beräknad enligt lagen (2009:1053) om förmögenhet vid beräkning av vissa förmåner

Inackorderingsstödet storlek beror på färdvägsavståndet, enkel väg, mellan hemmet och skolan.

Regeringen föreskriver årligen om avståndsklasser och belopp för inackorderingsstödet.

12 §¹³

Vid beräkning av det ekonomiska underlaget avses med föräldrar

1. en förälder som har vårdnaden eller, i fråga om en studerande som har fyllt 18 år, senast har haft vårdnaden om den studerande, och

Med hemmet i 8 och 11 §§ avses bostad för den studerande och hans eller hennes föräldrar.

Om den studerande är gift eller sambo med någon som han eller hon har eller har haft barn tillsammans med, anses deras bostad vara hemmet. Om det

¹² Senaste lydelse 2009:1223.

¹³ Senaste lydelse 2006:862.

2. en förälder som är sambo med en sådan vårdnadshavare.

Med föräldrar jämställs den som är gift med sådan förälder till den studerande som ensam har eller, i fråga om studerande som fyllt 18 år, senast ensam har haft vårdnaden om den studerande.

Vid beräkning av det ekonomiska underlaget skall vad som sägs om en studerande som är gift tillämpas bara om äktenskapet har ingåtts senast under kalenderhalvåret närmast före det för vilket det extra tillägget skall lämnas.

Bestämmelserna om gifta studerande tillämpas även på en studerande som utan att vara gift lever tillsammans med en annan person, med vilken den studerande tidigare har varit gift

finns särskilda skäl kan en annan bostad där den studerande varaktigt bor jämföras med hans eller hennes hem.

Med motsvarande utbildning i 8 och 9 §§ avses en utbildning inom samma nationella program eller nationella inriktning i gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan som den valda utbildningen. Vid annan typ av utbildning avses en utbildning med samma kursinnehåll.

Med skola i 8, 9 och 11 §§ avses skolenhet enligt 1 kap. 3 § skollagen (2010:800) där den studerande får sin undervisning. Om den studerande genomför arbetsplatsförlagt lärande under en viss del av läsåret ska arbetsplatsen under den perioden anses vara hans eller hennes skola.

13 §

Extra inackorderingsstöd för studerande med funktionsnedsättning får lämnas om den studerande kan visa att han eller hon på grund av funktionsnedsättning är i behov av

1. hjälp med sina måltider, eller
2. en särskilt anpassad bostad på studieorten.

eller med vilken den studerande gemensamt har eller har haft barn.

14 §

Centrala studiestödsnämnden får meddela närmare föreskrifter om det ekonomiska underlaget.

Centrala studiestödsnämnden får meddela närmare föreskrifter om inackorderingsstödet.

Studiehjälp för studier utomlands

Studiehjälp för utlandsstudier

15 §

Trots föreskrifterna i 2 kap. 9 § första stycket 1 och 2 studiestödslagen (1999:1395) får studiehjälp lämnas för studier vid en läroanstalt eller utbildning i Danmark, Finland, Island eller Norge, om

Studiehjälp för utlandsstudier får lämnas om utbildningen kan anses ha en godtagbar standard.

1. utbildningen är ställd under statlig tillsyn i det land där studierna bedrivs, och

2. studierna omfattar minst tre månaders heltidsundervisning.

Om det finns särskilda skäl får studiehjälp lämnas även om utbildningen är kortare än tre månader.

Centrala studiestödsnämnden beslutar om en utbildning kan anses ha en godtagbar standard.

Centrala studiestödsnämnden får meddela föreskrifter om vad som kan anses vara en godtagbar standard.

16 §

Studiehjälp får lämnas för studier i ett land utanför Norden, om

Studiehjälp får lämnas för studier i ett land utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och Schweiz, om

1. den studerande har varit folkbokförd i Sverige under de senaste två åren, och

2. studierna omfattar minst tre månaders heltidsundervisning.

Trots villkoren i första stycket får studiehjälp lämnas till studerande vid de svenska utlandsskolorna i Bryssel, Fuengirola, London, Madrid, Nairobi och Paris, om de studerande på heltid tar del i undervisning som motsvarar ett nationellt program i den svenska gymnasieskolan.

Trots villkoren i första stycket får studiehjälp lämnas till studerande vid *den* svenska utlandsskolan i Nairobi, om *den* studerande på heltid tar del i undervisning som motsvarar ett nationellt program i den svenska gymnasieskolan.

Om det finns särskilda skäl, får studiehjälp lämnas även om villkoren i första stycket inte är uppfyllda.

19 §¹⁴

Studiehjälp får lämnas för en sjukperiod som infaller under tid för vilken den studerande har beviljats studiehjälp.

För sjukperiod som infaller efter studietidens början får studiehjälp lämnas i form av *extra tillägg och inackorderings-tillägg* bara om en ansökan om *denna studiehjälp* har kommit in till Centrala studiestödsnämnden dessförinnan. Om det finns synnerliga skäl, får *studie-hjälp* lämnas även om en ansökan inte har kommit in före sjukperiodens början.

För sjukperiod som infaller efter studietidens början får studiehjälp lämnas i form av *inackorderingsstöd* bara om en ansökan har kommit in till Centrala studiestödsnämnden dessförinnan. Om det finns synnerliga skäl, får *inackorderingsstöd* lämnas även om en ansökan inte har kommit in före sjukperiodens början.

För det första kalenderhalvår då en studerande bedriver studier som ger rätt till studiehjälp får studiehjälp lämnas bara för en sådan sjukperiod som infaller efter det att den studerande har påbörjat studierna.

23 §¹⁵

Om en studerandes uppehålle i annat fall än som anges i 22 § helt eller till väsentlig del bekostas av staten, en kommun eller ett landsting, får studie-

Om en studerandes uppehålle i annat fall än som anges i 22 § helt eller till väsentlig del bekostas av staten, en kommun eller ett landsting, får studie-

¹⁴ Senaste lydelse 2003:500.

¹⁵ Senaste lydelse 2002:1109.

hjälp lämnas bara i form av studiebidrag och extra tillägg.

Om en studerande i fall som avses i första stycket också får hel sjukersättning eller hel aktivitetsersättning, får inte någon form av studiehjälp lämnas. Till en studerande som får bidrag enligt förordningen (1995:667) om bidrag till vissa funktionshindrade elever i gymnasieskolan får dock studiehjälp lämnas i form av studiebidrag och extra tillägg.

hjälp lämnas bara i form av studiebidrag.

27 §

Den studerandes rätt till studiehjälp skall omprövas, när ändrade förhållanden föranleder det. Förhållanden som avses i 13 § skall beaktas bara om förändringen har inträffat senast före utgången av närmast föregående kalenderhalvår.

Den studerandes rätt till studiehjälp ska omprövas, när ändrade förhållanden föranleder det.

I fråga om tid för vilken den studerande har fått studiehjälp, finns vissa bestämmelser om ändring till den studerandes nackdel i 5 kap. studiestödslagen (1999:1395). I övrigt får i sådant fall ändring till den studerandes nackdel endast ske om

1. beslutet om ändring meddelas före utgången av den tidsperiod med studiehjälp som infaller i direkt anslutning till den tidsperiod som den utbetalda studiehjälpen hänförs till, och

2. ändringen kan verkställas genom avdrag på studiehjälp som ska betalas ut senare under denna tidsperiod.

28 §

Studiehjälp i form av studiebidrag för studier i Sverige får lämnas utan ansökan.

Studiehjälp i form av studiebidrag för studier utomlands, *inackorderingstillägg* eller *extra tillägg* får lämnas bara efter ansökan. Studiehjälp i form av studiebidrag för studier utomlands eller *inackorderingsstöd* får lämnas bara efter ansökan.

32 §

Studiehjälp betalas ut månadsvis i efterskott.

En utbetalning omfattar studiehjälp för fyra veckor, med undantag för i början och i slutet av en studiestödsperiod, då en utbetalning kan omfatta ett annat antal veckor.

Om det finns särskilda skäl, får studiehjälpen betalas ut på något annat sätt för viss studerande eller för de studerande vid en viss utbildning. Utbetalning får dock ske för högst ett kalenderhalvår i sänder.

33 §

Studiehjälp skall betalas ut till den studerandes föräldrar eller någon annan vårdnadshavare enligt samma grunder som tillämpas vid utbetalning av allmänt barnbidrag. Om den studerande är myndig, skall dock studiehjälpen betalas ut till honom eller henne själv. Om en förvaltare enligt föräldrabalken har förordnats för den studerande, skall studiehjälpen betalas ut till förvaltaren, om det ingår i uppdraget.

Om det finns särskilda skäl, kan studiehjälp för en omyndig studerande betalas ut till en socialnämnd eller någon annan för att användas till den

omyndiges utbildning och
uppehälle.

34 §

Centrala studiestödsnämnden
får meddela närmare föreskrifter
om utbetalning av studiehjälp.

Om det finns särskilda skäl,
kan studiebidrag för en omyndig
studerande betalas ut till den
studerandes vårdnadshavare, för
att användas till den omyndiges
utbildning och uppehälle.

Om det finns synnerliga skäl,
kan studiebidrag för en omyndig
studerande betalas ut till social-
nämnden eller någon annan
lämplig person, för att användas
till den omyndiges utbildning och
uppehälle.

Utbetalningar enligt första och
andra styckena får ske på begäran
av vårdnadshavare eller
socialnämnden.

35 §

Om det finns synnerliga skäl
kan inackorderingsstöd för en
omyndig studerande, på begäran
av en socialnämnd, betalas ut till
den andra föräldern än den som
senast var betalningsmottagare,
socialnämnden eller någon annan
lämplig person för att användas
till den omyndiges utbildning och
uppehälle.

Inackorderingsstöd för en
omyndig studerande som har
placerats av en socialnämnd i
familjhem kan, på begäran av
socialnämnden, betalas ut till
familjehemsförälder för att
användas till den omyndiges
utbildning och uppehälle.

Inackorderingsstöd för en omyndig studerande som har placerats i enskilt hem av någon annan än socialnämnden kan, på begäran av vårdnadshavaren, betalas ut till familjehemsförälder för att användas till den omyndiges utbildning och uppehälle.

36 §

Centrala studiestödsnämnden får meddela närmare föreskrifter om utbetalning av studiehjälp.

5 kap.

När studiestöd *skall* krävas tillbaka

När studiestöd *ska* krävas tillbaka

1 §

Vid återkrav av studiemedel enligt 5 kap. 1 § första stycket studiestödslagen (1999:1395) *skall* belopp under 300 kronor inte krävas tillbaka.

Vid återkrav av studiemedel enligt 5 kap. 1 § första stycket *eller studiehjälp enligt 5 kap. 1 § andra stycket och 3 § studiestödslagen (1999:1395) ska* belopp under 300 kronor inte krävas tillbaka.

6 kap.

9 §

En läroanstalt *skall* lämna uppgift till Centrala studiestödsnämnden, om en studerande som har studiehjälp har övergått till en annan läroanstalt eller avbrutit sina studier.

Om Centrala studiestödsnämnden begär det, *skall* en läroanstalt också i övrigt till nämnden lämna uppgifter om en studerande som har tagits in i utbildning som ger rätt till studiehjälp.

Centrala studiestödsnämnden får meddela närmare föreskrifter om läroanstalters uppgiftsskyldighet enligt första och andra styckena.

En läroanstalt *ska* lämna uppgift till Centrala studiestödsnämnden, om en studerande som har studiehjälp har övergått till en annan läroanstalt eller avbrutit sina studier.

En läroanstalt *ska* varje månad lämna uppgift till Centrala studiestödsnämnden om en studerande som har studiehjälp har varit ogiltigt frånvarande enligt 2 kap. 5 §.

Om läroanstalten bedömer att den studerande som en följd av funktionsnedsättning inte förstår konsekvenserna av sitt handlande, *ska* uppgifter enligt andra stycket inte lämnas.

Om Centrala studiestödsnämnden begär det, *ska* en läroanstalt också i övrigt till nämnden lämna uppgifter om en studerande som har tagits in i utbildning som ger rätt till studiehjälp.

9 a §

Centrala studiestödsnämnden får meddela närmare föreskrifter om läroanstalters uppgiftsskyldighet.

*Bilaga*¹⁶**Förteckning över de läroanstalter och utbildningar vid vilka
studiestöd kan lämnas**
-----**A 1**

Folkhögskola, utbildning på grundskolenivå och utbildning som motsvarar kommunal vuxenutbildning på gymnasial nivå

Gymnasieskola inom skolväsendet

Gymnasiesärskola inom
skolväsendet

Internationell gymnasieutbildning för International Baccalaureate (IB)

Kommunal vuxenutbildning, utom uppdragsutbildning

Liber Hermods skola, utbildning på gymnasial nivå och utbildning för vuxna på grundskolenivå

Lycée Francais Saint-Louis, utbildning på gymnasial nivå

Särskild utbildning för vuxna

Tyska skolan, utbildning på gymnasial nivå

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2015 och tillämpas för studier som bedrivs efter den 30 juni 2015.
 2. Den äldre lydelsen av 2 kap. 23 § tillämpas fortfarande efter ikraftträdandet för studerande som före den 1 juli 2015 har påbörjat studier och för dessa beviljats aktivitetsersättning för den tid som skolgången varar

¹⁶ Senaste lydelse 2012:967.

enligt 33 kap. 8 § socialförsäkringsbalken i sin lydelse före den 1 juli 2015.

3. En studerande som före den 1 juli 2015 har beviljats inackorderingstillägg enligt 2 kap. 2 § studiestödslagen (1999:1395) i sin lydelse före den 1 juli 2015, eller som har beviljats stöd till inackordering enligt 15 kap. 32 §, 18 kap. 32 § eller 20 kap. 19 § skollagen (2010:800) i sin lydelse före den 1 juli 2015 för studier på viss utbildning, har rätt till inackorderingsstöd enligt 2 kap. 2 a § studiestödslagen för att slutföra utbildningen, även om villkoren i 2 kap. 8–12 §§ i sin nya lydelse inte är uppfyllda.

1.11 Förslag till författning om ändring i gymnasieförordningen (2010:2039)

Härigenom föreskrivs att 4 kap. 2 § gymnasieförordningen (2010:2039) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 kap.

2 §¹⁷

De nationella inriktningarna i gymnasieskolan framgår av bilaga 1.

De nationella inriktningarna inom estetiska programmet, hantverksprogrammet, industritekniska programmet och naturbruksprogrammet får börja det första läsåret. Övriga inriktningar får börja det andra eller tredje läsåret.

Statens skolverk får besluta om en utbildning ska få finnas inom den nationella inriktningen övriga hantverk.

Statens skolverk får besluta om en utbildning ska få finnas inom den nationella inriktningen övriga hantverk inom hantverksprogrammet eller de nationella inriktningarna djur respektive skog inom naturbruksprogrammet.

Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2015 och tillämpas för studier som bedrivs efter den 30 juni 2015.

¹⁷ Senaste lydelse 2012:402.

2 Modernisering av studiehjälpen

2.1 Inledning

I detta betänkande redovisas överväganden och förslag från 2012 års studiehjälpsutredning. I direktiven till utredningen berörs ett stort antal frågor, som ytterst handlar om hur studiehjälpen kan anpassas till dagens och morgondagens behov. Därutöver omfattar uppdraget att pröva hur man kan föra in studerande med funktionsnedsättning, som i dag får bidrag från socialförsäkrings-systemet under studietiden, i studiestöds-systemen.

Studiehjälpen regleras genom författningar på tre nivåer som beslutas av respektive riksdagen, regeringen och Centrala studiestödsnämnden (CSN). Eftersom studiehjälpen handlar om ekonomiska bidrag till enskild, och kraven på rättssäker och lika behandling av alla bidragstagare är stora, är regleringen omfattande och detaljrik. Särskilda regler gäller också för studiehjälpens olika delar.

Mot denna bakgrund har betänkandet disponerats så att kapitelindelningen ansluter till de delfrågor som behandlas. I varje kapitel redovisas bakgrund, i förekommande fall relevanta data samt berörda delar av regelverket i ett sammanhang, före överväganden och förslag. Avsikten är att på så sätt underlätta läsningen och förståelsen av de förslag som förs fram. Resultaten av de undersökningar som utredningen låtit genomföra redovisas i bilagor.

I detta första, inledande kapitel behandlas dels synen på studiehjälpen som helhet, dess funktion och mål, dels förslag om förändringar av studiebidraget.

2.2 Översikt

Studiehjälpen har som mål att undanröja ekonomiska, geografiska och sociala hinder för studerande på gymnasial nivå. Den utgår till elever som är under 20 år och studerar på heltid i gymnasieskolan, på folkhögskola, kommunal vuxenutbildning (komvux) och vissa andra utbildningar. Studiehjälpen har tre komponenter: studiebidrag, extra tillägg och inackorderingstillägg.

Studiebidraget utgör den största delen av studiehjälpen, både sett till antalet elever som får stödet och till statens totala kostnad. Det uppgår för närvarande till 1 050 kronor per månad och utbetalas månadsvis under tio av årets tolv månader. Under läsåret 2011/2012 lämnades studiebidrag till totalt 367 422 elever. Av dessa var drygt 178 000 kvinnor och drygt 189 000 män. Under samma läsår utbetalades 3 547 miljoner kronor i studiebidrag.

Det extra tillägget lämnas, efter ansökan, till elever som kommer från hushåll med låga inkomster. Eleven och dennes familj får ha en sammanlagd inkomst under 125 000 kronor. Extra tillägg utgår med tre olika belopp beroende på familjens inkomst och förmögenhet, nämligen 855, 570 och 285 kronor per månad. Flertalet studerande får det högsta beloppet. Under 2012 betalade CSN ut 98,4 miljoner kronor i extra tillägg till sammanlagt cirka 13 000 elever.

Inackorderingstillägget syftar till att undanröja geografiska hinder för gymnasieutbildning samt till att minska de merkostnader som uppstår för familjer, där barnen måste inackorderas på skolorten för att genomgå sin utbildning. Ansvaret för inackorderingstillägget delas sedan 1992 mellan staten och kommunerna. Kommunen ansvarar för stöd till elever i skolor med offentlig huvudman. Staten, genom CSN, ansvarar för inackorderingstillägg till elever i skolor med enskilda huvudmän. Stödet till inackordering är beroende av avståndet – i resväg eller restid – mellan hemmet och studieorten. Regelverken skiljer sig åt mellan staten och kommunerna och tillämpningen av reglerna varierar mellan enskilda kommuner. Under 2011 utbetalades sammanlagt ca 260 miljoner kronor till cirka 28 000 elever.

En utförligare redovisning av studiebidrag, extra tillägg och inackorderingsstödet återfinns i det följande samt i kapitel 4, 5 och 7.

En översikt av förändringarna sedan 1960-talet av studiestödet för studier på gymnasial nivå lämnas i bilaga 2.

2.3 Reglering av studiebidraget

Studiehjälpen och därmed studiebidraget regleras i studiestödslagen (1999:1395, SsL) och i studiestödsförordningen (2000:655, SsF) och i CSN:s författningssamling (CSNFS 2001:6).

Av *studiestödslagens* 2 kap. 2 och 3 §§ framgår att studiehjälp får lämnas till studerande vid de läroanstalter och utbildningar som bestäms av regeringen eller av den myndighet som regeringen bestämmer. Studiehjälp i form av studiebidrag får lämnas från och med kvartalet närmast efter det kvartal då den studerande fyller 16 år. (Studiehjälp i form av inackorderingstillägg eller extra tillägg får, i vissa fall, lämnas även till den som är yngre.) Studiehjälp lämnas längst till och med det första kalenderhalvåret det år då den studerande fyller 20 år.

Av 2 kap. 5 § SsL framgår att studiehjälp bara får lämnas för heltidsstudier, om inte regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriver något annat.

Den tid som studiehjälp får lämnas för regleras i 2 kap. 6 § SsL. Där framgår att studiehjälp får lämnas för de delar av ett läsår då den studerande bedriver studier. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva att studiebidrag (och extra tillägg) får lämnas även för annan tid.

Studiehjälp beräknas för hela, sammanhängande tidsperioder under ett kalenderhalvår om 15 dagar om inte regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer föreskriver något annat.

I 2 kap. 6 § *studiestödsförordningen* anges att ett läsår om 40 veckor ska anses omfatta nio månader. En hösttermin ska då anses omfatta fyra månader och en vårtermin fem månader, om inte CSN bestämmer något annat för en viss utbildning. Ett läsår som är kortare eller längre än 40 veckor ska anses omfatta det antal hela tidsperioder om 15 dagar som CSN bestämmer. Nämnden får också bestämma om ett sådant läsårs längd och fördelning på höst- och vårterminer.

I 2 kap. 7 § SsL anges att det belopp som ska utbetalas varje månad i studiebidrag är 1050 kronor.

I *studiestödsförordningen* regleras bl.a. vad som menas med heltidsstudier. Av 2 kap. 4 § framgår att CSN får meddela närmare föreskrifter om vad som är att betrakta som heltidsstudier. CSN får även meddela föreskrifter om undantag från bestämmelsen i 2 kap. 5 § SsL om att studiehjälp får lämnas bara för heltidsstudier.

Vidare framgår av 23 § SsF att om en studerandes uppehälle i annat fall än som anges i 22 § helt eller till väsentlig del bekostas av staten, en kommun eller ett landsting, får studiehjälp lämnas bara i form av studiebidrag och extra tillägg. En studerande som får hel sjukersättning eller hel aktivitetsersättning kan inte samtidigt få studiehjälp.

En studerande är skyldig att lämna uppgifter om t.ex. ändrade förhållanden som påverkar rätten till studiehjälp eller studiehjälpens storlek (25–26 §§). CSN får meddela närmare föreskrifter om uppgiftsskyldighet.

Utbetalning av studiehjälp regleras i 31–33 §§ SsF. Studiehjälp får betalas ut bara om det är styrkt att den studerande bedriver de studier för vilka studiehjälpen har beviljats. Studiehjälp betalas ut månadsvis i efterskott. Studiehjälp ska betalas ut till den studerandes föräldrar eller någon annan vårdnadshavare enligt samma grunder som tillämpas vid utbetalning av allmänt barnbidrag. Om den studerande är myndig, ska dock studiehjälpen betalas ut till honom eller henne själv.

I Centrala studiestödsnämndens föreskrifter och allmänna råd (CSNFS 2001:6) om studiehjälp finns närmare föreskrifter om studiehjälp, bl.a. vad avser studietakt, ansökan och utbetalning. I andra kapitlet regleras studietakt och studiernas omfattning. Bl.a. framgår vad som menas med heltidsstudier.

Den tid som studiehjälp får lämnas för regleras i 3 kap. SsF. Vad gäller läsårets längd anges att om läsåret, eller den kurs den studerande läser, är kortare eller längre än 40 veckor, räknas studietiden från och med den första och till och med den sista undervisningsdagen under läsåret eller kursen (2 §).

Studietiden räknas för varje kalenderhalvår för sig. Antalet hela tidsperioder om 15 dagar som ger rätt till studiehjälp enligt 2 kap. 6 § andra stycket SsF beräknas genom att antalet dagar under kalenderhalvåret delas med 15 (3 §). I 4 § anges hur läsåret ska fördelas på kalenderhalvåren. I paragrafen stadgas att vid beräkningen av antalet hela 15-dagarsperioder för ett läsår eller en kurs som sträcker sig över två kalenderhalvår räknas de över-skjutande dagar som bildas på kalenderhalvåren ihop.

2.4 Bakgrunden

Studiehjälpen har, sedan den infördes i mitten av 1960-talet i nuvarande form, varit i stort sett oförändrad. Dess syfte var att utgöra ett samhälleligt stöd till barnfamiljer genom att, som ett alternativ till arbetslivet, erbjuda en möjlighet till försörjning för ungdomar, som avslutat grundskolan och som fortsatte sina studier efter den obligatoriska skolan. Vid tiden för 1964 års studiestödsreform gick endast cirka 40 procent av en årskull direkt vidare till utbildning på gymnasial nivå. Utbildningspolitiken inriktades bl.a. mot att möjliggöra gymnasiestudier för fler. Gymnasieskolan byggdes ut kraftigt. Med studiehjälpen förstärktes de ekonomiska incitamenten för ungdomar och deras familjer att välja vidare studier i stället för arbete efter den då nya grundskolan.

Ett studiebidrag har sedan år 1957 lämnats med samma månadsbelopp som barnbidraget, men villkorats med att den unge bedriver studier på gymnasial nivå. Det utbetalades endast under tio månader; några år kring 1990 under tolv månader men under tiotalet år efter krisen på 1990-talet under nio månader. Under resterande del av året förutsattes den studerande, i likhet med de jämnåriga som inte studerade, finna sin försörjning på arbetsmarknaden.

Studiehjälpen skapades som ett led i det studiesociala reformarbetet i mitten av 1960-talet och kom att innefatta det existerande studiebidraget. Syftet var att göra gymnasial utbildning möjlig för alla ungdomar oberoende av sociala, ekonomiska och geografiska hinder. Studiebidraget utgjorde tyngdpunkten i det nya systemet. Många familjer upplevde det sannolikt som en förlängning av barnbidraget till 18 års ålder. Det utbetalades – liksom barnbidraget, men efter ansökan – med samma belopp till alla dem som var berättigade.

Studiehjälpen kompletterades på 1980-talet med ett behovsprövat extra tillägg, riktat till familjer med låg inkomst. Uppdelningen i en generell del, lika för alla, och en behovsprövad del anslöt till den modell som tillämpats för stödet till barnfamiljerna. Studiehjälpens karaktär av en utbildningspolitisk satsning markerades dock genom att den reglerades i studiestödslagen och administrerades av CSN och dess föregångare.

Det extra tillägget, som lämnas först efter ansökan, kan uppfattas som mer tydligt familjepolitiskt motiverad än själva studiebidraget. Det är uppenbart att familjeekonomin såväl i mitten av

1960-talet som vid mitten av 1980-talet bedömdes ha en avgörande betydelse för de ungas möjlighet att välja mellan fortsatta studier och arbete.

Rätten till studiehjälp villkoras med att eleven bedriver studier på heltid. Detta villkor gäller såväl studiebidrag som extra tillägg och inackorderingstillägg. Möjligheten att få studiehjälp för deltidstudier är ytterst begränsade. Man har länge accepterat en frånvaro på cirka 20 procent och ändå ansett att kravet på heltidsstudier är uppfyllt. Bland annat i syfte att motverka ett alltmer utbrett skolk i gymnasieskolan har tillämpningen av reglerna om ogiltig frånvaro skärpts fr.o.m. år 2012. Därmed markerades också studiehjälpens karaktär av studiestöd.

Vid en internationell jämförelse skiljer sig den svenska ordningen från den i jämförbara länder. I t.ex. flertalet nordiska länder och i Tyskland och Nederländerna m.fl. EU-länder täcks åldersintervallet 16–18 år av barnbidrag. Något särskilt studiestöd för ungdomars gymnasiala studier finns därför inte.

I direktiven framhålls att studiehjälpens oklara ställning mellan utbildnings- och familjepolitik utgör en försvårande faktor när det gäller utvärdering av systemet. Det saknas tydliga mål för studiehjälpen.

Karaktäriseringen av studiehjälpen har, som framgår av kapitel 3, betydelse i ett EU-rättsligt sammanhang. Genom att studiebidraget och det extra tillägget vid Sveriges inträde i EU klassades som familjeförmåner omfattas de enligt EU-rätten av mer generösa regler vad gäller exportabilitet än inackorderingstillägget och studiemedlet, som enbart ses som sociala förmåner.

Studiehjälpens ställning har tidigare prövats vid flera tillfällen, senast av Studiehjälpstudien år 2003 och – i anslutning härtill – i en inom Utbildningsdepartementet upprättad remisspromemoria. Medan utredningen förespråkade förändringar som förstärkte dess familjepolitiska karaktär, förordade remisspromemorian snarast en renodling av studiehjälpen som studiestöd.

2.5 Överväganden och förslag

2.5.1 Nya förutsättningar

Studiehjälpen infördes för nära 50 år sedan för att stimulera övergången till gymnasiestudier direkt efter grundskolan. De senaste åren har över 95 procent av 16-åringarna påbörjat gymnasial utbildning. De enkätundersökningar som CSN har genomfört, den senaste på utredningens uppdrag, ger emellertid svagt stöd för tesen att studiehjälpen numera skulle spela någon avgörande roll för rekryteringen till gymnasieskolan. En överväldigande andel av de svarande anger att de skulle sökt sig till gymnasieskolan oberoende av om studiehjälpen fanns. Nära hälften av de svarande angav att studiebidraget hade liten eller ingen betydelse för familjens ekonomi. Däremot framkom av enkätsvaren att studiebidraget, extra tillägget och inackorderingstillägget har stor eller ganska stor betydelse för den unges egen ekonomi.

Även om enkätsvaren antyder att studiebidragets betydelse är begränsad, finns anledning att misstänka att svaren inte ger en fullständig bild av stödets betydelse. Studiebidraget förser gymnasieungdomar med pengar som de i stor utsträckning disponerar själva. Indirekt har bidraget därmed med all sannolikhet betydelse för familjernas ekonomi.

Frånvaron av arbetsmarknad för 16-åringar utan yrkesutbildning har i dag sannolikt en avgörande betydelse för att ungdomar söker till gymnasieskolan. De ungdomar som slutar grundskolan är förmodligen väl medvetna om utbildningens betydelse för arbete och inkomst på längre sikt och att för den som saknar yrkes- eller högskoleutbildning möter stora problem att få ett jobb senare i livet. Studiehjälpens direkta betydelse i valsituationen kan därför vara begränsad. Likväl kan den ha betydelse under studietiden.

Enkätsvaren tyder också på att studiehjälpen – och de av denna beroende familjeekonomiska stöden – i alla fall på marginalen, medverkar till att begränsa studieavbrotten. Ogiltig frånvaro och en hög andel studieavbrott utgör ändå ett par av gymnasieskolans stora problem.

Studiehjälpens ursprungliga syfte, att stimulera ungdomar att påbörja gymnasiala studier, är sålunda att döma av enkätsvaren inte längre helt relevant. Enkäten belyser dock inte vilken faktisk roll det ekonomiska tillskottet på 10 500 kronor per år spelar för att göra studierna möjliga för elever som lever i ekonomiskt svaga

hushåll. Av de cirka 13 000 elever som år 2011 fick extra tillägg angav påfallande många att stödet har stor eller ganska stor betydelse för familjens ekonomi.

2.5.2 Behov av modernisering

När det börjar bli tveksamt om ett bidragssystem, som en följd av samhällsutvecklingen, inte längre fyller sitt uttalade syfte finns det anledning att pröva om målen och stödets utformning ska modifieras eller om det bör avvecklas. Enligt min bedömning finns ingen grund för att avveckla studiehjälpen. Mina direktiv ger inte heller utrymme för förslag med den innebörden.

För att motivera sin plats i 2010-talets utbildningssamhälle behöver studiehjälpen emellertid modifieras. De syften som ursprungligen angavs var i hög grad präglade av 1960-talets samhälle. Villkoren för ungdomars val efter den obligatoriska skolan är i dag helt andra än för 50 år sedan. Någon arbetsmarknad i egentlig mening för 16-åringar finns, som nämnts, inte. Gymnasieskolan har blivit en, om än inte obligatorisk, så i realiteten nödvändig skolform.

Med sina ursprungliga syften och konstruktion utgör studiehjälpen en blandning av studiestöd och ekonomiskt stöd till familjer. Ett skäl till denna otydlighet är att den unges aktiva studier är en förutsättning för bidrag, samtidigt som föräldrarna har försörjningsansvaret och flertalet bidragstagare är underåriga. En del av studiehjälpen är därutöver behovsprövad mot hushållets inkomst. En ökad tydlighet och bättre förutsättningar för att utvärdera stödet skulle uppnås, om de två funktionerna renodlades i separata bidragssystem, vart och ett med tydliga mål.

Jag har identifierat fyra områden där en modernisering av studiehjälpen framstår som angelägen.

1. Studiehjälpens karaktär av studiestöd bör stärkas. Det bör ske genom att de delar som är villkorade med familjeekonomin avvecklas och att regelverket på ett antal punkter anpassas till vad som gäller för studiemedlen. Sambandet mellan faktisk studietid och bidrag behöver bli tydlig.
2. Studiebidraget är till sitt belopp knutet till barnbidraget, som successivt anpassas till kostnadsutvecklingen. Övriga delar av studiehjälpen har dock inte – med undantag för det kommunala

inackorderingsbidraget – räknats upp på cirka 20 år. Deras köpkraft behöver återställas.

3. Det extra tillägget tillkom för att stödja ungdomar från ekonomiskt utsatta hushåll. Regelverket utestänger numera huvuddelen av den ursprungligen tänkta målgruppen. Ekonomiskt svaga hushåll med barn i gymnasial utbildning bör ges ett särskilt stöd inom den familjeekonomiska politiken.
4. Stödet till inackordering lämnas i dag enligt två olika regelverk beroende av vilken huvudman skolan har. Kommunerna tillämpar sin del av regelverket med stora variationer. Stödet är därför orättvist, oförutsägbart och delvis rättsosäkert och behöver förändras.

Också uppdraget att föra in nya studerandegrupper i studiestödsystemen kan ses som ett led i moderniseringen av studiehjälpen.

I en moderniserad studiehjälp bör studiebidraget kvarstå som ett generellt studiestöd till elever i åldern 16–20 år i gymnasieskolan och vid gymnasiala studier inom komvux och folkhögskola. I kapitel 9 redovisas hur stödet kan utvidgas till att omfatta studerande med funktionsnedsättning.

Mitt förslag: Studiebidraget ska kvarstå som ett generellt studiestöd till studerande mellan 16 och 20 år vid gymnasiala studier.

2.5.3 En tyngdpunktsförskjutning

Studiebidraget är, i likhet med barnbidraget, ett generellt stöd som lämnas till alla gymnasieelever utan behovsprövning. Inom ramen för studiehjälpen finns också det extra tillägget som riktar sig till ungdomar från ekonomiskt svaga hushåll. Av den totala kostnaden för studiehjälpen på ca 3,3 miljarder kronor utgör det extra tillägget knappt 100 miljoner kronor. Som en följd av att inkomstgränserna inte justerats på ca 20 år är det numera i stort sett bara ungdomar i hushåll som saknar inkomst av tjänst som kan komma ifråga för det extra tillägget.

Den i det föregående refererade enkätundersökningen tyder på att studiehjälpen, ekonomiskt sett, fortfarande har en inte oväsentlig betydelse för att ungdomar i de ekonomiskt svagaste hushållen ska söka sig till och i synnerhet fullfölja gymnasiestudier.

I många andra hushåll tycks studiebidraget i praktiken väsentligen bidra med att förse tonåringar med pengar, som de förfogar över själva. Detta har naturligtvis betydelse för familjernas ekonomi, men kan också ses som ett led i fostran av ungdomar till självständiga och ekonomiskt ansvarstagande medborgare.

Mot denna bakgrund finns det enligt min mening anledning att i samband med en modernisering av studiehjälpen starkare betona de fördelningspolitiskt tydligaste dragen i systemet. I kapitel 7 redovisas därför förslag om att avveckla det extra tillägget i nuvarande form. I dess ställe bör ett nytt behovsprövat bidrag, kallat gymnasiebidrag, införas inom ramen för samhällets insatser för ekonomisk trygghet för familjer och barn. Ett särskilt stöd till unga föräldrar föreslås också tillkomma, för att ge dem faktiska möjligheter att få en gymnasial utbildning.

Också inackorderingsstödet, som syftar till att kompensera för de merkostnader som följer av att eleven inte kan genomgå utbildningen på hemorten, bör göras enhetligt och i samband därmed räknas upp. I kapitel 4 redovisas förslag om ett nytt sammanhållet stöd till inackordering.

Kostnadsutvecklingen under de senaste 20 åren har urholkat de behovsprövade momenten i studiehjälpen. I samband med en modernisering av stödet för studier på gymnasial nivå, bör tyngdpunkten mellan generellt stöd och selektiva åtgärder förskjutas, så att resurser förs från de generella till de behovsprövade insatserna. För att skapa ekonomiskt utrymme för en sådan förskjutning, men också för att tydliggöra sambandet mellan studiebidraget och den enskildes insatser, föreslås i det följande en övergång till att lämna studiebidrag för faktisk studietid.

Det är viktigt att betona sambandet mellan dessa två delar av mina förslag. För att få acceptans bland de berörda ungdomarna och deras föräldrar är det avgörande, att – den relativt blygsamma – försämringen av studiestödet för flertalet, används för att förbättra villkoren för dem som är ekonomiskt mest utsatta. En regelrätt besparing på studiehjälpen endast i syfte att uppnå en ökad tydlighet som studiestöd vore svår att försvara.

2.5.4 Bidrag för faktisk studietid

Dagens studiebidrag utbetalas, som nämnts, utan ansökan med 1 050 kronor per månad under tio kalendermånader, dvs. 10 500 kronor per år. Månadsbeloppet är detsamma som barnbidraget. Studiebidraget betalas ut under september t.o.m. juni till synes oberoende av om undervisning pågår eller inte. Karaktären av ett generellt stöd är uppenbar, särskilt som medlen utbetalas till vårdnadshavaren, så länge eleven inte är myndig. Många ser sannolikt studiebidraget som en förlängning av barnbidraget så länge den unge går i gymnasieskolan. Den upplevda karaktären av studiestöd är troligen svag.

Enligt 3 kap. 1 § gymnasieförordningen (2010:2039) omfattar läsåret 40 veckor och minst 178 skoldagar och minst 12 lovdagar. Detta motsvarar ungefär nio månader och en vecka. Studiebidraget lämnas sålunda under cirka tre veckor när eleven har ferier.

Ett viktigt inslag i en modernisering av studiehjälpen är att nå överensstämmelse mellan faktisk studietid, dvs. elevens prestation, och den tid för vilken studiehjälp lämnas. Studiehjälpens karaktär av studiestöd skulle på så sätt markeras och sambandet mellan bidrag och prestation bli tydligare.

Studiemedlen beräknas per vecka. En sådan ordning bör tillämpas också för studiehjälpen. Direktiven anger att studiehjälpen också i fortsättningen ska vara lika stor som barnbidraget. Omräknat till ett veckobelopp blir studiebidraget då cirka 244 kronor.

I ett förändrat system skulle studiehjälp lämnas under normalt 40 veckor, vilket är ca tre veckor kortare tid än de tio månader som nu gäller. Det sammanlagda bidraget under ett läsår skulle – vid nuvarande nivå på barnbidraget – uppgå till 9 760 kronor, eller 740 kronor lägre än dagens 10 500 kronor. I praktiken handlar det om en kraftigt minskad eller utebliven utbetalning i juni månad.

Genom en övergång till ett studiebidrag räknat per faktisk studievecka minskar statens kostnader för studiebidraget med cirka 240 miljoner kronor. Om hela denna minskning används för att förstärka de behovsprövade bidragen i enlighet med vad som nyss antytts, innebär förändringen att det generella inslaget i transfereringen minskas med cirka 7,5 procent. Samtidigt ökar resurserna för det selektiva stöd som ersätter extra tillägget med ca 224 procent.

Beroende på hur en skola väljer att lägga ut läsåret kan antalet veckor komma att variera mellan 39 och 41. I enlighet med principen att studiebidraget ska lämnas under faktisk studietid bör detta få slå igenom i studiehjälpen. En konsekvens blir att gymnasiestuderande vid olika skolor kan komma att få olika stöd räknat på helår.

Studiebidraget bör utbetalas månadsvis i efterskott och varje utbetalning ska omfatta fyra veckor. I början och slutet av en studiestödsperiod kan den komma att omfatta ett annat antal veckor. Månadsbeloppen blir då desamma utom i första och sista utbetalningen. Över läsåret kommer bidragen att vara detsamma som barnbidraget räknat på det aktuella antalet veckor.

Den psykologiska effekten hos elever och deras föräldrar av att månadsutbetalningen inte längre är 1 050 kronor kan bli politiskt besvärande. Den negativa effekten bör dock komma att begränsas av det faktum att läsårets första utbetalning omfattar studietiden under både augusti och september och således blir större än 1 050 kronor.

En övergång till veckoberäkning av studiebidraget gör det också möjligt att förverkliga den modifiering av sanktionerna vid ogiltig frånvaro som beskrivs i kapitel 10 och som syftar till att markera, att studiebidraget primärt är avsett att vara en stimulans riktad till eleven, inte en del av familjens försörjning. Vid en reform bör även inackorderingstillägget beräknas veckovis.

I det följande förs ytterligare förslag fram som syftar till att stärka kopplingen mellan den studerande och studiebidraget. Bl.a. föreslås i kapitel 11 att bidraget ska utbetalas direkt till den studerande även om han eller hon är omyndig.

Mitt förslag: Studiehjälp får lämnas för varje vecka av ett läsår då den studerande bedriver studier.

Studiehjälp betalas ut månadsvis i efterskott och en utbetalning omfattar studiehjälp för fyra veckor, med undantag för i början och slutet av en studiestödsperiod, då en utbetalning även kan omfatta ett annat antal veckor.

2.5.5 Ett förändrat syfte

Av det föregående framgår att det syfte som angavs för studiehjälpen för cirka 50 år sedan inte längre är helt relevant. Förändringar i samhället, av arbetsmarknaden och av skolan behöver leda till att studiehjälpens syfte omdefinieras. Genom en renodling av studiehjälpen som studiestöd och omformulering av studiehjälpens syften skapas bättre förutsättningar för utvärdering av systemet.

Med de förslag som läggs i detta betänkande bör målen för studiehjälpen kunna sammanfattas i följande punkter:

- Studiehjälpen ska främja samhällets kompetensförsörjning genom att markera att samhället sätter värde på att ungdomar fortsätter att studera efter grundskolan.
- Studiehjälpen ska begränsa incitamenten att av ekonomiska skäl avstå från gymnasiestudier.
- Studiebidraget ska stimulera den studerande att påbörja och fullfölja en gymnasial utbildning.
- Studiehjälpen ska främja aktiva studier på heltid.
- Studiebidraget ska stödja ungdomars utveckling till självständiga och ansvarstagande medborgare genom att ge dem ansvar för en egen ekonomi.
- Studiehjälpen ska bidra till att undanröja geografiska hinder för att genomföra gymnasieutbildning.

3 Studiehjälpen och EU-rätten

3.1 Inledning

Utredningens uppdrag innefattar att kartlägga och analysera hur andra länders stöd motsvarande den svenska studiehjälpen klassificeras EU-rätligt, samt att utreda om ett motsvarande stöd som studiehjälpen kan undantas från reglerna i förordning 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen¹ eller andra EU-regler som kan vara berörda och som innebär att förmånen kan tas med till andra EES-länder eller Schweiz. Uppdraget omfattar även att föreslå hur den svenska studiehjälpen bör klassificeras, samt att utreda konsekvenser av klassificeringen.

Vidare ska utredaren klargöra om nuvarande regler om studiehjälp vid utlandsstudier är förenliga med EU-rätten och vid behov föreslå hur dessa regler kan anpassas till EU-rätten.

3.2 Principen om fri rörlighet för personer och unionsmedborgarskapet

Ett av EU:s huvudmål är att avskaffa hindren för personers fria rörlighet. Frågan om personers fria rörlighet inom EU gällde ursprungligen bara arbetstagare, men har de senaste åren utvidgats och gäller numera samtliga unionsmedborgare. Principen om fri rörlighet för personer och unionsmedborgarskapet regleras i artiklarna 20 och 21 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (FEUF)². En unionsmedborgare är varje person som är medborgare i en medlemsstat. Unionsmedborgaren ska ha de rättigheter och de skyldigheter som föreskrivs i fördragen. De ska

¹ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen.

² Fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, som trädde i kraft den 1 december 2009.

bland annat ha rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier.

Genom medlemskapet i EU har Sverige åtagit sig att behandla medborgare från andra medlemsländer på samma sätt som svenska medborgare. Rätten till likabehandling gäller i fråga om bestämmelser om fri rörlighet även medborgare från Island, Norge och Liechtenstein, eftersom dessa genom EES-avtalet omfattas av den inre marknadens lagstiftning om fri rörlighet för varor, tjänster, personer och kapital. Med EES avses således medlemsstaterna i EU samt Island, Norge och Liechtenstein. EFTA består i dag av de tre omnämnda länderna samt Schweiz. Schweiz har emellertid valt att stå utanför EES-avtalet och ingår därmed inte i EES. Schweiz har dock ingått flera bilaterala avtal med EU på många av de områden som EES-avtalet omfattar. Det avtal mellan EU och Schweiz som gäller fri rörlighet för personer innehåller ett förbud mot diskriminering.³

3.3 Rörlighetsdirektivet

Rätten att få resa in och uppehålla sig i ett annat medlemsland är en grundläggande förutsättning för fri rörlighet. Dessa rättigheter har tidigare reglerats i en mängd direktiv samt förordningar och har utvidgats från att gälla arbetstagare och deras familjemedlemmar till att även omfatta grupper som inte är ekonomiskt aktiva, såsom studerande och pensionärer. Rörlighetsdirektivet⁴, som antogs den 29 april 2004 och implementerades den 30 april 2006, har konsoliderat stora delar av lagstiftningen på området. Direktivet reglerar unionsmedborgarnas och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium. Medlemsländernas möjligheter att begränsa den fria rörligheten på grund av allmän ordning, säkerhet och hälsa regleras också i direktivet. Rörlighetsdirektivet har förutom av EU:s medlemsstater även implementerats av Norge, Island och Liechtenstein.

Vid införandet av rörlighetsdirektivet i svensk rätt infördes ett nytt begrepp, uppehållsrätt, som innebär en självständig rätt att

³ Prop. 2009/10:141 s. 41f.

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier och om ändring av förordning (EEG) nr 1612/68 och om upphävande av direktiven 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG och 93/96/EEG.

uppehålla sig i Sverige. När en EES-medborgare eller anhörig till sådan medborgare har vistats legalt i Sverige i fem år inträder permanent uppehållsrätt.

Rörlighetsdirektivet innehåller bestämmelser om likabehandling. I artikel 24 stadgas att alla unionsmedborgare och deras familjemedlemmar som uppehåller sig i den mottagande medlemsstaten med stöd av rörlighetsdirektivet ska åtnjuta samma behandling som medlemsstatens egna medborgare inom de områden som omfattas av fördraget, med förbehåll för sådana särskilda bestämmelser som uttryckligen anges i fördraget eller i sekundärlagstiftningen. Rätten till likabehandling begränsas emellertid av artikel 24.2. Den mottagande medlemsstaten är bland annat inte skyldig att bevilja bistånd till uppehälle för studier inklusive yrkesutbildning i form av studiebidrag eller studielån till andra personer än anställda, egenföretagare eller deras familjemedlemmar, innan permanent uppehållsrätt beviljats.

Rörlighetsdirektivet har medfört att den svenska studiestöds-lagstiftningen har anpassats så att det i lag preciseras vilka utländska medborgare som ska ha rätt till svenskt studiestöd.⁵

3.4 Social trygghet och EU-rätten

Utformningen av socialförsäkringssystemen inom EU är nationella angelägenheter, men för att främja den fria rörligheten för personer finns gemensamma regler om samordning av ländernas socialförsäkringssystem. Dessa samordningsbestämmelser ska bidra till att höja levnadsstandarden och förbättra arbetsvillkoren för unionsmedborgare som flyttar inom EU. En förutsättning för att fri rörlighet för personer ska bli möjlig är att personerna inte förlorar sina sociala trygghetsförmåner när de utnyttjar denna rättighet. Ett annat syfte med samordningsbestämmelserna är att förhindra att enskilda får förmåner med samma syfte från två medlemsstater samtidigt i gränsöverskridande situationer.

Den fria rörligheten för arbetstagare regleras i artiklarna 45–48 i FEUF. Av artiklarna framgår att samordningen av de sociala trygghetsförmånerna är en grundförutsättning för att uppnå den fria rörligheten. Vid utövandet av medlemsstaternas rätt att fritt utforma sina socialförsäkringssystem ska EU:s principer om likabehandling beaktas.

⁵ Prop. 2005/2006:134 s. 20 ff.

EU-rätten är i ständig utveckling och förändring, vilket har inneburit bland annat att rätten till sociala trygghetsförmåner har utvidgats till nya grupper, såsom icke förvärvsarbetsande personer, samt personer som inte är unionsmedborgare (s.k. tredjelandsmedborgare).

3.5 Förordningarna om samordning av social trygghet

3.5.1 Förordningarna 1408/71 och 883/2004

EU:s samordningsbestämmelser inom socialförsäkringsområdet regleras sedan den 1 maj 2010 i förordning 883/2004 och dess tillämpningsförförordning 987/2009⁶, då dessa förordningar trädde i kraft. Den på området tidigare förordningen 1408/71⁷ har sålunda upphört att gälla enligt artikel 90 i förordning 883/2004. Förordning 1408/71 fortsätter dock att gälla och har kvar sin rättsverkan i förhållande till vissa i artikel 90 angivna förordningar och avtal. Förordning 1408/71 gäller även fortfarande för förhållanden som inträffade före den 1 maj 2010.

Skälet till att en ny förordning antogs var att förordning 1408/71 vid flera tillfällen hade ändrats och uppdaterats med beaktande av såväl utvecklingen på gemenskapsnivå, som förändringar i lagstiftningen på nationell nivå. Reglerna i 1408/71 var därför i behov av att ersättas, moderniseras och förenklas.

Den personkrets som omfattades av förordning 1408/71 var anställda, egenföretagare samt deras familjemedlemmar och efterlevande. Denna personkrets har i förordning 883/2004 utökats till att gälla ”alla som är medborgare i en medlemsstat”, det vill säga även icke förvärvsaktiva personer, samt deras familjemedlemmar och efterlevande.⁸ Genom förordning 1231/2010⁹ omfattas även tredjelandsmedborgare och deras familjemedlemmar av förordning

⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 987/2009 av den 16 september 2009 om tillämpningsbestämmelser till förordning (EG) nr 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen.

⁷ Förordning (EEG) nr 1408/71 om tillämpningen av systemen för social trygghet när anställda, egenföretagare eller deras familjer flyttar inom gemenskapen.

⁸ Artikel 2 (motsvarar artikel 2 i förordning 1408/71).

⁹ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 1231/2010 av den 24 november 2010 om utvidgning av förordning (EG) nr 883/2004 och förordning (EG) nr 987/2009 till att gälla de tredjelandsmedborgare som enbart på grund av sitt medborgarskap inte omfattas av dessa förordningar.

883/2004, förutsatt att de lagligen vistas inom EU.¹⁰ Syftet är att bättre integrera personer som inte är unionsmedborgare, men som är bosatta inom EU, genom att ge dem rättigheter som ligger så nära unionsmedborgarens rättigheter som möjligt.

Förordningarna om samordning av de sociala trygghetssystemen gäller också i förhållande till Norge, Island och Liechtenstein genom EES-avtalet och till Schweiz genom avtalet om fri rörlighet för personer. Schweiz har den 1 april 2012 antagit förordning 883/2004 och efter att EFTA beslutat att inkorporera förordning 883/2004 i EES-avtalet gäller sedan den 1 juni 2012 förordning 883/2004 även i förhållande till Norge, Island och Liechtenstein.

Förordning 883/2004 bygger på samma grundprinciper som förordning 1408/71, med den skillnaden att den tidigare förordningen enbart omfattade arbetstagare medan den nya förordningen omfattar samtliga unionsmedborgare. EU-domstolens rättspraxis på området behandlar fortfarande enbart förordning 1408/71, eftersom förordning 883/2004 inte har tillämpats under så lång tid att den har hunnit bli föremål för domstolens prövning. Med hänsyn härtill kommer det vid genomgången av vissa bestämmelser i förordning 883/2004 även finnas hänvisningar till motsvarande artiklar i förordning 1408/71.

3.5.2 Familjeförmåner

Förordning 883/2004 gäller all lagstiftning om vissa särskilt angivna grenar av *social trygghet*.¹¹ Av särskilt intresse för utredningen är förmånsslaget *familjeförmåner*. Uttrycket familjeförmån innefattar enligt förordningen alla förmåner och kontantförmåner som är avsedda att kompensera för en familjs utgifter, exklusive förskott avseende underhållsstöd till barns vårdnadshavare samt särskilda bidrag vid barns födelse och vid adoption.¹²

Vad som faller inom de olika förmånsslagens tillämpningsområde definieras inte närmare i förordningen. Enligt förordningen är emellertid medlemsstaterna skyldiga att i förklaringar ange den lagstiftning och de system som förordningen ska tillämpas på. Dessa anmälningar ska överlämnas årligen till kommissionen och offentliggöras på erforderligt sätt.¹³ En sådan förklaring avgav

¹⁰ Förordningen gäller inte Storbritannien och Danmark.

¹¹ Artikel 3 (motsvarar artikel 4 i förordning 1408/71).

¹² Artikel 1.z (motsvarar artikel 1.u i förordning 1408/71).

¹³ Artikel 9 (motsvarar artiklarna 5 och 96 i förordning 1408/71).

regeringen för första gången den 30 mars 1994, i vilken studiebidraget klassificerades som en familjeförmån.

3.5.3 Likabehandling

Förordningens likabehandlingsprincip innebär att de personer som omfattas av förordningen ska ha samma rättigheter och skyldigheter enligt en medlemsstats lagstiftning som denna medlemsstats egna medborgare.¹⁴ Syftet med likabehandlingsprincipen är att främja arbetskraftens fria rörlighet inom EU. EU-domstolen har gett begreppet likabehandling en vid tolkning som innefattar inte endast direkt diskriminering på grund av medborgarskap, utan även indirekt diskriminering. Vid indirekt diskriminering är det fråga om regler som missgynnar medborgare från andra medlemsstater på samma sätt som regler med uttalade krav på medborgarskap, utan att tydligt uttrycka ett sådant krav. Ett bosättningskrav är ett exempel på villkor som kan vara indirekt diskriminerande. Sådana villkor kan dock tillåtas under förutsättning att regeln är proportionerlig i förhållande till sitt ändamål och mindre inskränkande alternativ saknas. Likabehandlingsprincipen anses också innebära ett förbud mot omvänd diskriminering, det vill säga diskriminering av ett lands egna medborgare i förhållande till medborgare i andra medlemsländer.

Det kan vara svårt att dra gränsen mellan nationella villkor som är berättigade och nationella villkor som indirekt diskriminerar migrerande arbetstagare. Medlemsländernas självbestämmanderätt medför naturligtvis att systemen är olika utformade och det är inte meningen att EU-rätten ska inkräkta på de nationella systemens uppbyggnad. Tendensen förefaller dock vara att medlemsstaternas utrymme att upprätthålla särbehandlande villkor minskar, inte minst på grund av EU-domstolens praxis kring unionsmedborgarskapet och likabehandlingsprincipen i FEUF. Principen om likabehandling i förordning 883/2004 uppställer inte heller längre något krav på bosättning inom EU. Även personer bosatta i länder utanför EU kan stödja sig på bestämmelsen, om de omfattas av förordningen och det finns något gränsöverskridande inom EU.¹⁵

¹⁴ Artikel 4 (motsvarar artikel 3 i förordning 1408/71).

¹⁵ Holm, 2010, s. 114 f.

3.5.4 Tillämplig lagstiftning och prioritetsregler

För att undvika att en person, som berörs av flera socialförsäkringssystem, blir försäkrad i mer än ett land eller att han eller hon står helt utan socialförsäkringsskydd innehåller förordningen lagvalsregler. Enligt huvudregeln ska en person omfattas av endast ett lands lagstiftning. Även om man i princip skulle kunna få en förmån från både arbetslandet och bosättningslandet, pekas *ett* lands lag ut som tillämplig. Som huvudregel gäller att personer omfattas av lagstiftningen för social trygghet i *arbetslandet*, oavsett om man är bosatt i ett annat land. Från denna princip finns emellertid flera undantag, särskilt vad gäller familjeförmånerna, där förmåner i vissa fall kan utges enligt flera länders lagstiftningar. Vid sammanfallande förmåner finns prioritetsregler som innebär att ett land blir *primärt ansvarig* för att utbetala förmånen, medan det andra landet blir *sekundärt ansvarig* och ska utbetala ett tillägg om förmånen därifrån är högre. Tilläggsbelopp behöver dock inte utges för barn som är bosatta i en annan medlemsstat, om rätten till förmånen endast grundar sig på bosättning¹⁶. Denna bestämmelse har således en begränsande verkan vad avser export av familjeförmåner.

3.5.5 Exportabilitet

Exportabilitetsprincipen innebär att förmåner som en person har förvärvat i en medlemsstat ska kunna betalas ut oavsett om personen bor i en annan medlemsstat. Exportabilitet av förmåner mellan staterna är således en grundläggande förutsättning för att undvika diskriminering på grund av bosättning. I förordning 883/2004 finns en generell princip om exportabilitet av kontantförmåner i artikel 7.¹⁷ Familjeförmåner omfattas däremot inte av denna generella exportabilitetsprincip. I förordningen finns däremot speciella bestämmelser om familjeförmåner för familjemedlemmar som är bosatta i en annan medlemsstat. Artikel 67 stadgar att personer ska ha rätt till familjeförmåner i enlighet med lagstiftningen i den behöriga medlemsstaten även för sina familjemedlemmar som är bosatta i en annan medlemsstat som om de vore

¹⁶ Artikel 68. I förordning 1408/71 fanns prioritetsreglerna i artikel 76 samt i artikel 10 i tillämpningsförordningen 574/72.

¹⁷ Motsvarar artikel 10 i förordning 1408/71.

bosatta i den förra medlemsstaten. Den behöriga medlemsstaten är vanligtvis arbetslandet.

Det kan diskuteras om denna nya bestämmelse om rätt att exportera familjeförmåner medför några förändringar jämfört med motsvarande artikel i förordning 1408/71. I artikel 73 i förordning 1408/71 stadgas att *arbetstagaren* ska ha rätt till familjeförmåner från arbetslandet för familjemedlemmar bosatta i en annan medlemsstat. Artikel 67 i förordning 883/2004 talar emellertid om *personers* rätt till familjeförmåner. Denna ändring är en anpassning till att personkretsen i förordningen 883/2004 utvidgats till att omfatta även migrerande EU-medborgare som inte är förvärvsarbetande. I förordningen begränsas dock möjligheten till export av familjeförmåner vad avser icke yrkesverksamma personer av prioritetsregeln i artikel 68.2 om att tilläggsbelopp inte behöver utges för barn som är bosatta i en annan medlemsstat om rätten till förmånen endast grundas på bosättning.

EU-domstolen har vid flera tillfällen uttalat att syftet med artikel 73 i förordning 1408/71 är att förhindra att en medlemsstat ges möjlighet att göra beviljandet av en familjeförmån beroende av att en arbetstagares familjemedlemmar är bosatta i den medlemsstat som gör utbetalningen. Arbetstagare inom gemenskapen ska inte avhållas från att utöva sin rätt till fri rörlighet och ett villkor om faktisk bosättning strider därmed mot bestämmelsens syfte, enligt domstolen.¹⁸

3.5.6 Sammanläggning

Förordning 883/2004 syftar, som tidigare nämnts, till att samordna de olika medlemsstaternas lagstiftning om social trygghet så att personer som utnyttjar den fria rörligheten genom att bo och arbeta i olika länder inte ska gå miste om förmåner. Sammanläggning innebär att försäkrings-, anställnings- eller bosättningsperioder som har fullgjorts i andra medlemsstater ska beaktas i den mån sådana krävs för erhållande, bibehållande eller återfående av rätt till förmåner.¹⁹

¹⁸ Se bland annat mål C-333/00, Maaheimo.

¹⁹ Artikel 6. I förordning 1408/71 fanns sammanläggningsprincipen för familjeförmånerna i artikel 72.

3.6 Förordningarna om arbetskraftens fria rörlighet

3.6.1 Förordningarna 1612/68 och 492/2011

Fri rörlighet utgör en grundläggande rättighet för arbetstagare och deras familjer. För att uppnå fri rörlighet krävs att all diskriminering på grund av nationalitet mellan arbetstagare i medlemsstaterna avskaffas. Rätten till fri rörlighet kräver bland annat att hinder för arbetstagarens rörlighet avlägsnas, särskilt när det gäller förutsättningarna för att arbetstagarens familj ska kunna integreras i värdlandet.

Den fria rörligheten för arbetstagare som uttrycks i artikel 45 FEUF implementerades genom förordning 1612/68, om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen. Förordningen innehåller bestämmelser om arbetstagarnas rätt till likabehandling i fråga om anställning, arbetsvillkor och sociala förmåner. Reglerna om arbetskraftens fria rörlighet finns sedan juni 2011 i förordning 492/2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen. Denna förordning är en kodifiering av de omfattande ändringar som genomförts i förordning 1612/68 under åren.

Eftersom förordning 492/2011 inte varit i kraft under så lång tid behandlar EU-domstolens praxis på området enbart förordning 1612/68. Domstolens uttalanden avseende tillämpningen av förordning 1612/68 gäller emellertid även i förhållande till förordning 492/2011.

Förordning 492/2011 innehåller i artikel 7 bestämmelser om likabehandling i fråga om *sociala förmåner*. I artikel 7.1 stadgas att en arbetstagare som är medborgare i en medlemsstat får inom en annan medlemsstats territorium inte på grund av sin nationalitet behandlas annorlunda än landets egna arbetstagare i fråga om anställnings- och arbetsvillkor, speciellt vad avser lön, avskedande och, om arbetstagaren skulle bli arbetslös, återinsättande i arbete eller återanställning. I artikel 7.2 föreskrivs att en arbetstagare som är medborgare i en medlemsstat ska inom en annan medlemsstats territorium åtnjuta samma sociala och skattemässiga förmåner som värdlandets egna medborgare.

Enligt EU-domstolen ska reglerna om fri rörlighet för arbetstagare, och följaktligen förordning 1612/68, tillämpas på varje arbetstagare som utövar en faktisk och verklig verksamhet i värdlandet, med undantag för de som utövar en verksamhet i så

liten omfattning att den förefaller vara av rent marginell och underordnad betydelse.²⁰

I det nyligen avgjorda målet från den 21 februari 2013 mot Danmarks studiestödsmyndighet slog EU-domstolen fast att en unionsmedborgare som studerar i en mottagande medlemsstat och där parallellt utför ett faktiskt och verkligt avlönat arbete av sådant slag att den berörda personen har ställning som arbetstagare i den mening som avses i artikel 45 FEUF inte får nekats bistånd till uppehälle för studier som beviljas medborgare i denna medlemsstat. Den omständigheten att den berörda personen har rest in i den mottagande medlemsstaten med huvudsyftet att studera saknar betydelse för att fastställa om han har ställning som arbetstagare i den mening som avses i artikel 45 FEUF och därmed för frågan om han har rätt till nämnda bistånd på samma villkor som en medborgare i den mottagande medlemsstaten enligt artikel 7.2 i rådets förordning nr 1612/68.²¹

Överklagandenämnden för studiestöd (ÖKS) har i ett beslut från den 22 april 2013²² hänvisat till ovannämnda EU-dom och anfört följande. Arbete med i genomsnitt 4,48 timmar per vecka är av så ringa omfattning att det framstår som marginellt och underordnat. En reguljär provanställning där arbetstiden uppgår till i genomsnitt tolv timmar per vecka, är dock ett arbete av sådan varaktighet och omfattning att det inte kan anses vara marginellt och underordnat. Den omständigheten att den studerande fram till provanställningens början var studerande med ett marginellt och sidoordnat arbete saknar betydelse när det ska fastställas om hon från den dagen ska räknas som migrerande arbetstagare. Den studerande ska därmed jämföras med svensk medborgare under den period när hon är migrerande arbetstagare och har då grundläggande rätt till svenskt studiestöd.

3.6.2 Begreppet sociala förmåner

Vad som inryms under begreppet sociala förmåner i artikel 7.2 har tolkats extensivt av EU-domstolen. Enligt fast rättspraxis täcker uttrycket alla förmåner, oberoende av om de har någon anknytning till ett anställningsavtal eller inte, som tillerkänns inhemska

²⁰ Se bland annat mål C-53/81 Levin.

²¹ Mål C-46/12 L.N. mot Styrelsen for Videregående Uddannelser og Uddannelsesstøtte.

²² Dnr: 2013-00747.

arbetstagare på grund av deras objektivt konstaterbara ställning som arbetstagare eller enbart för att de är bosatta inom det nationella territoriet och vars utsträckning till att även gälla arbetstagare som är medborgare i andra medlemsstater således kan antas underlätta deras rörlighet inom gemenskapen.²³ Bland de sociala förmånerna ingår inte bara socialförsäkringsförmånerna - som även omfattas av förordning 883/2004 om förmånen kan hänföras till något av de sakområden som anges i förordningen, t.ex. familjeförmåner - utan också andra förmåner som t.ex. socialt bistånd. Uttrycket sociala förmåner är således vidare än begreppet social trygghet. I den mån sociala förmåner inte faller inom tillämpningsområdet för förordning 883/2004 gäller i princip att de i stället omfattas av förordning 492/2011.

Enligt fast rättspraxis utgör bistånd till uppehälle och utbildning som beviljas för genomförande av universitetsstudier, vilka leder till en yrkesbehörighet, en social förmån i den mening som avses i artikel 7.2. i förordning 1612/68.²⁴ EU-domstolen har även slagit fast att studiemedel som en medlemsstat beviljar barn till arbetstagare utgör en social förmån för en migrerande arbetstagare i den mening som avses i artikel 7.2 i förordning 1612/68, om arbetstagaren fortfarande svarar för barnets underhåll.²⁵

3.6.3 Likabehandlingsprincipen och bosättningsvillkor

Likabehandlingsprincipen i artikel 7.2 hindrar, liksom artikel 48 i FEUF, inte endast öppen diskriminering på grund av nationalitet, utan även alla former av dold diskriminering som genom tillämpning av andra kriterier faktiskt leder till samma resultat. Om det inte finns sakliga skäl för en bestämmelse i nationell rätt eller om den inte står i proportion till det eftersträvade syftet, ska den anses som indirekt diskriminerande, då den till sin natur innebär en risk för att migrerande arbetstagare drabbas i högre grad än arbetstagare som är medborgare i landet och följaktligen riskerar att missgynna de förstnämnda. Så är fallet med ett villkor avseende bosättning, vilket är lättare för inhemska arbetstagare att uppfylla än för arbetstagare från andra medlemsstater. Enligt domstolen kan därför en medlemsstat inte göra beviljandet av en social förmån i

²³ Se bland annat målen C- 65/81 Reina, C-57/96 Meints samt C-213/05 Geven.

²⁴ Målen C-39/86 Lair och C-3/90, Bernini.

²⁵ Mål C-3/90, Bernini och C-337/97 Meeusen.

den mening som avses i artikel 7.2, beroende av villkoret att förmånstagarna ska vara bosatta inom denna medlemsstats nationella territorium.²⁶ Även gränsarbetare omfattas av förordningarna 1612/68 och 492/2011 och ska således likabehandlas vad gäller rätten till sociala förmåner.²⁷ Enligt gemenskapens bestämmelser innebär termen "gränsarbetare" en person som har sysselsättning i en medlemsstat och som bor i en annan medlemsstat, och som åker hem varje dag eller minst en gång i veckan.

Principen om likabehandling i artikel 7 har även till syfte att förhindra diskriminering av barn som arbetstagaren är underhållsskyldig mot. Dessa barn kan således åberopa artikel 7.2 för att beviljas studiemedel på samma villkor som gäller för barn till arbetstagare som är medborgare i landet.²⁸ Av detta följer att ett bosättningsvillkor för barn till arbetstagare som är medborgare i andra medlemsstater anses diskriminerande om det inte finns ett sådant villkor för barn till arbetstagare i landet. Ett sådant villkor är nämligen särskilt ogynnsamt för gränsarbetare som per definition är bosatta i en annan medlemsstat, där även deras familjemedlemmar som regel är bosatta.²⁹

EU-domstolen har därför ansett att underhållsberättigade barn till gränsarbetare har rätt till studiemedel från föräldrarnas arbetsland, trots att familjen inte var bosatt där. EU-domstolen menade att det bosättningsvillkor som arbetslandet uppställde enbart för de som inte var medborgare i landet ansågs diskriminerande och kunde inte upprätthållas.³⁰

Det kan dock vara tillåtet enligt artikel 7.2 för arbetslandet att uppställa krav på anknytning till landet, om kravet även gör det möjligt för gränsarbetare att erhålla den sociala förmånen. Ett villkor om att en arbetstagare som inte är bosatt i arbetslandet ska arbeta i landet i mer än ringa omfattning, anses vara en lämplig och proportionerlig åtgärd för att visa på en tillräcklig anknytning till landet.³¹

Det i juni avgjorda målet *Kommissionen mot Nederländerna*³² gällde exportabilitet av studiemedel. EU-domstolen prövade i målet om ett bosättningsvillkor - som riktade sig till såväl nederländska

²⁶ Mål C-57/96, Meints.

²⁷ Se femte skälet i förordning 492/2011 och det fjärde övervägandet i förordning 1612/68.

²⁸ Mål C-3/90, Bernini.

²⁹ Mål C-337/97 Meeusen.

³⁰ Mål C-337/97 Meeusen; Holm, 2010, s. 81.

³¹ Mål C-213/05 Geven.

³² Mål C- 542/09.

medborgare som utländska medborgare – var förenligt med de unionsrättsliga reglerna om fri rörlighet för arbetstagare. EU-domstolen kom fram till att det nederländska bosättningsvillkoret för att ha rätt till studiemedel för studier utomlands, var indirekt diskriminerande gentemot migrerande arbetstagare och familjemedlemmar för vilka arbetstagarna är underhållsskyldiga. Domstolen har i målet även tagit ställning till om det förelåg något sakligt skäl för bosättningsvillkoret som kan motivera särbehandlingen, och om ett sådant skäl var lämpligt samt stod i proportion till det eftersträvade målet, se en utförligare redogörelse för målet i avsnitt 3.6.5. Domstolen kom slutligen fram till att migrerande arbetstagare särbehandlades i förhållande till nederländska arbetstagare och att Nederländerna därför hade brutit mot de unionsrättsliga reglerna om fri rörlighet för arbetstagare.

3.6.4 Det svenska bosättningskravet för rätt till studiemedel utomlands

I prop. 2004/05:111 *Förstärkning av studiestödet* konstaterade regeringen att Sverige har ett väl utvecklat studiestödssystem som ger möjlighet att studera i Sverige, men också i hela övriga världen med svenskt studiestöd, samt att motsvarande möjlighet saknas i de flesta europeiska länder. Enligt regeringen kunde EU-domstolens tolkning av förordning 1612/68 verka kostnadsdrivande på det svenska studiemedelssystemet, särskilt när det gäller möjligheten att studera utomlands med svenskt studiestöd. Regeringens bedömning var därför att det var rimligt att uppställa ett anknytningskrav i den svenska lagstiftningen för att kunna få studiemedel vid studier utomlands. Regeringen menade att annars skulle den enskilda individen kunna välja att uppbära studiemedel i den medlemsstat som har förmånligast studiemedelssystem, vilket skulle leda till ett systematiskt överutnyttjande av det svenska studiemedelssystemet. Regeringen kunde inte se att EU-domstolens praxis på området förhindrade ett anknytningskrav i form av ett krav på att den sökanden i en sammanhängande period om minst två år under de senaste fem åren har varit bosatt i Sverige för att vara berättigad till studiemedel för studier utomlands.³³ Detta bosättningskrav, som finns i 3 kap. 23 § studiestödslagen (1999:1395), gäller såväl för svenska som utländska medborgare.

³³ Prop. 2004/05:111 s. 44 ff.

Liknande bosättningskrav finns i bl.a. de andra nordiska länderna samt i Nederländerna.

ÖKS kom i beslut den 17 mars 2008³⁴ fram till att det svenska kravet på bosättning för rätt till studiemedel för studier utomlands i 3 kap. 23 § studiestödslagen inte står i strid med unionsrätten. ÖKS slog inledningsvis fast att bestämmelsen inte var direkt diskriminerande, eftersom bestämmelsen tillämpas oavsett den sökandes nationalitet. Frågan var emellertid om bestämmelsen var indirekt diskriminerande. Efter att ÖKS redogjort för regeringens uttalande i prop. 2004/05:111, anförde nämnden att EU-domstolen hade fastslagit i målen *Bidar*³⁵ samt *Morgan och Bucher*³⁶ att det kan vara legitimt att en medlemsstat, för att förvissa sig om att biståndet till uppehälle för studerande från andra medlemsstater inte blir en orimlig börda som kan få betydelse för nivån på det bistånd som staten totalt kan ge, endast beviljar sådant bistånd till studerande som kan påvisa en viss grad av samhällsintegration. ÖKS sade därefter att målsättningen med att bevilja studiemedel för studier utomlands var att stärka kvaliteten i utbildningen, främja studier på olika platser i världen samt bibehålla studerandemobiliteten utan att systemet verkar kostnadsdrivande. ÖKS fann att dessa mål var berättigade och att medlet, i detta fall kravet på bosättning, var både lämpligt och nödvändigt.

3.6.5 EU-domstolens mål Kommissionen mot Nederländerna

Frågan om en medlemsstat i sin nationella studiestödslagstiftning kan ha ett bosättningskrav för att en studerande ska vara berättigad till studiemedel för studier utanför medlemsstaten, har nyligen prövats av EU-domstolen i målet *Kommissionen mot Nederländerna*³⁷. Sverige har intervenerat till stöd för Nederländerna i målet.³⁸

I nederländsk lag finns, liksom i svensk lag, ett bosättningskrav när det gäller rätt till studiemedel för studier utomlands. För att få rätt till studiemedel för utlandsstudier krävs att den studerande ska ha varit lagligen bosatt i Nederländerna under minst tre av de sex år som föregått inskrivningen till studierna, den så kallade ”tre år av

³⁴ Dnr: 2007-05072.

³⁵ Mål C-209/03.

³⁶ Förenade målen C-11/06 och C-12/06.

³⁷ Mål C-542/09.

³⁸ Interventionsinlägga i mål C-542/09 från Utrikesdepartementet, den 21 december 2010.

sex-regeln”. Enligt *kommissionen* strider denna bestämmelse mot likabehandlingsprincipen i artikel 45 FEUF och artikel 7.2 i förordning 1612/68 då den utgör en indirekt diskriminering av migrerande arbetstagare och de familjemedlemmar för vilka arbetstagarna är underhållsskyldiga.

Nederländerna har bestritt kommissionens talan och anfört tre grunder för sitt bestridande. Den första grunden är att ”tre år av sex-regeln” inte utgör indirekt diskriminering, eftersom de personer som har varit bosatta i Nederländerna under mer än tre år inte befinner sig i en jämförbar situation med de som inte har varit bosatta i Nederländerna under en sådan period i förhållande till syftet med bestämmelsen. Syftet med bestämmelsen är att främja studier utanför Nederländerna. Den andra grunden är att artikel 7 i förordning 1612/68 i princip endast avser den migrerande arbetstagaren själv. Utbildningsförmånerna till arbetstagarens barn regleras i artikel 12 i förordningen i vilken det uppställs ett bosättningsvillkor för barnen. Nederländernas tredje grund för bestridandet är att det finns sakliga skäl för ”tre år av sex-regeln” och att bestämmelsen står i proportion till det eftersträvade målet. Skälen är dels att undvika en orimlig ekonomisk börda, dels att gynna studenters rörlighet.

EU-domstolen inleder domskälen med att redogöra för domstolens tidigare praxis på området. Domstolen erinrar bland annat om att studiemedel som en medlemsstat beviljar till en arbetstagare utgör en social förmån i den mening som avses i artikel 7.2 i förordning 1612/68 för en migrerande arbetstagare, om denne fortfarande svarar för barnets underhåll, samt att principen om lika behandling, vilken följer av såväl artikel 45 FEUF som artikel 7 i förordning 1612/68, inte bara förbjuder öppen diskriminering på grund av nationalitet, utan all dold diskriminering som, genom tillämpning av andra särskiljningskriterier, i praktiken leder till samma resultat. Enligt domstolen är detta fallet med ett krav på bosättning i medlemsstaten under en viss tid, eftersom ett sådant krav riskerar att i första hand missgynna migrerande arbetstagare och gränsarbetare som är medborgare i andra länder. I detta sammanhang, menar domstolen, saknar det betydelse att bosättningskravet kan påverka såväl nationella medborgare, vilka inte uppfyller ett sådant krav, som medborgare i andra länder.

EU-domstolen slår sedan fast att en migrerande arbetstagare som arbetar i Nederländerna men är bosatt i en annan medlemsstat eller en migrerande arbetstagare som bor och arbetar i

Nederländerna, men vars bosättningsperiod inte uppgår till minst tre år, befinner sig i en situation som, med hänsyn till det medtagbara studiestödet, kan jämföras med en nederländsk arbetstagare som både bor och arbetar i Nederländerna.

Vad avser Nederländernas andra bestridandegrund erinrar domstolen om att enligt praxis har de migrerande arbetstagarnas familjemedlemmar indirekt rätt till den likabehandling som arbetstagaren tillerkänns genom artikel 7.2 i förordning 1612/68. Om arbetstagaren är underhållsskyldig för barnet och studiemedel därmed är en social förmån, kan barnet självt åberopa denna bestämmelse för att erhålla studiemedel. Domstolen konstaterar vidare att det aktuella bosättningsvillkoret medför att migrerande arbetstagare som antingen är bosatta i Nederländerna eller som arbetar i denna medlemsstat såsom gränsarbetare särbehandlas i förhållande till nederländska arbetstagare, samt att en sådan särbehandling utgör indirekt diskriminering som är förbjuden enligt artikel 7.2 i förordning 1612/68, om det inte finns sakliga skäl för den.

När det gäller Nederländernas första åberopade skäl som kan motivera det omtvistade bosättningsvillkoret – att ett sådant villkor skulle vara nödvändigt för att hindra det medtagbara studiestödet från att bli en ekonomisk börda – konstaterar domstolen att i de av Nederländerna åberopade målen *Bidar*³⁹ och *Förster*⁴⁰ har domstolen i och för sig godtagit bosättningsvillkor för att begränsa biståndet till uppehälle för studenter från andra medlemsstater för att det inte ska bli en orimlig ekonomisk börda för den mottagande medlemsstaten. Domstolen erinrar dock om att bosättningsvillkoren i de nämnda målen inte riktade sig till studenter som var migrerande arbetstagare eller familjemedlemmar till sådana arbetstagare. Domstolen anför vidare att medlemsstaterna har rätt att – på vissa villkor – kräva en viss grad av samhällsintegration av medborgare från andra medlemsstater för att dessa ska kunna få sociala förmåner, såsom studiemedel, men att ställa upp ett sådant bosättningsvillkor som Nederländerna har gjort för att påvisa den erforderliga integrationen är dock i princip inte lämpligt vad avser migrerande arbetstagare och gränsarbetare. Domstolen fastslår således att det åberopade skälet – att undvika en orimlig ekonomisk börda – inte kan anses vara ett tvingande skäl av allmänintresse som

³⁹ Mål C-209/03.

⁴⁰ Mål C-158/07 Förster.

kan motivera att arbetstagare från andra medlemsstater särbehandlas i förhållande till nederländska arbetstagare.

Beträffande Nederländernas andra åberopade skäl för bosättningsvillkoret – att öka studenters rörlighet – finner domstolen att detta utgör ett tvingande skäl av allmänintresse som kan motivera en inskränkning av principen om förbud mot diskriminering på grund av nationalitet, samt att det aktuella bosättningsvillkoret är lämpligt för att uppnå målet. Domstolen anser emellertid att regeln är alltför kategorisk och att kräva bosättning i medlemsstaten under vissa perioder innebär att alltför stor vikt läggs vid en omständighet som inte nödvändigtvis är representativ för studentens verkliga grad av anknytning till medlemsstaten. Nederländerna har således enligt domstolen inte styrkt att bosättningsvillkoret inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det mål som eftersträvas med lagstiftningen. Domstolen kommer därför fram till att Nederländerna har underlåtit att uppfylla sina skyldigheter enligt artikel 45 i FEUF och artikel 7.2 i förordning 1612/68.

Sammanfattningsvis ansåg således EU-domstolen att bosättningsvillkoret utgjorde en särbehandling av migrerande arbetstagare och deras familjemedlemmar som visserligen var motiverat av ett tvingande skäl av allmänintresse för att öka studenters rörlighet, men inte proportionerligt. Bosättningsvillkoret var därför indirekt diskriminerande.

3.6.6 Konsekvenser för Sverige av EU-domstolens praxis

EU-domstolens avgörande *Kommissionen mot Nederländerna* är helt i linje med den senare tidens tendens att minska medlemsstaternas utrymme att upprätthålla särbehandlande villkor. Domen innebär med väldigt stor sannolikhet att även Sveriges bosättningskrav i 3 kap. 23 § studiestödslagen, som har en liknande utformning som det nederländska bosättningsvillkoret, skulle underkännas av EU-domstolen såsom stridande mot bestämmelserna om fri rörlighet för arbetstagare, om den studerande är en migrerande arbetstagare eller en familjemedlem som arbetstagaren är underhållsskyldig mot. Avgörande för om det svenska bosättningskravet skulle tillåtas av EU-domstolen är om Sverige kan visa att bosättningskravet i den svenska lagstiftningen inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det mål som eftersträvas med

lagstiftningen, det vill säga om det är proportionerligt. Det var denna fråga som Nederländerna inte lyckades styrka enligt EU-domstolen. Domen hindrar emellertid inte Sverige från att ställa upp ett bosättningsvillkor gentemot personer som inte omfattas av bestämmelserna om fri rörlighet för arbetstagare.

CSN har med anledning av EU-domstolens avgörande beslutat att bosättningsvillkoret i 3 kap. 23 § studiestödslagen inte ska tillämpas på EES-medborgare samt medborgare i Schweiz som är migrerande arbetstagare eller egenföretagare i Sverige och deras familjemedlemmar. Bosättningsvillkoret ska dessutom inte tillämpas på utländska medborgare som uppfyller villkoren för permanent uppehållsrätt enligt EU-rätten, barn till turkiska arbetstagare i Sverige, samt svenska medborgare som är migrerande arbetstagare eller egenföretagare i Sverige och deras familjemedlemmar. Skälet för beslutet är att CSN bedömer att det svenska bosättningsvillkoret i sin nuvarande utformning inte är proportionerligt, eftersom det är möjligt att utforma ett annat villkor som är mer ändamålsenligt och mindre ingripande, för att uppnå syftet att uppmuntra studerandes rörlighet. CSN kommer emellertid att fortsätta tillämpa bosättningsvillkoret för svenska medborgare som inte är migrerande arbetstagare eller familjemedlem till en sådan.⁴¹

I propositionen Studiemedel i en globaliserad värld (prop. 2012/13:152), som regeringen beslutade om i maj 2013, framför regeringen mot bakgrund av EU-domstolens avgörande mot Nederländerna att det dock är rimligt att fortfarande ställa krav på en viss anknytning till Sverige för att en studerande ska kunna få studiemedel från Sverige vid studier utomlands. Bestämmelserna på området måste emellertid samtidigt harmoniera med den EU-rättsliga praxis som finns och utvecklas på området. Det svenska kravet på bosättning behöver mot denna bakgrund ses över och regeringen avser att återkomma till riksdagen med förslag på hur ett sådant krav på anknytning kan utformas. Regeringen avser dock att avvakta till dess att EU-domstolen har avgjort övriga pågående mål⁴² om bosättningskrav som Sverige har intervenerat i.⁴³

Avgörandet mot Nederländerna är också av betydelse när det gäller diskussionen om nyttan av att klassificera om studiehjälpen så att den undantas från reglerna i förordning 883/2004 som

⁴¹ Beslut om tillämpning av bosättningsvillkoret, CSN, 29 juni 2012, dnr: 2012-240-4453.

⁴² Se målen; C-523/11 Prinz, C-585/11 Seeberger och C-20/12 Giersch m.fl.)

⁴³ Prop. 2012/13:152 s. 35.

innebär att studiebidrag kan tas med till andra EES-länder eller Schweiz.

Om studiebidraget inte längre skulle anses vara en familjeförmån, utan enbart en social förmån, strider det ändå mot EU-rätten att, gentemot migrerande arbetstagare och familjemedlemmar som arbetstagaren är underhållsskyldig mot, uppställa ett anknytningskrav genom tidigare bosättning för att minska exporten av studiehjälp.

3.6.7 Är sociala förmåner exportabla?

I enlighet med den rättspraxis som redogjorts för i avsnitten 3.6.3 och 3.6.5 kan således sociala förmåner enligt förordningarna 1612/68 och 492/2011 i vissa situationer bli exportabla, det vill säga utbetalningsbara över gränserna. Av betydelse för om ett bosättningsvillkor anses som diskriminerande, är bland annat om det rör sig om migrerande arbetstagare och deras familjemedlemmar eller om det rör sig om ekonomiskt inaktiva unionsmedborgare. Andra faktorer som har betydelse för om ett bosättningsvillkor strider mot unionsrätten är om det föreligger något sakligt skäl av allmänintresse som kan motivera en särbehandling samt om åtgärden är lämplig och proportionerlig.

Förordningarna 1612/68 och 492/2011 innehåller inga samordningsregler för att undvika kumulering av förmåner. Detta innebär att en gränsarbetare, som har sitt hemvist och arbetsplats i olika medlemsstater, kan åtnjuta samma sociala förmåner i båda medlemsstaterna och kombinera dem om det inte finns nationella regler som förhindrar detta⁴⁴.

3.7 Sveriges klassificering av studiestöd

3.7.1 Klassificering av studiebidraget och extra tillägget

Den svenska regeringen har i beslut från den 30 mars 1994 förklarat att studiebidraget och det extra tillägget inom studiehjälpen ska vara sådana familjeförmåner som avses i förordning 1408/71. Regeringen har inte angett några skäl för sitt beslut angående klassificeringen. Frågan om vilka svenska förmåner som faller inom

⁴⁴ Se 3 kap. 25 § fjärde stycket studiestödslagen.

tillämpningsområdet för förordning 1408/71 har emellertid på uppdrag av regeringen prövats av Utredningen om socialförsäkringen och EG inför Sveriges EES-inträde 1994. I december 1993 lämnade utredningen betänkandet Social trygghet och EES (SOU 1993:115) där de redovisar sin bedömning av vilka svenska förmåner som faller inom tillämpningsområdet för förordning 1408/71.

När det gäller frågan om de olika förmånerna inom studiehjälpen är att hänföra till förmånsslaget familjeförmåner och således omfattas av förordning 1408/7, ansåg utredningen att det ligger nära till hands att anse *studiebidraget* vara en familjeförmån. Detta motiverade utredningen enligt följande.

Studiebidraget är ett generellt bidrag som är avsett att täcka kostnader för ungdomar som genomgår grundutbildning efter fyllda 16 år och då rätten till allmänt barnbidrag och förlängt barnbidrag upphört. Bidraget utgår under tid då den studerande omfattas av föräldrarnas underhållsskyldighet. Därtill kommer att i många EG-länder utges barnbidrag högt upp i åldrarna om barnet studerar.⁴⁵

Utredningen menade att den nationella systematiken inte är avgörande när det gäller att innesluta eller utesluta en viss förmån i respektive från den sociala trygghetens område enligt förordning 1408/71. Att förmånen i svensk rätt behandlas inom ramen för det studiesociala regelverket hindrar inte, enligt utredningen, att den kan hänföras till trygghetslagstiftningen i förordningens mening. Vidare ansåg utredningen att det i ovissa fall finns en presumtion för att en förmån ryms inom tillämpningsområdet för förordning 1408/71. Utredningen framhöll även att gränsdragningsfrågor bör ses i ljuset av artikel 51 i Romfördraget (motsvarar artikel 48 i FEUF) som syftar till att underlätta fri rörlighet genom att förhindra att personer som flyttar mellan länderna inom gemenskapen på grund av flyttningen går miste om förmåner som de annars skulle haft.⁴⁶

Utredningen fann slutligen att övervägande skäl talade för att studiebidraget skulle anses vara en familjeförmån enligt förordning 1408/71.

Beträffande det *extra tillägget* anförde utredningen att denna förmån aktualiserar frågan om man kan anse att vissa förmåner inom studiehjälpen är familjeförmåner medan andra förmåner inom

⁴⁵ SOU 1993:115 s. 525.

⁴⁶ SOU 1993:115 s. 201.

denna stödform skulle falla utanför detta förmånsslag och därmed utanför tillämpningsområdet för förordning 1408/71. Utredningen framhöll följande.

Det extra tillägget inom studiehjälpens ram är ett selektivt stöd vars syfte är dels utbildningspolitiskt, dels familjepolitiskt. Inom familjepolitiken är det extra tillägget avsett som ett bidrag till familjer med svag ekonomi. Tillägget är inkomstprövat mot föräldrarnas och den studerandes inkomst och förmögenhet. Det avtrappas vid stigande inkomster och upphör helt vid en beräknad inkomst om 120 000 kr. Med hänsyn till att det extra tillägget är inkomstprövat och till de relativt sett låga inkomstgränserna för förmånens beviljande skulle det kunna hävdas att tillägget är en förmån som omfattas uteslutande av förordning (EEG) nr 1612/68 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen. Det förhållandet att inkomstprövningen sker mot familjens ekonomi talar dock för att det är en familjeförmån enligt förordning 1408/71. Det extra tillägget förutsätter också att den studerande är berättigad till studiebidrag, vilken förmån enligt vår uppfattning är en familjeförmån.⁴⁷

Utredningen ansåg det därför rimligt att även det extra tillägget betraktas som en familjeförmån enligt förordning 1408/71.

Vad avser *inackorderingstillägget* och *resekostnadsersättningen* anförde utredningen följande.

Dessa sistnämnda förmåner är avsedda att täcka eller bidra till kostnader som den studerande har med anledning av de studier som berättigar till studiebidrag. Under senare år har utvecklingen gått därhän att kommunerna i ökad utsträckning skall ansvara för nu nämnda kostnader när det gäller studerande som är bosatta i kommunen. Med hänsyn till att inackorderingstillägget och resekostnadsersättningen är avsedda att täcka vissa speciella kostnader som är direkt föranledda av studierna skiljer de sig från studiebidraget och det extra tillägget som båda kan ses som ett allmänt stöd till barnfamiljer. Vi anser därför att det förhållandet att studiebidraget enligt vår uppfattning är att anse som en familjeförmån inte nödvändigtvis innebär att också inackorderingstillägget och resekostnadsersättningen skall hänföras till detta förmånsslag. Just det speciella syftet med inackorderingstillägget och resekostnadsersättningen och den omständligheten att motsvarande utgifter för de allra flesta elever direkt täcks av kommunerna, gör att vi i stället anser att dessa förmåner faller utanför förmånsslaget familjeförmåner i EG-rättslig mening. De synes inte heller falla inom någon av de andra grenarna för social trygghet som anges i art.4.1.⁴⁸

⁴⁷ SOU 1993:115 s. 525 f.

⁴⁸ SOU 1993:115 s. 526.

Utredningens slutsats blev således att inackorderingstillägg och resekostnadsersättning därför inte omfattas av förordning 1408/71, men att dessa förmåner däremot faller under förordning 1612/68. Även andra förmåner som regleras i studiestödslagen, t.ex. studiemedel, torde omfattas av förordning 1612/68, enligt utredningen.⁴⁹

3.7.2 Klassificering av inackorderingstillägget och studiemedlet

Inackorderingstillägget inom studiehjälpen anses vara en social förmån som omfattas av förordning 492/2011. Denna förordning är, som tidigare nämnts, en kodifiering av förordning 1612/68. Även studiemedlet, som riktar sig till studerande på eftergymnasial nivå och studerande som läser på grundläggande eller gymnasial nivå från och med det andra kalenderhalvåret det år de fyller 20 år, betraktas enligt unionsrätten som en social förmån och omfattas således av förordning 492/2011.⁵⁰

Av EU-domstolens rättspraxis framgår att enligt ovan nämnda förordningar föreligger en skyldighet för en medlemsstat som ger egna medborgare möjlighet att få bidrag för utbildning, att ge samma förmåner till migrerande arbetstagare samt deras familjemedlemmar som kan härleda rättigheter från unionsrätten.⁵¹ Detta innebär att det finns en möjlighet för dessa personer att få svenskt studiemedel både för studier i Sverige och utomlands på samma villkor som för svenska medborgare.⁵²

3.8 Konsekvenser av klassificeringen

3.8.1 Exportabilitet av studiestöd

Som tidigare redogjorts för kan *familjeförmåner* som omfattas av förordningarna 1408/71 och 883/2004 exporteras, vilket innebär att arbetstagare som arbetar i Sverige har rätt till *studiebidrag och extra tillägg* för sina barn oberoende av var inom EES eller i Schweiz som barnen är bosatta. När det gäller icke förvärvsaktiva personer finns

⁴⁹ SOU 1993:115 s. 544.

⁵⁰ Se EU-domstolens mål C-293/83 Gravier, C-39/86 Lair och C-209/03 Bidar.

⁵¹ Se EU-domstolens mål C-235/87 Matteucci, C-308/89 Di Leo och C-3/90 Bernini.

⁵² Prop. 2009/10:141 s. 42.

inte samma möjlighet att exportera en familjeförmån med stöd av förordningen.

När det gäller de *sociala förmånerna* som omfattas av förordningarna 1612/68 och 492/2011 är dessa i vissa situationer exportbara. Enligt EU-domstolens nya rättspraxis har ett barn till en migrerande arbetstagare som arbetar i Sverige och är underhållsskyldig för barnet, rätt till *inackorderingstillägg och studiemedel* från Sverige för studier utomlands, även om barnet inte har någon anknytning till Sverige genom tidigare bosättning här. Det finns dock möjlighet för Sverige att ställa upp ett annat krav på anknytning, så länge det kan motiveras av ett tvingande skäl av allmänintresse och åtgärden anses vara lämplig och proportionerlig.⁵³

3.8.2 Utländska medborgares rätt till studiehjälp enligt den svenska lagstiftningen

När det gäller att bedöma konsekvenserna av klassificeringen av studiehjälpen är det av betydelse att avgöra vilken rätt utländska medborgare kan ha till studiehjälp redan enligt den inhemska svenska lagstiftningen.

Efter Sveriges inträde i EU har reglerna för utländska medborgares rätt till svenskt studiestöd anpassats till EU-rätten. Av 1 kap. 4 och 5 §§ studiestödslagen framgår att utländska medborgare, när det gäller rätt till studiestöd, ska jämföras med svenska medborgare om de antingen på grund av anställning eller etablering som egenföretagare här i landet eller på grund av att de har fått permanent uppehållsrätt, kan härleda rättigheter i fråga om sociala förmåner från EU-rätten, EES-avtalet eller avtalet mellan EU och Schweiz gällande fri rörlighet för personer. Det gäller även familjemedlemmar till sådana utländska medborgare.⁵⁴ När det gäller prövningen av om de aktuella personerna har rätt till sociala förmåner enligt EU-rätten, görs denna prövning utifrån FEUF, förordning 492/2011, rörlighetsdirektivet samt praxis från EU-domstolen.

Utländska medborgare som kan jämföras med svenska medborgare enligt ovan nämnda bestämmelser har således rätt till

⁵³ Mål C- 542/09, Kommissionen mot Nederländerna.

⁵⁴ Familjemedlemmar såsom begreppet definieras i 3 a kap. 2 § utlänningslagen.

studiehjälp redan enligt den svenska lagstiftningen, oavsett om förordningarna 1408/71 och 883/2004 är tillämpliga.

3.8.3 Rätt till svensk studiehjälp för studier utomlands

Enligt 2 kap. 9 § studiestödslagen får studiehjälp lämnas för studier utanför Sverige om den studerande är svensk medborgare, om studierna inte med lika stor fördel kan bedrivas vid en svensk läroanstalt samt om studierna svarar mot eller är jämförbara med studier vid en svensk läroanstalt eller en utbildning som bestäms av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Kravet på svenskt medborgarskap gäller inte för de utländska medborgare som jämställs med svenska medborgare enligt studiestödslagen.

Utredningen om socialförsäkringen och EG har emellertid den uppfattningen att förordningen 1408/71 ger en utökad rätt till studiehjälp för studier utomlands, jämfört med de svenska nationella reglerna.

Förordningarna 1408/71 och 883/2004 ger således rätt till studiebidrag och extra tillägg, trots vissa inskränkningar som finns i de svenska nationella författningarna om studiehjälp. EU-förordningarna kommer i dessa fall att ta över de svenska nationella bestämmelserna och gälla i stället för dessa. Det innebär att vissa inskränkningar i rätten till studiehjälp inte kan upprätthållas i förhållande till personer som enligt förordningarna ska vara omfattade av svensk lagstiftning.

CSN har upplyst att, eftersom den svenska lagstiftningen enligt myndighetens uppfattning i vissa avseenden strider mot EU-rätten, lämnas studiehjälp till svenska och vissa utländska medborgare trots att alla förutsättningar inte är uppfyllda enligt den svenska lagstiftningen. Detta gäller bestämmelserna i 2 kap. 9 § studiestödslagen och 2 kap. 15 och 16 §§ studiestödsförordningen (2000:655), se vidare avsnitt 3.9.

Utredningen om socialförsäkringen och EG menar att det även föreligger rätt till studiebidrag och extra tillägg för studier i ett annat EES-land i den situationen att båda föräldrarna och barnet är svenska medborgare och föräldrarna är bosatta och arbetar i Sverige, men barnet bor i ett annat EES-land och bedriver studier där. Utredningen konstaterar att om denna tolkning är riktig så innebär det att förordning 1408/71 ger en även för i övrigt interna svenska förhållanden ökad rätt till studiehjälp för studier

utomlands.⁵⁵ Även Justitiekanslern stödjer denna uppfattning, och menar att de svenska bestämmelserna om studiehjälp står i strid med EU-rätten, se vidare avsnitt 3.9. Denna tolkning av rättsläget är emellertid omstridd och Försäkringskassan tillämpar inte regelverket på detta sätt.

3.8.4 Rätten till studiebidrag och extra tillägg om förmånerna inte är familjeförmåner

Om Sverige skulle klassificera om studiebidraget och det extra tillägget så att dessa förmåner inte längre omfattas av förordning 883/2004, hur skulle då rätten till dessa förmåner vid studier dels inom Sverige, dels inom EES och i Schweiz förändras? CSN har till utredningen uppgett följande angående denna fråga.

Marginella förändringar av utflödet av studiehjälp

När det gäller *svenska medborgare* skulle rätten till studiebidrag och extra tillägg för studier inom EES och i Schweiz troligen inte förändras alls.

När det gäller *utländska medborgare* skulle troligen ingen förändring av rätten till studiebidrag och extra tillägg ske, vare sig för studier i Sverige som för studier inom EES och i Schweiz, för studerande som ska *jämställas med svenska medborgare* enligt 1 kap. 4 § studiestödslagen. Jämställandet sker efter prövning om de har rätt till sociala förmåner enligt förordning 492/2011 och rörlighetsdirektivet, samt omfattar arbetstagare, egenföretagare och deras familjemedlemmar. Möjligtvis skulle en viss förändring kunna ske av antalet utbetalningar, eftersom bedömningen av vem som ska anses vara arbetstagare respektive familjemedlem i viss mån skiljer sig åt beroende på vilken av förordningarna 883/2004 och 492/2011 som tillämpas. Exempelvis anses styvbarn inte vara en familjemedlem vid tillämpningen av förordning 883/2004, medan styvbarn omfattas vid tillämpningen av förordning 492/2011⁵⁶.

⁵⁵ SOU 1993:115 s. 543.

⁵⁶ Vem som ska anses vara en familjemedlem bestäms enligt lagstiftningen i det medlemsland inom EES som ska utge förmånen enligt artikel 1.i förordning 883/2004. Eftersom det saknas en generell bestämmelse i svensk lagstiftning som anger vem som är att anse som familjemedlem, har försäkringskassan avgett ett *Rättsligt ställningstagande*, 2010-05-07, dnr 029328-2010 avseende tillämpningen av artikel 1.i och artikel 67 i förordning 883/2004. Familjebegreppet för tillämpning av förordning 492/2011 definieras i artikel 2 i rörelse-direktivet.

Denna skillnad av antalet utbetalningar torde dock vara ytterst marginell.

För studerande som är *tredjelandsmedborgare* eller barn till en sådan medborgare skulle det troligen inte bli någon förändring, vare sig för studiebidrag för studier i Sverige som för studier inom EES och i Schweiz.

Gästforskare och deras familjemedlemmar som omfattas av 1 kap. 7 § studiestödslagen och som har rätt till familjeförmåner enligt förordning 883/2004, kommer att förlora rätten till studiebidrag och extra tillägg för studier i Sverige och utomlands om dessa förmåner inte längre skulle klassificeras som familjeförmåner. Sedan gästforskardirektivet⁵⁷ införlivades den 1 juli 2008 har 13 utländska medborgare beviljats studiehjälp på denna grund.

Om förslag till genomförande av blåkortsdirektivet⁵⁸ i regeringens proposition Genomförande av blåkortsdirektivet (prop. 2012/13:148) genomförs kommer familjemedlemmar till utländska medborgare med EU-blåkort i Sverige också att påverkas av en omklassificering eftersom de föreslås ha rätt till studiebidrag och extra tillägg vid studier i Sverige.

Familjer som enligt förordning 883/2004 härleder sin rätt till studiebidrag och extra tillägg enbart genom *bosättning* i Sverige skulle i vissa fall inte kunna få studiebidrag och extra tillägg om förmånerna inte var familjeförmåner. För att få rätt till studiehjälp enligt förordning 492/2011 krävs att EU-medborgaren har varit arbetstagare eller bedrivit verksamhet i Sverige som egenföretagare.

CSN framhåller emellertid att i de fall när rätten till förmånen endast grundar sig på bosättning utges ändå inget tilläggsbelopp⁵⁹ för barn som är bosatta i ett annat medlemsland. I artikel 68 punkten 2 i förordning 883/2004 stadgas att inget tilläggsbelopp behöver utges för barn som är bosatta i en annan medlemsstat, om rätten till förmånen i fråga endast grundar sig på bosättning. Försäkringskassan tillämpar bestämmelsen på så sätt att inget tilläggsbelopp utges i sådana fall.

Sammanfattningsvis kommer således de utländska medborgare som arbetar i Sverige och skulle haft rätt till studiebidrag och extra

⁵⁷ Rådets direktiv 2005/71/EG av den 12 oktober 2005 om ett särskilt förfarande för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse i forskningssyfte.

⁵⁸ Rådets direktiv 2009/50/EG av den 25 maj 2009 om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkvalificerad anställning.

⁵⁹ Tilläggsbelopp är det belopp som det sekundära landet utger om summan av förmånerna i detta land överstiger summan av dessa förmåner i det primära landet, dvs. barnets bosättningsland.

tillägg från Sverige på grund av att de omfattas av förordning 883/2004, i stället sannolikt omfattas av förordning 492/2011, undantaget gästforskare och deras familjemedlemmar samt eventuellt familjemedlemmar till personer med EU-blåkort. Med anledning av detta kommer inte EES-medborgare eller deras familjemedlemmar som nyttjar den fria rörligheten inom unionen att beröras av en omklassificering, och därmed kommer inte utflödet av studiehjälp att påverkas nämnvärt.

Administrationsvinst

CSN framhåller att den största förändringen för myndigheten vid en omklassificering av studiebidraget och extra tillägget, är en förkortning av handläggningstiderna och en enklare administration för såväl CSN som Försäkringskassan. I dag delas handläggningen för ärenden som rör studiebidrag eller extra tillägg som betalas ut som EU-familjeförmåner mellan de två myndigheterna. Handläggningstiden för ärendena kan enligt CSN uppgå till flera månader, i sämsta fall närmare ett år.

3.8.5 Stora kostnader för Sverige?

Eftersom Sverige i jämförelse med många andra EES-länder har ett generöst studiestödssystem är det befogat att ställa sig frågan om det förhållandet att studiehjälpen kan exporteras medför eller kommer att medföra betydande kostnader för svenska staten. Studiestödssystemet utgör en icke ringa del av statens utgifter och det är viktigt för staten att ha kontroll över systemet.

Utredningen om EU:s utvidgning och arbetskraftens rörlighet

Regeringen tillsatte en särskild utredare 2002 med uppgift att analysera vilka konsekvenser den förestående utvidgningen av den europeiska unionen kunde få för svenskt vidkommande. I uppdraget ingick att bedöma sannolikheten för att arbetskraftsinvandring från nya medlemsstater i EU skulle medföra ansevärd kostnader för de sociala trygghetssystemen. Utredarens bedömning presenterades i betänkandet EU:s utvidgning och arbetskraftens rörlighet (SOU 2002:116). Utredarens bedömning var att

de EU-rättsliga reglerna i kombination med den svenska lagstiftningen om sociala förmåner kan inbjuda till missbruk av det svenska välfärdssystemet. Utredaren spekulerade i att mindre nogräknade personer mot betalning skulle kunna sälja arbetserbjudanden, som kanske är fiktiva, av liten omfattning och med dålig lön, och därmed skulle arbetstagaren och dennes familj få uppehållstillstånd och tillgång till hela det svenska välfärdssystemet. Ett annat scenario är, enligt utredaren, att enskilda individer - utan brottslig inblandning - skulle ta chansen att via ett dåligt betalt arbete av liten omfattning ändå få försörjning för sig och sin familj. Slutsatsen från utredaren blev att faran för missbruk inte ska överdrivas, men att det med hänsyn till bland annat att vissa delar av de nya EU-medlemsländernas befolkning lever under mycket pressade ekonomiska omständigheter, kan finnas en uppenbar risk för att vissa individer sätter i system att utnyttja svensk välfärd.⁶⁰

När det gäller de sociala förmåner som kan exporteras, såsom studiehjälp, är farhågan för ökade kostnader eller missbruk än större, eftersom det då inte ens krävs att familjemedlemmen är bosatt i Sverige, utan det är tillräckligt att familjemedlemmen bor i ett annat EES-land eller i Schweiz.

Försäkringskassans rapporter

Försäkringskassan (då Riksförsäkringsverket) fick år 2003 i uppdrag av regeringen att redovisa ärenden som rör bestämmelserna om familjeförmåner enligt förordning 1408/71. Regeringen ansåg att det var angeläget att få en tydlig bild av i vilken omfattning Sverige betalade ut familjeförmåner då familjemedlemmarna inte bodde i Sverige. Försäkringskassan sammanställde i rapporten Utbetalning av familjeförmåner med stöd av EG-lagstiftningen under 2004⁶¹ de ersättningar som under 2004 betalats ut till barnfamiljer med stöd av EG-lagstiftningen. Slutsatsen var att de farhågor som fanns om massutbetalningar till de nya medlemsländerna som tillkom 1 maj 2004 än så länge inte hade besannats.⁶² Rapporten visade att totalt hade ca 82 miljoner kronor betalats ut i form av familjeförmåner under mars till december

⁶⁰ SOU 2002:116 s. 152 ff.

⁶¹ Försäkringskassan, 2005.

⁶² Den 1 maj 2004 tillkom följande länder i EU: Cypern, Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slovakien, Slovenien, Tjeckien och Ungern.

2004. Barnbidrag och föräldrapenning var de familjeförmåner som utgavs i de flesta ärenden. Av de ca 82 miljoner kronor som hade betalats ut i familjeförmåner avsåg 15 miljoner export, det vill säga utbetalningar till familjemedlemmar bosatta i ett annat medlemsland än Sverige. Den större delen av de utbetalade beloppen hade således gjorts i ärenden där en av föräldrarna och barnet bodde i Sverige. Försäkringskassan konstaterade att om inte förordning 1408/71 hade varit tillämplig i dessa ärenden skulle familjen troligtvis ha haft rätt till socialförsäkringsförmåner från Sverige på grund av sin bosättning i Sverige. Försäkringskassans uppfattning var att utbetalningarna troligtvis skulle komma att öka med tiden, men att inget talade för att de kommer att uppgå till sådana belopp att de svenska välfärdssystemen hotas.

Eftersom rapporten endast omfattade de första åtta månaderna sedan de nya medlemsländerna blev medlemmar i EU, ansåg Försäkringskassan att det kunde vara lite väl tidigt att uttala sig om effekten av EU:s utvidgning när det gällde utbetalning av familjeförmåner. Uppföljningsrapporten Utbetalning av familjeförmåner år 2006 med stöd av EG-lagstiftningen⁶³ visade att exporten av familjeförmåner hade ökat från 15 miljoner kronor under perioden mars till december 2004, till 30 miljoner kronor under år 2006. Familjeförmåner som exporterades till barnfamiljer bosatta i andra länder utgjorde fortfarande endast en liten del av de familjeförmåner som betalades ut enligt förordning 1408/71, drygt 12 procent. Huvuddelen av ersättningarna hade gått till barnfamiljer som bodde i Sverige, men där en av föräldrarna arbetade i något av grannländerna.

När det gäller utbetalning av studiebidrag hade 843 609 kronor betalats ut per månad när Sverige hade varit primärt land. Det är endast fyra procent av totalt utbetalt belopp. Statistiken bygger på ett medelvärde av januari och december månad år 2006. De totala kostnaderna för utbetalda familjeförmåner enligt förordning 1408/71 var drygt 240 miljoner kronor. Denna kostnad är emellertid liten i jämförelse med de totala försäkringskostnaderna. Kostnaderna för barnbidraget respektive föräldrapenningen var under 2006 23,6 miljarder kronor respektive 20,9 miljarder kronor.

Det är däremot högst sannolikt att Sveriges export av familjeförmåner kommer att öka i takt med att kunskapen om EU-rätten sprids.

⁶³ Försäkringskassan, 2007a.

3.9 Föreligger det en konflikt mellan de svenska reglerna om studiehjälp vid utlandsstudier och EU-rätten?

Utredaren ska enligt direktiven klargöra om nuvarande regler om studiehjälp vid utlandsstudier är förenliga med EU-rätten och vid behov föreslå hur dessa regler kan anpassas till EU-rätten.

3.9.1 De svenska reglerna om studiehjälp för studier utomlands

I 2 kap. 9 § studiestödslagen anges som förutsättning för att studiehjälp ska beviljas för studier *utanför Sverige* att den studerande är svensk medborgare, att studierna inte med lika stor fördel kan bedrivas vid en svensk läroanstalt, samt att studierna motsvarar eller är jämförbara med studier vid en svensk läroanstalt eller en utbildning vid vilka de studerande kan få studiehjälp. Studiehjälp kan emellertid beviljas för studier *inom Norden*, även om de två första förutsättningarna i 2 kap. 9 § studiestödslagen inte är uppfyllda, om utbildningen är ställd under statlig tillsyn i det land där studierna bedrivs och studierna omfattar minst tre månaders heltidsundervisning (2 kap. 15 § studiestödslagen). När det gäller förutsättningar för att studiehjälp ska beviljas för studier *utanför Norden* uppställs, förutom de krav som följer av 2 kap. 9 § studiestödslagen, även kraven att den studerande har varit folkbokförd i Sverige under de senaste två åren och att studierna omfattar minst tre månaders heltidsundervisning (2 kap. 16 § studiestödslagen).

Av 1 kap. 4, 5 och 7 §§ studiestödslagen framgår emellertid att under vissa förutsättningar ska utländska medborgare jämföras med svenska medborgare när det gäller rätt till studiestöd. Det gäller utländska medborgare som på grund av vissa omständigheter kan härleda rättigheter i fråga om sociala förmåner från EU-rätten, EES-avtalet eller avtalet mellan EU och Schweiz gällande fri rörlighet för personer.

Dessutom kan utländska medborgare som inte med stöd av EU-rätten ska jämföras med svenska medborgare ändå ha rätt till studiehjälp i Sverige enligt bestämmelsen i 2 kap. 4 § studiestödslagen. Av paragrafen framgår att studiehjälp kan lämnas till utländska medborgare som är bosatta i Sverige och har permanent uppehållstillstånd här, samt har bosatt sig i Sverige huvudsakligen i

annat syfte än att genomgå utbildning. Vidare framgår att kravet på permanent uppehållstillstånd inte gäller för medborgare med uppehållsrätt enligt 3 a kap. 3 eller 4 §§ utlänningslagen (2005:716) som fått en varaktig anknytning till Sverige.

3.9.2 Tidigare synpunkter på de svenska reglernas förenlighet med EU-rätten

Beslut från Justitiekanslern

Beslut från Justitiekanslern med anledning av överträdelse av förordning 1408/71

Justitiekanslern (JK) har i ett beslut⁶⁴ från 2000 angående ett skadeståndsanspråk i anledning av överträdelse av gemenskapsrätten vid CSN:s handläggning av en ansökan om studiehjälp, behandlat de svenska reglerna om studiehjälp och reglernas förenlighet med EU-rätten. Ärendet rörde en studerande som var svensk medborgare och som ansökte om studiehjälp för studier under ett år i ett franskt gymnasium.

JK uttalade i beslutet att det föreligger en konflikt mellan den svenska inhemska rätten och förordning 1408/71. JK ansåg att de krav som den svenska studiestödslagstiftningen ställer för studiehjälp innebär att det inte finns någon större valfrihet när det gäller frågan i vilket land som studier kan bedrivas. Om studierna med lika stor fördel kan bedrivas i Sverige får nämligen den studerande inte studiehjälp för de studier denne bedriver utanför Norden, vilket, menade JK, måste anses försvåra möjligheten för t.ex. svenska medborgare att bedriva studier utomlands. JK:s uppfattning var därmed att de svenska bestämmelserna om studiehjälp måste anses stå i strid med den likabehandlingsprincip som kommer till uttryck i förordning 1408/71 och som även är en av de grundläggande principerna i Romfördraget.

JK ansåg därför att sökanden var berättigad till studiehjälp för sina studier i Frankrike och att CSN hade åsidosatt sina förpliktelser enligt gemenskapsrätten genom att inte med tillämpning av förordning 1408/71 tillerkänna den sökande studiehjälp. Staten hade därmed ådragit sig skadeståndsskyldighet gentemot sökanden.

⁶⁴ Justitiekanslerns beslut från den 21 februari 2000, diarienummer 895-98-44.

Beslut från Justitiekanslern med anledning av överträdelse av EU-rättens regler om fri rörlighet för unionsmedborgare

JK har även i ett ärende från 2009⁶⁵ angående ett skadeståndsanspråk i anledning av överträdelse av artiklarna 17 och 18 EG-fördraget⁶⁶ vid CSN:s handläggning av en ansökan om inackorderingstillägg, prövat de svenska reglerna om studiehjälp och dess förenlighet med EU-rätten. Ärendet gällde de dåvarande svenska reglerna om inackorderingstillägg⁶⁷ som stadgade att för studier i ett annat nordiskt land lämnas inackorderingstillägg med det högsta beloppet om 2 350 kr, medan för studier utanför Norden lämnas inackorderingstillägg med det lägsta beloppet om 1 190 kr. Sökanden i målet var en svensk medborgare som hade sitt föräldrahem i Stockholm medan skolan låg i Frankrike. CSN beviljade henne därmed inackorderingstillägg med 1 190 kr per månad. Sökanden, som ansåg att inackorderingstillägg skulle lämnas med 2 350 kr per månad, överklagade beslutet och menade att hon som unionsmedborgare, när hon utnyttjar sin rätt till fri rörlighet inom EU och studerar i Frankrike, inte får behandlas sämre när det gäller möjligheten att få inackorderingstillägg än en elev i motsvarande situation i Sverige.

JK redogjorde inledningsvis i sin bedömning för EU-domstolens praxis, bland annat de förenade målen C-11/06 och C-12/06 *Morgan och Bucher*, och anförde därvid följande. EU-domstolen har i ett antal liknande fall klargjort att de rättigheter som sammanhänger med unionsmedborgarskapet kan åberopas även mot den egna medlemsstaten, liksom att nationell lagstiftning som missgynnar vissa nationella medborgare endast på grund av att de utnyttjar rätten att fritt röra sig i en annan medlemsstat utgör en begränsning av de friheter som tillkommer unionsmedborgare enligt artikel 18 EG-fördraget. EU-domstolen har vidare understrukit att det inom utbildningsområdet är särskilt viktigt att fördragets möjligheter till fri rörlighet för unionsmedborgare får full verkan för att främja rörligheten för studerande. EU-domstolen har i fråga om de rättigheter som följer enligt artikel 18 för bland annat studerande uttryckligen hänvisat till motsvarande principer som gäller för arbetstagare i artikel 39 EG-fördraget⁶⁸. Ett

⁶⁵ Justitiekanslerns beslut från den 4 februari 2009, diarienummer 92-08-44.

⁶⁶ Artiklarna 20 och 21 i FEUF.

⁶⁷ 1 kap. 8–9 §§ CSNFS 2001:6. Dessa bestämmelser är upphävda sedan den 1 juli 2009 genom CSNFS 2009:2.

⁶⁸ Artikel 45 i FEUF,

hinder i den fria rörligheten anses i dessa fall föreligga även om de nationella bestämmelserna tillämpas oberoende av de berörda nationalitet.

Av EU-domstolens fasta praxis följer därmed, enligt JK, att en medlemsstat som har infört ett studiebidragssystem enligt vilket studerande kan erhålla bidrag när de studerar i en annan medlemsstat måste säkerställa att de närmare bestämmelserna för att erhålla detta bidrag inte ger upphov till en omotiverad inskränkning i rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier.

JK:s slutsats blev att bestämmelserna om inackorderingstillägg är utformade på ett sådant sätt att det i praktiken avhåller studerande från att utnyttja sin rätt att fritt röra sig inom unionen i syfte att bedriva studier i en annan medlemsstat (dock med undantag för Danmark och Finland). JK fann att denna inskränkning inte är en följd av annat än budgetmässiga överväganden och att skäl av rent ekonomisk karaktär inte kan utgöra tvingande hänsyn av allmänintresse av den arten att de rättfärdigar en begränsning av en grundläggande frihet som garanteras i EG-fördraget. Det svenska regelverket utgjorde därmed, enligt JK, en otillåten inskränkning i unionsmedborgarnas rätt att fritt röra sig och vistas inom unionen.

JK fann att staten hade gjort sig skyldig till en klar överträdelse av gemenskapsrätten och att den sökande hade rätt till skadestånd.

Konsekvenser av Justitiekanslerns beslut

JK:s båda beslut som redogjorts för ovan har påverkat den svenska studiestödslagstiftningen vad avser reglerna om studiehjälp. Beslutet med anledning av överträdelse av EU-rättens regler om fri rörlighet för unionsmedborgare, har lett till att bestämmelserna om inackorderingstillägg i 1 kap. 7–9 §§ CSNFS 2006:1 upphävts. Bestämmelserna innebar att inackorderingstillägg i regel utgick med ett lägre belopp för studier som bedrevs i en annan medlemsstat -förutom såvitt avser de nordiska länderna- än vad som var fallet om studierna hade bedrivits i Sverige.

När det gäller JK:s beslut om överträdelse av förordning 1408/71 har beslutet ännu inte föranlett någon författningsändring vad gäller bestämmelserna som reglerar förutsättningar för att få studiehjälp för studier utomlands i 2 kap. 15 och 16 §§ studiestöds-

förordningen. CSN har däremot beslutat att i vissa situationer bortse från villkoren i ovan nämnda bestämmelser med stöd av JK:s beslut, se avsnitt 3.9.3.

Utbildningsdepartementets promemoria

Utbildningsdepartementet har i remisspromemorian *Anpassningar av studiehjälpen till EU-rätten*⁶⁹ från den 25 januari 2010, föreslagit ändringar i studiestödsförordningen som syftar till att anpassa förordningens bestämmelser om studiehjälp vid studier utomlands till EU-rätten. Studiehjälp föreslogs kunna lämnas för studier på gymnasienivå i ett EES-land eller i Schweiz på i huvudsak samma villkor som gäller för studier i de nordiska länderna.

Avgörande från ÖKS

ÖKS har i ett beslut från den 14 mars 2011⁷⁰ prövat de svenska reglernas förenlighet med EU-rätten när det gäller kravet på minst tre månaders heltidsundervisning vid studier i ett land utanför Norden. Ärendet gällde gymnasiestudier i Spanien som hade pågått under kortare tid än tre månader. CSN avtog den studerandes begäran om studiebidrag, eftersom hennes studier utanför Sverige pågått under kortare tid än tre månader.

ÖKS tog i sin bedömning utgångspunkt i sitt vägledande avgörande från den 21 februari 2008⁷¹ där nämnden konstaterat att olika regler för studieomfattning beroende på om studier bedrivs i Sverige eller utomlands, kan avskräcka unionsmedborgare från att lämna Sverige för att studera i en annan medlemsstat och på sätt utnyttja rätten att röra sig fritt och uppehålla sig i denna medlemsstat enligt artikel 21 FEUF.

ÖKS konstaterade därefter att även regler om olika minsta studietid kan ha samma avskräckande funktion. Då begreppet särskilda skäl inte har definierats i studiestödsförordningen, kan enligt nämndens mening, bestämmelsen tolkas som att den som är unionsmedborgare och utnyttjar sin rätt till fri rörlighet inom unionen har särskilda skäl att få studiehjälp för studier om kortare tid än tre månader. En sådan fördragskonform tolkning av

⁶⁹ U2010/359/SV

⁷⁰ Dnr: 2011-01112.

⁷¹ Dnr: 2007-04492.

bestämmelsen i 2 kap. 16 § studiestödsförordningen leder till att bestämmelsen inte står i strid med artikel 20 och 21 FEUF.

Nämnden ansåg därmed att det förelåg särskilda skäl att bevilja den studerande studiehjälp.

Utredningen om studiemedel för utlandsstudier

Bestämmelserna i studiemedelssystemet om utlandsstudier har setts över bland annat mot en EU-rättslig bakgrund av utredningen om ett rättvisare och enklare studiemedelssystem för utlandsstudier i en globaliserad värld. Denna utredning har i betänkandet *Studiemedel för gränslös kunskap* (SOU 2011:26), lämnat förslag om att rätten till studiemedel för studier på gymnasial nivå ska vara densamma inom EES och i Schweiz. Förslaget innebär att kravet på att en utbildning inte med lika stor fördel kan bedrivas i Sverige (3 kap. 23 § studiestödsförordningen) ska tas bort för utbildningar inom EES och i Schweiz, men kvarstå för utbildningar utanför EES och Schweiz. Reglerna för studiemedel för studier på gymnasial nivå blir därmed, enligt utredningen, förenliga med EU-rätten.⁷²

Utredningen om utlandsstudier la också förslag om en ny bestämmelse i studiestödsförordningen som reglerar kvalitetskraven för en utbildning på såväl gymnasial som eftergymnasial nivå. Utredningen anser att kravet på godtagbar standard ska vara detsamma för alla utbildningar utomlands, såväl på gymnasial nivå som på eftergymnasial nivå, och för att skapa ett enhetligt regelverk ska den nordiska särregleringen tas bort.⁷³

3.9.3 CSN:s nuvarande tillämpning av reglerna om studiehjälp vid utlandsstudier

CSN har i ett beslut från den 28 september 2011 *Beslut om EU-rätten och studiestöd för utlandsstudier*⁷⁴ slagit fast att vid prövning av rätt till studiehjälp för studier inom EES och i Schweiz, ska myndigheten bortse från vissa bestämmelser i studiestödslagstiftningen som anses stå i strid med EU-rätten.

Sedan beslutet lämnar CSN studiehjälp för studier inom EES och i Schweiz även om *kravet på minst tre månaders heltids-*

⁷² SOU 2011:26 s. 293 ff.

⁷³ SOU 2011:26 s. 302 ff.

⁷⁴ 2011-240-8351.

undervisning inte är uppfyllt. I stället tillämpas samma tidsgräns som för studier i Sverige, det vill säga 15 dagars studier för heltidsstuderande och 30 dagars studier för deltidstuderande.⁷⁵ Tillämpningen grundar sig enligt CSN på en fördragskonform tolkning av bestämmelserna i 2 kap. 15 § andra stycket studiestödsförordningen, där det stadgas att studiehjälp får lämnas även om utbildningen är kortare än tre månader om det finns särskilda skäl, samt 2 kap. 16 § tredje stycket studiestödsförordningen, där det framgår att studiehjälp får lämnas även om kravet på tre månaders heltidsundervisning inte är uppfyllt om det finns särskilda skäl.

I ärenden som avser studiehjälp för studier inom EES och i Schweiz ska CSN enligt beslutet från den 28 september 2011 i vissa fall bortse från *kravet att motsvarande studier inte med lika stor fördel kan bedrivas i Sverige*.⁷⁶ Skälet är enligt CSN att bestämmelsen kan hindra studerande att utnyttja sin rätt att fritt röra sig inom EES och i Schweiz enligt artiklarna 20 och 21 i FEUF, rörlighetsdirektivet respektive avtalet mellan EU och Schweiz om fri rörlighet för personer.

Enligt beslutet ska CSN även bortse från *kravet att den studerande ska ha varit folkbokförd i Sverige under de senaste två åren*⁷⁷ vid studier inom EES och i Schweiz, eftersom detta krav strider mot artikel 45 i FEUF⁷⁸ som reglerar den fria rörligheten för arbetstagare. Denna tillämpning gäller svenska medborgare och de utländska medborgare som ska jämföras med svenska medborgare enligt bestämmelserna i 1 kap. 4, 5 och 7 §§ studiestödslagen.

Tidigare har CSN endast bortsett från villkoren om att studierna inte med lika stor fördel kan bedrivas i Sverige, två års folkbokföring i Sverige, samt minst tre månaders heltidsundervisning, när det gällde prövningen av rätt till *studiebidrag och extra tillägg för utländska medborgare som omfattades av någon av förordningarna 1408/71 eller 883/2004*.

I och med CSN:s beslut från den 28 september 2011 tillämpar CSN inte längre dessa villkor för utländska medborgare trots att de inte omfattas av förordningarna 1408/71 eller 883/2004. En förutsättning är dock att CSN har bedömt att de utländska medborgarna ska jämföras med en svensk medborgare enligt bestämmelserna i

⁷⁵ 2 kap. 6 § andra stycket studiestödslagen samt 2 kap. 15 första stycket 2 punkten och 16 första stycket 2 punkten §§ studiestödsförordningen.

⁷⁶ 2 kap. 9 § första stycket 2 studiestödslagen.

⁷⁷ 2 kap. 16 § första stycket 1 studiestödsförordningen.

⁷⁸ Motsvarar artikel 39 i Romfördraget.

1 kap. 4, 5 eller 7 §§ studiestödslagen.⁷⁹ De omdiskuterade villkoren tillämpas inte heller, sedan ovan nämnda beslut, vid prövningen av rätt till inackorderingstillägg för studier inom EES och i Schweiz.

Det innebär att enligt CSN har utländska medborgare som ska jämföras med svenska medborgare rätt till studiebidrag, extra tillägg och inackorderingstillägg för studier inom EES och i Schweiz, utan tillämpning av kraven på att studierna inte med lika stor fördel kan bedrivas i Sverige, folkbokföring i Sverige under de senaste två åren, samt minst tre månaders heltidsundervisning.

Propositionen om studiemedel för utlandsstudier

I propositionen Studiemedel i en globaliserad värld (prop. 2012/13:152), som beslutades i maj 2013, lämnar regeringen förslag och gör bedömningar som syftar till att skapa ett mer enhetligt och effektivt studiemedelssystem för studier utomlands.

I propositionen föreslås vissa anpassningar till EU-rätten av bestämmelserna om rätt till studiemedel för utlandsstudier. Detta gäller bland annat för rätten till studiemedel för gymnasiala studier.

Regeringen gör även bedömningen att kvalitetskravet för studier inom och utanför Norden bör vara enhetligt och att studiemedel endast får lämnas för en utbildning som har en godtagbar standard.

3.10 Överväganden och förslag

3.10.1 Samma villkor för rätt till svensk studiehjälp för studier inom EES och i Schweiz

Regelverket för studiehjälp för utlandsstudier gör skillnad mellan studier inom och utanför Norden och innebär att rätten till studiehjälp för studier utanför Norden är begränsad. Skälet till detta är att de nordiska länderna haft ett samarbete som sträcker sig mer än ett halvt sekel tillbaka⁸⁰, där länderna har arbetat för gemensamma nordiska lösningar inom bland annat utbildningsområdet. I det gällande regelverket prioriteras detta nordiska

⁷⁹ Det förekommer ett antal ärenden hos CSN som gäller studiehjälp för studier utomlands, där Försäkringskassan har bedömt att förordningarna 1408/71 eller 883/2004 inte är tillämpliga, men där CSN har bedömt att den studerande ska jämföras med en svensk medborgare enligt 1 kap. 4, 5 och 7 §§ studiestödslagen.

⁸⁰ Nordiska ministerrådet bildades 1971.

samarbete, vilket har medfört att det till viss del finns särskilda regler för rätt till studiehjälp för studier i de andra nordiska länderna.

En studerande som utnyttjar sin rätt till fri rörlighet inom EES och studerar i Schweiz eller i ett EES-land utanför Norden, missgynnas således jämfört med en studerande som studerar i Sverige eller i ett land inom Norden. Att ha olika villkor för rätt till studiehjälp för studier i länder inom EES är ett hinder mot den fria rörligheten och de svenska reglerna är därför diskriminerande och strider mot EU-rätten, om det inte finns sakliga skäl för dem.

Frågan är då om det finns något tvingande skäl av allmänintresse som kan motivera denna särreglering. Ekonomiska motiv godtas i princip inte av EU-domstolen. Undantag som har godkänts av EU-domstolen är främst olika skyddsvärda intressen, såsom skydd för konsumenter och arbetstagare, skydd för äganderätten och bevarande av det nationella, historiska och konstnärliga arvet etc. I fallet *Kommissionen mot Nederländerna* godkände EU-domstolen det av Nederländerna åberopade skälet att öka studenters rörlighet som ett tvingande skäl av allmänintresse, men fann att det inte var proportionerligt för att motivera det aktuella bosättningsvillkoret. EU-domstolen har en restriktiv syn på vad som kan utgöra ett godtagbart allmänintresse. Det synes därför vara svårt att hävda att det finns ett undantag av allmänintresse, som dessutom är såväl lämpligt som proportionerligt, som motiverar de svenska bestämmelserna. Reglerna för rätt till studiehjälp för utlandsstudier bör därför med hänsyn till EU-rätten vara desamma inom EES och i Schweiz.

En sådan ordning ligger dessutom i linje med regeringens strävan att utlandsstudier och studerandes rörlighet bör främjas, och då särskilt inom EU. Sverige och andra medlemsländer inom EU bedriver ett omfattande arbete inom bland annat yrkesutbildningsområdet i syfte att stärka kvaliteten och underlätta rörligheten för studerande inom Europa. Regeringen har i den nyligen beslutade propositionen Studiemedel i en globaliserad värld uttalat att rätten till studiemedel för studier på gymnasial nivå bör vara densamma inom EES och i Schweiz som i Sverige, men att utvidga denna rätt till hela världen skulle kunna leda till så höga kostnader att dagens generösa studiemedelsystem inte kan behållas i sin helhet. Regeringen anför vidare att det samarbete som finns inom EU för att underlätta rörligheten i Europa för studerande inom bland annat yrkesutbildning och teoretisk

utbildning i stor utsträckning saknas för gymnasiala utbildningar utanför EES och Schweiz.⁸¹

Samma resonemang kan föras för rätten till studiehjälp. Min bedömning är därför att rätten till studiehjälp för utlandsstudier bör vara densamma inom EES och i Schweiz.

Mitt förslag: Rätten till svensk studiehjälp för utlandsstudier ska vara densamma inom EES och i Schweiz.

3.10.2 Medborgarskapskravet

Enligt nu gällande bestämmelser får studiehjälp för studier i de nordiska länderna lämnas till personer som inte är och inte heller ska jämföras med svenska medborgare. Det är således lättare att få studiehjälp för studier i ett land i Norden, än för studier i ett land i övriga världen.

Då samma villkor bör gälla för rätt till studiehjälp vid studier i samtliga EES-länder och i Schweiz, föreslås att det även vid studier i de nordiska länderna ska krävas att den studerande är svensk medborgare eller en utländsk medborgare som enligt 1 kap. 4, 5 och 7 §§ studiestödslagen ska jämföras med en svensk medborgare.

3.10.3 Kravet på att studierna inte med lika stor fördel kan bedrivas i Sverige

Kravet på att studierna inte med lika stor fördel kan bedrivas vid en svensk läroanstalt gäller i dag inte för rätt till studiehjälp för studier inom Norden. Regeringen har i fråga om rätten till studiemedel för studier på gymnasial nivå i propositionen Studiemedel i en globaliserad värld uttalat att kravet på att utbildningen inte med lika stor fördel kan bedrivas i Sverige bör tas bort för studier inom EES och i Schweiz⁸².

Eftersom det inte kan anses vara förenligt med EU-rätten att ha olika regler för rätt till studiehjälp inom EES beroende på vilket land som studierna bedrivs i, bör nämnda krav inte omfatta studier inom EES och i Schweiz. När det gäller studier utanför EES och

⁸¹ Prop. 2012/13:152 s. 18.

⁸² Prop. 2012/13:152 s. 18.

Schweiz ska det däremot fortsatt krävas, för att studiehjälp ska lämnas, att studierna inte med lika stor fördel kan bedrivas vid en svensk läroanstalt.

3.10.4 Folkbokföringskravet

Kravet på att den studerande har varit folkbokförd i Sverige under de senaste två åren uppställs i dag för rätt till studiehjälp för studier utanför Norden. Även detta krav bör ändras så att kravet tas bort för rätt till studiehjälp för studier inom EES och i Schweiz, men är kvar för studier utanför EES och Schweiz.

3.10.5 Kravet på minst tre månaders heltidsundervisning

Enligt gällande bestämmelser finns ett krav om att studiehjälp endast får lämnas för utlandsstudier om studierna omfattar minst tre månaders heltidsundervisning. Detta krav strider mot principen om den fria rörligheten för personer inom EU och unionsmedborgarskapet och står därför i strid med artiklarna 20 och 21 i FEUF.

ÖKS fastslog i ett avgörande från den 14 mars 2011 att kravet på minst tre månaders heltidsundervisning kunde avskräcka unionsmedborgare från att lämna Sverige för att studera i en annan medlemsstat och på så sätt utnyttja rätten att röra sig fritt och uppehålla sig i denna medlemsstat. Detta krav tillämpas numera inte av CSN för studier inom EES och i Schweiz, utan i stället tillämpas samma krav på minsta studietid som finns för studier i Sverige. CSN och ÖKS menar att stöd för att bortse från det nämnda kravet finns i en fördragskonform tolkning av undantagsbestämmelsen om särskilda skäl i 2 kap. 16 § tredje stycket studiestödsförordningen. CSN anser att denna tolkning även kan göras analogivis för undantagsbestämmelsen i 2 kap. 15 § andra stycket studiestödsförordningen. Att notera är emellertid att undantagen i de två bestämmelserna inte är utformade på samma sätt. Undantaget i 2 kap. 15 § andra stycket avser situationer, enligt bestämmelsens ordalydelse, där utbildningen är kortare än tre månader.

Det framstår inte som lämpligt att konstruera fram en fördragskonform tillämpning genom att använda sig av dessa undantags-

bestämmelser. Det förefaller onaturligt att använda sig av undantagsbestämmelser, som uppenbarligen inte är avsedda för detta ändamål, för att undkomma diskriminerande bestämmelser. "Särskilda skäl" är främst avsett att vara individuella skäl och bör inte användas för att införliva EU-rätt i den nationella rätten. Att man ska bortse från de diskriminerande bestämmelserna följer redan av att bestämmelserna strider mot principen om den fria rörligheten i EU-fördragen. Dock bör man för att det ska vara förutsebart för den enskilde reglera detta särskilt.

Kravet på minst tre månaders heltidsundervisning för rätt till studiehjälp ska därför inte tillämpas på studier inom EES och i Schweiz, men ska kvarstå för studier utanför EES och Schweiz.

3.10.6 Migrerande arbetstagare och deras familjemedlemmar

Enligt förslagen i avsnitten 3.10.3 till 3.10.5 ska det ställas upp olika villkor för att studiehjälp ska lämnas beroende på om studierna sker inom eller utanför EES och i Schweiz.

Enligt EU-domstolens praxis är det inte tillåtet för en medlemsstat att ha krav som missgynnar migrerande arbetstagare och deras familjemedlemmar. En unionsmedborgare som har utnyttjat arbetskraftens fria rörlighet enligt artikel 45 FEUF har enligt artikel 7.2 i förordning 492/2011 rätt till samma sociala förmåner som den mottagande medlemsstatens medborgare. Bistånd till uppehälle och utbildning avseende studier på högstadie-, gymnasie- eller universitetsnivå utgör enligt domstolens praxis en social förmån i den mening som avses i artikel 7.2 i förordning 492/2011. Barn till migrerande arbetstagare kan åberopa nämnda artikel för att få studiestöd på samma villkor som barn till arbetstagare som är medborgare i landet, utan att det är möjligt att uppställa ytterligare villkor i fråga om barnets bosättningsort.

Att ställa upp vissa villkor för rätt till studiehjälp för studier utanför EES och Schweiz, kan därför anses diskriminerande när det gäller migrerande arbetstagare och deras familjemedlemmar. Med hänsyn till EU-domstolens praxis, bland annat fallet *Kommissionen mot Nederländerna*, se avsnitt 3.6.5, finns det mycket som talar för att kravet i studiestödsförordningen om att den studerande har varit folkbokförd i Sverige under de senaste två åren, är missgynnande vad avser migrerande arbetstagare och deras familjemedlemmar. En sådan regel är svårare att uppfylla för en

migrerande arbetstagare och särbehandlar därmed de migrerande arbetstagarna i förhållande till svenska arbetstagare.

En åtgärd som begränsar den fria rörligheten för arbetstagare inom unionen strider emellertid inte mot artikel 45 FEUF och artikel 7.2 i förordning 492/2011 om åtgärden är motiverad av ett tvingande skäl av allmänintresse som är såväl lämpligt som proportionerligt.

Då fallet Kommissionen mot Nederländerna handlade om rätt till studiestöd för studier *inom EU*, finns anledning till försiktighet med att göra analogier med nämnda fall. Det är inte osannolikt att EU-domstolen skulle komma fram till ett annat domslut när det gäller studiestöd för studier *utanför EU*. Exempelvis anför EU-domstolen att ”artikel 7.2 i förordning 1612/68 innebär en förpliktelse för den medlemsstat som ger sina egna arbetstagare möjlighet att genomgå en utbildning som ges i *en annan medlemsstat (min kursivering)* att erbjuda denna möjlighet även till arbetstagare från unionen som är bosatta på dess territorium”⁸³.

Rättsläget är därför oklart fram till dess att saken prövas av EU-domstolen. Det finns därför enligt min bedömning ingen anledning till att i nuläget föreslå en författningsändring om att migrerande arbetstagare och deras familjemedlemmar ska ha rätt till studiehjälp för studier utanför EES och Schweiz, trots att folkbokföringskravet inte är uppfyllt.

⁸³ Dom C-542/09 p 36.

Mitt förslag: Kravet på svenskt medborgarskap, eller utländskt medborgarskap som ska jämföras med ett svenskt medborgarskap, för att studiehjälp ska lämnas för utlandsstudier, ska gälla även för studier i Norden.

Följande krav för rätt till studiehjälp ska tas bort för studier inom EES och i Schweiz, men ska kvarstå för studier utanför EES och Schweiz.

1. att studierna inte med lika stor fördel kan bedrivas vid en svensk läroanstalt,
 2. att den studerande har varit folkbokförd i Sverige under de senaste två åren,
 3. att studierna omfattar minst tre månaders heltidsundervisning.
- Bestämmelsen om att studiehjälp får lämnas till studerande vid de svenska utlandsskolorna i Bryssel, Fuengirola, London, Madrid, och Paris, om de studerande på heltid tar del i undervisning som motsvarar ett nationellt program i den svenska gymnasieskolan, ska tas bort.

3.10.7 Godtagbar standard för utlandsstudier

Utredningen om ett rättvisare och enklare studiemedelssystem för utlandsstudier i en globaliserad värld har föreslagit att samma kvalitetskrav ska ställas på utbildningar såväl inom som utanför Norden. Enligt utredningens bedömning är det inte någon större skillnad mellan de kvalitetskrav som ställs på utbildningar inom som utanför Norden, fast att kraven uttrycks på olika sätt i regelverket. Kvalitetskravet som innebär att en utbildning ska ha en godtagbar standard, som i dag ställs för studier utanför Norden, bör därför enligt utredningen tillämpas för alla utbildningar utomlands, såväl på gymnasial som eftergymnasial nivå.

Nämnda utredning föreslår att studiestödsförordningen reglerar vad som krävs för att en utbildning utanför Sverige ska anses ha en godtagbar standard.⁸⁴

Regeringen har i propositionen Studiemedel i en globaliserad värld gjort bedömningen att det bör vara ett enhetligt kvalitetskrav för alla utbildningar utomlands och att kravet på godtagbar

⁸⁴ SOU 2011:26 s. 302 ff.

standard innebär att en utländsk utbildning håller en kvalitet som är i linje med kvaliteten på motsvarande svenska utbildningar. Regeringen anser dock att studier utomlands är ett varierat och dynamiskt område, vilket talar mot en detaljreglering på förordningsnivå. Det bör i stället enligt regeringen vara de tillämpande myndigheterna, CSN och Universitets- och högskolerådet, som meddelar närmare föreskrifter om prövningen av godtagbar standard.⁸⁵

Det finns mot bakgrund av regeringens bedömning i nämnda proposition skäl att ha samma kvalitetskrav och inarbetade begrepp om godtagbar standard för gymnasiala utbildningar för att studiehjälp ska lämnas. I dag får studiehjälp lämnas för studier utanför Sverige om studierna svarar mot eller är jämförbara med studier vid en svensk läroanstalt eller en utbildning som berättigar till studiehjälp (2 kap. 9 § första stycket 3 studiestödslagen). För studier inom Norden finns även ett krav på att utbildningen är ställd under statlig tillsyn i det land där studierna bedrivs (2 kap. 15 § första stycket 1 studiestödsförordningen). Dessa krav bör ersättas med ett kvalitetskrav om godtagbar standard. Den nordiska särlösningen tas då bort och ett enhetligt regelverk skapas som är i bättre överensstämmelse med EU-rätten. Kvalitetskravet godtagbar standard skulle då tillämpas på alla utbildningar utomlands, oavsett studieland och studienivå. Detta bidrar till ett enklare och mer enhetligt studiestödssystem.

I likhet med vad regeringen anför i nämnda proposition bör det vara CSN som beslutar om en utbildning utomlands håller godtagbar standard och som meddelar föreskrifter om denna prövning.

Mitt förslag: Studiehjälp får lämnas för utlandsstudier om utbildningen kan anses ha en godtagbar standard. Centrala studiestödsnämnden ska besluta om en utbildning kan anses ha en godtagbar standard. Centrala studiestödsnämnden ska få meddela föreskrifter om vad som kan anses vara en godtagbar standard.

⁸⁵ Prop. 2012/13:152 s. 15 f.

3.11 Studiehjälp i andra länder

Enligt direktiven ska utredaren kartlägga och analysera hur andra länders stöd motsvarande den svenska studiehjälpen klassificeras EU-rättsligt.

Ett särskilt stöd för studier på gymnasial nivå, som motsvarar den svenska studiehjälpen, finns inte i de andra länderna i Norden. I Danmark, Norge och Finland kan studiestöd lämnas såväl för utbildning på gymnasial nivå som för eftergymnasiala utbildningar. På motsvarande sätt är systemet uppbyggt i Tyskland. I många andra EES-länder, t.ex. Estland och Nederländerna ges studiestöd på gymnasial nivå i huvudsak endast för yrkesutbildning. I exempelvis Storbritannien lämnas inget studiestöd för gymnasiala studier, utan endast för eftergymnasiala studier.⁸⁶

Sverige skiljer sig från övriga nordiska länder när det gäller att betrakta studiestöd för unga studerande i gymnasieskolan som en familjeförmån⁸⁷. De andra nordiska länderna har i stället valt att klassificera ett sådant stöd som enbart en social förmån. Detta beror antagligen på att det i dessa länder inte finns ett särskilt bidrag för gymnasiala studier, utan ett enda bidrag som ges såväl för gymnasiala som eftergymnasiala studier. En annan avgörande faktor är sannolikt att barnbidrag lämnas högre upp i åldrarna i de andra nordiska länderna; till 18 års ålder i Danmark, Norge och Island samt till 17 års ålder i Finland.

Av detta följer att av de nordiska länderna är det således endast Sverige som tillämpar förordningarna 1408/71 och 883/2004 på studiestödet vid gymnasiala studier.

3.12 EU-domstolens bedömning av vad som utgör familjeförmåner

EU-domstolens praxis avseende familjeförmåner och exportabilitet av sådana förmåner avser än så länge tolkning av förordning 1408/71. Redogörelsen för praxis på området kommer därför att handla om tillämpning av denna förordning. De principer som har fastslagits av domstolen torde emellertid även gälla i förhållande till den nya förordningen 883/2004.

⁸⁶ Centrala studiestödsnämnden, 2011a.

⁸⁷ Arbetsgruppen för studiestöd i Norden, 2011.

EU-domstolen har i ett flertal fall bedömt vilka nationella förmåner som utgör familjeförmåner och därmed omfattas av förordning 1408/71.⁸⁸ Domstolen har uttalat att avgörande för att en nationell förmån ska anses vara en social trygghetsförmån är *för det första* att mottagaren beviljas förmånen – utan att någon skönsmässig bedömning i enskilda fall av personliga behov görs – på grundval av förhållanden som definieras i lag. Förmånen ska, enligt domstolen, *för det andra* hänföra sig till en av de situationer som uttryckligen anges i artikel 4.1 i förordning 1408/71. Vid den bedömningen ska man se på varje förmåns grundläggande kännetecken, i synnerhet dess syfte och förutsättningar för att förmånen ska beviljas, och inte på den omständigheten att förmånen i nationell lagstiftning betecknas som en social trygghetsförmån.

När det gäller det första kriteriet har EU-domstolen slagit fast att även om en förmån beviljas eller nekas beroende på sökandens inkomster, tillgångar och antal barn, innebär detta inte att beviljandet av förmånen är avhängig en individuell prövning av sökandens personliga behov, vilket exempelvis är karakteristiskt för socialhjälp. Om ett objektiva och lagstadgat kriterium uppfylls och rätt till förmånen därmed föreligger, har myndigheten inte möjlighet att ta hänsyn till andra personliga omständigheter.⁸⁹

EU-domstolen har vid flera tillfällen understrukit att när det gäller den rättsliga karaktären av en förmån är dess beteckning enligt nationell rätt inte avgörande för bedömningen av om den omfattas av tillämpningsområdet för förordning 1408/71.

För bedömningen av förmånens grundläggande kännetecken kan vägledning hittas i förordningens definition av beteckningen familjeförmån. En familjeförmån definieras i artikel 1.u i förordningen som ”alla vård- eller kontantförmåner som är avsedda att täcka en familjs utgifter”.⁹⁰ Domstolen har i detta avseende fastställt att syftet med familjeförmåner är att i socialt hänseende hjälpa arbetstagare som har försörjningsbörda för en familj genom att det allmänna hjälper arbetstagaren med dennes utgifter.⁹¹

Domstolen har därför fastställt att målet med föräldrabidrag, som syftar till att ge en av föräldrarna möjlighet att ägna sig åt ett

⁸⁸ Se bland annat målen C-245/94, C-312/94 Hoever och Zachow, C-275/96 Kuusijärvi samt C-78/91 Hughes.

⁸⁹ Se mål C-78/91 Hughes, punkten 17.

⁹⁰ I artikel 1 z i förordning 883/2004 definieras uttrycket familjeförmån som ”alla förmåner och kontantförmåner som är avsedda att kompensera för en familjs utgifter”.

⁹¹ Se mål C-104/84 Kromhout, punkten 14.

litet barns uppfostran och närmare bestämt till att utgöra ersättning vid uppfostran av barnet, täcka andra kostnader för vård och uppfostran och i förekommande fall mildra de ekonomiska nackdelar som följer av att en förälder avstår från inkomst av förvärvsverksamhet, är att täcka en familjs utgifter på det sätt som avses i artikel 1.u i förordning 1408/71.⁹²

Av detta följer, enligt domstolen, att uttrycket ”täcka en familjs utgifter” i artikel 1.u ska tolkas så, att det bland annat avser ett bidrag från det allmänna till en familjs budget med syftet att lindra den börda som utgifter för barns underhåll medför.⁹³

3.13 Hur bör den svenska studiehjälpen klassificeras?

Enligt direktiven ska utredaren utreda om den svenska studiehjälpen kan undantas från reglerna i förordning 883/2004 eller andra berörda EU-regler som innebär att förmånen kan tas med till andra EES-länder eller Schweiz. Uppdraget innebär även att föreslå hur stödet bör klassificeras samt utreda konsekvenser av klassificeringen.

Som tidigare nämnts är det endast Sverige av de nordiska länderna som anser att studiestöd till ungdomar som läser på gymnasienivå ska betraktas som en familjeförmån och således omfattas av förordningarna 1408/71 och 883/2004.

3.13.1 Studiebidraget

När Utredningen om socialförsäkringen och EG föreslog vilka förmåner som skulle betraktas som familjeförmåner enligt förordning 1408/71, framhölls att klassificeringen av förmånerna skulle ses i ljuset av den fria rörligheten för personer som flyttar mellan medlemsstaterna, samt att det i ovissa fall finns en presumtion för att en förmån ryms inom tillämpningsområdet för 1408/71.

Utredningen fann att studiebidrag till personer under 20 år, sett mot bakgrund av reglerna om familjerättslig försörjnings-skyldighet, hade karaktär av familjeförmån. Utredningen konstaterade att eftersom studiebidrag ges under tid som den

⁹² Se mål C-312/94 Hoever och Zachow, punkterna 23 och 25.

⁹³ Se mål C-85/99 Offermanns, punkten 41.

studerande omfattas av sina föräldrars underhållsskyldighet, liknar studiebidraget det förlängda barnbidraget på så sätt att det avser att täcka kostnader för ungdomar som genomgår grundutbildning efter det att de fyllt 16 år. Studiehjälpen bör därför, enligt utredningen, ses som en förmån inte bara för den studerande utan också för dennes familj. Det förhållandet att studiebidraget lämnas relativt högt upp i åldrarna kunde inte heller, enligt utredningen, anses utgöra hinder mot att förmånen hänförs till familjeförmånerna i förordningens mening, eftersom barnbidrag i flera EU-länder lämnas till ungdomar fram till 25 års ålder.

Frågan är om det är möjligt, på grund av den senaste utvecklingen såväl nationellt som unionsrättsligt, och då särskilt med beaktande av de förändringar av studiebidraget som föreslås i detta betänkande, att klassificera om studiebidraget till att inte vara en familjeförmån enligt förordning 883/2004. EU-domstolen har, som tidigare redogjorts för, ställt upp vissa förutsättningar för att en nationell förmån ska anses vara en familjeförmån som faller inom tillämpningsområdet för förordning 1408/71. Trots att förordning 1408/71 numera är ersatt av förordning 883/2004 är EU-domstolens praxis på området fortfarande relevant, eftersom de bestämmelser som är föremål för tolkning i stort sett är oförändrade i sak.

Vad beträffar den första förutsättningen, att någon individuell skönsmässig behovsprövning inte ska ske vid beviljandet av förmånen, kan det konstateras att bestämmelserna om studiebidrag ger förmånstagaren en lagligt definierad rätt och att studiebidrag lämnas automatiskt till personer som uppfyller vissa objektiva villkor – studier vid vissa angivna läroanstalter och utbildningar – utan att det sker någon individuell skönsmässig bedömning av deras personliga behov. Den första förutsättningen för att studiebidraget ska anses vara en social trygghetsförmån är således uppfylld.

När det gäller den andra förutsättningen, att förmånen ska hänföra sig till ett av de sakområden som uttryckligen anges i artikel 4.1 i förordning 1408/71, ska denna bedömning grundas på varje förmåns grundläggande kännetecken, i synnerhet dess syfte och villkoren för att den beviljas.

Vid införandet av studiehjälpssystemet 1964 angavs det i förarbetena att syftet med studiehjälpen framför allt var att utgöra ett stöd i strävandena att bereda alla ungdomar – oavsett social och ekonomisk bakgrund och oavsett bostadsort – möjlighet till

utbildning. Det betonades emellertid att studiehjälpen samtidigt var en del av samhällets stöd till familjerna, som skulle bidra till att utjämna kostnaderna för barnens uppfostran och utbildning.⁹⁴ Studiehjälpens syfte var således dels att vara rekryterande till studier, dels att vara ett familjestöd.

Studiehjälpen föreslås emellertid i detta betänkande att moderniseras och syftet med stödet har i enlighet med reformen omformulerats till att enbart vara ett stöd för studier och inte längre ett stöd till barnfamiljer. Mål för stödet är bland annat att främja samhällets kompetensförsörjning och stimulera ungdomar att påbörja och fullfölja en gymnasial utbildning. Ett annat mål är att studiebidraget ska stödja ungdomars utveckling till självständiga och ansvarstagande medborgare genom att ge dem ansvar för en egen ekonomi.

Som ett led i denna modernisering och renodling av studiehjälpen till att vara utbildningspolitisk till sin karaktär, föreslås att den delen av studiehjälpen som är villkorad av familjeekonomin, det extra tillägget, avvecklas från studiehjälpen och förs över till den familjeekonomiska politiken. Ett annat förslag för att stärka studiebidragets karaktär av studiestöd är att utbetala bidraget till den studerande själv, även om han eller hon är omyndig. Detta tydliggör att studiebidraget är en stimulans riktad till den studerande själv och inte en del av familjeekonomin. Likaså förslaget om att studiehjälpen, på samma sätt som studiemedlet, ska utbetalas för faktisk studietid och beräknas per vecka, samt de föreslagna reglerna om hur ogiltig frånvaro ska påverka studiehjälpen, syftar till att stärka kopplingen mellan den studerande och studiebidraget.

Om förslagen i detta betänkande antas kommer studiebidragets syfte enbart vara utbildningspolitiskt och studiebidraget kommer att betraktas som ett stöd för studier. Att notera är dock att EU-domstolen vid ett flertal tillfällen slagit fast att hur förmånen betraktas i medlemsstaten inte har någon betydelse.

EU-domstolen har vid ett par tillfällen uttalat sig om det förhållandet att en förmån kan ha flera syften. I ett av de berörda fallen var ett av syftena med den nationella förmånen, stöd för hemvård av barn, att organisera hur barn skulle tas om hand under dagen. EU-domstolen menade emellertid att stödet också syftade till att täcka kostnader för vård och uppfostran, och således till att

⁹⁴ SOU 1963:48 s. 72.

lindra denna utgiftsbörda. Det fanns således, enligt domstolen, ett nära samband mellan familjens utgifter och det aktuella stödet, vilket innebar att den nationella förmånen skulle anses vara en familjeförmån i den mening som avses i artikel 4.1 h i förordning 1408/71.⁹⁵ I ett annat fall konstaterade EU-domstolen att den nationella förmånen "Family Credit" hade dubbla syften, för det första att uppmuntra lågavlönade arbetare att fortsätta arbeta, och för det andra, att täcka familjeutgifter. Detta framgick, enligt domstolen, av det faktum att förmånen endast betalades ut om sökandens familj bestod av ett eller flera barn, och att beloppet varierade med barnens ålder. Förmånen föll därför inom tillämpningsområdet för förordning 1408/71.⁹⁶

Enligt EU-domstolens praxis ska en förmån som har till syfte att täcka kostnader för vård och uppfostran, och således lindra denna utgiftsbörda, likställas med en familjeförmån.⁹⁷

Frågan är därför om EU-domstolen, trots studiebidragets förändring, skulle anse att studiebidraget även syftar till att utgöra en del av samhällets stöd till familjerna och bidra till att utjämna kostnaderna för barnens uppfostran och utbildning. Det som kan tala för detta är det förhållandet att studiebidraget lämnas under tid som den studerande omfattas av sina föräldrars underhållsskyldighet. I de flesta andra EES-länder lämnas barnbidrag högre upp i åldrarna än i Sverige, särskilt om ungdomarna studerar vid en yrkesutbildning eller en gymnasieutbildning. EU-domstolen har dessutom en familjeorienterad inställning⁹⁸ och kan därför anse att studiebidraget även har funktionen att kompensera för en familjs utgifter och därmed är en familjeförmån i EU-rättslig mening.

Det som talar för att Sverige skulle kunna ha framgång med en omklassificering är att det föreslagna moderniserade studiebidraget är en stimulans för studier, som endast lämnas under faktisk studietid med villkoret att ogiltig frånvaro i någon större omfattning inte får ske, samt att bidraget utbetalas till den studerande själv. Sambandet mellan den studerandes prestation och studiebidraget har stärkts. Bidraget hänförs dessutom till det studiesociala regelverket och administreras av en studiestödsmyndighet.

⁹⁵ Mål C-333/00 Maheimo, punkten 26.

⁹⁶ Mål C-78/91 Hughes, punkterna 19 och 20.

⁹⁷ Förordning 883/2004 har en något annorlunda definition av beteckningen familjeförmån och uttrycket "täcka en familjs utgifter" är ersatt med "kompensera för en familjs utgifter". Vår bedömning är emellertid att denna förändring inte har någon större betydelse för tolkningen i vårt fall.

⁹⁸ Se bl.a. Holm s 310 f.

Min slutsats är att det, mot bakgrund av den renodling av studiebidraget till ett utbildningspolitiskt stöd på sätt som föreslås i betänkandet, kan finnas förutsättningar för att klassificera om studiebidraget till att enbart vara en social förmån som inte omfattas av tillämpningsområdet för förordning 883/2004, men att rättsläget får betraktas som osäkert.

Min bedömning: Möjligheten att undanta studiebidraget från reglerna i förordning 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen får anses öka om studiebidraget renodlas till ett utbildningspolitiskt stöd på sätt som föreslås i betänkandet.

3.13.2 Det extra tillägget och gymnasiebidraget

Utredningen om socialförsäkringen och EG fann inför EES-inträdet att det extra tillägget var en sådan familjeförmån som skulle omfattas av förordning 1408/71.

På motsvarande sätt som för studiebidraget, är då frågan om det är möjligt att med hänsyn till den senaste utvecklingen såväl nationellt som unionsrättsligt, att klassificera om extra tillägget alternativt gymnasiebidraget till att inte vara en familjeförmån enligt förordning 883/2004.

Det extra tillägget infördes år 1984 och ersatte då en annan liknande stödform; det behovsprövade tillägget. För att en studerande skulle få rätt till behovsprövat tillägg skulle dels en inkomstprövning göras av den studerandes och dennes föräldrars inkomster, dels skulle ett ”synnerligen stort behov” av studiehjälp utöver studiebidrag och andra tillägg föreligga. Då systemet ansågs som svåröverskådligt och svåradministrerat, avskaffades behovsprövningen och det behovsprövade tillägget ersattes med ett mer schabloniserat tillägg som benämndes extra tillägg.⁹⁹

Det extra tillägget lämnas till studerande från inkomstsvaga hushåll. Storleken på tillägget är beroende av det ekonomiska underlag som beräknas för familjen. Det ekonomiska underlaget utgörs av den studerandes och dennes föräldrars dels beräknade inkomster, dels del av förmögenhet, och får uppgå till högst 124 999 kronor per år. Om det däremot föreligger synnerliga skäl får det ekonomiska underlaget beräknas utan hänsyn till

⁹⁹ Prop. 1983/84: 127 s. 14 ff.

föräldrarnas inkomst och förmögenhet.¹⁰⁰ Bestämmelser för hur det ekonomiska underlaget ska beräknas finns i CSN:s föreskrifter.¹⁰¹ Där föreskrivs att inkomsterna som ska beräknas ska hänföra sig till de två kalenderhalvår inom vilka läsåret eller kursen infaller. En studerande som ansöker om extra tillägg för läsåret 2011/12 ska således uppge familjens beräknade inkomster mellan den 1 juli 2011 och den 30 juni 2012. Detta innebär att den studerande och dennes föräldrar i många fall får uppskatta den inkomst de beräknar att få under det närmaste året.

Förmögenhet ska tas upp per den 31 december året före aktuellt läsår. Om det emellertid finns särskilda skäl får förmögenheten vid ansökningstillfället prövas i stället. Enligt allmänna råd till CSN:s föreskrifter kan det finnas skäl att bortse från viss förmögenhet om det framstår som uppenbart orimligt att förmögenheten skulle ingå i det ekonomiska underlaget. Detta kan, enligt de allmänna råden, exempelvis vara fallet om den studerandes föräldrars förmögenhet har bestått av bankmedel och dessa har använts till inköp av familjebostad. I studiestödsförordningen finns även regler beträffande vilka som ska anses vara föräldrar eller jämföras med föräldrar vid beräkning av det ekonomiska underlaget.¹⁰²

För att extra tillägget ska anses vara en social trygghetsförmån enligt förordning 883/2004 krävs enligt praxis att det lämnas automatiskt till personer som uppfyller vissa objektiva kriterier som definieras i lag¹⁰³. Det får således inte vara en skönmässig bedömning i enskilda fall av personliga behov. Att förmånen beviljas eller nekas beroende på sökandes inkomster, tillgångar eller antal barn anses enligt EU-domstolen inte vara något hinder så länge kriterierna är objektiva och lagstadgade. Uppfylls kriterierna har den sökande rätt till förmånen utan att hänsyn kan tas till andra personliga omständigheter.

Frågan är då om extra tillägget lämnas automatiskt enligt vissa objektiva lagangivna kriterier, utan att det sker någon skönmässig individuell behovsprövning. För att kunna ta ställning till om en studerande är berättigad till extra tillägget krävs enligt CSN i många fall en tämligen komplicerad och omfattande individuell prövning. Det tas vid bedömningen hänsyn till objektiva kriterier som är angivna i lag, förordning eller föreskrifter, såsom vilka

¹⁰⁰ 2 kap. 9 och 10 §§ studiestödsförordningen.

¹⁰¹ 4 kap. 2–4 §§ CSNFS 2001:6.

¹⁰² 2 kap. 12 och 13 §§ studiestödsförordningen.

¹⁰³ Vi har i detta fall utgått från att förordning eller föreskrift jämföras med lag.

inkomstgränser som krävs för att extra tillägget ska beviljas, hur det ekonomiska underlaget ska beräknas och vems inkomster som ska tas med i beräkningen. Det finns emellertid, som redogjorts för ovan, undantag för hur det ekonomiska underlaget ska beräknas. Detta medför att vid prövningen av om något av undantagen är tillämpliga måste CSN i en del fall ta hänsyn till andra omständigheter än vad som är angivna i regelverket för att pröva om det föreligger ”synnerliga skäl” respektive ”särskilda skäl”. Dessa omständigheter är i högsta grad av personlig karaktär.

När det gäller prövningen av om det föreligger synnerliga skäl för att beräkna det ekonomiska underlaget utan hänsyn till föräldrarnas inkomst och förmögenhet, kan vägledning sökas i praxis från ÖKS. Exempelvis har ÖKS uttalat att det i samband med att flyktingar kommer till Sverige kan uppstå oklarheter vad avser frågan om vem som är barnets rättsliga vårdnadshavare. Sådana oklarheter har medfört att ÖKS i en del fall har ansett att det föreligger synnerliga skäl för att beräkna det ekonomiska underlaget utan hänsyn till den ena förälderns inkomst.¹⁰⁴ En annan omständighet som enligt ÖKS kan utgöra synnerliga skäl att bortse från en förälders inkomst är att föräldern utövat våld mot den studerande eller någon annan familjemedlem.¹⁰⁵

Dessutom måste, som redogjorts för ovan, den studerande och dennes föräldrar i många fall uppskatta en framtida inkomst, vilket innebär att CSN i dessa fall gör en prövning av om inkomsterna framstår som rimliga. I ett yttrande till ÖKS i ett mål som avsåg rätten till extra tillägg, har CSN anfört att det kan vara svårt för företagare att lämna uppgift om sina kommande nettointäkter, men att den beräknade inkomstuppgiften kan göras *trolig* genom inlämnande av olika handlingar.¹⁰⁶ CSN får således i dessa fall göra en bedömning i det enskilda fallet av den inkomstuppgift som anges.

Det extra tillägget lämnas således i en del fall inte automatiskt till personer som uppfyller vissa objektiva kriterier angivna i lag, förordning eller föreskrift. I dessa fall krävs att det sker en individuell prövning där hänsyn tas till *personliga omständigheter*. Däremot görs inte någon *skönsmässig* prövning av den studerandes *personliga behov* vid de ovan nämnda individuella prövningarna.

¹⁰⁴ Se t.ex. ÖKS beslut från den 4 december 2006, Dnr: 2006-04237 samt beslut från den 11 mars 2009, Dnr: 2009-00376.

¹⁰⁵ Se t.ex. ÖKS beslut från den 2 november 2009, Dnr: 2009-03471 samt beslut från den 15 juni 2010, Dnr: 2010-02229.

¹⁰⁶ ÖKS beslut från den 13 oktober 2008, Dnr: 2008-02688.

Den prövning som görs av behovet av ett extra tillägg i studie-
hjälp sker helt utifrån inkomstgränser som är fastslagna i ett
regelverk. Prövningen som sker vid rätten till det extra tillägget
skiljer sig således från den som sker vid rätten till socialhjälp, t.ex.
ekonomiskt bistånd, där en individuell skönsmässig behovs-
prövning görs.¹⁰⁷

Eftersom någon skönsmässig behovsprövning sålunda inte sker
är EU-domstolens villkor för att en förmån ska anses vara en social
trygghetsförmån, att det inte får vara en individuell och sköns-
mässig behovsprövning, uppfyllt.

För att förordning 883/2004 ska vara tillämplig krävs emellertid
även att det extra tillägget hänförs till något av de sakområden
som anges i förordningarna. Syftet med extra tillägget är att öka
möjligheterna för ungdomar i inkomstsvaga hushåll att bedriva
studier. Lagstiftaren framhöll vid införandet av det extra tillägget
att det skulle vara ett kraftigt förstärkt stöd till de mest inkomst-
svaga hushållen.¹⁰⁸ Det extra tillägget har således dubbla syften, dels
att rekrytera till studier, dels att täcka familjeutgifter. I enlighet
med EU-domstolens praxis bör därmed även det extra tillägget
hänföras till gruppen familjeförmåner i förordning 883/2004.

Detta innebär, särskilt då EU-domstolen har en familje-
orienterad syn och därför i rättspraxis har tolkat begreppet familje-
förmåner vidsträckt, att även det extra tillägget sannolikt skulle
anses falla under förordning 883/2004 tillämpningsområde.

I kapitel 7 föreslås att det extra tillägget avskaffas inom studie-
hjälp och att det i stället inrättas ett nytt bidrag kallat gymnasie-
bidrag inom den ekonomiska familjepolitiken. Om förslaget
genomförs kommer med stor sannolikhet även gymnasiebidraget
att klassificeras som en familjeförmån. Gymnasiebidraget kommer
att ha samma syfte samt i huvudsak vara uppbyggt på samma sätt
som extra tillägget. Bidraget kommer dock liksom de andra
familjeförmånerna, falla under socialdepartementets ansvarsområde
och administreras av Försäkringskassan, vilket än mer talar för att
bidraget rimligtvis skulle klassificeras som en familjeförmån av EU-
domstolen.

¹⁰⁷ Socialhjälp faller utanför förordningarnas tillämpningsområde, se artikel 3.5 i förordning 883/2004, vilket motsvarar artikel 4.4 i förordning 1408/71.

¹⁰⁸ Prop. 1983/84:127 s. 16 ff.

Min bedömning: Det extra tillägget/gymnasiebidraget bör betraktas som en familjeförmån enligt förordning 883/2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen.

3.13.3 En jämförelse med klassificeringen av det kommunala vårdnadsbidraget

Inför införandet av det kommunala vårdnadsbidraget år 2007, har en arbetsgrupp inom Regeringskansliet bedömt frågan om hur vårdnadsbidraget ska betraktas EU-rättsligt.¹⁰⁹ Arbetsgruppens bedömning blev att vårdnadsbidraget är att bedöma både som en familjeförmån i den mening som avses i förordning 1408/71 och som en social förmån i den mening som avses i förordning 1612/68. Att notera är dock att EU-domstolen redan i ett flertal fall hade prövat vårdnadsbidragsliknande förmåner riktade till barnfamiljer och funnit dem utgöra familjeförmåner.¹¹⁰ Arbetsgruppen konstaterar i sina överväganden följande.

Om vårdnadsbidraget endast skulle omfattas av förordning 1612/68 innebär det, i enlighet med den rättspraxis¹¹¹ som framgår ovan, att bidraget ska betalas ut till den arbetstagare som stadigvarande arbetar i en kommun som utger vårdnadsbidrag, även om hans familj är bosatta och folkbokförda i ett annat medlemsland. Något annat skulle innebära en indirekt diskriminering. En sådan situation – och avsaknaden av samordningsregler i förordning 1612/68- skulle också medföra en risk att vårdnadsbidrag kunde utbetalas från två länder för samma barn. En annan konsekvens av att enbart betrakta vårdnadsbidraget som en social förmån enligt 1612/68, är att Sverige då i alla situationer skulle få betala hela vårdnadsbidraget eftersom det inte är möjligt att samordna förmåner enligt förordning 1612/68.¹¹²

Arbetsgruppen gör således sammanfattningsvis den bedömningen att vårdnadsbidrag därmed i enlighet med gemenskapsrätten ska kunna utges i situationer där familjer visserligen inte är folkbokförda i en kommun, men där anknytningen till kommunen är tillräckligt stark, t.ex. genom att den ena vårdnadshavaren stadigvarande arbetar i kommunen.¹¹³

¹⁰⁹ Ds 2007:52 s. 113 ff.

¹¹⁰ Se bland annat C-85/96 Martínez Sala.

¹¹¹ Målen C-213/05 Geven och C-212/05 Hartmann.

¹¹² Ds 2007:52 s. 122.

¹¹³ Ds 2007:52 s. 12 och 123.

3.13.4 Vinsten av en omklassificering

För det fall att Sverige skulle undanta studiebidraget från förklaringen över vilka svenska förmåner som ska vara sådana familjeförmåner som avses i förordning 883/2004, skulle förmånen ändå kunna tas med till andra EES-länder eller Schweiz när det gäller migrerande arbetstagare och deras familjemedlemmar samt personer med permanent uppehållsrätt i Sverige. Detta eftersom förmånen betraktas som en social förmån enligt förordning 492/2011.

Om Sverige kan ha framgång med att undanta studiebidraget från reglerna i förordning 883/2004 är osäkert. Enligt CSN skulle det endast ske marginella förändringar vad gäller antalet utbetalningar av studiehjälp om studiebidraget och det extra tillägget inte längre betraktas som familjeförmåner. Den stora vinsten av en omklassificering torde snarare vara en förenkling av handläggningen hos myndigheter och regeringen. En administrativ vinst och en förenklad handläggning är däremot inte hållbara skäl för en omklassificering.

Dessutom skulle en omklassificering av studiebidraget och det extra tillägget innebära att det saknades regler för att förhindra att stöd utbetalas från två länder samtidigt. Förordning 492/2011 innehåller, till skillnad från förordning 883/2004, inte några samordningsregler.

4 Stöd för inackordering

4.1 Inledning

Inackorderingstillägget syftar till att undanröja geografiska hinder för gymnasieutbildning samt att minska de merkostnader som uppstår för familjer där barnen måste inackorderas på skolorten för att genomgå sin utbildning. Inackorderingstillägget var till en början avsett att täcka hela den merkostnad som uppstår på grund av inackordering. Denna ambition har dock inte uppfyllts. CSN har i sina anslagsframställningar ofta föreslagit en kraftigare höjning av inackorderingstillägget än vad regeringen och riksdagen har accepterat. Beloppen för det statliga inackorderingstillägget har varit oförändrade sedan 1995. En studie som CSN genomförde 2003, visade att det endast var tre procent av dem som hade inackorderingsbidrag, som fick sina kostnader fullt täckta genom bidraget¹.

Stödet är en efterföljare till de landsbygdsstipendier som infördes på 1940-talet, då det var fyra gånger så vanligt att ungdomar från tätorter fortsatte att studera efter den obligatoriska skolan jämfört med ungdomar från landsbygden. För inackorderade elever bestod stödet av ett grundstipendium samt ett bidrag för hemresor. Inackorderingstillägget tillkom i den reform av den statliga studiehjälpen som infördes 1964. År 1985 slogs hemreseersättningen samman med grundbeloppet till ett differentierat inackorderingstillägg där beloppet varierar beroende på avståndet mellan föräldrahemmet och skolan.²

I slutet av 1960-talet fick 50 000 studerande inackorderingstillägg. Antalet minskade till 30 000 vid mitten av 1970-talet, vilket främst berodde på den kraftiga utbyggnaden av gymnasieskolan,

¹ CSN:s yttrande över Studiehjälpsutredningens betänkande Ekonomiskt stöd vid ungdomsstudier (SOU 2003:28) s. 28.

² Centrala studiestödsnämnden, 1991.

som innebar att en större andel av de studerande kunde bo kvar i föräldrahemmet under skoltiden.³

Fram till 1992 var det enbart CSN som administrerade inackorderingstillägget, men i samband med kommunaliseringen av gymnasieskolan delades ansvaret för inackorderingstillägget mellan staten och kommunerna. Departementschefen framhöll i propositionen Om ansvaret för skolan (prop. 1990/91:18 s. 77) att det var naturligt att kommunerna gavs ansvaret för sådana studieekonomiska konsekvenser som hänger nära ihop med kommunala beslut när det gäller t.ex. lokalisering av skolor, utbyggnad av kollektivtrafik etc. I och med att kommunerna gavs ett klart och tydligt ansvar för gymnasieelevernas resor och inackordering, vidgades också deras möjligheter att påverka de totala kostnaderna för skolan, enligt departementschefen.

Kommunen ansvarar numera för stöd till elever i en gymnasieskola med offentlig huvudman. Staten, genom CSN, ansvarar för inackorderingstillägg till elever i skolor med enskilda huvudmän.

Av direktiven framgår att det delade ansvaret för stöd till inackordering mellan elevernas hemkommuner och staten bland annat innebär att de belopp som lämnas till elever i kommunala respektive fristående skolor skiljer sig åt. I direktiven framhålls att det är viktigt att villkoren blir lika för elever i kommunala respektive fristående skolor. Det framgår också av direktiven att enligt dagens regelverk har elever som studerar utomlands rätt till bidrag för dagliga resor från såväl CSN som hemkommunerna.

Frågan om ansvaret för inackorderingstillägget var föremål för 2003 års studiehjälpsutrednings granskning och bedömning. Denna utredning föreslog i betänkandet Ekonomiskt stöd vid ungdomsstudier (SOU 2003:28), att inackorderingstillägget skulle utmönstras ur studiehjälpen och att kommunerna skulle ha hela ansvaret för stöd till inackordering.

4.2 Kommunalt inackorderingsstöd

Det kommunala stödet för inackordering regleras i 15 kap. 32 § skollagen (2010:800). Elevens hemkommun ska lämna ekonomiskt stöd till elever i en gymnasieskola med offentlig huvudman som behöver inackordering på grund av skolgången. Denna skyldighet gäller dock inte elever som har tagits emot i andra hand till ett

³ Centrala studiestödsnämnden, 2011b.

nationellt program, programinriktat individuellt val eller yrkesintroduktion anordnad för en grupp elever, elever på Rh-anpassad utbildning eller utlandssvenska elever som får studiehjälp i form av inackorderingstillägg enligt studiestödslagen. Det kommunala stödet för inackordering kan ges till elever som studerar på en kommunal eller landstingskommunal gymnasieskola, eller en gymnasial vuxenutbildning⁴.

Genom att inackorderingsstöd endast ges till elever som tas emot i första hand till en utbildning, blir reglerna om mottagande i första hand också av intresse. Av 16 kap. 43 § skollagen framgår att av sökande till ett nationellt program eller till en sådan nationell inriktning, särskild variant eller gymnasial lärlingsutbildning som börjar första läsåret ska huvudmannen i första hand ta emot de som är hemmahörande i kommunen eller inom samverkansområdet för utbildningen. Enligt 16 kap. 44 § skollagen kan sökande som inte har rätt till förstahandsmottagning ändå tas emot i första hand i vissa fall, t.ex. om det föreligger särskilda skäl med hänsyn till personliga förhållanden eller om utbildningen är riksrekryterande.

Stödet ska lämnas med lägst 1/30 av prisbasbeloppet⁵ för varje hel kalendermånad som eleven bor inackorderad. År 2013 motsvarar det 1 483 kronor per månad. Det lägsta beloppet som får lämnas 2013 är således 1 480 kronor, eftersom beloppet får avrundas till närmast lägre hela tiotal kronor.

4.2.1 Samverkansavtal

För att ha rätt till inackorderingsstöd från kommunen ska eleven vara mottagen till en gymnasieutbildning i första hand. Inom de flesta regioner finns samverkansavtal som reglerar att alla elever får söka fritt och blir mottagna till gymnasieskolor i första hand inom regionen. Det innebär att eleverna har rätt till inackorderingsstöd om de studerar på en skola inom samverkansområdet, under förutsättning att övriga villkor för stödet också är uppfyllda.

⁴ 20 kap. 19 § skollagen.

⁵ Prisbasbeloppet enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken. År 2013 är prisbasbeloppet 44 500 kronor.

4.2.2 Statistik över det kommunala stödet

Det kommunala inackorderingsstödet har tidigare inte undersökts och utvärderats. Utredningen har därför tillsammans med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) genomfört en enkätundersökning avseende det kommunala inackorderingsstödet. Enkäten gick ut till samtliga kommuner under hösten 2012 och resultatet har sammanställts av SKL under december 2012 och januari 2013. Av de 290 kommunerna lämnade 234 kommuner ett fullständigt svar. 22 kommuner avgav ett ofullständigt svar, det vill säga de svarade inte på enkätens samtliga frågor. Svarsfrekvensen uppgick således till 81+8 procent.

Av undersökningen kan bland annat följande utläsas. Under 2011 fick ca 13 500 elever inackorderingsstöd från de kommuner som deltagit i undersökningen gällande denna fråga (83 procent). För de kommuner som inte angav antalet elever i enkätundersökningen har antalsuppgiften uppskattats genom s.k. imputering, en statistisk metod för att ersätta saknade värden. Antalet elever som fick kommunalt inackorderingsstöd under 2011 beräknas på detta sätt till ungefär 17 000.

En mindre andel av kommunerna (14 procent) kunde inte lämna könsuppdelad statistik, men resultatet för majoriteten av kommunerna var att stödtagarna bestod av marginellt fler kvinnor än män (52 procent respektive 48 procent).

Det är 39 procent av kommunerna som endast lämnade det i skollagen fastställda minimibeloppet (1 460 kronor⁶). Knappt 10 000 av eleverna fick ett månadsbelopp mellan 1 400 kronor och 1 499 kronor (70 procent), medan 72 elever fick ett månadsbelopp som översteg 2 500 kronor (0,5 procent). Ett vägt medelvärde av det utbetalade inackorderingsstödet är 1575 kronor per månad.

Trots att kommunerna inte har skyldighet att lämna inackorderingsstöd till elever som tagits emot i andra hand så gör en tredje del av kommunerna detta. Några kommuner har i enkäten kommenterat att inackorderingstillägg lämnas till elever på de nationellt godkända idrottsutbildningarna, även om de är mottagna i andra hand.

Ungefär tre fjärdedelar av kommunerna beviljar inackorderingsstöd om det föreligger särskilda skäl, även om grundkraven inte är uppfyllda. Många kommuner har angett att omständigheter som kan utgöra särskilda skäl är sociala skäl samt dåliga allmänna

⁶ Beräknat med 2012 års prisbasbelopp.

kommunikationer. Flera kommuner tillämpar även undantaget om särskilda skäl för elever på idrottsutbildningarna och ett par kommuner för elever på naturbruksprogrammen. Ett annat exempel på när undantagsregeln används är för elever med funktionsnedsättning.

Tyvärr har frågan i enkäten om att ange den totala summa som kommunen betalat ut i inackorderingsstöd med stor sannolikhet besvarats felaktigt av många kommuner och svaret kan därför inte användas. En beräkning av hur mycket inackorderingsstöd som kommunerna tillsammans har betalat ut under 2011 är ca 155 miljoner kronor, se avsnitt 12.1.2. Beräkningen bygger på antagandet att kommunerna har nyttjandegraden⁷ 65 procent. Det inackorderingstillägg som CSN svarar för har en nyttjandegrad om 60 procent. Eftersom det kommunala bidraget inte dras in vid skolk bör nyttjandegraden vara något högre i kommunerna.

4.3 Statligt inackorderingstillägg

Elever i skolor med enskild huvudman har under vissa förutsättningar rätt till det statliga inackorderingstillägget enligt 2 kap. 2 § studiestödslagen och 2 kap. 2 § studiestödsförordningen. Utlandsvenska studerande har rätt till inackorderingstillägg enligt 2 kap. 2 § studiestödsförordningen även om de studerar vid en gymnasieskola som har offentlig huvudman.

Rätten till det statliga stödet grundas inte, såsom rätten till det kommunala stödet, på antagande i förstahand till gymnasieskolan. Vem som har rätt till det statliga inackorderingstillägget framgår av 1 kap. 3–5 §§ i CSN:s föreskrifter och allmänna råd (CSNFS 2001:6) om studiehjälp. Av 3 § framgår att den studerande ska vara inackorderad samt de ytterligare villkor som krävs för att få inackorderingstillägg. Grundkraven är dels att restiden mellan föräldrahemmet och den valda skolan är minst två timmar per dag under minst fyra dagar per tvåveckorsperiod, dels att den studerande inte kan bo kvar i föräldrahemmet och gå en motsvarande utbildning utan att få en så lång restid som den nämnda. Begreppet ”motsvarande utbildning” definieras i 2 §. Med begreppet avses program och nationell inriktning i gymnasieskolan. Hänsyn tas inte till skillnader inom ramen för programfördjupning

⁷ Skillnad mellan teoretiskt maximalt nyttjande av stödet och faktiskt nyttjande av stödet. Differensen beror på studieavbrott och kortare utnyttjandetid än nio månader.

eller individuellt val. Hänsyn tas inte heller till om utbildningen är godkänd som särskild variant eller nationellt godkänd idrottsutbildning. Bestämmelserna i 4 och 5 §§ reglerar olika undantag till 3 §.

Storleken på inackorderingstillägget bestäms utifrån hur lång färdväg, enkel väg, det är mellan föräldrarnas bostad och skolan enligt följande avstånds- och beloppsskisser i 6 §.

Tabell 4.1 Inackorderingstillägg, avstånds- och beloppsskisser

Avstånd i kilometer	Kronor per månad
0-44	1 190
45-84	1 315
85-124	1 460
125-174	1 625
175-224	1 770
225-599	1 875
600-899	1 980
900-1 299	2 160
1 300-	2 350

Beloppen för inackorderingstillägget är inte, såsom det kommunala inackorderingsstödet, knutna till prisbasbeloppet. Beloppen har varit oförändrade sedan 1995, då det lägsta beloppet var detsamma för det statliga och det kommunala stödet. År 2012 lämnades kommunalt stöd med lägst 1 460 kronor per månad, medan statligt stöd utgick med lägst 1 190 kronor per månad. Detta innebär inte nödvändigtvis att det kommunala stödet är mer förmånligt än det statliga, eftersom skollagen enbart anger en miniminivå för det kommunala stödet.

Till skillnad från studiebidraget lämnas inackorderingstillägg under faktisk studietid, det vill säga nio månader per år.

CSN har tidigare lämnat inackorderingstillägg till elever på de specialutformade programmen. När den nya gymnasieskolan inrättades hösten 2011 togs de specialutformade programmen bort och ersattes av utbildningar på nationella program eller av särskilda varianter, se vidare avsnitt 4.4.1. En elev som antas till en fristående gymnasieskola som anordnar en särskild variant får inte tillgång till det statliga inackorderingstillägget om programmet (och, i förekommande fall, inriktningen) som den särskilda varianten ingår i, finns på elevens hemort.

CSN har uttryckt att myndighetens strävan är att föreskrifterna om vem som har rätt till inackorderingstillägg bör överensstämma med reglerna om antagning i första hand i gymnasieskola med offentlig huvudman och möjligheterna att få kommunalt stöd till inackordering⁸.

4.3.1 Statistik över det statliga stödet

För att få rätt till inackorderingstillägg ska studierna ske vid en fristående gymnasieskola, en riksinternatskola, en gymnasial utbildning på en folkhögskola eller en kompletterande utbildning på gymnasienivå. Statligt inackorderingstillägg kan även lämnas till studerande vid vissa andra utbildningar som regeringen bestämmer. Under 2011 fick ca 11 000 och 2012 fick ca 10 000 studerande statligt inackorderingstillägg, vilket är en minskning med sju respektive nio procent jämfört med 2010 och 2011. Detta innebär att en trend av en långvarig ökning av studerande med inackorderingstillägg bryts. Orsaken till trendbrottet är den gymnasiereform som trädde i kraft den 1 juli 2011 och som bland annat innebär att de specialutformade programmen som tidigare berättigade till inackorderingstillägg har försvunnit. Denna nedgång av antal studerande som får inackorderingstillägg från CSN förväntas fortsätta när gymnasiereformen slår igenom fullt ut läsåret 2013/2014.⁹ CSN:s bedömning i en rapport från april 2011 är att antalet studerande på fristående gymnasieskolor som beviljas inackorderingstillägg de kommande tre åren kommer att minska med minst hälften, det vill säga med minst 1 500 personer per läsår, vilket motsvarar minskade utbetalningar med cirka 14 miljoner kronor per år.¹⁰

Den avståndsklass som flest stöntagare hänfördes till 2011 var 45–84 kilometer (23 procent), följt av avståndsklasserna 225–599 kilometer (21 procent) och 85–124 kilometer (15 procent). Nyttjandegraden för inackorderingstillägget var ungefär 60 procent under 2011. Denna skillnad mellan teoretiskt maximalt nyttjande och faktiskt nyttjande beror på studieavbrott, skolk och kortare studietid än nio månader. CSN betalade under 2011 ut drygt 104 miljoner kronor i inackorderingstillägg. Av stöntagarna är sex av

⁸ Se bl.a. Konsekvensutredning med anledning av ändrade föreskrifter om studiehjälp, 2011-02-16, CSN.

⁹ Studiestödsstatistik, dnr 2012-522-2510, CSN, s. 9 f.

¹⁰ Centrala studiestödsnämnden, 2011 b.

tio kvinnor. Ett vägt medelvärde av det utbetalade inackorderings-tillägget är 1 584 kronor per månad.

4.4 Den nya gymnasieskolans inverkan på inackorderingsstöd

4.4.1 Särskilda varianter

Gymnasiereformen 2011 innebar en kraftig förändring av utformningen av gymnasieutbildningen. I dag finns det 18 nationella program med sammanlagt 60 nationella inriktningar som kan ge rätt till inackorderingsstöd. Specialutformade program förekommer inte i den nya gymnasieskolan. I stället finns det en möjlighet för skolorna att profilera sig genom att ansöka till Statens skolverk om godkännande av en s.k. särskild variant. En särskild variant är en utbildning inom ett nationellt program där hela eller delar av det sammantagna utrymmet för en nationell inriktning och för programfördjupning på ett nationellt program avviker från vad som annars gäller. En särskild variant utgör inte grund för vare sig kommunalt eller statligt inackorderingsstöd.

4.4.2 Riksrekryterande utbildningar

En del av yrkesutbildningarna har godkänts av Skolverket som riksrekryterande utbildningar, vilket innebär att eleverna har rätt till inackorderingsstöd. Regeringens bedömning under framtagandet av den nya gymnasieskolan var emellertid att den nya programstrukturen med fler nationella program och nationella inriktningar sannolikt skulle minska behovet av riksrekryterande utbildningar, särskilt eftersom programmens utformning bättre skulle följa och motsvara de krav som ställs för att bland annat förbereda ungdomar för ett framtida yrkesliv. Dock finns det enligt regeringen även fortsättningsvis ett behov av att kunna inrätta riksrekryterande utbildningar inom ramen för den nationella programstrukturen. Regeringen bedömde att det därför bör finnas riksrekryterande utbildningar främst i form av utbildningar motiverade av behov på arbetsmarknaden, spetsutbildningar inom idrottsområdet och inom det estetiska området samt inom matematik, naturvetenskap, samhällsvetenskap och humaniora.

Riksrekrytering, på grund av att det finns ett tydligt och väl dokumenterat arbetsmarknadsbehov samt ett nationellt intresse, bör enligt regeringen främst aktualiseras för ett mindre antal yrkesutbildningar, som små hantverksyrken med litet elevunderlag, t.ex. glasblåsning.¹¹

Elever som behöver inackordering till följd av skolgång vid en riksrekryterande skola har rätt till kommunalt inackorderingsstöd. Fristående gymnasieskolor är alltid riksrekryterande eftersom de har hela landet som upptagningsområde. Statligt inackorderings-tillägg ges emellertid endast när Skolverket beslutat att utbildningen ska vara en "så kallad riksrekryterande utbildning". Ett sådant beslut fattats enligt 16 kap. 13 § skollagen efter en prövning som motsvarar prövningen av riksrekryterande utbildningar. Närmare bestämmelser finns i 5 kap. gymnasieförordningen (2010:2039).

4.4.3 Idrottsutbildningar

Utöver riksrekryterande idrottsutbildningar, så kallade riksidrotts-gymnasier, finns det även nationellt godkända idrottsutbildningar. Sådana idrottsutbildningar kan anordna ämnet specialidrott inom programfördjupningen och det individuella valet. Specialidrott får även läsas som utökat program. Även om dessa utbildningar ska ha en tydlig elitidrottskaraktär och således inte bara är ett nationellt program med mer idrott än vanligt, är det inte utbildningar som i fråga om struktur, innehåll och examensmål avviker från vad som annars gäller för nationella program. Statligt inackorderingsstöd lämnas således inte för en nationellt godkänd idrottsutbildning. De flesta kommunerna lämnar inte heller inackorderingsstöd för studier vid de nationellt godkända idrottsutbildningarna. Detta har föranlett att en del elever, som har valt att söka till utbildningar som har en särskild idrottsinriktning som inte finns på hemorten, har nekats inackorderingsstöd, eftersom de har mottagits i andra hand respektive att en motsvarande utbildning finns i närheten av föräldrahemmet. Den nya möjligheten att överklaga beslut angående kommunalt inackorderingsbidrag har inneburit att förvaltningsrätten har prövat en del sådana fall om idrotts-utbildningar. Förvaltningsrätten har dock avslagit överklagandena i samtliga av de fall som utredningen tagit del av, med motiveringen

¹¹ Prop. 2008/09:199 s. 92 ff.

att kommunerna inte har någon skyldighet att lämna inackorderingsbidrag till elever som är mottagna i andra hand¹².

4.4.4 Naturbruks- och hantverksprogrammen

Flera nationella program, exempelvis hantverksprogrammet, naturbruksprogrammet, omvårdnadsprogrammet och teknikprogrammet, saknade före gymnasireformen nationella inriktningar. Valbara kurser kunde ge utbildningen en särskild profil mot olika yrken. Inom naturbruksprogrammet kunde det exempelvis vara jordbruk, trädgårdsskötsel, skogsbruk, hästskötsel, vård av smådjur etc. och på hantverksprogrammet kunde det exempelvis vara florist, guld och silversmed, låssmed, hovslagare, skomakare, skraddare etc. Sådana lokala inriktningar berättigade inte till inackorderingstillägg. Om utbildningen på ett program som saknade nationella inriktningar *ledde mot ett helt annat yrke* jämfört med utbildningen på hemorten, kunde däremot inackorderingstillägg lämnas enligt CSN:s dåvarande föreskrifter. Denna bestämmelse har nu tagits bort ur föreskrifterna då samtliga program, utom vård- och omsorgsprogrammet¹³, i gymnasireformen har fått nationella inriktningar. Exempelvis har hantverksprogrammet inriktningarna finsnickeri, florist, frisör textil design samt övriga hantverk och naturbruksprogrammet har inriktningarna djur, lantbruk, skog och trädgård. Ett eventuellt behov av att göra undantag i enskilda fall bör enligt CSN kunna rymmas inom möjligheten att ge inackorderingstillägg på grund av särskilda skäl enligt 1 kap 4 § 4 CSNFS 2001:6.¹⁴

Reformen har lett till att elever fått avslag på sin ansökan om inackorderingsstöd av skälet att ett naturbruksprogram med samma inriktning finns på hemorten. Om en elev t.ex. vill gå en utbildning med inriktning mot smådjur, som inte finns på hemorten, kan CSN eller kommunen avslå ansökan om det finns en utbildning med inriktning mot häst på hemorten. Båda utbildningarna inryms nämligen under naturbruksprogrammets inriktning djur. Före reformen har ÖKS funnit att en studerande hade rätt till

¹² Se bland annat Förvaltningsrättens i Stockholm domar i mål nr 18697-11 från den 5 december 2011 samt mål nr 20846-11 och mål nr 20564-11 från den 19 januari 2012.

¹³ Regeringen har dock uppdragit åt Skolverket att föreslå nationella inriktningar även för vård- och omsorgsprogrammet. Uppdraget ska redovisas senast den 15 oktober 2013. Se beslut 2013-02-28, dnr U2013/1377/GV.

¹⁴ Konsekvensutredning med anledning av ändrade föreskrifter, CSN, 2011-02-16 s. 5.

inackorderingstillägg för studier på ett naturbruksprogram med inriktning mot smådjur, trots att ett naturbruksprogram med inriktning mot häst fanns på hemorten. Skälet var att det inte fanns någon utbildning på hemorten som kunde sägas motsvara den sökta djurvårdsutbildningen.¹⁵

ÖKS har efter reformen prövat ett stort antal fall när det gäller naturbruksprogrammets inriktningar och ställt sig bakom principen att det finns en motsvarande utbildning på hemorten när samma program och nationella inriktning finns att tillgå. Detta har enligt ÖKS gällt även i sådana situationer när den valda utbildningen har fått en särpräglad utformning och utåt uppfattas vara en helt annan utbildning än den mer traditionellt utformade utbildningen på hemorten. Däremot har ÖKS funnit särskilda skäl att bortse från en utbildning på hemorten, när det är denna, inte den valda utbildningen som getts en särpräglad utformning.¹⁶

4.5 En jämförelse mellan det kommunala och det statliga stödet för inackordering

I förarbetena till den nya skollagen anges att kommunala och fristående skolor i så stor utsträckning som möjligt ska ha en gemensam reglering.¹⁷ Regeringens strävan att skapa likvärdiga villkor oavsett vem som är huvudman för skolan medför, att det är angeläget att de olika stöden för inackordering är utformade på likartade sätt. Som regelverken för de olika stöden för inackordering ser ut i dag, finns det emellertid stora skillnader mellan dem.

En skillnad är storleken på beloppen som lämnas till de inackorderade studenterna. Det kommunala stödet för inackordering är knutet till prisbasbeloppet, medan det statliga inackorderings-tillägget inte är indexerat. Det statliga stödet beräknas efter färdvägsavståndet mellan föräldrahemmet och skolan. Ersättningsnivå varierar i nio olika avstånds- och beloppsklasser, från 1 190 kronor till 2 350 kronor. Skollagen anger däremot endast en miniminivå för det kommunala inackorderingsstödet. Cirka 40 procent av kommunerna utger endast stöd med minimibeloppet,

¹⁵ ÖKS:s beslut från den 7 september 2006, dnr:2006-02988.

¹⁶ Se bland annat ÖKS:s beslut från den 12 mars 2012, dnr:2011-06108 och beslut från den 12 december 2011, dnr:2011-04917.

¹⁷ Prop. 2009/10: 165 s. 203.

medan cirka 60 procent utger även ett eller flera tilläggsbelopp till de elever som har en lång resa från föräldrahemmet till skolan. De genomsnittliga, utbetalade beloppen i de båda systemen är dock anmärkningsvärt lika, 1 575 respektive 1 584 kronor per månad.

En annan skillnad är under vilka förutsättningar stöd för inackordering lämnas till eleverna. Enligt CSN:s föreskrifter utges som huvudregel inackorderingstillägg endast om restiden mellan föräldrahemmet och skolan är minst två timmar per dag samt den studerande inte kan gå en motsvarande utbildning inom två timmars restid från föräldrahemmet. Skollagens bestämmelser om stöd till inackordering uppställer däremot inte något restidskrav, utan enbart kravet att eleven har blivit mottagen i första hand. Utredningens och SKL:s undersökning av det kommunala inackorderingsstödet visar emellertid att ca tre fjärdedelar av kommunerna har ett krav på minsta restid mellan föräldrahem och skola. Det vanligaste restidskravet är två timmar per dag (35 procent), men även tre timmar är ett vanligt krav (29 procent). Andra restidskrav varierar från en timme till fyra timmar per dag. En del kommuner tillämpar i stället ett krav på att eleven ska vara borta från föräldrahemmet mer än tio eller elva timmar per dag.

Undersökningen visar vidare att ca tre fjärdedelar av kommunerna har ett krav på ett minsta avstånd mellan föräldrahem och skola. Det vanligaste avståndskravet är 40 kilometer (32 procent), men kraven varierar från 6 kilometer till 100 kilometer. Av undersökningen kan utläsas att ungefär hälften av kommunerna har såväl ett avståndskrav som ett restidskrav.

De uttalanden som gjordes inför att kommunerna fick det huvudsakliga ansvaret för inackorderingsstödet, att rätten till inackorderingsstöd främst borde bedömas med hänsyn till restid och att en utgångspunkt borde vara ett krav om två timmar, följs således inte av många kommuner¹⁸.

En tredje skillnad är att de flesta kommuner har ingått samverkansavtal med andra närliggande kommuner. Sådana samverkansavtal kan i många fall innebära att bestämmelserna om inackorderingsstöd är mer generösa för elever på gymnasieskolor med offentlig huvudman än för elever på gymnasieskolor med enskild huvudman.

En tredjedel av kommunerna lämnar inackorderingsstöd till elever som tagits emot på en utbildning i andra hand, vilket även

¹⁸ Centrala studiestödsnämnden, 1991, s. 14; Prop. 1991/92:100, bil. 9, s. 198.

det får till följd att det kommunala inackorderingsstödet lämnas i större utsträckning än det statliga stödet.

Slutligen framgår av ovan nämnda undersökning att många kommuner lämnar inackorderingsstöd enligt undantaget om särskilda skäl i 16 kap. 44 § skollagen, om eleven kan visa att det föreligger sociala skäl för att få gå i en viss gymnasieskola, såsom svåra hemförhållanden, familjeproblem, psykiska besvär etc. Av ÖKS:s praxis¹⁹ framgår att behov av inackordering av skäl som hänför sig till den studerandes hemförhållanden och andra personliga förhållanden bör vara socialtjänstens ansvarsområde. Sociala skäl anses således inte vara ett sådant särskilt skäl som avses i 1 kap. 4 § CSNSFS 2001:6.

Det finns alltså stora skillnader mellan kommunerna såväl när det gäller förutsättningar för att få inackorderingsstöd som storleken på detta. Skollagens bestämmelser om det kommunala inackorderingsstödet är inte så detaljreglerade som CSN:s föreskrifter angående inackorderingstillägget. Anledningen till detta är att regeringen ansåg att varje enskild kommun i princip skulle få frihet att välja den väg som bäst ledde mot målet att främja tillgängligheten till utbildning för kommunens ungdomar²⁰.

4.6 Överväganden och förslag

4.6.1 Inackorderingsstödet syfte

När nuvarande regelverk utformades var syftet uppenbarligen att i allt väsentligt kompensera för de merkostnader som inackordering på studieorten medför. Det kommunala stödet knöts till prisbasbeloppet, medan det statliga stödet förutsattes justeras genom återkommande beslut. Någon uppräknig av det statliga stödet har dock inte skett sedan 1995. Inte heller det kommunala stödet, som det tillämpas, torde i dag ge täckning för de faktiska merkostnaderna för inackordering.

Sedan mitten av 1980-talet har gymnasieskolan genomgått omfattande förändringar. Av särskild betydelse i detta sammanhang är den omfattande geografiska spridningen av gymnasial utbildning till mindre och små kommuner, som inleddes redan före kommunaliseringen år 1992, liksom tillkomsten av fristående

¹⁹ Se bl.a. ÖKS:s beslut från den 12 november 2007, dnr:2007-04370.

²⁰ Prop. 1991/92:100, bil.9 s. 47.

gymnasieskolor i stort antal. De stora skillnaderna i tillgång till gymnasial utbildning mellan olika kommuner har - om inte upphävts - i vart fall begränsats. Däremot finns fortfarande påtagliga skillnader mellan kommuner när det gäller möjligheterna att tillgodose elevernas val av inriktning. Elevunderlaget är i många fall för litet för att ett differentierat utbud av teoretiska program och yrkesprogram ska kunna erbjudas.

Motiven för att helt kompensera för de merkostnader som följer med studier på annan ort än hemorten kan därmed anses ha försvagats jämfört med den tid då gymnasial utbildning endast erbjöds i större och medelstora städer. Däremot finns det fortfarande skäl för att det allmänna stödjer de elever som har ett verkligt behov av inackordering. Undersökningen som utredningen genomfört tillsammans med CSN visar att inackorderingstillägget har en stor eller en ganska stor betydelse för såväl den studerandes ekonomi som för hans eller hennes familjs ekonomi²¹. Det ligger också i det allmännas intresse att underlätta rekryteringen av elever till de specifika, oftast yrkesinriktade utbildningar som anordnas på endast en eller ett fåtal orter i landet. Mot denna bakgrund är det rimligt att studiehjälpen även fortsättningsvis innefattar ett inackorderingsstöd.

Utgångspunkten för regleringen av inackorderingsstödet är att det lämnas endast när eleven har behov av inackordering. Det allmännas stöd bör stå i proportion till den faktiska merkostnaden, men ses som en stimulans eller subvention och inte syfta till full kostnadstäckning. Syftet med inackorderingsstödet bör därför vara att minska merkostnaderna för de inackorderade eleverna.

Mitt förslag: Det ska finnas ett ekonomiskt stöd till elever som behöver vara inackorderade under gymnasiestudierna.

4.6.2 Kommunalt eller statligt ansvar?

Enligt 1 kap. 8 § skollagen ska alla ha lika tillgång till utbildning i skolväsendet, oberoende av geografisk hemvist. Det är emellertid tydligt att dagens system, där ansvaret för inackorderingsstöd är delat mellan kommunerna och staten, medför att de gymnasie-

²¹ 76 procent ansåg att inackorderingstillägget hade en stor eller ganska stor betydelse för såväl familjens ekonomi som den egna ekonomin.

studerande inte behandlas likvärdigt i fråga om rätt till inackorderingsstöd. De olika förutsättningarna för att få stöd till inackordering medför att det inte heller är förutsebart för den enskilde om han eller hon har rätt till sådant stöd. För att få till stånd en likabehandling mellan elever i kommunala respektive fristående skolor bör därför antingen kommunerna eller CSN ha ansvaret för stöd till inackordering i sin helhet. För det fallet att kommunerna ska vara ansvariga för stödet bör det övervägas om även storleken på stödet samt förutsättningarna för att få stödet, ytterligare bör regleras i lag eller annan författning, så att reglerna om inackorderingsstöd blir mer enhetliga i kommunerna.

I olika delar av landet finns det olika förutsättningar för att nå målet om en så långt som möjligt lika tillgång till utbildning oberoende av geografisk hemvist. Det framhölls inför införandet av det kommunala ansvaret för inackorderingsstöd 1992, att om kommunerna fick ökat ansvar för inackorderingsstöd fanns det möjligheter att anpassa stödet till de skiftande behoven inom de olika kommunerna jämfört med om en enda aktör skulle ansvara för stödet. Varje kommun kunde då själv välja om kommunen skulle betala för att låta kommunens elever studera i en annan kommun eller om kommunen själv skulle anordna den aktuella utbildningen. I dag finns inte längre samma valmöjlighet för kommunerna, särskilt inte för de minsta.

Från mitten av 1980-talet expanderade gymnasieskolan kraftigt och i många mindre kommuner som tidigare hade saknat gymnasial utbildning etablerades sådan. Gymnasieskolan befinner sig emellertid inte längre i en expansionsfas. Många kommuner söker i stället tillgodose behovet av gymnasial utbildning genom samverkansavtal med närliggande kommuner eller i en region.

När kommunerna tog över ansvaret för en del av inackorderingsstödet fanns det få fristående gymnasieskolor. Under senare delen av 1990-talet samt 2000-talet ökade antalet fristående gymnasieskolor kraftigt. Den senaste tidens utveckling med fallande elevantal på grund av att ungdomskullarna har minskat samt en ökning av fristående gymnasieskolor, har lett till att elevantalet i de kommunala skolorna har sjunkit. Det utrymme för lokala bedömningar och prioriteringar som utgjorde grunden för 1992 års ställningstagande har därmed begränsats.

De förhoppningar som fanns i anslutning till det decentraliserade ansvaret, att kommunerna inte enbart skulle utbetala ett schabloniserat ekonomiskt stöd till de elever som behövde

inackorderas, utan skulle anpassa stödet till de skiftande behoven, har inte infriats.

Det starkaste skälet i dag för ett kommunalt ansvar för inackorderingsstödet är att kommunerna även ansvarar för kostnaderna för elevernas resor mellan bostaden och skolan, och att dessa bidrag påverkar varandra. Om kommunerna kan påverka att kommunikationerna förbättras för att möjliggöra för ungdomar att resa dagligen mellan bostaden och skolan, behöver inte eleverna inackorderas på skolorten. Detta skäl har emellertid inte längre samma tyngd eftersom kommunernas möjlighet att påverka kollektivtrafiken har begränsats då ansvaret för regional kollektivtrafik numera är gemensamt för landstinget och kommunerna i respektive län.

De övriga skäl för ett kommunalt ansvar som anfördes år 1992 synes ha förlorat relevans.

Avgörande för bedömningen om ansvaret för inackorderingsstödet ska vara kommunalt eller statligt, är dock att stödet ska vara enhetligt och likvärdigt, oavsett elevens geografiska hemvist och oavsett om eleven väljer en skola som drivs i offentlig eller enskild regi. Ett statligt ansvar för inackorderingsstödet skulle bäst medverka till en sådan enhetlighet och likvärdighet. *Ett* regelverk och *en* beslutande myndighet skapar förutsättningar för att rätten till inackorderingsstöd och storleken på bidraget blir desamma för alla elever. Det skulle även bli mer förutsebart för den enskilde om han eller hon har rätt till stöd.

I dag finns det stora skillnader mellan de olika kommunerna beträffande förutsättningarna för att få kommunalt inackorderingsstöd samt storleken på bidraget. Det är därför svårt att uppfylla önskan om att gymnasieelever bör behandlas enhetligt och likvärdigt i fråga om rätt till inackorderingsstöd, för det fall att kommunerna ska ha hela ansvaret för inackorderingsstödet.

En ytterligare fördel med ett enhetligt huvudmannaskap är att tillämpningen av regelverket skulle överprövas av en enda överinstans, ÖKS, vilket främjar en enhetlig praxis.

Att enbart en aktör handlägger stödet underlättar också administrationen och kräver inte lika stor utbildningsinsats, jämfört med alternativet att utbilda tjänstemän i 290 kommuner.

Av nämnda skäl bör staten, genom CSN, ha det samlade ansvaret för inackorderingsstöd inom ramen för studiehjälpen.

Förslaget kan utformas så att det blir kostnadsneutralt för staten. Vid reformen 1992 tillfördes kommunsektorn knappt 250

miljoner kronor som ersättning för de förväntade kostnaderna.²² Om förslaget om ett samlat statligt stöd förverkligas bör statens bidrag till kommunerna minska i motsvarande grad.

Mitt förslag: Staten ska genom CSN ha det samlade ansvaret för inackorderingsstöd inom ramen för studiehjälpen. Stödet ska benämnas inackorderingsstöd.

4.6.3 Reglering av det nya inackorderingsstödet

Det statliga inackorderingstillägget regleras i dag i studiestöds-lagen, i studiestödsförordningen och i CSN:s föreskrifter. Det kommunala inackorderingsstödet regleras i skollagen. Flera skäl talar mot att reglera det nya inackorderingsstödet i skollagen. Inackorderingsstödet är en del av studiehjälpen som ska hanteras av CSN och det bör därför regleras i studiestödsförfattningarna. Det är vidare en för detaljerad reglering för att enbart finnas i lag. En reglering av det nya inackorderingsstödet i studiestödsförfattningarna är därför det mest ändamålsenliga alternativet.

Enligt 2 kap. 2 § tredje stycket och 8 § studiestödsförordningen får CSN meddela närmare föreskrifter om vem som kan få inackorderingstillägg samt om inackorderingstilläggets storlek. Denna reglering finns i dag i 1 kap. 3–6 §§ CSNFS 2001:6.

CSN har i nuvarande reglering långtgående befogenheter när det gäller utformningen av inackorderingstillägget. Det är rimligt att de bestämmelser om inackorderingsstöd som är kostnadsdrivande, såsom vem som ska ha rätt till inackorderingsstöd samt storleken för stödet, inte ska avgöras av CSN. Eftersom det rör sig om bestämmelser som är relativt detaljerade bör de anges i studiestödsförordningen.

Av 2 kap 2 § studiestöds-lagen och 2 kap. 2 § studiestödsförordningen framgår att inackorderingstillägg lämnas till elever i skolor med enskild huvudman som har ett behov av inackordering. Dessa bestämmelser bör ändras så att de även omfattar studerande på skolor med offentlig huvudman.

²² I bilaga 9 till budgetpropositionen för 1992 (prop. 1991/92:100 s 48) framgår att 249,1 miljoner kronor föreslås föras över till vad som då kallades sektorsbidraget.

Mitt förslag: Inackorderingsstödet ska regleras i studiestödsförfattningarna.

Bestämmelser om vem som har rätt till inackorderingsstöd samt storleken på stödet ska fastställas av regeringen.

4.6.4 Inackorderingsstödet storlek

Det statliga inackorderingstillägget har inte höjts sedan 1995, medan minimibeloppet för det kommunala inackorderingsstödet har knutits till prisbasbeloppet och därmed - i princip - har följt den faktiska kostnadsutvecklingen. Det förhållandet att ca 40 procent av kommunerna inte har fler beloppsnivåer än minimibeloppet, innebär dock att den genomsnittliga summa som CSN och kommunerna lämnar i inackorderingsstöd är ungefär densamma; knappt 1 600 kronor. Det är därför rimligt att höja inackorderingsstödet storlek så att det i någon mån återställs till 1995 års reella nivå. Det skulle innebära en uppräknings av bidragets storlek med ca 25 procent om man utgår från 1995 års prisbasbelopp.

Med hänsyn till att de just nu minskade ungdomskullarna leder till fallande elevantal i gymnasieskolorna, kommer antalet orter som kan erbjuda ett brett utbud av yrkesutbildningar med största sannolikhet att minska de närmaste åren. När den geografiska spridningen av olika yrkesutbildningar avtar måste eleverna flytta i en allt större utsträckning om de ska ha möjlighet att skaffa sig önskad yrkesutbildning. För att kunna upprätthålla reella valmöjligheter för elever när det gäller yrkesutbildning samt tillgodose samhällets behov av den kompetens som de olika yrkesutbildningarna ger, krävs att det finns ett bidrag till inackordering av sådan storlek som gör det ekonomiskt möjligt för eleverna att studera på annan ort än i närheten av hemmet.

Mot denna bakgrund är det betydelsefullt att anpassa inackorderingsstödet storlek till den faktiska kostnadsutvecklingen. Inackorderingsstödet bör därför höjas kraftigt och lämnas med minst ca 1 700 kronor och högst ca 3 100 kronor per månad i 2013 års prisnivå. Eftersom även inackorderingsstödet föreslås beräknas per vecka innebär det att stödet lämnas med lägst 383 (1 700 x 9/40) kronor och högst 698 (3 100 x 9/40) kronor per vecka. För att inackorderingsstödet ska behålla sitt reella värde över

tid är det av stor vikt att bidragsbeloppen sedan regelbundet anpassas till kostnadsutvecklingen. Beloppen bör därför fastställas för ett år i sänder.

Det nuvarande statliga inackorderingstillägget har nio olika beloppsklasser. För att förenkla administrationen av stödet och göra regelverket mer lättillgängligt bör antalet beloppsklasser reduceras till fem. Förslaget leder även till att färre bidragstagare skulle beröras av tröskeleffekter.

Inackorderingsstödet högsta och lägsta belopp anges för närvarande i studiestödslagen. Detta har sannolikt bidragit till att beloppen varit oförändrade under lång tid. Genom lagregleringen har riksdagen tagit ställning till beloppen såväl vid beslutet om lagen som – indirekt – vid regleringen av anslaget till studiehjälpen. Enligt min bedömning bör det vara tillfyllest att riksdagen får ta ställning till anslagets storlek. Regeringen kan då förslagsvis i en särskild förordning årligen fastställa avstånds- och beloppsklasser för det kommande året.

I följande tabell redovisas mitt förslag avseende avstånds- och beloppsklasser. De angivna beloppen är beräknade i 2013 års prisnivå.

Tabell 4.2 Förslag på avstånds- och beloppsklasser för det nya inackorderingsstödet i 2013 års prisnivå

Avstånd i kilometer	Kronor per vecka
0–84	383
85–174	473
175–599	563
600–1299	653
1 300	698

I avsnitten 4.3.1 respektive 4.2.2 anges de vägda medelvärdena för utbetalat inackorderingsstöd inom de statliga och kommunala systemen. Under antagandet att de elever som fått kommunalt stöd fördelas på avståndsklasser på i huvudsak samma sätt som de elever som fått bidrag från CSN, är ett vägt medelvärde vid de föreslagna avståndsklasserna och beloppen ca 2 000 kronor per månad, dvs. en ökning med ca 25 procent.

Mitt förslag: Regeringen ska årligen meddela bestämmelser om avstånds- och beloppklasser. Detta ska ske i en särskild förordning om inackorderingsstöd för kommande år.

4.6.5 Avståndskrav eller restidkrav?

För att ha rätt till det statliga inackorderingstillägget uppställs i dag krav på att restiden²³ mellan föräldrahemmet och den valda skolan är minst två timmar per dag under minst fyra dagar per tvåveckorsperiod. Utredningen har övervägt om man i stället för ett krav om minsta restid ska ha ett krav om minsta avstånd. Flera kommuner tillämpar i dag avståndskrav, antingen ensamt eller tillsammans med ett restidskrav. En förändring till avståndskrav skulle förenkla CSN:s handläggning avsevärt, eftersom ett restidskrav förutsätter att CSN efterforskar dels hur lång tid det tar för den studerande att resa med allmänna färdmedel mellan hemmet och skolan, dels när den ordinarie skoldagen börjar och slutar. Ett system som bygger på avståndskrav skulle antagligen vara mer lättförståeligt, vilket skulle öka förutsebarheten för rätten till stödet. Dessutom finns det i regelverket angående ersättning för dagliga resor mellan bostaden och skolan ett avståndskrav. En förändring till ett avståndskrav för rätten till inackorderingsstöd medför att regelverken kring resor och inackordering bygger på likformade system. Detta talar för att restidskravet bör ändras till ett avståndskrav.

När det gäller vilket avstånd som bör krävas för att det ska anses finnas ett behov av inackordering är 40 kilometer enkel väg det tveklöst vanligaste avståndet som kommunerna tillämpar. Detta avstånd förefaller vara väl avvägt.

För att inte de elever som inte har tillgång till goda allmänna kommunikationer ska drabbas av alltför långa restider, bör ett alternativ införas som medger att elever som har en restid som överstiger ett visst antal timmar ska ha rätt till inackorderingsstöd. I denna fråga kan följande beaktas. Kravet för det statliga stödet är att restiden ska vara minst två timmar per dag. Det vanligaste restidkravet som förekommer i kommunerna är två timmar, men även tre timmar är ett vanligt krav. Restidskravet i den nya

²³ Med restid menas, enligt 1 kap. 2 § CSNFS 2001:6, dels tiden på morgonen från det att den studerande lämnar hemmet till det att den ordinarie skoldagen börjar, dels tiden på eftermiddagen från det att den ordinarie skoldagen slutar till det att den studerande kommer hem. Restiden räknas utifrån resor med allmänna färdmedel.

ordningen ska emellertid utformas som en alternativregel, vilket talar för att restiden bör vara längre än det krav som huvudsakligen tillämpas i dag, dvs. två timmar. En restid om minst tre timmar per dag är ett rimligt krav för en alternativregel.

Enligt uppgifter från CSN får nästan nio av tio elever i fristående skolor inackorderingstillägg från CSN enligt reseavstånd om 45 km eller längre mellan föräldrahemmet och skolan. Enligt CSN:s prognos för 2013 handlar det om ca 7 500 elever av 8 600. För resterande ca 1 100 elever kan kraven om minst 40 km resväg eller minst tre timmars restid innebära att de inte längre har rätt till inackorderingsstöd. En förändring av systemet som innebär en försämring för färre än tio procent av eleverna bör dock kunna godtas för att genomföra ett system som är mer förutsägbart och effektivt. Det är dessutom högst troligt att en del elever som i dag inte har rätt till inackorderingstillägg för att de har en restid på mindre än två timmar har rätt till inackorderingsstöd i enlighet med de nya reglerna därför att avståndet mellan föräldrahemmet och skolan är minst 40 km.

Mitt förslag: För att en studerande ska ha rätt till inackorderingsstöd ska färdvägsavståndet mellan föräldrahemmet och skolan vara minst 40 kilometer enkel väg.

Trots att avståndskravet ovan inte är uppfyllt, kan en studerande ha rätt till inackorderingsstöd om restiden mellan föräldrahemmet och skolan är minst tre timmar per dag.

4.6.6 Behov av inackordering

I dag tillämpas restidskravet mellan föräldrahemmet och den valda skolan. Med skola avses enligt 1 kap. 2 § CSNFS 2001:6 den skolenhet enligt 1 kap. 3 § skollagen där den studerande får sin undervisning. Om den studerande genomför arbetsplatsförlagt lärande (APL) eller praktik under en viss del av läsåret eller kursen, ska, enligt nämnda föreskrift, arbetsplatsen eller praktikplatsen under den perioden anses vara hans eller hennes skola. Kravet på restid ska enligt dagens reglering vara uppfyllt minst fyra dagar per tvåveckorsperiod. Enligt praxis från ÖKS²⁴ kan inte dubbla inackorderingstillägg lämnas när eleven genomför APL på annan

²⁴ ÖKS:s beslut från den 4 juni 2012, dnr:2012-0207.

ort än skolorten. Däremot kan under en period med APL som uppgår till minst 15 dagar, storleken på inackorderingstillägget höjas om avståndet från föräldrahemmet till arbetsplatsen är längre. Enligt undersökningen om det kommunala inackorderingsstödet ger knappt två tredjedelar av kommunerna inackorderingsstöd under tid som eleven deltar i APL på annan ort än där den skolförlagda delen av utbildningen äger rum.

För att ett behov av inackordering ska anses föreligga bör avståndet inte endast tillfälligt uppgå till ett visst antal kilometer. Villkoren bör därför skärpas så att behov av inackorderingsstöd anses föreligga om avståndet är minst 40 kilometer enkel väg, alternativt tre timmar per dag, mellan föräldrahemmet och skolan minst tre dagar per vecka.

En omdiskuterad fråga är om inackorderingsstöd även fortsättningsvis ska lämnas om den studerande genomför APL under en del av läsåret. APL ska förekomma på alla yrkesprogram med minst 15 veckor och inom den gymnasiala lärlingsutbildningen ska minst hälften av utbildningen vara arbetsplatsförlagd. Då APL således är en viktig del av utbildningen är det rimligt att en elev får inackorderingsstöd om arbetsplatsen ligger långt ifrån föräldrahemmet. Regeln bör därför utformas på så sätt att det är den plats där den studerande befinner sig minst tre dagar per vecka, skola eller APL-plats, som kraven på avstånd eller restid ska prövas mot. Skärpningen av villkoret är rimlig eftersom de elever som inte har lång pendling flertalet av skoldagarna inte kan anses ha behov av inackordering.

Enligt 2 kap. 27 § studiestödsförordningen ska den studerandes rätt till studiehjälp omprövas när ändrade förhållanden föranleder det. Denna omprövningsrätt, sammantaget med att en elev kan ha flera olika arbetsplatser per läsår, kan medföra att CSN har att pröva flera ansökningar om inackorderingstillägg från en och samma elev under ett läsår. Förslaget om att studiehjälpen ska beräknas per vecka i stället för per 15 dagars period, kan komma att innebära ännu fler omprövningar för CSN. Dock sker inte byte av arbetsplats mer än högst några gånger per läsår. Enligt uppgift från CSN är det också relativt okänt bland de studerande och deras föräldrar att de har rätt att ansöka om inackorderingstillägg för kortare APL-perioder. Myndigheten har därför endast omprövat ett fåtal sådana beslut. Mot bakgrund av att dagens omprövningsrätt inte föranleder någon stor administrativ börda för CSN, finns det inte skäl att begränsa omprövningsrätten.

Mitt förslag: För att behov av inackordering ska anses föreligga ska färdvägsavståndet vara minst 40 kilometer enkel väg, alternativt tre timmar per dag, mellan föräldrahemmet och skolan respektive APL-platsen under minst tre dagar per vecka.

4.6.7 Begreppen motsvarande utbildning och föräldrahem

Ett annat villkor för att ha rätt till dagens statliga inackorderingstillägg är att den studerande inte kan bo kvar i föräldrahemmet och gå en *motsvarande utbildning* utan att få en restid om minst två timmar per dag. I 1 kap. 2 § CSNFS 2001:6 regleras vad som avses med begreppet "motsvarande utbildning". Definitionen är utformad utifrån gymnasieskolans och gymnasiesärskolans programstruktur. Det får således inte finnas ett motsvarande program eller en inriktning på hemorten som den valda utbildningen, om en studerande ska ha rätt till inackorderingstillägg. Skillnader inom ramen för programfördjupning eller individuellt val beaktas inte vid denna prövning. Hänsyn tas inte heller till om utbildningen är godkänd av Skolverket som särskild variant eller nationellt godkänd idrottsutbildning.

Inackorderingstöd kan även lämnas vid studier på folkhögskola, kompletterande utbildning och kommunal vuxenutbildning. Definitionen av motsvarande utbildning bör därför även omfatta dessa utbildningsformer.

Med begreppet "föräldrahem" avses i de nämnda bestämmelserna en permanent bostad för den studerandes föräldrar. Om den studerande är gift eller sambo med någon som han eller hon har eller har haft barn tillsammans med, jämställs dock deras permanenta bostad med föräldrahem. Om den studerandes föräldrar inte bor tillsammans menas med föräldrahem den bostad där den studerande bor under större delen av den tid som ansökan gäller. Om den studerande är placerad i ett familjehem eller ett annat enskilt hem som inte tillhör någon av föräldrarna betraktas detta hem som föräldrahem. Om det finns särskilda skäl kan en annan bostad där den studerande varaktigt bor jämföras med hans eller hennes föräldrahem.

Enligt gällande praxis ska en studerande som bor lika mycket hos sina båda föräldrar (växelsvis boende) anses ha två föräldra-

hem²⁵. CSN föreslår att detta ska framgå av myndighetens föreskrifter²⁶.

För att ha rätt till det nya inackorderingsstödet ska det föreligga ett behov av stöd. Utgångspunkten ska därför fortsatt vara att det inte kan anses föreligga ett behov av inackordering om den studerande kan bo kvar i föräldrahemmet. Behovet bör fastställas genom en prövning av om *motsvarande utbildning* finns på hemorten.

Vid prövningen av om en vald utbildning motsvarar en utbildning på hemorten, bör man även fortsättningsvis utgå från gymnasieskolans och gymnasiesärskolans programstruktur. I vart fall som huvudregel. Vid annan typ av utbildning, som utbildning på folkhögskola, kompletterande utbildning eller kommunal vuxenutbildning, bör man vid prövningen utgå från kursinnehållet.

Vid denna prövning bör begreppet föräldrahem i huvudsak ha den betydelse som det i dag har i CSN:s föreskrifter. "Föräldrahem" bör dock bytas ut till "hem", som är det begrepp som används i skollagen. Begreppet "permanent bostad" bör ändras till "bostad". Vid tolkningen av begreppet bostad bör man utgå från folkbokföringslagen (1991:481). Ett tillägg till definitionen bör göras i form av att även den studerande ska ha sin bostad i hemmet, vilket innebär att den studerande ska anses vara bosatt där enligt 11 § folkbokföringslagen²⁷. Ett av syftena med tillägget är att hindra att gymnasiebidrag inte enbart lämnas för att en studerande felaktigt folkbokför sig på inackorderingsadressen så att föräldrarnas inkomst inte medräknas i det ekonomiska underlaget, se vidare avsnitt 7.6.3. Ett annat syfte med tillägget är att förhindra att inackorderingsstöd lämnas till en studerande som folkbokför sig på skolorten. I sistnämnda fall föreligger inte längre behov av inackorderingsstöd, eftersom han eller hon inte längre har ett långt avstånd eller en lång restid till skolan.

Om den studerande är gift eller sambo med någon som han eller hon har eller har haft barn tillsammans med, ska deras bostad anses vara hemmet vid prövningen av rätt till inackorderingsstöd. Om det finns särskilda skäl kan en annan bostad där den studerande varaktigt bor jämföras med hans eller hennes hem. I dessa

²⁵ ÖKS:s beslut från den 30 januari 2012, dnr:2011-06381.

²⁶ CSN, Konsekvensutredning med anledning av förslag till ändrade föreskrifter om studiehjälp, 2013-03-19, dnr:2013-119-2876.

²⁷ Se 11 § folkbokföringslagen om att en elev som genomgår gymnasieskola eller motsvarande utbildning ska vara folkbokförd hos sina föräldrar även om han till följd av skolgången regelmässigt tillbringar sin dygnsvila på en annan fastighet.

situationer har den studerande två hem som prövningen om behov av inackordering sker emot. Exempel på när särskilda skäl föreligger kan vara när den studerande är placerad i ett familjehem eller ett annat enskilt hem, eller när en studerande bor ungefär i lika stor omfattning hos sina föräldrar (växelvist boende).

Vad som avses med ovan redogjorda begrepp bör regleras i studiestödsförordningen i stället för i CSN:s föreskrifter, eftersom bestämmelserna har inverkan på vem som har rätt till inackorderingsstöd och därmed är kostnadsdrivande.

Mitt förslag: Vid prövningen av om en vald utbildning motsvarar en utbildning på hemorten ska man som huvudregel utgå från program och inriktningar i gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan. Vid annan typ av utbildning ska man utgå från kursinnehållet.

I prövningen av om behov av inackordering föreligger, ska med hemmet avses bostad för den studerande och hans eller hennes föräldrar. Om den studerande är gift eller sambo med någon som han eller hon har eller har haft barn tillsammans med, ska deras bostad anses vara hemmet. Om det finns särskilda skäl kan en annan bostad där den studerande varaktigt bor jämföras med hans eller hennes hem.

Begreppen motsvarande utbildning och hemmet ska regleras i studiestödsförordningen.

4.6.8 Undantagsregler

I CSN:s föreskrifter finns bestämmelser om att inackorderings-tillägg kan lämnas i vissa fall trots att kraven om restid eller att motsvarande utbildning inte får finnas i närheten av föräldrahemmet inte är uppfyllda, se vidare avsnitt 1.3.1²⁸. På liknande sätt finns det i skollagen regler om att en elev i vissa fall ska tas emot i första hand trots att han eller hon inte är hemmahörande i kommunen eller inom samverkansområdet²⁹.

Undantagsregeln i 1 kap. 4 § i CSNFS 2001:6, som möjliggör att villkoren om restid och motsvarande utbildning inte tillämpas, avser situationerna att den studerandes föräldrar vistas utomlands

²⁸ 1 kap. 4 och 5 §§ CSNFS 2001:6.

²⁹ 16 kap. 44 § skollagen.

och att den studerande går i skola i Sverige, att den studerande läser på en folkhögskola och bor på internat på skolan, att den studerande läser på en riksinternatskola och har tagits in på grund av behov av miljöombyte eller att det finns andra särskilda skäl för inackordering.

Vidare finns en undantagsregel i 1 kap. 5 § i CSNFS 2001:6 som möjliggör att villkoret om motsvarande utbildning inte tillämpas, och som avser situationerna att den studerande vid ordinarie ansökningstillfälle i första hand har sökt, men inte blivit antagen, till ett program eller nationell inriktning som finns i närheten av föräldrahemmet, att den studerandes föräldrar har flyttat till en annan ort i Sverige efter det att de aktuella studierna har påbörjats och ett skolbyte inte kan ske utan väsentlig olägenhet för den studerande, att den studerandes föräldrar efter en utlandsvistelse har återvänt till Sverige efter det att de aktuella studierna har påbörjats och ett skolbyte inte kan ske utan väsentlig olägenhet för den studerande, att den valda utbildningen i huvudsak är skolförlagd medan den motsvarade utbildningen som finns i närheten till föräldrahemmet är gymnasial lärlingsutbildning, eller att den valda utbildningen är riksrekryterande.

Undantagsregeln i CSN:s föreskrifter om särskilda skäl är generellt utformad och för att förstå dess tillämpningsområde måste man studera ÖKS praxis på området. Särskilda skäl är enligt ÖKS bland annat när det föreligger skäl som är relaterade till personliga förhållanden såsom trakasserier eller medicinska skäl. Särskilda skäl kan exempelvis också vara att CSN felaktigt har beviljat den studerande inackorderingstillägg och den studerande har påbörjat utbildningen. ÖKS har i en del avgöranden även åberopat bestämmelsen om särskilda skäl när man bortsett från en utbildning på hemorten för att denna har haft en särpräglad utformning, se vidare avsnitt 4.4.4.

I skollagen finns också en undantagsregel som handlar om särskilda skäl för att få gå vald utbildning. Den har emellertid utformats mer restriktivt än den i CSN:s föreskrifter, eftersom den anger att de särskilda skälen ska hänföra sig till personliga förhållanden.

Undantagsreglerna i CSN:s föreskrifter har tillkommit, justerats och tagits bort efterhand som praxis från ÖKS samt ändringar i skollagen och gymnasieförordningen har föranlett det. Regelverket har således ständigt utvecklats av CSN för att det ska kodifiera praxis på området samt även stämma överens med reglerna för det

kommunala stödet. Undantagsreglerna bör därför även fortsättningsvis finnas kvar, men flyttas till studiestödsförordningen. Det är viktigt att regelverket för inackorderingsstöd är klart och tydligt samt förutsebart för de studerande.

Min bedömning: Undantagsreglerna i CSN:s föreskrifter ska gälla även för det nya inackorderingsstödet, men regleras i studiestödsförordningen.

4.6.9 Generösare regler för yrkes elever i vissa fall

Yrkesutbildningar

Det finns skäl att vara restriktiv med inackorderingsstöd, eftersom det skulle fördyra skolväsendet avsevärt om ett stort antal elever skulle studera på annan ort och staten skulle betala dessa elevers inackordering. Huvudregeln - att det inte föreligger rätt till inackorderingsstöd för det fall en motsvarande utbildning finns i närheten av hemorten - bör därför kvarstå. För yrkesutbildningarna finns det däremot anledning att se över regelverket om inackorderingsstöd, och pröva om det i vissa fall behövs mer generösa regler.

En väl fungerande grundläggande yrkesutbildning är viktig för både samhället och individen. Inom flera branscher råder det i dag brist på yrkesutbildad arbetskraft. Det är dock, som tidigare nämnts, inte möjligt för varje kommun eller region att ha ett brett utbud av alla specifika yrkesutbildningar. Det finns yrken som är viktiga för kompetensförsörjningen till arbetsmarknaden, men som är så pass smala att det endast är motiverat att anordna utbildningen på ett fåtal orter. Det kan då vara befogat att staten bidrar till att bekosta inackordering, så att de ungdomar som vill utbilda sig till dessa yrken har ekonomisk möjlighet att göra det. Detta sker i dag till viss del genom Skolverkets beslut om rikskryterande utbildningar.³⁰

³⁰ Jfr med Jan Björklunds anförande i svar på interpellation 2011/12:171 om riksintag till gymnasieskolor utifrån exemplet Forsmarks skola.

Naturbruks- och hantverksprogrammen

För naturbrukseleverna ledde förändringarna i gymnasieskolans organisation till att rätten till det statliga inackorderingstillägget begränsades, eftersom den regel som tidigare funnits om att inackorderingstillägg kunde lämnas om den valda utbildningen ledde mot ett helt annat yrke jämfört med utbildningen på hemorten, togs bort, se avsnitt 4.4.4.

Riksrekryterande yrkesprogram inom naturbruk inriktning djur finns på två skolor; hästskötare med inriktning mot ridning och hästskötare med inriktning mot trav. För naturbruk inriktning skog finns det endast en riksrekryterande utbildning; sportfiske. Riksrekryterande yrkesprogram inom övriga hantverk finns för urmakare, tapetserare, guldsmed och glasblåsare. Elever som blir antagna till dessa riksrekryterande utbildningar har rätt till inackorderingsstöd.

ÖKS har ställt sig bakom principen att det finns en motsvarande utbildning på hemorten när samma program och inriktning finns att tillgå. ÖKS har dock i några avgöranden åberopat bestämmelsen om särskilda skäl när man bortsett från en utbildning på hemorten, när denna har getts en särpräglad utformning. Det har gällt djurvårdsutbildningar där skolan på hemorten har ersatt skolundervisning med praktik, där utbildningen på hemorten i realiteten varit en lärlingsutbildning eller den på annat sätt kraftigt har avvikit från vad som ansetts vara det normala³¹. Ett annat fall har gällt skogsutbildningar där utbildningen på hemorten har fått en särpräglad utformning, "naturguide/äventyr", medan den valda utbildningen varit en traditionell naturbruksutbildning med inriktning skog³².

Inriktningarna för naturbrukseleverna är, som beskrivs i avsnitt 4.4; djur, lantbruk, skog och trädgård. Inom naturbruksområdet finns det emellertid långt fler yrkesutgångar, d.v.s. det yrke som en viss utbildning avses leda till, vilket medför att inom varje enskild inriktning finns det flera yrkesutgångar. Inom inriktningarna "djur" och "skog" är dessutom yrkesutgångarna vitt skilda från varandra. Detta skapar problem för en del elever som därmed inte är berättigade till inackorderingsstöd om samma inriktning som den valda finns i närheten av föräldrahemmet. Detta trots att utbildningarna leder till helt olika yrken, Exempelvis kan inrikt-

³¹ ÖKS:s beslut från den 12 december 2011, Dnr: 2011-04917, beslut från den 12 mars 2012, dnr: 2011-06108, beslut från den 16 mars 2012, dnr: 2012-00261, beslut från den 9 november 2012, dnr: 2012-04871 och beslut från den 4 oktober 2012, dnr: 2012-04270.

³² ÖKS:s beslut från 9 november 2012, dnr: 2012-05004.

ningen ”skog” leda till yrkena skogsmaskinförare, naturguide eller jakt och viltvård. Av utredningens och SKL:s enkätundersökning framgår det dock att en del kommuner har lämnat inackorderingsstöd till naturbrukselever med hänvisning till bestämmelsen om särskilda skäl.

På motsvarande sätt är det för hantverkseleverna. Hantverksprogrammet har fem inriktningar; finsnickeri, florist, frisör, textil design och övriga hantverk. Inriktningen ”övriga hantverk” rymmer dock vitt skilda utbildningar som leder till exempelvis yrkena glasblåsare, smed och urmakare. Naturbruks- och hantverksprogrammen går på det sättet längre i yrkes-specialisering än övriga yrkesprogram.

Enligt regeringen bör naturbruksprogrammet i den nya gymnasieskolan leda till ett antal tydliga yrkesutgångar, t.ex. inom mjölkproduktion, växtodling samt jakt- och viltvård³³. Hantverksprogrammet ska, enligt regeringen, ge en grundläggande yrkesutbildning för arbete inom olika hantverksområden för produktion, reparation och service³⁴. Ett av syftena med yrkesprogrammen är således att förbereda direkt för arbetslivet.

Det framstår mot denna bakgrund inte som rimligt att i de fall där det inom den nationella inriktningen finns de mest skiftande utbildningarna med inriktning mot olika yrken, att påstå att en studerande inte behöver inackorderingsstöd, därför att han eller hon i stället kan gå en helt annan utbildning inom samma inriktning. På grund av detta, samt med hänvisning till vad som ovan anförts om yrkesutbildningens betydelse, finns det enligt min mening behov av något mer generösa regler för rätt till inackorderingsstöd för naturbruks- och hantverkseleverna.

Det förefaller inte finnas ett behov av mer generösa regler angående inackorderingsstöd för de andra yrkesutbildningarna, utan de nationella inriktningar som finns inom varje yrkesprogram tycks för närvarande vara tillräckliga för att tillgodose behovet av inackorderingsstöd. Inte heller i övrigt, t.ex. för de nationellt godkända idrottsutbildningarna, finns skäl att justera det nu gällande regelverket.

³³ Prop. 2008/09:199 s. 60.

³⁴ Prop. 2008/09:199 s. 59.

Min bedömning: Elever som studerar på naturbruks- och hantverksprogrammen och har behov av inackordering bör i vissa fall ha rätt till inackorderingsstöd i ökad utsträckning.

4.6.10 Reglernas utformning

Utbildningen leder mot ett helt annat yrke

Ett alternativ för att åstadkomma en mer generös tillämpning, är att återinföra regeln om att inackorderingstillägg kan lämnas om en vald utbildning leder mot ett helt annat yrke jämfört med en utbildning med samma inriktning i närheten av föräldrahemmet. En betydande skillnad är emellertid att denna regel tillkom när naturbruks- och hantverksprogrammen saknade nationella inriktningar. Efter att dessa program fått inriktningar i gymnasireformen ansåg CSN att denna undantagsregel i CSN:s föreskrifter kunde upphävas. Detta motiverades utifrån att CSN:s föreskrifter om vem som kan få inackorderingstillägg bör överensstämma med reglerna om antagning i första hand i gymnasieskola med offentlig huvudman och möjligheterna att få kommunalt stöd till inackordering. Ett eventuellt behov av att göra undantag i enskilda fall borde enligt CSN:s mening kunna rymmas inom möjligheten att ge inackorderingstillägg på grund av särskilda skäl i 1 kap. 4 § 4 CSNFS 2001:6.³⁵

I remissyttrandet påpekade dock Skolverket att i inriktningen övriga hantverk kommer många helt olika hantverksyrken att inrymmas och Skolverket ansåg därför att möjligheten för elever att få inackorderingstillägg för utbildning på denna inriktning borde finnas kvar. Även Friskolornas riksförbund ansåg att regeln borde finnas kvar.³⁶ Regeln upphävdes ändå av CSN 2011.

En regel om att inackorderingsstöd kan lämnas om en vald utbildning leder mot ett helt annat yrke kan emellertid leda till tillämpningsproblem. En svårighet är att undantagsregeln tidigare avgränsades naturligt genom att endast gälla för de program som saknade nationella inriktningar, dvs. hantverksprogrammet, naturbruksprogrammet, teknikprogrammet och omvårdnadsprogrammet. En annan svårighet är att definiera vad som avses med

³⁵ Konsekvensutredning med anledning av ändrade föreskrifter om studiehjälp, CSN, den 16 februari 2011, dnr:2011-119-2594.

³⁶ Sammanställning över remissvar om förslag till ändrade föreskrifter om studiehjälp, CSN den 10 maj 2011.

uttrycket ”ett helt annat yrke”. En sådan vagt utformad undantagsregel kan leda till omfattande gränsdragningsproblematik och risken är att undantagsregeln inte träffar den tänkta målgruppen, naturbruks- och hantverkseleverna, utan antingen en större eller en mindre grupp. Uttrycket lämnar även ett stort utrymme för CSN och ÖKS att tolka den närmare innebörden av begreppet. I och för sig skulle rättstillämpningen medföra att praxis på området så småningom utformades. En sådan ordning är emellertid inte särskilt förutsägbar för den enskilde samt skulle medföra en del arbete för CSN och ÖKS.

Beslut om yrkesutgångar

Enligt 4 kap. 2 § gymnasieförordningen (2010:2039) har regeringen bemyndigat Skolverket att besluta om vilka utbildningar som ska få förekomma inom den nationella inriktningen ”övriga hantverk” på hantverksprogrammet.

Skolverket har i anledning av regeringens bemyndigande beslutat att följande utbildningar får förekomma.

Bössmakare
Glasblåsare
Guldsmed
Hovslagare
Hudvård
Hår- och makeupstylist
Juvelfattare
Kakelugnsmakare
Keramiker
Låssmed
Sadelmakare
Silversmed
Skomakare
Smed
Sotare
Tapetserare
Timmerman
Urmakare

Det innebär att en huvudman inom inriktningen ”övriga hantverk” endast kan erbjuda de utbildningar som Skolverket har beslutat.

Skolverket har förklarat några av utbildningarna inom övriga hantverk på vissa skolor som riksrekryterande (glasblåsare, guldsmed, tapetserare och urmakare), vilket medför att inackorderingsstöd lämnas om eleven antas till den utbildningen och har behov av inackordering. De flesta utbildningarna som finns inom övriga hantverk är dock inte riksrekryterande. Man bör därför överväga att låta Skolverkets beslut angående vilka utbildningar som får förekomma inom inriktningen ”övriga hantverk”, ligga till grund för en utökning av rätten till inackorderingsstöd. Detta framstår som rimligt eftersom det inom den nationella inriktningen finns i högsta grad skiftande utbildningar med inriktning mot helt olika yrken och som inte är riksrekryterande. Om en elev vill gå på en av de förtecknade hantverksutbildningarna skulle i så fall inte bestämmelsen om att en utbildning inom samma inriktning inte får förekomma vid en skola på hemorten tillämpas. Eleven får då en ekonomisk möjlighet att utbilda sig till önskat hantverksyrke, trots att en sådan utbildning som leder till detta yrke inte finns på hemorten.

Det finns även behov av mer generösa regler för rätt till inackorderingsstöd för naturbrukselever som går inriktningarna ”djur” eller ”skog”. Ett liknande bemyndigande skulle kunna ges till Skolverket att besluta om vilka utbildningar/yrkesutgångar som får förekomma inom inriktningarna ”djur” respektive ”skog” på naturbruksprogrammet. Det skulle ligga i linje med regeringens uttalande i gymnasiereformen om att naturbruksprogrammet i den nya gymnasieskolan bör leda till ett antal tydliga yrkesutgångar³⁷.

Det bör emellertid inte vara alltför smala yrkesutgångar, utan förteckningen bör begränsas till några yrkesutgångar per inriktning. En sådan förteckning skulle exempelvis kunna omfatta utbildningarna/yrkesutgångarna: arbete med hundar, hästskötare, djurvårdare, skogsmaskinförare, skogsmaskinservice, skogsvårdare, natur- och äventyrsguide samt jakt och viltvård.

En rätt till inackorderingsstöd utifrån Skolverkets förteckning av utbildningar/yrkesutgångar inom inriktningarna ”djur”, ”skog” och ”övriga hantverk”, skulle dels innebära en ytterligare satsning på vissa smala yrkesutbildningar inom hantverk, dels säkerställs en kompetensförsörjning inom djurhållnings- och skogsbruksyrkena.

³⁷ Prop. 2008/09:199 s. 60.

En utökad rätt till inackorderingsstöd för utbildningar som leder till de nämnda yrkena borde även få betydelse för de ungas etablering på arbetsmarknaden och i samhället. Skoltrötta elevers benägenhet att utbilda sig på gymnasienivå skulle sannolikt öka, eftersom många av dem som inte kan studera på hemorten får en ekonomisk möjlighet att utbilda sig inom ett område de är intresserade av. Utan ett bidrag till inackordering bedöms många elever inte ha möjlighet att studera på önskad utbildning.

En ordning som bygger på Skolverkets förteckningar över utbildningar inom övriga hantverk, djur respektive skog skulle innebära att CSN slipper arbetet med att tolka generellt utformade undantagsregler, och prövningen av rätt till inackorderingsstöd skulle därmed bli mer klar, tydlig och förutsägbar, vilket gynnar såväl den handläggande myndigheten som den enskilde.

Skolverket ger, efter att ha hört det nationella programrådet för naturbruksprogrammet som representerar aktuella avnämare och branscher, förslag på sammansättning av kurser i programfördjupningen som leder till skilda yrkesutgångar. Det är emellertid inte tvingande för huvudmännen att följa dessa kurssammansättningar. Om Skolverket skulle bemyndigas att besluta om vilka yrkesutgångar/utbildningar som får förekomma inom inriktningarna ”djur” respektive ”skog”, måste huvudmännen följa de sammansättningar av kurser i programfördjupningen som Skolverket anser lämpliga. En sådan ordning kan komma att innebära att antalet förekommande utbildningar inom de nämnda inriktningarna minskar.

Av nämnda skäl bör regeringen i gymnasieförordningen bemyndiga Skolverket att fastställa utbildningar inom naturbruksprogrammets nationella inriktningar ”djur” respektive ”skog”. Rätten till inackorderingsstöd bör knytas till de fastställda utbildningarna.

Inom främst naturbruksprogrammet finns yrkesutgångar där elevernas efterfrågan på utbildning vida överstiger arbetsmarknadens behov, samtidigt som kostnaderna per utbildningsplats är särskilt höga. Man bör därför överväga om Skolverket ska kunna begränsa antalet utbildningsplatser eller antalet skolor som får anordna utbildning till en viss yrkesutgång.

Ett undantag från huvudregeln om att rätten till inackorderingsstöd ska utgå från gymnasieskolans och gymnasiesärskolans programstruktur, bör därmed införas i studiestödsförordningen när det gäller utbildningar som fastställts av Skolverket enligt 4 kap. 2 §

gymnasieförordningen. Undantaget bör utformas generellt eftersom det i framtiden kan uppkomma ett behov av mer generösa inackorderingsregler även för andra yrkesprogram än hantverk och naturbruk.

Mitt förslag: Inackorderingsstöd kan lämnas även om en motsvarande utbildning finns vid en skola på hemorten, om den valda utbildningen har fastställts av Statens skolverk enligt 4 kap. 2 § gymnasieförordningen.

Statens skolverk ska besluta om vilka utbildningar som får finnas inom naturbruksprogrammets nationella inriktningar djur och skog.

4.6.11 Konsekvenser av ett sammanslaget inackorderingsstöd och av det nya regelverket

Förslaget att det kommunala och det statliga inackorderingsstödet bör slås samman till ett enda statligt stöd som administreras av CSN, innebär förändringar för såväl samhället som den enskilde studerande. Hur stora förändringarna blir är dock svårt att förutse, eftersom den undersökning som genomförts om det kommunala inackorderingsstödet inte har gett data på detaljnivå. En sådan kunskap kräver att varje kommun och dess regelverk studeras enskilt, vilket inte har varit möjligt inom ramen för denna utredning.

Som beskrivs i avsnitt 4.5 är det stora skillnader mellan det kommunala och det statliga stödet för inackordering, vilket får till följd att förändringar kommer att ske för vissa elevgrupper om en sammanläggning av stöden genomförs.

Det förhållandet att en tredjedel av kommunerna lämnar inackorderingsstöd till elever som antagits i andra hand kommer efter en sammanslagning av stöden att innebära en förändring, eftersom det föreslagna nya systemet inte kommer att berättiga till inackorderingsstöd för denna elevgrupp. Vissa kommuner har särskilt angett att inackorderingsstöd lämnas till elever på de nationellt godkända idrottsutbildningarna om de är antagna i andra hand.

Kommunernas generösa tolkning av vad som kan utgöra särskilda skäl innebär i dag att en del elever får inackorderingsstöd

med hänvisning till denna undantagsregel. I undersökningen som utredningen och SKL genomfört har kommunerna som exempel på särskilda skäl angett bland annat träning på kvällen, idrottssatsning på elitnivå, funktionshinder, medicinska skäl, svår hemsituation, dåliga allmänna kommunikationer etc. Dessa skäl anses inte vara sådana särskilda skäl som i dag ger rätt till det statliga inackorderingstillägget, vilket kommer att innebära en försämring för en del elever i det nya systemet. Här kan särskilt anmärkas att eleverna på nationellt godkända idrottsutbildningar kommer att få inackorderingsstöd i mindre utsträckning vid en sammanslagning av stöden.

Det förhållandet att ca 40 procent av kommunerna inte tillämpar fler beloppsnivåer än minimibeloppet leder till att det nya systemet med fem olika beloppsnivåer innebär en klar förbättring för studerande i kommunala skolor i dessa kommuner. Det gäller särskilt då beloppens storlek dessutom föreslås uppräknas med ca 25 procent.

Eftersom det kommunala inackorderingsstödet lämnas oavsett elevens närvaro i skolan, kommer det nya systemet att innebära en stor förändring för elever som är ogiltigt frånvarande från kommunala skolor. Dagens system, att elever i kommunala skolor respektive fristående skolor inte behandlas likvärdigt vid skolk, är emellertid inte godtagbart. Den föreslagna förändringen kommer sannolikt att innebära att nyttjandegraden av inackorderingsstödet kommer att minska för eleverna vid de kommunala skolorna.

Kommunernas samverkansavtal med andra kommuner har också bidragit till en mer generös utdelning av det kommunala inackorderingsstödet då det ökat andelen elever som är förstahandsmottagna i en annan kommuns skolor. En del elever som har fått kommunalt inackorderingsstöd för att studera på en viss utbildning inom samverkansområdet, kommer i framtiden inte att få det nya inackorderingsstödet om det finns en motsvarande utbildning på hemorten. Att kopplingen mellan förstahandsmottagande och rätten till inackorderingsstöd försvinner kommer att medföra en förändring för åtskilliga elever.

Även om det nya inackorderingsstödet i stor utsträckning bygger på utformningen av dagens statliga inackorderingstillägg, medför de förändringar som föreslås i studiestödsförfattningarna att förutsättningarna för rätt till stöd för de studerande vid fristående skolor också kommer att förändras.

Förslaget att införa ett avståndskrav kommer att innebära en förbättring för vissa elever och en försämring för andra elever. Eftersom restidskravet ändå föreslås vara kvar i form av en alternativregel, om än ändrad till tre timmar per dag, kommer de flesta elever att beröras positivt av förändringen. Enligt CSN:s beräkningar kommer den beskrivna regelförändringen innebära en negativ förändring för färre än tio procent av de studerande på friskolorna. Vid en jämförelse med de avståndskrav och restidskrav som i dag tillämpas i kommunerna, kommer förslaget om avståndskrav om minst 40 kilometer, enkel resa, sannolikt att medföra en nettoeffekt som innebär att fler studerande vid de kommunala skolorna kommer att ha rätt till inackorderingsstöd i det nya systemet.

Förslaget om att skärpa villkoren så att kraven på avstånd respektive restid mellan hemmet och skolan ska föreligga minst tre dagar per vecka, kommer att innebära att en del elever vid de fristående skolorna inte längre kvalificerar sig för inackorderingsstöd.

De mer generösa reglerna för att få inackorderingsstöd vid studier på naturbruks- och hantverksprogrammen som föreslås, är en förändring som får till följd att fler elever kommer att få stödet.

Vad nettoeffekten blir av sammanslagningen av stöden och det nya regelverket är däremot ytterst svårt att beräkna.

En konsekvens av att inackorderingsstödet enbart blir statligt är att regelverket stramas upp, så att endast de elever som har ett behov av stödet får det. Förändringen är dock nödvändig, eftersom dagens system där en del kommuner är mer generösa än vad regelverket föreskriver, innebär att eleverna inte har samma förutsättningar för att erhålla stöd. En sammanslagning av det statliga och det kommunala inackorderingsstödet är således nödvändigt för att skapa ett enhetligt system som ger alla studerande, oavsett var de bor i landet och oavsett vilken skola de studerar vid, likvärdiga förutsättningar för inackorderingsstöd.

Ett system med ett regelverk och en huvudman innebär också att systemet blir mer förutsägbart, lättförståeligt och effektivt. Det nya systemet föreslås även innehålla färre beloppsklasser, vilket är enklare för CSN att administrera och mer begripligt för de studerande. Förslaget att återställa det statliga bidragets storlek till 1995 års reella nivå innebär att det genomsnittligt utbetalda inackorderingsstödet kommer att höjas från dagens ca 1 600 kronor till ca 2 000 kronor, vilket är en höjning med 25 procent. Det nya

inackorderingsstödet blir därför sammantaget ett mer generöst bidrag.

4.6.12 Övergångsbestämmelser

De elever som före ikraftträdandet av de nya reglerna har beviljats inackorderingsstöd för att studera på viss utbildning, men som inte skulle ha rätt till stödet med de nya reglerna, bör emellertid genom övergångsbestämmelser kunna få slutföra sina studier på den utbildningen med fortsatt rätt till stöd. Det bör vara CSN som lämnar inackorderingsstöd till samtliga elever efter att förslaget genomförts, även till de elever som har rätt till stöd endast enligt övergångsbestämmelserna. Stödets storlek bör då beräknas med utgångspunkt i de nya statliga reglerna.

Kommunerna bör inför förslagets genomförande anmodas att överlämna information till CSN om vilka elever i årskurs ett och två som närmast föregående läsår fått kommunalt inackorderingsstöd. En överföring av uppgifterna från kommunen är den lämpligaste metoden för att säkerställa att elever som tidigare haft kommunalt inackorderingsstöd ska kunna slutföra sina studier med fortsatt rätt till stöd.

Mitt förslag: De elever som före ikraftträdandet av de nya reglerna har beviljats inackorderingsstöd för att studera på viss utbildning, men som efter förslagets genomförande förlorar denna rätt, ska genom övergångsbestämmelser kunna slutföra sina studier på den utbildningen med fortsatt rätt till stöd.

5 Stöd för dagliga resor

5.1 Inledning

I direktiven anges att elever som studerar utomlands har rätt till bidrag för dagliga resor enligt två olika regelverk, dels enligt lagen (1991:1110) om kommunernas skyldighet att svara för vissa elevresor, dels enligt förordningen om bidrag till utlandsstuderande för dagliga resor. Utredaren har därför fått i uppdrag att analysera och ta ställning till om det är CSN eller kommunerna som ska ha ansvaret för stöd för dagliga resor till elever som studerar utomlands.

5.2 Kommunernas ansvar för stöd för dagliga resor

Kommunerna svarar för kostnader för elevernas dagliga resor mellan bostaden och skolan enligt 2 § lagen om kommunernas skyldighet att svara för vissa elevresor. För de elever som är berättigade till studiehjälp är elevernas hemkommuner skyldiga att bekosta dagliga resor mellan bostaden och skolan om färdvägen är minst sex kilometer. Stödet ska ges kontant eller på annat lämpligt sätt enligt kommunens bestämmande. Om stödet ges kontant är kommunen inte skyldig att ge högre ersättning än vad som motsvarar 1/30 av prisbasbeloppet¹ för varje hel kalendermånad som eleven har kostnader för resor mellan bostaden och skolan. Enligt förordningen (1991:1120) om kommunernas skyldighet att svara för vissa elevresor ska kommunen, om resorna inte rimligen kan ske med annat kollektivt färdmedel än flyg, ersätta eleven för resekostnader med skäligt belopp.

Bestämmelsen i 2 § lagen om kommunernas skyldighet att svara för vissa elevresor är utformad på det sättet att kommunens ansvar

¹ Prisbasbeloppet enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken. År 2013 motsvarar det 1 483 kronor.

för stödet gäller för en elev som har rätt till studiehjälp enligt studiestödslagen. Studiebidrag får lämnas från och med kvartalet närmast efter det kvartal då den studerande fyller 16 år. Innan dess utbetalas barnbidrag. Vid en strikt tolkning av bestämmelsen skulle de elever som går i gymnasieskolan, men som på grund av åldern ännu inte är berättigade till studiebidraget inom studiehjälpen och inte heller har studiehjälp i form av inackorderingsstöd, inte ha rätt till ersättning för dagliga resor. Detta kan enligt utredningens mening inte ha varit lagstiftarens avsikt. Detta bör därför regleras.

Rätten till ersättning för dagliga resor avser såväl elever som studerar på skolor med offentlig huvudman, som elever som studerar på skolor med enskild huvudman. Även elever som studerar utomlands har rätt till denna ersättning under förutsättning att de har rätt till svensk studiehjälp.

En hemkommun har däremot ingen skyldighet att ansvara för en gymnasieelevs dagliga resor mellan en inackorderingsbostad och en skola som båda är belägna i en annan kommun. Detta fastslogs av Högsta förvaltningsdomstolen (tidigare Regeringsrätten) i RÅ 2010 ref. —26 i en laglighetsprövning enligt kommunallagen (1991:900). Frågan är om rättsfallet kan tolkas på det sättet att inackorderingsstöd och reseersättning inte kan lämnas samtidigt. Detta framgår inte uttryckligen av domstolens mycket kortfattade domskäl, men enligt min tolkning blir detta slutsatsen. Domstolen kom nämligen fram till att någon skyldighet för kommunen ifråga att ansvara för elevens dagliga resor mellan inackorderingsbostaden och gymnasieskolan inte gick att utläsa av vare sig skollagen (2010:800) eller lagen om kommunernas skyldighet att svara för vissa elevresor. Därmed stred inte kommunens beslut att avslå elevens begäran om reseersättning mot lag.

Kammarrätten hade däremot kommit fram till att med begreppet "bostad" i 2 § lagen om kommunernas skyldighet att svara för vissa elevresor, kan inte annan boplats än den där eleven har sitt faktiska boende under studietiden avses och därmed stred kommunens beslut mot denna bestämmelse. Högsta förvaltningsdomstolen tar emellertid inte uttryckligen ställning till vilken innebörd "bostad" har i nyss nämnda bestämmelse, men eftersom domstolen inte ansåg att kommunens beslut stred mot lag, kan domstolen inte ha tolkat "bostad" på samma sätt som kammarrätten.

Eftersom Högsta förvaltningsdomstolen hänvisar till att en allmänt vedertagen grundsats när det gäller den kommunala

kompetensen är att en kommun inte utan stöd i lag eller författning får lämna understöd eller annan vederlagsfri ersättning till enskilda personer, bör innebörden av domen vara att en kommun inte *får* utge reseersättning i ett sådant fall.

Följden av rättsfallet blir således enligt min tolkning att inackorderingsstöd och reseersättning inte kan lämnas samtidigt.

5.3 Statens ansvar för stöd för dagliga resor till utlandsstuderande

De elever som är svenska medborgare och har rätt till studiehjälp för studier utomlands har också rätt till bidrag för dagliga resor mellan bostaden och skolan enligt förordningen om bidrag till utlandsstuderande för dagliga resor. Förordningen är kungjord i CSN:s författningssamling, CSNFS 1983:17. Förordningen hänvisar emellertid till den äldre studiestödslagen (1973:349), som är upphävd. Frågan är därför om förordningen är obsolet, eftersom en förutsättning för att få bidrag för dagliga resor är att den studerande har rätt till studiehjälp enligt 1973 års studiestödslag vilket ingen längre har. CSN har emellertid valt att fortsätta att ge ut bidrag enligt förordningen.

Hur begreppet "bostad" i förordningen ska tolkas har blivit föremål för prövning. I 5 kap. 10 och 11 §§ CSNFS 2001:6 finns föreskrifter om hur förordningen ska tillämpas. Enligt 5 kap. 10 § andra stycket menas med bostad den bostad där den studerande varaktigt bor under studietiden. Enligt CSN avses föräldrahemmet i denna definition. Kammarrätten har för en kort tid sedan slagit fast att begreppet "bostad" i förordningen avser föräldrahemmet. Kammarrätten hänför sig i sitt avgörande till bestämmelsen i 11 § folkbokföringslagen (1991:481) där det stadgas att en elev under 18 år som har sitt egentliga hemvist tillsammans med föräldrar eller andra anhöriga anses bosatt där, även om han eller hon till följd av skolgången regelmässigt tillbringar sin dygnsvila på en annan fastighet, samt att detta tillämpas även efter det att eleven fyllt 18 år så länge han eller hon genomgår grund- eller gymnasieskola eller motsvarande utbildning.²

För att en elev ska ha rätt till ersättning för dagliga resor enligt förordningen ska således resorna enligt praxis ske mellan föräldra-

² Kammarrätten i Sundsvalls dom från den 12 mars 2013, mål nr 1366-12.

hemmet och skolan. För att klargöra detta föreslår CSN en omformulering av föreskrifterna så att det tydligt framgår att med bostad menas den studerandes föräldrahem³.

Enligt 5 kap. 11 § CSNFS 2001:6 lämnas bidrag för dagliga resor med ett belopp som motsvarar den beräknade kostnaden för resor med allmänna färdmedel. Det högsta bidragsbeloppet är 1 190 kronor per månad. Om den studerande får inackorderings-tillägg kan han eller hon inte få ersättning för dagliga resor.

Vid en ansökan om bidrag för dagliga resor från en utlands-studerande har CSN uppgett att myndigheten först utreder om eleverna får bidrag från sina hemkommuner innan statligt bidrag betalas ut. Att CSN endast har det sekundära ansvaret för detta stöd är inte uttryckligen reglerat, men CSN anser att så är fallet eftersom det efter förordningen kommit en lag som ålägger kommunerna detta ansvar. CSN:s tillämpning kan även anses ha stöd i uttalanden i förarbetena till lagen om kommunernas skyldighet att svara för vissa elevresor. Föredragande statsrådet ansåg att eftersom det särskilda statsbidraget som betalades ut för gymnasieelevernas resor skulle komma att ingå i det statsbidrag som skulle utgå till hemkommunen, borde i linje med detta även ansvaret för elevernas resor mellan bostaden och skolan föras över på hemkommunen.⁴

Bidraget från CSN kommer därför endast i fråga för ett tiotal elever som inte är folkbokförda i en svensk kommun utan anses vara utvandrade. År 2010 var det tio elever och år 2011 var det elva elever som fick bidrag för dagliga resor från CSN.

I utredningens direktiv anges, som tidigare nämnts, att elever som studerar utomlands således har rätt till bidrag för dagliga resor enligt två olika regelverk. Detta gäller emellertid inte i praktiken. De elever som är folkbokförda i Sverige får bidrag för dagliga resor från sin hemkommun, medan de elever som studerar i utlandet med svensk studiehjälp och som inte är folkbokförda i Sverige, får bidrag för dagliga resor från CSN. Det är således kommunerna, som med några få undantag, ansvarar för ersättning för elevernas resor mellan bostad och skola.

CSN har vid ett flertal tillfällen påtalat att det stöd för dagliga resor som hanteras av CSN bör upphöra eftersom det berör ytterst få personer och medför betydande administrativa kostnader. Enligt

³CSN, Konsekvensutredning med anledning av förslag till ändrade föreskrifter om studiehjälp, 2013-03-19, dnr 2013-119-2876.

⁴ Prop. 1990/91:85 s. 176.

CSN:s mening är det inte rimligt att ha ett bidrag där administrationskostnaden är nästan lika stor som transfereringen. Om det inte är möjligt att låta stödet helt upphöra, anser CSN att stödet i stället bör kunna hanteras på kommunal nivå.⁵

5.4 Överprövning

Ett beslut enligt förordningen om bidrag till utlandsstuderande för dagliga resor får inte överklagas enligt femte punkten i förordningen. Förvaltningsrätten i Härnösand har emellertid i en dom⁶ nyligen åsidosatt överklagandeförbudet på grund av artikel 6 i Europakonventionen och därmed ansett att beslut enligt nämnda förordning kan överklagas. Förvaltningsrätten konstaterade i sina domskäl att enligt artikel 6 i Europakonventionen ska alla ha rätt till domstolsprövning i tvister som rör hans eller hennes civila rättigheter och skyldigheter, samt att rätten till studiemedel anses enligt praxis vara en sådan rättighet som avses i nämnda artikel. Mot bakgrund av att det saknas andra möjligheter att få sin rätt till *studiemedel*⁷ enligt förordningen prövad, ansåg förvaltningsrätten att överklagandeförbudet skulle åsidosättas. Kammarrätten har instämt i denna bedömning⁸.

Ett beslut enligt lagen om kommunernas skyldighet att svara för vissa elevresor, kan endast bli föremål för laglighetsprövning enligt 10 kap. kommunallagen.

⁵ Se bl.a. CSN:s yttrande över Studiehjälpsutredningens betänkande Ekonomiskt stöd vid ungdomsstudier (SOU 2003:28) s. 24.

⁶ Förvaltningsrätten i Härnösands dom från den 31 maj 2012, mål nr 708-12.

⁷ Frågan är om inte förvaltningsrätten avser *studiehjälp* även om bidrag för dagliga resor till utlandsstuderande inte räknas upp i 2 kap. 1 § studiestödslagen där studiehjälp definieras.

⁸ Kammarrätten i Sundsvalls dom från den 12 mars 2013, mål nr 1366-12.

5.5 Överväganden och förslag

5.5.1 Kan bidrag för dagliga resor lämnas samtidigt som stöd för inackordering?

Bidrag till utlandsstuderande för dagliga resor och det statliga inackorderingstillägget kan enligt 5 kap. 11 § 4 stycket CSNFS 2001:6 inte lämnas samtidigt. Frågan om det kommunala bidraget för dagliga resor kan lämnas samtidigt som inackorderingsstöd är inte uttryckligen reglerat i någon författning. Däremot har frågan aktualiserats i RÅ 2010 ref. 26. Den rimliga tolkningen av rättsfallet är att inackorderingsstöd och ersättning för dagliga resor inte kan lämnas samtidigt, se avsnitt 5. Detta trots att inackorderingstillägg inte är avsett att täcka kostnaderna för elevens resor till och från skolan. Högsta förvaltningsdomstolens dom medför att de elever som är inackorderade på skolorten utestängs från stöd för elevresor och de drabbas därmed av extra kostnader, jämfört med de elever som studerar på hemorten.

Den undersökning som utredningen och Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) genomfört angående det kommunala inackorderingsstödet visar att 17 procent av kommunerna ger bidrag för dagliga resor till elever som även erhåller inackorderingsstöd.

I de flesta fall föreligger sannolikt inte behov av både ersättning för dagliga resor och inackorderingsstöd. Undantag kan dock förekomma, särskilt i storstadsregionerna och inte minst i storstockholmsområdet. Ersättning för dagliga resor och inackorderingsstöd bör dock inte utgå samtidigt, främst av kostnadsskäl. Ett annat skäl för ställningstagandet är att eleverna bör uppmuntras att söka inackorderingsbostad i närheten av skolan. Det förhållandet att inackorderingsstöd och reseersättning inte kan utgå samtidigt bör dock regleras i lagen om kommunernas skyldighet att svara för vissa elevresor, så att det blir tydligt och förutsebart för den enskilde.

I avsnitt 5.2 redogörs det för att bestämmelsen i 2 § lagen om kommunernas skyldighet att svara för vissa elevresor är utformad på ett sätt som vid en strikt tolkning av bestämmelsen skulle innebära att de elever som går i gymnasieskolan, men som på grund av åldern ännu inte är berättigade till studiebidraget inom studiehjälpen och inte heller har studiehjälp i form av inackorderingsstöd, inte har rätt till ersättning för dagliga resor. Det är uppenbart att

detta inte har varit lagstiftarens mening och bestämmelsen bör därför förtydligas.

Mitt förslag: Ersättning för dagliga resor och inackorderingsstöd ska inte utgå samtidigt.

Lagen om kommunernas skyldighet att svara för vissa elevresor ska ändras så att det framgår att denna lag även gäller för elever som går i gymnasieskolan, men som på grund av åldern ännu inte är berättigade till studiebidrag.

5.5.2 Bidrag till utlandsstuderande för dagliga resor

I avsnitt 5.3 beskrivs att svenska medborgare som studerar i utlandet med svensk studiehjälp under vissa förutsättningar har rätt till bidrag för dagliga resor mellan bostaden och skolan. CSN har uppgett att myndigheten utbetalar sådant bidrag endast om eleven inte är folkbokförd i någon svensk kommun, utan anses utvandrad. För att förordningen inte ska strida mot EU-rätten, lämnas bidraget även enligt CSN till utländska medborgare som uppfyller något av de EU-rättsliga villkoren av arbetstagare, anhörig till arbetstagare eller permanent uppehållsrätt.

CSN har uppgett att stödet berör ytterst få personer samt medför betydande administrativa kostnader. Det är en orimlig administrativ börda för CSN att upprätthålla ett system för ett stöd vars administrationskostnad har uppgetts vara nästan lika stor som transfereringen. Skälen för att stödet överhuvudtaget ska utgå kan även ifrågasättas, eftersom det rör bidrag för dagliga resor i utlandet för ett tiotal elever per år som antingen är svenska medborgare som har utvandrat från Sverige eller som är utländska medborgare.

Jag föreslår därför att förordningen om bidrag till utlandsstudier för dagliga resor ska upphävas. Om detta förslag inte genomförs bör överklagandeförbudet i förordningen tas bort och ersättas med en besvärshänvisning till allmän förvaltningsdomstol.

Mitt förslag: Förordningen om bidrag till utlandsstuderande för dagliga resor ska upphävas.

6 Stöd för inackordering och dagliga resor för personer med funktionsnedsättning

6.1 Inledning

Utredningen har i uppdrag att analysera de stöd som elever med funktionsnedsättning får till resor och inackordering och klargöra om det finns behov av ett kompletterande bidrag inom studiehjälpen som innebär att elever med funktionsnedsättning kan få ytterligare stöd till resor och inackordering efter behov. Inriktningen ska vara att det är den grupp som i dag omfattas av rätten till förlängt barnbidrag och/eller aktivitetsersättning som ska omfattas.

I betänkandet Den framtida gymnasiesärskolan (SOU 2011:8) behandlas frågan om hur villkoren för elever i gymnasiesärskolan som studerar på annan ort än hemkommunen bör se ut. I betänkandet föreslås att elever i gymnasiesärskolan ska ha rätt till inackorderingsstöd och inackorderingstillägg på samma villkor som en elev i gymnasieskolan. Från och med höstterminen 2013 träder förslaget i kraft. Då får elever i gymnasiesärskolan också rätt till inackorderingsstöd från sin hemkommun eller inackorderingsstillägg från CSN. I utredningen påpekas emellertid att många elever i gymnasiesärskolan som studerar på annan ort har kostnader för boende och resor till följd av sina funktionsnedsättningar som vida överstiger det generella stöd som kan lämnas i form av inackorderingsstöd/-tillägg.

Enligt betänkandet täcks dessa merkostnader för vissa elever genom att han eller hon har rätt till stöd enligt lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS) eller stöd enligt socialtjänstlagen. Men, menar utredaren:

Att vissa elever i gymnasiesärskolan har rätt till stöd enligt LSS eller får stöd enligt socialtjänstlagen räcker inte för att täppa till de hål som finns i systemet.

I betänkandet föreslås därför att en ny utredning tillsätts med uppgift att utreda förutsättningarna för att införa ett kompletterande bidrag som kan möjliggöra att elever i gymnasiesärskolan ska kunna göra val av utbildning på likvärdiga grunder som andra gymnasieelever. Systemet föreslås bli utformat så att det omfattar elever med funktionsnedsättning generellt.

6.2 Dagens stöd till elever med funktionsnedsättning

6.2.1 Vem har rätt till stöd enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade?

Gymnasiesärskolan vänder sig till ungdomar vars skolplikt har upphört och som har gått i grundsärskolan eller som inte kan gå i gymnasieskolan därför att de har en utvecklingsstörning¹.

Den som omfattas av LSS tillhör lagens personkrets och kan söka de rättigheter som lagen ger, om han eller hon har behov av stöd och inte får stödet på något annat sätt.

LSS personkrets delas in i tre grupper i 1 §:

- personer med utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd
- personer med betydande begåvningsmässigt funktionshinder efter hjärnskada i vuxen ålder, föranlett av yttre våld eller kroppslig sjukdom, och
- personer med andra stora och varaktiga fysiska eller psykiska funktionshinder som ger betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och som har ett omfattande behov av stöd.

¹ Enligt 1985-års skollag ska det som sägs om utvecklingsstörda även gälla för personer med autism eller autismliknande tillstånd. I den nya skollagen (2010:800) ska elever med autism eller autismliknande tillstånd bara att tillhöra målgruppen om de också har en utvecklingsstörning eller en betydande och bestående begåvningsmässig funktionsnedsättning på grund av hjärnskada, föranledd av yttre våld eller kroppslig sjukdom. Det innebär att skolformerna grundsärskolan, gymnasiesärskolan och särskild utbildning för vuxna i den nya skollagen endast är förbehållna elever med utvecklingsstörning eller betydande och bestående begåvningsmässig funktionsnedsättning.

Följaktligen tillhör elever i gymnasiesärskolan definitionsmässigt personkretsen enligt 1 § LSS och har efter bedömning därmed rätt till insatser enligt lagen. Nästa fråga är om andra elever med funktionsnedsättningar som i dag omfattas av rätten till förlängt barnbidrag och aktivitetsersättning även omfattas av LSS.

Tillhör alla elever med funktionsnedsättningar LSS personkrets?

Bedömning av personkrets enligt punkt 1 och 2 görs utifrån ett diagnostiskt perspektiv, vilket gör att utrymmet för olika tolkningar är högst begränsat. Den intressanta frågan är därför vem, utöver dem som omfattas av punkt 1 och 2, som tillhör personkretsen.

Personkretsen som avses omfattar personer med varaktiga fysiska eller psykiska funktionsnedsättningar som uppenbart inte beror på normalt åldrande, om de är stora och förorsakar betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ett omfattande behov av stöd eller service.

För att någon ska anses tillhöra personkretsen i 1 § 3 LSS krävs att alla rekvisiten i lagrummet är uppfyllda. Följaktligen räcker det inte med att funktionsnedsättningen bedöms varaktig utan den måste även medföra betydande svårigheter i den dagliga livsföringen och därmed ge upphov till omfattande behov av stöd och service. Vad som avses härmed är, enligt förarbetena till LSS², att den enskilde inte på egen hand kan klara vardagsrutiner som toalettbestyr och hygien, påklädning, mathållning, kommunikation, förflyttning inomhus eller utomhus, sysselsättning och nödvändig träning och/eller behandling.

I begreppet omfattande behov av stöd och service kan ligga både kvantitativa och kvalitativa aspekter. Det innebär att den enskilde i allmänhet har ett dagligt behov av långvarigt eller upprepat stöd.

Av det nämnda är det möjligt att komma till slutsatsen att elever med funktionsnedsättningar inte i någon generell mening tillhör personkretsen i 1 § 3 LSS. Personer med mindre omfattande funktionsnedsättningar eller personer som klarar av sin dagliga livsföring omfattas inte. Alla som idag omfattas av rätten till förlängt barnbidrag och aktivitetsersättning ingår per definition inte i personkretsen i 1 § 3 LSS.

² Prop. 1992/93:159 s. 169.

Har alla i personkretsen rätt till bostad med särskild service via LSS?

Det stöd som ungdomar kan få via LSS för att möjliggöra studier på annan ort är bostad med särskild service för ungdomar som behöver bo utanför föräldrahemmet. Frågan är då om personer som tillhör personkretsen i 1 § 3 LSS har rätt till bostad med särskild service i de fall behovet är föranlett av att den gymnasieskola han eller hon önskar studera vid inte är belägen inom eller på pendlingsavstånd från hemkommunen.

Högsta förvaltningsrätten (tidigare Regeringsrätten) har prövat ett sådant ärende (RÅ 2003 ref. 79) och resonerade då på följande sätt. Enligt då gällande skollag hade en kommun rätt att i sin särskola ta emot en elev från annan kommun utan att kommunerna träffat någon överenskommelse härom. För det fall det på grund av skolsituationen eller av annan anledning för en elev uppkom behov av boende utanför föräldrahemmet fanns i skollagen inte några regler om inackordering av särskoleelever³. I stället hänvisas i lagen till LSS.

Enligt LSS har enskilda som omfattas av lagen rätt till insatser bl.a. i form av bostad med särskild service för barn och ungdomar som behöver bo utanför föräldrahemmet, om det föreligger ett behov som inte tillgodoses på annat sätt (7 § och 9 § 8 LSS). I förarbetena till lagstiftningen uttalades bl.a. att sådant boende kunde vara orsakat av den unges skolsituation och av omfattande omvårdnadsbehov.⁴ När en elev efter eget val och önskemål från sina vårdnadshavare tagits emot i en särskola utanför sin hemkommun är det således hans eller hennes behov av stöd och service för att kunna fullfölja denna skolgång som bestämmer om han eller hon är berättigad till den begärda insatsen.

Utifrån domstolens resonemang är det möjligt att dra slutsatsen att elever i gymnasiesärskolan med dagens system har möjlighet att få det stöd som behövs för att kunna göra val av utbildning på likvärdiga grunder som andra gymnasieelever. Detta förhållande förändras inte av det faktum att elever i gymnasiesärskolan numera omfattas av reglerna om rätten till inackorderingsstöd. LSS ska alltså säkerställa rätten till insatser när stödet enligt andra lagar är otillräckligt.

³ Sedan 1 april 2012 finns regler om inackorderingsstöd även till elever i gymnasiesärskolan, se 18 kap. 32 § skollagen. De tillämpas på utbildning som bedrivs efter den 30 juni 2013.

⁴ Prop. 1992/93:159 s. 81.

Detta betyder emellertid inte att dagens system omfattar alla elever med funktionsnedsättningar. Personer med funktionsnedsättningar som inte bedöms tillhöra personkretsen i LSS faller utanför. Det betyder inte heller att alla elever i gymnasiesärskolan har rätt till boende med särskilt stöd enligt LSS. Att tillhöra personkretsen betyder inte att man per automatik har rätt till bostad med särskild service. För att kunna fastställa detta krävs ytterligare en individuell bedömning av den enskildes behov.

Invändningar mot att låta LSS täcka behovet

Nästa fråga är om bostad med särskild service enligt 9 § 8 LSS är en lämplig insats för alla elever som ingår i personkretsen för LSS och studerar på annan ort? Socialstyrelsen har t.ex. riktat kritik mot den hänvisning till LSS som tidigare fanns i skollagen. Man skriver:

Bostad med särskild service är en insats som beskrevs i prop. 1992/93:159 ska vara ett varaktigt boende med hemlika förhållanden med ett mycket begränsat antal boende. Socialstyrelsens tillsyn har uppmärksammat att kommuner byggt upp boendeenheter intill skolor och betraktat dessa som bostad med särskild service enligt 9 § 8 LSS, trots att dessa inte är jämförbara med de 9 § 8 boenden som beskrivs i förarbetena till LSS. En trolig orsak är att kommunerna tolkat skollagen som att detta är en möjlig ekonomisk lösning på elevernas bostadsbehov då eleverna inte får inackorderingsbidrag. Detta förhållande är olyckligt på många sätt och rättsosäkert, då elever får en insats som inte stämmer med lagstiftarens avsikt.⁵

I Socialstyrelsens handbok för rättstillämpning⁶ förtydligar myndigheten det upplevda problemet med att låta LSS täcka det behov av ekonomiskt stöd för elever i gymnasiesärskolan som studerar på annan ort och behöver ett internatboende:

Att bevilja bostad med särskild service till elever som ingår i personkretsen för LSS, men som inte behöver insatsen i den form som lagen föreskriver, är således delvis ett sätt att lösa vem som ska betala för ett boende i samband med skolgång på annan ort. Det kan innebära att vissa elever som beviljats insatsen 9 § 8 LSS inte har det stora behov av stöd och service i boendet som den målgrupp som insatsen egentligen är tänkt för.

⁵ Socialstyrelsen 2011, Remissyttrande på SOU 2011:8.

⁶ Socialstyrelsen, 2012, s. 122.

Socialstyrelsens bedömning tycks dock vara att detta problem kommer att upphöra genom att även elever i gymnasiesärskolan blir berättigade till inackorderingsstöd/-tillägg.⁷

Precis som Socialstyrelsen gör gällande finns det en del som talar för att det inte är lagstiftarens avsikt att alla elever i gymnasiesärskolan som studerar på annan ort ska ha rätt till bostad med särskild service, även om lagens bokstav tycks uttrycka detta.

Så sent som år 2012 genomförde t.ex. regeringen en ändring i skollagen som innebar att den hänvisning som tidigare fanns till 9 § 8 LSS nu togs bort. Motivet till förändringen angavs vara att ”hänvisningen kan ha gett elever och andra den felaktiga uppfattningen att alla elever i gymnasiesärskolan har rätt till sådant stöd och boende, vilket inte är fallet”.⁸

Behov av ett kompletterande bidrag

Problemet som identifierats av Socialstyrelsen får inte sin lösning fullt ut när elever i gymnasiesärskolan får rätt till inackorderingsstöd/-tillägg. Det kommer alltså att finnas en grupp elever i gymnasiesärskolan som har ett behov av stöd som är större än det som kan tillgodoses av inackorderingsstödet/-tillägget, men mindre än vad insatserna via LSS är utformade för att täcka. Det handlar om en grupp elever vars boende utanför föräldrahemmet på grund av funktionsnedsättning medför vissa merkostnader som inackorderingsstödet/-tillägget inte täcker. Detta torde även gälla andra elever med funktionsnedsättning än de som idag omfattas av rätten till förlängt barnbidrag och aktivitetsersättning. Slutligen kan konstateras att det via LSS inte finns något särskilt stöd till resor.

6.2.2 Vem har rätt till stöd enligt socialtjänstlagen?

Av 1 kap 1 § andra och tredje styckena socialtjänstlagen (2001:453) framgår att socialtjänsten under hänsynstagande till människans ansvar för sin och andras sociala situation ska inriktas på att frigöra och utveckla enskildas och grupperns egna resurser. Verksamheten

⁷ Socialstyrelsen, 2012, s. 122–123.

⁸ Prop. 2011/12:50, s. 116–117.

ska bygga på respekt för människors självbestämmande och integritet.

Enligt 4 kap 1 § socialtjänstlagen har den som inte själv kan tillgodose sina behov eller kan få dem tillgodosedda på annat sätt rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning och för sin livsföring i övrigt⁹. Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en *skälig levnadsnivå*. Biståndet ska utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv.

Högsta förvaltningsdomstolen (tidigare Regeringsrätten) har i ett avgörande funnit att en socialnämnd är skyldig att utge bistånd för att ett barn på grundskolenivå, som har haft speciella behov i form av undervisning och skolmiljö, skulle kunna gå i fristående skola när kommunens skolförvaltning inte tillgodosett och inte heller visats kunna tillgodose de särskilda behoven (RÅ 1986 ref 90). I ett annat avgörande har Kammarrätten i Göteborg (mål 4722-04) beviljat en kvinna med särskilda behov bistånd för gymnasiestudier på internat.

Följaktligen är det möjligt att bevilja bistånd för kostnader som uppstår på grund av inackordering under vissa omständigheter. Bedömningen är dock av sådant slag att långt ifrån alla som i dag omfattas av rätten till förlängt barnbidrag och aktivitetsersättning kan få bistånd via socialtjänstlagen för att möjliggöra val av utbildning på likvärdiga grunder som andra gymnasieelever. För det första måste studierna bedömas vara viktiga för att den enskilde ska kunna tillförsäkras en skälig levnadsnivå. I nästa led måste det utslutas att kommunen till ett lägre pris kan tillhandahålla utbildning som tillgodoser den enskildes behov i detta hänseende, eller om ekonomiskt bistånd till inackordering vid en specifik skola är nödvändig för att den enskilde ska anses tillförsäkrad en skälig levnadsnivå.

Sammanfattningsvis kan konstateras att socialtjänstlagen kan täcka merkostnader som uppstår i en inackorderingssituation och för resor för vissa personer med funktionsnedsättning, men långtifrån för alla. Omständigheterna måste vara mycket specifika för att rätt till bistånd ska föreligga.

⁹ För den som tillhör personkretsen i 1 § 3 LSS prövas först om hans eller hennes behov kan tillfredsställas, t.ex. via insatsen bostad med särskild service, innan bistånd via socialtjänstlagen kan komma ifråga.

6.2.3 Vem har rätt till stöd enligt förordningen om bidrag till vissa funktionshindrade elever i gymnasieskolan?

Det finns ytterligare ett bidrag som kan täcka merkostnader som uppstår i en inackorderingssituation, det så kallade Rg-bidraget, som regleras i förordningen (1995:667) om bidrag till vissa funktionshindrade elever i gymnasieskolan. Rg-bidraget avser att täcka kostnader för mat och boende på studieorten samt för dagliga resor och resor till och från studieorten för vissa elever på de riksrekryterande gymnasieskolorna (Rg).

Ungdomar med funktionsnedsättning ska i första hand ges möjlighet att få sin utbildning i eller i anslutning till sin hemkommun, med möjlighet att bo hemma med sin familj. För en liten grupp ungdomar med omfattande funktionsnedsättningar låter sig detta inte alltid göras med en tillfredsställande kvalitet. De riksrekryterande gymnasieskolorna för elever med vissa funktionsnedsättningar är då det enda alternativet för denna grupp. Dit räknas den Rh-anpassade gymnasieutbildningen i Göteborg, Kristianstad, Stockholm och Umeå för elever med omfattande rörelsehinder (RgRh) och gymnasieutbildningen för elever med dövhet, hörselskada, dövblindhet och språkstörning i Örebro (RGD/RGH). Knappt 700 elever deltog i någon av nämnda utbildningar läsåret 2009/10.¹⁰

Elever på dessa utbildningar kan ansöka om Rg-bidraget hos CSN om han eller hon inte kan bo hemma under studietiden. Bidraget ska betraktas som en kompensation för att den studerande inte kan erbjudas adekvat utbildning i sin hemkommun. För den som bor i någon av Örebro kommuns boendeformer kommer CSN och kommunen överens om den summa som anses vara skälig för kostnader för boende, mat och annan service. Den som är elev på RGD/RGH och bor inackorderad får inackorderingsstöd från sin hemkommun. Rg-bidraget täcker kostnader som går utöver inackorderingsstödet. För den som har en annan form av boende, utgår Rg-bidrag för boendekostnader om dessa bedöms skäliga med hänsyn till prisläget på orten. Om mat inte ingår i hyran eller avgiften, beräknar CSN kostnaden till 1 300 kronor per månad.

Som studerande på Rh-gymnasium är det inte möjligt att få inackorderingsstöd eller inackorderingstillägg. Stat, hemkommun och hemlandsting ersätter i stället de Rh-anpassade skolornas huvudman för kostnader för boende, omvårdnad och habilitering.

¹⁰ Statskontoret, 2010.

För den som är elev vid ett Rh-gymnasium utgår också ersättning för mat och boende i form av Rg-bidrag. Elevavgiften, som täcks av Rg-bidraget, är 3 000 kronor i månaden, varav 1 500 kronor avser kost och 1 500 kronor logi.

Rg-bidraget täcker högst 18 tur och returesor mellan den ordinarie bostadsorten och studieorten under ett läsår. Resorna kan utnyttjas av eleven eller någon anhörig. Bidraget täcker också eventuella kostnader för dagliga resor mellan bostaden på studieorten och skolan om dessa inte finansieras på annat sätt. Om den enskilde behöver ledsagare för att resa kan han eller hon få ersättning för ledsagarens resekostnad.

Om den enskilde uppbär aktivitetsersättning ska pengarna i första hand användas till boende och service. Om aktivitetsersättningen inte täcker kostnaden för boende, service, hemresor och mat utgår Rg-bidrag för mellanskillnaden. Om den enskilde får inackorderingsstöd och/eller bostadstillägg minskas Rg-bidraget med motsvarande belopp.

Sammanfattningsvis kan Rg-bidraget täcka merkostnader som uppstår i en inackorderingssituation och för resor för vissa personer med funktionsnedsättning, men långtifrån för alla elever. Bara personer som deltar i utbildning på någon av de riksrekryterande gymnasieskolorna för elever med vissa funktionsnedsättningar kan få del av Rg-bidraget.

6.3 Överväganden och förslag

Det finns en rad olika system som elever med funktionsnedsättning kan få stöd från när de studerar på annan ort. Det handlar då om stöd för behov som går utöver de som kan täckas av inackorderingsstödet/-tillägget. Långt ifrån alla elever med funktionsnedsättning täcks emellertid av dessa system och dagens system är inte alltid anpassade till den nivå av stöd som det finns behov av.

6.3.1 Möjligheten att utvidga Rg-bidraget

Utredningen har mot denna bakgrund övervägt en utvidgning av Rg-bidraget, men bedömer att en sådan utvidgning inte är lämplig. Rg-bidraget är ett utfyllnadsbidrag som avräknas mot andra

ersättningar och bidrag. Rg-bidraget är också helt individanpassat vad gäller t.ex. resor. Sammantaget medför detta att administrationen av Rg-bidraget blir mycket arbetsintensiv och därmed mycket kostsam. Enligt CSN:s årsredovisning för 2012 kostar varje Rg-bidragsärende 2 727 kronor att administrera. Detta kan jämföras med andra bidrag som också kräver manuell handläggning. Inackorderingstillägget och extra tillägget är sådana bidrag och kostar 460 respektive 376 kronor per ärende.¹¹ De höga administrativa kostnaderna för Rg-bidraget talar emot en utvidgning av mottagargruppen. Vidare finns det principiella invändningar mot en utvidgning. Rg-bidraget vänder sig i dag till en liten grupp ungdomar med omfattande funktionsnedsättningar vars hemkommuner inte kan anordna gymnasieutbildning för dem. De är hänvisade till dessa specialanpassade utbildningar. Att full kostnadstäckning utgår för de merkostnader som uppstår på grund av att studierna förläggs till en annan kommun är därför helt naturligt. Andra gymnasieungdomars situation, oavsett om de har en funktionsnedsättning eller inte, kan därför inte likställas med situationen för denna specifika grupp. Detta talar emot en utvidgning av Rg-bidraget, men talar också emot ett avskaffande av Rg-bidraget till förmån för ett mer schabloniserat och lätt-administrerat bidrag.

Ställningstagandet att behålla Rg-bidraget i sin nuvarande form aktualiserar frågan om vilka justeringar som måste göras för att anpassa bidragets utformning till övriga förslag som lämnas i betänkandet.

Med dagens regelverk har elever på den riksrekryterande gymnasieutbildningen för elever med dövhet, hörselskada, dövblindhet och språkstörning i Örebro (RGD/RGH) rätt till inackorderingsstöd från sin hemkommun. Det statliga Rg-bidraget täcker kostnader för boende, mat och annan service som går utöver inackorderingsstödet. I kapitel 4 föreslås att det kommunala inackorderingsstödet avskaffas och att det statliga inackorderings-tillägget utvidgas till att även omfatta studerande på skolor med offentlig huvudman. Det nya enhetliga stödet föreslås heta inackorderingsstöd.

Två lösningar står till buds. Antingen övertas de kostnader som i dag täcks av det kommunala inackorderingsstödet av det statliga inackorderingsstödet eller så får Rg-bidraget överta kostnaden.

¹¹ Centrala studiestödsnämnden, 2012b.

Den generella utgångspunkten är att elever med funktionsnedsättningar i görligaste mån ska omfattas av samma bestämmelser och regler som alla andra elever och därför få statligt inackorderingsstöd. Det finns ett egenvärde i att bli behandlad som alla andra. Det finns dock uppenbara fördelar med en utvidgning av Rg-bidraget i detta sammanhang. När CSN föreslås ha hand om allt stöd för inackordering, är det onödigt besvärligt att eleverna ska ansöka om Rg-bidrag som sedan ska avräknas mot inackorderingsstödet som eleven också ansöker om hos CSN. Enkelhet, såväl ur ett studerande- som myndighetsperspektiv, talar för en utvidgning av Rg-bidraget för elever på RGD/RGH.

Eftersom elever på RGD/RGH redan omfattas av en rad specialregler och undantag förespråkas en utvidgning av Rg-bidraget i detta avseende.

Med dagens regelverk har elever på de Rh-anpassade gymnasieutbildningarna i Göteborg, Kristianstad, Stockholm och Umeå (RgRh) inte rätt till inackorderingsstöd från kommunen. Detta regleras i 15 kap 32 § skollagen. Dessa elever får istället sitt uppehälle bekostat dels med verksamhetsbidrag från hemkommunen och från staten, dels med Rg-bidrag.

Som ett resultat av förslaget att staten ska ta över ansvaret för allt stöd till inackordering, ska bestämmelserna om hemkommunens ansvar tas bort i skollagen. I och med detta bör undantagsbestämmelsen i 15 kap 32 § första stycket punkten 3, om att elever vid Rh-anpassad utbildning inte kan få inackorderingsstöd, föras över till studiestödsförordningen så att statligt inackorderingsstöd inte heller kan utgå till elever på RgRh framgent.

Mitt förslag: Elever på RGD/RGH ska få hela kostnaden för boende, mat och annan service bekostat via Rg-bidraget när det kommunala inackorderingsstödet avskaffas.

Elever på Rh-anpassad utbildning ska inte ha rätt till statligt inackorderingsstöd, utan även fortsättningsvis få sitt uppehälle bekostat med verksamhetsbidrag från hemkommunen och från staten, samt med Rg-bidrag.

6.3.2 Extra inackorderingsstöd för studerande med funktionsnedsättning

Eftersom Rg-bidraget inte låter sig utvidgas till att omfatta mer än en mycket specifik grupp är min bedömning att det behövs ett nytt kompletterande bidrag till de elever som studerar på annan ort och som har merkostnader för boende och resor till följd av sina funktionsnedsättningar.

Att skol- och boendemiljön är tillgänglig för elever med funktionsnedsättning är en förutsättning för att de ska kunna delta i utbildningen på samma villkor som alla andra. Tillgängliggörande kan dels handla om hur den fysiska miljön utformas, dels om tillgången till stöd och assistans för dem som behöver det. Oavsett form kan tillgängliggörandet medföra kostnader. Frågan är vem som bär kostnaderna och på vilka områden den rådande ordningen föranleder införandet av ett kompletterande bidrag till elever med funktionsnedsättning.

Merkostnader för assistans och/eller stödperson

De behov unga med funktionsnedsättningar har av särskilt stöd i skolan ska i princip tillgodoseas inom ramen för den kommunala verksamheten. Det är huvudmannens uppgift att se till att de resurser som krävs med hänsyn till den enskildes behov tillförs verksamheten, till exempel genom höjd personaltäthet, specialpedagogiskt stöd eller elevassistans. Med skola avses i detta sammanhang sådan utbildning som enligt 1 kap 1 § skollagen ingår i skolväsendet. I begreppet skola ingår därmed inte t.ex. folkhögskola och universitet då dessa inte regleras av skollagen.

Särskilt utbildningsstöd/stödperson finns reglerat i förordningen (2011:1163) om statligt bidrag till särskilt utbildningsstöd och erbjuds personer med omfattande rörelsehinder eller andra funktionsnedsättningar. Stödet ges endast i vissa utbildningssammanhang. Det gäller studier vid folkhögskola, högskola och universitet. Särskilt utbildningsstöd/stödperson finansieras genom ett statligt bidrag som administreras av Specialpedagogiska skolmyndigheten. Stödet är kostnadsfritt för användaren och det är hans eller hennes behov som styr dess utformning. Flera folkhögskolor har byggt upp en organisation med egna stödpersoner. Deltagarna i folkhögskolekurser kan få stödperson oberoende av

typ av funktionsnedsättning. Vid högskolekurser ges stödperson endast till studerande med rörelsehinder.

Bara om det finns särskilda skäl ska personlig assistans beviljas den enskilde i samband med skolgången. Kommunen har enligt LSS ett ansvar för att tillgodose de grundläggande behoven av personlig assistans upp till 20 timmar i veckan. För den som har behov av assistans mer än 20 timmar i veckan kan det statliga bidraget assistansersättning betalas ut av Försäkringskassan. Huvudregeln säger dock att det inte går att få personlig assistans när en person vistas i eller deltar i barnomsorg, skola eller daglig verksamhet enligt 9 § 10 LSS.

Elever som är inackorderade på studieorten och bor i studenthem eller liknande boendeformer där omvårdnad inte ingår har däremot rätt till personlig assistans. Om rätt till assistansersättning och/eller personlig assistans enligt LSS föreligger kan den som är inackorderad och studerar på annan ort alltså ha rätt till personlig assistans under vistelsen där och under perioder då han eller hon bor hemma. Även särskilt utbildningsstöd kan ges inom ramen för gemensamma aktiviteter på folkhögskolan t.ex. på internatet, vid studieresor, vid kulturaktiviteter samt på fritiden för deltagare som bor på skolan.

Dagens system för att tillhandahålla assistans eller stöd till personer med funktionsnedsättningar och som studerar på annan ort bedöms därför vara fullgoda. De elever som bor på studieorten och har behov av stöd kan i dag få detta kostnadsfritt.

Merkostnader för anpassat boende och lagad mat

Nästa fråga är om det uppstår någon form av merkostnader för elever med funktionsnedsättning till följd av anpassningar i den fysiska miljön. Om detta finns i dag ingen samlad kunskap. Med hjälp av Folkbildningsrådet skickades därför en förfrågan om kostnader för inackordering ut till fem folkhögskolor som bedriver verksamhet för deltagare med funktionsnedsättning. Utredningen fick in svar från samtliga tillfrågade folkhögskolor. Bilden är inte entydig och kostnaderna för boendet varierar kraftigt.

Tre av de tillfrågade folkhögskolorna uppger att alla rum som är till uthyrning är anpassade så att alla, oavsett funktionsnedsättning, ska kunna bo där. Kostnaderna är därför densamma för elever med eller utan funktionsnedsättning. Från två av dessa folkhögskolor

har utredningen fått detaljerade uppgifter om avgifter. Den ena uppger att ett enkelrum med toalett och dusch kostar 44 450 kronor om året. Detta motsvarar en månatlig kostnad om 4 938 kronor per studiemånad om dessa beräknas till nio per läsår. I denna summa ingår emellertid tre mål mat om dagen som värderas till 22 750 kronor per läsår. Rummen har inte kök och därför blir kostanden för maten i praktiken obligatorisk. Den andra folkhögskolan som har inkommit med exakta uppgifter är betydligt billigare. Där kostar eget rum med toalett och dusch 3 200 kronor i månaden. Även här ingår obligatorisk frukost, lunch och middag.

De andra två folkhögskolorna har differentierade avgiftssystem som i praktiken medför merkostnader för elever med funktionsnedsättning. På dessa folkhögskolor kan så kallat anpassat boende erbjudas. I det första exemplet består denna anpassning i första hand av att eleven har en egen lägenhet, jämförbart med att hyra ett rum med delat kök som är standard på denna folkhögskola. En egen lägenhet/anpassat boende kostar här 6 040 per månad och kan jämföras med ett rum med delat kök som kostar 2 147 kronor i månaden. Detta ger en merkostnad för elever med särskilda behov på 35 040 kronor per läsår. Vidare tillkommer ytterligare kostnader för de elever som inte kan laga mat själva om 2 852 kronor i månaden för helpension. I det andra exemplet på en folkhögskola med differentierade avgifter erbjuds en rad olika boendeformer. Ett enkelrum där eleven delar toalett, dusch och kök kostar 2 115 kronor i månaden. Ett enkelrum med egen toalett och dusch, men med delat kök, kostar 2 700 kronor i månaden. Ingen av dessa boendeformer är dock speciellt anpassade för elever med funktionsnedsättning. Rum som utrustats med t.ex. höj- och sänkbar säng samt andra anpassningar (för fysiska funktionsnedsättningar) kommer i två storlekar. Ett litet anpassat rum kostar 3 505 kronor i månaden, medan ett stort anpassat rum kostar 4 500 kronor i månaden. Alla elever betalar 953 kronor för den obligatoriska lunchen (fem dagar i veckan). För den som inte kan eller vill tillreda egen mat kan frukost och kvällsmat köpas till för fem (1 594 kr/mån) eller sju dagar (2 497 kr/mån) i veckan.

Av de redovisade exemplen framgår det att det kan förekomma merkostnader av två slag, dels merkostnader för att få måltiderna tillredda, dels merkostnader för ett anpassat boende. Det är därför rimligt att elever som på grund av sin funktionsnedsättning inte förmår tillreda sin egen mat och/eller inte förstår när han eller hon

behöver äta ska kompenseras för de merkostnader som uppstår till följd av funktionsnedsättningen.

Enligt konsumentverket kostar livsmedel år 2013 för personer i åldern 18–30 år, som äter alla måltider förutom lunch i hemmet, i genomsnitt cirka 1 600 kronor i månaden. För ungdomar som går i gymnasieskolan och är under 21 år gamla ska vårdnadshavaren stå för dessa kostnader. Det är en kostnad som försörjningsansvarig haft även om eleven i veckorna varit bosatt i föräldrahemmet. I de exempel som redovisas ovan får eleven som högst betala 3 500 kronor i månaden för helpension sju dagar i veckan. I flertalet exempel ligger dock kostnaden runt 2 500 kronor i månaden. Jag föreslår därför att den elev som drabbas av merkostnader på grund av att han eller hon inte kan tillreda sin egen mat ska kunna ansöka om ett kompletterande schablonbidrag om 1 000 kronor i månaden, räknat i 2013 års prisnivå. Månadsbeloppet motsvarar 225 kronor i veckan då läsåret beräknas bestå av 40 veckor.

CSN föreslås administrera det nya bidraget som bör utformas som en behovsprövad del av inackorderingsstödet. Den enskilde ska genom läkarintyg eller på annat sätt kunna styrka behovet av att få sin mat tillredd. Däremot ska eleven inte behöva styrka att en faktisk merkostnad uppstår. Det skulle bli en onödig administrativ börda då bidraget ska utgå som schablonersättning till personer som endast kan söka sig till skolor som kan tillhandahålla helpension.

Den andra typen av merkostnad som kan uppstå är att eleven på grund av sin funktionsnedsättning måste hyra ett speciellt anpassat rum. Merkostnaden utgör då skillnaden mellan priset för ett anpassat rum och priset för ett standardrum. Det är i detta sammanhang lätt att konstatera att exemplen ovan ger dålig vägledning för att uttala sig om denna skillnad. I ett av exemplen uppgår skillnaden till drygt 1 900 kronor i månaden medan det i flera av de andra exemplen inte finns någon skillnad alls.

Å ena sidan ska staten kompensera elever för merkostnader som uppstår på grund av funktionsnedsättning. Å andra sidan får det extra inackorderingsstödet för studerande med funktionsnedsättning inte bli så frikostigt att det uppmuntrar skolor till att ta ut så mycket som möjligt i hyra. I detta sammanhang finns det dessutom ett visst mått av valfrihet för eleven då han eller hon kan välja bort att gå på en skola som har höga avgifter för anpassade rum. Därför behöver bidraget inte eftersträva full merkostnads-täckning som i fallet med den del av bidraget som avser att täcka

merkostnader för tillredda måltider. Även i detta sammanhang föreslås därför införandet av ett sökbart, till inackorderingsstödet kompletterande schablonbidrag om 1 000 kronor i månaden, eller 225 kronor i veckan (2013 års prisnivå), för de elever som kan styrka att de är i behov av en anpassad bostad. Utöver detta tillkommer motsvarande mellan 1 700 och 3 100 kronor i vanligt inackorderingsstöd.

För att det extra inackorderingsstödet för studerande med funktionsnedsättning ska behålla sitt reella värde över tid är det av stor vikt att bidragsbeloppen sedan regelbundet anpassas till kostnadsutvecklingen. Beloppen bör därför fastställas av regeringen för ett läsår i sänder förslagsvis i en särskild förordning.

Inackorderingsstödet föreslås således kompletteras med ett merkostnadstillägg för inackorderade elever med funktionsnedsättning. CSN kommer att ansvara för administrationen av de nya bidragen.

Mitt förslag: En elev som uppfyller villkoren för rätt till inackorderingsstöd och kan visa att han eller hon till följd av funktionsnedsättning är i behov av

1. hjälp med sina måltider, eller
2. en särskilt anpassad bostad på studieorten ska ha rätt till extra inackorderingsstöd för studerande med funktionsnedsättning.

CSN ska administrera det nya bidraget som ska utformas som en sökbar behovsprövad del av inackorderingsstödet. Regeringen ska årligen meddela bestämmelser om bidragets storlek. Detta ska ske i en särskild förordning om inackorderingsstöd för kommande läsår.

6.3.3 Merkostnader för resor

Andra sammanhang än vad som anges ovan där det kan tänkas uppkomma merkostnader till följd av elevers funktionsnedsättningar är vid dagliga resor till och från skolan samt mellan studieorten och ordinarie bostadsort.

Dagliga resor

Följande stöd till dagliga resor kan utgå till elever med funktionsnedsättningar:

Elever i gymnasiesärskola med offentlig huvudman har enligt 18 kap. 30 § skollagen rätt till kostnadsfri skolskjuts inom hemkommunen från en plats i anslutning till elevens hem till den plats där utbildningen bedrivs och tillbaka, om sådan skjuts behövs med hänsyn till färdvägens längd, trafikförhållanden, elevens funktionsnedsättning eller någon annan särskild omständighet. Elevens hemkommun eller det landsting som anordnar utbildningen ska ombesörja att skolskjuts anordnas. Enligt 18 kap. 35 § skollagen har även elever i gymnasiesärskola med enskild huvudman denna rättighet och det är elevens hemkommun som ska ombesörja att skolskjuts anordnas.

För elever som går i en annan kommuns gymnasiesärskola ska hemkommunen anordna skolskjuts i de fall det kan ske utan organisatoriska eller ekonomiska svårigheter (18 kap. 30 § andra stycket skollagen). Värt att notera är att elever som går i en gymnasiesärskola med enskild huvudman som är belägen i en annan kommun än hemkommunen inte har rätt till skolskjuts med dagens regler.

Enligt 18 kap. 31 § skollagen har en elev som blivit mottagen i första hand i en gymnasiesärskola med offentlig huvudman i en annan kommun än sin hemkommun, och som på grund av skolgången måste övernatta i den kommunen, rätt till skolskjuts mellan den tillfälliga bostaden och den plats där utbildningen bedrivs under samma förutsättningar som gäller för elever som är hemmahörande i kommunen. Den kommun som anordnar utbildningen ska ombesörja att skolskjutsen anordnas. Kommunens kostnader för detta ska ersättas av elevens hemkommun. Elever som mottas under samma förutsättningar i en gymnasiesärskola med enskild huvudman har inte rätt till skolskjuts med dagens regler.

För en elev som har rätt till studiehjälp ska den kommun som är elevens hemkommun ansvara för elevens kostnader för dagliga resor mellan bostad och skolan. Ansvaret gäller för sådana resor där färdvägen är minst sex kilometer. Enligt lagen (1991:1110) om kommunens skyldighet att svara för vissa elevresor ska stödet ges kontant eller på annat lämpligt sätt enligt kommunens bestämmande. Om hjälpen ges kontant är kommunen inte skyldig att ge högre ersättning än vad som motsvarar 1/30 av prisbas-

beloppet för varje hel kalendermånad som eleven har kostnader för resor mellan bostaden och skolan.

Enligt förordningen (1995:667) om bidrag till vissa funktionshindrade elever i gymnasieskolan ska Rg-bidrag lämnas till elever i utbildningar för döva och hörselskadade enligt 10 kap. gymnasieförordningen (2010:2039), och svårt rörelsehindrade ungdomar (Rh-anpassad utbildning) enligt 11 kap. gymnasieförordningen. Bidraget lämnas till elever som bor tillfälligt på utbildningsorten därför att avståndet till deras ordinarie bostad överstiger rimligt pendlingsavstånd eller därför att de har andra särskilda skäl att bo på utbildningsorten under utbildningen.

För gymnasieelever med funktionsnedsättning och som beviljats färdtjänst ansvarar färdtjänsten för resorna till och från skolan. Enligt lagen (1997:736) om färdtjänst ska tillstånd till färdtjänst meddelas för dem som på grund av funktionshinder, som inte endast är tillfälligt, har väsentliga svårigheter att förflytta sig på egen hand eller att resa med allmänna kommunikationsmedel.

Det har inte kommit till utredningens kännedom att dagens system inte fungerar eller att de dagliga resorna medför extra kostnader för elever med funktionsnedsättning. Följaktligen föreslås inte ett kompletterande bidrag för stöd till dagliga resor.

Det finns emellertid andra problem med dagens system som behöver rättas till. Ett sådant är att elever på gymnasiesärskolan, genom att de föreslås få rätt till studiehjälp, får rätt till både kostnadsfri skolskjuts och ersättning för elevresor samtidigt. Utredningens utgångspunkt är att det inte ska vara möjligt att åtnjuta förmåner från båda systemen.

Ett generöst och väl fungerande system för skolskjuts eller elevresor kan dock vara helt avgörande för om elever i gymnasiesärskolan ska kunna genomföra sina gymnasiestudier. Därför är det inte rimligt att föreslå avskaffandet av skolskjuts för elever på gymnasiesärskolan. Denna rätt bör finnas kvar, oavsett om gymnasiesärskoleeleven får studiehjälp eller studiemedel med det högre bidraget på grund av funktionsnedsättning. Samtidigt ska samhället uppmuntra elever på gymnasiesärskolan till självständighet och ansvarstagande. En elev i gymnasiesärskolan bör därför i första hand få rätt till reseersättning enligt systemet för elevresor om det är tillräckligt för elevens behov.

För att få rätt till skolskjuts krävs redan i dag en behovsprövning och på så sätt är rätten till skolskjuts sekundär i förhållande till elevresor. Enligt dagens regelverk ska bara den som

har ett behov ha rätt till skolskjuts. Däremot måste möjligheten att åtnjuta de båda systemens förmåner samtidigt stängas.

Vidare är det orimligt att olika regler ska gälla för elever som blivit mottagna i en gymnasiesärskola med offentlig huvudman och i en med enskild huvudman. Därför föreslås att 18 kap. 35 § skollagen även ska omfatta kostnadsfri skolskjuts för elever i gymnasiesärskola med enskild huvudman som är belägen i en annan kommun än hemkommunen. Elevens hemkommun ska ombesörja att skolskjuts anordnas, men är inte skyldig att göra det om organisatoriska eller ekonomiska svårigheter uppstår för kommunen.

På samma sätt bör en ny bestämmelse införas i skollagen för elever som går i en gymnasiesärskola med enskild huvudman i annan kommun än sin hemkommun och som på grund av skolgången måste övernatta i den kommunen. Bestämmelsen innebär att dessa elever får rätt till kostnadsfri skolskjuts mellan den tillfälliga bostaden och den plats där utbildningen bedrivs. Skolskjutsen bör ombesörjas av den kommun där skolan är belägen. Kommunens kostnader för detta ska ersättas av elevens hemkommun. Kommunen där den fristående skolan är belägen ska dock inte vara skyldig att anordna skolskjuts om organisatoriska svårigheter uppstår för kommunen eller ekonomiska svårigheter uppstår för elevens hemkommun.

Min bedömning: En elev i gymnasiesärskolan ska i första hand få reseersättning enligt lagen om kommunens skyldighet att svara för vissa elevresor. Om det med hänsyn till färdvägens längd, trafikförhållanden, elevens funktionsnedsättning eller någon annan särskild omständighet finns behov av skolskjuts, ska en elev i gymnasiesärskolan ha rätt till sådan skjuts.

Mitt förslag: Stöd enligt lagen om kommunens skyldighet att svara för vissa elevresor ska inte ges om eleven har rätt till kostnadsfri skolskjuts enligt skollagen.

Elever i gymnasiesärskola med enskild huvudman ska ha rätt till kostnadsfri skolskjuts även om skolan är belägen i en annan kommun än elevens hemkommun.

En elev som går i en gymnasiesärskola med enskild huvudman i en annan kommun än sin hemkommun och som på grund av skolgången måste övernatta i den kommunen, har rätt till skolskjuts mellan den tillfälliga bostaden och den plats där utbildningen bedrivs under samma förutsättningar som gäller för elever som är hemmahörande i kommunen. Skolskjutsen ska ombesörjas av den kommun där skolan är belägen. Kommunens kostnader för skolskjutsen ska ersättas av elevens hemkommun. Den kommun där den fristående skolan är belägen är dock inte skyldig att anordna skolskjuts om organisatoriska svårigheter uppstår för kommunen eller ekonomiska svårigheter uppstår för elevens hemkommun.

Resor mellan ordinarie bostadsort och studieorten

Det finns i dag två system som är utformade för att täcka kostnader för resor mellan den ordinarie bostaden och studieorten. Som redan konstaterats har elever på de riksrekryterande gymnasieskolorna för elever med vissa funktionsnedsättningar rätt till Rg-bidraget som bland annat kan täcka kostnader för tur och returresor mellan ordinarie bostadsort och studieorten. Det andra systemet är det vanliga inackorderingstillägget vars syfte är att undanröja geografiska hinder för gymnasieutbildning och minska de merkostnader som uppstår när elever måste inackorderas på skolorten för att genomgå sin utbildning. Alla som studerar på gymnasienivå och i övrigt uppfyller kriterierna, även elever på gymnasiesärskolan, har rätt till inackorderingstillägg från och med 30 juli 2013.

Det finns emellertid ett behov av stöd för resor mellan den ordinarie bostaden och studieorten hos elever med funktionsnedsättning som inte blir tillgodosedda med dagens system. Det gäller elever som på grund av funktionsnedsättning inte kan resa med allmänna kommunikationsmedel, varken med eller utan assistans. För elever som kan nyttja de allmänna kommunikationsmedlen finns inga merkostnader till följd av funktionsnedsättningen. För elever som behöver assistans för att kunna nyttja de allmänna kommunikationsmedlen och som beviljats insats enligt 9 § 2 lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade (LSS), i form av biträde av personlig assistent tillkommer heller ingen extra kostnad för resor mellan studieort och bostadsort. Utredningen har varit i kontakt med vissa folkhögskolor vars representanter emellertid vittnar om att riksfärdtjänsten inte täcker resor mellan den ordinarie bostaden och skolan för elever som är i behov av detta. Informationen som kommit utredningen till handa tyder på att olika kommuner tillämpar lagen (1997:735) om riksfärdtjänst olika. En del kommuner tillhandahåller aldrig riksfärdtjänst till resor mellan studieort och bostadsort, medan andra kommuner kan lämna ersättning för reskostnader för elever i denna situation. Det tycks således oklart om tillstånd till kommunal riksfärdtjänst kan meddelas för resor mellan föräldrahemmet och skolorten.

I 1 § lagen om riksfärdtjänst stadgas att en kommun ska på de villkor som anges i lagen lämna ersättning för resekostnader för personer som till följd av ett stort och varaktigt funktionshinder måste resa på ett särskilt kostsamt sätt. I 5 § anges under vilka förutsättningar tillstånd till riksfärdtjänst ska meddelas. Av punkten 2 framgår att ändamålet med resan ska vara rekreation, fritidsverksamhet eller någon annan enskild angelägenhet. Vidare gäller enligt punkten 5 att resan inte av någon annan anledning bekostas av det allmänna..

Högsta förvaltningsdomstolen (tidigare Regeringsrätten) har i ett avgörande (RÅ 1995 ref. 54) funnit att om ändamålet med en resa mellan studieorten och hemorten är att den enskilde ska träffa och umgås med sin familj är det att jämställa med det som avses med rekreation, fritidsverksamhet eller någon annan enskild angelägenhet i lagen om kommunal riksfärdtjänst¹². Det aktuella målet avser en pojke med Aspergers syndrom som efter en

¹² Lagen (1993:963) om kommunal riksfärdtjänst upphörde att gälla den 1 januari 1998 och har ersatts av lagen (1997:735) om riksfärdtjänst.

överenskommelse mellan skolstyrelsen i hemkommunen och landstinget vistades på en kombinerad skola och behandlingshem för autistiska barn. Kostnaden för skolgången och behandlingen delades av skolförvaltningen och landstinget. Av utredningen framgår att pojken till följd av sådan funktionsnedsättning som avses i 1 § lagen om kommunal riksfärdtjänst haft behov av att resa på ett särskilt kostsamt sätt. Vidare framkom att pojken haft behov av två resor per månad till föräldrahemmet. Frågan som domstolen hade att behandla var om ändamålet med resorna varit rekreation, fritidsverksamhet eller någon annan enskild angelägenhet. Högsta förvaltningsrätten gjorde följande bedömning. Resorna ingick i pojkens uppgjorda behandlingsprogram. Detta talar mot beviljande av riksfärdtjänst. Å andra sidan bör beaktas att resorna i praktiken främst tjänade syftet att pojken och hans familj skulle kunna träffas och umgås. Härtill kommer att de myndigheter som bekostat pojkens behandling och skolgång inte har ansett att resorna haft sådant samband med ändamålet för denna vistelse att de legat inom ramen för deras kostnadsansvar. Inte heller på annat sätt har resorna bekostats av staten, kommunen eller landstinget. Vid en samlad bedömning finner domstolen därför pojken berättigad till ersättning enligt lagen om kommunal riksfärdtjänst för de i målet aktuella reskostnaderna.

Av avgörandet framgår att resor mellan studieort och ordinarie bostadsort är sådana resor som täcks av riksfärdtjänst om syftet med resan är att eleven ska träffa och umgås med sin familj. Min bedömning är således att det inte finns behov av ett kompletterande bidrag för att täcka kostnader för resor mellan den ordinarie bostaden och studieorten för elever med funktionsnedsättning. I praktiken tycks det dock finnas problem med att kommunerna tolkar lagen på olika sätt. Detta måste åtgärdas, lämpligast genom att information om gällande lagstiftning sprids via Sveriges Kommuner och Landsting till kommunerna som har att tillämpa lagen om riksfärdtjänst.

Min bedömning: Det finns inget behov av ett kompletterande bidrag för resor mellan ordinarie bostadsort och studieorten för personer med funktionsnedsättning.

7 Gymnasiebidrag ersätter det extra tillägget

7.1 Inledning

Extra tillägget är ett tydligt fördelningspolitiskt motiverat bidrag. Stödet infördes den 1 juli 1984, med det uttalade syftet att förbättra möjligheterna för ungdomar från inkomstsvaga hushåll att kunna bedriva studier. Extra tillägget har också en klar fördelnings- och familjepolitisk prägel, då rätten till stödet prövas mot den studerandes och föräldrarnas beräknade inkomster och eventuella förmögenhet.

Ända sedan det infördes har stödet syftat till att undanröja sociala hinder, så att ungdomar från inkomstsvaga hushåll kan påbörja gymnasiestudier. Resurserna ska efter prövning gå till de mest behövande. Inkomstgränser och bidragsbelopp har emellertid lämnats oförändrade sedan mitten av 1990-talet, vilket gjort att målgruppen successivt har förändrats.

Ett viktigt led i förändringen och moderniseringen av studiehjälpen är att renodla den utbildningspolitiska dimensionen. Som en konsekvens av detta bör det extra tillägget inom studiehjälpen avvecklas. Trots att målgruppen över tiden ändrat karaktär fyller det extra tillägget dock alltjämt en viktig funktion för många hushåll. Ett avskaffande av stödet skulle därför få påtagliga konsekvenser för många av mottagarna.

7.2 Extra tillägget

Extra tillägg utbetalas, efter ansökan, till studerande som kommer från hushåll med låga inkomster. Den studerande ska vara under 20 år och studera på heltid. Extra tillägg kan utgå vid studier på gymnasieskolan, folkhögskola, kommunal vuxenutbildning och

vissa andra utbildningar (t.ex. gymnasiestudier på fristående skolor). Den studerande och dennes familj får ha en sammanlagd inkomst på högst 124 999 kronor före skatt under perioden 1 juli-30 juni. I beräkningsunderlaget inkluderas också en femtedel av den del av en eventuell förmögenhet som överstiger 75 000 kronor. Under 2012 betalade CSN ut 98,4 miljoner kronor i extra tillägg. Extra tillägget utgår med tre olika ersättningsnivåer. Vilket belopp som utbetalas styrs av vilket av den tre inkomstintervallen, enligt tabellen nedan, som den sökandes ligger inom.

Tabell 7.1 Inkomst- och beloppsgränser för extra tillägg

Ekonomiskt underlag, kr	Belopp per månad, kr
Mindre än 85 000	855
85 000 – 104 999	570
105 000 – 124 999	285

7.3 Vem får extra tillägg?

Det totala antalet studerande som fick extra tillägg under 2012 uppgick till knappt 16 300. Av dessa var knappt 9 900 män och knappt 6 400 kvinnor.

Av det totala antalet studerande med studiehjälp är det bara några få procent som har extra tillägg. För dessa tycks dock stödet ha stor eller ganska stor betydelse. Som ett led i utredningsarbetet har utredningen i samarbete med CSN låtit genomföra en enkätundersökning riktad till cirka 10 000 elever som hade studiehjälp under år 2011. Av undersökning framgår bl.a. att extra tillägget har stor eller ganska stor betydelse för såväl den studerandes familjs ekonomi (62 procent) som för den enskilde (94 procent).

I en rapport¹ konstaterar CSN att trots att inkomstgränserna inom extra tillägget har varit oförändrade sedan 1994 har både antalet och andelen studerande med extra tillägg ökat under senare år.² I rapporten jämförs gruppen studerande med extra tillägg vid två tidpunkter. Dels år 2005, då andelen studerande med extra tillägg hade minskat under flera år, dels år 2010 då andelen i stället ökat under en följd av år. Under såväl 2005 som 2010 hade 3 procent av de studerande extra tillägg utöver studiebidraget.

¹ Centrala studiestödsnämnden, 2012a

² Centrala studiestödsnämnden, 2012a.

Undersökningen visar att gruppen med extra tillägg har ändrat karaktär från slutet av 1980-talet. Från att tidigare ha lämnats till hushåll främst bestående av ensamstående mödrar lämnas det extra tillägget i dag främst till andra generationens invandrare, nyinvandrade familjer och ensamkommande flyktingbarn. Gemensamt är att de i stor utsträckning står utanför arbetsmarknaden. Att antalet och andelen studerande med extra tillägg har ökat beror framför allt på den ökade invandringen.

Gruppens förändring kan förklaras med att inkomstgränserna för att kunna beviljas extra tillägg har varit oförändrade sedan 1994. Den övre inkomstgränsen motsvarade då 90 procent av medelinkomsten för bosatta i Sverige den 31 december. Under 2010 motsvarade den 53 procent av medelinkomsten. Om stödet hade betalats ut enligt samma principer och inkomstgränserna hade höjts kontinuerligt skulle många av de ursprungliga hushållstyperna fortfarande vara berättigade till extra tillägg.

7.4 Regleringar

Det extra tillägget regleras i 2 kap. studiestödslagen (1999:1395). I 3 § framgår att extra tillägg (liksom inackorderingstillägg) kan lämnas till studerande som ännu inte uppnått åldersgränsen för att få studiebidrag (studiebidrag lämnas från och med kvartalet närmast efter kvartalet då den studerande fyller 16 år). Studiehjälp, som innefattar bl.a. extra tillägg, lämnas längst till och med det första kalenderhalvåret det år den studerande fyller 20 år.

I 7 §, som reglerar studiehjälpens storlek, anges att extra tillägg lämnas med 855, 570 respektive 285 kronor i månaden beroende på den sökandes inkomst.

I studiestödsförordningen (2000:655) regleras i 2 kap. 6 § den tid för vilken man kan få studiehjälp. Ett läsår om 40 veckor ska anses omfatta nio månader, med fyra månader på hösten och fem månader på våren, om inte CSN beslutar något annat. Om en studerande under ett läsår bedriver studier under minst nio månader får studiehjälp i form av studiebidrag och extra tillägg lämnas för tio månader.

I 2 kap. 10–13 §§ studiestödsförordningen (2000:655) regleras hur det ekonomiska underlaget för extra tillägget ska beräknas. Bland annat framgår att underlaget utgörs av den studerandes och hans eller hennes föräldrars beräknade inkomster liksom en

femtedel av den sammanlagda förmögenhet som överstiger 75 000 kronor.³ Med förmögenhet avses sådan förmögenhet som beräknas enligt lagen (2009:1053) om förmögenhet vid beräkning av vissa förmåner. För en studerande som är gift beräknas det ekonomiska underlaget utan hänsyn till föräldrarnas inkomst och förmögenhet.

Vid beräkningen av det ekonomiska underlaget ska vad som sägs om en studerande som är gift bara tillämpas om äktenskapet har ingåtts senast under kalenderhalvåret närmast före det för vilket det extra tillägget ska lämnas. Bestämmelserna om gifta studerande tillämpas även på en studerande som utan att vara gift lever tillsammans med en annan person, med vilken den studerande tidigare har varit gift eller med vilken den studerande gemensamt har eller har haft barn.

Vidare finns regler för vad som avses med föräldrar. En förälder är den som har vårdnaden eller, i fråga om en studerande som fyllt 18 år, senast har haft vårdnaden om den studerande, eller som är sambo med en sådan vårdnadshavare. Med förälder jämställs också den som är gift med sådan förälder till den studerande som ensam eller, i fråga om studerande som fyllt 18 år, senast ensam har haft vårdnaden om den studerande.

Det ekonomiska underlaget får dock beräknas utan hänsyn till föräldrarnas inkomst och förmögenhet om det finns synnerliga skäl. Överklagandenämnden för studiestöd (ÖKS) har vid ett flertal tillfällen prövat vad som utgör synnerliga skäl.

Synnerliga skäl kan enligt ÖKS vara oklara vårdnadsförhållanden. I ett fall stod en mor antecknad som vårdnadshavare men hade enligt tillgänglig dokumentation aldrig vistats i Sverige.⁴ I ett annat fall hade en pappa först bott med familjen i Sverige men sedan lämnat landet, varpå kontakten med familjen bröts.⁵ I ett tredje fall kunde inte den biologiske faderns inkomst styrkas, då det inte gick att få fram underlag från skattemyndigheten eller annan myndighet i dennes hemland. Den biologiske fadern hade heller aldrig bott i Sverige och det rådde oklarheter om han varit vårdnadshavare.⁶ I samtliga fall bortsågs från förälderns inkomst, då det ansågs föreligga synnerliga skäl.

³ Enligt det nuvarande regelverket beräknas inkomstunderlaget på föräldraskapet, snarare än på vilka som bor tillsammans och ingår i hushållet.

⁴ Beslut från ÖKS 061204 dnr. 2006-04237.

⁵ Beslut från ÖKS 091102 dnr. 2009-03471.

⁶ Beslut från ÖKS 090311 dnr. 2009-00376.

Synnerliga skäl att bortse från den ena förälderns inkomst och förmögenhet ansågs också föreligga då denna förälder hade dömts till fängelse för grov fridskränkning mot den sökande.⁷

I 4 kap. i CSNFS 2001:6, finns ytterligare regler om hur det ekonomiska underlaget ska beräknas. I 2 § stadgas bland annat att med inkomst menas den del av det beräknade överskottet i inkomstlagen tjänst, näringsverksamhet och kapital vid taxeringen för respektive kalenderår som hänför sig till de två kalenderhalvår (1 juli–30 juni) inom vilka läsåret eller kursen infaller, att inkomst av tjänst ska tas upp då den kan disponeras, samt att inkomst av näringsverksamhet och kapital ska tas upp med hälften av den beräknade inkomsten under vart och ett av de två aktuella kalenderåren.

7.5 Överväganden och förslag

7.5.1 Behovet av förändringar

Ända sedan det infördes har det extra tillägget haft som syfte att i möjligaste mån undanröja sociala hinder, så att ungdomar från mindre bemedlade hushåll skulle kunna påbörja gymnasiestudier. Resurserna skulle efter prövning gå till de mest behövande. Stödet har alltså en klar fördelningspolitisk dimension.

Över tiden har syftet med tillägget kommit att bestå, samtidigt som det skett förändringar t.ex. vad gäller målgruppens sammansättning. Detta förhållande kan i stor utsträckning förklaras med att inkomstgränserna har varit oförändrade sedan mitten av 1990-talet medan hushållens inkomster har ökat.

Av redovisningen i föregående avsnitt framgår att extra tillägget i allt väsentligt är ett familjeekonomiskt och fördelningspolitiskt motiverat stöd. Genom sin konstruktion når det en resurssvag grupp hushåll.

Ett motiv för att behålla ett behovsprövat bidrag är att det extra tillägget sannolikt har en rekryterande effekt som är större än motsvarande effekt hos såväl studiebidraget som inackorderings-tillägget. CSN:s enkätundersökning ger viss vägledning när det gäller bedömningen av extra tilläggets rekryterande respektive kvarhållande effekt.

⁷ Beslut från ÖKS 100615 dnr. 2010–02229.

På frågan om den studerande hade börjat studera på gymnasie-nivå även om det inte hade funnits extra tillägg, svarade sammanlagt 9 procent nej eller nej, troligen inte. Samtidigt uppgav 70 procent att de inte fått information om det extra tillägget förrän efter det att de påbörjat gymnasiestudierna. På frågan om den studerande skulle fortsätta att studera om studiebidraget av någon anledning blev indraget, svarade 10 procent av de tillfrågade som hade extra tillägg att de inte eller troligen inte skulle fortsätta studera. Motsvarande siffra för samtliga studerande är 2 procent. Extra tilläggets rekryterande effekt är därför svårbedömd, men den är sannolikt något starkare än studiebidraget ensamt. Som utbildningspolitiskt instrument med syfte att bredda rekryteringen till gymnasieskolan har extra tillägget dock i allt väsentligt spelat ut sin roll.

Ett avskaffande av stödet skulle sannolikt få påtagliga konsekvenser för många av de berörda studerandena och hushållen. Det kan noteras att i enkäten svarade en lägre andel (49 procent) studerande att de själva får disponera det extra tillägget, än andelen studerande som uppger att de själva får disponera studiebidraget (65 procent). När det gäller frågorna om studiebidragets respektive extra tilläggets betydelse för familjens ekonomi visar enkätsvaren att betydelsen av extra tillägget är större (63 procent svarade stor eller ganska stor betydelse) än betydelsen av studiebidraget (42 procent). Tonåringars förutsättningar och förmåga att bedöma familjens ekonomi varierar naturligtvis, men svaren på frågorna pekar på att extra tillägget utgör ett betydelsefullt stöd till de resurssvaga hushållen.

Ett ytterligare motiv för att behålla ett behovsprövat bidrag är att det fungerar som ett stöd för föräldrarna i deras försörjnings-skyldighet gentemot barnen. Barn i gymnasieåldern har andra och framför allt större behov än barn i yngre åldersgrupper. Konsumentverket har sammanställt uppgifter om visar hur kostnaderna för bl.a. mat ökar med åldern. Matkostnaden för en flicka i åldern 14–17 år uppgår till 1 400 kronor i månaden medan kostnaden för en flicka i åldern 10–13 år är 1 250 kronor i månaden. För pojkar är kostnaden, för samma ålderskategorier, 1 800 kronor respektive 1 420 kronor per månad.⁸ Merkostnaden utgör i sig ett motiv för att extra stöd bör lämnas till resurssvaga hushåll. Sammanfattningsvis är det därför, bl.a. av fördelningspolitiska skäl,

⁸ Konsumentverkets uppgifter avseende kostnader för livsmedel, där alla måltider utom lunch äts i hemmet.

inte lämpligt att ta bort det extra tillägget inom studiehjälpen utan att ersätta det med ett annat, behovsprövat bidrag riktat till resurssvaga hushåll med ungdomar som bedriver gymnasiestudier.

Renodlingen av den utbildningspolitiska dimensionen är dock ett centralt inslag i förändringen och moderniseringen av studiehjälpen. Som en konsekvens därav bör det fördelningspolitiskt präglade extra tillägget inom studiehjälpen därför avvecklas, samtidigt som resurserna förs över till ett nytt stöd, inom det familjepolitiska området, riktat till i huvudsak samma målgrupp.

Mitt förslag: Det extra tillägget inom studiehjälpen ska avvecklas och ersättas av ett nytt stöd inom den ekonomiska familjepolitiken.

7.5.2 Gymnasiebidraget – ett nytt stöd

Utredningen har prövat om det extra tillägget kan inrymmas i någon befintlig familjeekonomisk stödform, t.ex. bostadsbidraget. En genomgång av dagens system ger vid handen att det förefaller svårt att infoga extra tillägget i det nuvarande systemet för bostadsbidrag om man vill nå just gruppen hushåll med gymnasie-studerande ungdomar med låg ekonomisk standard. Bostadsbidraget utbetalas idag med ett preliminärt bidrag som grundar sig på det enskilda hushållets uppskattning av de egna, samlade inkomsterna. Det preliminära beloppet stäms sedan av mot hushållets taxerade inkomst och ett slutgiltigt belopp (s.k. slutligt bostadsbidrag) fastställs efter två år. Om hushållet fått för mycket utbetalt görs ett återkrav och om för lite utbetalts görs en tilläggsutbetalning. Systemet har kritiserats, bland annat från de studerande, som ofta har varierande inkomster över tiden. Resultatet blir att de studerande ofta tvingas betala tillbaka delar av det mottagna bidraget.

Ett reformerat bostadsbidragssystem, med månatlig inrapportering av inkomstuppgifter i enlighet med det förslag som lämnats i betänkandet Månadsuppgifter – snabbt och enkelt (SOU 2011:40) skulle kunna lösa en del av problemen med det nuvarande systemet, bl.a. den preliminära bidragsutbetalningen. Det råder dock osäkerhet om och när det föreslagna systemet eventuellt införs.

Inget av de andra familjeekonomiska stöden är särskilt anpassat till studerande, något som försvårar möjligheten att inrymma dagens extra tillägg i befintliga stödformer.

Mot bakgrund av behovet av förändringar föreslår jag att ett nytt, sökbart och behovsprövat bidrag, kallat *gymnasiebidrag*, inrättas inom ramen för den ekonomiska familjepolitiken inom utgiftsområde 12 i statsbudgeten. Stödet ska lämnas för den tid då den studerande bedriver studier.

Gymnasiebidraget bör kunna sökas av hushåll med studerande i gymnasial utbildning som har rätt till studiehjälp. För att markera stödets familjepolitiska karaktär bör det rikta sig till hushållet och inte till den enskilde studeranden.

Extra tillägget ges för närvarande med tre olika belopp beroende på familjens inkomst. Beroende på att beloppsgränserna inte justerats på många år får ett överväldigande flertal i dag det högsta beloppet, 855 kronor per månad. Det är, mot bakgrund av kostnadsutvecklingen sedan 1995, rimligt att bidraget räknas upp. För att göra det nya systemet så enkelt som möjligt bör gymnasiebidraget lämnas med ett enhetligt belopp på 1 100 kronor per månad.

Gymnasiebidraget bör administreras av Försäkringskassan (FK). Mellan FK och CSN finns redan ett väl utvecklat samarbete bl.a. avseende kopplingen mellan studiehjälpen och andra bidragssystem. Kontrollen av att den studerande är berättigad till studiehjälp bör därför medföra ett begränsat merarbete.

Även behovet av efterkontroll av de uppgifter som den sökande lämnat måste hanteras. Så som den är utformad inom bostadsbidraget i dag kan efterkontrollen medföra betydande svårigheter för mottagare med varierande inkomster då beloppet fastställs slutgiltigt först efter två år. Samtidigt är en uppföljning av riktigheten i de uppgifter som lämnats ofta påkallad när det gäller användningen av allmänna medel.

Efterkontroll av de uppgifter som den sökande lämnar bör ske med viss frekvens och i viss omfattning. Ett regelverk med krav om tätare inrapportering av uppgifter, exempelvis som föreslås av Månadsuppgiftsutredningen (SOU 2011:40), bör när det införs kunna tillämpas även vad gäller efterkontrollen av gymnasiebidraget. Efterkontrollen av lämnade uppgifter bör som ett alternativ kunna ske genom t.ex. stickprov.

Mitt förslag: Ett nytt, sökbart och behovsprövat stöd, kallat *gymnasiebidrag*, ska inrättas för resurssvaga hushåll som har barn som bedriver studier som ger rätt till studiehjälp. Gymnasiebidraget ska lämnas med 1 100 kronor i månaden och för de delar av ett läsår då den studerande bedriver studier. Gymnasiebidraget ska administreras av Försäkringskassan.

7.5.3 Rätten till gymnasiebidrag

Beräkning av den bidragsgrundande inkomsten

Hur det ekonomiska underlaget beräknas och vilka personer som ska inkluderas i beräkningen för dagens extra tillägg regleras i 2 kap. 10–13 §§ studiestödsförordningen (2000:655). För en studerande som är gift beräknas det ekonomiska underlaget utan hänsyn till föräldrarnas inkomst och förmögenhet.

Vidare finns regler för vad som avses med föräldrar. En förälder är den som har den rättsliga vårdnaden eller, i fråga om en studerande som fyllt 18 år, senast har haft vårdnaden om den studerande, eller den som är sambo med en sådan vårdnadshavare. Med förälder jämställs också den som är gift med sådan förälder till den studerande som ensam eller, i fråga om studerande som fyllt 18 år, senast ensam har haft vårdnaden om den studerande.

Såväl CSN som ÖKS har vittnat om förhållanden med dagens beräkningsgrunder som kan ifrågasättas. Exempelvis ska en styvpappa, som är gift med den studerandes mamma, men inte bor i hushållet, ingå i beräkningen, medan en biologisk pappa som inte är vårdnadshavare eller bor i hushållet, inte ska ingå. Ett annat exempel är att en frånvarande biologisk förälder som är vårdnadshavare ska inräknas vid beräkning av hushållets taxerade inkomst. Detta kan bli problematiskt i t.ex. de fall där den sökande kommit som flykting till Sverige och båda föräldrarna antecknats som vårdnadshavare vid ankomsten till Sverige. Om sedan en förälder flyttar utomlands, eller aldrig ens befunnit sig i Sverige, ska dennes inkomst ändå medräknas.

Om den sökanden i de nämnda fallen inte kan styrka den frånvarande förälderns inkomst, vilket kan vara näst intill omöjligt, avslås ansökan enligt huvudregeln. Ett tredje exempel är de fall då en sökande har barn och bor ensam med barnet; då ska även den sökandes föräldrars inkomster ingå i beräkningen. Hade den

sökanden bott tillsammans med barnets andra förälder hade däremot den sökandes föräldrars inkomst inte ingått, utan då hade det ekonomiska underlaget beräknats utifrån den sökandes inkomst.

Dessa exempel tyder på att bestämmelserna för hur beräkningarna av det ekonomiska underlaget ska ske behöver förändras. Det ekonomiska underlaget för gymnasiebidraget bör därför beräknas utifrån den studerandes och hans eller hennes föräldrars årsinkomster. Däremot föreslås en förändring av vad som avses med "förälder" vid beräkningen av det ekonomiska underlaget. Utgångspunkten bör vara att inkomstprövningen ska göras utifrån inkomsterna från de personer som bor i samma hushåll som den studeranden. Så är fallet för de flesta andra behovsprövade stöd, såsom bostadsbidrag, försörjningsstöd och vårdbidrag samt vid beräkning av storleken på förskoleavgifter enligt bestämmelserna om maxtaxa. Även inom flerbarnstillägget räknar man samman barn som grundar rätt till tillägget utifrån hur många barn som bor i hushållet även om barnen inte är gemensamma inom hushållet.

Med begreppet förälder bör därför i detta sammanhang avses, dels en förälder som bor tillsammans med den studerande, dels en styvförälder som bor tillsammans med den studerande. Om två personer är att betrakta som sammanboende avgörs av om de varaktigt bor tillsammans. Utgångspunkten för denna bedömning ska vara om de är folkbokförda på samma adress. Det kan däremot förekomma fall där en person betraktas som boende i hushållet, trots att han eller hon är folkbokförd på en annan adress. Om omständigheterna talar för att personen varaktigt bor i hushållet ska han eller hon inkluderas i beräkningsunderlaget.

Förslaget medför förändringen att inkomster från föräldrar som inte bor tillsammans med den studeranden inte längre ska inräknas i det ekonomiska underlaget. Detta kan medföra att vissa studerande kvalificerar sig för gymnasiebidraget, trots att de enligt nuvarande regler inte är berättigade till extra tillägg. En sådan typsituation är om den studerande inte bor tillsammans med en välbeställd förälder. Den förälderns inkomster och tillgångar, som kan vara betydande, ingår enligt de föreslagna, reglerna inte i beräkningsunderlaget men ligger dock till grund för underhållsregleringen för barn.

Förslaget medför även förändringen att inkomsten från en styvförälder som är gift eller sambo med den studerandes förälder

och bor tillsammans med den studerande, ska inräknas i det ekonomiska underlaget. Så sker idag när det gäller beräkning av bostadsbidrag.

En annan förändring är att en studerande som inte bor tillsammans med sina föräldrar kommer att ha rätt till gymnasiebidrag i större utsträckning än enligt dagens regler om extra tillägg, eftersom den studerandes föräldrars inkomster då inte kommer att medräknas i det ekonomiska underlaget. För en studerande som är gift ska, i stället för föräldrarnas inkomst, makens eller makans inkomst medräknas i det ekonomiska underlaget. Denna regel tillämpas även om den studerande är sambo med en person som han eller hon tidigare har varit gift med eller har eller har haft barn tillsammans med. Förändringen är påkallad för att skapa likhet med andra inkomstprövade stöd och för att t.ex. unga föräldrar i eget hushåll ska kunna få gymnasiebidrag och föräldratillägg, se vidare kapitel 8.

En gymnasiestuderande ska enligt 11 § folkbokföringslagen (1991:481) vara folkbokförd hos sina föräldrar även om han till följd av skolgången regelmässigt tillbringar sin dygnsvila på en annan fastighet. För det fall att en inackorderad studerande felaktigt har folkbokfört sig på inackorderingsadressen innebär de föreslagna reglerna att föräldrarnas inkomst inte ska medräknas i det ekonomiska underlaget och att den studerande, om han eller hon inte själv har en större inkomst, kommer att få rätt till gymnasiebidrag, vilket inte är avsikten med reglerna. För att förhindra en sådan situation bör inte såväl gymnasiebidrag som inackorderingsstöd lämnas i de fall där den studerande felaktigt folkbokför sig på inackorderingsadressen och endast för den skull kvalificerar sig för gymnasiebidraget. Detta kan förslagsvis ske genom ett tillägg i bestämmelsen som definierar föräldrahem, så att med föräldrahem avses permanent bostad för den studerande och hans eller hennes föräldrar. Förslaget innebär att inackorderingsstöd inte lämnas för det fall att den studerande folkbokför sig på inackorderingsadressen. Självfallet ska dock en inackorderad studerande som har inackorderingsstöd även ha rätt till gymnasiebidrag om den studerande och hans eller hennes föräldrars tillsammans har ett ekonomiskt underlag som understiger den angivna gränsen.

Inkomstbegrepp

Den grupp hushåll som mottar extra tillägg har ändrat sammansättning över tiden. Detta beror främst på att inkomstgränserna för rätten till extra tillägg varit oförändrade under lång tid. Från att tidigare ha omfattat exempelvis ensamstående, förvärvsarbetsande föräldrar utgörs mottagarna idag i mycket stor utsträckning av hushåll som i hög grad är beroende av olika transfereringar.

Förändringen inom målgruppen utgör i sig motiv för en översyn av vilka inkomster som ska ingå i det ekonomiska underlaget. Reformeringen av stödet bör inriktas på att återställa den ursprungliga målgruppen, men också utöka den.

Som tidigare konstaterats går det inte att infoga extra tillägget i det nuvarande systemet för bostadsbidrag om man vill nå just gruppen hushåll med gymnasiestuderande ungdomar med låg ekonomisk standard. Inget av andra befintliga stöd är heller direkt anpassade till studerande. Däremot bör bostadsbidragets regler för beräkning av den sökandes bidragsgrundande inkomst kunna tillämpas. Att använda ett redan befintligt regelverk torde vara kostnadseffektivt för den tänkta ansvariga myndigheten Försäkringskassan. Handläggningen bör också underlättas genom att reglerna redan tillämpas och är inarbetade.

Rätten till det nya gymnasiebidraget bör därför – i stället för den beskattningsbara inkomsten – prövas utifrån den sammantagna *bidragsgrundande inkomsten* i likhet med de regler som tillämpas vid beräkningen av bostadsbidraget i 97 kap. socialförsäkringsbalken (SFB). Den bidragsgrundande inkomsten utgörs av den studerande och dennes föräldrars sammanlagda årsinkomst.

Reglerna för inkomstberäkningen vid bostadsbidrag bör inkludera de olika inkomstslag och bidrag som bidrar till hushållets försörjning, och skulle väl lämpa sig för att även beräkna inkomstunderlaget för det nya gymnasiebidraget. I beräkningsunderlaget ska inkluderas de boende i ett hushåll, enligt de avgränsningar som tidigare angivits.

Förslaget innebär att i en ny lag om särskilt stöd till gymnasiestuderande inom vilken gymnasiebidrag och föräldratillägg regleras, görs en hänvisning till tillämpliga regler om bidragsgrundande inkomst i 97 kap. SFB avseende beräkning av bostadsbidrag.

Förmögenhetsprövning

Jag har också övervägt frågan om förmögenhetsprövning i samband med ansökan om gymnasiebidrag. Av de drygt tre procent av de studerande som idag har extra tillägg är det ett mycket begränsat antal som redovisar en förmögenhet som överstiger gränsvärdet på 75 000 kronor. Att avskaffa förmögenhetsprövningen för den begränsade gruppen skulle innebära en besparing för statskassan genom att handläggningen förenklas. Ett liknande resonemang förs i propositionen 2008/09:203 Beräkning av förmögenhet vid fastställande av vissa förmåner, där regeringen föreslog att förmögenhetsprövningen för underhållsstöd skulle avskaffas mot bakgrund av att den administrativa handläggningskostnaden var högre än vad förmögenhetsprövningen sparade. Föreslagen har senare beslutats av riksdagen.

Det finns samtidigt starka skäl som talar för enhetliga regler för förmögenhetsprövning inom olika trygghetssystem. Att slopa den nuvarande prövningen kan riskera att tilltron till trygghetssystemen undergrävs. Legitimiteten till finansieringen av dessa system kan även förlora sin trovärdighet om det uppfattas som att personer oriktigt erhåller bidrag.

Min bedömning är att skälen för att inte göra en förmögenhetsprövning i det nya gymnasiebidraget överväger. Prövningen skulle beröra ett fåtal personer och möjligheterna att kontrollera riktigheten i de uppgifter som lämnas är begränsade. Avskaffandet medför också att administrationen kan minskas.

Som en konsekvens av att förmögenhet inte ska medräknas vid prövningen av rätten till gymnasiebidraget ska bestämmelserna i 97 kap. 2 § punkterna 1–3 och 6 samt 4, 5 och 13 §§ i SFB tillämpas vid beräkningen av den bidragsgrundande inkomsten. Inte heller eventuella syskons inkomst av kapital och förmögenhet ska ingå i beräkningsunderlaget.

I dag prövas rätten till extra tillägg mot ett ekonomiskt underlag som består av hushållets beräknade inkomst under det läsår som ansökan avser.

Jag föreslår att inkomstberäkningen för gymnasiebidraget i stället ska baseras på kalenderår. En ansökan som avser ett läsår ska baseras på inkomsterna under det kalenderår då läsåret eller kursen inleds. En ansökan som enbart avser en höst- eller vårtermin ska baseras på inkomsterna under det kalenderår då höst- respektive vårterminen börjar.

De nya reglerna skulle innebära att till grund för en ansökan avseende läsåret 2013/14 ska läggas inkomsterna under 2013. För en ansökan avseende enbart hösttermin 2013 respektive vårterminen 2014 faller det sig naturligt vilket kalenderår som ska utgöra beräkningsgrunden.

Enligt praxis från Högsta förvaltningsdomstolen (tidigare Regeringsrätten) ska det extra tillägget inte beaktas vid bedömningen av behov av försörjningsstöd.⁹ Detta gäller oavsett om den studerande bor tillsammans med sina föräldrar, eller inte. Högsta förvaltningsdomstolen har i sin bedömning hänvisat till ett uttalande från departementschefen i samband med det extra tilläggets tillkomst, där denne anförde att det extra tillägget infördes som ett kraftigt förstärkt selektivt stöd till de inkomstsvagaste hushållen och att det inte bör beaktas då familjers behov av bistånd från socialtjänsten bedöms¹⁰. Då gymnasiebidraget har samma syfte och i huvudsak samma konstruktion som det extra tillägget bör denna praxis gälla även för gymnasiebidraget. Enligt min mening bör därför inte gymnasiebidraget beräknas som inkomst vid bedömningen av behov av försörjningsstöd.

Min bedömning: Det extra tillägget ska enligt praxis inte beaktas vid bedömningen av behovet av försörjningsstöd. Eftersom gymnasiebidraget har samma syfte och i huvudsak samma konstruktion som det extra tillägget bör denna praxis enligt min mening gälla även för gymnasiebidraget.

Inkomstgränser

För att kvalificera sig för dagens extra tillägg får den studerande och dennes hushålls sammanräknade inkomster och del av en eventuell förmögenhet inte överstiga 124 999 kronor om året.

För att kunna bevilja det lägsta beloppet i extra tillägg 1984 skulle hushållens sammanlagda taxerade inkomst vara lägre än 80 000 kronor. Därefter har inkomstgränsen höjts succesivt till 125 000 kronor under 1994. Under 1994 låg den övre inkomstgränsen för extra tillägget på en nivå som motsvarar 90 procent av

⁹ RÅ 1990 ref 7 och RÅ 1996 ref 12.

¹⁰ Prop. 1983/84:127 s. 17.

medelinkomsten. Om samma princip skulle ha gällt 2010 hade inkomstgränsen varit 211 800 kronor.¹¹

Min bedömning är att en sådan återställning av nivån skulle tjäna syftet med det nya gymnasiebidraget och stärka de ekonomiskt svagaste familjerna.

Med det nya inkomstbegreppet som utgångspunkt föreslås att den sökandes totala inkomster, för att gymnasiebidraget ska beviljas, fortsättningsvis inte får överstiga 210 000 kronor brutto årligen. Den nya inkomstgränsen innebär att cirka 17 procent av alla familjer där det ingår minst en ungdom som bedriver gymnasiala studier med rätt till studiehjälp också ska ha rätt till gymnasiebidraget.

Mitt förslag: Den bidragsgrundande inkomsten utgörs av den studerandes och hans eller hennes föräldrars sammanlagda årsinkomster. Förmögenhet ska inte medräknas i den bidragsgrundande inkomsten. Beräkningen ska baseras på kalenderår.

Vid beräkning av den bidragsgrundande inkomsten avses med föräldrar

1. en förälder som den studerande varaktigt bor hos, och
2. en person som är gift och varaktigt bor med en sådan förälder som avses under punkten 1, och
3. en person som är sambo med en sådan förälder som avses under punkten 1.

För att vara berättigad till gymnasiebidraget får det ekonomiska underlaget inte överstiga 210 000 kronor brutto per år. Vid beräkningen av summan av den bidragsgrundande inkomsten tillämpas bestämmelserna i 97 kap. 2 § punkterna 1–3 och 6 samt 4, 5 och 13 §§ i socialförsäkringsbalken. Den bidragsgrundande inkomsten ska avse inkomst för det kalenderår då läsåret eller kursen inleds.

För en studerande som är gift utgörs den bidragsgrundande inkomsten av den studerandes och hans eller hennes makes sammanlagda årsinkomster. Bestämmelsen ska också tillämpas då en studerande lever tillsammans med en person, med vilken

¹¹ Centrala studiestödsnämnden, 2012a.

han eller hon tidigare har varit gift eller har eller har haft barn med.

Om det finns synnerliga skäl får den bidragsgrundande inkomsten beräknas utan hänsyn till föräldrarnas och makens inkomst.

7.5.4 Ansökan om gymnasiebidrag

Gymnasiebidraget är ett behovsprövat stöd och ska lämnas efter skriftlig ansökan. En ansökan ska undertecknas av den studerandes vårdnadshavare. Om den studerande är myndig ska han eller hon dock själv kunna underteckna ansökan.

Om det föreligger särskilda skäl bör en ansökan om gymnasiebidrag för en omyndig studerande undertecknas av den studerande själv. Ett exempel på en situation där det föreligger särskilda skäl skulle kunna vara då den studerande har brutit med sin familj och samtidigt till följd av låg inkomst är berättigad till gymnasiebidrag. I detta fall är det inte rimligt att den studerande är beroende av att föräldrarna undertecknar ansökan.

Mitt förslag: Gymnasiebidraget ska lämnas efter skriftlig ansökan. En ansökan ska undertecknas av den studerandes vårdnadshavare. Om den studerande är myndig ska han eller hon själv underteckna ansökan.

Om det finns särskilda skäl bör en ansökan om gymnasiebidrag för en omyndig studerande undertecknas av den studerande själv.

7.5.5 Utbetalning av gymnasiebidrag

Gymnasiebidraget ska som huvudregel utbetalas till en förälder, som den studerande varaktigt bor hos.

Om den studerande är myndig, ska gymnasiebidraget utbetalas till honom eller henne själv.¹²

¹² Enlig gällande praxis är studiebidraget och extra tillägget stöd som tillkommer den studerande själv och inte föräldrarna. Detsamma bör gälla för gymnasiebidraget.

Om det finns särskilda skäl får gymnasiebidraget för en omyndig studerande, efter begäran från den studerande, utbetalas till honom eller henne själv. Om den studerande har eget hushåll med barn ska detta anses vara ett särskilt skäl, eftersom en utbetalning till den studerandes vårdnadshavare skulle kunna innebära att bidraget inte når den studerande. Dessutom har det ekonomiska underlaget för rätt till bidrag inte beräknats på föräldrarnas inkomster.

Om det finns synnerliga skäl får gymnasiebidraget för en omyndig studerande utbetalas till socialnämnden eller annan lämplig person, att användas för den studerandes bästa. Ansökan ska då lämnas av socialnämnden och en utbetalning bör endast ske i undantagsfall och efter noggrann prövning.

Om en omyndig studerande varaktigt bor hos båda föräldrarna, kan föräldrarna gemensamt anmäla till Försäkringskassan vem av dem som ska vara betalningsmottagare av gymnasiebidraget. Om föräldrarna inte lämnar någon anmälan till Försäkringskassan, ska gymnasiebidraget utbetalas till den av föräldrarna, som senast fick barnbidrag för den studerande.

Mitt förslag: Gymnasiebidraget ska betalas ut till en förälder som den studerande varaktigt bor hos. Om den studerande är myndig ska gymnasiebidraget betalas ut till den studerande själv.

Om det finns särskilda skäl får gymnasiebidraget för en omyndig studerande, på begäran av den studerande, betalas ut till den studerande själv.

Om det finns synnerliga skäl får gymnasiebidraget för en omyndig studerande, på begäran av socialnämnden, betalas ut till socialnämnden eller någon annan lämplig person att användas för den studerandes bästa.

Om en omyndig studerande varaktigt bor hos båda föräldrarna, kan föräldrarna gemensamt anmäla till Försäkringskassan vem av dem som ska vara betalningsmottagare av gymnasiebidraget. Om föräldrarna inte lämnar någon anmälan till Försäkringskassan, ska gymnasiebidraget utbetalas till den av föräldrarna, som senast fick barnbidrag för den studerande.

7.5.6 Talerätt och övriga bestämmelser

Gymnasiebidraget föreslås utbetalas till den studerande själv om det finns särskilda skäl. För att en omyndig studerande själv ska kunna föra sin talan i ärenden som rör gymnasiebidraget krävs därför en reglering av talerätten, eftersom en omyndig som huvudregel inte har någon processabilitet, utan vårdnadshavaren företräder sitt barn så länge barnet är omyndigt. En bestämmelse om talerätt för underåriga som fyllt 16 år avseende skolfrågor finns numera i skollagen. Därför bör en liknande bestämmelse för omyndiga studerande i ärenden som rör gymnasiebidraget föras in i den lag som reglerar gymnasiebidraget.

När det gäller Försäkringskassans handläggning bör vissa bestämmelser tillämpas i socialförsäkringsbalken. Det gäller bestämmelser avseende preskription, återbetalningsskyldighet, ränta, skyldighet att lämna uppgifter, skyldighet att anmäla ändrade förhållanden, sekretess, indragning eller nedsättning av ersättning, interimistiska beslut, ändring och omprövning samt överklagande.

Mitt förslag: En omyndig studerande som har fått gymnasiebidraget utbetalt till sig, ska själv kunna föra sin talan i ärenden som rör bidraget.

När det gäller Försäkringskassans handläggning bör vissa bestämmelser i socialförsäkringsbalken avseende preskription, återbetalningsskyldighet, ränta, skyldighet att lämna uppgifter, skyldighet att anmäla ändrade förhållanden, sekretess, indragning eller nedsättning av ersättning, interimistiska beslut, ändring och omprövning samt överklagande tillämpas.

7.5.7 Omfattas omyndigas förfogande över gymnasiebidraget av föräldrabalkens regler?

Frågan är om en omyndig studerande kan ansöka, ta emot en utbetalning och föra talan om gymnasiebidrag utan att detta strider mot föräldrabalkens regler om en underårigs begränsade rätts-handlingsförmåga. Justitieombudsmannen (JO) har i ett initiativ-ärende mot det tidigare Riksförsäkringsverket angående ansökningar om förlängt underhållsstöd undertecknade av enbart

underåriga¹³ hänfört sig till 9 kap. 1 § föräldrabalken i bedömningen av ärendet. JO anför att regleringen om underårigs bristande rättshandlingsförmåga syftar till att skydda den omyndige mot följderna av ekonomiskt ofördelaktiga rättshandlingar och att en ansökan om förlängt underhållsstöd inte kan anses vara så fri från ekonomisk risk att en underårig av den anledningen skulle vara behörig att själv ansöka om stödet. JO anför vidare att undantagen från huvudregeln i 9 kap. 1 §, som finns i andra lagrum i 9 kap. FB, inte kan åberopas som stöd för att en underårig skulle vara behörig att själv ansöka om förlängt underhållsstöd, samt att det i lagen (1996:1030) om underhållsstöd inte heller på det sätt som avses i 9 kap. 1 § FB finns någon direkt föreskrift som ger stöd för uppfattningen att omyndig skulle kunna ansöka om förlängt underhållsstöd.

Att JO har bedömt att bestämmelsen i 9 kap. 1 § FB är tillämplig vid en ansökan om förlängt underhållsstöd från en omyndig studerande, ger stöd för att bestämmelsen även bör tillämpas vid en ansökan om gymnasiebidrag från en omyndig studerande samt när gymnasiebidrag utbetalas till en omyndig studerande.

Ett undantag från regeln i 9 kap. 1 § föräldrabalken bör därför införas i lagen som reglerar gymnasiebidraget. Denna regel bör föreskriva att en omyndig studerande själv får ansöka, ta emot och råda över gymnasiebidraget i den omfattning som följer av lagen.

<p>Mitt förslag: En omyndig studerande får själv ansöka, ta emot och råda över gymnasiebidraget i den omfattning som följer av bestämmelser i lag.</p>

¹³ dnr 723-1999.

8 Stöd till unga studerande föräldrar

8.1 Inledning

Ungdomar utan fullständig gymnasieutbildning har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden och löper därför stor risk att hamna i utanförskap. Studerande som dessutom får barn före eller under gymnasieåren är extra utsatta.

Att som ung förälder påbörja eller återuppta studierna är inte oproblemiskt. Enligt det nu gällande regelverket kommer en förälder som ännu inte fyllt 21 år och som efter föräldraledigheten mottagit försörjningsstöd för sig själv och barnet att förlora detta stöd om studierna återupptas. Anledningen är att det inte finns lagstöd för att få försörjningsstöd samtidigt som man studerar. I samband med att studierna återupptas övergår försörjningsansvaret till den unge förälderns egna föräldrar, eftersom dessa bär det ekonomiska ansvaret för sitt barn så länge den unge går i gymnasieskolan och inte fyllt 21 år.

Det är angeläget för den enskilde men också för samhället att studierna kan påbörjas alternativt återupptas och sedan också slutföras. Det är mot denna bakgrund motiverat att införa ett särskilt stöd för unga föräldrar, i syfte att möjliggöra gymnasiala studier.

8.2 Kartläggning av unga föräldrars livssituation

Som ett led i arbetet har utredningen låtit SCB sammanställa uppgifter från sina register avseende personer som var folkbokförda och i åldrarna 16–20 år den 31 december 2010. Totalt fanns

643 560 personer i åldersspannet vid den aktuella tidpunkten.¹ Av tabell 8.1 framgår hur många unga män och kvinnor som hade barn och som inte hade fullföljt gymnasiet den aktuella höstterminen.

Tabell 8.1 Unga föräldrar 16–20 år med och utan fullföljt gymnasium

	Kvinnor	Män	Totalt
Unga föräldrar, fullföljt gymnasium	1 760	560	2 320
Unga föräldrar, utan fullföljt gymnasium	2 910	910	3 820

Av de totalt 3 820 unga föräldrar som inte fullföljt gymnasiet bodde 490 (60 kvinnor och 430 män) hos sina föräldrar. 1 580 (1550 kvinnor och 20 män) unga föräldrar som inte fullföljt gymnasieskolan levde ensamstående med barn. Ytterligare 1 470 (1 200 kvinnor och 280 män) bodde tillsammans med barnet och sambo eller make/a. Av kvinnorna bodde 220 inte tillsammans med barnet, medan 20 män levde ensamma med barnet.

Utredningen har även inhämtat uppgifter från SCB om den huvudsakliga försörjningen för de 3 820 unga föräldrarna som inte fullföljt gymnasiet vid slutet av år 2010. Den huvudsakliga försörjningen skedde genom vård av barn/anhörig (1 600 personer), ekonomiskt bistånd (790), förvärvsarbete (640) och studier (590). Övriga inkomstkällor är bl.a. arbetsmarknadspolitisk åtgärd och förtidspension, var och en med ett fåtal representanter. Sammanlagt 90 personer saknade inkomst.

De redovisade siffrorna kan ge en viss vägledning när det gäller att ringa in målgruppen för stödet till unga föräldrar. Av de personer som försörjer sig genom vård av barn/anhöriga har de flesta sannolikt föräldrapenning. Så länge föräldraledigheten pågår kommer dessa ungdomar knappast att påbörja eller återuppta några gymnasiestudier. Inte heller för de unga föräldrar som förvärvsarbetar torde gymnasiestudier ligga närmast till hands. De återstående unga föräldrarna försörjer sig huvudsakligen genom ekonomiskt bistånd eller saknar inkomst.

Levnadskostnader för en 17-årigstuderande, med ett barn, redovisas i tabell 8.2. Kostnadsuppskattningarna baseras på Konsumentverkets beräkningar².

¹ Den könsupplade statistiken är avrundad, vilket medför att värdena sammantagna inte alltid motsvarar totalsumman.

Tabell 8.2 Levnadskostnader för unga föräldrar och deras barn

	Mamma 17 år, ett barn	Pappa 17 år, ett barn
Levnadskostnader, boendekostnader samt hushålls- kostnader	10 190 kr.	10 360 kr.
Barnbidrag, studiebidrag, bostadsbidrag och underhållsstöd ³	5 973 kr	5 973 kr
Gymnasiebidrag	1 100 kr	1 100 kr
Ekonomiskt behov	3 117 kr.	3 287 kr.

Till levnadskostnaderna kommer även en förskoleavgift för barnet om maximalt tre procent av inkomsten.⁴

Den ekonomiskt mest utsatta gruppen unga föräldrar som inte fullföljt gymnasieskolan är sannolikt de ca 800 kvinnor och män som försörjs med ekonomiskt bistånd eller helt saknar inkomst och som lämnat föräldrahemmet. De kan inte börja studera utan att förlora biståndet. I den ganska stora gruppen, 1 580 personer, som lämnat föräldrahemmet och som har föräldrapenning finns också många som kan komma att bli hänvisade till ekonomiskt bistånd.

8.3 Möjligheter till fortsatta studier

Studerande som får barn under studietiden är utsatta, bl.a. i ekonomiskt hänseende. I rapporten Ett barntillägg till studerande (Ds 2004:53) finns belagt att studerande som försörjer sig på studiemedel och har barn generellt har en lägre ekonomisk standard jämfört med övriga barnfamiljer. I en rapport från Ungdomsstyrelsen konstateras också, med hänvisning till såväl myndighetens egna som andras rapporter, att unga med barn löper

² Konsumentverkets beräkningar av skäligena kostnader för hushållet är något högre än riksnormen för försörjningsstöd, eftersom kostnaderna avses täcka både löpande utgifter och visst sparande för att kunna ersätta s.k. sällanköpsvaror såsom dator, TV och vitvaror.

³ Bostadsbidraget beräknas på en bostad på 40 kvadratmeter med en månadsavgift på 4 000 kr. Vid en årsinkomst på 50 000 kr utgår bostadsbidrag med 2 600 kr.

⁴ För enskilda som uppstår ekonomiskt bistånd för sin försörjning betalas förskoleavgiften normalt genom socialnämnden.

större risk att hamna utanför både arbetsmarknaden och utbildningssystemet än andra unga i samma ålder.⁵ Vikten av en fullföljd gymnasieutbildning kan inte överskattas och det är en skyddsfaktor både mot ohälsa och mot ekonomisk utsatthet för den unga föräldern och barnet. Också för samhället är den fullföljda gymnasieutbildningen av stor betydelse, bl.a. genom att den unges möjligheter till egen försörjning förbättras.

Den grupp som diskuteras fortsättningsvis består dels av de unga studerande, åldersmässigt i spannet 16–20 år, som fått barn under studietiden och till följd av detta har avbrutit sina gymnasiestudier, dels av de som fått barn före gymnasieskolan och därför inte påbörjat gymnasiestudier.

Det är angeläget att verka för att dessa ungdomar påbörjar respektive fullföljer gymnasiestudierna när ersättningen från med föräldraförsäkringen tar slut. Den som efter avslutad föräldraledighet saknar arbete är normalt hänvisad till försörjningsstöd. Av SCB:s statistik för år 2010 framgår att av de 3 820 unga föräldrarna med oavslutade gymnasiestudier hade 790 ekonomiskt bistånd/försörjningsstöd.

Enligt det nu gällande regelverket kommer en förälder som ännu inte fyllt 21 år och som efter föräldraledigheten mottagit försörjningsstöd för sig själv och barnet att förlora detta stöd om studierna återupptas. Anledningen är att det inte finns lagstöd för att få försörjningsstöd samtidigt som man studerar. I samband med att studierna återupptas övergår försörjningsansvaret till den unge förälderns egna föräldrar, eftersom dessa bär det ekonomiska ansvaret för sitt barn så länge den unge går i gymnasieskolan och inte fyllt 21 år.

Föräldrarnas försörjningsansvar enligt föräldrabalken kvarstår även om barnet själv fått barn. De har däremot inget försörjningsansvar för barnbarnet.

⁵ Ungdomsstyrelsen, 2012.

8.4 Överväganden och förslag

Mot bakgrund av de unga föräldrarnas svåra situation finns anledning att pröva om man i anslutning till studiehjälpen kan skapa ekonomiska förutsättningar och i vissa fall incitament för den aktuella gruppen att påbörja respektive fullfölja gymnasieskolan.

Det stöd som skulle rikta sig till unga föräldrar behöver vara så pass stort att det lockar den unga föräldern till studier och att denne upplever att stödet är ett rimligt alternativ till ekonomiskt bistånd. Syftet med bidraget är att ersätta ekonomiskt bistånd och göra gymnasiestudier möjliga. Det är också önskvärt att bidraget får en rekryterande effekt.

Huvudprincipen, som i möjligaste mån bör upprätthållas, är att den studerandes föräldrar fullgör sin försörjningsskyldighet. För det fall föräldrarna inte förmår leva upp till sina skyldigheter ska stödet till unga föräldrar ge tillräcklig kostnadstäckning för både egna och barnets behov och därmed utgöra ett alternativ till försörjningsstödet.

Antalet unga som skulle kunna vara berättigade till bidraget är enligt den nyss redovisade statistiken litet. Det fanns 2010 ca 3 800 unga föräldrar som inte fullföljt gymnasiet. För att ge en mer rättvisande bild av antalet studerande som kan komma att utnyttja föräldratillägget bör siffran dock reduceras.

Av de personer som försörjer sig genom vård av barn/anhöriga är de flesta sannolikt föräldralediga. Så länge dessa ungdomar uppbär föräldrapenning kommer de knappast att påbörja eller återuppta några gymnasiestudier. Även för de unga föräldrar som förvärvsarbetar torde eventuella gymnasiestudier inte ligga närmast till hands.

Kvar blir de ungdomar som i dag redan studerar i gymnasieskolan, uppbär ekonomiskt bistånd, deltar i arbetsmarknadspolitiska åtgärder, saknar inkomst, är förtidspensionerade samt eventuellt ytterligare några. Sammantaget bör målgruppen uppgå till cirka 1 900 personer.

Man kan dock inte räkna med att alla är intresserade av gymnasiestudier, trots att de är berättigade till stödet. Nyttjandegraden kommer därför sannolikt att vara betydligt lägre.

8.4.1 Föräldratillägg till unga föräldrar

Unga föräldrar som lever i ekonomiskt svaga hushåll är särskilt utsatta och kan ha stora praktiska svårigheter att förena föräldraskapet med gymnasiestudier. Det gäller inte minst kvinnor som av olika skäl inte kan, vill eller får bo i föräldrahemmet med barnet. Svårigheterna att försörja sig och barnet på annat sätt än med försörjningsstöd omöjliggör studier.

Utredningen har övervägt att göra det möjligt för denna begränsade målgrupp att förena försörjningsstöd med gymnasiestudier. Svårigheterna att långsiktigt begränsa avsteget från principen, att studier inte ska finansieras med försörjningsstöd, till denna grupp gör dock en sådan lösning orealistisk.

I syfte att göra det möjligt för dessa utsatta unga föräldrar, flertalet kvinnor, att gå i gymnasieskolan bör därför ett särskilt bidrag skapas.

Inom studiemedlet finns idag ett särskilt bidrag som vänder sig till föräldrar som studerar. I linje med detta borde ett stöd till unga föräldrar på gymnasienivå placeras inom ramen för studiehjälpen. Studiestödssystemet är dock inte konstruerat för att beakta individuella behovsprövningar, som här skulle bli aktuella. Det skulle innebära en alltför kostsam och svårhanterlig administration. Särskilda behov av ytterligare ekonomiskt stöd bör därför tillgodoses inom andra förmånssystem. Rent principiellt bör stöd till familjen lämnas inom den ekonomiska familjepolitiken och inte inom utbildningspolitiken. Stödet till unga föräldrar bör därför placeras inom den ekonomiska familjepolitiken (inom utgiftsområde 12 i statsbudgeten).

Mitt förslag: Ett nytt stöd för unga föräldrar som bedriver studier på gymnasienivå ska inrättas inom den ekonomiska familjepolitiken. Stödet ska benämnas *föräldratillägg*.

8.4.2 Föräldratilläggets utformning

Det tänkta bidraget bör i huvudsak täcka den egna och barnets försörjning. Det bör utformas så att det ger den unga föräldern en ekonomisk standard, som i huvudsak är likvärdig den som ekonomiskt bistånd skulle ha gett. För att tillsammans med studiebidrag, det föreslagna gymnasiebidraget, barnbidrag, underhållsstöd

och bostadsbidrag hamna på ungefär samma nivå som ekonomiskt bistånd krävs ett bidrag på cirka 3 500 kronor per månad. Stödet är då ett realistiskt alternativ till ett passivt försörjningsstöd och kan förmå unga föräldrar att påbörja respektive fullfölja studier på gymnasial nivå.

En studerande som har barn ska vara berättigad till stödet, förutsatt att barnet varaktigt bor hos den studerande samt att den studerande har rätt till gymnasiebidrag.

Stödet ska i huvudsak täcka den studerandes och barnets behov och försörjning. Den studerande är visserligen inte myndig, men måste ändå själv kunna ingå avtal och företa rättshandlingar rörande barnet. Till följd av detta är det motiverat att det är den studerande som ansöker om stödet. Ansökan ska vara skriftlig och undertecknas av den studerande själv.

Endast ett stöd ska kunna lämnas för varje barn. Motivet är främst rättvisaspekten i förhållande till personer som har barn men som inte studerar.

För att kompensera för den merkostnad som uppkommer om man har flera barn bör ytterligare stöd utgå. I syfte att förenkla hanteringen bör ett schablonbelopp på 500 kronor utbetalas för varje ytterligare barn utöver det första.

Eftersom föräldratillägget endast ska utgå till de unga föräldrar som är i en svår ekonomisk situation, ska en förutsättning för stödet vara att den studerande uppfyller villkoren för gymnasiebidraget. Genom att ett grundläggande kriterium för gymnasiebidraget är att hushållets bidragsgrundande inkomst, som utgör beräkningsunderlag för gymnasiebidraget understiger 210 000 kronor brutto per år, begränsas målgruppen till dem som är resurssvagast.

Mitt förslag: En studerande med studiehjälp som har barn har rätt till föräldratillägg, förutsatt att barnet varaktigt bor hos den studerande och att den studerande har rätt till gymnasiebidrag.

Föräldratillägget lämnas med 3 500 kronor i månaden för det första barnet och med 500 kronor i månaden för varje ytterligare barn. För varje barn kan högst ett bidrag utges.

Föräldratillägget lämnas efter skriftlig ansökan. Ansökan ska vara undertecknad av den studerande själv. Föräldratillägg lämnas för de delar av ett läsår då den studerande bedriver studier.

Stödet ska administreras av Försäkringskassan.

8.4.3 Regleringen av gymnasiebidraget och föräldratillägget

Gymnasiebidraget och föräldratillägget skall kunna regleras i socialförsäkringsbalken (SFB) eller i en ny särskild lag. SFB innehåller bestämmelser om social trygghet genom de sociala försäkringar samt andra ersättnings- och bidragssystem som behandlas i avdelningarna B-G. Enligt kommentarer till balken finns inte någon egentlig definition av socialförsäkringen, utan socialförsäkringen avgränsas utifrån ett praktiskt synsätt. Någon skillnad görs inte, enligt kommentarerna, på detta övergripande plan mellan förmåner som är avgiftsfinansierade eller skattefinansierade, eller mellan försäkringsliknande anordningar och rena bidrag. Gemensamt för alla förmånerna i balken är dock att det handlar om obligatoriska trygghetssystem som administreras av staten. Det har däremot inte ansetts ändamålsenligt att utifrån enbart teoretiska eller principiella utgångspunkter ange vad som ska krävas för att en viss trygghetsanordning ska räknas som en social försäkring. Det finns inte heller några internationellt gångbara definitioner.

Gymnasiebidraget är ett behovsprövat bidrag som utgår till resurssvaga hushåll som har barn som bedriver studier som ger rätt till studiehjälp alternativt själva bedriver sådana studier och har barn. Föräldratillägg riktar sig till studerande som har barn, som bor tillsammans med barnet och som uppfyller kraven för det föreslagna gymnasiebidraget. Om de båda stöden anses vara socialförsäkringsförmåner är det familjeförmåner eftersom bidragen utgår till barn.

Det finns skäl såväl för som emot att reglera gymnasiebidraget och föräldratillägget i SFB. Ett skäl för att bidragen ska regleras i balken är att samla alla bestämmelser om social trygghet på ett enda ställe för att få ett sammanhållet lagverk med god översikt som är hållbart över tiden. Det finns andra förmåner om social trygghet, såsom vårdnadsbidrag, jämställdhetsbonus, sjuklön, förmåner till totalförsvarspliktiga samt familjebidrag och dagpenning till den som tjänstgör inom totalförsvaret, som inte regleras i SFB utan i särskilda lagar.⁶ Att gymnasiebidraget och föräldratillägget har så stark anknytning till studiehjälpen, t.ex. lämnas bidragen endast under den tid på året som studier sker, dvs. under nio månader, talar emellertid emot en reglering i balken. En ordning som

⁶ Se lagen (2008:307) om kommunalt vårdnadsbidrag, lagen (2008:313) om jämställdhetsbonus, lagen (1991:1047) om sjuklön, lagen (1994:1809) om totalförsvarsplikt och förordning (1995:239) om förmåner till totalförsvarspliktiga, samt lagen (1991:1488) om handläggning av vissa ersättningar till den som tjänstgör inom totalförsvaret.

innefattar en särskild lag i stället för ett nytt kapitel i SFB, medför även att regleringen av bidragen är mer lätthanterligt.

Efter en sammanvägning av samtliga omständigheter har jag slutligen valt att föreslå en reglering av gymnasiebidraget och föräldratillägget i en särskild lag; lagen om särskilt stöd vid gymnasiala studier.

Mitt förslag: Gymnasiebidraget och föräldratillägget ska regleras i en särskild lag som ska kallas lagen om särskilt stöd vid gymnasiala studier.

8.4.4 Utbetalning av föräldratillägg

Föräldratillägget ska som huvudregel utbetalas till den studerande själv. En jämförelse kan göras med utbetalning av barnbidrag och underhållsstöd, som idag utbetalas av Försäkringskassan till alla omyndiga unga föräldrar, oavsett om de har eget hushåll eller inte. En utbetalning av föräldratillägget till en omyndig studerande bör även gälla om han eller hon bor hemma hos sina föräldrar, eftersom den studerandes föräldrar inte är försörjningskyldig för barnbarnet.

Föreligger synnerliga skäl får föräldratillägget för en omyndig studerande, på begäran av socialnämnden, betalas ut till den studerandes föräldrar, socialnämnd eller någon annan lämplig person att användas för den studerandes bästa. Utbetalning bör endast ske i undantagsfall och efter en noggrann prövning.

För det fall båda föräldrarna uppfyller villkoren för föräldratillägget kan föräldrarna gemensamt anmäla till Försäkringskassan vem av dem som ska få föräldratillägget. Om någon sådan anmälan inte görs lämnas föräldratillägget till den av föräldrarna som senast fick barnbidrag för barnet.

Mitt förslag: Föräldratillägg ska utbetalas till den studerande själv.

Om det finns synnerliga skäl kan föräldratillägg för en omyndig studerande, på begäran av socialnämnden, betalas ut till vårdnadshavaren, socialnämnden eller någon annan lämplig person.

Om båda föräldrarna uppfyller villkoren för föräldratillägget kan föräldrarna gemensamt anmäla hos Försäkringskassan vem av dem som ska vara bidragsmottagare för föräldratillägget. Om någon anmälan inte görs lämnas föräldratillägget till den av föräldrarna som senast fick barnbidrag för barnet.

8.4.5 Talerätt och övriga bestämmelser

För att en omyndig studerande själv ska kunna föra sin talan i ärenden som rör föräldratillägget krävs det en reglering av detta eftersom en omyndig som huvudregel inte har någon processhabilitet, utan vårdnadshavaren företräder sitt barn så länge barnet är omyndigt. En bestämmelse om talerätt för underåriga som fyllt 16 år avseende skolfrågor finns numera i skollagen. Jag föreslår därför att en bestämmelse om talerätt för omyndiga studerande i ärenden som rör föräldratillägget förs in i lagen om särskilt stöd vid gymnasiala studier.

När det gäller Försäkringskassans handläggning bör vissa bestämmelser i socialförsäkringsbalken avseende preskription, återbetalningsskyldighet, ränta, skyldighet att lämna uppgifter, skyldighet att anmäla ändrade förhållanden, sekretess, indragning eller nedsättning av ersättning, interimistiska beslut, ändring och omprövning samt överklagande tillämpas.

Mitt förslag: En omyndig studerande som har fått föräldratillägget utbetalt till sig, ska själv kunna föra sin talan i ärenden som rör föräldratillägget.

När det gäller Försäkringskassans handläggning bör vissa bestämmelser i socialförsäkringsbalken avseende preskription, återbetalningsskyldighet, ränta, skyldighet att lämna uppgifter, skyldighet att anmäla ändrade förhållanden, sekretess, indragning eller nedsättning av ersättning, interimistiska beslut, ändring och omprövning samt överklagande tillämpas.

8.4.6 Omfattas omyndigas förfogande över föräldratillägget av föräldrabalkens regler?

Frågan är om en omyndig studerande kan ansöka, ta emot en utbetalning och föra talan om föräldratillägget utan att detta strider mot föräldrabalkens regler om en underårigs begränsade rättshandlingsförmåga. Samma resonemang har förts angående gymnasiebidraget i avsnitt 7.5.7. där det beskrivits att JO bedömt att föräldrabalkens regler om en underårigs bristande rättshandlingsförmåga även är tillämplig på offentligrättsliga rättsförhållanden.

På motsvarande sätt som för gymnasiebidraget bör därför ett undantag från bestämmelsen i 9 kap. 1 § föräldrabalken införas som föreskriver att en omyndig studerande själv får ansöka, ta emot och råda över föräldratillägget i den omfattning som följer av lagen om särskilt stöd vid gymnasiala studier.

Mitt förslag: En omyndig studerande får själv ansöka, ta emot och råda över föräldratillägget i den omfattning som följer av bestämmelser i lagen om särskilt stöd vid gymnasiala studier.

9 Nya studerandegrupper i studiestödssystemet

9.1 Inledning

Förtidspension och sjukbidrag ersattes den 1 januari 2003 av två nya socialförsäkringsförmåner, sjukersättning och aktivitetsersättning. Ett av syftena med reformen var att ge unga försäkrade med långvarigt nedsatt arbetsförmåga ett särskilt stöd som stimulerar till ett aktivt liv samtidigt som det ger ekonomisk trygghet. Ungdomar som på grund av en funktionsnedsättning har en förlängd skolgång fick samtidigt rätt till hel aktivitetsersättning under den tid som skolgången varar.

Under perioden 1995–2010 ökade antalet unga i åldern 16–29 år med aktivitetsersättning eller motsvarande dramatiskt i förhållande till antalet unga i befolkningen. Andelen unga med aktivitetsersättning ökade från 1 procent 1995 till 2,5 procent 2010.¹

Denna utveckling har under senare år avstannat för gruppen i sin helhet, men inte för gruppen som får aktivitetsersättning för förlängd skolgång.

Gruppen med aktivitetsersättning för förlängd skolgång fortsätter att öka. Personer som får aktivitetsersättning för förlängd skolgång står i dag för hälften av samtliga nybeviljade aktivitetsersättningar.² Problemet är att mycket få lämnar aktivitetsersättningen efter avslutad skolgång. När de försäkrade avslutat sin skolgång övergår en majoritet till att få sin försörjning via aktivitetsersättning för nedsatt arbetsförmåga. I en rad olika utredningar och rapporter har det därför påpekats att aktivitetsersättning vid förlängd skolgång har sänkt tröskeln och fungerat

¹ Inspektionen för socialförsäkringen, 2011:10, s. 14

² Försäkringskassan, 2010

som en inkörspport till ett långvarigt beroende av socialförsäkrings-systemet.³

Personer som tidigt i livet blir beroende av socialförsäkrings-systemet för sin försörjning går en, i ekonomiska termer, mörk framtid till mötes. Försäkringskassan har visat att den ekonomiska situationen för personer i åldern 19–29 år med aktivitetsersättning är sämre än för andra 19–29-åringar. De har lägre ekonomisk standard, lägre egen inkomst och fler är ekonomiskt utsatta. Denna situation fortsätter även efter att personerna kommit upp i en sådan ålder att de lämnat aktivitetsersättningen.⁴ Det är därför viktigt att se till att bara de som inte har något annat alternativ får aktivitetsersättning.

9.2 Bakgrund

Utredaren ska komma med förslag på hur de som idag omfattas av rätt till aktivitetsersättning vid förlängd skolgång eller förlängt barnbidrag i stället kan få ersättning från studiestödssystemet. I uppdraget ingår att se över hur studiestödet ska anpassas till de nya studerandegrupperna.

Utredaren ska kartlägga målgruppen och ta reda på vilka de ekonomiska konsekvenserna blir för staten och de nya studerandegrupperna när de införlivas i studiestödssystemet i linje med de principer som presenteras i betänkandet Brist på brådska (SOU 2008:102).

Inriktningen är att bestämmelserna om studiestöd ska gälla för studerande med funktionsnedsättning i den mån det är möjligt. Utredningen ska föreslå avsteg från de generella bestämmelserna i de fall det anses lämpligt med hänsyn till gruppens behov. Ytterligare en utgångspunkt är att den enskilde inte ska få en högre ersättningsnivå än vad han eller hon har rätt till enligt dagens regler om aktivitetsersättning för förlängd skolgång och förlängt barnbidrag. Vidare ska den enskilde inte heller få en högre ersättningsnivå än den högre bidragsnivån inom studiemedlen.

Utredaren ska även lämna förslag på vilka utbildningar eller grupper som ska ge respektive ha rätt till studiestöd och hur prövningen av rätten ska gå till. Slutligen ska utredningen också ta ställning till om CSN eller Försäkringskassan ska göra

³ Försäkringskassan, 2007b; SOU 2008:102; Inspektionen för socialförsäkringen, 2011

⁴ Försäkringskassan 2012a, s. 92

bedömningen av vilka personer som ska omfattas av rätten till studiestöd.

9.3 Nuvarande regelverk

Barnbidraget är 1 050 kronor per månad och betalas ut till barnets föräldrar till och med det kvartal då barnet fyller 16 år. Om barnet därefter studerar på gymnasiet betalar CSN ut studiebidrag. Om barnet däremot går kvar i grundskolan, grundsärskolan eller gymnasiesärskolan betalar Försäkringskassan ut förlängt barnbidrag. Förlängt barnbidrag kan utgå till och med det år den försäkrade fyller 23 år och kan utbetalas parallellt med aktivitetsersättning.

En elev som på grund av en funktionsnedsättning ännu inte har avslutat utbildning på grundskolenivå eller gymnasial nivå vid ingången av juli månad det år då han eller hon fyller 19 år har enligt socialförsäkringsbalken rätt till hel aktivitetsersättning under den tid skolgången varar. I allmänhet får eleven vid förlängd skolgång aktivitetsersättning i form av garantiersättning. Storleken på garantiersättningen beror på personens ålder. I skrivande stund utgår mellan 93 450 och 104 575 kronor om året i hel garantiersättning. Utslaget per månad innebär det mellan 7 788 och 8 715 kronor. Ersättningen är skattepliktig och utbetalas av Försäkringskassan.

9.4 Förslagen i betänkandet Brist på brådska

Av betänkandet Brist på brådska framgår att elever som beviljats aktivitetsersättning på grund av förlängd skolgång har en betydligt bättre ekonomisk situation än jämnåriga studerande. De ekonomiska villkoren för elever med funktionsnedsättning bör i stället vara desamma som för andra ungdomar, menar man i betänkandet. Samhället ska enbart ersätta eleverna för merkostnader som uppkommer med anledning av funktionsnedsättningen. Enligt utredningen finns t.ex. handikappersättningen som kompenserar för detta. Utredningen finner inga argument för att elever med funktionsnedsättningar ska ha en ekonomisk situation under sin studietid som i betydande grad skiljer sig från andra ungdomars.

Alla ungdomar med funktionsnedsättning som studerar på gymnasienivå föreslås därför få studiehjälp i stället för aktivitetsersättning till och med första kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 20 år. Studiebidraget ska, precis som till alla andra gymnasieelever, betalas ut med 1 050 kronor per studiemånad.

Gymnasiesärskolan blir därmed studiestödsberättigande. Däremot föreslås förlängt barnbidrag alltjämt utbetalas vid studier i grundskolan eller i specialskolan.

Om förslaget genomförs innebär det att de som idag får aktivitetsersättning från och med juli månad det år de fyller 19 i stället kommer att få studiehjälp från CSN till och med första halvåret det år de fyller 20.

För en del elever kommer studierna inte att vara slutförda det första halvåret det år de fyller 20 år. Utredningen föreslår att de elever som med anledning av en funktionsnedsättning inte slutfört gymnasieskolan senast under första kalenderhalvåret det år de fyller 20 år i stället ska ha rätt till studiemedel med det högre bidragsbeloppet under den tid som de avslutar sina studier.

Enligt det nuvarande studiemedelssystemet är den grundläggande ersättningen under år 2013 vid heltidsstudier 9 024 kronor per månad (fyra veckor). Härav utgör 2 828 kronor bidrag och resterande belopp utgör lån. Ett högre bidrag kan betalas ut till personer från och med det år han eller hon fyller 25 år och utgör då 6 584 kronor motsvarande period.

Personer som med anledning av en funktionsnedsättning inte har avslutat sina grundläggande studier när rätten till studiehjälp upphör föreslås i stället ska ha rätt till det högre bidraget.⁵ Den som av samma anledning studerar på komvux eller sårsvux ska också ha rätt till det högre bidraget.⁶ Förslaget innebär att åldersgränsen för det högre bidraget sänks för denna grupp från 25 år till halvårsskiftet det år personen fyller 20 år.

Slutligen föreslår utredningen att den enskilde inte ska ha rätt till lånedelen inom studiestödssystemet under den tid som det högre bidraget lämnas av detta skäl. Utredaren menar att det är viktigt att upprätthålla principen om att grundläggande utbildning inte ska innebära skuldsättning.

⁵ För övriga grupper betalas bara det högre bidraget ut under förutsättning att det finns medel tillgängligt i anslaget.

⁶ Personer som läser på grundskolenivå ska omfattas av det högre bidraget om studierna – till följd av funktionsnedsättningen – inte är slutförda under det första halvåret det år de fyller 20 år

9.5 Remissyttranden på betänkandet Brist på brådska

Under 2009 remissbehandlades betänkandet Brist på brådska. Följande synpunkter framkom:

9.5.1 Principen om att undvika särlösningar för elever med funktionsnedsättning

Riksförbundet för social och mental hälsa är, som de uttrycker saken, ingen vän av särlösningar om det går att undvika. Därför anser de att dagens finansiering av förlängd skolgång via sjukförsäkringen för unga med funktionsnedsättning är ett onödigt tillkrånglat sätt att hantera berörda ungas behov av studiestöd. Därför instämmer förbundet i betänkandets åsikt att den naturliga huvudmannen även för detta studiestöd är CSN. De handikappades riksförbund (DHR) ser också positivt på att CSN övertar ansvaret för bidraget vid förlängd skolgång. Genom att inte direkt hänvisas till socialförsäkringssystemet sänder samhället, enligt DHR, en signal till unga med funktionsnedsättning att de inte med automatik ska ses som sjuka. Socialstyrelsen, som är positivt inställd till att målgruppen ska omfattas av det generella studiestödssystemet, påpekar särskilt det positiva med att särskoleelever nu också kommer att omfattas av rätten till inackorderingsstöd. Även Statens Skolverk instämmer i utredningens förslag att behovet av förlängd skolgång inte bör vara en del av sjukersättningen utan inordnas i det ordinarie studiemedelsystemet, men anpassat till de särskilda behov personer med funktionsnedsättningar kan ha i form av långsammare studietakt, studieuppehåll etc.

Nästan alla remissinstanser är positivt inställda till att särlösningar i görligaste mån avskaffas. Riksförbundet Attention har en avvikande mening och framhåller att den som har särskilda behov ibland måste särbehandlas. De menar att det faktum att elever utan funktionsnedsättning får studiestöd via CSN inte kan vara något argument för att det även ska gälla personer med funktionsnedsättning.

9.5.2 Principen om att grundläggande utbildning inte ska innebära skuldsättning.

En av utgångspunkterna i betänkandet Brist på brådska var att studerande som på grund av funktionsnedsättning får förlängd skolgång inte ska behöva skuldsätta sig för att avsluta sina studier. Alla remissinstanser ställer sig bakom denna princip, med ett undantag. CSN delar inte utredningens bedömning, utan menar i stället att studerande med funktionsnedsättning i så stor utsträckning som möjligt bör hanteras som andra studerande. Det innebär bl.a. att det bör vara upp till den enskilde att avgöra om han eller hon vill skuldsätta sig för sina studier. CSN tycker därför att den som har rätt till det högre bidraget även bör ha rätt till studielån. Utöver argumentet om likabehandling anför CSN att förslaget kan medföra oklarheter i handläggningen. Man skriver att det finns en risk för att studerande som går i en vanlig skola och inte har avslutat skolgången under det första halvåret han eller hon fyller 20 år kan komma att få det generella bidraget och därmed också lån. Detta kan hända eftersom CSN inte får någon automatisk signal om att en studerande har rätt till det högre bidraget på förekommande anledning. Det är något som studerande måste ansöka om. Gör den studerande inte det, men uppfyller de generella förutsättningarna för studiemedel, kan han eller hon komma att beviljas lån.

9.5.3 Försörjningsproblem under sommarmånaderna.

De handikappades riksförbund (DHR) är en av de remissinstanser som påpekar att det inte framgår av utredningens förslag hur unga med funktionsnedsättning ska kunna ha försörjning under sommarmånaderna då studiebidraget inte betalas ut. Då det är mycket svårt för unga personer med funktionsnedsättning att få ett sommarjobb ser DHR allvarligt på att frågan inte tas upp i utredningen. DHR ser en risk för att många kommer att stå utan försörjning under sommaren och då tvingas till försörjningsstöd.

9.5.4 Prövning av förlängd skolgång

CSN påpekar att betänkandets förslag innebär att det högre bidraget ska beviljas personer som på grund av funktionsnedsättning har förlängd skolgång eller som av samma anledning studerar på gymnasie- eller grundskolenivå på komvux eller särvox. Den avgörande grunden till beviljningen är således att personerna har en funktionsnedsättning. Därför anser CSN att Försäkringskassan även framdeles är bäst lämpad att göra prövningen av den förlängda skolgången. CSN hävdar att den egna myndigheten saknar den erfarenhet som behövs för att bedöma de problem som olika funktionsnedsättningar medför. När det gäller studiestödsbeviljning saknar CSN:s handläggare erfarenhet av sjukdomsfrågor.

Försäkringskassan välkomnar å sin sida att försörjningen under förlängd skolgång flyttas från Försäkringskassan till det ordinarie studiestödssystemet.

9.5.5 Antalet studiemedelsterminer är tolv

Enligt Landsorganisationen i Sverige, LO, är en faktor att ta hänsyn till att antalet studiemedelsterminer man har rätt att ta ut är begränsat till tolv. Förlängda gymnasiestudier får inte ses som att det utrymmet utnyttjas och terminsavräkning sker. När det gäller vuxenstudier med den högre bidragsdelen i studiemedlet, som inte är att betrakta som en ren förlängning av studietiden, menar LO att avräkningssystemet även ska gälla för denna grupp av studerande.

9.6 Kartläggning och konsekvensanalys

9.6.1 Elevgruppens sammansättning

Gruppen elever som fick en utbetalning av aktivitetsersättning vid förlängd skolgång under 2011 bestod till 58 procent av män och till 42 procent av kvinnor. Männens överrepresentation beror bl.a. på att de är överrepresenterade inom särskolan. Bland män är dessutom medfödda och andra psykiska funktionsnedsättningar som debuterar i tidig ålder vanligare än bland kvinnor.⁷

⁷ Inspektionen för socialförsäkringen, 2011

Åldersmässigt är elever med aktivitetsersättning för förlängd skolgång en homogen grupp. Av dem som fick en utbetalning under 2011 var 34 procent 19 år och 66 procent äldre än eller fyllde 20 år under året. Populationen bestod till 90 procent av personer som fyllde 19, 20 eller 21 år under kalenderåret 2011.

Tabell 9.1 Huvuddiagnos hos personer med aktivitetsersättning för förlängd skolgång under 2011

Diagnosavsnitt	Antal	Andel
Psykisk utvecklingsstörning	2930	31 %
Störningar av psykisk utveckling	1989	21 %
Beteendestörningar och emotionella störningar med debut vanligen under barndom och ungdomstid	885	9 %
Symtom och sjukdomstecken avseende talet och rösten	189	2 %
Förstämningssyndrom	181	2 %
Neurotiska, stressrelaterade och somatoforma syndrom	178	2 %
Kromosomavvikelse som ej klassificeras annorstädes	176	2 %
Cerebral pares och andra förlamningssyndrom	146	2 %
Potentiella hälsorisker avseende socioekonomiska och psykosociala förhållanden	135	1 %
Andra öronsjukdomar	133	1 %
Övriga	684	7 %
Saknad	1872	19 %
Total	9498	100 %

Diagnosbilden inom gruppen är varierande. I tabell 9.1 redovisas fördelningen per diagnosavsnitt för individer med aktivitetsersättning för förlängd skolgång under 2011. Diagnosavsnittet avser den senast kända huvuddiagnosen.

Om den enskilde studerar i någon av de särskilda skolformerna är det tillräckligt att ett intyg om detta bifogas ansökan om aktivitetsersättning för förlängd skolgång.⁸ Detta får två konsekvenser för hur tabell 9.1 bör läsas. För det första förklarar det varför diagnos är okänd för en stor grupp individer. För det andra leder det med största sannolikhet till att personer med utvecklingsstörning, autism eller autismliknande tillstånd blir underrepresenterade. Detta sker eftersom särskolan är till för ungdomar som inte klarar kunskapsmålen och undervisningen i grund och gymnasieskola på grund av dessa tillstånd.

Av dem som uppbar aktivitetsersättning för förlängd skolgång år 2011 hade en klar majoritet en psykiskt funktionsnedsättning. Endast i undantagsfall beror den förlängda skolgången på syn- eller hörselnedsättningar.

9.6.2 Elevernas ekonomiska situation

Den genomsnittliga inkomsten 2011 för personer mellan 19 och 21 år som var studerande var cirka 73 000 kronor. För personer med aktivitetsersättning vid förlängd skolgång var den genomsnittliga inkomsten cirka 76 000 kronor⁹. Med inkomst avses här individens egna inkomster minus negativa transföringar (främst skatter).

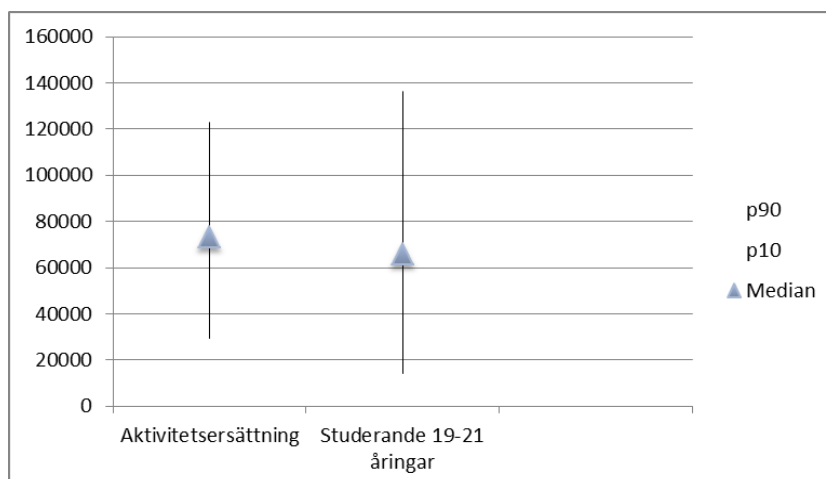
Figur 9. 1 nedan illustrerar inkomstspridningen inom den aktuella gruppen i jämförelse med andra studerande mellan 19 till 21 år. De lodräta strecken tar sin början vid värdet för den 10:e percentilen och sitt slut vid den 90:e percentilen. Pilen i mitten illustrerar medianen.

Som framgår av figuren är inkomstspridningen betydligt större för studerande 19–21 åringar utan aktivitetsersättning än för elever som har aktivitetsersättning. Detta beror på att det finns färre personer med aktivitetsersättning som har riktigt låga egna inkomster, men också färre som har höga inkomster.

⁸ Försäkringskassan Vägledning 2004:9

⁹ Om medianen används är skillnaden större. Motsvarande siffror är då cirka 73 000 kronor för personer med aktivitetsersättning vid förlängd skolgång och cirka 66 000 kronor för jämförelsegruppen.

Figur 9.1 Egen inkomst för personer med aktivitetsersättning för förlängd skolgång jämfört med studerande 19–21 år 2011.



I jämförelsegruppen finns personer vars enda inkomstkälla är studiemedel, men också personer som förvärvsarbetar mycket parallellt med studierna. Därför är den 10:e percentilen och medianen högre för unga med aktivitetsersättning, men situationen den motsatta för den 90:e percentilen. Sammanfattningsvis visar figuren att den genomsnittliga inkomsten bland dem med aktivitetsersättning är betydligt högre än bland jämnåriga studerande, men att inkomstspridningen är större inom jämförandegruppen.

I tabell 9.2 redovisas de huvudsakliga inkomstkällorna utöver aktivitetsersättningen för de personer som hade aktivitetsersättning för förlängd skolgång någon gång under år 2011. Alla har inte fått aktivitetsersättning under hela kalenderåret, vilket i sin tur kan förklara varför så många har inkomster från t.ex. förvärvsarbete.

Först redovisas skattepliktiga inkomster och sedan skattefria inkomster i tabellen. De inkomstkällor som är vanligast redovisas först och de mest sällsynta redovisas sist. I kolumnen längst till höger redovisas medelinkomsten för dem som har inkomster från en given inkomstkälla.

Av tabellen framgår att en majoritet av de som fick aktivitetsersättning vid förlängd skolgång 2011 också hade någon form av kapitalinkomst. Denna är dock i regel mycket låg. Värt att notera är

också att merparten av målgruppen tycks uppbära förlängt barnbidrag parallellt med aktivitetsersättningen. En fjärdedel uppbär dessutom någon form av studiestöd. Det kan röra sig om personer som avslutat en period med aktivitetsersättning och nu ägnar sig åt eftergymnasiala studier, men också om personer som studerar i gymnasieskolan och får studiehjälp.

Tabell 9.2 Huvudsakliga inkomstkällor utöver aktivitetsersättningen för personer med aktivitetsersättning för förlängd skolgång under 2011

Inkomster	Andel	Medel ¹⁰ kr/år
Kapitalinkomst	52 %	3 062
Löneinkomst	27 %	27 996
Arbetsmarknadsstöd	5 %	11 695
Föräldrapenning	1 %	25 944
Vårdbidrag	0 %	0
Barnbidrag	60 %	10 104
Studiestöd inkl. lån	26 %	11 436
Bostadstillägg	25 %	25 044
Övriga skattefria	22 %	10 333
Handikappersättning	12 %	17 643
Ekonomiskt bistånd	8 %	21 419
Bostadsbidrag	4 %	5 564

9.6.3 Elevernas ekonomiska situation om förslagen i Brist på brådska genomförs

Det finns tre olika grupper som påverkas av förslagen som presenteras i betänkandet Brist på brådska. Den första gruppen utgörs av elever i åldern 16–19 år som i dag får förlängt barnbidrag under sina studier på gymnasial nivå och som nu föreslås få studiehjälp i stället. Bedömningen är att förslaget inte kommer att innebära någon större förändring för denna grupp. I fortsättningen föreslås de studerande få 244 kronor i veckan under 40 veckor om de studerar under hela skolåret. Det innebär att en heltidsstuderande elev får 3 150 kronor mindre i ersättning per år. I gengäld blir studiehjälpens inackorderingsstöd tillgängligt för gruppen samt gymnasiebidrag för vissa elever vars familj räknas

¹⁰ Här anges medelvärde för dem som har inkomster från den aktuella inkomstkällan.

som mindre bemedlade (se kapitel 7). För elever från dessa sistnämnda familjer innebär förslaget en förbättrad ekonomisk situation.

Den andra gruppen består av dem mellan 19 och 20 år som studerar på gymnasial nivå och uppbär aktivitetsersättning för förlängd skolgång och som nu i stället föreslås få studiehjälp. Den tredje, och sista gruppen, består av dem som är 20 år eller äldre som studerar på grundläggande eller gymnasial nivå och uppbär aktivitetsersättning för förlängd skolgång och som föreslås få studiemedel med det högre bidraget.

Tabell 9.3 Inkomster för en genomsnittlig 19–21 åring med aktivitetsersättning vid förlängd skolgång, 2011 års värden

Inkomstkälla	År	Månad
Aktivitetsersättning	93 450 ¹¹	7 788
Förlängt barnbidrag	12 600 ¹²	1050
Kapitalinkomst	3062 ¹³	255
Bostadstillägg	25 044 ¹⁴	2087
Skatter	-29 689 ¹⁵	-2 474
Total utan egen bostad	79 423	6 619
Total med egen bostad	104 467	8 705

Det är de ekonomiska konsekvenserna av förslaget för de två sistnämnda grupperna som åskådliggörs i tabellerna 9.3, 9.4 och 9.5. Värt att notera är att förändringarna inte kommer att påverka dem som i dag uppbär aktivitetsersättning. Skattningarna görs för att skapa en bild av hur det blir för motsvarande grupp i framtiden om reformerna genomförs.

¹¹ Hel aktivitetsersättning under 2013 på garantinivå innan personen fyller 21 år.

¹² Enligt uppgifter från SCB fick 60 procent av alla med aktivitetsersättning vid förlängd skolgång också förlängt barnbidrag. Eftersom över hälften av populationen får inkomst från denna typ av inkomstkälla finns den med i tabellen. Beräkningen i tabellen utgår ifrån att den enskilde får förlängt barnbidrag under årets alla månader.

¹³ Enligt uppgifter från SCB hade 52 procent av alla med aktivitetsersättning vid förlängd skolgång någon form av kapitalinkomst. Eftersom över hälften av populationen får inkomst från denna typ av inkomstkälla finns den med i tabellen. Summan som finns i tabellen är medelvärdet för kapitalinkomster bland den grupp inom populationen som har inkomster från denna inkomstkälla.

¹⁴ Medelvärde för dem med aktivitetsersättning för förlängd skolgång som fick bostadstillägg under 2011.

¹⁵ Beräkningen är gjord på de genomsnittliga skatte- och avgiftssatserna 2011. Den genomsnittliga kommunalskattesatsen (kommun och landsting) var 31,55 procent. Till detta kommer en begravningsavgift på 0,22 procent.

I tabell 9.3 redovisas inkomster för en fiktiv genomsnittsperson som är mellan 19 och 21 år gammal och som hade aktivitetsersättning vid förlängd skolgång under år 2011. Uppgifterna är hämtade från SCB:s inkomststatistik för 2011, med undantag för aktivitetsersättningen som justerats upp till 2013 års nivå för att ge en så aktuell bild som möjligt.

Personen antas ha aktivitetsersättning på garantinivå under hela kalenderåret. Han eller hon antas också ha inkomster i form av förlängt barnbidrag och någon form av kapitalinkomst¹⁶. Två totalsummor presenteras, en för personer med eget boende och en för personer som fortfarande bor i föräldrahemmet.

Tabell 9.4 Inkomster för en genomsnittlig 19–20 åring om han eller hon fått studiehjälp istället för aktivitetsersättning

Inkomstkälla	År	Månad
Studiebidrag	9 760 ¹⁷	976 ¹⁸
Kapitalinkomst	3 062	255
Gymnasiebidrag	9 900 ¹⁹	1 100
Bostadsbidrag	15 600 ²⁰	1 300
Total grund	12 822	1 231/1 068 ²¹
Total inkl. gymnasiebidrag	22 722	2 331/1 894
Total egen bostad inkl. gymnasiebidrag	38 322	3 631/3 194

Målgruppens ekonomiska situation kommer att förändras om förslagen i betänkandet Brist på brådska blir verklighet. Det första scenariot gäller de personer som idag har rätt till aktivitetsersättning från och med juli månad det år de fyller 19 år och som enligt betänkandet föreslås få studiehjälp till och med första kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 20 år. I tabell 9.4 redovisas hur stora förändringarna blir för denna grupp.

¹⁶ Mer än hälften av alla i målgruppen har inkomster från dessa inkomstkällor år 2011, se tabell 9.2.

¹⁷ Enligt utredningens förslag om övergång till faktisk studietid.

¹⁸ Summa per fyra veckorsperiod.

¹⁹ Enligt utredningens förslag ska 17,5 procent av alla familjer som består av minst en person med studiehjälp också få rätt till gymnasiebidrag.

²⁰ Uträknat för person i åldern 18-29 år som har en årsinkomst på 25 000 kronor och som bor själv i en lägenhet om 45 kvadratmeter med en hyra på 4 500 kronor i månaden. Utbetalas tolv månader om året.

²¹ Faktisk studietid 40 veckor/utslaget på tolv månader.

Förslaget innebär drastiskt minskade inkomster för den aktuella gruppen. För en elev som fortfarande bor hemma kan det handla om en minskning av inkomsten med ungefär 66 000 kronor per år. Tillhör eleven en mindre bemedlad familj tillkommer det föreslagna gymnasiebidraget. Då minskar inkomsttappet med 10 000 per år. Har eleven egen bostad och således rätt till både bostadsbidrag och gymnasiebidrag, förlorar han eller hon ändå cirka 66 000 kronor årligen eftersom även rätten till bostadstillägg försvinner med aktivitetsersättningen.

Tabell 9.5 Inkomster för genomsnittlig person äldre än 20 år om han eller hon fått studiemedel istället för aktivitetsersättning

Inkomstkälla	År	Månad
Högre bidraget	65 840 ²²	6 584 ²³
Kapitalinkomst	3 062	255
Bostadsbidrag	15 600	1 300
Total grund	68 902	6 839/5 741 ²⁴
Total egen bostad	84 502	8 139/7 041

Om en elev måste fortsätta studierna på grundläggande nivå efter det första kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 20 år förändras de ekonomiska förutsättningarna. Enligt betänkandets förslag ska eleven då ha rätt till studiemedel med det högre bidraget. Skillnaderna mot dagens system blir inte alls så stora, men det handlar fortfarande om betydande ekonomiska försämringar för gruppen. Det föreslagna systemet innebär ett inkomsttapp med cirka 10 000 kronor under ett år för den berörda gruppen. Om eleven har eget boende blir inkomsttappet cirka 20 000 kronor jämfört med dagens system. Som går att utläsa ut tabell 9.5 är den huvudsakliga skillnaden från dagens system att den studerande som får bidrag från studiestödssystemet inte får någon ersättning under sommarmånaderna. Under den faktiska studietiden är skillnaderna små (jämför tabell 9.3).

Sammanfattningsvis kan det konstateras att om förslagen i betänkandet Brist på brådska genomförs medför de en stor

²² Beräknat på 1 646 kronor x 40 veckor (2013 års nivå).

²³ Under faktisk studietid fyra veckor

²⁴ Under faktisk studietid 40 veckor/utslaget på tolv månader.

ekonomisk förlust för målgruppen. Den största ekonomiska förändringar blir det för dem i åldern 19–20 år som med dagens system får aktivitetsersättning, men som i betänkandet föreslås få studiehjälp.²⁵

9.6.4 Familjeekonomiska konsekvenser om förslagen i Brist på brådskan genomförs

Aktivitetsersättningen är den huvudsakliga försörjningskällan för ungdomar över 19 år som på grund av funktionsnedsättning har förlängd skolgång. Aktivitetsersättningen kan också vara en viktig inkomstkälla för det hushåll som den unge är en del av. Hur mycket hushållets ekonomi påverkas av de föreslagna reformerna beror dels på hushållets sammansättning, dels på föräldrarnas socioekonomiska tillhörighet.

I avsnittet ovan redogjordes för reformens ekonomiska konsekvenser för den enskilde, uppdelat på olika åldersgrupper. Knappt 24 procent av dem som hade aktivitetsersättning för förlängd skolgång under 2011 bodde inte med förälder eller annan vuxen. För denna grupp är individens egen disponibla inkomst den samma som hushållets disponibla inkomst. Som redan konstaterats blir det svårt för personer ur målgruppen som är mellan 19 och 20 år gamla att ha en egen bostad (genomsnittlig månadsinkomst inklusive bostadsbidrag blir cirka 3 600 kronor). Personer som är över 20 år som har egen bostad får leva på drygt 8 000 kronor (inklusive bostadsbidrag) per studiemånad. Utslaget på årets tolv månader förlorar gruppen 18 procent av sin disponibla inkomst och får en månadsinkomst inklusive bostadsbidrag på cirka 7 000 kronor.

²⁵ I dessa beräkningar har inte den ekonomiska effekten av den sommarjobbssatsning som föreslås i detta betänkande tagits med (se avsnitt 9.7.6).

Tabell 9.6 Disponibel inkomst före och efter reformen för familjer ur målgruppen med sammanboende föräldrar

	Disponibel inkomst 2011 (median)	Procentuell minskning 19-20 år	Procentuell minskning 20 + år
Alla	568 936	-11 %	-2 %
Förälder med eftergymnasial utb.	650 350	-10 %	-2 %
Förälder med gymnasial utb.	541 815	-12 %	-2 %
Förälder med förgymnasial utb.	457 569	-14 %	-3 %
Förälder med okänd utb.	393 716	-16 %	-3 %

Merparten av de ungdomar som får aktivitetsersättning för förlängd skolgång bor emellertid tillsammans med sina föräldrar. Av de ungdomar som fick aktivitetsersättning vid förlängd skolgång under år 2011 bodde 46 procent med sammanboende föräldrar. I tabell 9.6 framgår hur hushållets disponibla inkomst förändras av reformen. I redovisningen tas också hänsyn till utbildningsnivån hos den förälder som har högst utbildningsnivå. Det är ett sätt att studera hur reformen påverkar olika socio-ekonomiska grupper.

Tabell 9.6 visar att reformen får märkbara effekter även för hushållets ekonomiska situation. Föräldrarnas utbildningsnivå spelar dock en stor roll för hur familjens disponibla inkomst påverkas av de föreslagna förändringarna. Beroende på föräldrarnas utbildningsnivå och den unges ålder förlorar hushållen mellan 2 och 16 procent av sin disponibla inkomst i 2011 års värden. Detta är emellertid bara för hushåll med sammanboende föräldrar. Av dem som uppbar aktivitetsersättning vid förlängd skolgång 2011

bodde 28 procent med en ensamstående förälder. För denna grupp ser den ekonomiska situationen annorlunda ut.

Tabell 9.7 Disponibel inkomst före och efter reformen för ungdomar ur målgruppen med ensamstående förälder.

	Disponibel inkomst 2011 (median)	Procentuell minskning 19-20 år	Procentuell minskning 20 + år
Alla	306 615	-21 %	-4 %
Förälder med eftergymnasial utb.	338 461	-19 %	-4 %
Förälder med gymnasial utb.	296 980	-22 %	-4 %
Förälder med förgymnasial utb.	282 764	-23 %	-4 %
Förälder med okänd utb.	240 132	-27 %	-5 %

I tabell 9.7 framgår hur den disponibla inkomsten för hushåll med ensamstående föräldrar förändras av reformen. De ekonomiska effekterna för hushåll med en ensamstående förälder följer samma mönster som för hushåll med sammanboende föräldrar. Ju högre utbildning föräldern har, desto mindre blir effekten av reformen för hushållet. Trots detta visar tabellen att hushållsekonomin för hushåll med en ensamstående förälder påverkas väsentligt (disponibla inkomsten blir 19 till 27 procent lägre) under det år den unge får studiehjälp i stället för aktivitetsersättning. Från och med andra halvåret det år den unge fyller 20 år blir den ekonomiska effekten av reformen betydligt mindre kännbar (den disponibla inkomsten blir 4 till 5 procent lägre) för hushållet. Studiemedlets högre bidrag medför att den unge kan bidra till hushållets ekonomi på ett annat sätt.

Sammanfattningsvis kommer reformen att få kännbara ekonomiska effekter för hushåll som ingår i målgruppen. Aktivitetsersättningen utgör i dag ett betydande bidrag till många

familjers hushållsekonomi och disponibla inkomst. Familjer där föräldern är ensamstående och har en låg utbildning kommer att drabbas hårdast. För denna kategori av familjer medför reformförslaget en 25-procentig minskning av den disponibla inkomsten. Om ungdomen är äldre blir den ekonomiska effekten betydligt mindre.²⁶

9.7 Överväganden och förslag

9.7.1 Nya studerandegrupper i studiestödssystemet

Som redan konstaterats blir de ekonomiska konsekvenserna av förslaget störst för den grupp elever som i dag har rätt till aktivitetsersättning och som enligt betänkandet föreslås få studiehjälp. Det gäller alltså personer mellan 19 och 20 år gamla som på grund av sin funktionsnedsättning har förlängd skolgång. Som framgår av beräkningarna ovan kommer denna grupp elever i genomsnitt att förlora ungefär 66 000 kronor under ett år om förslagen genomförs.

Det huvudsakliga argumentet för att sänka ersättningen för denna grupp, och som framförs i betänkandet Brist på brådska, är att inga andra gymnasiestuderande får så mycket pengar som de med aktivitetsersättning. För elever utan funktionsnedsättning gäller att de erhåller studiehjälp med 1 050 kronor per studiemånad fram till och med första kalenderhalvåret det år de fyller 20 år. Huvudregeln bör vara att den ekonomiska situationen för studerande med funktionsnedsättning ska jämföras med andra jämnåriga studerande, inte med yrkesarbetande. Vid en sådan jämförelse får gruppen med aktivitetsersättning vid förlängd skolgång oskäligt hög ersättning. Tilläggas bör att det kan inverka menligt på den enskildes drivkrafter till självförsörjning att i tidig ålder vänja sig vid en hög ersättning från något av de allmänna transfereringssystemen.

19 till 20-åriga gymnasieelever med funktionsnedsättning bör därför omfattas av det generella studiehjälpssystemet. Merkostnader som beror på funktionsnedsättningen ska täckas av andra ersättningssystem, t.ex. handikappersättning.

²⁶ I dessa beräkningar har inte den ekonomiska effekten av den sommarjobbssatsning som föreslås i detta betänkande tagits med (se avsnitt 9.7.6).

Föräldrarnas försörjningsansvar är en annan faktor som bör beaktas i detta sammanhang. Om en ungdom studerar på gymnasienivå har föräldrarna ett försörjningsansvar fram till den studerandes 21-årsdag. Å ena sidan ska föräldrars försörjningsansvar inte utvidgas för att en ungdom har en funktionsnedsättning. Å andra sidan upphör föräldrarnas försörjningsansvar inte för att en ungdom har en funktionsnedsättning. En regel som behandlar alla lika får i detta fall till följd att föräldrar till barn med funktionsnedsättningar i praktiken får ett mer omfattande försörjningsansvar än gruppen föräldrar till barn utan funktionsnedsättningar. Någon form av särreglering bör alltså förekomma. Förslaget som presenterades i betänkandet Brist på brådska är väl balanserat i detta avseende.

För föräldrar till studerande med förlängd skolgång på grund av funktionsnedsättning utsträcks försörjningsansvaret i praktiken till andra halvåret det år den studerande fyller 20 år. Därefter får ungdomar med förlängd skolgång på grund av funktionsnedsättning studiemedlets högre bidrag och blir således självförsörjande, vilket innebär att föräldrarna därefter inte ska behöva bidra till den unges försörjning. Den förhöjda risken för ett förlängt försörjningsansvar (från 18 till 21 år), som föräldrar till bl.a. ungdomar med psykiska funktionsnedsättningar har, kompenseras på så sätt med att tiden i praktiken förkortas från den generella 21 årsgränsen till det andra halvåret den studerande fyller 20 år.²⁷ Huvudförslaget i betänkandet Brist på brådska, bör således genomföras.

Avvecklingen av aktivitetsersättning vid förlängd skolgång bör dock ske successivt. Nybeviljandet upphör, men den elev som beviljats aktivitetsersättning för förlängd skolgång före ikraftträdandet av de nya reglerna ska oförändrat ha rätt till ersättning fram tills det att han eller hon avslutat sina studier. Elever som omfattas av dessa övergångsregler ska inte ha rätt till studiemedel under den tid som aktivitetsersättning för förlängd skolgång lämnas.

En följdändring av förslaget om att aktivitetsersättningen ska avvecklas blir att bestämmelserna om tilläggsbidrag i 7 a § i förordningen (1995:667) om bidrag till vissa funktionshindrade elever i gymnasieskolan bör upphävas. En annan följdändring av förslaget är att avräkningsregeln i 7 § som i dag gäller för den som

²⁷ I juridisk mening förändras inte försörjningsansvaret. 21 årsgränsen gäller alltså för studerande på gymnasienivå. Förslagen förändrar dock målgruppens förutsättningar för självförsörjning.

uppbär aktivitetsersättning i stället bör gälla för den som i framtiden kommer att uppbära studiemedlets högre bidrag. Rg-bidrag bör därför endast lämnas för den del av kostnaderna som överstiger den ersättning som eleven får i form av studiemedlets högre bidrag. Ett belopp motsvarande studiebidrag för fyra veckor (976 kronor) ska dock inte avräknas. Den studerande ska själv fritt få disponera dessa medel. Bestämmelsernas nuvarande lydelse kommer dock att tillämpas under den övergångsperiod som gäller för studerande som har påbörjat studier före ikraftträdandet av de nya reglerna och för dessa beviljats aktivitetsersättning för förlängd skolgång

Mitt förslag: Aktivitetsersättning för förlängd skolgång avskaffas som socialförsäkringsförmån. Rätten till förmånen kvarstår tills det att eleven avslutat sina studier om han eller hon har beviljats aktivitetsersättning vid förlängd skolgång innan avskaffandet. Under den tid som aktivitetsersättning för förlängd skolgång lämnas har dessa elever inte rätt till studiemedel.

Förlängt barnbidrag för studier på gymnasiesärskola avskaffas och skolformen blir studiehjälpsberättigande.

Ungdomar med funktionsnedsättning som studerar på utbildningar som i dag är studiehjälpsberättigade samt i gymnasiesärskolan eller särskild utbildning för vuxna får studiehjälp, inte aktivitetsersättning, till och med första kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 20 år.

En studerande som med anledning av en funktionsnedsättning inte har avslutat sina studier på grundskole- eller gymnasienivå senast under första kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 20 år har rätt till studiemedel med det högre bidragsbeloppet under den tid som studierna avslutas. De generella villkoren för att studiemedel ska kunna lämnas måste dock vara uppfyllda. Under den tid som det högre bidraget lämnas på grund av att den enskilde fått sin skolgång förlängd till följd av funktionsnedsättning har den studerande inte rätt till lånedelen inom studiemedlet.

Tilläggsbidraget i förordningen (1995:667) om bidrag till vissa funktionshindrade elever i gymnasieskolan ska upphävas som en följd av förslaget om att avskaffa aktivitetsersättning vid förlängd skolgång. Avräkningsregeln i 7 § som idag gäller för den som uppbär aktivitetsersättning ska istället gälla för den som i framtiden uppbär studiemedlet högre bidrag. Ett belopp motsvarande studiebidrag ska dock skyddas från avräkning och gå direkt till eleven.

9.7.2 Begränsning av tid som studiemedel kan lämnas

När nya studerandegrupper förs in i studiestödssystemet måste det övervägas hur bestämmelserna om begränsning av tid som studiemedel kan lämnas för ska se ut för den aktuella gruppen. Följande resonemang förs i betänkandet Brist på brådska:

Utredningen har övervägt att reglera hur länge en person kan ha rätt till det högre bidragsbeloppet för förlängd skolgång. Aktivitetsersättningen saknar en sådan tidsgräns, vilket innebär att en person skulle kunna uppbära ersättningen fram till och med 29 års ålder. I praktiken har dock de flesta ersättningen i ett eller två år.

För att undvika inläsningseffekter kan det finnas skäl att närmare begränsa tidsrymden för denna typ av ersättning. Studiemedelsystemet har i dag begränsningsregler som innebär att studiemedel inte kan lämnas för mer än 120 veckor för gymnasieutbildning. För grundskoleutbildning kan studiemedel lämnas för maximalt 100 veckor. I förhållande till hur länge personer i dag uppbär aktivitetsersättning för förlängd skolgång är dessa tidsbegränsningar väl tilltagna. Utredningen har övervägt om den garanterade rätt till det högre bidraget som nu föreslås borde avse färre veckor än vad den befintliga lagstiftningen medger. Vi har dock inte funnit några bärande skäl till att komplicera regelverket. I och med att ersättningen vid förlängd skolgång blir en del av studiestödssystemet kommer ersättning inte att kunna utgå för längre tid än vad som faktiskt krävs för att avsluta grundläggande studier. Risken för inläsningseffekter för därmed anses vara låg. De begränsningar i antal veckor som i dag finns i regleringen av studiemedlet ska således även gälla vid förlängd skolgång.

Det finns inget skäl att göra en annan bedömning än den som gjordes av utredaren i Brist på brådska. Enligt underlag som Försäkringskassan försett utredningen med är det få personer som uppbär aktivitetsersättning för förlängd skolgång under längre tid än två år.

Bland de personer som beviljades aktivitetsersättning vid förlängd skolgång under 2006 och 2007 var medelvärde 19,8 månader och medianvärdet 23 månader. 75 procent avslutade sin period med aktivitetsersättning vid förlängd skolgång inom en tvåårsperiod (inom 24 månader).

Slutligen kan konstateras att tio procent av 2006–2007 års kohort fick ersättning i tolv månader eller kortare tid. Detta motsvarar den tid som de kommer att erhålla studiehjälp för om utredningens förslag blir verklighet. Endast 7 procent av dem som påbörjade en period med aktivitetsersättning vid förlängd skolgång

under perioden 2006–2007 uppbär ersättning efter tre år (36 månader). Motsvarande andel var efter fyra år 1,8 procent. Eftersom merparten av de försäkrade påbörjar sin första period med aktivitetsersättning vid 19 års ålder är det möjligt att dra slutsatsen att cirka 45 personer årligen uppbär aktivitetsersättning vid förlängd skolgång motsvarande fyra år eller 120 veckor med studiemedel plus det första året med studiehjälp.

Eftersom det är ytterst få som kan komma att beröras av den bortre tidsgränsen för när studiemedel kan lämnas är det rimligt att tiden med det högre bidraget inte ska vara längre än vad som är fallet i det generella systemet. Det innebär att tidsgränserna 120 veckor för gymnasieutbildning och 100 veckor för grundskoleutbildning enligt 3 kap. 8 § studiestödslagen ska gälla även för de nya studerandegrupperna.

Det faller på skolan att arbeta för att alla elever, oavsett funktionsnedsättning, inte får sin skolgång förlängd i mer än fyra år.

Min bedömning: De generella reglerna för hur lång tid som studiemedel kan lämnas ska även gälla för det högre bidragsbeloppet som lämnas till studerande som på grund av funktionsnedsättning har förlängd skolgång.

9.7.3 Frånvaro på grund av sjukdom

När nya studerandegrupper förs in i studiestödssystemet måste det övervägas hur bestämmelser om sjukdom ska se ut för den aktuella gruppen. Det befintliga regelverket för rätten till studiestöd under sjukdom ser ut på följande sätt.

Bestämmelser om studiehjälp under sjukdom och annan tillåten frånvaro finns i 2 kap. 10 § studiestödslagen (1999:1395), 2 kap. 18–21 §§ studiestödsförordningen (2000:655) samt 6 kap. CSN:s föreskrifter och allmänna råd (2001:6) om studiehjälp. Bestämmelserna innebär att en person som uppbär studiehjälp har rätt att behålla den under den tid som personen på grund av sjukdom inte kan studera. Dock ska personen på begäran kunna styrka studieoförmågan. Om den studerande är frånvarande längre än 14 dagar i följd ska han eller hon kunna styrka orsaken till frånvaron. CSN har ansvaret för bedömningarna, men i praktiken är det oftast skolan som gör bedömningen av personens sjukdom.

Bestämmelser om studiemedel under sjukdom finns i 3 kap. 24 § studiestödslagen samt i 3 kap. 26–32 §§ studiestödsförordningen. I korthet innebär bestämmelserna att den studerande måste anmäla till Försäkringskassan om hon eller han blir sjuk. Om Försäkringskassan vid sin prövning finner att den studerande på grund av sjukdom är helt oförmögen att bedriva studier, och därmed godkänner sjukperioden kan CSN utbetala studiemedel även för den tid då den studerande på grund av sjukdom inte bedriver studier. Om en studerande har uppburit studiemedel under en sammanhängande sjukperiod om 90 dagar ska Försäkringskassan undersöka om någon åtgärd kan vidtas för att korta sjukperioden. Den tid som den studerande uppburit studiemedel räknas inte in i det totala antalet veckor som personen betraktas ha uppburit studiemedel. Inte heller räknas dessa veckor in vid bedömningen av studieresultat. Vid längre tids sjukdom innehåller studiemedlet dessutom en form av sjukförsäkring. Efter en karenstid om 30 dagar avskrivs normalt det studielån den studerande uppbär under sin sjuktid.

Vissa funktionsnedsättningar kan innebära att en person behöver göra kortare eller längre uppehåll i sina studier. Det är rimligt att systemet är flexibelt i sådana situationer. Inom studiestödet finns redan i dag regler som reglerar rätten att behålla studiehjälp respektive studiemedel vid frånvaro på grund av sjukdom. Min bedömning är därför att det befintliga regelverket om rätten till studiehjälp och studiemedel under sjukdom är tillräckliga även för de nya studerandegrupper som nu införlivas i studiestödssystemet.

Min bedömning: Det befintliga regelverket om studiestöd under sjukdom är tillräckligt även för de nya studerandegrupperna och behålls oförändrat.

9.7.4 Studietakt/studieomfattning för att få studiehjälp eller studiemedel

När nya studerandegrupper förs in i studiestödssystemet måste det övervägas hur bestämmelser om studietakt och studieomfattning för att få studiehjälp eller studiemedel ska se ut för den aktuella gruppen.

Studietakt under tid med studiehjälp regleras genom bestämmelser i 2 kap. 5 § studiestödslagen, i 2 kap. 4 § studiestödsförordningen samt i 2 kap. CSNFS 2001:6.

Huvudregeln är att studiehjälp endast lämnas för heltidsstudier. Emellertid har CSN i sina föreskrifter formulerat ett undantag från kravet på heltidsstudier. Det gäller bland annat när en person på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning inte kan bedriva sina studier på heltid men deltar i undervisningen i enlighet med hans eller hennes individuella studieplan.²⁸

För studiemedel regleras vad som är att anse som studier på hel- respektive deltid ofta i andra lagar eller förordningar. Till exempel regleras frågan för kommunal vuxenutbildning i 1 kap. 6 och 7 §§ förordningen (2002:1012) om kommunal vuxenutbildning, för kvalificerad yrkesutbildning i 2 kap. 5 § förordningen (2001:1131) om kvalificerad yrkesutbildning. I övrigt och för andra skolformer regleras studietakt under tid med studiemedel genom bestämmelser i 3 kap. 5 § och 11–13 §§ studiestödslagen, 3 kap. 4, 4a och 6 §§ studiestödsförordningen samt i 2 och 3 kap. CSN:s föreskrifter och allmänna råd (CSNFS 2001:1) om beviljning av studiemedel. Studiemedel kan lämnas för studier som bedrivs på heltid, på minst 75 procent av heltid samt på minst 50 procent av heltid.

Enligt tillämpad praxis kan den studerande få studiemedel för en högre studietakt än vad hon eller han faktiskt läser på om han eller hon har en funktionsnedsättning som försvårar studierna. CSN gör en individuell prövning i varje enskilt fall. För att den studerande ska kunna få studiemedel för en högre studietakt ska han eller hon uppfylla följande kriterier:

- Den studerande ska lägga ner mer tid än normalt på sina studier på grund av sin funktionsnedsättning.
- Den studerande har utnyttjat alla stödåtgärder som skolan erbjuder, men klarar ändå inte att studera i normal takt.
- Den studerande har intyg som styrker funktionsnedsättningen.

CSN grundar även sin bedömning på den studerandes tidigare studieresultat. Om den studerande förut kunnat studera på heltid och klarat kravet på studieresultat är det svårare att få studiemedel för en högre studietakt än vad hon eller han faktiskt läser på.

²⁸ 2 kap. 3 § CSNFS 2001:6

Min bedömning är att det inte behövs göras några avsteg från dagens reglering avseende studietakt eller studieomfattning för att tillgodose de nya studerandegruppernas behov. Dagens reglering innehåller redan väl avvägda hänsynstaganden till de behov som kan förekomma hos studerande med funktionsnedsättningar.

Vidare anser jag att det högre bidraget ska kunna lämnas för heltidsstudier för de ungdomar som med anledning av sin funktionsnedsättning har en förlängd skolgång, även om studietakten i vissa fall är lägre än heltid. Det finns redan i dag regler som tar nödvändiga hänsyn till att studietakten kan påverkas av en studerandes funktionshinder. Dessa regler föreslås även gälla för studerande som uppbär det högre bidraget vid förlängd skolgång på grund av funktionsnedsättning. Det bör dock krävas att den studerande bedriver studier på minst halvtid för att ha rätt till studiemedlets högre bidrag.

Slutligen föreslås att reglerna om att studiemedel alltid får lämnas utan prövning av föregående terminers studieresultat i 3 kap. 6 § 2 studiestödslagen, som i dag gäller för studier i gymnasieskola, även ska gälla för studier i gymnasiesärskola och särskild utbildning för vuxna när de nya studerandegrupperna blir en del av studiestödssystemet.

Min bedömning: Studerande med funktionsnedsättning ska inordnas i det ordinarie studiehjälpssystemet och således också undantas från kravet på heltidsstudier om den studerande deltar i undervisningen i enlighet med hans eller hennes individuella studieplan.

Mitt förslag: Om en studerande på grund av funktionsnedsättning har förlängd skolgång och inte förmår att bedriva studier på heltid ska det högre bidragsbeloppet för heltidsstudier ändå lämnas. Det ska dock krävas att den studerande bedriver studier på minst halvtid.

Studiemedel ska kunna lämnas utan prövning av den studerandes tidigare studieresultat även för studier i gymnasiesärskola eller särskild utbildning för vuxna.

9.7.5 Minska risken för avhopp från studier av ekonomiska skäl

Ett problem med det presenterade förslaget är att det kan skapa incitament för att ungdomar med förlängd skolgång ska hoppa av sina studier innan de slutförts.

Många av dem som har aktivitetsersättning vid förlängd skolgång uppfyller också kriterierna för aktivitetsersättning för nedsatt arbetsförmåga. Om de slutar skolan är de följaktligen berättigade till aktivitetsersättning vid nedsatt arbetsförmåga. På denna punkt skapar det förslag som presenteras i Brist på brådskande problem. De incitament som i dag finns till att slutföra sina gymnasiestudier – även om skolgången blir förlängd – försvinner helt med förslaget. Istället uppstår ekonomiska drivkrafter för att hoppa av studierna innan de är avslutade. Genom att hoppa av studierna kan en genomsnittsperson ur målgruppen tjäna runt 66 000 kronor på ett år. Ett sådant system skulle strida mot de skolpolitiska målen om att alla i görligaste mån ska avsluta sina gymnasiestudier.

Mot denna bakgrund föreslås ett system som ska förhindra lättvindiga, ekonomiskt motiverade, avhopp. Förslaget hämtar sin inspiration från hur a-kassa för studerande är reglerat idag, men avser förändringar i socialförsäkringsbalken om rätten till aktivitetsersättning. Således är det Försäkringskassan som kommer att ha ansvaret för tillämpningen av reglerna om förslaget blir verklighet.

Ingen aktivitetsersättning under studietiden

Om en person har rätt till studiestöd bör han eller hon inte ha rätt till aktivitetsersättning. För att få ersättning måste personens studier vara;

- avslutade, det vill säga att utbildningen fullföljts och att inga fortsatta studier planeras. Att studierna avslutats ska styrkas med utbildningsbevis (t.ex. slutbetyg). Aktivitetsersättning kan också lämnas om
- studierna är, definitivt avbrutna, det vill säga att inga fortsatta studier är planerade. Avbrottet ska styrkas med intyg.

Införandet av en sådan regel skulle bl.a. innebära att personer som uppfyller villkoren för aktivitetsersättning för nedsatt arbetsförmåga inte söker aktivitetsersättning under studietidens sommar-månader.

Aktivitetsersättning ska vidare aldrig kunna betalas ut för tid där studiemedel utgår. Däremot bör det i vissa fall vara accepterat att bedriva studier under tid med aktivitetsersättning även i framtiden. Om studier bedrivs i en så låg studietakt eller med så låga studie-resultat att det inte går att likställa med en arbetsförmåga har den försäkrade enligt Försäkringskassans praxis haft fortsatt rätt till aktivitetsersättning.²⁹ Mitt förslag avser inte att ändra på gällande praxis i detta avseende.

Karenstid vid avbrott av studier

Under förutsättning att den enskilde uppfyller villkoren för rätt till aktivitetsersättning för nedsatt arbetsförmåga bör grundregeln vara att avbrott av studier medför avstängning från aktivitetsersättning i två månaders tid.

Om den enskilde har giltiga skäl att avbryta sina studier bör emellertid han eller hon inte stängas av. I följande situationer kan en enskild ha giltiga skäl att avbryta sina studier:

- Om den försäkrades funktionsnedsättning förvärras av fortsatta studier.
- Om den försäkrades funktionsnedsättning allvarligt försvårar för honom eller henne att bedriva studier.
- Om den försäkrade väljer att avbryta sina studier eftersom han eller hon har haft studiemedlets högre bidrag i maximal tid och därför står utan försörjning.

För att den enskilde inte ska bli avstängd måste han eller hon kunna styrka sina skäl med intyg från läkare avseende funktionsnedsättningen eller från CSN avseende maximal tid med studiemedlets högre bidrag.

²⁹ Jämför Försäkringskassans Vägledning 2007:1 Version 9, s. 132

Mitt förslag: Aktivitetsersättning lämnas inte till en studerande som har rätt till studiestöd.

Det ska införas en karenstid på två månader under vilken den enskilde inte har rätt till aktivitetsersättning om han eller hon har avbrutit sina studier. Om den enskilde har giltiga skäl att avbryta sina studier infaller ingen karenstid.

9.7.6 Sommarjobb till unga studerande med funktionsnedsättning

Flera remissinstanser pekar på problemet med att förslaget som presenteras i betänkandet Brist på brådska inte tar hänsyn till gruppen funktionsnedsattas begränsade möjligheter till sommarjobb. Det är därför rimligt att se över möjligheterna att kompensera elever med funktionsnedsättning för den brist på möjligheter som råder på dagens arbetsmarknad.

Utredningen har övervägt att införa ett sommartillägg speciellt för de nya studerandegrupperna, men funnit att de ramar direktiven uppställer inte tillåter att man inför ett bidrag av den omfattning som skulle krävas för att göra skillnad för målgruppen. Därför föreslås i stället en statlig satsning för att anordna sommarjobb för målgruppen.

Satsningen har två huvudsyften. Dels kan den bidra till att färre ungdomar ur målgruppen tvingas söka aktivitetsersättning för sin försörjning när de avslutat sina studier. Detta eftersom satsningen ger ungdomar ur målgruppen träning inför det kommande arbetslivet samt ger möjligheter till referenser och nya kontakter. Dels utjämnar satsningen chanserna att erhålla ett sommarjobb för ungdomar med funktionsnedsättning jämfört med jämnåriga studerande utan funktionsnedsättning. Därmed kompenseras elever med funktionsnedsättning för den brist på möjligheter som råder på arbetsmarknaden. På så sätt undviks också särregleringar i studiestödssystemet. Alla behandlas lika, samtidigt som åtgärder vidtas för att minska konsekvenserna av detta.

På central nivå föreslås regeringen ta initiativ till en ramöverenskommelse med Sveriges Kommuner och Landsting (SKL) om hur statsbidraget ska användas. Detta görs för att tydliggöra SKL:s särskilda roll och betydelse för att förverkliga satsningens intentioner. Offentliga arbetsgivare måste engageras för att satsningen ska få önskad effekt. I överenskommelsen fastställs

parternas rättigheter och skyldigheter. De anslagna medlen fördelas av Arbetsförmedlingen (AF).

Sommarjobben ska erbjudas till ungdomar som på grund av funktionsnedsättning har förlängd skolgång och under terminen uppbär studiehjälp eller studiemedlets högre bidrag. Eleven får inte ha avslutat sina studier. Satsningen syftar till heltids- eller deltidsanställningar som ska pågå några veckor under perioden juni till augusti. Sommarjobben får förutom i kommunerna anordnas inom landsting, samt av dessa organisationer anlita entreprenörer, och ideella organisationer. Även privata företag ska kunna få del av satsningen om de erbjuder feriearbeten på de villkor som avtalats mellan staten och SKL.

Anvisning sker genom AF. På så sätt kan ungdomar skaffa erfarenheter och kontakter som kan vara till nytta när de avslutat sin skolgång. Satsningens permanenta karaktär möjliggör vidare för AF och kommunerna att arbeta på ett strukturerat sätt och att integrera denna sommarjobbsatsning i den generella strävan att fler personer med funktionsnedsättning ska få ett arbete.

Den statliga ersättningen för sommarjobb ska huvudsakligen användas för att täcka lönekostnader och kostnader för handledning till de ungdomar som behöver detta för att fungera i en arbetssituation, men kan även till en mindre del täcka AF:s administrationskostnader för att skaffa nya sommarjobb.

Sommarjobbsatsningens konstruktion gör att det inte går att bestämma hur många ungdomar som ska få ett sommarjobb, om det ska vara på hel- eller deltid eller under hur många sommarveckor. Sommarjobbsatsningen som gjordes 2010 visar t.ex. att de sommarjobb som skapades kunde vara två till åtta veckor. Eftersom detta är frågor som avgörs av arbetsmarknadens parter går det heller inte att slå fast vilken lön var och en ska få. Vissa kan tänkas tjäna uppemot 10 000 kronor under en sommar, andra betydligt mindre. Ytterligare andra kommer inte att kunna beredas något sommarjobb på grund av bristande efterfrågan eller bristande arbetsförmåga. Sommarjobbsatsningen är följaktligen inte en form av inkomstgaranti, utan en kompensation för den brist på möjligheter som råder på arbetsmarknaden för ungdomar med funktionsnedsättning. Målet med satsningen är att så många som möjligt ur målgruppen ska kunna beredas ett sommarjobb.

Mitt förslag: En permanent statlig satsning på sommarjobb för studerande ungdomar som fått sin skolgång förlängd på grund av en funktionsnedsättning ska genomföras. Satsningen avser sommarjobb i privat regi, samt hos kommuner, landsting och ideella föreningar. Arbetsförmedlingen kommer att tilldelas ett statligt stöd som sedan fördelas till respektive arbetsgivare i enlighet med ett fastställt ansökningsförfarande.

9.7.7 Administration av studiemedlets högre bidrag för personer med förlängd skolgång

I avsnitt 9.7.1 föreslås att ungdomar med funktionsnedsättning som studerar på grundskole- eller gymnasienivå ska få studiehjälp i stället för aktivitetsersättning till och med första kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 20 år. Förlängt barnbidrag ska enligt förslaget alltså utbetalas vid studier på grund eller specialskola³⁰.

För det andra föreslår utredaren att de elever som med anledning av en funktionsnedsättning inte slutfört sina grundläggande studier på grundskole- eller gymnasienivå senast under första kalenderhalvåret det år de fyller 20 år i stället ska ha rätt till studiemedel med det högre bidragsbeloppet under den tid som de avslutar sina studier.

Olika bedömningsgrunder föreligger i de båda förslagen. I det första förslaget är det utbildningen som ger rätt till studiehjälp. Elever med funktionsnedsättning ska ha rätt till samma förmåner som alla andra elever som studerar på gymnasienivå. I det andra förslaget tappar utbildningen i betydelse. Där är det i stället ålder i kombination med att skolgången ska ha blivit förlängd på grund av en elevs funktionsnedsättning som utgör bedömningskriterier.

Att bedöma vem av eleverna med funktionsnedsättning som ska ha rätt till studiehjälp är tämligen okomplicerat. Det bedöms inte vålla några administrativa problem. Precis som för alla andra gymnasieelever bör CSN administrera studiehjälp till elever med funktionsnedsättning.

I sitt remissvar till betänkandet Brist på brådska påpekar CSN att förslaget att de äldre eleverna ska ha rätt till det högre bidragsbeloppet medför att handläggande myndighet måste kunna

³⁰ Barn som på grund av sin funktionsnedsättning eller andra skäl inte kan gå i grundskolan eller grundsärskolan ska tas emot i specialskolan. Specialskolan består av tio årskurser och ska motsvara grundskolan

göra en bedömning av om en elev har en funktionsnedsättning eller inte. CSN menar därför att Försäkringskassan är bättre lämpad än CSN att göra bedömningen av vilka elever som ska omfattas av rätten till studiestöd till följd av förlängd skolgång.

När aktivitetsersättning för förlängd skolgång inrättades i början av 2000-talet menade den dåvarande regeringen att det var viktigt att göra en klar åtskillnad mellan sådana förlängningar av studierna som beror på funktionsnedsättning och sådan som är en följd av andra skäl som inte är rent medicinska, t.ex. sociala problem, skoltrötthet och liknande.³¹ Gränsdragningsproblemen är i dag de samma. Då menade regeringen att aktivitetsersättningen inte bör utges i andra fall än där det finns ett klart samband mellan funktionsnedsättningen och behovet av förlängda studier. Detta konstaterande ledde till att man prövade tanken om att knyta ersättningen till särskilda skolformer. Idén förkastades dock med motiveringen att det skulle strida mot den allmänna inriktningen att elever med funktionsnedsättningar ska integreras i ordinarie skolform och i mindre utsträckning hänvisas till särskilda skolformer. I förarbetena presenteras följande slutsats:

Mot denna bakgrund finner regeringen det inte motiverat att begränsa rätten till aktivitetsersättning under grundläggande utbildning för elever som, efter halvårsskiftet det år 19-årsdagen infaller, går i de i (sic) särskilda skolformer som är organiserade i fler läsår än normalt. I de fall studierna bedrivs i de ordinarie skolformerna krävs emellertid en noggrann prövning av rätten till aktivitetsersättning i det enskilda fallet. För rätt till aktivitetsersättning skall vid denna prövning ha framkommit att den förlängda skolgången har ett konstaterat, direkt samband med ett klart påvisat funktionshinder.

Av Försäkringskassans vägledning³² framgår att myndigheten ska begära in intyg på att den förlängda skolgången beror på funktionsnedsättningen. Om den enskilde studerar i en ordinarie skolform ska han eller hon på begäran av Försäkringskassan dessutom ge in medicinskt underlag som styrker funktionsnedsättningen. Om den enskilde studerar i någon av de särskilda skolformerna är det tillräckligt att ett intyg om detta bifogas ansökan. Har den enskilde trots ett beslut om att hon eller han får gå i en särskild skolform ändå valt att studera i en ordinarie skolform är det tillräckligt att beslutet bifogas (2 § RFFS 2002:36).

³¹ Prop. 2000/01:96, s. 84

³² Försäkringskassan, Vägledning 2004:9 Version 14, s. 201

Administrationen av studiemedel med det högre bidragsbeloppet till följd av förlängd skolgång bör utformas på samma sätt som administrationen av aktivitetsersättning vid förlängd skolgång. Merparten av dagens ärenden kan handläggas snabbt och enkelt eftersom eleven går i någon av de särskilda skolformerna eller har bedömts ha rätt att gå i en sådan skolform. Andra ärenden kräver större utredningsinsatser. Problem kan t.ex. uppstå vid bedömningen av om funktionsnedsättningen är orsaken till den förlängda skolgången eller om det kan finnas andra orsaker trots att en funktionsnedsättning föreligger. Min bedömning är trots det att CSN lika väl som Försäkringskassan kan göra denna typ av bedömningar. Jag föreslår därför att CSN också ska sköta administrationen av studiemedel med det högre bidragsbeloppet, precis som ursprungsförslaget stipulerar.

Fördelen är att CSN redan är ansvarig för studiemedelsystemet. Genom att bryta kopplingen till Försäkringskassan bryts också kopplingen till sjukförsäkringssystemet för denna grupp studerande. Som bekant är en sådan brytning ett av huvudargumenten för reformen i sin helhet.

Mitt förslag: CSN ska även administrera studiestödssystemet i de delar som nu föreslås omfatta de nya studerandegrupperna.

10 Ogiltig frånvaro

10.1 Inledning

Studiehjälp ska inte lämnas vid ogiltig frånvaro. Ogiltig frånvaro eller skolk innebär att vara frånvarande från undervisningen utan att det är sanktionerat i skolförfattningarna. Enligt gällande bestämmelser i studiestödslagen får studiehjälp i huvudsak bara lämnas för heltidsstudier. Detta innebär emellertid inte med nödvändighet att den studerande är närvarande under samtliga lektioner. Frånvaro vid enstaka tillfällen bör kunna tolereras. Däremot ska det upprepade skolket beivras. Möjligheten att dra in elevens studiehjälp måste dock användas med omdöme.

Dagens bestämmelser innebär att en studerande, som har mer än några enstaka timmars ogiltig frånvaro under en månad, inte anses bedriva heltidsstudier och att han eller hon därmed förlorar sin rätt till studiehjälp. Utöver studiebidrag, extra tillägg och inackorderingsstöd riskerar eleven också att gå miste om en rad familjeekonomiska bidrag, som är kopplade till rätten till studiehjälp.

10.2 Regleringar och praxis

10.2.1 Närvaro och frånvaro

Den 1 juli 2006 trädde vissa förändringar i skolformsförordningarna i kraft som rörde elevers frånvaro. Förändringarna innebär bl.a. att rektor i förekommande fall ska ta kontakt med den studerandes vårdnadshavare om eleven är frånvarande utan giltigt skäl. Kravet på rektorn är ett uttryck för viljan att förtydliga skolans ansvar vad gäller elevers frånvaro.

Den nya skollagen (2010:800) innebär en skärpning av detta krav genom nya regler om information om frånvaro för elever i

bl.a. gymnasieskolan och gymnasiesärskolan. Den nya skollagen tillämpas från den 1 juli 2011. Förändringarna i skollagen innebär att även fristående skolor omfattas av regelverket.

Rektorn, eller den rektor utser, får bevilja ledighet för enskilda angelägenheter eller från skolarbetet i mindre omfattning. Beslutet får endast avse enstaka tillfällen under ett läsår. Om en elev inte kan delta i skolarbetet ska orsaken till frånvaron snarast anmälas till skolan. Frånvaro som godtas är exempelvis anmäld sjukdom, befrielse från vissa delar av utbildningen, annat hinder som anmäls i förväg och beviljad ledighet.

Såväl gymnasieskolan som gymnasiesärskolan är frivilliga skolformer. Trots detta är det inte eleven som själv bestämmer om han eller hon ska närvara i skolan och delta i undervisningen. Detta uttrycks i 15 kap. 16 § respektive 18 kap. 16 § skollagen genom att en elev i gymnasieskolan respektive gymnasiesärskolan ska delta i den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, om eleven inte har giltigt skäl att utebli.

Av de nämnda bestämmelserna framgår även, att om en elev i gymnasieskolan respektive gymnasiesärskolan utan giltigt skäl uteblir från den verksamhet som anordnas för att ge den avsedda utbildningen, ska rektorn samma dag informera elevens vårdnadshavare om den ogiltiga frånvaron. Om det finns särskilda skäl behöver elevens vårdnadshavare inte informeras samma dag. Denna informationsplikt avser endast omyndiga elever.

10.2.2 Heltidsstudier

Studiehjälp får bara lämnas för heltidsstudier enligt 2 kap. 5 § studiestödslagen. Med stöd av 2 kap. 4 § studiestödsförordningen får CSN meddela närmare föreskrifter om vad som ska anses vara studier på heltid. Med heltidsstudier menas enligt 2 kap. 2 § CSNFS 2001:6 att den studerande studerar på heltid enligt författning eller kursplan eller motsvarande som gäller för utbildningen, och deltar i den verksamhet som ingår i utbildningen, om han eller hon inte har giltigt skäl att utebli. Om den studerande har några enstaka timmars frånvaro utan giltigt skäl under en månad anses den studerande ändå studera på heltid.

Undantag från kravet på heltidsstudier finns i 2 kap. 3 § CSNFS 2001:6 och gäller endast om den studerande deltar i undervisningen

i enlighet med den individuella studieplanen. Av bestämmelsen framgår att studiehjälp får lämnas om den studerande

1. får särskild undervisning med stöd av 24 kap. 17 eller 20 § skollagen,
2. deltar i en utbildning som enligt 11 kap. gymnasieförordningen är speciellt anpassad för svårt rörelsehindrade ungdomar,
3. i annat fall inte kan bedriva sina studier på heltid på grund av sjukdom eller funktionsnedsättning, men bedriver sina studier i så stor utsträckning som förhållandena medger,
4. med stöd av 17 kap. 6 § skollagen har fått medgivande att bedriva studier av mindre omfattning än heltid på ett introduktionsprogram i gymnasieskolan, eller
5. med stöd av 9 kap. 6 § gymnasieförordningen har befriats från undervisning i en eller flera kurser eller gymnasiearbetet (reducerat program).

10.2.3 Praxis angående ogiltig frånvaro

En central fråga är tolkningen av vad som kan anses vara heltidsstudier. ÖKS har vid ett flertal tillfällen prövat frågan.¹ I samtliga avgöranden konstaterar nämnden att:

När en studerande är ogiltigt frånvarande från undervisningen kan den studerande inte anses vara heltidsstuderande. Några enstaka timmar av ogiltig frånvaro under en månad kan dock inte anses tillräckligt för att konstatera att den studerande inte längre bedriver heltidsstudier. Det är skolan som avgör om frånvaro är giltig eller ogiltig.

När det gäller tolkningen av vad som avses med ”några enstaka timmar av ogiltig frånvaro” har ÖKS kommit fram till följande. I ett avgörande från den 27 augusti 2012 (dnr 2012-02595) konstaterade ÖKS att den ogiltiga frånvaron under perioden 12 mars – 1 april omfattade en timme och 30 minuter, fördelat på fyra tillfällen. Detta ansågs inte vara tillräckligt för att konstatera att studierna inte bedrevs på heltid. I ett annat avgörande från samma dag (dnr 2012-03597) omfattade den ogiltiga frånvaron två timmar

¹ Beslut från ÖKS 100315, dnr 2010-00029, Beslut från ÖKS 120604, dnr 2012-01728 och dnr 2012-02084, Beslut från ÖKS 120827, dnr 2012-02595, dnr 2012-03597 och dnr 2012-03168.

och tio minuter fördelat på tre tillfällen under perioden 20 januari–19 februari. Inte heller denna frånvaro ansågs vara tillräckligt omfattande för att konstatera att studierna inte bedrivits på heltid. I ytterligare ett annat ärende från den 27 augusti 2012 (dnr 2012-03168) hade den studerande ogiltig frånvaro som omfattade fyra timmar och tio minuter fördelat på fyra skilda tillfällen under perioden 24 april–24 maj. I avgörandet konstaterade ÖKS att den ogiltiga ströfrånvaron var alltför omfattande för att det skulle kunna anses var fråga om heltidsstudier. Övriga avgöranden (dnr 2010-00029, dnr 2012-01728 och dnr 2012-02084) har handlat om en sammanlagd ogiltig frånvaro som överstiger fyra timmar och tio minuter. I det sistnämnda beslutet konstaterade ÖKS att ogiltig frånvaro om sex timmar under en fyraveckorsperiod var för mycket för att kunna accepteras som heltidsstudier. Emellertid går det inte att utifrån frånvaro under en begränsad tidsperiod om tre dagar i följd dra slutsatsen att den studerande bedrivit deltidstudier. Studiehjälpen drogs därför inte in.

10.3 Promemorior, rapporter, myndighetsuppdrag m.m. om ogiltig frånvaro

10.3.1 Statskontorets rapport (2009)

Regeringen gav i juni 2008 Statskontoret i uppdrag att granska CSN:s kontrollarbete avseende felaktiga utbetalningar. Statskontoret skulle också granska och bedöma den interna styrningen och kontrollen vid CSN samt granska och bedöma hur CSN arbetar med kontrollen av studiehjälp och studiemedel, utifrån förekomst av, eller risk för, felaktiga utbetalningar. Statskontoret redovisade sitt uppdrag i april 2009.²

Statskontoret undersökte kvaliteten i gymnasieskolornas rapportering, i syfte att teckna en bild av de faktiska riskerna med rapporteringen. Statskontorets slutsats var att ett betydande antal skolor inte rapporterade allt skolk som uppgick till cirka 20 procent av undervisningstiden under en månad. Följden blev att studiehjälp utbetalades till elever som inte uppfyllde kraven för att få stödet. Statskontoret pekade också på en tydlig ”under-rapportering” från skolornas sida. Tänkbara förklaringar var lärares och klassföreståndares underlåtenhet att rapportera till följd av

² Statskontoret, 2009.

tidsbrist, bristande engagemang, omsorg om goda relationer med eleverna etc. Statskontoret konstaterade också att det framkommit att CSN:s riktlinjer inte var tillräckligt tydliga. Kritiken gällde dock det regelverk som gällde och tillämpades före den 1 januari 2012.

Statskontoret ansåg att CSN:s interna styrning och kontroll inte var tillräcklig för att hindra felaktiga utbetalningar.

10.3.2 Remisspromemorian Olovlig frånvaro i skolan

I remisspromemorian Olovlig frånvaro i skolan³ från år 2010 lämnades förslag som innebar att uppgifter om ogiltig frånvaro skulle föras in i betygsdokument. Förslagen syftade till att dels ge skolan ytterligare verktyg för att få eleverna att närvara i skolan, dels ge eleverna ytterligare incitament att närvara vid undervisningen. Uppgifter om ogiltig frånvaro i gymnasieskolan och gymnasiesärskolan skulle enligt förslaget redovisas i elevens samlade betygsdokument. Det huvudsakliga skälet för förslaget var att framhålla vikten av att eleven är närvarande i skolan och att verka förebyggande mot skolkl.

Vissa regleringar i gymnasieförordningen, gymnasiesärskoleförordningen och skolförordningen avseende rapportering av betyg till elever ändrades i enlighet med förslagen i departementspromemorian. I gymnasieförordningen anges att utdrag ur betygs-katalogen för gymnasieskolan i förekommande fall ska innehålla uppgift om omfattningen av den frånvaro som eleven har haft utan giltigt skäl under terminen. Motsvarande gäller även för gymnasiesärskolan.⁴

10.3.3 Överenskommelse mellan Skolinspektionen och CSN

I november 2012 ingicks en överenskommelse (CSN, dnr. 2012-219-700) mellan Statens skolinspektion och CSN om utbyte av information mellan myndigheterna rörande omfattningen av rapporterad ogiltig frånvaro till CSN och skolornas rutiner i sådana frågor. Överenskommelsen trädde i kraft under hösten 2012 och några effekter har därför ännu inte kunnat påvisas och dokumenteras.

³ Dnr. U2010/4389/G.

⁴ 8 kap. 9 § och 13 kap. 23 § gymnasieförordningen (2010:2039)

10.3.4 CSN:s rapport Beslutsorsak skolk

Bakgrund

I dag är det bara CSN som har en nationell överblick när det gäller omfattningen av den ogiltiga frånvaron i gymnasieskolorna. Myndighetens statistik och uppgifter inkluderar dock inte all ogiltig frånvaro. Detta beror främst på att alla elever inte har studiehjälp. Det förekommer också att elever är frånvarande utan att detta kommer till CSN:s kännedom.

I sin rapport från våren 2012 analyserar CSN hur såväl antalet som andelen elever som förlorat rätten till studiehjälp till följd av skolk har utvecklats och förändrats de senaste läsåren.⁵ Vidare jämförs olika grupper av elever.

Kvantitativa data

Tabell 10.1 Antal elever i gymnasieskolan som under perioden 2008/09–2010/11 fått indragen studiehjälp, fördelat efter läsår⁶

Antal elever/Läsår	08/09	09/10	10/11
Totalt med studiehjälp	391 545	388 712	378 178
Med indragen studiehjälp	14 210	15 515	16 390

⁵ Centrala studiestödsnämnden, 2012c

⁶ För helåret 2012 var antalet elever som fått beslut med beslutsorsaken skolk totalt 21 623.

Tabell 10.2 Antal elever som fått indragen studiehjälp på grund av ogiltig frånvaro 2009/10–2011/12, fördelat på bidragsform, läsår och kön

Läsår	09/10		10/11		11/12	
	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor	Män	Kvinnor
Studiebidrag	9 896	5 574	10 340	5 594	12 435	7 301
Inackorderings- tillägg	74	45	73	59	65	62
Extra tillägg	416	196	456	251	629	319

Frånvarons längd

Data från CSN visar att det vanligaste är att elevernas frånvaro uppgår till en månad, (3 902 elever eller 36 procent), och det näst vanligaste är 1,5 månad, (1 415 studerande eller 13 procent). Därefter kommer 0,5 månad (1 360 elever eller 13 procent) och två månader (1 106 studerande eller 10 procent).

10.4 Andra utredningar om indragning av studiestöd för studerande med funktionsnedsättning

I uppdraget ingår att särskilt analysera och föreslå hur bestämmelser om indragning av studiehjälp eller studiemedel på grund av ogiltig frånvaro eller otillräcklig studieprestation ska se ut för studerande med funktionsnedsättning. Nedan följer en sammanfattning av de förslag som lämnades i betänkandena Den framtida gymnasiesärskolan (SOU 2011:8) och Brist på brådska (SOU 2008:102).

10.4.1 Den framtida gymnasiesärskolan (SOU 2011:8)

I betänkandet förs ett resonemang om indragning av studiestöd för den nya studerandegruppen utvecklingsstörda elever. Utredaren kommer emellertid inte med några egna förslag på hur indragning eller återkrav av utbetalt studiestöd ska regleras för utvecklings-

störda elever i gymnasiesärskolan när de införlivats i studiestöds-systemet. I betänkandet konstateras att:

Både lärare, rektorer och vissa föräldrar har i kontakt med utredningen önskat att det förlängda barnbidraget ska ersättas med studiebidrag även för elever i gymnasiesärskolan. Det handlar bland annat om att man inte i onödan vill ha särskiljande lösningar. Minst lika viktigt är dock att det ska vara möjligt att villkora bidraget på det sätt som gäller för studiebidraget. Som det fungerar idag utgår det förlängda barnbidraget om eleven kommer till skolan eller inte. Förr var detta inte något stort problem i gymnasiesärskolan. Elevsammansättningen har dock förändrats. Med de nya grupper som tillkommit i gymnasiesärskolan under senare år har emellertid också tillkommit problem med hög frånvaro på grund av skolk och elever som hoppar av skolan.⁷

10.4.2 Brist på brådska (SOU 2008:102)

Förslagen i betänkandet innebär att studiefinansieringen inordnas i det ordinarie studiestödssystemet och därmed gäller befintliga regleringar av studieaktivitet och studieresultat. Om eleven inte deltar i undervisningen på det sätt som kan förväntas ska utbetalningar av studiestödet stoppas. Som med annan ogiltig frånvaro i skolsammanhang bör dock det första alternativet vara att eleven tillsammans med skolan försöker att lösa problemet med ogiltig frånvaro. Skolan ska emellertid som ett andra alternativ rapportera till CSN att eleven inte deltar i undervisningen. CSN ska därmed dra in ersättningen.

10.5 Gymnasieskolornas rapportering av ogiltig frånvaro

Skolorna är skyldiga att rapportera till CSN om någon elev har en annan studietakt än heltid, exempelvis till följd av ogiltig frånvaro. Detta framgår av 6 kap. 6 § studiestödslagen, 6 kap. 9 § studiestödsförordningen samt 9 kap. 4 § i CSNFS 2001:6.

Normalt lämnas uppgifterna via dataöverföring från skolans administrativa system. Till skolans uppgifter hör också att pröva om elevens frånvaro är giltig eller ogiltig samt registrera och dokumentera elevernas ogiltiga frånvaro. Hur detta sker varierar mellan olika skolor.

⁷ SOU 2011:8, s. 296

Vid årsskiftet 2011/12 ändrades bestämmelserna för rapporteringen. Nedan återges såväl de rutiner som gällde före nyss nämnda årsskifte som de nu gällande bestämmelserna.

10.5.1 Rutiner till och med 2011

Enligt de rutiner som gällde före utgången av 2011 skulle rapportering till CSN ske när frånvaron uppgick till cirka 20 procent av undervisningstiden under minst 30 dagar. 20-procentsgränsen skulle dock inte tillämpas helt schablonmässigt. CSN uppmanade skolorna att beakta speciella omständigheter och att "alla upptänkliga åtgärder för att åstadkomma tillräcklig närvaro" skulle prövas innan eleven rapporterades till CSN.

Parallellt med införandet av principen om 20 procents ogiltig frånvaro började CSN också ställa ökade krav på dokumentationen i samband med skolornas rapportering. Bakgrunden var att det uppdagats att många skolor hade bristfälliga rutiner för rapporteringen, alternativt att gällande rutiner inte följdes.

CSN:s rekommendation avseende den ogiltiga frånvarons omfattning upplevdes av många som problematisk och negativ. Dels var det svårt att ta hänsyn till särskilda omständigheter, dels fick eleverna en tydlig signal om att frånvaro under riktvärdet kunde betraktas som tillåten.

10.5.2 Rutiner från och med 2012

Fram till den 1 juli 2011 ansågs gränsen om 20 procents frånvaro vara vedertagen. Genom införandet av den nya skollagen under 2011 slogs fast att gymnasiestudier ska bedrivas på heltid. Som en konsekvens ändrade CSN sina riktlinjer.

I CSN:s nuvarande rutiner för rapportering av ogiltig frånvaro anges att förutsättningarna för rapportering ska vara att:

- Skolket ska vara mer än några enstaka timmar under en månad,
- Skolket ska vara upprepat.

De rutiner som nu gäller skiljer sig i liten utsträckning från de riktlinjer som gällde före årsskiftet 2011/12. En skola rapporterar elektroniskt att en elev varit ogiltigt frånvarande. Skolan skickar sedan ett skriftligt underlag där frånvaron dokumenteras. När CSN

mottagit rapporten meddelas vårdnadshavare eller elev och de ges möjlighet att yttra sig med anledning av skolans uppgifter. Så länge svarstiden löper utbetalas studiehjälpen. Om vårdnadshavare eller elev inte hörs av inom svarstiden görs ett maskinellt ändringsbeslut. Om vårdnadshavare eller elev däremot kontaktar CSN under svarstiden utreds ärendet ytterligare innan myndigheten fattar beslut. Om för mycket studiehjälp har utbetalats till den studerande kan följderna variera. Om eleven återgår till heltidsstudier inom beviljningsperioden justeras det felaktigt utbetalda beloppet och räknas av mot kommande utbetalningar. Om eleven däremot inte återupptar studierna kan det felaktigt utbetalda beloppet återkrävas. Vid ett överklagande kan CSN antingen ändra det fattade beslutet eller lämna ärendet vidare till ÖKS.

En tydlig skillnad mellan de rutiner som tillämpades före den 1 januari 2012 och i dag är de åtgärder som skolorna förväntas vidta innan ogiltig frånvaro rapporteras till CSN. Den äldre skrivningen om att skolan skulle ha "vidtagit åtgärder med anledning av skolket" och "att eleven skulle ha haft en chans att förbättra närvaron" är numera borttagen.

10.5.3 CSN:s analys och slutsatser

CSN konstaterar i sin rapport Beslutsorsak skolk att andelen elever som fått ett ändringsbeslut till följd av skolk har ökat mellan 2007/08 och 2010/11 från 3,2 procent till 4,3 procent.⁸ Störst är ökningen bland manliga elever och för elever i fristående skolor.

Andelen studerande som fått studiehjälpen indragen till följd av skolk har ökat i samtliga årskurser. Rapporten visar att andelen elever som fått studiehjälpen indragen var högre i årskurs 3, jämfört med alla årskurser sammantaget under den undersökta perioden. I rapporten presenteras ett antal tänkbara förklaringar till det rådande mönstret.

Av rapporten framgår också att de elever som har extra tillägg i större utsträckning har rapporterats för ogiltig frånvaro.

I rapporten konstateras att skillnaderna mellan fristående och kommunala skolor är små när det gäller vilka åtgärder skolorna vidtar innan de rapporterar frånvaron till CSN. CSN pekar dock på de stora skillnaderna mellan kommunala och fristående skolor vad gäller omfattningen av rapportering av skolk. Fristående skolor står

⁸ Centrala studiestödsnämnden, 2012c.

för en jämförelsevis stor andel av det totala antalet elever samtidigt som vissa av dem inte rapporterar några elever över huvud taget. Det finns också betydande skillnader mellan olika fristående skolor vad gäller rapporteringen av ogiltig frånvaro.

CSN anser att ökningen av andelen elever som har rapporterats för ogiltig frånvaro till stor del kan förklaras av ökningen av såväl manliga elever som elever i fristående gymnasieskolor. Att de fristående skolorna också blivit fler bidrar förmodligen också, menar CSN, till den totala ökningen av andelen elever som fått studiehjälpen indragen till följd av skolk. Sammanfattningsvis *kan* orsaken till skillnaden mellan de kommunala och fristående skolorna enligt CSN bero på att fler elever i fristående skolor skolkar, men även på att de fristående skolorna rapporterar mer effektivt/strikt, till följd av tillämpade rutiner, administrativa datasystem etc.

CSN har också tittat närmare på skolornas rapportering av ogiltig frånvaro och vilka förändringar som skett under läsårsperioden 2007/08–2010/11. De skolor som inte rapporterar några elever alls har blivit färre. Andelen skolor som rapporterat in att mer än tio procent av antalet elever har ogiltig frånvaro har ökat.

Hos majoriteten av de skolor som ingår i CSN:s rapport om skolk finns en tydlig och förutbestämd procedur för registrering och rapportering av ogiltig frånvaro. Emellertid skiljer sig skolorna åt när det gäller rutiner och toleransnivå vid rapportering av ogiltig frånvaro till CSN. Hos majoriteten av skolorna görs rapporteringen kontinuerligt. Enligt skolorna förefaller eleverna vara väl införstådda med närvarokraven och att studiehjälpen kan dras in vid upprepad frånvaro. Fler än 90 procent av skolorna har uppgett att de tror att eleverna i ”mycket stor” eller ”ganska stor” utsträckning känner till såväl reglerna för närvaro som att studiehjälpen kan dras in.

Av CSN:s rapport framgår att en stor majoritet av de skolor som besvarat enkäten har uppgett att de inleder en dialog med eleven/föräldrarna (89 procent), att en varning ges (95 procent), att elevens frånvaro diskuteras internt innan rapporten skickas till CSN (74 procent) etc. Drygt hälften av skolorna har också uppgett att eleven eller föräldern kallas till samtal innan rapporteringen sker.

Det finns i dag inget centralt fastställt regelverk med bestämmelser för hur elevens ogiltiga frånvaro ska hanteras. Det är upp till varje skola att utifrån rådande omständigheter och sak-

förhållanden avgöra om en elev gjort sig skyldig till ogiltig frånvaro.

Av CSN:s rapport framgår att huvuddelen av skolorna har väl utvecklade rutiner för hur ärenden som rör ogiltig frånvaro ska hanteras. Innan rapportering görs till CSN inleds en dialog med elev och/eller vårdnadshavare, eleven varnas etc. Det finns således flera möjligheter för eleven att förhindra att studiehjälpen dras in.

Vad beträffar de bakomliggande orsakerna till den redovisade utvecklingen hänvisar CSN till skolornas egna förklaringar och svar. De fristående skolorna har svarat att man i större utsträckning rapporterar elever som inte tidigare rapporterats, medan de kommunala skolorna svarat att skolket ökat generellt. Ungefär lika stora andelar från de båda grupperna menar att den ökade rapporteringen beror på ett förbättrat arbetssätt. Över hälften av samtliga skolor anser dock att ökningen i huvudsak kan förklaras med att elever som tidigare inte skulle ha rapporterats nu faktiskt rapporteras. Denna ökade rapportering beror i sin tur i hög grad på förbättrade rutiner för registrering och rapportering av frånvaro.

Att ett förändrat arbetssätt och en striktare rapportering lett till en större andel rapporterade elever bekräftas också av de intervjuer som genomförts.

10.5.4 CSN:s enkätundersökning (2012)

I samarbete med CSN har utredningen låtit genomföra en omfattande enkätundersökning. Under våren 2012 skickades 10 000 enkäter till slumpvis utvalda studerande som har eller har haft studiehjälp och som studerat i gymnasieskolan.

Av de svarande uppgav 73 procent att de inte skolkade föregående termin, 23 procent att de skolkade 1–10 skoldagar, 3 procent att de skolkade 11–19 skoldagar och 2 procent att de skolkade mer än 20 skoldagar.

Av samtliga stödtagare uppgav 94 procent att de kände till att man kan mista sitt bidrag från CSN om man skolkar och 87 procent var bekanta med skolans närvarokrav. Vidare uppgav 67 procent att de inte kände till att familjen kan förlora t.ex. bostadsbidraget vid skolk.

10.6 Kopplingen mellan studiehjälpen och vissa familjeekonomiska stöd

Bedömningen av rätten till vissa familjeekonomiska stöd är kopplad till rätten till studiehjälp. En elev som har studiehjälp räknas in i underlaget vid bedömningen av rätt till bostadsbidrag, underhållsstöd och flerbarnstillägg även om han eller hon har fyllt 18 år. Detta innebär att om en elev av någon anledning förlorar sin rätt till studiehjälp kan familjen även förlora andra ekonomiska stöd.

De bidrag som i dag har en koppling till studiehjälpen är flerbarnstillägg inom barnbidraget, bostadsbidrag, förlängt underhållsstöd, barnpension och efterlevandestöd till barn. De tre förstnämnda bidragen administreras av Försäkringskassan, medan de två sistnämnda administreras av Pensionsmyndigheten.

10.6.1 Flerbarnstillägg

Flerbarnstillägg utgår inom barnbidraget till de familjer som har minst två barn. Barn som får barnbidrag samt barn som bedriver studier som ger rätt till studiehjälp, berättigar till flerbarnstillägg enligt 15 kap. 9 § socialförsäkringsbalken (SFB). Ett barn som är placerat i familjehem, är gift eller inte stadigvarande sammanbor med den som ska få flerbarnstillägget, berättigar inte till flerbarnstillägg enligt 15 kap. 10 och 11 §§ SFB. Ett barn som har rätt till studiehjälp ska räknas med för flerbarnstillägg från och med det kvartal då studierna påbörjas och längst till och med det andra kvartalet det år då barnet fyller 20 år, 15 kap. 11 § SFB.

När studiehjälpen dras in för barnet upphör rätten att räkna med honom eller henne för flerbarnstillägg. Detta medför en minskning med mellan 150 kr och 556 kr per månad, beroende på hur många andra barn familjen har.

10.6.2 Förlängt underhållsstöd

Ett ogift barn som har fyllt 18 år och som har särlevande föräldrar som inte fullgör sin underhållsskyldighet på annat sätt, har rätt till förlängt underhållsstöd om han eller hon bedriver studier som ger rätt till förlängt barnbidrag eller till studiehjälp, 18 kap. 6 § SFB.

Förlängt underhållsstöd lämnas längst till och med juni månad det år då barnet fyller 20 år, 18 kap. 14 § SFB.

Det förlängda underhållsstödet betalas ut till den studerande enligt 18 kap. 18 § SFB. En indragning av studiehjälpen innebär att den unges rätt till förlängt underhållsstöd upphör, vilket resulterar i en minskning med 1 273 kr per månad.

10.6.3 Barnpension och efterlevandestöd

Ett barn har rätt till barnpension om barnets ena eller båda föräldrar har avlidit. Rätten till barnpension upphör när barnet fyller 18 år, om inte barnet bedriver studier som ger rätt till förlängt barnbidrag eller till studiehjälp. Under sådana förhållanden har även ett barn som fyllt 18 år rätt till barnpension för studietiden, dock längst till och med juni månad det år då barnet fyller 20 år, 78 kap. 5 § SFB.

Barnpensionen beräknas på den avlidna förälderns allmänna pension. Ett barn som uppfyller villkoren för rätt till barnpension har rätt till efterlevandestöd enligt 79 kap. 2 § SFB. Efterlevandestöd utgår om barnet inte får någon eller en låg barnpension, 79 kap. 3 och 4 §§ SFB. Efterlevandestödet är således ett utfyllnadsbidrag som garanterar att barnet får barnpension och efterlevandestöd som tillsammans blir lägst 40 procent av prisbasbeloppet per år (1 483 kr per månad för år 2013). Har båda föräldrarna avlidit lämnas efterlevandestöd i den utsträckning pensionen efter föräldrarna sammanlagt inte uppgår till 80 procent av prisbasbeloppet (2 966 kr per månad för år 2013). Barnpensionen och efterlevandestödet betalas ut till den studerande om han eller hon har fyllt 18 år.

10.6.4 Bostadsbidrag

För att fastställa rätten till bostadsbidrag för hushåll med hemmavarande barn medräknas ett barn som är över 18 år och som får förlängt barnbidrag eller studiehjälp, 96 kap. 9 § SFB.

En indragning av ett barns studiehjälp medför att rätten att räkna barnet som hemmavarande barn vid beräkning av bostadsbidrag upphör. Konsekvensen blir att bostadsbidraget minskar. Hur stor minskningen blir beror på faktorer som t.ex. hushållets

sammansättning, bidragsgrundande inkomst, bostadskostnaden och bostadens storlek.

10.6.5 Gymnasiebidrag och föräldratillägg

För det fall att förslaget om att två nya bidrag införs inom det familjeekonomiska området antas, kommer även gymnasiebidraget (det nuvarande extra tillägget) och föräldratillägget att dras in om eleven inte bedriver studier som ger rätt till studiehjälp.

10.6.6 Konsekvenser vid indragning av studiehjälp

Förfarandet

När CSN har beslutat att dra in studiehjälpen för en elev underrättas Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten, vilket leder till att nämnda myndigheter drar in aktuella bidrag månaden därefter. När eleven återgår till heltidsstudier underrättar CSN vid utbetalningen av studiehjälpen Försäkringskassan och Pensionsmyndigheten om detta.

Ålder

Konsekvenserna för den enskilde eleven av en indragning av studiehjälpen påverkas av elevens ålder. Om en elev får sin studiehjälp indragen när han eller hon är under 18 år påverkas flerbarnstillsägget, gymnasiebidraget och föräldratillägget. Däremot påverkas inte underhållsstödet, bostadsbidraget, barnpensionen och efterlevandestödet, utan dessa bidrag utgår till elever under 18 år utan att det krävs att eleven bedriver studier som ger rätt till studiehjälp. Emellertid påverkas samtliga dessa bidrag om elevens studiehjälp dras in när han eller hon har fyllt 18 år.

De ekonomiska konsekvenserna i form av att vissa familjeekonomiska bidrag inte utgår när en elev förlorar sin rätt till studiehjälp blir således större om eleven är 18 år eller äldre.

Förmånsmottagare

En annan skillnad mellan de olika förmånerna är till vem förmånerna riktar sig till. För flerbarnstillägget och bostadsbidraget är det boendeföräldern som är förmånsmottagare. När det gäller gymnasiebidrag, föräldratillägg, förlängt underhållsstöd, barnpension och efterlevandestöd är det eleven som är mottagare av förmånen. Detta gäller oavsett om bidragen har betalats ut till elevens vårdnadshavare för att eleven är omyndig.⁹

Om eleven skolkar påverkas såväl bidrag som betalas ut till honom eller henne själv, som bidrag som betalas ut till elevens förälder.

De nya bidragen gymnasiebidrag och föräldratillägg är bidrag som har en direkt koppling till studier på gymnasieskola, eftersom de endast utgår vid sådana studier.

10.7 Överväganden och förslag

10.7.1 Ogiltig frånvaro ska medföra indragen studiehjälp

Att utbildningen i gymnasieskolan är frivillig innebär inte att det är frivilligt att delta i undervisningen. En elev som har börjat i gymnasieskolan måste delta i undervisningen. Elevens närvaro är en förutsättning dels för att eleven ska kunna nå utbildningsmålen, dels för att lärarna ska kunna planera undervisningen och göra en rättvis och likvärdig bedömning av elevernas kunskap.¹⁰

För att studiehjälp ska lämnas krävs därför att eleven är närvarande i skolan. Detta innebär dock inte med nödvändighet att den studerande är närvarande samtliga lektioner. Frånvaro vid enstaka tillfällen bör kunna tolereras. Däremot ska det upprepade skolket beivras.

Ogiltig frånvaro i viss omfattning ska innebära att studiehjälpen dras in. Detta kan förebygga framtida ogiltig frånvaro. Möjligheten att dra in elevens studiehjälp måste dock användas med omdöme.

⁹ Förslaget är att gymnasiebidraget för en omyndig studerande som huvudregel ska betalas ut till hans eller hennes vårdnadshavare och att föräldratillägget som huvudregel ska betalas ut till den omyndige studerande själv.

¹⁰ Se förarbetena till den nya skollagen, prop. 2009/10:165 s. 414.

10.7.2 Kopplingen mellan studiehjälpen och de familjeekonomiska bidragen

Rätten till de familjeekonomiska bidragen bygger på att ”barnet bedriver studier som ger rätt till studiehjälp”.¹¹ Om studiehjälpen dras in vid ogiltig frånvaro är rekvisiten i aktuella lagrum i SFB inte längre uppfyllda och bidragen kan sålunda inte utgå.

Vad är då skälet till att lagstiftaren har valt denna koppling mellan de familjeekonomiska bidragen och studiehjälpen och bör den finnas kvar? Om ett barn som har fyllt 18 år går i skolan har föräldrarna fortsatt underhållsskyldighet fram till dess att barnet fyller 21 år. Förlängt underhållsstöd, barnpension och efterlevandestöd är förmåner som utges som kompensation för att en frånvarande eller avliden förälder inte kan fullgöra sin underhållsskyldighet. Om barnet är över 18 år ställs då ett krav på att han eller hon ska bedriva studier.

Andra bidrag, såsom flerbarnstillägg och bostadsbidrag för hemmavarande barn, är bidrag som utges till boendeföräldern för att underlätta ekonomiskt för en familj som har studerande barn. Om barnet inte studerar anses han eller hon i stället kunna arbeta och därmed kunna bidra till sin försörjning.

Det rimliga är därför att den som inte studerar i gymnasieskolan, alternativt inte har ett studerande barn i gymnasieskolan, inte heller ska ha rätt till de familjeekonomiska förmånerna. Lagstiftaren har valt att uttrycka detta krav på gymnasiestudier med begreppet ”barn som bedriver studier som ger rätt till studiehjälp”. Om kopplingen mellan studiehjälpen och de familjeekonomiska bidragen inte ska finnas kvar, eftersom konsekvenserna vid skolk anses bli oskäliga, kan det ovannämnda begreppet ändras till exempelvis ”barn som bedriver studier i gymnasieskolan”. Ett problem som då uppstår är att definiera när ett barn går i gymnasieskolan. Om barnet har lämnat studierna permanent ska rimligen inte bidragen utgå. Det tar emellertid tid innan skolan avregistrerar en elev för att han eller hon har slutat skolan. Det skulle vara stötande om bidragen utgår under denna tid. Kopplingen till studiehjälpen innebär dock att Försäkringskassan får information från CSN om att en elev inte har studerat på heltid redan i samband med att studiehjälpen dras in. Slutsatsen blir därför att det finns skäl för att kopplingen mellan studiehjälpen och de familjeekonomiska bidragen finns kvar, men

¹¹ 15 kap. 9 §, 18 kap. 6 §, 78 kap. 5 §.

att reglerna om när de familjeekonomiska bidragen ska dras in p.g.a. skolk ska ses över så att konsekvenserna inte blir oskäligen.

Ogiltig frånvaro och heltidsstudier

Dagens regelverk innebär att en studerande som har mer än några enstaka timmars ogiltig frånvaro under en månad inte anses bedriva heltidsstudier och förlorar sin rätt till studiehjälp. ÖKS har i praxis ansett att upprepad olovlig frånvaro om fyra timmar och tio minuter under en månad innebär att den studerande inte bedriver heltidsstudier¹². Att regelverket är utformat på ett sätt som gör att ogiltig frånvaro innebär deltidsstudier har visat sig få oönskade effekter. Det är många studerande som har svårt att ta till sig att studierna inte anses ske på heltid när han eller hon har haft ogiltig frånvaro om några timmar under en månad.

I stället för att ogiltig frånvaro ska anses innebära att den studerande inte bedriver heltidsstudier, bör det i stället införas en regel om att studiehjälpen kan dras in vid ogiltig frånvaro. Den närmare regleringen om när studiehjälpen kan dras in bör införas i studiestödsförordningen.

En särskild reglering för indragen studiehjälp vid ogiltig frånvaro skulle medföra att regelverket blir tydligare och mer förståeligt för de studerande.

Mitt förslag: Om den studerande utan giltigt skäl är frånvarande från den verksamhet som ingår i utbildningen, kan studiehjälpen dras in.

Regeringen får meddela föreskrifter om när studiehjälpen kan dras in.

10.7.3 Skolans arbete med att förebygga skolk

Skolan har en betydelsefull roll för att förhindra ogiltig frånvaro. Det är därför angeläget att skolan arbetar förebyggande och har en dialog med eleven och föräldrarna vid skolk. Orsakerna till varför en elev inte går i skolan kan vara komplexa och eleven kan ha ett stort stödbehov. Skolan har ett ansvar för att se till att eleven får

¹² ÖKS:s beslut från den 27 augusti 2012, dnr 2012-03168.

stöd och hjälp för att komma till rätta med den problematik som kan vara orsaken till elevens skolkl. Det är därför viktigt att skolan uppmärksammar samt utreder orsaken till skolket och att det sker i samarbete med elevens föräldrar och eventuellt kurator, barn- och ungdomspsykiatri samt socialtjänsten. Innan skolan rapporterar till CSN om elevens skolkl, bör eleven varnas för att studiehjälpen kan dras in och att detta i sin tur kan påverka rätten till andra familjeekonomiska bidrag.

10.7.4 Hur bör ogiltig frånvaro påverka de olika bidragen?

De ekonomiska konsekvenserna av att en elev har varit frånvarande från skolan utan giltigt skäl kan således vara betydande för en del elever och deras familjer. De föreslagna nya stöden gymnasiebidrag¹³ och föräldratillägg kommer också att dras in vid ogiltig frånvaro. Inackorderingstillägget samt de ovan nämnda familjeekonomiska bidragen har dock andra syften än studiebidraget, vilket innebär att man kan ifrågasätta om det är rimligt att de dras in vid ogiltig frånvaro på sätt som sker idag. Särskilt om den ogiltiga frånvaron inte är särskilt omfattande.

Inackorderingstilläggets syfte är att möjliggöra studier vid en skola som ligger långt från föräldrahemmet. Om eleven har ogiltig frånvaro under några få timmar under en månad dras inackorderingstillägget in, vilket kan innebära att den unge inte längre har möjlighet att fortsätta studierna, om föräldrarna inte längre kan betala hyran för inackorderingsbostaden.

Föräldratilläggets syfte är att bidra till försörjningen av barn. Om föräldratillägget dras in kan den unge föräldern inte längre ha möjlighet att försörja sitt barn och måste då sannolikt avsluta sina studier och i stället söka ekonomiskt bistånd. En sådan ordning motverkar målet att alla unga föräldrar ska fullfölja sina gymnasiestudier.

Förlängt underhållsstöd, barnpension och efterlevandestöd syftar som ovan nämnts till att kompensera för en frånvarande eller avliden förälder. Om dessa bidrag dras in förlorar den unge studerande den försörjning som ska ersätta det underhåll som den frånvarande eller avlidna förälderns skulle ha bidragit med. Man kan ställa sig frågande till om detta är en rimlig konsekvens vid en kortare ogiltig frånvaro.

¹³ Det stöd som föreslås ersätta det nuvarande "extra tillägget".

Bostadsbidrag, gymnasiebidrag och flerbarnstillägg syftar till att ekonomiskt stödja familjer med studerande barn och de två förstnämnda stöden lämnas till ekonomiskt svaga familjer. Om familjen förlorar dessa bidrag kan det slå mycket hårt på en redan ansträngd ekonomi.

Enligt utredningens beräkningar kan en artonårig elevs skolk innebära att månadsbudgeten urholkas med cirka 3 200 kr för en ensamstående förälder med två barn och med cirka 3 800 kr för en ensamstående förälder med tre barn, när studiebidrag, flerbarnstillägg, bostadsbidrag och förlängt underhållsstöd påverkas. Eftersom den skolkande eleven är myndig har inte skolan rätt att underrätta elevens föräldrar om den ogiltiga frånvaron, vilket innebär att de indragna bidragen kan komma som en obehaglig överraskning för familjen.

Enligt min mening är indragning av såväl studiebidrag och inackorderingstillägg, som andra familjeekonomiska bidrag, inte en åtgärd som är proportionell till en kortare ogiltig frånvaro. En ordning som innebär att en hel familjs ekonomi äventyras på grund av att en ungdom i familjen skolkar några få timmar är dessutom ytterst tveksam i socialt hänseende. En ogiltig frånvaro kan också vara mer eller mindre förståelig och kan bero på att eleven inte mår bra i skolmiljön eller i hemmiljön. Eleven behöver då stöd för att komma till rätta med sina problem. En indragning av studiehjälp och andra familjeekonomiska bidrag löser inte de bakomliggande problemen med elevens skolk utan snarare stjälper än hjälper eleven. Eleven hamnar i ekonomiska svårigheter och kanske tvingas sluta skolan. Detta kan inte vara överensstämmande med målet att alla gymnasieelever ska fullfölja sina studier.

Vid ogiltig frånvaro i en begränsad omfattning bör därför endast en del av studiebidraget dras in. Eleven ska dock ha kvar sin rätt till studiehjälp och de andra familjeekonomiska bidragen påverkas inte. Åtgärden står då i rimlig proportion till elevens handlande.

Om däremot den ogiltiga frånvaron pågår under en längre tid är förutsättningarna annorlunda. Under den tid som elevens skolk har pågått har skolan haft möjlighet för samtal med eleven och föräldrarna. Eleven har blivit informerad om följderna av fortsatt skolkande. Skolan har också haft tid för att utreda anledningen till skolket och kunnat påbörja eventuella stödåtgärder som exempelvis kuratorskontakt etc. Om den ogiltiga frånvaron är av mer omfattande art kan eleven inte längre anses studera på heltid och eleven bör därför inte ha rätt till de bidrag som utgår för att han

eller hon studerar. Överstiger den ogiltiga frånvaron en viss nivå bör hela studiehjälpen dras in och rätten till studiehjälp förverkas. Detta innebär att även de familjeekonomiska bidragen påverkas.

Mitt förslag: Vid ogiltig frånvaro i en begränsad omfattning ska endast en del av studiebidraget dras in. Överstiger den ogiltiga frånvaron en viss nivå ska hela studiehjälpen dras in och rätten till studiehjälp förverkas.

10.7.5 Utformningen av reglerna angående ogiltig frånvaro

Enligt dagens praxis från ÖKS medför en upprepad ogiltig frånvaro om fyra timmar och tio minuter under en månad att studiehjälpen dras in under en månad, medan en upprepad ogiltig frånvaro om två timmar och tio minuter inte medför att studiehjälpen dras in.

Man kan tänka sig ett system som inte bygger på att räkna antal timmar med ogiltig frånvaro, utan i stället bygger på en individuell bedömning av elevens handlande. Hänsyn skulle då kunna tas till om den ogiltiga frånvaron beror på personliga omständigheter. Eleverna skulle inte heller felaktigt få uppfattningen att skolk upp till ett visst antal timmar är tillåten, eftersom studiehjälpen inte dras in förrän skolket har nått en viss nivå. Ett system som kräver en individuell bedömning är dock svårhanterligt och skulle innebära en orimlig administrativ börda för CSN. Dessutom finns en betydande risk för att praxis snart skulle utformas med riktlinjer som anger antalet timmar med ogiltig frånvaro.

Enligt dagens praxis inräknas delar av lektionstimmar när omfattningen av den ogiltiga frånvaron redovisas. En elev kan således ha uppnått nivån för när skolk beivras genom endast sena ankomster till lektionerna. Ett system som bygger på antalet hela lektionstimmar är bättre, eftersom att vara frånvarande en hel lektion är ett avsiktligt handlande. Om skolan har problem med att en elev ständigt kommer för sent bör detta inte lösas genom att dra in studiehjälpen för eleven.

Redovisningen av den ogiltiga frånvaron bör därför ske i hela lektioner eller motsvarande. Med en lektion avses då ett planerat lärarlett undervisningstillfälle, ofta 40 eller 45 minuter. I de fall undervisningen är planlagd i längre sammanhängande block, t.ex. halva eller hela dagar, bör upprepad ogiltig frånvaro av ungefär

samma omfattning föranleda rapport till CSN. Dagens metod att räkna ogiltig frånvaro i hela klocktimmar bör således lämnas.

Dagens regelverk bör ersättas av en modell där den ogiltiga frånvaron hanteras och beivras på olika sätt beroende på omfattningen av den ogiltiga frånvaron.¹⁴

Om den ogiltiga frånvaron är upprepad och uppgår till minst fyra lektioner under en vecka, ska studiebidrag för en vecka (244 kronor) inte lämnas. Inackorderingstillägget påverkas inte. Eleven har fortfarande kvar rätten till studiehjälp den månaden och de familjeekonomiska bidragen påverkas inte.

Om eleven däremot gör sig skyldig till sammanhängande ogiltig frånvaro under minst en vecka ska studiehjälp för fyra veckor inte lämnas. Detta innebär att studiebidrag (1 050 kronor) och eventuellt inackorderingstillägg dras in. Om den studerandes ogiltiga frånvaro är upprepad och uppgår till sammanlagt minst 16 lektioner under fyra på varandra följande veckor ska studiehjälp för fyra veckor inte lämnas. När rätten till studiehjälp upphör påverkas även de familjeekonomiska bidragen, eftersom eleven inte längre har rätt till studiehjälp.

Prövning av indragen studiehjälp sker veckovis. Frågan är om beslut om indragen studiehjälp också ska ske varje vecka. Om skolorna ska rapportera skolk varje vecka krävs det i princip att skolorna omedelbart rapporterar till CSN om en elev är ogiltigt frånvarande, vilket förutom en stor administrativ börda även skulle innebära att skolorna inte har tid för samtal med berörda parter innan rapport måste ske. Eftersom det är av stor vikt att skolorna har tid att utreda och åtgärda ogiltig frånvaro är det orimligt att skolorna ska rapportera skolk varje vecka till CSN. Beslut om indragning av studiehjälp bör därför fattas månadsvis.

Förslaget innebär att elevens skolk beivras redan på ett tidigt stadium, men att indragningsbeloppet blir mer skäligt i förhållande till omfattningen av den ogiltiga frånvaron. Skolan hinner påbörja arbetet med att uppmärksamma, utreda och åtgärda den ogiltiga frånvaron. Eleven hinner i de flesta fall få en "varseltid" innan rätten till studiehjälp upphör och de bidrag som är kopplade till denna också dras in. Förslaget innebär också att om eleven har en omfattande ogiltig frånvaro utgår inte studiehjälp eller andra

¹⁴ Frågan om ogiltig frånvaro har även behandlats i delbetänkandet SOU 2013:13, inom ramen för Utredningen om unga som varken arbetar eller studerar. Förslagen om när studiehjälp inte ska lämnas vid ogiltig frånvaro kommer att påverka förslagen i nyss nämnda delbetänkande vad gäller skolornas rapportering av ogiltig frånvaro.

familjeekonomiska bidrag som är kopplade till studierna, eftersom eleven inte längre anses studera på heltid.

CSN bör fortsättningsvis fatta beslut om indragning av studiehjälp varje månad. Reglerna bör införas i studiestödsförordningen.

Mitt förslag: Om den studerande har ogiltig frånvaro som är

1. upprepad och uppgår till minst fyra lektioner under en vecka ska studiebidraget för en vecka inte lämnas,
2. upprepad och uppgår till sammanlagt minst sexton lektioner under fyra på varandra följande veckor, ska studiehjälpen för fyra veckor inte lämnas,
3. sammanhängande och uppgår till minst en vecka ska studiehjälpen för fyra veckor inte lämnas.

10.7.6 Personliga omständigheter

Ogiltig frånvaro kan som tidigare nämnts bero på att eleven inte mår bra. Skolmotståndet kan i vissa fall handla om skolrelaterade orsaker som kränkande behandling från andra elever, lärare eller annan personal. Elevens skolk kan också bero på svårigheter i elevens hemförhållande och en otrygg uppväxt. Olika påfrestningar i elevens livssituation kan också vara bidragande till elevens frånvaro.

Elever med funktionsnedsättning föreslås i avsnitt 6 omfattas av reglerna om ogiltig frånvaro, men om skolans bedömning är att eleven på grund av sin funktionsnedsättning inte på förhand har kunnat förstå konsekvenserna av sitt handlande ska skolan inte rapportera ogiltig frånvaro till CSN. Om skolan däremot har rapporterat en elev med funktionsnedsättning till CSN och det efter kommunikation med eleven framkommer att han eller hon på grund av sin funktionsnedsättning har bristande fattningsförmåga, bör det finnas utrymme för CSN att ta hänsyn till detta i bedömningen.

I vissa speciella fall kan därför indragen studiehjälp på grund av att eleven varit frånvarande vara direkt stötande. Det bör därför i CSN:s bedömning finnas utrymme för visst hänsynstagande till personliga omständigheter. Eftersom huvudregeln är att elever ska närvara i skolan och att skolk därför ska beivras, bör ett undantag om att studiehjälpen inte dras in endast kunna aktualiseras om det

finns synnerliga skäl. Detta innebär att bedömningen är restriktiv och att det krävs ytterst speciella omständigheter.

Mitt förslag: Om det finns synnerliga skäl, kan studiehjälp betalas ut trots att den studerande varit ogiltigt frånvarande i sådan omfattning att studiehjälpen inte skulle ha lämnats.

10.7.7 Skolornas rapportering av ogiltig frånvaro

Det finns inget centralt fastställt regelverk med bestämmelser om rapportering av elevers ogiltiga frånvaro. CSN har dock utarbetat riktlinjer och rutiner för hur elevrapportering ska gå till tekniskt. Det är sedan upp till varje skola att utifrån rådande omständigheter och sakförhållanden avgöra om en elev gjort sig skyldig till giltig eller ogiltig frånvaro.

Vid majoriteten av skolorna finns en tydlig och förutbestämd procedur för registrering och rapportering av otillåten frånvaro. Vissa skolor rapporterar dock mer än andra, toleransnivån ligger olika högt etc. Detta medför att olika elever drabbas olika hårt. Trots snarlika förutsättningar kan en studerande förlora sin studiehjälp medan en annan inte gör det. Det är därför av stor betydelse att skolornas rapportering av ogiltig frånvaro är och upplevs som rättssäker och likvärdig, och att skolorna följer de riktlinjer och rutiner som finns utarbetade av CSN.

Eftersom CSN ska fatta beslut om indragning av studiehjälp varje månad krävs att skolorna förser CSN med underlag varje månad. Skolornas rapportering av ogiltig frånvaro regleras i CSN:s föreskrifter, genom att dessa anger att en läroanstalt ska lämna uppgifter om studerande som har annan studietakt än heltid. Då mitt förslag är att införa en särskild regel om ogiltig frånvaro – i stället för att gå vägen via reglerna om heltidsstudier - bör regleringen av skolans rapporteringsskyldighet ändras som en följd av detta.

En skola ska således varje månad till CSN lämna ett frånvaro-underlag med uppgifter om en studerande har varit ogiltigt frånvarande i sådan omfattning att studiehjälpen ska dras in. Detta bör regleras i studiestödsförordningen.

Mitt förslag: En läroanstalt ska varje månad lämna uppgifter till CSN om en studerande har varit ogiltigt frånvarande i sådan omfattning att studiehjälp inte ska lämnas.

10.7.8 Indragning av studiehjälp för elever med funktionsnedsättning

Det förlängda barnbidraget och aktivitetsersättning vid förlängd skolgång påverkas inte av eventuell ogiltig frånvaro. Aktivitetsersättningen dras t.ex. bara in när skolgången är att betrakta som avslutad. Skolgången betraktas som avslutad först när den försäkrade

1. har inhämtat grundläggande kunskaper till och med gymnasienivå med rätt till slutbetyg, eller
2. definitivt avbryter studierna innan de avslutats enligt 1.

Av detta följer att rätten till aktivitetsersättning vid förlängd skolgång på grund av funktionsnedsättning kvarstår under den tid som behövs tills den försäkrade har rätt till ett slutbetyg om inte studierna definitivt avbryts innan de avslutas.

I förarbetena till införandet av aktivitetsersättningen (prop. 2000/01:96) förs inga resonemang om skolk eller ogiltig frånvaro. Det får antas att regeringen inte tänkte sig att aktivitetsersättningen skulle villkoras mot närvaro eller studieprestation.

En central fråga är också om det är rimligt att villkora studiehjälpen mot närvaro för elever med psykiska funktionsnedsättningar. Om indragning av studiehjälpen ska fungera som ett instrument för att stävja ogiltig frånvaro bör ett kriterium vara att den som ska tillrättavisas förstår och kan förutse konsekvenserna av sina handlingar. Om inte, riskerar systemet att straffa handlingar utan hänsyn till aktörens intentioner.

I nuvarande ordning tillskrivs skolan en aktiv roll avseende om studiehjälpen ska dras in. Det är skolan som avgör vad som ska räknas som ogiltig frånvaro och skolan anses ha den bästa kunskapen om den studerandes helhetssituation. Skolan gör den initiala bedömningen av situationen och orsakerna till frånvaron innan den rapporterar till CSN.

Enligt en nyligen gjord undersökning, som avser förhållandena före den 1 januari 2012 då nya bestämmelser om skolornas

rapportering kom, inleder majoriteten av alla skolor (89 procent) dessutom en dialog med eleven och/eller föräldrarna vid ogiltig frånvaro och nästan alla skolor (95 procent) varnar eleven och/eller föräldrarna om att studiehjälpen kan dras in innan de rapporterar till CSN. Mer än hälften av alla skolor kallar också elever och/eller föräldrar till samtal på skolan innan de rapporterar till CSN.

Trots att dessa uppgifter talar för att skolan spelar en aktiv roll i regleringen av ogiltig frånvaro, måste skolan ta en än mer framskjuten position när elever från gymnasieskolan ska inordnas i studiehjälpssystemet. Alla elever bör omfattas av reglerna om indragning av studiehjälpen vid ogiltig frånvaro, men införandet av nya studerandegrupper i studiestödssystemet ökar behovet att kunna ta hänsyn till omständigheterna i enskilda fall. Eftersom skolan har förstahandsinformation om elevens funktionsnedsättning och fattningsförmåga måste den spela en central roll när särskild hänsyn ska tas. Dessa undantag ska inte bara gälla elever på gymnasieskolan, utan alla elever som på grund av en funktionsnedsättning inte bedöms kunna förstå konsekvenserna av sitt handlande. I de fall rektor gör bedömningen att eleven på grund av sin funktionsnedsättning inte på förhand kunnat förstå konsekvenserna av sitt handlande ska skolan inte åläggas att rapportera in frånvaron till CSN. I dessa fall är det tillräckligt att skolan för en diskussion om frånvaron med eleven och/eller hans eller hennes vårdnadshavare.

Det är viktigt att poängtera att detta är ett undantag från den generella regeln att skolan ska rapportera till CSN när en elev har ogiltig frånvaro.

I de fall där skolan har rapporterat att en elev med funktionsnedsättning har varit ogiltigt frånvarande, och det efter CSN:s kommunikering med eleven framkommer att han eller hon på grund av sin funktionsnedsättning har bristande fattningsförmåga, som inneburit att han eller hon inte har förstått konsekvenserna av sitt handlande, bör regeln om synnerliga skäl kunna tillämpas av CSN.

Mitt förslag: Alla elever med studiehjälp ska omfattas av de regler om ogiltig frånvaro som föreslås.

Om läroanstalten bedömer att den studerande till följd av sin funktionsnedsättning inte förstår konsekvenserna av sitt handlande ska uppgifter om ogiltig frånvaro inte lämnas.

11 Utbetalning av studiehjälp

11.1 Inledning

Enligt direktiven stämmer inte bestämmelserna om studiehjälp och barnbidrag överens, när det gäller utbetalning till en socialnämnd eller någon annan¹. Direktiven framhåller att det i dag är svårare för CSN att betala ut studiehjälp till en socialnämnd eller någon annan än vad det är för Försäkringskassan att betala ut barnbidrag. Möjligheten att betala ut studiehjälp till en socialnämnd eller annan bör följaktligen ses över. Enligt direktiven ska utredaren därför föreslå hur CSN ska kunna betala ut studiehjälp till någon annan än vårdnadshavare när så är motiverat.

11.2 Nuvarande bestämmelser

Studiehjälp ska enligt 2 kap. 33 § studiestödsförordningen som huvudregel betalas ut till den studerandes föräldrar eller någon annan vårdnadshavare. Om den studerande är myndig ska dock studiehjälpen betalas ut till honom eller henne själv. Om en förvaltare enligt föräldrabalken har förordnats för den studerande, ska studiehjälpen betalas ut till förvaltaren, om det ingår i uppdraget. Om det emellertid finns särskilda skäl kan studiehjälp för en omyndig betalas ut till en socialnämnd eller någon annan för att användas till den omyndiges utbildning eller uppehälle.

CSN:s föreskrifter innehåller närmare regler om betalningsmottagare när den studerande är omyndig (11 kap. 2 och 3 §§ CSNFS 2001:6). Om den studerande är omyndig och det finns två vårdnadshavare för honom eller henne, kan vårdnadshavarna gemensamt anmäla till CSN vem av dem som ska vara betalnings-

¹ Utredningen har inte kunnat beakta de förslag om utbetalning av barnbidrag som läggs fram av en arbetsgrupp inom Socialdepartementet i Ds 2013:42 Utbetalning av barnbidrag och flerbarnstillägg, eftersom promemorian remitterades först den 31 maj 2013.

mottagare av studiehjälp, eller om båda två ska vara det. Om någon sådan anmälan inte görs till CSN, betalas studiehjälp ut till den av vårdnadshavarna, eller båda, som senast fick allmänt eller förlängt barnbidrag för den studerande.

11.3 Skillnader mellan utbetalning av barnbidrag och utbetalning av studiehjälp

Barnbidrag får om det finns synnerliga skäl, i stället för att betalas ut till förälder som barnet bor hos, betalas ut till den andra föräldern, någon annan lämplig person eller socialnämnden, enligt 16 kap. 18 § socialförsäkringsbalken. Detta kan göras efter framställning av socialnämnden. Bestämmelsen ska enligt äldre förarbeten² tillämpas endast i rena undantagsfall (se nedan).

Av 106 kap. 6 § socialförsäkringsbalken framgår det att om socialnämnden begär det kan Försäkringskassan besluta att en familjehemsförälder till ett barn som har placerats av socialnämnden ska få barnbidraget. Har ett barn placerats i enskilt hem av någon annan än socialnämnden, får Försäkringskassan besluta att familjehemsföräldern ska få barnbidraget om den som annars skulle fått bidraget begär det.

Regleringarna innebär att det krävs *synnerliga skäl* för Försäkringskassan att betala ut barnbidrag till en socialnämnd, medan det endast krävs *särskilda skäl* för CSN att betala ut studiehjälp för en omyndig studerande till en socialnämnd. När det gäller utbetalningar till familjehemsföräldrar krävs det *särskilda skäl* för en utbetalning av studiehjälp för en omyndig studerande, medan det inte krävs några skäl alls för en utbetalning av barnbidraget. Utbetalningsreglerna i studiestödsförfattningarna och socialförsäkringsbalken har således utformats på olika sätt.

Av förarbetena³ till den tidigare regeln om utbetalning av barnbidrag till socialnämnd framgår att ett ingrepp i den enskilda familjens hushållning av ifrågavarande art bör betraktas som en fråga av principiellt samma natur som ärenden rörande barns och ungdoms omhändertagande. Endast när starka skäl föreligger bör åtgärden företas. Ett ingripande bör inte ske för att åstadkomma viss användning av bidraget eller för att i allmänhet åstadkomma en klokare hushållning. Ett synnerligt skäl kan enligt förarbetena vara

² Prop. 1979/80:1 s. 635.

³ Prop. 1947:220 s. 62, 94–95 och 104; Prop. 1979/80:1 s. 635.

exempelvis att det är klarlagt att barnbidraget används för att finansiera missbruk av alkohol eller narkotika, äventyrligt spel eller dylikt. Andra exempel som ges i förarbetena på fall där tillämpning kan bli aktuell är att bidragsmottagaren grovt missbrukat bidraget, allvarligt vanvårdat barnet eller hemfallit åt missbruk av rusgivande medel.

I rättspraxis, se RÅ 1977 ref. 69, som gällde en motsvarande bestämmelse i den numera upphävda lagen (1964:143) om bidragsförskott, har det skälet inte accepterats att vårdnadshavaren genom uteblivna hyresbetalningar och därav föranledd risk för vräkning från bostaden kommit att äventyra barnens bästa.

11.4 ÖKS:s tolkning av särskilda skäl

ÖKS har i ett vägledande avgörande från 2006⁴ uttalat sig om tolkningen av vilka skäl som krävs för att betala ut studiehjälp till socialnämnd eller annan, exempelvis ett familjehem. ÖKS inleder med att konstatera att det krävs synnerliga skäl för ett beslut om utbetalning av barnbidrag och förlängt barnbidrag till en socialnämnd, men att det inte krävs några synnerliga skäl för utbetalning till familjehem, samt att reglerna i studiestöds-förordningen har fått en annorlunda utformning eftersom det där krävs särskilda skäl för att betala ut studiehjälp till en socialnämnd eller annan. ÖKS uppfattning är att regleringen när det gäller barnbidrag och förlängt barnbidrag ändå kan användas vid tolkningen av vilka skäl som krävs. Enligt ÖKS framstår utbetalning av studiehjälp till familjehem som en i många fall naturlig åtgärd när den unge stadigvarande vistas i familjehemmet, medan en utbetalning till en socialnämnd däremot bör vara en undantagssituation. Vidare framhåller ÖKS att vid CSN:s prövning av om studiehjälp ska betalas ut till en socialnämnd ska det finnas väl dokumenterade och kommunicerade sakuppgifter som kan läggas till grund för myndighetens ställningstagande om det finns särskilda skäl eller inte. ÖKS konstaterar avslutningsvis att CSN i det aktuella fallet hade beslutat att ändra betalningsmottagare från vårdnadshavaren till kommunen utan annan utredning än ett brev från en socialsekreterare, enligt vilket ”studiebidraget inte kommit den studerande till godo”. Enligt ÖKS bedömning var denna utredning

⁴ ÖKS:s beslut från den 2 oktober 2006, dnr: 2006-02571.

inte tillräcklig för att läggas till grund för ett beslut att betala ut studiehjälpen till socialnämnden.

ÖKS har i ett par fall prövat frågan om det förelegat särskilda skäl för att betala ut studiehjälp till familjehemsföräldrar. I ett fall var den studerande frivilligt placerad i ett familjehem och studiebidraget som betalades ut till fadern kom enligt socialnämnden inte den studerande till godo. Socialnämnden begärde därför att familjehemsföräldern skulle vara betalningsmottagare. ÖKS anförde att de skäl som talade för ett byte av betalningsmottagare var främst att den studerande stadigvarande vistades i ett familjehem, att barnbidraget senast betalades ut till ett familjehem, att den ene vårdnadshavaren samtyckte till byte av betalningsmottagare samt svårigheterna att etablera kontakt med den andra vårdnadshavaren. Mot ett byte talade, enligt ÖKS, främst att placeringen i familjehem var frivillig och att samtycke till byte av betalningsmottagare saknades från en av vårdnadshavarna. ÖKS fann att vid en samlad bedömning fanns det särskilda skäl att betala ut studiebidraget till familjehemsföräldern.⁵

I ett annat fall ansökte socialnämnden om att studiebidraget skulle utbetalas till ett familjehem där den studerande var placerad enligt lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga (LVU). ÖKS fann att de uppgifter som framkommit av länsrättens dom om LVU talade med betydande styrka för att studiebidraget borde utbetalas till familjehemmet. Härtill kom att den studerandes far, som var betalningsmottagare, samtyckte till ändringen. Sammantaget förelåg det därför enligt ÖKS sådana särskilda skäl som krävs.⁶

11.5 CSN:s tillämpning av utbetalningsreglerna

Enligt CSN:s regelhandbok ska utbetalning till socialnämnd endast ske i undantagsfall, medan en utbetalning till ett familjehem där den studerande stadigvarande vistas, i många fall kan framstå som en naturlig åtgärd. För att en socialnämnd ska vara betalningsmottagare krävs det därför tyngre vägande skäl än för ett familjehem. Vid bedömningen av om det finns särskilda skäl har vårdnadshavarnas inställning stor betydelse. Om vårdnadshavarna samtycker till ändringen av betalningsmottagare behöver inte socialnämnden

⁵ ÖKS:s beslut från den 7 juni 2010, dnr: 2010-00868.

⁶ ÖKS:s beslut från den 14 juni 2010, dnr: 2010-01016.

anföra lika tungt vägande skäl som i de fall där vårdnadshavarna motsätter sig en ändring. Om vårdnadshavarna har samtyckt till att ett familjehem ska vara betalningsmottagare är det enligt CSN:s riktlinjer tillräckligt att socialnämnden visar att den studerande är stadigvarande placerad i familjehemmet.

Är det en initial registrering av betalningsmottagare anser CSN att om barnbidraget betalats ut till familjehem under längre tid än ett år, bedöms det föreligga särskilda skäl för att även studiehjälpen ska betalas ut till familjehemmet. En sådan uppgift från Försäkringskassan innebär att CSN inte vidtar ytterligare utredning för en skälsprövning.

11.6 Utbetalning till omyndiga studerande?

CSN har i en skrivelse till utredningen föreslagit att studiehjälp ska betalas ut direkt till den studerande, även om han eller hon är omyndig. Denna fråga tas inte upp uttryckligen i direktiven, men har bland annat behandlats av 2003 års studiehjälpsutredning. Förslaget att betala ut studiehjälp till omyndiga studerande strider mot huvudregeln i föräldrabalken (FB) att den som är underårig⁷ inte får råda över sin egen egendom eller åta sig förbindelser.

11.6.1 2003 års studiehjälpsutredning

Ett av förslagen från 2003 års studiehjälpsutredning var att inrätta ett ungdomsbidrag som skulle lämnas till alla ungdomar mellan 16 och 19 år. Ungdomsbidraget skulle betalas ut till den unge själv och han eller hon skulle ha rätt att förfoga över bidraget.⁸ Syftet med ungdomsbidraget skulle vara att stärka ungdomars självständighet.

Barnombudsmannen (BO) och Ungdomsstyrelsen var i sina remissyttranden över förslaget positiva till att betala ut stödet till den unge redan från 16 års ålder. BO ansåg att det skulle fungera som en markering av ökat eget ansvar och självständighet gentemot föräldrarna. Ungdomsstyrelsen hade uppfattningen att möjligheten för unga att leva ett självständigt liv, vilket är ett av de tre huvudmålen för den nationella ungdomspolitikerna, skulle främjas om bidraget skulle delas ut till den unge själv.

⁷ Den som är omyndig på grund av sin ålder benämns i FB som "underårig".

⁸ SOU 2003:28 s. 185 ff.

11.6.2 En nationell ungdomspolitik

Hos dagens ungdomar finns en utvecklingstendens som tar sig uttryck i krav på ökad självständighet gentemot sina föräldrar. Detta har beaktats i den statliga ungdomspolitiken. Regeringens skrivelse 2009/10:53 En strategi för ungdomspolitiken innehåller ett antal punkter för ungdomspolitiken för att uppnå de ungdomspolitiska målen att alla ungdomar ska ha verklig tillgång till välfärd och inflytande. Regeringen konstaterar i skrivelsen att unga måste beredas inflytande och delaktighet på sina egna villkor och efter egen förmåga. Det är enligt regeringen viktigt att politiken skapar förutsättningar för ungdomar att utvecklas och att kunna gå in i vuxenlivet som starka och självständiga individer.

11.6.3 Underåriga har en viss rätt att disponera över sin egen ekonomi

För underåriga finns det regler om begränsningar i den rättsliga handlingsförmågan i 9 kap. föräldrabalken (FB). Huvudregeln i 9 kap. 1 § är att den som är under 18 år (underårig) är omyndig och inte själv får råda över sin egendom eller åta sig förbindelser av ekonomiskt slag. En underårig saknar således full rättshandlingsförmåga. Det finns emellertid undantag från denna ordning som medger underåriga en viss rättshandlingsförmåga. Två av dessa undantag utgår från åldersgränsen 16 år.

En underårig får själv bestämma över sin arbetsinkomst, likaså över avkastningen av sådan egendom och vad som trätt i egendomens ställe, efter det att han eller hon fyllt 16 år (9 kap. 3 § FB). Pengar som en omyndig, efter det att han eller hon har fyllt 16 år, själv har satt in hos en bank får enligt 9 kap. 8 § betalas ut till den omyndige.

Enligt 9 kap. 2 a § får en underårig med eget hushåll för den dagliga hushållningen eller uppfostran av barn, som tillhör hushållet, själv ingå sådana rättshandlingar, som sedvanligen företas för dessa ändamål. Utgångspunkten är att ett eget hushåll inte bara kräver att den underåriga har medel för sin dagliga försörjning utan även ett visst mått av ekonomisk självständighet. Den underåriga har därför fått förhållandevis stor frihet att företa sådana rättshandlingar som har samband med den dagliga hushållningen. Om den underåriga däremot missbrukar denna behörighet kan

emellertid domstol på ansökan av förmyndaren fränkänna honom eller henne behörigheten. I bestämmelsen uppställs ingen åldersgräns. Försäkringskassan hänvisar till denna bestämmelse när myndigheten betalar ut barnbidrag till underåriga föräldrar. Enligt uppgift från Försäkringskassan utreds inte om den underåriga föräldern har ett eget hushåll eller om han eller hon bor kvar i föräldrahemmet.

Det finns även andra områden där underåriga har en viss rättslig handlingsförmåga. Enligt 6 kap. 12 § ingår barnet själv avtal om anställning eller annat arbete, men endast om vårdnadshavaren samtycker till avtalet. Om barnet har fyllt 16 år kan han eller hon avtala om annat arbete av liknande art, utan nytt samtycke.

Den som fyllt 16 år kan även tillåtas att driva rörelse (13 kap. 13 § FB) och får då ingå sådana rättshandlingar som faller inom området för rörelsen (6 kap. 5 § FB).

11.6.4 Underåriga har en viss rätt att föra sin egen talan

En underårig som fyllt 16 år är behörig att föra talan i mål som rör egendom som härrör från arbetsinkomst (11 kap. 1 § rättegångsbalken).

En nyhet i skollagen (2010:800) är att en underårig studerande som har fyllt 16 år har rätt att själv föra sin talan i mål och ärenden enligt skollagen. Den underåriga har även en självständig rätt att överklaga domar och beslut som rör skollagen. En omyndig elev har också rätt att själv ansöka till gymnasieskolan, gymnasiesärskola, kommunal vuxenutbildning, särskild utbildning för vuxna eller utbildning i svenska för invandrare och överklaga beslut i fråga om sådan utbildning, även om eleven inte har uppnått 16 års ålder (29 kap. 12 §).

11.6.5 Föräldrarnas underhållsskyldighet

De grundläggande bestämmelserna om föräldrars underhållsskyldighet finns i 7 kap. föräldrabalken. Föräldrarna ska enligt 1 § svara för underhåll åt barnet efter vad som är skäligt med hänsyn till barnets behov och föräldrarnas samlade ekonomiska förmåga. Underhållsskyldigheten upphör när barnet fyller 18 år. Går barnet i skolan efter 18 års ålder är föräldrarna underhållsskyldiga under

den tid som skolgången pågår, dock längst till dess att barnet fyller 21 år. Till skolgång räknas studier i grundskolan eller gymnasieskolan och annan jämförlig grundutbildning.

11.7 Överväganden och förslag

11.7.1 Utbetalning av studiebidrag till omyndiga studerande

Frågan om utbetalning av studiehjälp bör ske direkt till omyndiga studerande aktualiserades i utredningen under arbetet med om ett särskilt stöd till studerande föräldrar skulle införas i studiehjälpen. Även uppdraget att föra in studerande med funktionsnedsättning i studiestödsystemet medförde att utbetalningsfrågor blev aktuella. 2003 års studiehjälpsutredning behandlade frågan och föreslog ett ungdomsbidrag som skulle betalas ut även till underåriga i syfte att bland annat stärka deras självständighet. CSN har också tagit upp ämnet i en skrivelse till utredningen och föreslagit att studiehjälp ska betalas ut till omyndiga studerande, delvis i syfte att betona stödets utbildningspolitiska inriktning.

Att utbetala studiebidraget till de omyndiga studerandes föräldrar eller någon annan vårdnadshavare ger upphov till betänkligheter när det gäller de unga studerande som av olika skäl inte bor tillsammans med sina föräldrar. Om den underåriga studerande dessutom inte har någon kontakt med sina föräldrar, vilket torde vara en inte helt ovanlig situation i de fall den studerande själv har fått barn, skulle en utbetalning till föräldrarna kunna föranleda problem i det att bidraget inte når den studerande.

Ett exempel på en situation där studiebidraget inte kom den studerande till godo är ett beslut från ÖKS⁹ där omständigheterna var sådana att det förelåg en konflikt mellan modern och den 16-åriga dottern, vilket hade föranlett dottern att rymma hemifrån och folkbokföra sig hos sin pojkväns familj. Socialnämnden, som inte fann någon grund för ett omhändertagande enligt LVU eftersom den unga inte befann sig i någon skadlig miljö, ansökte om att studiebidraget skulle betalas ut till socialnämnden i stället för till modern, eftersom modern inte uppfyllde sitt föräldraansvar avseende bland annat försörjning. ÖKS fann dock att det inte förelåg särskilda skäl att betala ut studiebidraget till socialnämnden,

⁹ ÖKS:s beslut från den 16 mars 2009, dnr 2009-00030.

eftersom socialnämnden inte hade övertagit försörjningsansvaret för den unga från vårdnadshavaren.

Ett annat problem, som CSN har vittnat om, är att socialnämnder i en del fall inte anger grunderna för begäran om ändring av betalningsmottagare för studiebidrag. När CSN ber nämnderna att komplettera ansökan, hänvisar nämnderna ofta till att uppgifterna omfattas av sekretess och därför inte kan lämnas ut. Att det kan finnas fog för socialnämndernas inställning framgår av en dom från Kammarrätten i Göteborg.¹⁰ I målet slog kammarrätten fast att trots att den efterfrågade domen var offentlig hos förvaltningsrätten, så omfattades såväl målnumret som vissa uppgifter i domen, av sekretess hos socialnämnden och kunde därmed inte lämnas ut.

Dagens system fungerar således i en del fall inte på ett tillfredställande sätt.

De ungdomar som har barn får enligt uppgift från Försäkringskassan såväl barnbidraget som ett eventuellt underhållsstöd till barnet utbetalt till sig trots att de är underåriga. Detta talar för att även studiehjälpen utbetalas direkt till den studerande även om han eller hon är underårig.

Därtill finns det ytterligare goda skäl för att ungdomar själva ska ha möjlighet att disponera studiebidraget. I kapitel 2 förs förslag fram på en modernisering av stödet och syftet med stödet har omformulerats till att enbart vara ett stöd för studier och inte längre ett stöd till barnfamiljer. Mål för stödet är bland annat att stödja ungdomars utveckling till självständiga och ansvarstagande medborgare genom att ge dem ansvar för en egen ekonomi. Om studiebidraget utbetalas till den unge skulle det ytterligare betona att studiebidraget är ett bidrag som är riktat till den studerande och inte till hans eller hennes familj. En ordning som innebär att man förlorar ersättningen om man skolkar blir sannolikt lättare för den unge att ta till sig om han eller hon själv får disponera över studiebidraget. En utbetalning till studerande skulle sålunda vara en tydlig renodling av stödet som utbildningspolitiskt till sin karaktär, vilket är ett av syftena med de föreslagna förändringarna för studiehjälpen.

Ett ökat inflytande för ungdomar ligger också i linje med regeringens mål för den nationella ungdomspolitiken, se avsnitt 11.6.2. Dagens ordning att studiebidraget betalas ut till föräldrarna,

¹⁰ Kammarrätten i Göteborgs dom från den 6 mars 2013, mål nr 131-13.

kan av ungdomarna uppfattas som en förstärkning av föräldrarnas ställning och därmed en försvagad självständighet för egen del. Särskilt påtagligt blir detta för ungdomar som inte längre bor tillsammans med sina föräldrar utan har ett eget hushåll och därmed egen ekonomi. Enligt föräldrabalken får dessa ungdomar, trots att de är underåriga, själva ingå sådana rättshandlingar som krävs för den dagliga hushållningen eller uppfostran av barn som tillhör hushållet. Ett eget hushåll kräver att den underåriga har medel för sin dagliga försörjning och även ett visst mått av ekonomisk självständighet. Mot denna bakgrund kan det tyckas främmande att de ungdomar som studerar inte får studiebidrag utbetalt till sig. Särskilt med beaktande av att en underårig själv får bestämma över sin arbetsinkomst efter det att han eller hon fyllt 16 år.

En utbetalning till underåriga skulle även lösa problemen dels i de fall då det är oklart vilken vårdnadshavare som ska vara mottagare av stödet, dels i de fall då utbetalning ska ske till någon annan än vårdnadshavare, såsom socialnämnd eller familjehem. En annan fördel är att CSN:s administration av stödet skulle förenklas. Utbetalningsfrågor innebär en avsevärd administration för CSN, eftersom det inte alltid är givet vem som ska vara mottagare av stödet.

En rimlig konsekvens av en förändring till att göra utbetalning av studiebidrag direkt till underåriga, är att återkravsreglerna ändras så att den underåriga även är betalningsskyldig för felaktigt eller för mycket utbetalt studiebidrag, se vidare avsnitt 11.7.5. En sådan ordning kan dock vara diskutabel, eftersom det kan få till följd att en omyndig hamnar i skuld som han eller hon inte förmår att betala tillbaka. En betalningsanmärkning kan innebära allvarliga konsekvenser för en ungdom när det gäller möjligheten att låna pengar, hyra en lägenhet, skaffa ett telefonabonnemang etc. Vissa företag genomför även kreditkontroller innan anställningsavtal träffas. Kreditupplysningsföretagen har vanligtvis kvar en notering om en betalningsanmärkning gällande en privatperson i tre år efter den dag anmärkningen registrerades. Ungdomligt oförstånd bestående av en kort period av skolk kan således medföra en risk för att den unge får en dålig start på vuxenlivet. Att ungdomar riskerar att skuldsätta sig vid unga år är det främsta argumentet mot en utbetalning till underåriga studerande.

Om förslagen i avsnitt 11.8.3 genomförs, såsom avräkning mot utbetalningar i nästkommande beviljningsperiod samt att återkrav

inte bör ske för belopp som understiger 300 kronor, innebär det emellertid att antalet återkrav skulle kunna begränsas. Som framgår av framställningen i avsnitt 11.8.2 avser återkravsfordringarna normalt inte särskilt höga belopp; medianvärdet för en återkravsskuld av studiehjälp är knappt 2 000 kronor och endast i fem procent av fallen rör det sig om fordringar som avser ett högre belopp än 5 000 kronor. Om CSN använder sig av möjligheten att fatta interimistiska beslut om att innehålla utbetalningar, se avsnitt 11.8.3, kommer sannolikt återkravsfordringarna att begränsas beloppsmässigt.

En annan invändning mot ordningen att betala ut studiebidrag till omyndiga studerande är att det kan hävdas att föräldrarnas underhållsskyldighet därigenom undergrävs, eftersom de inte har möjlighet att påverka hur pengarna används. Den enkätundersökning som CSN gjort tillsammans med utredningen visar dock att de flesta studerande, 66 procent, själva bestämmer över hela studiebidraget och att 26 procent bestämmer över studiebidraget tillsammans med sina föräldrar. Endast 8 procent av de svarande uppgav att föräldrarna eller någon annan bestämde över studiebidraget. De flesta föräldrar låter således sina ungdomar själva disponera över hela eller delar av studiebidraget.

Även om det inte är önskvärt att underåriga sätts i skuld anser jag, mot bakgrund av att antalet återkrav och att storleken på dessa kan begränsas genom vissa åtgärder samt det förhållandet att återkravsfordringarnas storlek rör förhållandevis låga belopp, att skälen för en utbetalning av studiebidrag till underåriga väger över. Särskilt påtagligt blir behovet för de ungdomar som har eget boende.

Jag föreslår därför att studiebidrag ska betalas ut även till omyndiga studerande.

Mitt förslag: Studiebidrag ska betalas ut till den studerande.

11.7.2 Utbetalning av studiebidrag för omyndiga studerande till annan

En fråga som aktualiseras är om utbetalning av studiebidrag till omyndiga studerande kommer att innebära problem i och med förslaget om att studerande med funktionsnedsättning inordnas i

studiestödssystemet. När det gäller elever i gymnasiesärskolan har de en funktionsnedsättning som kan innebära att de har en begränsad förmåga att själv handha studiehjälpen. Om eleven saknar eller har en begränsad sådan förmåga har föräldrarna såsom förmyndare en skyldighet att hjälpa den unge att förvalta bidraget. Om den omyndiga eleven dock inte önskar hjälp, kan emellertid inte förmyndarna hävda att de har rätt att hjälpa till med förvaltningen av bidraget. I fråga om tillgångar som omyndiga enligt lag råder över gäller nämligen inte förmyndarens förvaltningsrätt enligt 12 kap 1 § andra stycket FB. En god man eller förvaltare kan inte heller förordnas för underåriga i dessa fall.

En bristande förmåga att förvalta studiebidraget kan också gälla för underåriga studerande i gymnasieskolan.

Ett förslag är därför att införa undantagsregler i studiestödslagstiftningen om att studiebidrag för en omyndig studerande får betalas ut till vårdnadshavaren, om det föreligger särskilda skäl. Sådana skäl kan exempelvis vara att den omyndige studerande på grund av sjukdom, psykisk störning eller liknande förhållande är ur stånd att förvalta studiebidraget och att det inte är tillräckligt att den studerande får hjälp med förvaltningen av vårdnadshavaren eller andra anhöriga. Ett annat exempel är att den underåriga missbrukar behörigheten att själv förvalta studiebidraget, jfr med 9 kap. 2 a § tredje stycket FB. Syftet är inte att en ändring av betalningsmottagare ska ske för att i allmänhet få till stånd en klokare förvaltning av bidraget, utan det ska röra sig om ett missbrukande av bidraget. Det bör således föreligga *särskilda skäl* för åtgärden att frånta den studerande rätten att själv förvalta medlen. Om det föreligger särskilda skäl för att den underåriga inte bör vara betalningsmottagare, ska i första hand utbetalningen i stället ske till vårdnadshavaren.

I de fall där det kan konstateras att den omyndiga studerande inte bör vara betalningsmottagare, men en utbetalning till vårdnadshavaren inte är aktuell, eftersom även dennes förmåga brister eller det av något skäl inte finns någon vårdnadshavare för den underåriga, bör även socialnämnden eller någon annan lämplig person kunna vara betalningsmottagare. En utbetalning till socialnämnden eller någon annan person torde dock bli ytterst sällsynt och endast ske i undantagsfall. Det bör därför föreligga *synnerliga skäl* om en sådan utbetalning ska få ske, se vidare i avsnitt 11.7.7 om bedömningen av vad som kan anses utgöra synnerliga skäl.

En begäran om att utbetalning av studiebidraget ska ske till någon annan än den omyndige studerande får ske från vårdnadshavaren eller socialnämnden.

Undantagsreglerna bör särskilt aktualiseras för elever i gymnasiesärskolan, men kan även tillämpas för elever i gymnasieskolan. I de allra flesta fall när en omyndig studerande brister i förmåga att förvalta bidraget torde dock föräldrarna kunna vara behjälpliga, utan att ett förfarande om ändring av betalningsmottagare behöver ske. Ansökningar om att studiebidraget inte ska betalas ut till omyndiga studerande, kommer därför enligt min bedömning inte att ske i någon hög utsträckning.

Mitt förslag: Om det finns särskilda skäl kan studiebidrag för en omyndig studerande betalas ut till vårdnadshavaren och om det finns synnerliga skäl till socialnämnden eller någon annan lämplig person. Detta får ske på begäran av vårdnadshavaren eller socialnämnden.

11.7.3 Utbetalning av inackorderingsstöd till omyndiga studerande?

Frågan är om även inackorderingsstöd ska utbetalas till omyndiga studerande eller om det fortsatt ska utbetalas till den studerandes föräldrar eller någon annan vårdnadshavare.

Samma skäl som anförs för en utbetalning av studiebidraget till omyndiga studerande gör sig gällande även för inackorderingsstödet; att stödet inte kommer den studerande till godo i en del fall, att markera att stödet är utbildningspolitiskt, att bidra till ungdomars självständighet och inflytande, samt att CSN:s administration skulle förenklas avsevärt.

Ett annat skäl för att inackorderingsstöd bör utbetalas till omyndiga studerande är att regelverket för utbetalningar av studiehjälp då skulle bli enhetligt. Att ha olika system för de två bidragen inom studiehjälpen främjar inte ett effektivt och överblickbart system. En sådan ordning skulle innebära mer administration och högre kostnader eftersom det, för de omyndiga studerande som har såväl studiebidrag som inackorderingsstöd, krävs utbetalningar till två olika mottagare. Enligt utredningens

beräkningar innebär det att CSN får göra dubbla utbetalningar i drygt 10 000 fall.

Enligt den enkätundersökning som CSN gjort tillsammans med utredningen framgår dock att det är långt ifrån lika många studerande som själva får bestämma över inackorderingsstödet som över studiebidraget.¹¹

Anledningen till skillnaden kan bero på att det är en omyndig studerandes vårdnadshavare som ingår hyresavtalet med hyresvärden för inackorderingsbostaden. Om inte den studerande betalar hyran för bostaden är det vårdnadshavaren som drabbas av hyresskulder. Detta talar för att vårdnadshavaren bör disponera inackorderingsstödet.

Inackorderingstillägg lämnas enligt 2 kap. 2 § andra stycket studiestödsförordningen även till grundskoleelever i årskurserna 7–9 om utbildningen genomförs vid en riksinternatskola eller den studerande är utlandssvensk och utbildningen genomförs inom skolväsendet. Enligt 2 kap 1 § studiestödsförordningen lämnas inackorderingstillägg även till grundskoleelever fr.o.m. årskurs 4 som går på en förberedande dansutbildning. Det skulle vara synnerligen olämpligt att så unga studerande som grundskoleelever i mellanstadiet och högstadiet ska få ansöka, ta emot och råda över inackorderingsstödet.

Så trots de skäl som finns för att även inackorderingsstöd bör utbetalas till omyndiga studerande, avgör de anförda skälen mot ett sådant förfarande saken.

Min bedömning blir därför att inackorderingsstöd fortsatt ska betalas ut till den omyndiga studerandes vårdnadshavare. Den allmänt utformade hänvisningen i 2 kap. 33 § studiestödsförordningen om att utbetalningen ska ske ”enligt samma grunder som tillämpas vid utbetalning av allmänt barnbidrag”, bör tas bort eftersom det är oklart vad som avses med detta uttryck.

Mitt förslag: Inackorderingsstöd ska betalas ut till den studerandes vårdnadshavare. Om den studerande är myndig, ska inackorderingsstödet betalas ut till honom eller henne själv.

¹¹ Det är 40 procent av föräldrarna eller någon annan som bestämmer helt över inackorderingstillägget, medan det är 8 procent av föräldrarna eller någon annan som bestämmer helt över studiebidraget.

11.7.4 Talerätt för omyndiga studerande

Studiebidrag för studier i Sverige får lämnas utan ansökan. Studiebidrag för studier utomlands får emellertid lämnas bara efter ansökan. Denna ska vara undertecknad av den studerandes förmyndare om den studerande är omyndig.¹² Trots förslaget om att studiebidrag ska betalas ut till en omyndig studerande bör denna bestämmelse kvarstå, eftersom det är rimligt att studier utomlands sanktioneras av en omyndig studerandes vårdnadshavare.

För att en omyndig studerande själv ska kunna föra sin talan i ärenden som rör studiebidraget krävs det en reglering av detta eftersom en omyndig som huvudregel inte har någon processabilitet, utan vårdnadshavaren företräder sitt barn så länge barnet är omyndigt. En bestämmelse om talerätt för underåriga som fyllt 16 år avseende skolfrågor finns numera i skollagen.

Jag föreslår därför att en bestämmelse om talerätt för omyndiga studerande i ärenden som rör studiebidrag förs in i studiestödslagen.

Mitt förslag: En omyndig studerande ska själv kunna föra sin talan i ärenden som rör studiebidrag.

11.7.5 Återkrav för omyndiga studerande

Förslaget om att utbetalning av studiebidrag ska ske till omyndiga studerande kräver följdändringar i återkravsreglerna. Den nuvarande regeln i 5 kap. 3 § studiestödslagen föreslås därför ändras till att en omyndig studerande själv är betalningsskyldig. En förutsättning är dock att den studerande var betalningsmottagare för bidraget. Om i stället den studerandes vårdnadshavare var betalningsmottagare ska han eller hon, under förutsättning att han eller hon också är förmyndare, vara betalningsskyldig för återkravet. Bestämmelsen gäller såväl för återkrav av studiebidrag som för inackorderingsstöd.

¹² Se 2 kap. 28 och 29 §§ studiestödsförordningen.

Mitt förslag: Om ett återkrav avser studiehjälp till en studerande som vid utbetalningstillfället var omyndig, är den studerande betalningsskyldig, om han eller hon var betalningsmottagare för bidraget. Om den studerandes förmyndare var betalningsmottagare är han eller hon betalningsskyldig.

11.7.6 Omfattas omyndigas förfogande över studiebidraget av föräldrabalkens regler?

Studiestödslagen är utformad på så sätt att studiehjälpen är en förmån som tillkommer eleven och bidraget är därför elevens egendom, även när denne är omyndig¹³.

Frågan är dock om föräldrabalkens regler om att en omyndig inte får råda över sin egendom eller åta sig förbindelser blir aktuell när studiebidrag utbetalas till en omyndig studerande. Enligt lagkommentaren till 9 kap. 1 § FB är denna huvudregel så allmänt avfattad att därunder faller inte bara rättshandlingar på förmögenhetsrättens område utan även vissa rättshandlingar på familje- och arvsrättens område. I lagkommentaren¹⁴ berörs dock inte om offentlighetsrättsliga rättshandlingar omfattas av bestämmelsen, men det hänvisas till rättsfallet NJA 1978 s. 278 där en underårig elev, inte dennes förmyndare, ansågs ha ådragit sig skyldighet att betala tillbaka studiehjälp när studierna avbröts.

JO har i ett initiativärende år 2000 mot det tidigare Riksförsäkringsverket angående ansökningar om förlängt underhållsstöd undertecknade enbart av underåriga,¹⁵ hänfört sig till 9 kap. 1 § FB i bedömningen av ärendet. JO anför att regleringen om underårigs bristande rättshandlingsförmåga syftar till att skydda den omyndige mot följderna av ekonomiskt ofördelaktiga rättshandlingar, och att en ansökan om förlängt underhållsstöd inte kan anses vara så fri från ekonomisk risk att en underårig av den anledningen skulle vara behörig att själv ansöka om stödet. JO anför vidare att undantagen från huvudregeln i 9 kap. 1 §, som finns i andra lagrum i 9 kap. FB, inte kan åberopas som stöd för att en underårig skulle vara behörig att själv ansöka om förlängt underhållsstöd, samt att det i lagen (1996:1030) om underhållsstöd inte heller på det sätt som avses i 9 kap. 1 § FB finns någon direkt

¹³ Se Högsta domstolens domskäl i NJA 1978 s 278.

¹⁴ Walin s. 312 ff.

¹⁵ dnr 723-1999.

föreskrift som ger stöd för uppfattningen att omyndig skulle kunna ansöka om förlängt underhållstöd.

Att JO har bedömt att 9 kap. 1 § FB är tillämplig vid en ansökan om förlängt underhållsstöd från en omyndig studerande, ger stöd för att bestämmelsen även bör tillämpas när studiebidrag utbetalas till en omyndig studerande.

Ett undantag från regeln i 9 kap. 1 § FB bör därför införas i studiestödslagen. Denna regel bör fastställa att en omyndig studerande själv får ta emot och råda över studiebidraget i den mån som följer av reglerna om utbetalning och talerätt i studiestödslagen. Regeln innebär att rättigheten för den omyndiga studerande att ta emot och råda över studiebidraget då kan inskränkas, vilket föreslås ske genom undantagsreglerna om att vid särskilda respektive synnerliga skäl ska studiebidraget inte utbetalas till omyndiga studerande, se avsnitt 11.7.2.

Mitt förslag: En omyndig studerande får själv ta emot och råda över studiebidraget i den omfattning som följer av studiestödslagen.

11.7.7 Utbetalning av inackorderingsstöd för omyndiga studerande till socialnämnd eller annan

För det fallet att studiebidrag kommer att utbetalas till omyndig studerande, kommer dagens regler om utbetalning av studiehjälp som återfinns i 2 kap. 33 § studiestödsförordningen endast att aktualiseras för inackorderingsstöd. Bestämmelsens andra stycke, som handlar om utbetalning till socialnämnd eller någon annan, bör ändras så att dessa regler bättre stämmer överens med motsvarande regler om utbetalning av barnbidrag.

Direktiven anger att det i dag skulle vara svårare för CSN att betala ut studiehjälp till en socialnämnd än vad det är för Försäkringskassan att betala ut barnbidrag. Detta stämmer inte. Enligt regelverket krävs att särskilda skäl föreligger för en utbetalning av studiehjälp, medan det krävs att det föreligger synnerliga skäl för en utbetalning av barnbidrag. ÖKS har emellertid antagit ett restriktivt synsätt avseende utbetalningar av studiehjälp till socialnämnd och i ett vägledande avgörande uttalat att regleringen när det gäller barnbidrag och förlängt barnbidrag

kan användas vid tolkningen av vilka skäl som krävs.¹⁶ ÖKS:s uppfattning har medfört att prövningen sker utifrån lagmotiven till reglerna om utbetalning av barnbidrag till socialnämnd som är inriktade på tolkningen av rekvisitet synnerliga skäl, som är ett rekvisit som ska tillämpas mycket restriktivt. ÖKS:s inställning har därför medfört att CSN:s bedömning av när det föreligger särskilda skäl att betala ut studiehjälp till socialnämnd är strängare än vad studiestödsförordningen stadgar. I praktiken uppställer därför CSN och Försäkringskassan i dag samma krav för att en sådan utbetalning ska ske. Diskrepansen mellan författningstexten och praxis är emellertid olycklig och bör rättas till.

Det bör vara lika regler för utbetalning av barnbidrag respektive studiehjälp. Olika regler medför att handläggningen blir svårare och att det lätt uppstår förvirring eller missnöje hos såväl de studerande och deras vårdnadshavare som andra berörda myndigheter t.ex. socialnämnden. Det vore därför praktiskt att utbetalningsreglerna är desamma för de olika bidragen. Det främjar förutsebarheten och medför även en enklare handläggning.

En utbetalning av inackorderingsstöd till socialnämnd bör endast ske när det föreligger starka skäl, eftersom åtgärden att frånta vårdnadshavaren rätten att försörja sitt barn är ett ingrepp i den enskilde familjens ekonomi och bör betraktas som en fråga av principiellt samma natur som ärenden rörande barns och ungdoms omhändertagande. Ett ingripande bör inte ske för att få till stånd en viss användning av bidraget eller för att i allmänhet åstadkomma en klokare hushållning. Skäl för att socialnämnden ska vara betalningsmottagare kan föreligga när det är klarlagt att bidraget används för att finansiera missbruk av alkohol, narkotika eller spel. Andra skäl för åtgärden kan vara att vårdnadshavaren är uppenbart olämplig och inte bedöms kunna förvalta bidraget. Detta kan vara förhållandet om vårdnadshavaren grovt missbrukar bidraget, allvarligt vanvårdar den unge eller har missbruksproblematik. Socialnämnden har i dessa fall ofta anledning att inleda ett omhändertagande av den unge.

Om det av någon anledning inte finns någon ställföreträdare för barnet som kan ta emot inackorderingsstöd, exempelvis en särskild förordnad vårdnadshavare ska utses men ärendet drar ut på tiden, kan det föreligga skäl för att under en övergångsperiod betala ut bidraget till socialnämnden.

¹⁶ ÖKS:s beslut från den 2 oktober 2006, dnr:2006-02571.

Om den studerande har flyttat ifrån sina föräldrar utan socialnämndens medverkan, saknas skäl att betala ut inackorderingsstödet till socialnämnden, eftersom nämnden då inte har tagit över försörjningsansvaret för barnet från vårdnadshavaren.¹⁷

Sammanfattningsvis bör en utbetalning till socialnämnd endast ske i undantagsfall och efter en noggrann prövning.¹⁸ En utbetalning av studiehjälp för en omyndig studerande till socialnämnd bör därför begränsas till fall där det föreligger *synnerliga skäl*. Härigenom uppställs samma krav som för utbetalning av barnbidrag till socialnämnd.

En utbetalning kan enligt CSN i enstaka fall även ske till *någon annan person* än vårdnadshavare, socialnämnd eller familjehem. En sådan person kan vara betalningsmottagare i egenskap av förmyndare,¹⁹ särskilt förordnad förmyndare, medförmyndare, god man för omyndig då förmyndaren fått förhinder eller släkting.

För att utbetala inackorderingsstöd till en särskilt förordnad vårdnadshavare krävs inga speciella skäl, eftersom en sådan enligt regelverket likställs med en förälder som har vårdnaden. När det gäller utbetalningar till en god man för ensamkommande barn anser CSN att en sådan person kan vara mottagare av studiehjälp på samma grund som en vårdnadshavare, eftersom den gode mannen träder i vårdnadshavarens ställe enligt 2 § lagen (2005:429) om god man för ensamkommande barn.²⁰ En särskilt förordnad vårdnadshavare eller en god man för ensamkommande barn är således inte ”någon annan” person vid CSN:s tillämpning av den aktuella regeln

¹⁷ Se ÖKS:s beslut från den 16 mars 2009, dnr 2009-00030.

¹⁸ Jfr med lagmotiven till regeln om utbetalning av barnbidrag till socialnämnd (prop. 1947:220 s. 62, 94, 95 och 104 och prop. 1979/80:1 Del A s. 635).

¹⁹ Skillnaden mellan begreppen förmyndare och vårdnadshavare bör uppmärksammas. Förmyndaren svarar för barnets ekonomiska angelägenheter och ska förvalta barnets tillgångar, medan vårdnadshavaren svarar för barnets personliga angelägenheter som omvårdnad, uppfostran, försörjning och utbildning. I de flesta fall förenas båda funktionerna i samma person, men inte alltid.

²⁰ Om en god man för ensamkommande barn kan ansöka och ta emot studiehjälp råder det delade meningar om. Enligt ett nyhetsbrev till överförmyndarna från Länsstyrelsen i Stockholms län, enheten för tillsyn, februari 2012, kan inte en god man för ett ensamkommande barn ansöka om barnbidrag eller studiehjälp för barnet. Denna slutsats drar länsstyrelsen efter en dom från Kammarrätten i Sundsvall från den 25 maj 2010 (mål nr 2368-09) där kammarrätten kommer fram till att lagen om allmänna barnbidrag (nu socialförsäkringsbalken) inte ger utrymme för tolkningen att en god man för ensamkommande barn efter egen begäran har rätt att uppbära barnbidrag. Länsstyrelsens slutsats är att av 2 kap 33 § studiestödsförordningen följer att samma regler gäller för studiehjälp. CSN är medveten om domen och länsstyrelsens ståndpunkt i frågan, men anser att utbetalning av studiehjälp till en god man för ensamkommande barn inte strider mot studiestödsförordningen.

i studiestödsförordningen och någon skälsprövning sker således inte.

En utbetalning till en annan person än vårdnadshavare, socialnämnd eller familjehem bör också endast ske i undantagsfall och det bör därför föreligga synnerliga skäl för att en utbetalning till en sådan person ska få ske. Ett sådant synnerligt skäl kan vara att en vårdnadshavare har entledigats från förmynderskapet på grund av olämplighet och en särskilt förordnad förmyndare har utsetts och denne bör vara betalningsmottagare. Ett synnerligt skäl kan också vara att en medförmyndare utsetts att ensam förvalta den omyndige studerandes egendom. Ett annat exempel på när det kan föreligga synnerliga skäl är när en omyndig studerande gift sig. Då upphör föräldrarnas vårdnad om den omyndige, men förmynderskapet består fram tills 18 års ålder.

I 16 kap. 18 § socialförsäkringsbalken regleras även att, i stället för en utbetalning av barnbidraget till den förälder som barnet bor hos, får utbetalning av barnbidraget ske till *den andra av föräldrarna* om det föreligger synnerliga skäl. En liknande reglering finns inte i studiestödsförordningen. I ett ärende från ÖKS var bakgrunden den att CSN hade avisat en framställning från socialnämnden om att betalningsmottagare av studiehjälp skulle ändras från den ena vårdnadshavaren till den andra. ÖKS konstaterade att det av den aktuella bestämmelsens ordalydelse (2 kap. 33 § studiestödsförordningen) inte framgick klart om CSN på socialnämndens begäran kunde betala ut studiehjälp till en förälder och att ledning därför fick sökas i de regler som tillämpas vid utbetalning av allmänt barnbidrag. ÖKS fann därefter att CSN inte borde ha avisat socialnämndens framställning.²¹ För att denna praxis även ska kodifieras bör det därför tilläggas i studiestödsförordningen att inackorderingsstöd även kan betalas ut till *den andra föräldern än den som senast var betalningsmottagare* om det föreligger synnerliga skäl.

Studiestödsförfattningarna reglerar inte vem som får *ansöka* om ändrad betalningsmottagare för studiehjälp. Socialförsäkringsbalken anger däremot att en ansökan om ändring av betalningsmottagare får göras av socialnämnden i vissa situationer och vårdnadshavare i andra situationer. Enligt CSN:s praxis kan däremot en sådan ansökan göras av vårdnadshavare, särskilt förordnad vårdnadshavare, socialnämnd, god man för ensam-

²¹ ÖKS:s beslut från den 27 augusti 2012, dnr: 2012-03089.

kommande barn, särskilt förordnad förmyndare, medförmyndare och överförmyndaren.

Enligt ÖKS ska emellertid hänvisningen i 2 kap. 33 § studiestödsförordningen till de grunder som tillämpas vid utbetalning av allmänt barnbidrag, innebära att reglerna i lagen om allmänna barnbidrag²² ska ges motsvarande tillämpning vid prövningen av vem som får göra en framställning om ändrad betalningsmottagare av studiehjälp. Detta innebär enligt ÖKS att CSN inte på eget initiativ eller på framställning från annan än vårdnadshavare eller socialnämnd får besluta om att studiehjälp ska betalas ut till annan än vårdnadshavare eller förvaltare.²³ Enligt praxis kan inte heller enbart en av föräldrarna ansöka om ändring av betalningsmottagare när föräldrarna har gemensam vårdnad, eftersom en anmälan om ändrad betalningsmottagare ska vara gemensam om vårdnaden är gemensam.²⁴

Den allmänt utformade hänvisningen i studiestödsförordningen om att studiehjälp ska betalas ut enligt samma grunder som tillämpas vid utbetalning av allmänt barnbidrag innebär, trots den praxis som finns från ÖKS, att det råder osäkerhet över vem som får göra en framställning om ändrad betalningsmottagare. För att göra utbetalningsreglerna tydligare i studiestödsförordningen finns det därför skäl att reglera vem som får ansöka om en ändring av betalningsmottagare. Regelverket skulle då inte behöva vara föremål för CSN:s egna tolkningar. Som tidigare anförts bör reglerna vara desamma för studiehjälpen och barnbidraget och det framstår därför som naturligt att utforma en liknande reglering som i socialförsäkringsbalken.

I 16 kap. 18 § socialförsäkringsbalken anges att det är socialnämnden som får ansöka om en ändring av betalningsmottagare till den andra av föräldrarna, någon annan lämplig person eller nämnden. Om endast socialnämnden ska få begära att betalningsmottagare av studiehjälp ska ändras, innebär det att vårdnadshavare, särskilt förordnad vårdnadshavare, god man för ensamkommande barn, särskilt förordnad förmyndare, medförmyndare och överförmyndaren, inte längre kan göra en sådan ansökan.

Jag förslår att om det finns synnerliga skäl får inackorderingsstöd för en omyndig studerande, på begäran av socialnämnden, betalas ut till den andra av föräldrarna, någon annan lämplig person

²² Reglerna om barnbidrag återfinns nu i socialförsäkringsbalken.

²³ ÖKS:s beslut från den 19 maj 2008, dnr 2008-01186.

²⁴ ÖKS:s beslut från den 8 juni 2009, dnr 2009-01585.

eller socialnämnden, för att användas till den omyndiges utbildning och uppehälle.

Detta förslag blir aktuellt även för studiebidraget, om förslaget om utbetalning av studiebidrag till omyndiga studerande inte genomförs.

Mitt förslag: Om det finns synnerliga skäl kan inackorderingsstöd för en omyndig studerande, på begäran av socialnämnden, betalas ut till den andra av föräldrarna, någon annan lämplig person eller socialnämnden för att användas till den omyndiges utbildning och uppehälle.

11.7.8 Utbetalning av inackorderingsstöd för omyndiga studerande till familjehem

Likaså bör reglerna om utbetalning av inackorderingsstöd för en omyndig studerande till familjehem ändras så att de också bättre stämmer överens med reglerna om utbetalning av barnbidrag till familjehem.

I dag krävs det enligt studiestödsförordningen att det föreligger särskilda skäl för att studiehjälp ska betalas ut till familjehemsföräldrar. För en utbetalning av barnbidrag till familjehemsföräldrar krävs det emellertid inte några speciella skäl.

Det finns inte heller för utbetalningar till familjehemsföräldrar någon anledning till att det ska vara olika regler för utbetalning av de två olika bidragen. Det förhållandet att det krävs att den sökande anför särskilda skäl för att familjehemsföräldrar ska få ta emot studiehjälp, när detta inte var ett krav för att de skulle få ta emot barnbidraget, kan framstå som märkligt för såväl enskilda som för berörda myndigheter. Enligt uppgift från CSN är de olika villkoren för utbetalning av studiehjälp respektive barnbidrag problematiska och medför en tidskrävande handläggning. En strävan bör därför enligt min mening vara att samordna reglerna för utbetalning av barnbidrag och studiehjälp.

Enligt uppgift från CSN har bedömningen av vad som kan anses vara särskilda skäl för en utbetalning till familjehemsföräldrar förändrats de senaste åren. ÖKS vägledande dom från 2006 innebar att CSN:s tillämpning i frågan blev lika restriktiv som för utbetalning till socialnämnd. Tillämpningen har dock, enligt CSN,

den senaste tiden blivit något mindre restriktiv och i dag krävs inte längre lika tungt vägande skäl för en utbetalning till familjehemsföräldrar. Myndigheten har dock fortfarande en relativt återhållsam linje. En ändring av betalningsmottagare från vårdnadshavare till familjehemsförälder kräver, enligt myndigheten, att sökande kan visa att vårdnadshavaren är olämplig som betalningsmottagare. Om den studerande är placerad i familjehem och det är den studerandes hemförhållanden som ligger till grund för placeringen, 2 § LVU, kan förhållanden som framgår av domen om LVU anses vara särskilda skäl att ändra betalningsmottagare. En av socialnämnden inlämnad dom om placering i familjehem som har sin grund i den studerandes personliga förhållanden, 3 § LVU, kan emellertid inte ensamt utgöra särskilda skäl. Denna tillämpning är CSN:s egen tolkning av särskilda skäl och har inte direkt stöd i författning, förarbeten eller praxis från ÖKS.

Socialnämnden måste lämna sitt medgivande till en placering av barn i samtliga fall, utom när barnet flyttar till den andra föräldern eller någon annan som har vårdnaden om honom eller henne. Socialnämnden behöver inte heller medverka när ungdomar i de äldre åldersskikten lämnar föräldrahemmet för att bo hos andra. Enligt CSN:s praxis utgör inte en placering utan socialnämndens medverkan, särskilda skäl för en utbetalning till familjehemsföräldern, utan vårdnadshavaren ska även fortsättningsvis vara betalningsmottagare för studiehjälpen. Regelverket för utbetalning av barnbidrag ser dock annorlunda ut. Har ett barn placerats i enskilt hem av någon annan än socialnämnden, får Försäkringskassan besluta att familjehemsföräldern ska få barnbidraget om den som annars skulle få bidraget begär det.

Att studiehjälpen för en studerande som har placerats i familjehem i vissa fall inte kan komma honom eller henne till godo är bekymmersamt. Särskilt i ljuset av att utredningen betonar att studiehjälpen bör vara mer utbildningspolitiskt till sin karaktär och vara ett bidrag som är riktat till den studerande och inte till hans eller hennes familj. Även om vårdnadshavarna inte kan anses vara olämpliga, utan socialnämndens omhändertagande har skett av andra skäl, bör studiehjälpen användas till den studerandes utbildning och uppehälle. Det föreligger därför goda skäl att i de fall som den studerande är placerad i familjehem av socialnämnden, utbetala inackorderingsstödet till familjehemsföräldrarna. Detta trots att vårdnadshavarna motsätter sig en sådan utbetalning. Det finns enligt min mening inte några tungt vägande skäl för att

inackorderingsstöd i dessa fall bör utbetalas till den studerandes vårdnadshavare.

Även i de fall där det rör sig om en placering utan socialnämndens medverkan bör inackorderingsstödet utbetalas till familjehemsföräldrarna om vårdnadshavaren begär det. En utbetalning till ett familjehem framstår, som även ÖKS anført, som en naturlig åtgärd när den unge stadigvarande vistas i familjehemmet.²⁵

En utbetalning till familjehemsföräldrarna utan att CSN har att pröva om det föreligger särskilda skäl skulle underlätta myndighetens handläggning avsevärt. CSN skulle då kunna registrera en familjehemsförälder som betalningsmottagare, om denne även var betalningsmottagare enligt Försäkringskassans register, utan att göra en egen utredning om det föreligger särskilda skäl. En annan förenkling skulle vara att CSN inte skulle behöva göra någon skälsprövning vid begäran om ändring av betalningsmottagare.

Inackorderingsstöd för en omyndig studerande bör därför kunna utbetalas till familjehemsförälder utan att det krävs några speciella skäl. På detta sätt uppnås en liknande reglering som för utbetalning av barnbidrag till familjehemsförälder.

Jag förslår därför att inackorderingsstöd för en omyndig studerande som har placerats av socialnämnden i familjehem får, på begäran av socialnämnden, betalas ut till familjehemsförälder för att användas till den omyndiges utbildning och uppehälle.

Vidare föreslår jag att inackorderingsstöd för en omyndig studerande som har placerats i enskilt hem av någon annan än socialnämnden får, på begäran av vårdnadshavaren, betalas ut till familjehemsförälder för att användas till den omyndiges utbildning och uppehälle.

Dessa förslag blir även aktuella för studiebidraget om förslaget om utbetalning av studiebidrag till omyndiga studerande inte genomförs.

Mitt förslag: Inackorderingsstöd för en omyndig studerande som har placerats av socialnämnden i familjehem får, på begäran av socialnämnden, betalas ut till familjehemsförälder för att användas till den omyndiges utbildning och uppehälle.

Inackorderingsstöd för en omyndig studerande som har placerats i enskilt hem av någon annan än socialnämnden får, på begäran av vårdnadshavaren, betalas ut till familjehemsförälder för att användas till den omyndiges utbildning och uppehälle.

²⁵ ÖKS:s beslut från den 2 oktober 2006, dnr:2006-02571.

11.8 Återkrav av studiehjälp

11.8.1 Nuvarande bestämmelser

Av 5 kap. 1 § studiestödslagen framgår att studiehjälp ska krävas tillbaka, om någon fått studiehjälp felaktigt eller med för högt belopp och insett eller borde ha insett detta. Om det finns synnerliga skäl får ett krav på återbetalning helt eller delvis efterges. För att det ska föreligga synnerliga skäl krävs enligt ÖKS ytterst speciella omständigheter. ÖKS har exempelvis ansett att det förelåg synnerliga skäl när en studerande av familjeskäl var tvungen att fly från en folkhögskola för att leva på annan ort med skyddad adress.²⁶

Enligt 5 kap. 3 § studiestödslagen är, om ett återkrav avser studiehjälp till en studerande som vid utbetalningstillfället var omyndig, den som då var den omyndiges förmyndare betalnings-skyldig.

Studiehjälp får enligt 2 kap. 5 § studiestödslagen bara lämnas för heltidsstudier och enligt 2 kap. 6 § studiestödslagen för de delar av ett läsår då den studerande bedriver studier. Studiehjälp beräknas för hela, sammanhängande tidsperioder under ett kalenderhalvår om 15 dagar för heltidsstuderande. Studiehjälp betalas ut månadsvis i efterskott (2 kap. 32 § studiestödsförordningen).

Om studiehjälp har lämnats och det inträffar ändrade förhållanden, t.ex. att den studerande inte bedriver heltidsstudier under en period, beslutar CSN, att den studerande har rätt till studiehjälp för en kortare tidsperiod. Enligt praxis hos CSN justeras då felaktigt eller för mycket utbetald studiehjälp mot kommande utbetalningar inom beviljningsperioden (oftast ett läsår). Det innebär att CSN avstår från att återkräva det felaktigt utbetalda beloppet och samtidigt avstår från nästföljande utbetalning. Detta förfarande som innebär "kvittning" eller "avräkning" är inte rättsligt reglerat när det gäller studiehjälp. För studiemedel finns emellertid en bestämmelse i 3 kap. 35 § studiestödsförordningen om avräkning. Där stadgas att vid ändrade förhållanden ska den studerandes rätt till studiemedel omprövas, samt att en ändring som är till den studerandes nackdel ska meddelas före utgången av den tidsperiod som de utbetalda studiemedlen hänför sig till och ändringen måste kunna verkställas

²⁶ ÖKS beslut från den 2 november 2009, dnr: 2009-02810.

genom avdrag på studiemedel som ska betalas ut senare under samma tidsperiod.

11.8.2 Statistik angående antalet återkrav och återkravens storlek

En utsökning som CSN gjorde den 26 november 2012 visade att per den 31 december 2011 var 9 709 personer föremål för kravhantering hos CSN eller Kronofogden på grund av obetalda återkravsfordringar av felaktigt eller för mycket utbetald studiehjälp. Medelvärdet för en återkravsskuld av studiehjälp var 2 385 kronor och medianvärdet var 1 956 kronor. Av de skuldsatta hade 95 procent en skuld som understeg 5 000 kronor. Det var endast några enstaka personer som hade en skuld överstigande 10 000 kronor.

Under läsåret 2011/2012 fick ca 19 000 elever sitt studiebidrag indraget på grund av skolk. Det är 5,2 procent av Sveriges ca 360 000 gymnasieelever och är en ökning från de två föregående åren från 3,6 respektive 4,3 procent. Knappt två tredjedelar av de studerande som får sitt studiebidrag indraget får även ett återkrav från CSN. Av dem hamnar i sin tur drygt 20 procent hos Kronofogden eftersom de inte förmår att betala tillbaka skulden.²⁷

Av återkravsbesluten var ca 2/3 av besluten ställda till myndiga elever och ca 1/3 till omyndiga elevers vårdnadshavare. Enligt en rapport från CSN om återkrav²⁸ betalar ungefär hälften av de som får återkrav av studiehjälp tillbaka skulden direkt. Detta gäller såväl myndiga elever som vårdnadshavare till omyndiga elever. Närmare hälften av besluten om återkrav berodde på ogiltig frånvaro. Den näst största andelen beror på studieavbrott, det vill säga att eleven helt har avbrutit sina studier. Andelen elever som avbryter sina studier definitivt har enligt CSN legat på en konstant nivå under de senaste tre åren. Det handlar om ca 16 000 elever, vilket innebär ungefär fyra procent av det totala antalet elever.

CSN har under de senaste tre åren avräknat felaktigt utbetald studiehjälp mot kommande utbetalningar för ca 6 000 elever per år. Dessa elever har således undgått beslut om återkrav.

²⁷ Centrala studiestödsnämnden och Kronofogden, 2013.

²⁸ Centrala studiestödsnämnden, 2010.

11.8.3 Åtgärder som kan minska antalet återkrav och återkravens storlek

Det finns emellertid en del åtgärder som kan minska antalet återkrav av studiehjälp samt återkravens storlek.

Avräkning mot utbetalningar i nästkommande beviljningsperiod

En metod för att undvika att en underårig skuldsätter sig, är att avräkna den felaktigt utbetalda studiehjälpen mot kommande utbetalning. På detta sätt undviks krav på återbetalning som vid utebliven betalning skickas vidare till Kronofogden för indrivning. Den underårige riskerar då inte att skuldsätta sig i unga år. Detta ”kvittningsförfarande” sker enligt praxis hos CSN redan i dag, men avräkningen får endast ske mot kommande betalningar inom beviljningsperioden (läsåret). För det fall de ändrade förhållandena som föranleder återkrav sker i slutet av en beviljningsperiod kan inte avräkning mot kommande utbetalningar ske. Avräkning kan inte heller ske om eleven helt avbryter sina studier. I dessa fall uppstår en återkravsfordran som blir föremål för indrivning. En sådan fordran preskriberas först efter 25 år.

Problemet med att avräkningar inte kan ske i slutet av en beviljningsperiod föranleder frågan om avräkning även ska få ske mot kommande utbetalningar inom framtida beviljningsperioder. Med en sådan ordning kan flertalet krav på återbetalning undvikas. Återkrav skulle då enbart komma i fråga i de fall där den studerande är i slutet av utbildningen, och då är de flesta studerande myndiga, samt i de fall där den studerande inte återupptar studierna.

En rätt att avräkna den felaktigt utbetalda studiehjälpen även mot utbetalningar i nästkommande beviljningsperiod, bör endast vara möjlig om denna infaller i direkt anslutning till den föregående beviljningsperioden. I annat fall skulle en alltför lång tid passera innan CSN kan ta ställning till om fordran kan avräknas eller om beslut om återkrav ska ske.

Mitt förslag: En bestämmelse ska införas i studiestödsförordningen om rätt att avräkna felaktigt utbetald studiehjälp mot kommande utbetalningar inom beviljningsperioden eller nästkommande beviljningsperiod, om denna infaller i direkt anslutning till den föregående beviljningsperioden.

Interimistiska beslut att hålla inne utbetalningar av studiehjälp

Om det finns sannolika skäl att anta att rätten till studiestöd har upphört eller att studiestödet kommer att minskas, får CSN enligt 6 kap. 3 a § studiestödslagen, besluta att studiestödet ska hållas inne eller lämnas med ett lägre belopp till dess att slutligt beslut om rätt till studiestöd fattas. Denna bestämmelse infördes den 1 juli 2010 och har ännu inte börjat tillämpas av CSN, men myndigheten har uppgett att de förbereder en tillämpning. Enligt förarbetena²⁹ är syftet med bestämmelsen att minska felaktiga utbetalningar av studiemedel och studiehjälp. Regeringen framhöll även att den enskildes intresse av att inte drabbas av återkrav talade för en möjlighet att hålla inne utbetalningar.

CSN har uppgett att inledningsvis kommer interimistiska beslut att fattas i ärenden där uppgifter från skolorna om ändrade förhållanden, t.ex. studieavbrott, får anses vara helt tillförlitliga. Skolornas rapporter om upprepad ogiltig frånvaro får i huvudsak också anses vara tillförlitliga och borde enligt CSN kunna ligga till grund för interimistiska beslut.

Eftersom bestämmelsen ger CSN en möjlighet att hålla inne utbetalningar utan att kommunicera det med den studerande, kan CSN på ett snabbt och effektivt sätt förhindra att studiehjälp betalas ut felaktigt eller med ett för högt belopp. Det gäller särskilt för studiehjälp som betalas ut månadsvis i efterskott.

Detta leder till att den studerandes skuld inte ökar under utredningstiden. Även möjligheterna till avräkning mot kommande utbetalningar av studiehjälp ökar, eftersom en snabbare indragning av studiehjälpen medför att en längre tid av beviljningsperioden återstår.

²⁹ Prop. 2009/10:141 s. 29 ff.

CSN:s telefonprojekt

CSN har i ett pilotprojekt som startade i december 2012 haft en uppriggande verksamhet för att nå unga skuldsatta ungdomar mellan 18 och 20 år. Målgruppen är generellt myndighetsovana, betalningsovana och har låg inkomst. Projektet ska pågå t.o.m. december 2013 och innebär att CSN ringer de ungdomar som fått en påminnelse av för sin studiehjälpsskuld. Vid samtalet informerar CSN den unge om vad det innebär att ha en skuld och erbjuder honom eller henne en betalningsplan.

Synpunkter från de ungdomar som ingått i projektet har varit mycket positiva. Många av dem har vid en första uppföljning berättat att de inte förstått konsekvenserna av att få en betalningsanmärkning och att det underlättar att CSN tar kontakt med dem.

Efter uppföljningen avseende första halvåret 2013 ska beslut tas om försöket ska bli en permanent verksamhet fr.o.m. januari 2014.³⁰

Minsta belopp för återkrav

Eftersom återkrav av studiehjälp ofta rör relativt låga belopp finns anledning att överväga om det bör införas en regel beträffande att studiehjälpsskulder inte bör krävas tillbaka om beloppet understiger ett visst antal kronor.

Vid återkrav av studiemedel finns i 5 kap. 1 § studiestödslagen och 5 kap. 1 § studiestödsförordningen regler om att belopp under 300 kronor inte krävs tillbaka. Detta gäller enbart återkrav orsakade av att den studerandes inkomster vid efterkontroll befunnits vara högre jämfört med den inkomst som legat till grund för beviljningen.

En liknande regel skulle kunna införas även för återkrav av studiehjälp, för att minska risken för skuldsättning bland unga. Det främsta motivet är dock kostnadsskäl, eftersom återkrav är svåra att motivera i de fall där de administrativa kostnaderna för handläggningen av återkravet överstiger själva återkravsbeloppet³¹. Mot en sådan regel talar att sanktionen vid olovlig frånvaro avsevärt försvagas eftersom en veckas felaktigt utbetalt studiebidrag (244

³⁰ Centrala studiestödsnämnden och Kronofogden, 2013.

³¹ Enligt uppgifter från CSN är den genomsnittliga kostnaden för ett återkravsbeslut ca 750 kronor.

kronor) då inte kommer att krävas tillbaka. Jag bedömer ändå att en undre beloppsgräns för återkrav på 300 kronor är rimlig.

De i betänkandet föreslagna reglerna beträffande dels att beräkning av studiebidrag ska ske per vecka, dels att en kortare ogiltig frånvaro medför att studiebidrag för en vecka inte lämnas, kommer med stor sannolikhet innebära att fler studerande får återkrav avseende belopp under 300 kronor än i dag. Förslaget innebär att antalet återkravsfordringar minskar.

<p>Mitt förslag: Vid återkrav av studiehjälp ska belopp under 300 kronor inte krävas tillbaka.</p>

12 Konsekvenser av förslagen

12.1 Förslagens ekonomiska konsekvenser

12.1.1 En översikt per utgiftsområde

Utredningens förslag innebär en renodling av det finansiella ansvaret för studiehjälpen. Utgiftsområde 15 Studiestöd föreslås även fortsättningsvis omfatta utgifter för studiebidrag och inackorderingsstöd. Å ena sidan förväntas staten få minskade kostnader för studiebidrag när förslaget om bidrag för faktisk studietid blir verklighet. Å andra sidan förväntas utgifterna för inackorderingsstödet öka på grund av de föreslagna reformerna. Dessa merkostnader kommer att täckas av att statsbidraget till kommunerna minskas när inackorderingsstödet avskaffas.

Utgifterna för det extra tillägget försvinner när det avvecklas. Dessa resurser överförs till utgiftsområde 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn för att finansiera det nya gymnasiebidraget och föräldratillägget inom det familjeekonomiska området. För full finansiering av de nya bidragen inom utgiftsområde 12 krävs också att delar av det finansiella utrymme som skapas inom utgiftsposten studiebidrag flyttas över från utgiftsområde 15.

Inom utgiftsområde 15 ökar utgiftsposterna studiebidrag och inackorderingsstöd till följd av förslagen om att införliva nya studerandegrupper i studiestödssystemet. Genom att det förlängda barnbidraget till elever i gymnasiesärskolan och aktivitetsersättning vid förlängd skolgång avskaffas frigörs medel inom utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning. Medel överförs från utgiftsområde 10 till 15 för att finansiera reformerna.

Statens utgifter för studiemedel ökar också när elever med funktionsnedsättning som har förlängd skolgång får rätt till studiemedlets högre bidrag. Denna utgiftsökning täcks helt genom att

medel frigörs inom utgiftsområde 10 då aktivitetsersättning vid förlängd skolgång avvecklas.

Slutligen kommer den föreslagna sommarjobbssatsningen för elever med funktionsnedsättning att innebära en kostnadsökning inom utgiftsområde 14 Arbetsmarknad och arbetsliv. Denna kostnadsökning finansieras helt genom att medel förs över från utgiftsområde 10 när aktivitetsersättning vid förlängd skolgång avvecklas.

Värt att notera är att samtliga beräkningar är gjorda på data om historiskt faktiska förhållanden, inte på prognoser om framtida förhållanden. Detta påverka beräkningarnas träffsäkerhet, t.ex. genom att kohortstorlekarna varierar över tid.

Tabell 12.1 Utgiftsområde 15 Studiestöd, miljoner kronor

	Belopp	kommentar
Studiebidrag	-168,0	75 mnkr tillförs från utgiftsområde 10 och 12 för att täcka kostnaderna för nya studerandegrupper.
Faktisk studietid	-243,0	
Nya studerandegrupper	+75,0	
Inackorderingsstöd	+234,9	22,6 mnkr tillförs från utgiftsområde 10 och 12 för att täcka kostnaderna för de nya studerandegrupperna. Övriga merkostnader finansieras genom att statsbidrag till kommunerna för inackorderingsstödet om 249 mnkr hålls inne.
Förstatligande	+155,0	
Uppräkning 25 procent	+54,6	
Utökad rätt vid vissa yrkesutbildningar	+2,7	
Nya studerandegrupper	+22,6	
Extra tillägg	-98,4	
Extra tillägg avvecklas	-98,4	
Rg-bidrag	+3,7	3,7 mnkr tillförs från utgiftsområde 10 (aktivitetsersättning) för att täcka ökade kostnader för Rg-bidrag.
Studiemedel	+186,4	186,4 mnkr tillförs från utgiftsområde 10 (aktivitetsersättning) för att täcka kostnaderna för nya studerandegrupper.
Högre bidrag till funktionsnedsatta	+186,4	
CSN:s förvaltningsanslag	+7,0	
Total	+165,6	

Vidare är alla uppgifter inte från samma år utan de senaste som varit tillgängliga för utredningen. Detta är osäkerheter som måste beaktas vid ett genomförande av förslagen.

Även andra faktorer, t.ex. svårigheter med att skatta vad administrationen av nya förmåner kan komma att kosta, gör att beräkningarna är behäftade med viss osäkerhet. Det kan dock med säkerhet fastslås att de föreslagna reformerna sammantaget inte medför ökade utgifter för staten.

I tabellerna 12.1–12.5 visas en sammanställning av reformernas ekonomiska konsekvenser per utgiftsområde. I efterföljande stycken redovisas utredningens beräkningsgrunder per utgiftspost.

Tabell 12.2 Utgiftsområde 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn, miljoner kronor

	Belopp	Kommentar
Förlängt barnbidrag	-113,8	
Avskaffas för studerande på gymnasiesärskola	-113,8	
Gymnasiebidrag	+264,6	98,4 mnkr tillförs från utgiftsområde 15, avskaffandet av extra tillägget. Resterande 166,2 mnkr tillförs från utgiftsområde 15, studiebidrag (faktisk studietid).
Gymnasiebidrag inrättas	+264,6	
Föräldratillägg	+30,0	30 mnkr tillförs från utgiftsområde 15, studiebidrag (faktisk studietid).
Föräldratillägg för unga föräldrar inrättas	+30,0	
Bostadsbidrag	+24,1	24,1 mnkr tillförs från utgiftsområde 10, bostadstillägg (minskad målgrupp).
När aktivitetsersättning avvecklas	+24,1	
Total	+180,8	

Tabell 12.3 Utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning, miljoner kronor

	Belopp	Kommentar
Aktivitetsersättning vid förlängd skolgång	-619,1	
Förmånen avvecklas	-619,1	
Bostadstillägg	-38,8	Kostnaderna beräknas minska då aktivitetsersättning för förlängd skolgång avvecklas.
Minskade utgifter för förmånen	-38,8	
Försäkringskassans förvaltningsanslag	+8,6	
Gymnasiebidrag	+20,0	
Föräldratillägg	+1,0	
Aktivitetsersättning	-11,0	
Förlängt barnbidrag	-1,8	
Bostadstillägg	-1,7	
Bostadsbidrag	+2,1	
Total	-649,3	

Tabell 12.4 Utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommunerna, miljoner kronor

	Belopp	Kommentar
Inackorderingsstöd	-249	
Avskaffat statsbidrag för inackorderingsstöd	-249	
Kommunernas administrativa kostnader	(-7,9)	Finansieras inom ramen för statsbidraget för inackorderingsstöd.
Total	-249	

Tabell 12.5 Utgiftsområde 14, Arbetsmarknad och arbetsliv, miljoner kronor

	Belopp	Kommentar
Sommarjobbssatsning	+36,6	
Till elever med förlängd skolgång pga. funktionsnedsättning	+36,6	
Arbetsförmedlingens administration		Ryms inom höjningen av anslaget
Total	+36,6	

12.1.2 Studiebidrag

Övergång till faktisk studietid

I kapitel 2 lämnas förslag om att studiehjälpen bara ska utgå för faktisk studietid. Om förslaget genomförs medför det att studiebidraget kommer att utgöra en mindre utgiftspost än idag.

En genomsnittlig månad har 4,345 veckor. Tio månader består därför ungefär av 43 veckor.

Faktisk studietid kan variera mellan 39 och 41 veckor. Beräkningen utgår ifrån medianen 40 veckor per år.

Dagens helårsbelopp delas med antalet veckor ($10\,500/43 =$) för att få veckobeloppet 244 kronor. Vid övergång till faktisk studietid (40×244) blir det nya helårsbeloppet 9 760 kronor.

Besparingen är beräknad på att antalet elever med studiebidrag år 2013 är 420 800. I budgetpropositionen¹ uppgår utgiftsposten studiebidrag för år 2013 till 3 282 240 000 kronor.

Alla elever antas inte få fullt studiebidrag hela läsåret. Beräkningarna görs med hjälp av nyttjandegraden som är hämtad från tidigare utfallsdata (74 procent).

Övergången till faktisk studietid ($420\,800 \times 9\,760 \times 0,74 = 3\,039\,185\,920$) ger en besparing på ($3\,282\,240\,000 - 3\,039\,185\,920 =$) 243 054 080 kronor.

¹ Prop. 2012/13:1

Studiebidrag i stället för aktivitetsersättning

I kapitel 9 föreslås att aktivitetsersättning vid förlängd skolgång avskaffas och att studerande med förlängd skolgång istället får bidrag från studiestödssystemet. Studiebidrag föreslås betalas ut till personer ur målgruppen fr.o.m. andra halvåret det år de fyller 19 år t.o.m. första halvåret det år de fyller 20 år. För budgetposten studiebidrag innebär förslaget en utgiftsökning.

År 2012 nybeviljades 3 470 personer aktivitetsersättning för förlängd skolgång. Av dessa var 2 920 personer 19 år och 265 personer 20 år. Om förslaget blir verklighet ska alla 19-åringar och hälften av 20-åringarna få studiebidrag under ett givet år.

Kostnaden för studiebidrag till denna grupp blir maximalt $((2\,920) + 133 \times 9\,760 \times 0,74 =) 22\,049\,987$ kronor.

Studiebidrag i stället för förlängt barnbidrag

I kapitel 9 föreslås att elever som läser i gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan inte längre ska kunna få förlängt barnbidrag. Istället ska dessa elever få bidrag från studiestödssystemet. Förslaget innebär höjda utgifter för studiebidraget.

Läsåret 2011/12 gick 9 034 elever i gymnasiesärskolan varav samtliga fick förlängt barnbidrag.

Denna grupp överlappar aktivitetsersättningsgruppen. Enligt siffror från SCB/FK har 60 procent av dem med aktivitetsersättning för förlängd skolgång också förlängt barnbidrag. Denna grupps storlek räknas därför till $(9\,034 - 0,60 \times 2\,920 =) 7\,300$ personer.

Kostnaden för studiebidraget till denna grupp blir $(7\,300 \times 9\,760 \times 0,74 =) 52\,723\,520$ kronor.

Kostnader för administration av studiebidraget

Å ena sidan medför ett ökat antal elever ökade administrativa kostnader för CSN som har att förvalta studiebidraget. I kapitel 10 presenteras förslag om att ogiltig frånvaro ska hanteras veckovis. Även detta förslag medför vissa administrativa merkostnader per ärende. Å andra sidan innebär övergången till faktisk studietid vissa administrativa kostnadsminskningar per ärende. De olika förändringarna bedöms ta ut varandra kostnadsmässigt.

Under år 2012 var antalet elever med studiebidrag 443 983.

Enligt CSN:s årsredovisning 2012 uppgick kostnaden per beslut om studiebidrag till 167 kronor.

Antalet beslut om studiehjälp uppgick samma år till 441 370. Det betyder att den samlade administrationen av studiebidraget kostade ($441\,370 \times 167 =$) 73 708 790 kronor under 2012 och att det fattades ($441\,370/443\,983 =$) 0,99 beslut per ärende.

Reformförslagen som redovisas ovan betyder att det tillkommer (9034 från förlängt barnbidrag och 3 053 från aktivitetsersättningen) 12 087 elever som ska ha studiebidrag.

CSN:s kostnader för administrationen av studiebidraget beräknas därför öka med ($12\,087 \times 167 \times 0,99 =$) 1 998 344 kronor till följd av förslagen som presenterats i betänkandet.

Sammanfattande kostnadsberäkning för studiebidraget

Övergången till faktisk studietid innebär att utgifterna för studiebidraget minskar med 243 miljoner kronor årligen.

När personer i åldern 19 och 20 år som tidigare haft aktivitetsersättning för förlängd skolgång i stället får studiebidrag ökar utgifterna för studiebidraget med 22 miljoner kronor.

När personer som studerar på gymnasial nivå och som tidigare haft förlängt barnbidrag i stället får studiebidrag ökar utgifterna för studiebidraget med 53 miljoner kronor.

Reformerna leder till ökade utgifter för CSN:s administration av studiebidraget med 2 miljoner kronor.

12.1.3 Inackorderingsstöd

Det kommunala inackorderingsstödet avvecklas

I kapitel 6 föreslås att det kommunala inackorderingsstödet avskaffas och att hanteringen överförs till det statliga inackorderingsstödet. Förändringen medför minskade utgifter för kommunerna. Under 1992 kompenserades kommunerna med 249 miljoner kronor i ökat statsbidrag för att tillhandahålla inackorderingsstöd. Statsbidraget för inackorderingsstöd ryms i dag inom utgiftsområde 25 Allmänna bidrag till kommunerna (anslaget Kommunalekonomisk utjämning). Följdriktigt ska statsbidraget

skrivs ner vid en avveckling av det kommunala inackorderingsstödet.

Baserat på den undersökning Sveriges Kommuner och Landsting har gjort för utredningens räkning bedöms 17 000 elever ha mottagit inackorderingsstöd under år 2011.

Den genomsnittliga månatliga summa som kommunerna utbetalar i form av inackorderingsstöd är 1 558 kronor per elev.

Beräkningen görs med en nyttjandegrad på 65 procent. Siffran baseras på att CSN:s nyttjandegrad för inackorderingstillägget är 60 procent, men att kommunerna har tillämpat bestämmelserna olika och att de i vissa avseenden har haft en mer generös tillämpning av regelverket än CSN. Kommunerna beräknas under 2011 ha betalat ut ca $(1\,558 \times 9 \times 17\,000 \times 0,65 =)$ 155 miljoner kronor i inackorderingsstöd.

Statsbidraget till kommunerna bör räknas ner med det belopp som tillfördes sektorn år 1992, dvs. 249 miljoner kronor.

Ett reformerat statligt inackorderingsstöd

I kapitel 6 föreslås en 25-procentig höjning av det statliga inackorderingsstödet. Tillsammans med förstatligandet av det kommunala inackorderingsstödet medför det en ökning av de statliga utgifterna.

Enligt uppgifter från CSN fick 11 000 elever inackorderings-tillägg 2011.

Hur stort månadsbelopp eleven erhåller beror på avståndet mellan hem och skola. Det vägda medeltalet för den månatliga utbetalningen 2011 var knappt 1 600 kronor. Nyttjandegraden beräknas till 60 procent.

Enligt uppgift från CSN utbetalades ungefär 104 miljoner kronor i inackorderingstillägg under 2011. Efter reformen kommer kostnaden öka till $(104\,000\,000 \times 1,25 =)$ ca 130 miljoner kronor då den genomsnittliga ersättningen uppräknats med 25 procent.

Förstatligandet av det kommunala inackorderingsstödet innebär att staten tar över kostnader motsvarande ca 155 mnkr i 2011 års kostnadsläge. Det genomsnittliga kommunala inackorderingsstödet låg på samma nivå som statens bidrag. Efter en uppräkning till den föreslagna nivån blir kostnaden $(2\,000 \times 9 \times 17\,000 \times 0,60 =)$ 183 600 000 kronor.

I kapitel 6 föreslås också en utökad rätt för studerande vid vissa yrkesutbildningar att få inackorderingsstöd. Det handlar uppskattningsvis om 250 utbildningsplatser, som maximalt kan leda till merkostnader på $(250 \times 2\,000 \times 9 \times 0,60 =) 2\,700\,000$ kronor.

Den sammantagna kostnadsökningen för det statliga inackorderingsstödet beräknas således att vara ca 213 miljoner kronor per år.

Nya studerandegrupper med inackorderingsstöd

I kapitel 6 föreslås alla elever i såväl fristående som kommunala gymnasiesärskolor få rätt att söka inackorderingsstöd. Denna utvidgning av inackorderingsstödet målgrupp medför vissa merkostnader för staten.

I prop. 2011/12:50, s. 105 gör regeringen antagandet att 100 elever kommer att välja studier vid en fristående gymnasiesärskola på annan ort än hemorten. Rätten till inackorderingsstöd för denna grupp beräknas öka statens utgifter med 1,7 miljoner kronor per år.

I prop. 2011/12:50, s. 105 gör regeringen bedömningen att kommunernas utgifter kommer att öka med 8 miljoner kronor under antagandet att 500 elever på gymnasiesärskolan väljer studier i en annan kommunal gymnasiesärskola än hemkommunens.

Om förslaget att det kommunala inackorderingsstödet avskaffas och att hanteringen överförs till det statliga inackorderingsstödet blir verklighet medför det en statlig utgiftsökning med 9,7 miljoner kronor.

Extra inackorderingsstöd för studerande med funktionsnedsättning

I kapitel 6 föreslås att elever som studerar på annan ort än hemorten och som på grund av en funktionsnedsättning har merkostnader för kost och logi ska kunna söka ett kompletterande bidrag. Det kompletterande bidraget föreslås bli en del av det statliga inackorderingsstödet och kommer därför att öka kostnaderna för detta utgiftsområde. Bidraget föreslås bestå av två delar, en för hjälp med måltider och en för anpassat boende, och som mest uppgå till $(225 \text{ kronor} \times 2 \times 40 \text{ veckor} =) 18\,000$ kronor om året.

Följande beräkning utgår från antagandet att tio procent av befolkningen har en funktionsnedsättning. Utifrån 2011 års siffror motsvarar det 2 700 elever (27 000 fick inackorderingsstöd/tillägg). Till dessa läggs de 600 eleverna som tillkommer när elever från gymnasiesärskolan får rätt till inackorderingstillägg. Totalt antal elever med funktionsnedsättning som befinner sig i en inackorderingssituation är då 3 300.

Nästa antagande som görs är att en tredjedel, dvs. 1 100 elever, får det kompletterande bidraget 2 x 225 kronor (i verkligheten kommer givetvis vissa elever få ersättning för kost, andra för logi och vissa för båda).

Den nyttjandegrad som används vid beräkningen motsvarar den nyttjandegrad som i dag finns för det kommunala inackorderingsstödet, dvs. 65 procent.

Det kompletterande bidraget beräknas medföra en merkostnad på $(18\,000 \times 1\,100 \times 0,65 =)$ 12 870 000 kronor årligen.

Kostnader för administrationen av inackorderingsstöd och inackorderingstillägg

Det finns ingen samlad kunskap om kommunernas kostnader för att administrera inackorderingsstödet. För att uppskatta kostnaden används därför uppgifter om vad det kostar CSN att hantera inackorderingstillägget. Förslagen kommer att innebära minskade utgifter för kommunerna och ökade utgifter för staten när CSN tar över förvaltningen av inackorderingsstödet.

Antal elever med inackorderingstillägg var 11 000 under 2011. I CSN:s årsredovisning anges en förvaltningskostnad om 407 kronor per beslut för inackorderingstillägg.

Antalet beslut under samma år uppges vara 12 567. Följaktligen fattades $(12\,567/11\,000=)$ 1,14 beslut per elev som fick inackorderingstillägg.

Då antalet elever med inackorderingsstöd var 17 000 under år 2011 skattas CSN:s kommande kostnader för hantering av det inackorderingsstöd som kommunerna nu hanterar till $(17\,000 \times 407 \times 1,14=)$ 7 887 660 kronor under samma år.

Trots att kommunkollektivets utgiftsminskning sannolikt är större på grund av CSN:s centraliserade och datorstödda administration beräknas reformförslaget schablonmässigt ge en utgiftsminskning med 7,9 miljoner kronor och en utgiftsökning

med 7,9 miljoner kronor för administrationen av det statliga inackorderingstillägget.

Sammanfattande kostnadsberäkning för inackorderingsstödet

Avskaffandet av det kommunala inackorderingsstödet leder till minskade utgifter för kommunerna om 155 miljoner kronor.

Att staten övertar inackorderingsstödet och räknar upp det med 25 procent medför en utgiftsökning på 213 miljoner kronor.

Den föreslagna utökade rätten för studerande vid vissa yrkesutbildningar att få inackorderingsstöd, beräknas medföra en utgiftsökning med 2,7 miljoner kronor.

Vidare beräknas statens utgifter för inackorderingsstödet att öka med 22,6 miljoner kronor till följd av att elever från gymnasie-särskolan får rätt till förmånen (9,7 miljoner kronor) samt att det införs ett kompletterande bidrag till elever med funktionsnedsättning (12,9 miljoner kronor).

Förslagen innebär att kommunernas utgifter för förvaltningen av inackorderingsstödet minskar med 7,9 miljoner kronor och att statens utgifter ökar med 7,9 miljoner kronor för CSN:s förvaltning av inackorderingstillägget.

Om staten skriver ner statsbidraget till kommunerna med 249 miljoner kronor blir det en total utgiftsminskning på $(213 + 22,6 + 2,7 + 7,9 - 249 =)$ 2,8 miljoner kronor.

12.1.4 Gymnasiebidrag istället för extra tillägg

Det extra tillägget avvecklas

I kapitel 7 föreslås att det extra tillägget avskaffas. Bidraget föreslås återupptå som ett mer renodlat familjepolitiskt stöd, gymnasiebidrag. Avskaffandet av det extra tillägget medför minskade utgifter inom utgiftsområde 15 Studiestöd och ökade utgifter inom utgiftsområde 12, Ekonomisk trygghet för familjer och barn.

Under kalenderåret 2012 uppbär 16 270 elever extra tillägg någon gång under året.

Den genomsnittliga årsutbetalningen per elev 2012 uppgick till 6 048 kronor. Samma år var statens totala kostnad för det extra tillägget 98 400 000 kronor.

Enligt senast tillgängliga uppgifter fick 5 procent av eleverna månadsbeloppet 285 kronor, 8 procent 570 kronor och 87 procent 855 kronor. Utifrån detta underlag går det att konstatera att det extra tillägget hade en nyttjandegrad² på 72,7 procent under 2012.

Avvecklingen av det extra tillägget kommer att innebära en utgiftsminskning om 98,4 miljoner kronor.

Gymnasiebidraget inrättas

I kapitel 7 föreslås att det extra tillägget byts ut mot ett gymnasiebidrag som ska administreras av Försäkringskassan. Alla som har rätt till bidraget föreslås få ett enhetligt månadsbelopp om 1 100 kronor. Faktisk studietid föreslås gälla, vilket innebär en övergång från extra tilläggets tio månadsutbetalningar till gymnasiebidragets nio månadsutbetalningar. Ytterligare förändringar som föreslås är att inkomstgränsen höjs till 210 000 kronor samt att inkomstberäkningen görs på ett nytt sätt.

År 2011 fick 467 000 elever studiehjälp. Antalet familjer med ungdomar som har rätt till studiehjälp var då 400 100 enligt uppgifter från SCB. Antalet elever per hushåll som fick studiehjälp var därmed $(467\,000/400\,100=)$ 1,1672.

En procent av familjerna motsvarar $(400\,100 \times 1,167/100=)$ 4669 elever.

År 2011 hade 12,5 procent av dessa familjer rätt till extra tillägg eftersom de låg under inkomstgränsen 125 000 kronor, vilket motsvarar $(4\,669 \times 12,5=)$ 58 363 elever.

Samma år utbetalades extra tillägg till 15 962 elever vilket endast motsvarade $(15\,962/58\,363=)$ 27,4 procent av gruppen berättigade.

Bland de 15 962 elever som erhöll extra tillägg någon gång under året var nyttjandegraden 72,7 procent.

Om inkomstgränsen höjs från 125 000 kronor taxerad inkomst till en bidragsgrundande inkomst motsvarande 210 000 kronor så kommer det att innebära att knappt 17,5 procent av familjerna blir berättigade, vilket gör att $(4\,669 \times 0,175 \times 0,274=)$ 22 388 elever skulle få gymnasiebidrag med dagens nivå på uttag.

Till detta läggs en höjning av månadsbeloppet till 1 100 kronor som kostar $(22\,388 \times 0,727 \times 1\,100 \times 9=)$ 161 132 400 kronor.

² Alla som får extra tillägg under ett år får det inte under hela läsåret. Någon slutar, andra ansöker om bidraget mitt i terminen. Därför utnyttjas inte förmånen till 100 procent av alla som får extra tillägg under ett år. Det är detta som avses med nyttjandegrad i detta sammanhang.

Det innebär en sammanlagd kostnadsökning med (161 132 400-98 400 000=) 36 768 kronor.

I beräkningen av förslaget ekonomiska konsekvenser bör även medtas ett ökat uttag i samband med att extra tillägget byter namn och att administrationen flyttas över till Försäkringskassan. Försäkringskassan har kontakt med medborgarna i en mängd ärenden och förväntas därför på ett mer framgångsrikt sätt kunna sprida information om bidraget. När målgruppen vidgas borde också kunskapen om bidraget lättare kunna spridas via de berörda naturliga sociala nätverk. På sikt bör man därför räkna med ett 50-procentigt ökat uttag bland familjer på rätt sida om inkomstgränsen. Det kommer i så fall att innebära att (4669 x 17,5 x 0,45=) 36 768 elever får gymnasiebidrag.

Ett sådant ökat uttag gör att gymnasiebidraget beräknas kosta (36 768 x 0,727 x 1 100 x 9=) 264 627 000 kronor årligen.

Den totala kostnadsökningen (2011 års kostnadsläge) för införandet av gymnasiebidraget beräknas bli (264 627 000 - 98 400 000=) 166 227 000 kronor.

Föräldratillägg

I kapitel 8 föreslås att ett föräldratillägg, som vänder sig till unga föräldrar som inte har avslutat sina gymnasiestudier, införs. Föräldratillägget utformas som en del av det nya gymnasiebidraget. Den disponibla inkomsten hos det kosthushåll som den unge föräldern är en del av måste understiga den uppsatta inkomstgränsen för rätten till gymnasiebidrag. Om förslaget genomförs fastställs denna gräns till 210 000 kronor i bidragsgrundande inkomst.

Föräldratillägget föreslås lämnas med 3 500 kronor i månaden i nio månader. Under ett läsår blir det maximala beloppet (3 500 x 9 =) 31 500 kronor.

I december år 2010 fanns det i Sverige 3820 personer i åldern 16-20 år, som hade barn och som inte hade avslutat sin gymnasieutbildning. Om de som är föräldralediga eller förvärvsarbetar räknas bort återstår 1 900 presumtiva bidragstagare.

Eftersom utredningen inte har tillgång till uppgifter om huruvida de unga föräldrarna ingår i hushåll som ligger under gymnasiebidragets inkomstgräns eller inte, antas alla unga föräldrar

tillhöra familjer som har rätt till gymnasiebidrag. Högt räknat kan följaktligen cirka 1 900 elever få rätt till föräldratillägg.

Föräldratillägget är ett nytt familjeekonomiskt stöd. Därför finns ingen uppgift om faktisk nyttjandegrad. Det är dock troligt att det blir svårt att locka hela denna grupp att påbörja och slutföra sina studier igen. Långt ifrån alla i målgruppen har idag försörjningsstöd (se kapitel 8). Det är således andra faktorer än de oförenliga regelverken som gör att unga föräldrar inte slutför sina studier. Dessa faktorer förmår reformförslaget inte påverka. Därför görs beräkningarna med en uppskattad nyttjandegrad om 50 procent.

Den totala kostnaden för införandet av föräldratillägget beräknas till $(1\,900 \times 31\,500 \times 0,50 =) 29\,925\,000$ kronor.

Kostnader för administration av det extra tillägget och gymnasiebidraget

Av förklarliga skäl finns det inte uppgifter om vad administrationen av det nya föräldratillägget kommer att kosta. Beräkningen utgår från att det administrativa styckepriset för föräldratillägget motsvarar det för det extra tillägget. Vidare kan nämnas att beräkningarna gäller löpande administrativa kostnader. I avsnitt 12.1.11 diskuteras kostnader för utveckling av administrativa system. Reformen innebär ökade administrativa utgifter inom statens utgiftsområde 10, Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning. Utgifterna för administrationen av gymnasiebidraget antas motsvara dagens utgifter för extra tillägget. Reformen innebär att staten får minskade utgifter inom utgiftsområde 15, Studiestöd, och ökade utgifter inom utgiftsområde 10, Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning.

Antalet elever med extra tillägg var 16 270 under år 2012. I årsredovisningen framgår att CSN:s handläggning av extra tillägget kostar 376 kronor per beslut. Antalet beslut om extra tillägg var 23 577 under 2012. I genomsnitt beräknas det fattas $(23\,577/16\,270 =) 1,45$ beslut per ärende.

Kostnaden för administrationen av extra tillägget beräknas uppgå till $(16\,270 \times 376 \times 1,45 =) 8\,870\,404$ kronor.

Kostnaden för administrationen av gymnasiebidraget beräknas uppgå till $(36\,768 \times 376 \times 1,45 =) 20\,045\,914$ kronor.

Antalet elever med föräldratillägg per år beräknas uppgå till 2 250. Kostnaden för administrationen av föräldratillägget beräknas uppgå till $(1\,900 \times 376 \times 1,45 =) 1\,035\,880$ kronor.

Reformförslagen innebär en utgiftsminskning med 8,9 miljoner kronor inom utgiftsområde 15, Studiestöd, och en utgiftsökning med $(20 + 1 =) 21$ miljoner kronor inom utgiftsområde 10, Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning.

Sammanfattande kostnadsberäkning för gymnasiebidraget och föräldratillägget

Avskaffandet av det extra tillägget beräknas innebära att statens utgifter inom utgiftsområde 15, Studiestöd, minskar med 98,4 miljoner kronor.

Inrättandet av det nya gymnasiebidraget beräknas medföra en kostnadsökning med 166,2 miljoner kronor inom utgiftsområde 12, Ekonomisk trygghet för familjer och barn.

Inrättandet av det nya föräldratillägget beräknas medföra en kostnadsökning med 30 miljoner kronor inom utgiftsområde 12, Ekonomisk trygghet för familjer med barn.

Reformerna innebär minskade administrativa kostnader om 8,9 miljoner kronor inom utgiftsområde 15, Studiestöd.

Reformerna innebär ökade administrativa kostnader om 21 miljoner kronor inom utgiftsområde 10, Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning.

12.1.5 Studiemedel

Nya studerandegrupper får studiemedlets högre bidrag

I kapitel 9 lämnas förslag om att de som tidigare skulle fått aktivitetsersättning vid förlängd skolgång i fortsättningen ska få ersättning ifrån studiestödssystemet. Från och med det andra halvåret det året de fyller 20 föreslås personer ur målgruppen få studiemedlets högre bidrag. Förslaget innebär ökade utgifter inom utgiftsområde 15, Studiestöd.

I september 2012 hade knappt 6 100 personer aktivitetsersättning för förlängd skolgång. Det antas vara en genomsnittlig månad.

Under 2012 nybeviljades 3 470 personer aktivitetsersättning vid förlängd skolgång. Av dessa var 550 personer 20 år eller äldre. Alla som inte nybeviljades under det innevarande året var 20 år eller äldre. Följaktligen kan $(6\,100 - 3\,470 + 550 =)$ 3 180 personer beräknas få studiemedlets högre bidrag när reformen satt sig och stocken flyttats över från aktivitetsersättningen till studiestöds-systemet.

Under reformens första år förväntas endast 550 personer motta studiemedlets högre bidrag.

Då denna grupp aldrig fått studiemedlets högre bidrag finns ingen uppfattning om nyttjandegrad. Därför görs beräkningen med hänsyn till statens maximala åtagande med en nyttjandegrad på 100 procent.

Det högre bidraget är på 6 512 kronor per månad och föreslås som mest kunna utgå med $(6\,512 \times 9 =)$ 58 608 kronor per år.

Utgiftsökningen under reformens första år blir maximalt $(58\,608 \times 550 =)$ 32 234 400 kronor.

När reformen etablerats uppskattas den årliga merkostnaden för studiemedlet maximalt bli $(58\,608 \times 3\,180 =)$ 186 373 440 kronor.

Kostnader för administrationen av studiemedlets högre bidrag till elever med funktionsnedsättning

Att administrera det nya högre bidraget till elever som har förlängd skolgång på grund av funktionsnedsättning kommer att kosta mer än vad administrationen av det högre bidraget kostar i dag (363 kronor/beslut). Anledningen är att utbetalningen måste föregås av en behovsprövning där t.ex. intyg om funktionsnedsättningen krävs in av CSN. Å andra sidan kommer det inte att kosta lika mycket som vad Försäkringskassans handläggning av ett aktivitetsersättningsärende gör (12 830 kronor/beslut). Försäkringskassan gör i sin årsredovisning ingen skillnad mellan aktivitetsersättning vid förlängd skolgång och aktivitetsersättning för nedsatt arbetsförmåga. Den sistnämnda förmånen är mycket mer handläggningsintensiv och innehåller personliga möten, flerpartsmöten och planering för rehabilitering vilket gör att genomsnittskostnaden för handläggningen blir missvisande för aktivitetsersättning vid förlängd skolgång som egentligen bara består av en bedömning av rätten till förmånen. Följdriktigt utgår beräkningen från dagens kostnad för administrationen av det högre bidraget men kostnaden

per beslut antas vara 700 kronor för det högre bidraget till elever med förlängd skolgång på grund av funktionshinder.

Antalet beslut om studiemedel (studiebidrag och studielån) var 845 548 under år 2012. Enligt CSN:s årsredovisning var kostnaden per beslut 363 kronor. Antalet studerande med studiemedel (studiebidrag och studielån) var 313 809. Följaktligen fattades det $(845\,548/313\,809=)$ 2,7 beslut per elev med studiemedel under år 2012.

Antalet elever som kan få studiemedlets högre bidrag beräknas på dessa grunder uppgå till 3 180.

Införandet av studiemedlets högre bidrag till elever som fått förlängd skolgång på grund av funktionsnedsättning beräknas medföra en administrativ merkostnad på $(3\,180 \times 700 \times 2,7=)$ 6 010 200 kronor för statens utgiftsområde 15 Studiestöd. CSN bör ersättas för denna merkostnad från år ett av reformen. Då kan de första årens överskott användas för att bygga upp en smidig administration av det nya bidraget.

Sammanfattande kostnadsberäkning för studiemedlets högre bidrag till elever med funktionsnedsättning

När reformen är helt genomförd och alla personer lämnat aktivitetsersättningen beräknas den medföra en kostnadsökning på 186,4 miljoner kronor inom utgiftsområde 15, Studiestöd.

Till detta kommer ytterligare en årlig utgift om 6 miljoner kronor när CSN ska administrera det nya bidraget.

12.1.6 Rg-bidraget

Elever som har rätt till Rg-bidrag får själva stå för merparten av levnadsomkostnaderna om de samtidigt får aktivitetsersättning för förlängd skolgång. Om aktivitetsersättningen för förlängd skolgång avvecklas uppstår sannolikt ökade utgifter inom utgiftsområde 15, studiestöd, där Rg-bidraget ingår.

Enligt uppgift från CSN fick 447 elever Rg-bidrag under 2012. Av dessa fick 73 elever också aktivitetsersättning. Det genomsnittliga bidragsbeloppet för Rg-bidraget anges av CSN ha varit 50 998 kronor per år.

När möjligheterna att få aktivitetsersättning upphör för denna grupp beräknas kostnaderna för Rg-bidraget att öka med $(50\,998 \times 73 =) 3\,722\,821$ kronor.

Administrativa kostnader för Rg-bidraget

Eftersom det inte beräknas tillkomma några nya elever som kan få Rg-bidrag beräknas inte de administrativa kostnaderna förändras till följd av förslagen som presenteras i detta betänkande. Sammanlagt 73 elever beräknas få ett högre Rg-bidrag än i dag, men CSN:s arbetsinsats förväntas inte öka i motsvarande grad.

12.1.7 Aktivitetsersättning

Aktivitetsersättning vid förlängd skolgång avskaffas

I kapitel 9 föreslås att socialförsäkringsförmånen aktivitetsersättning vid förlängd skolgång avskaffas. Reformen föreslås genomföras successivt så att de som redan beviljats ersättning får behålla den tills dess att de slutfört sin skolgång. Aktivitetsersättningen fasas således ut. Förslaget innebär minskade utgifter inom utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning.

År 2012 var genomsnittsansättningen per person med aktivitetsersättning 120 542 kronor per år. Personer med aktivitetsersättning vid förlängd skolgång är oftast under 21 år och saknar sjukpenninggrundande inkomst (SGI) och har därför bara grundersättning. Följande kostnadsberäkning görs därför under antagandet att personer med aktivitetsersättning vid förlängd skolgång erhåller 100 000 kronor per år.

Utredningens beräkningar, som gjorts på uppgifter från Försäkringskassan, visar att utflödet från aktivitetsersättning vid förlängd skolgång för dem som påbörjade sin ersättningsperiod 2009, ser ut på följande sätt:

- 43 procent lämnade aktivitetsersättningen under det första året
- 47 procent lämnade aktivitetsersättningen under det andra året
- 3,3 procent lämnade aktivitetsersättningen under det tredje året
- 6,3 procent lämnade aktivitetsersättningen under det fjärde året

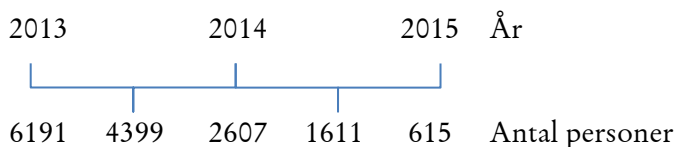
Om andelarna även gäller för de nästkommande tre årskohorterna beräknas utflödet enligt följande tabell:³

Tabell 12.6 Utflöde från aktivitetsersättningen efter genomförd reform

Nybeviljade aktivitetsersättningar	ÅRTAL					
	2009	2010	2011	2012	2013	2014
2009	3199	1823	319	213	11	0
2010		3585	2043	358	240	14
2011			3771	2150	378	254
2012				3470	1978	347
Total				6191	2607	615

I tabell 12.6 visas hur målgruppen förändras om reformen genomförs vid årsskiftet 2012/2013. Vid ingången av år 2013 finns 6 191 försäkrade. Under 2013 beräknas 3 584 personer lämna försäkringen så att det bara finns 2 607 försäkrade kvar i aktivitetsersättningen vid ingången av år 2014. Under 2014 beräknas ytterligare 1 992 personer lämna försäkringen så att det bara finns 615 personer kvar i aktivitetsersättningen vid ingången av 2015.

Förutsatt att hälften av dem som under ett år lämnar aktivitetsersättningen gör det vid vårterminens slut och den andra hälften lämnar vid höstterminens slut ges följande kostnadskalkyl:



2013	2014
6191 x 50 000 = 309 550 000	2 607 x 50 000 = 130 350 000
4399 x 50 000 = 219 950 000	1 611 x 50 000 = 80 550 000
Summa = 529 500 000	Summa = 130 450 550

³ Enligt uppgift från Försäkringskassan hade 6 078 personer aktivitetsersättning vid förlängd skolgång i september 2012. Detta visar att uppskattningen av antal personer 2012 ligger mycket nära den faktiska uppgiften för september 2012.

Om reformen inte genomförs beräknas kostnaden för aktivitetsersättningen för förlängd skolgång uppgå till $(6\,191 \times 100\,000 =)$ 619 100 000 kronor, varför kostnadsminskning kan beräknas till $(619\,100\,000 - 529\,500\,000)$ 89,6 miljoner kronor under reformens första år och en kostnadsminskning på $(619\,100\,000 - 130\,430\,550 =)$ 488,7 miljoner kronor under reformens andra år.

När aktivitetsersättning vid förlängd skolgång är helt avskaffad uppskattas den årliga utgiftsminskningen inom utgiftsområde 10, Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning, att uppgå till 619,1 miljoner kronor.

Administrativa kostnader för aktivitetsersättning

Som konstaterats i avsnitt 12.1.4 är den administrativa kostnaden för handläggningen av aktivitetsersättning vid förlängd skolgång missvisande så som den redovisas i Försäkringskassans årsredovisning för 2012.

Kostnaden för handläggningen av denna typ av aktivitetsersättning uppskattas i stället till $(700 \times 2,7 =)$ 1 890 kronor per ärende. Antalet personer med aktivitetsersättning beräknas till 6 191.

När aktivitetsersättningen vid förlängd skolgång är helt avskaffad beräknas staten få en administrativ utgiftsminskning om $(6\,191 \times 1\,890 =)$ 11 700 900 kronor inom utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning. Under reformens första år beräknas motsvarande utgiftsminskning bli $(3\,584 \times 1\,890 =)$ 6 773 760 kronor och under reformens andra år uppgå till $(3\,584 + 1\,992 \times 1\,890 =)$ 10 538 640 kronor.

Sammanfattande kostnadsberäkning för avskaffandet av aktivitetsersättning vid förlängd skolgång

När reformen fått fullt genomslag (efter ca fyra år) och alla försäkrade lämnat aktivitetsersättning på grund av förlängd skolgång beräknas statens utgifter ha minskat med 619,1 miljoner kronor per år.

Till detta kommer minskade utgifter för Försäkringskassans administration av förmånen som uppskattas till 11,7 miljoner kronor årligen.

12.1.8 Bostadstillägg och bostadsbidrag

Bostadstillägg

När möjligheten att få aktivitetsersättning för förlängd skolgång upphör kan målgruppen inte heller få bostadstillägg för sina boendekostnader. Denna förändring kommer innebära att gruppen som har rätt till bostadstillägg blir mindre och att kostnaderna inom statens utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning, bli lägre.

En genomsnittlig månad 2011 mottog 6 191 personer aktivitetsersättning för förlängd skolgång (se ovan).

Enligt uppgifter från SCB fick 25 procent av dem som erhöll aktivitetsersättning för förlängd skolgång också bostadstillägg. Det genomsnittliga beloppet som utbetalades i bostadstillägg per person var 25 044 kronor under år 2011.

När aktivitetsersättning för förlängd skolgång avskaffas beräknas kostnaderna för bostadstillägget därför att minska med $(6\,191 \times 0,25 \times 25\,044 =)$ 38 761 851 kronor.

Bostadsbidrag

Ett rimligt antagande är att motsvarande grupp kommer att söka bostadsbidrag när möjligheten till bostadstillägg försvinner.

I genomsnitt uppskattas personer ur målgruppen att få $(1\,300 \times 12) 15\,600$ kronor i bostadsbidrag per år (se kapitel 9).

När möjligheterna att erhålla bostadstillägg upphör för målgruppen beräknas kostnaderna för bostadsbidraget därför att öka med $(6\,191 \times 0,25 \times 15\,600 =)$ 24 144 900 kronor.

Administrativa kostnader för bostadstillägg och bostadsbidrag

I december 2012 fick 117 400 personer bostadstillägg. Under helåret 2012 fattade Försäkringskassan 148 400 beslut om rätt till bostadstillägg. Detta innebär att Försäkringskassan, vid ett givet tillfälle under året, fattade $(148\,400/117\,400=)$ 1,26 beslut per person.

Enligt Försäkringskassans årsredovisning för 2012 var den totala förvaltningskostnaden för ett beslut om bostadstillägg 891 kronor.

Förslagen beräknas innebära att Försäkringskassans förvaltningskostnader för bostadstillägget minskar med $(6\,191 \times 0,25 \times 891 \times 1,26 =)$ 1 737 597 kronor.

I december 2011 fick 170 000 hushåll bostadsbidrag. Under 2012 fattade Försäkringskassan 379 000 beslut om bostadsbidrag. Detta innebär att Försäkringskassan, vid ett givet tillfälle under året, fattade $(379\,000/170\,000=)$ 2,23 beslut per bidragsmottagare (hushåll).

Enligt Försäkringskassans årsredovisning för 2012 var den totala förvaltningskostnaden för ett beslut om bostadsbidrag 620 kronor.

Förslagen beräknas därmed innebära att Försäkringskassans förvaltningskostnader för bostadsbidraget ökar med $(6\,191 \times 0,25 \times 620 \times 2,23 =)$ 2 139 919 kronor.

Sammanfattande kostnadsberäkning för bostadstillägg och bostadsbidrag

Om förslaget om att avveckla aktivitetsersättning för förlängd skolgång genomförs kommer detta att medföra minskade kostnader för bostadstillägget på 38,8 miljoner kronor.

Motsvarande grupp antas söka bostadsbidrag när möjligheten att erhålla bostadstillägg stängs. Detta beräknas medföra en ökad kostnad för bostadsbidraget med 24,1 miljoner kronor.

Försäkringskassans kostnader för administrationen av bostadstillägget beräknas minska med 1,7 miljoner kronor och Försäkringskassans kostnader för administrationen av bostadsbidraget beräknas öka med 2,1 miljoner kronor.

12.1.9 Förlängt barnbidrag

Förlängt barnbidrag till elever som studerar på gymnasial nivå avskaffas

I kapitel 9 föreslås att elever som studerar i gymnasiesärskolan inte längre ska få förlängt barnbidrag. I stället föreslås att elever på gymnasiesärskolan omfattas av studiehjälpssystemet. Att avskaffa förlängt barnbidrag för elever i gymnasiesärskolan kommer att innebära en utgiftsminskning inom utgiftsområde 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn.

År 2011/12 gick det 9 034 elever i gymnasiesärskolan och alla fick förlängt barnbidrag.

Baserat på denna elevvolym beräknas avskaffandet av förlängt barnbidrag till elever på gymnasiesärskolan medföra en minskning av statens utgifter med $(1\ 050 \times 12 \times 9\ 034 =)$ 113 828 400 kronor.

Förvaltningskostnader för förlängt barnbidrag

Enligt Försäkringskassans årsredovisning var kostnaden för att handlägga ett barnbidragsärende 17 kronor per utbetalning 2012.

Förutsatt att barnbidrag i genomsnitt utbetalas tolv gånger per år kostar ett ärende $(12 \times 17 =)$ 204 kronor per år.

Avskaffandet av förlängt barnbidrag till elever på gymnasiesärskolan medför minskade administrativa utgifter med $(9\ 034 \times 204 =)$ 1 842 936 kronor inom utgiftsområde 10 Ekonomisk trygghet vid sjukdom och funktionsnedsättning.

Sammanfattande kostnadsberäkning för förlängt barnbidrag

Att avskaffa förlängt barnbidrag för elever på gymnasiesärskolan kommer att innebära en utgiftsminskning med 113,8 miljoner kronor inom utgiftsområde 12 Ekonomisk trygghet för familjer och barn.

Till detta kommer minskade utgifter om 1,8 miljoner kronor för Försäkringskassans administration av ärendeslaget.

12.1.10 Sommarjobbssatsning

I kapitel 9 föreslås att staten tillskjuter medel för att kommuner, landsting och privata arbetsgivare ska kunna tillhandahålla sommarjobb till elever som på grund av funktionsnedsättning fått en förlängd skolgång. Anslaget föreslås administreras av Arbetsförmedlingen. Satsningen medför en utökning av anslaget *Kostnader för arbetsmarknadspolitiska program och insatser* inom utgiftsområde 14, Arbetsmarknad och arbetsliv.

Alla som i dag har aktivitetsersättning vid förlängd skolgång ingår i målgruppen som ska kunna erbjudas feriearbete via den statliga satsningen. Enligt uppgifter från Försäkringskassan hade 6 078 personer aktivitetsersättning vid förlängd skolgång i

september 2012. September antas vara en genomsnittlig månad. Det är därför att vänta att cirka 6 100 personer kan koma i fråga för ett sommarjobb via den statliga satsningen.

År 2010 gjordes en statlig sommarjobbssatsning på 100 miljoner kronor. Den föreslagna sommarjobbssatsningen för personer med funktionsnedsättningar har 2010 års satsning som förlaga. Ungefär 15 000 sommarjobb på hel- eller deltid under två till åtta veckor beräknades då skapas för det utökade anslaget. Den statliga genomsnittliga totalkostnaden per sommarjobb motsvarade $(100\,000\,000/15\,000=)$ 6 666 kronor.

När alla sommarjobb riktar sig till personer med funktionsnedsättningar antas kostnaden per sommarjobb bli högre än under 2010 års satsning. Kostnader för anpassning av arbetsplatsen, vägledning och handledning tillkommer. Det är därför rimligt att förvänta sig en knapp fördubbling av kostnaden per sommarjobb till 12 000 kronor.

Det är vidare rimligt att anta att alla potentiella feriearbetare ifrån målgruppen inte kan, förmår, vill eller har möjlighet att anta erbjudandet om ett sommarjobb. Många som i dag uppbär aktivitetsersättning vid förlängd skolgång har så omfattande funktionsnedsättningar, att deras arbetsförmåga är helt nedsatt. Kostnadsberäkningen görs därför med en nyttjandegrad på 50 procent. Den totala utgiften för en statlig satsning på sommarjobb till elever som på grund av funktionsnedsättning fått sin skolgång förlängd förväntas bli $(12\,000 \times 6\,100 \times 0,50=)$ 36 600 000 kronor.

12.1.11 Genomförandekostnader

Både CSN och FK baserar sin verksamhet på att ärendehantering i hög grad sker automatiskt. Ett omfattande datorstöd är en förutsättning för en kostnadseffektiv hantering av stora ärendevolymer. Varje förändring medför mer eller mindre omfattande behov av förändringar av datorstödet liksom behov av utbildning av personal, utveckling och tryckning av blanketter samt framtagning av informationsmaterial.

Kostnaderna för utveckling och anpassning av t.ex. datorsystem kan bli mycket höga. De är också svåra att kalkylera och en kalkyl kräver ingående kunskap om såväl de befintliga systemen som vilka behov och funktioner som de nya ska tillgodose. Utredningen saknar egen kompetens att beräkna dessa kostnader.

Försäkringskassans expert i utredningen uppskattar emellertid att gymnasiebidraget kräver utvecklingskostnader på i storleksordningen 50 miljoner kronor. Motsvarande skattning inom CSN av kostnaderna för de förändringar som krävs av myndighetens datorsystem är 15 miljoner konor.

I det föregående redovisas beräkningar av kostnaderna för löpande drift av de föreslagna systemen. De angivna kostnaderna avser läget vid ett fullt genomförande. I flertalet fall sker dock ett införande successivt, parallellt med att befintligt system fasas ut. Den kalkylerade fördubblingen av antalet mottagare av gymnasiebidraget torde t.ex. inte förverkligas förrän efter flera år. Det innebär att det finns ett utrymme på drygt 100 miljoner kronor som inte kommer att användas till det budgeterade ändamålet under reformens första år. Medlen kan initialt användas för att täcka utvecklingskostnader.

Trots osäkerheten i skattningarna gör jag sammantaget bedömningen att genomförandekostnaderna ryms inom de angivna totalramarna, men att utvecklingen av datorstödet, utbildnings- och informationsinsatser kan kräva att anslagskrediter får utnyttjas inledningsvis.

12.2 Förslagets konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män

Det övergripande målet för jämställdhetspolitiken är ett samhälle där medborgarna oavsett kön har samma möjligheter, rättigheter och skyldigheter inom alla områden i livet.

De förslag som presenteras i detta betänkande är genomgående könsneutrala. Det är emellertid inte detsamma som att alla förslag får ett könsneutralt utfall

I kapitel 8 föreslås t.ex. införandet av ett särskilt stöd till unga föräldrar som inte har fullgjort sina gymnasiestudier. Syftet med föräldratillägget är att ekonomiskt möjliggöra för den unge att slutföra sina studier.

En inte obetydlig grupp unga föräldrar är efter avslutad föräldraledighet i dag hänvisade till försörjningsstöd. Då försörjningsstöd inte går att kombinera med studier hamnar den unge föräldern i valet mellan att avstå från studier eller att försörja sig och sitt barn. Föräldratillägget är tänkt att undanröja denna antingen-eller-

situation, och möjliggöra för unga föräldrar att avsluta sina studier under ekonomiskt trygga former.

Såväl unga mammor som pappor ska kunna få föräldratillägg. I praktiken kommer bidraget emellertid att huvudsakligen betalas ut till unga mammor. Av de unga föräldrarna i åldern mellan 16 och 20 år som inte har fullföljt gymnasieskolan den 31 december 2010 var 76 procent kvinnor. Hälften, eller 1 550, av dessa unga kvinnor bodde ensamma tillsammans med barnet medan motsvarande var fallet för 20 unga pappor. Således är det betydligt fler unga kvinnor som befinner sig i denna ekonomiskt och socialt utsatta situation.

Reformen kommer i praktiken att hjälpa fler unga kvinnor än män att slutföra sina studier. Det innebär en utjämning av livschanser mellan unga kvinnor och män i detta sammanhang.

12.3 Förslagets konsekvenser för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen

Integrationspolitikens mål är

- Lika rättigheter och möjligheter för alla oavsett etnisk och kulturell bakgrund
- En samhällsgemenskap med samhällets mångfald som grund,
- En samhällsutveckling som kännetecknas av ömsesidig respekt och tolerans och som alla oavsett bakgrund ska vara delaktiga i och medansvariga för.

I kapitel 7 föreslås att studiehjälpens extra tillägg görs om till det mer renodlade familjepolitiska bidraget gymnasiebidrag. I samband med en sådan omläggning föreslås också en utvidgning av målgruppen samt en höjning av bidragsbeloppet. Syftet med gymnasiebidraget kommer i likhet med det extra tillägget att vara att öka möjligheterna för ungdomar i inkomstsvaga hushåll att bedriva studier.

Under 1996 stod föräldrarna i 80 procent av hushållen med extra tillägg utanför den ordinarie arbetsmarknaden. Ungefär hälften av de hushåll som fick extra tillägg hade försörjningsstöd i december det året. Andelen utlandsfödda studerande som fick extra tillägg var redan då högt och har successivt ökat sedan dess. Under 2010 var 78 procent av de elever som fick extra tillägg utlandsfödda.

Enbart 10 procent av de elever som fick extra tillägg under året var själva födda i Sverige av svenskfödda föräldrar.⁴ Inkomstgränsen på 124 999 kronor taxerad årsinkomst medför att flertalet bidragsberättigade hushåll helt saknade förankring på arbetsmarknaden.

Även om gymnasiebidraget vänder sig till alla elever från inkomstsvaga hushåll och inkomstgränsen revideras kommer bidraget även fortsättningsvis att i hög grad lämnas till ungdomar som själva, eller vars föräldrar, invandrat till Sverige. Det bör stärka deras möjligheter att fullfölja en gymnasial utbildning i Sverige.

12.4 Förslagens barnrättsliga konsekvenser

FN:s konvention om barnets rättigheter syftar till att ge barn rätt att behandlas med respekt och att få komma till tals. Bland annat ska barnets bästa komma i främsta rummet i alla åtgärder som rör barn. Barn är varje människa under 18 år.

Under arbetet med betänkandets olika förslag har det barnrättsliga perspektivet varit vägledande. Detta har bl.a. tagit sig uttryck i att alla lagda förslag har den studerande ungdomens bästa för ögonen. I några av betänkandets förslag blir detta särskilt tydligt.

I betänkandets kapitel 11 läggs förslag om att betala ut studiebidraget direkt till omyndiga studerande. Min mening är att dagens ordning där studiebidraget betalas ut till de omyndiga studerandes föräldrar, är problematiskt. Om bidraget istället betalas ut till den unge själv skulle det bidra till ökad självständighet och inflytande. Detta ligger även i linje med den statliga ungdomspolitiken som avser att skapa förutsättningar för ungdomar att utvecklas och att kunna gå in i vuxenlivet som starka och självständiga individer. I samma kapitel läggs en rad förslag med syftet att undvika att omyndiga studerande blir skuldsatta genom att studiebidraget betalas ut direkt till dem. Förslaget är således väl balanserat genom att den studerande ges såväl ansvar som skydd.

Det barnrättsliga perspektivet kommer också tydligt till uttryck i förslagen om skolk och ogiltig frånvaro. Förslaget innebär en tvåstegslösning där omfattningen av den ogiltiga frånvaron bestämmer om rätten till studiebidrag eller hela studiehjälpen upphör. Vid mindre omfattande frånvaro kommer inte rätten till

⁴ Centrala studiestödsnämnden, 2012.

studiehjälp och de till den knutna familjeekonomiska bidrag att försvinna. De ekonomiska konsekvenserna av att en elev har varit frånvarande enstaka timmar från skolan utan giltigt skäl blir betydligt mindre än i dag. I stället ges utökade möjligheter till samtal med den unge och hans eller hennes föräldrar. Utredningens förslag innebär en ökad trygghet för ekonomiskt svaga familjer samtidigt som det sänder en tydlig signal om att skolk är oacceptabelt. Även här har skydd och ansvar vägts mot varandra med den studerande ungdomens bästa för ögonen.

12.5 Förslagets konsekvenser för risken för felaktiga utbetalningar

I betänkandet presenteras förslag som leder till utbetalningar av stöd. Inom ramen för de berörda välfärdssystemen hanteras dagligen stora summor pengar. För att upprätthålla förtroendet för systemen, men också för att garantera dess finansiering, är det viktigt att minimera antalet felaktiga utbetalningar. De förslag som lämnas i betänkandet är framtagna med hänsyn till att utbetalningar från våra gemensamma välfärdssystem ska betalas ut till rätt person, med rätt belopp och i tid.

Hur målsättningen om att minimera antalet felaktiga utbetalningar ska operationaliseras till konkreta rutiner och arbetssätt är alltid en balansgång mellan kontroll av och tillit till medborgarna. Allt för hård kontroll är både kostsam och tenderar att upplevas som repressiv av de medborgare som välfärdsbyråkratin är till för att hjälpa. Betänkandets förslag är därför tänkta att balansera kontrollverksamhetens för- och nackdelar.

I kapitel 10 lämnas förslag som innebär att en läroanstalt ska lämna ett frånvarounderlag till CSN varje månad om en studerande varit ogiltigt frånvarande i sådan omfattning att studiehjälpen ska dras in. Detta innebär en skärpning av skolornas rapporterings-skyldighet. Det finns exempel på att dagens ordning låter studerande som återupptagit sina studier kvarstå som frånvarande hos CSN på grund av att skolan inte angivit något slut på skolkperioden. Förändringarna föreslås för att undvika att studiehjälp utbetalas eller hålls inne på felaktiga grunder.

Vidare föreslås i kapitel 7 att det nya gymnasiebidraget ska ersätta studiehjälpens extra tillägg. För att få rätt till extra tillägg ska den ansökande parten i dag uppskatta sin framtida inkomst,

efter skatt, för det kommande läsåret. Av förklarliga skäl blir denna uppskattning mycket osäker och det finns en inte obetydlig risk för felaktiga utbetalningar. I betänkandet föreslås att ett nytt inkomstbegrepp, liknande det som används inom bostadsbidraget, ska användas vid bedömningen av rätten till gymnasiebidrag. Förslaget innebär att den sökande nu ska uppskatta sin bidragsgrundande inkomst före skatt och per kalenderår. I praktiken kommer detta att innebära att merparten av de sökande bara måste uppskatta det kommande halvårets inkomster. Till detta fogas det gångna halvårets faktiska inkomster när den bidragsgrundande inkomsten ska uppskattas. Sammantaget innebär övergången till ett nytt inkomstbegrepp att risken för felaktiga inkomstuppskattningar och utbetalningar minskar jämfört med dagens system.

Efter att ha övervägt kontrollverksamhetens för- och nackdelar föreslås inte någon efterkontroll efter bostadsbidragsmodell. Problemen med skuldsättning och eftersläpande inkomstkontroll talar mot ett sådant system. Även här har kontroll och ansvar vägts mot varandra för att hitta rätt balans.

12.6 Övriga konsekvenser

Utredningens förslag bedöms i allt väsentligt sakna betydelse för

- den kommunala självstyrelsen
- brottslighet och det brottsförebyggande arbetet,
- sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet,
- små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga, eller villkor i övrigt i förhållande till större företag.

13 Författningskommentarer

I de paragrafer som utredningen föreslår ändringar i har genomgående ordet ”skall” bytts ut mot ”ska”. Dessa ändringar överensstämmer med gällande riktlinjer för författningsskrivning.

13.1 Förslaget till lag (xxxx) om särskilt stöd vid gymnasiala studier

1 §

Den inledande paragrafen anger att den nya lagen reglerar bidragen gymnasiebidraget och föräldratillägget.

2 §

Paragrafen anger att det är Försäkringskassan som administrerar bidragen.

3 §

Paragrafen är ett undantag från bestämmelsen i 9 kap. 1 § föräldrabalken om att den som är under 18 år (underårig) är omyndig och inte själv får råda över sin egendom eller åta sig förbindelser.

Paragrafen anger att den omyndiga studerande har viss rättshandlingsförmåga över gymnasiebidraget och föräldratillägget genom att han eller hon har rätt att själv ansöka, ta emot och råda över bidragen i den omfattning som anges i de bestämmelser om ansökan, utbetalning och talerätt som paragrafen hänvisar till.

Paragrafen har behandlats i avsnitten 7.5.7 och 8.4.6.

4 §

I paragrafen regleras förutsättningarna för att ha rätt till gymnasiebidrag. Den första förutsättningen är att det bedrivs studier som ger rätt till studiehjälp enligt studiestödslagen. Denna koppling till studiehjälpen är densamma som för flerbarnstillägget, det förlängda underhållsstödet, barnpensionen, efterlevandestödet och bostadsbidraget. Kopplingen till studiehjälpen innebär att rätten till gymnasiebidraget påverkas om en studerande förlorar rätten till studiehjälp på grund av ogiltig frånvaro.

Den andra förutsättningen för att ha rätt till gymnasiebidrag är att den bidragsgrundande inkomsten inte överstiger 210 000 kronor per år. Hur den bidragsgrundande inkomsten ska beräknas framgår av bestämmelserna i 5–9 §§.

5 §

Av paragrafen framgår att det är den sammanlagda årsinkomsten från den studerande och hans eller hennes föräldrar som utgör det ekonomiska beräkningsunderlaget för gymnasiebidraget. I 7 § finns bestämmelser om vilka föräldrar eller personer som ska jämföras med föräldrar, som ska medräknas i det ekonomiska underlaget. Om den studerande är gift ska i stället bestämmelsen i 6 § tillämpas. För en studerande som är sambo ska också den sistnämnda bestämmelsen tillämpas under i bestämmelsens andra stycke angivna förhållanden. Utgångspunkten är att inkomstprövningen ska göras utifrån inkomsterna för de personer som bor i samma hushåll som den studerande.

6 §

I *första stycket* anges att om en studerande är gift ska inte inkomsterna från hans eller hennes föräldrar medräknas i den bidragsgrundande inkomsten. I stället ska årsinkomsten från den studerandes make eller maka ingå i det ekonomiska beräkningsunderlaget.

Av *andra stycket* framgår att bestämmelsen om en studerande som är gift även ska tillämpas för en studerande som är sambo med en person som den studerande tidigare har varit gift med eller som den studerande gemensamt har eller har haft barn med.

7 §

Av paragrafen framgår vad som avses med föräldrar i bestämmelsen i 5 §. Innebörden av bestämmelsen är att inkomster för dels föräldrar som den studerande bor tillsammans med, dels styvföräldrar som den studerande bor tillsammans med, ska inkluderas i den bidragsgrundande inkomsten. Styvföräldrar, vars inkomst ska inkluderas, är dels en person som är gift och bor tillsammans med den studerandes boförälder, dels en person som är sambo med den studerandes boförälder. Med sambor avses två personer som stadigvarande bor tillsammans i ett parförhållande och har gemensamt hushåll, se 1 § sambolagen (2003:376).

Begreppet ”varaktigt bor” förekommer bland annat i 16 kap. 7 och 8 §§ samt 17 kap. 3 och 4 §§ socialförsäkringsbalken. Barnet kan vara varaktigt bosatt hos båda föräldrarna om barnet bor växelvist. Det innebär att båda föräldrarnas inkomster ska medräknas i den bidragsgrundande inkomsten.

Frågan om gränsdragningen mellan växelvist boende och umgänge har prövats av Högsta domstolen i NJA 1988 s. 267. Där slog Högsta domstolen fast att det normalt är fråga om umgänge, och inte om varaktigt boende, om barnet vistas hos den ena av föräldrarna endast en tredjedel av tiden. Även om skillnaden i vistelsetiden hos de båda föräldrarna är mindre blir bedömningen ofta densamma, om det inte finns faktorer som klart pekar i en annan riktning. Det gäller enligt Högsta domstolen i särskilt hög grad när barnet till övervägande delen vistas hos en förälder som är ensam vårdnadshavare och därmed har hela ansvaret för barnets personliga förhållanden. Även andra faktorer än vistelsetiden kan få betydelse. Högsta domstolen nämnde var barnet är folkbokfört, hur barnets boende är ordnat, var barnet förvarar sina tillhörigheter och hur barnets försörjning fördelas mellan föräldrarna.

I RÅ 2004 ref. 138 ansågs inte ett interimistiskt beslut av en tingsrätt kunna medföra att barnets vistelse var av en så varaktig natur att det var fråga om växelvist boende.

Frågan när ett barn varaktigt bor tillsammans med en förälder har prövats av Högsta förvaltningsdomstolen (tidigare Regeringsrätten) i RÅ 2008 ref. 80. Högsta förvaltningsdomstolen uttalade att utgångspunkten för bedömningen av var ett barn ska anses varaktigt bosatt normalt är barnets folkbokföring. När det står klart att folkbokföringen inte överensstämmer med den faktiska bosättningen får dock bestämmandet av var barnet ska

anses varaktigt bosatt ske efter en samlad bedömning av omständigheterna i målet, framför allt barnets anknytning till boföräldrarnas hem och ekonomi.

8 §

I paragrafens *första stycke* föreskrivs ett undantag från bestämmelserna i 5 och 6 §§. Om det finns synnerliga skäl får nämligen den bidragsgrundande inkomsten beräknas utan hänsyn till inkomsterna för make eller en sådan förälder som anges i 7 §. Bestämmelsen ska tillämpas i undantagsfall.

Ett synnerligt skäl kan t.ex. vara att den studerande är gift men inte lever tillsammans med maken under äktenskapsliknande förhållanden. Förutsättningen att inkomstprövningen ska ske utifrån inkomsterna från de personer som bor i samma hushåll som den studerande har då inte uppfyllts. Ett annat synnerligt skäl kan vara att den studerandes förälder är uppenbart olämplig för att förvalta bidraget och då bör inte heller föräldrarnas inkomst medräknas i det ekonomiska underlaget. Den närmare innebörden av synnerliga skäl överläts åt rättstillämpningen.

I *andra stycket* anges att make ska likställas med en sambo som den studerande tidigare har varit gift med eller som den studerande gemensamt har eller har haft barn med.

9 §

Paragrafens *första stycke* anger att när den bidragsgrundande inkomsten ska beräknas för gymnasiebidraget så ska i huvudsak bestämmelserna om beräkning av den bidragsgrundande inkomsten för bostadsbidraget tillämpas. De bestämmelser som inte ska tillämpas är bestämmelserna om förmögenhet och barns inkomst av kapital. Kapitalinkomsten för den studerande och hans eller hennes föräldrar eller make beaktas dock enligt bestämmelsen i 97 kap. 5 § socialförsäkringsbalken. Den bidragsgrundande inkomsten avser bruttoinkomster.

För frågan om gymnasiebidraget ska räknas som inkomst vid bedömningen av behov av försörjningsstöd hänvisas till RÅ 1990 ref. 7 och RÅ 1996 ref. 12. Enligt Högsta förvaltningsdomstolen

(tidigare Regeringsrätten) ska inte det extra tillägget beaktas vid bedömningen av behov av bistånd enligt socialtjänstlagen.

Andra stycket anger att det är den bidragsgrundande inkomsten från kalenderåret då terminen eller läsåret inleds som ska ligga till grund för prövningen.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 7.5.3.

10 §

I paragrafen regleras storleken på stödet per månad.

11 §

Paragrafen föreskriver att gymnasiebidrag lämnas under studietiden vilket normalt innebär nio månader om året.

12 §

Paragrafens *första stycke* föreskriver att det krävs en skriftlig ansökan om en studerande vill begära gymnasiebidrag.

Enligt *andra stycket* ska en ansökan vara undertecknad av den studerandes vårdnadshavare om den studerande är omyndig och av den studerande själv om han eller hon är myndig. En undantagsbestämmelse finns i 13 § avseende att en omyndig studerande kan underteckna ansökan själv.

13 §

Paragrafen föreskriver ett undantag från bestämmelsen i 12 §. Om det finns särskilda skäl behöver nämligen inte en omyndig studerandes vårdnadshavare underteckna ansökan. Särskilda skäl kan vara att den studerande inte bor tillsammans med sina föräldrar. Om den studerande har barn och är berättigad till föräldratillägg, vars ansökan inte kräver vårdnadshavarens underskrift, bör han eller hon även kunna ansöka om gymnasiebidraget själv.

Begreppet särskilda skäl i denna bestämmelse och i bestämmelsen i 15 § första stycket angående utbetalning av gymnasiebidrag bör tolkas på samma sätt.

Av bestämmelsen i 3 § framgår att en omyndig studerande själv får ansöka om gymnasiebidraget i den omfattning som följer av bl.a. denna bestämmelse.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 7.5.4.

14 §

Av *första stycket* framgår att gymnasiebidraget betalas ut till en förälder som den studerande varaktigt bor hos. Begreppet ”varaktigt bor” diskuteras i kommentaren till 7 §. I 15 § finns en undantagsbestämmelse som föreskriver att gymnasiebidraget kan betalas ut till den studerande själv, en förälder som inte den studerande varaktigt bor tillsammans med, någon annan lämplig person eller socialnämnden. I 16 § finns bestämmelser om utbetalning om den studerande bor varaktigt hos båda föräldrarna.

Enligt *andra stycket* ska gymnasiebidraget betalas ut till den studerande själv om den studerande är myndig.

15 §

Paragrafen föreskriver ett undantag från bestämmelsen i 14 § första stycket.

Enligt *första stycket* får gymnasiebidraget för en omyndig studerande betalas ut till den studerande själv om det finns särskilda skäl. Detta kan göras efter framställning av den studerande. Särskilda skäl kan vara att den studerande inte bor tillsammans med sina föräldrar. Den bidragsgrundande inkomsten har då inte heller beräknats med hänsyn till föräldrarnas inkomst. Om den studerande har barn och är berättigad till föräldratillägg, vilket betalas ut till en omyndig studerande, bör han eller hon även få gymnasiebidraget utbetalat till sig själv.

Begreppet särskilda skäl i denna bestämmelse och i bestämmelsen i 13 § angående ansökan om gymnasiebidrag bör tolkas på samma sätt.

Av bestämmelsen i 3 § framgår att en omyndig studerande själv får ta emot och råda över gymnasiebidraget i den omfattning som följer av bl.a. denna bestämmelse.

I *andra stycket* finns en bestämmelse om att gymnasiebidraget för en omyndig studerande kan betalas ut till en förälder som inte den studerande varaktigt bor tillsammans med, någon annan lämplig person eller socialnämnden om det finns synnerliga skäl. Detta kan göras efter framställning av socialnämnden. Bidraget ska då användas för den studerandes bästa. Bestämmelsen ska tillämpas i rena undantagsfall och endast efter noggrann prövning. Ett ingripande bör inte ske för att få till stånd en viss användning av bidraget eller för att i allmänhet åstadkomma en klokare hushållning. Ett synnerligt skäl kan vara att det är klarlagt att bidraget används för att finansiera missbruk av alkohol, narkotika, eller spel. Andra skäl kan vara att betalningsmottagaren är uppenbart olämplig och inte bedöms kunna förvalta bidraget. Detta kan vara förhållandet om betalningsmottagaren grovt missbrukar bidraget, allvarligt vanvårdar den unge eller har missbruksproblematik.

En liknande reglering finns i fråga om utbetalning av barnbidrag till annan, se 16 kap. 18 § socialförsäkringsbalken.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 7.5.5.

16 §

Paragrafens *första stycke* reglerar dels förhållandet att den studerande och båda föräldrarna bor tillsammans, dels förhållandet att föräldrarna inte bor tillsammans och att den studerande bor växelvis hos dem. I båda fallen kan föräldrarna gemensamt anmäla till Försäkringskassan om bidraget ska lämnas till en av dem eller med hälften till vardera föräldern. Begreppet "varaktigt bor" diskuteras i kommentaren till 7 §.

Av *andra stycket* framgår att om någon gemensam anmälan från föräldrarna om vem av dem som ska vara betalningsmottagare inte görs, betalas bidraget ut till den av föräldrarna som senast fick barnbidraget för den studerande. Om barnbidraget lämnades med hälften till vardera föräldern ska således gymnasiebidraget utbetalas med hälften till vardera föräldern.

17 §

Paragrafen anger att en omyndig studerande som är betalningsmottagare för gymnasiebidraget har rätt att själv föra sin talan i ärenden som rör gymnasiebidraget. När en omyndig studerande kan vara betalningsmottagare för bidraget framgår av 15 § första stycket.

Enligt processuella regler företräder vårdnadshavaren sitt barn som ställföreträdare med stöd av föräldrabalkens bestämmelser. Detta gäller enligt huvudregeln så länge barnet är omyndigt. Denna bestämmelse innebär att vårdnadshavaren inte ensam företräder en omyndig studerande i de fall den studerande är betalningsmottagare för bidraget. Den omyndige studerande har i sådana fall en självständig rätt att överklaga domar och beslut som rör gymnasiebidraget. Såväl den studerande som hans eller hennes vårdnadshavare kommer i allmänhet att ha ställning som part och har i sådana fall egen rätt att föra talan även om uppfattningarna skulle vara motstridiga.

Av bestämmelsen i 3 § framgår att en omyndig studerande själv får råda över gymnasiebidraget i den omfattning som följer av bl.a. denna bestämmelse.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 7.5.6.

18 §

I paragrafen regleras förutsättningarna för att ha rätt till föräldratillägg.

Den *första punkten* anger förutsättningen att den studerande har barn som varaktigt bor hos den studerande. Begreppet ”varaktigt bor” diskuteras i kommentaren till 7 §.

Den *andra punkten* anger förutsättningen att den studerande har rätt till gymnasiebidrag. Av bestämmelsen i 4 § framgår att en studerande har rätt till gymnasiebidrag om han eller hon bedriver studier som ger rätt till studiehjälp och om den bidragsgrundande inkomsten inte överstiger 210 000 kronor per år. Kopplingen till studiehjälpen innebär att rätten till föräldratillägget påverkas om en studerande förlorar rätten till studiehjälp på grund av ogiltig frånvaro. Hur den bidragsgrundande inkomsten ska beräknas framgår av bestämmelserna i 5–9 §§.

19 §

I paragrafen regleras storleken på stödet per månad. För det första barnet lämnas 3 500 kronor i månaden och för ytterligare barn lämnas 500 kronor per barn och månad.

20 §

Paragrafen föreskriver att föräldratillägg lämnas under studietiden vilket normalt innebär nio månader om året.

21 §

Av *första stycket* framgår att högst ett bidrag kan lämnas för varje barn. Detta gäller trots att båda föräldrarna uppfyller villkoren för rätt till bidraget.

Andra stycket föreskriver att om båda föräldrarna uppfyller villkoren för rätt till föräldratillägg kan de gemensamt anmäla till Försäkringskassan om bidraget ska lämnas till en av dem eller med hälften till vardera föräldern.

Av *tredje stycket* framgår att om någon gemensam anmälan från föräldrarna om vem av dem som ska vara bidragsmottagare inte görs, lämnas bidraget till den av föräldrarna som senast fick barnbidrag för barnet. Om barnbidrag lämnas med hälften till vardera föräldern ska således även föräldratillägg lämnas med hälften till vardera föräldern.

22 §

Paragrafen föreskriver att det krävs en skriftlig ansökan om en studerande vill begära föräldratillägg och att en ansökan ska vara undertecknad av den studerande själv.

Av bestämmelsen i 3 § framgår att en omyndig studerande själv får ansöka om föräldratillägget enligt denna bestämmelse.

23 §

Enligt paragrafen ska föräldratillägg betalas ut till den studerande själv. Detta gäller även om han eller hon är omyndig. En undantagsbestämmelse finns i 24 § som föreskriver att föräldratillägget kan betalas ut till den studerandes förälder, någon annan lämplig person eller socialnämnden.

Av bestämmelsen i 3 § framgår att en omyndig studerande själv får ta emot och råda över föräldratillägget enligt bl.a. denna bestämmelse.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 8.4.4.

24 §

Paragrafen föreskriver ett undantag från bestämmelsen i 23 §. Av bestämmelsen framgår att föräldratillägget för en omyndig studerande kan betalas ut till den studerandes förälder, någon annan lämplig person eller socialnämnden om det finns synnerliga skäl. Detta kan göras efter framställning av socialnämnden. Bidraget ska då användas för den studerandes bästa. Bestämmelsen ska tillämpas i rena undantagsfall och endast efter noggrann prövning. Ett ingripande bör inte ske för att få till stånd en viss användning av bidraget eller för att i allmänhet åstadkomma en klokare hushållning. Ett synnerligt skäl kan vara att det är klarlagt att bidraget används för att finansiera missbruk av alkohol, narkotika, eller spel.

En liknande reglering finns i fråga om utbetalning av gymnasiebidrag till annan, se 15 § andra stycket.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 8.4.4.

25 §

Paragrafen anger att en omyndig studerande har rätt att själv föra sin talan i ärenden som rör föräldratillägget.

Enligt processuella regler företräder vårdnadshavaren sitt barn som ställföreträdare med stöd av föräldrabalkens bestämmelser. Detta gäller enligt huvudregeln så länge barnet är omyndigt. Denna bestämmelse innebär att vårdnadshavaren inte ensam företräder en omyndig studerande. Den omyndige studerande har en självständig rätt att överklaga domar och beslut som rör föräldratillägget. Såväl

den studerande som hans eller hennes vårdnadshavare kommer i allmänhet att ha ställning som part och har i sådana fall egen rätt att föra talan även om uppfattningarna skulle vara motstridiga.

Av bestämmelsen i 3 § framgår att en omyndig studerande själv får råda över föräldratillägget enligt bl.a. denna bestämmelse.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 8.4.5.

26 §

Paragrafen anger att Försäkringskassan i sin handläggning ska tillämpa vissa bestämmelser i socialförsäkringsbalken. Det gäller bestämmelser om preskription, återbetalningsskyldighet, ränta, skyldighet att lämna uppgifter, skyldighet att anmäla ändrade förhållanden, undantag från sekretess, indragning eller nedsättning av ersättning, interimistiska beslut, ändring och omprövning samt överklagande.

27 §

I paragrafen regleras att en fordran på gymnasiebidrag eller föräldratillägg inte får överlåtas.

Av 7 kap. 1 § utsökningsbalken framgår att utmätning kan äga rum inte bara i lön utan även i vissa andra förmåner exempelvis ersättning på grund av utbildning. Ersättningar som är behovsprovade ska enligt kommentaren till nämnda bestämmelse undantas från utmätning. Paragrafen reglerar därför att gymnasiebidrag och föräldratillägg inte får tas i anspråk genom utmätning.

En liknande reglering finns i fråga om fordran på studiestöd (studiehjälp och studiemedel), se 6 kap. 3 § studiestödslagen (1999:1395).

13.2 Förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken

15 kap.

5 §

Paragrafen ändras på så sätt att förlängt barnbidrag upphör för ett barn som går i gymnasiesärskolan. Ändringen är en följd av att en elev i gymnasiesärskolan, i likhet med andra gymnasieelever, får rätt till studiehjälp och studiemedel enligt studiestödslagen (1999:1395).

33 kap.

1 §

I paragrafen görs en konsekvensändring med anledning av att bestämmelserna om aktivitetsersättning för förlängd skolgång upphör att gälla.

8 §

Paragrafen har en helt ny lydelse.

Första stycket reglerar en samordning mellan förmånerna aktivitetsersättning för nedsatt arbetsförmåga och studiestöd. Bestämmelsen innebär att aktivitetsersättning inte får lämnas till en försäkrad under samma tid som han eller hon har rätt till studiestöd enligt studiestödslagen (1999:1395).

I *andra stycket* införs en så kallad karenstid vid avbrott av studier. Aktivitetsersättning för nedsatt arbetsförmåga lämnas inte under två månader från tid för studieavbrottet. Därefter, under förutsättning att den försäkrade uppfyller de allmänna villkoren för aktivitetsersättning för nedsatt arbetsförmåga, lämnas aktivitetsersättning. I tredje stycket finns en undantagsbestämmelse från karenstiden.

Av *tredje stycket* framgår att om den försäkrade hade giltiga skäl för att avbryta studierna ska bestämmelsen om karenstid inte tillämpas. Giltiga skäl att avbryta studierna kan vara om den försäkrades funktionsnedsättning förvärras av fortsatta studier, om

den försäkrades funktionsnedsättning allvarligt försvårar för honom eller henne att bedriva studier, eller om den försäkrade väljer att avbryta sina studier eftersom han eller hon har haft studiemedlets högre bidragsbelopp i högsta tillåtna tid enligt studiestödslagen och därför står utan försörjning. Den försäkrade har bevisbördan för att det föreligger giltiga skäl för studieavbrottet.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 9.7.5.

Övergångsbestämmelserna

Övergångsbestämmelserna har utformats på så sätt att aktivitetsersättning för förlängd skolgång fortfarande lämnas till en försäkrad som före ikraftträdandet av lagen har påbörjat studier och för dessa beviljats sådan ersättning. Aktivitetsersättning för förlängd skolgång får lämnas under den tid som skolgången varar. Bestämmelsen om att hel aktivitetsersättning ska lämnas till en funktionshindrad som går i skolan oberoende av arbetsförmågans nedsättning, ska fortfarande tillämpas under denna tid.

13.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:1110) om kommunernas skyldighet att svara för vissa elevresor

2 a §

Paragrafen, som är ny, införs för att bestämmelsen i 2 § är utformad på ett sätt som vid en strikt tolkning av bestämmelsen skulle innebära att de elever som går i gymnasieskolan, men som på grund av åldern ännu inte är berättigade till studiebidraget inom studiehjälpen och inte heller har studiehjälp i form av inackorderingsstöd, inte har rätt till ersättning för dagliga resor.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 5.5.1.

2 b §

Paragrafen är ny och reglerar en samordning mellan ersättning för dagliga resor och andra förmåner. Bestämmelsen reglerar att ersättning för dagliga resor inte lämnas om eleven har rätt till inackorderingsstöd eller kostnadsfri skolskjuts.

Paragrafen har behandlats i avsnitten 5.5.1 och 6.3.3.

13.4 Förslaget till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395)

1 kap.

7 §

I paragrafen har orden ”extra tillägg” tagits bort, som en följd av att stödet upphör.

2 kap.

1 §

I paragrafen har orden ”extra tillägg” tagits bort, som en följd av att stödet upphör. Vidare har ordet ”inackorderingstillägg” ersatts av ”inackorderingsstöd”, som en följd av att de statliga och kommunala stöden för inackordering slås samman till ett stöd som får namnet inackorderingsstöd.

I begreppet inackorderingsstöd inryms även det nya stödet, extra inackorderingsstöd för personer med funktionsnedsättning, som regleras i 2 a §.

1 a §

Paragrafen, som är ny, innebär ett undantag från bestämmelsen i 9 kap. 1 § föräldrabalken om att den som är under 18 år (underårig) är omyndig och inte själv får råda över sin egendom eller åta sig förbindelser.

Paragrafen anger att den omyndiga studerande har viss rättshandlingsförmåga över studiebidraget genom att han eller hon har rätt att själv ta emot och råda över bidraget i den omfattning som anges i de bestämmelser om utbetalning och talerätt som paragrafen hänvisar till.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 11.7.6.

2 §

Paragrafen har ändrats på så sätt att bestämmelserna om inackorderingsstöd i nuvarande andra meningen dels har flyttats till en ny bestämmelse i 2 a §, dels har tagits bort.

2 a §

Paragrafen är ny. En motsvarande reglering som i *första stycket* fanns tidigare i 2 § och har endast ändrats redaktionellt.

I *andra stycket* anges att extra inackorderingsstöd för måltider och bostad får lämnas till en studerande med funktionsnedsättning. En förutsättning är att han eller hon har rätt till inackorderingsstöd enligt bestämmelsen i första stycket.

Vidare utformas paragrafen så att det i *tredje stycket* upplyses om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om rätten till inackorderingsstöd.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 6.3.2.

3 §

I paragrafens *första stycke* har orden ”extra tillägg” tagits bort, som en följd av att stödet upphör. Vidare har ordet ”inackorderingstillägg” ersatts av ”inackorderingsstöd”, som en följd av att de statliga och kommunala stöden för inackordering slås samman till ett stöd som får namnet inackorderingsstöd.

5 §

I paragrafens *andra stycke* införs en ny bestämmelse om att studiehjälp inte lämnas vid ogiltig frånvaro från den verksamhet som ingår i utbildningen.

Vidare upplyses i *tredje stycket* om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar närmare föreskrifter om när studiehjälp inte ska lämnas vid ogiltig frånvaro.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 10.7.

6 §

Paragrafens *första stycke* anger att studiehjälp, dvs. studiebidrag och inackorderingsstöd, ska lämnas per vecka under den tid av läsåret som den studerande bedriver studier.

Bestämmelsen i *andra stycket* har flyttats från nuvarande första stycket.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 2.5.4.

7 §

Paragrafen, som har en ny lydelse, upplyser om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om storleken av studiebidraget och inackorderingsstödet.

9 §

I paragrafens *första stycke* har två av förutsättningarna för att studiehjälp ska lämnas för studier utanför Sverige tagits bort. Det gäller förutsättningarna att studierna inte med lika stor fördel kan bedrivas vid en svensk läroanstalt och att studierna svarar mot eller är jämförbara med studier vid en svensk läroanstalt eller en utbildning som är studiehjälpsberättigande. Benämningen ”utlandsstudier” förs in för studier utanför Sverige. En liknande reglering föreslås i prop. 2012/13:152 i 3 kap. 23 §.

I *andra stycket* införs en ny bestämmelse om att för studier utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och Schweiz, får studiehjälp endast lämnas om studierna inte med lika stor fördel kan bedrivas vid en svensk läroanstalt.

Tredje stycket innehåller en upplysning om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar ytterligare föreskrifter om när studiehjälp får lämnas för utlandsstudier.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 3.10.

14 §

Paragrafen har en helt ny lydelse. I *första stycket* anges att studiebidrag ska betalas ut till den studerande själv. Detta gäller som huvudregel även om han eller hon är omyndig. Av bestämmelsen i

1 a § framgår att en omyndig studerande själv får ta emot och råda över studiebidraget enligt bl.a. denna bestämmelse.

Andra stycket föreskriver att inackorderingsstöd ska betalas ut till den studerandes vårdnadshavare, men om den studerande är myndig ska stödet betalas ut till honom eller henne själv.

I *tredje stycket* anges att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om undantag från utbetalningsreglerna.

Paragrafen har behandlats i avsnitten 11.7.1 och 11.7.3.

15 §

Paragrafen som är ny, anger att en omyndig studerande har rätt att själv föra sin talan i ärenden som rör studiebidraget.

Enligt processuella regler företräder vårdnadshavaren sitt barn som ställföreträdare med stöd av föräldrabalkens bestämmelser. Detta gäller enligt huvudregeln så länge barnet är omyndigt. Denna bestämmelse innebär att vårdnadshavaren inte ensam företräder en omyndig studerande. Den omyndige studerande har en självständig rätt att överklaga domar och beslut som rör studiebidraget. Såväl den studerande som hans eller hennes vårdnadshavare kommer i allmänhet att ha ställning som part och har i sådana fall egen rätt att föra talan även om uppfattningarna skulle vara motstridiga.

Av bestämmelsen i 1 a § framgår att en omyndig studerande själv får råda över studiebidraget enligt bl.a. denna bestämmelse.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 11.7.4.

16 §

Paragrafen innehåller en upplysning om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om tillämpningen av kapitlet om studiehjälp.

3 kap.**6 §**

I paragrafens *andra punkt* införs skolformerna gymnasiesärskola och särskild utbildning för vuxna, som en konsekvens av att personer med funktionsnedsättning förs in i studiestödssystemet.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 9.7.4.

13 §

Paragrafen har tre nya stycken som innehåller bestämmelser om studerande med funktionsnedsättning.

I *fjärde stycket* föreskrivs att en studerande som på grund av sin funktionsnedsättning ännu inte har avslutat sin skolgång vid ingången av andra kalenderhalvåret det år då han eller hon fyller 20 år, ska ha rätt till studiemedlets högre bidragsbelopp. Detta gäller vid studier vid en läroanstalt eller utbildning som är studiehjälpsberättigande eller studiemedelsberättigande från och med det andra kalenderhalvåret det år då den studerande fyller 20 år. Det högre bidragsbeloppet lämnas under den tid som skolgången varar, men med den begränsning i tiden som följer av 8 §.

Av *femte stycket* framgår att om en studerande på grund av sin funktionsnedsättning inte förmår att bedriva studier på heltid, har han eller hon ändå rätt till det högre bidragsbelopp som lämnas för studier på heltid. Ett krav är dock att den studerande bedriver studier på minst halvtid.

Enligt *sjätte stycket* har en studerande med funktionsnedsättning som studerar på grundskole- eller gymnasienivå inte rätt till studielån.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 9.7.1.

5 kap.**3 §**

I paragrafen görs en ändring med anledning av att studiebidrag som huvudregel ska utbetalas till omyndiga studerande. En omyndig studerande ska då själv vara betalningsskyldig för återkrav. En

förutsättning är dock att den studerande var betalningsmottagare för bidraget. Om den studerandes förmyndare var betalningsmottagare är han eller hon betalningsskyldig.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 11.7.5.

Övergångsbestämmelserna

I *andra punkten* finns en bestämmelse om samordning mellan förmånerna aktivitetsersättning för förlängd skolgång och studiemedel under den övergångstid som studerande med funktionsnedsättning kan beviljas aktivitetsersättning för att avsluta sina studier. Bestämmelsen innebär att studiemedel med det högre bidragsbeloppet inte får lämnas till en studerande under samma tid som aktivitetsersättning för förlängd skolgång lämnas.

I *tredje punkten* finns en särskild övergångsreglering för rätt till inackorderingsstöd. En studerande som har beviljats det statliga inackorderingsstillet enligt äldre bestämmelser eller det kommunala inackorderingsstödet för att studera på viss utbildning, ska ha rätt till det nya statliga inackorderingsstödet för att slutföra utbildningen.

13.5 Förslaget till lag om ändring av lagen (2009:1053) om förmögenhet vid beräkning av vissa förmåner

1 §

I paragrafen har orden ”studiehjälp i form av extra tillägg” tagits bort, som en följd av att stödet upphör.

6 §

I paragrafen har orden ”rätt till studiehjälp i form av extra tillägg” tagits bort, som en följd av att stödet upphör.

13.6 Förslaget till lag om ändring i skollagen (2010:800)

18 kap.

35 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om skolskjuts för elever i gymnasiesärskola med enskild huvudman.

I *första stycket* tas orden ”inom hemkommunen” bort. Ändringen innebär att elever i gymnasiesärskola med enskild huvudman även får rätt till kostnadsfri skolskjuts om skolan är belägen i en annan kommun än hemkommunen.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 6.3.3.

35 a §

I paragrafen, som är ny, införs i *första stycket* en bestämmelse om att en elev som går i en gymnasiesärskola med enskild huvudman i en annan kommun än sin hemkommun och som är inackorderad i den kommunen, har rätt till skolskjuts mellan inackorderingsbostaden och skolan.

Enligt *andra stycket* ska skolkommunen anordna skolskjutsen och kostnaderna för detta ska ersättas av elevens hemkommun. Skolkommunen är dock inte skyldig att anordna skolskjuts om organisatoriska svårigheter uppstår för kommunen eller ekonomiska svårigheter uppstår för elevens hemkommun.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 6.3.3.

20 kap.

19 §

Paragrafen har ändrats så att bestämmelsen i nuvarande *andra stycket tredje meningen* har tagits bort, som en konsekvens av att det kommunala inackorderingsstödet har upphört.

Litteraturförteckning

- Arbetsgruppen för studiestöd i Norden (2011) *ASIN och EU 2010 – ur ett studiestödsperspektiv*. 2011-02-17.
- Centrala studiestödsnämnden (1991) *Det kommunala ansvaret för inackorderade elever*. Rapport från CSN.
- Centrala studiestödsnämnden (2010) *Återkravsfordrans utveckling*.
- Centrala studiestödsnämnden (2011a) *Svensket studiestöd i europeiskt perspektiv*. Rapport från CSN.
- Centrala studiestödsnämnden (2011b) *Studiestödet 2010*. Rapport från CSN.
- Centrala studiestödsnämnden (2012a) *Studerande med extra tillägg – en grupp i förändring*. Rapport från CSN.
- Centrala studiestödsnämnden (2012b) *CSN:s årsredovisning 2012*.
- Centrala studiestödsnämnden (2012c) *Beslutsorsak skolke – indragen studiehjälp på grund av otillåten frånvaro i gymnasieskolan*. Rapport från CSN.
- Centrala studiestödsnämnden och Kronofogden (2013) *Slutrapport från Samverkansprojektet CSN/KFM*.
- Ds 2004:54 *Ett barntillägg till studerande*.
- Ds 2007:52 *Vårdbidrag. Familjepolitisk reform*.
- Försäkringskassans vägledning 2004:9 *Sjukersättning och aktivitetsersättning – rätt till ersättning, beräkning m.m.* Version 15.
- Försäkringskassan (2005) *Utbetalning av familjeförmåner med stöd av EG-lagstiftningen under 2004*. Försäkringskassan Analyserar 2005:3.
- Försäkringskassans vägledning 2007:1 *Sjukersättning och aktivitetsersättning – under tiden med ersättning*. Version 9.
- Försäkringskassan (2007a) *Utbetalning av familjeförmåner år 2006 med stöd av EG-lagstiftningen*. Försäkringskassan Analyserar 2007:10.

- Försäkringskassan (2007b) *Förlängd skolgång – en ny väg in i aktivitetsersättning*. Försäkringskassan redovisar 2007:7.
- Försäkringskassan (2010) *Aktivitetsersättning över tid*. PM 2010-05-06.
- Försäkringskassan (2012a) *Tio år med aktivitetsersättning – en studie av situationen för unga med aktivitetsersättning på grund av nedsatt arbetsförmåga*. Redovisning av regeringsuppdrag, Dnr 06961-2011.
- Försäkringskassan (2012) *Försäkringskassans årsredovisning 2012*.
- Holm, E. (2012) *Fri rörlighet för familjer – en normativ analys av föräldrapenningen och EU-rätten*.
- Inspektionen för socialförsäkringen (2011) *Unga med aktivitetsersättning*. Rapport 2011:10.
- Remisspromemoria (2010) *Olovlig frånvaro i skolan*. Dnr. U2010/4389/G.
- Regeringens proposition 1947:220 *Förslag till allmänna barnbidrag*.
- Regeringens proposition 1964:138 *Studiesocialt stöd till studerande ungdom*
- Regeringens proposition 1973:63 *Studiesocialt stöd*
- Regeringens proposition 1979/80:1 *Om socialtjänsten*.
- Regeringens proposition 1983/84:127 *Om förbättrad studiehjälp och vissa sjukförsäkringsfrågor*.
- Regeringens proposition 1987/88:116 *Om studiemedel*.
- Regeringens proposition 1990/91:18 *Om ansvaret för skolan*.
- Regeringens proposition 1990/91:85 *Växa med kunskaper – om gymnasieskolan och vuxenutbildningen*.
- Regeringens proposition 1991/92:100 *Med förslag till statsbudget för budgetåret 1992/93*.
- Regeringens proposition 1992/93:159 *Om stöd och service till vissa funktionshindrade*.
- Regeringens proposition 1999/2000:10 *Ett reformerat studiestöds-system*.
- Regeringens proposition 2000/01:96 *Sjukersättning och aktivitetsersättning i stället för förtidspension*.
- Regeringens proposition 2004/05:111 *Förstärkning av studiestödet*.
- Regeringens proposition 2005/06:134 *Anpassningar av studiestödet till vissa EG-direktiv, m.m.*
- Regeringens proposition 2008/09 *Högre krav och kvalitet i den nya gymnasieskolan*.

- Regeringens proposition 2008/09:203 *Beräkning av förmögenhet vid fastställande av vissa förmåner.*
- Regeringens proposition 2009/10:141 *Rättvist och effektivt – förändringar i studiestödssystemet.*
- Regeringens proposition 2009/10:165 *Den nya skollagen – för kunskap, valfrihet och trygghet.*
- Regeringens proposition 2011/12:50 *En gymnasiesärskola med hög kvalitet.*
- Regeringens proposition 2012/13:1 *Budgetpropositionen för 2013*
- Regeringens proposition 2012/13:148 *Genomförande av blåkortsdirektivet.*
- Regeringens proposition 2012/13:152 *Studiemedel i en globaliserad värld*
- SOU 1963:48 *Bättre studiehjälp.*
- SOU 1993:115 *Social trygghet och EES.*
- SOU 1996:90 *Sammanhållet studiestöd.*
- SOU 2002:116 *EU:s utvidgning och arbetskraftens fria rörlighet.*
- SOU 2008:102 *Brist på brådska – en översyn av aktivitetsersättningen.*
- SOU 2011:8 *Den framtida gymnasiesärskolan – en likvärdig utbildning för ungdomar med utvecklingsstörning.*
- SOU 2011:26 *Studiemedel för gränslös kunskap.*
- SOU 2011:40 *Månadsuppgifter – snabbt och enkelt.*
- SOU 2013:13 *Ungdomar utanför gymnasieskolan – ett förtydligat ansvar för stat och kommun.*
- Socialstyrelsen (2012) *Stöd till barn och unga med funktionsnedsättning – handbok för rättstillämpning vid handläggning och utförande av LSS-insatser.*
- Statskontoret (2009) *Rätt men ändå fel – en granskning av Centrala studiestödsnämndens arbete för att förhindra felaktiga utbetalningar.* Rapport från statskontoret 2009:9.
- Statskontoret (2010) *Kostnadsfördelning för elever vid riksgymnasierna och principer för statens ersättning till anordnande kommuner.* Redovisning av regeringsuppdrag (Dnr 2009/113-5).
- Ungdomsstyrelsen (2012) *Unga idag 2012. En beskrivning av ungdomars villkor.* Ungdomsstyrelsens skrifter 2012:02.
- Walín, G (1996) *Föräldrabalken och internationell föräldrarätt.* Norstedts blå bibliotek.