

Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt

Betänkande av Studiesociala kommittén

Stockholm 2009



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2009:28

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: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– 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

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2009

ISBN 978-91-38-23175-3
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Lars Leijonborg

Utbildningsdepartementet

Regeringen beslutade den 22 november 2007 att tillsätta en kommitté som med utgångspunkt i att studiemedelssystemet och de sociala trygghetssystemen ska samverka på ett optimalt sätt, ska överväga och föreslå åtgärder vad gäller studerandes ekonomiska och sociala situation (dir. 2007:153).

Som ordförande förordnades den 18 december 2007 riksdagsledamoten Roger Tiefensee. Den 20 februari 2008 förordnades som ledamöter förbundsordförande Ella Bohlin, riksdagsledamöterna Rossana Dinamarca, Caroline Helmersson Olsson, Christer Nylander, Lage Rahm samt Oskar Öholm.

Kommittén har antagit namnet Studiesociala kommittén (U 2007:13).

Som sakkunniga i kommittén förordnades den 27 februari 2008 kanslirådet Eva Löfbom, departementssekreteraren Sofia Magnusson, departementssekreteraren Marie Mäkk, ämnesrådet Per Tillander och rättssakkunnige Daniel Wanhatalo. Sofia Magnusson entledigades den 2 september 2008 och samtidigt förordnades departementssekreteraren Helena Mähler Lejon som sakkunnig. Den 16 december 2008 entledigades Eva Löfbom och samma dag förordnades kanslirådet Sverker Lönnerholm.

Som huvudsekreterare anställdes den 22 januari 2008 departementsrådet Leif Davidsson. Som sekreterare anställdes den 29 januari 2008 utredaren Carl-Johan Stolt och den 5 februari 2008 kanslirådet Lars Erik Lindholm. Den 12 februari 2008 anställdes utredaren Eva Åström och den 19 februari 2008 undervisningsrådet Moa Morin och departementssekreteraren Per Båvner som sekreterare. Den 23 september 2008 anställdes verksjuristen Jenny Wäsström som sekreterare.

Textredigering och layout har utförts av Monica Berglund, kommittéservice.

Studiesociala kommittén överlämnar härmed sitt betänkande *Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt* (SOU 2009:28). Till betänkandet har fogats dels reservationer från ledamöterna Rossana Dinamarca, Caroline Helmersson Olsson och Lage Rahm, dels särskilda yttranden från ledamöterna Rossana Dinamarca och Lage Rahm.

Vårt uppdrag är därmed slutfört.

Stockholm i mars 2009

Roger Tiefensee

Ella Bohlin

Rossana Dinamarca

Caroline Helmersson Olsson

Christer Nylander

Lage Rahm

Oskar Öholm

/ Leif Davidsson

Per Båvner

Lars Erik Lindholm

Moa Morin

Carl-Johan Stolt

Jenny Wäsström

Eva Åström

Innehåll

Ord och begrepp	13
Sammanfattning	19
Författningsförslag	47
Kommitténs uppdrag och arbete	85
1 Generella utgångspunkter	95
1.1 Inledning	95
1.2 Behov och effekter av utbildning	95
1.2.1 Den enskildes drivkrafter för studier	95
1.2.2 Samhällets motiv	96
1.2.3 Utbildningens ekonomiska effekter	97
1.2.4 Sker det en överutbildning?	98
1.2.5 Individens ekonomiska utbyte av utbildning	100
1.2.6 Befolkningens utbildningsnivå i en internationell jämförelse	103
1.2.7 Social snedrekrytering	105
1.2.8 Fördelningspolitiska effekter	108
1.3 Högskoleområdet	108
1.3.1 En ny utbildnings- och examensstruktur	109
1.3.2 Hur många är studenterna?	110
1.3.3 Vad och hur läser studenterna?	112
1.3.4 Vilka är studenterna och hur lever de?	115
1.3.5 Studenternas ekonomiska villkor	119
1.4 Vuxenutbildningsområdet	121
1.4.1 Vuxenutbildningsutbudet – flera aktörer	121
1.4.2 Vilka studerar i vuxenutbildningen?	125

1.4.3	Vad och hur läser man inom vuxenutbildningen?.....	128
1.4.4	Vuxenstuderandes ekonomiska villkor.....	130
1.5	Studiemedelssystemet	132
1.5.1	Mål med studiemedelssystemet.....	132
1.5.2	Studiestödets utveckling.....	132
1.5.3	Dagens studiemedelssystem.....	136
1.5.4	Studiemedelstagarna och låntagarna	142
1.6	Internationell utblick	147
1.6.1	Utbildningsavgifter	147
1.6.2	Studiestöd	147
1.6.3	Studieskulder	149
1.6.4	Studenters ekonomiska villkor.....	150
1.6.5	Studiestödet i Danmark, Finland och Norge	151
2	Ökad genomströmning inom högskolan	157
2.1	Kommitténs uppdrag	157
2.1.1	Studenternas skuldsättning	157
2.1.2	Svenska studenter är jämförelsevis gamla.....	159
2.2	Olika genomströmningsmått – olika bilder av genomströmningen	160
2.2.1	Olika mått på genomströmning.....	160
2.2.2	Prestationsgrad.....	161
2.2.3	Studietid.....	163
2.2.4	Studieavbrott och studieuppehåll.....	164
2.2.5	Examina	166
2.2.6	Etablering på arbetsmarknaden	168
2.3	Ökad genomströmning med hjälp av studiemedelssystemet.....	170
2.3.1	Genomströmning genom uppmuntran, inte genom nödtvång.....	171
2.3.2	Åtgärder för höjd prestationsgrad	171
2.3.3	Åtgärder för kortare studietid.....	178
2.3.4	Åtgärder för högre examensfrekvens.....	178
2.3.5	Åtgärder för etablering på arbetsmarknaden.....	179
2.3.6	Studiestöd för ökad genomströmning i Danmark, Finland och Norge.....	182

2.4	Universitetens och högskolornas ansvar	184
2.4.1	Dödviktsförlust och fördröjda konsekvenser	185
2.4.2	Annat än studiemedlen spelar stor roll	186
2.4.3	Insatser för ökad genomströmning behöver stärkas och följas upp	188
2.4.4	Studiernas organisering och genomförande.....	189
2.4.5	Vägledning och information	190
2.4.6	Studenthälsovård	194
2.4.7	Annat studerandestöd	194
2.4.8	Uppföljning av studieaktivitet	195
2.4.9	Åtgärder för ökad genomströmning i Danmark, Finland och Norge.....	196
2.5	Lärosätenas incitament för genomströmning	199
2.5.1	Det nuvarande resurstilldelningssystemet	199
2.5.2	Det framtida resurstilldelningssystemet	199
3	Studenthälsofrågor	201
3.1	Förbättrad studenthälsovård och minskad alkoholkonsumtion.....	201
3.2	Studenthälsovården.....	202
3.2.1	Nuvarande reglering av studenthälsovården	202
3.2.2	Beskrivning av studenthälsovården	205
3.2.3	Resurser för studenthälsovården	207
3.2.4	Studenthälsovården som kvalitetskriterium.....	208
3.2.5	Studenters hälsa	209
3.2.6	Studenthälsovårdens uppgifter	210
3.2.7	Studenthälsovården i Danmark, Finland och Norge.....	211
3.3	Minskad alkoholkonsumtion bland studenter	211
3.3.1	Studenters alkoholvanor.....	212
3.3.2	Svensk alkohollagstiftning och den nationella handlingsplanen för att förebygga alkoholskador	213
3.3.3	Insatser på universitet och högskolor	214
3.3.4	Universitetens och högskolornas ansvar.....	216
3.3.5	Servering av alkohol inom kårer och nationer	217

4	Ett enklare studiemedelssystem	221
4.1	Kommitténs uppdrag – ett enklare och mer generellt studiemedelssystem.....	221
4.2	Studiemedelssystemet – måluppfyllelse och mål.....	221
4.2.1	Studiemedlens måluppfyllelse	221
4.2.2	Syftet med ett statligt studiestöd	226
4.3	Problem inom det nuvarande studiemedelssystemet.....	228
4.3.1	Studiemedelsbeloppen bedöms vara för låga.....	228
4.3.2	Särskilda omständigheter råder för studerande i grundläggande vuxenutbildning.....	233
4.3.3	Studiemedlen är inte alltid anpassade till individens behov.....	236
4.3.4	Brister i utlandsstudiemedlen.....	238
4.3.5	Utlandsbosatta betalar ofta inte tillbaka på sina studielån.....	244
4.3.6	Felaktiga utbetalningar	245
4.4	Principiell inriktning för ett reformerat studiemedels-system	248
4.4.1	Samhällsekonomiska överväganden	249
4.4.2	Normala levnadsomkostnader under studietiden	249
4.4.3	Enhetligt, enkelt och flexibelt	250
4.5	Utformning av studiemedelssystemet	251
4.5.1	Ett enhetligt studiemedelssystem.....	251
4.5.2	Studiemedel per månad	253
4.5.3	Studietakt	256
4.5.4	Beloppsnivåer – totalbelopp och bidragsandel	257
4.5.5	Barn tillägg.....	274
4.5.6	Tilläggs lån och merkostnads lån.....	275
4.5.7	Inkomstprövning och fri belopp	280
4.5.8	Maximitider.....	288
4.5.9	Studieresultat	301
4.5.10	Åldersgränser	306
4.5.11	Studiemedel för studier utomlands	307
4.5.12	Utbetalning av studiemedel	323
4.5.13	Lån, återbetalning och avskrivning.....	327

4.5.14	Färre felaktiga utbetalningar av studiemedel.....	332
4.5.15	Studiemedel för studerande med funktionshinder.....	349
4.6	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser	353
5	Effektivare studiestödsadministration	359
5.1	Kommitténs uppdrag	359
5.1.1	Tre vägar till effektivisering	359
5.2	Granskningen av studiestödsadministrationen	360
5.2.1	Uppläggning och genomförande	360
5.2.2	Tonvikt på studiemedelsadministrationen.....	360
5.2.3	Olika djup i analysen	362
5.2.4	Kundperspektivet centralt.....	362
5.2.5	Brett samråd.....	363
5.3	Effektivisering av Centrala studiestödsnämnden, CSN.....	364
5.3.1	Presentation av CSN	365
5.3.2	Effektivisering under senare år	369
5.3.3	Stödet till komvuxstuderande	373
5.3.4	Studiemedel för utlandsstudier	379
5.3.5	Felaktiga utbetalningar	383
5.3.6	Förändringar i ledningsform, finansieringsmodell och uppdrag.....	389
5.4	Delat ansvar för studiestödsadministrationen	399
5.4.1	Fördelar med delat ansvar	399
5.4.2	Inga rättsliga hinder.....	402
5.4.3	Ökad sårbarhet och behov av samordning.....	407
5.4.4	Regelkunskap och specialiserad hantering förutsätts	411
5.4.5	Banklösning bör utredas vidare	414
5.5	En ny studiestödsadministration	416
5.5.1	Jämförelser mellan Försäkringskassan och CSN.....	416
5.5.2	Rättsliga förutsättningar	418
5.5.3	Besparingar, synergier och ökad tillgänglighet	419
5.5.4	Ett mindre effektivt alternativ	420

6	Studiemedlen och trygghetssystemen	423
6.1	Uppdrag att överväga gränsdragningen mellan studiemedelssystemet och de sociala trygghetssystemen....	423
6.2	Inledning.....	424
6.3	Studiemedlen och de andra trygghetssystemen – grundprinciper	425
6.4	Ekonomisk ersättning vid sjukdom	429
6.4.1	Ersättning vid sjukdom – sjukpenning och studiemedel.....	429
6.4.2	Antalsuppgifter	435
6.4.3	Problem med dagens trygghetsregler vid sjukdom...	436
6.4.4	Kontrollfrågor	440
6.4.5	Kommitténs överväganden och förslag	443
6.5	Ersättning vid föräldraskap.....	454
6.5.1	Föräldrapenning, tillfällig föräldrapenning och studiemedel vid tillfällig vård av barn	454
6.5.2	Antalsuppgifter	457
6.5.3	Problem för studerande med ersättning vid föräldraskap	458
6.5.4	Kommitténs överväganden och förslag	460
6.6	En arbetsgrupp i Regeringskansliet med uppgift att föreslå en ny beräkningsgrund för socialförsäkringar utifrån historiska inkomster	464
6.7	Bostadsbidrag	466
6.7.1	Regler för bostadsbidrag.....	466
6.7.2	Antalsuppgifter m.m.....	467
6.7.3	Tidigare förslag om bostadsbidrag.....	470
6.7.4	Kommitténs förslag och bedömning	471
6.8	Ekonomiskt bistånd	479
6.8.1	Regler för ekonomiskt bistånd.....	479
6.8.2	Studerande med ekonomiskt bistånd.....	482
6.8.3	Kommunernas tillämpning och praxis	483
6.8.4	Kommunernas information, handläggning och organisation	486
6.8.5	Kommitténs bedömning.....	486

6.9	Samordning mellan studiemedel och andra ersättningar.....	487
6.9.1	Regler för samordning och beräkningsunderlag.....	488
6.9.2	Antalsuppgifter.....	491
6.9.3	Kommitténs bedömning av samordningen mellan studiemedel och andra ersättningar.....	492
6.9.4	Kommitténs förslag till samordningsbestämmelser m.m.....	496
7	Förbättrad information till studerande	509
7.1	Kommitténs uppdrag.....	509
7.2	Komplicerat regelsystem, delat myndighetsansvar och bristande samverkan	510
7.2.1	Myndigheternas ansvar.....	511
7.2.2	Tydligare styrning efterfrågas.....	511
7.2.3	Ett tydligt uppdrag	512
7.3	Informationskanaler	513
7.3.1	En gemensam webbportal ses som en lösning.....	513
7.3.2	Andra lösningar inom kundservice bör också utvecklas.....	513
8	Kostnads- och konsekvensanalys.....	515
8.1	Kostnadsanalys.....	516
8.1.1	Förutsättningarna	516
8.1.2	Studiestödet	516
8.1.3	Administrativa konsekvenser.....	524
8.1.4	Kostnader för lärosäten och andra utbildningsanordnare.....	525
8.1.5	Ekonomiskt bistånd	525
8.1.6	Sammanställning över förändringar i utgifter	525
8.1.7	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser	526
8.2	Konsekvensanalys	528
8.2.1	Fördelningseffekter av förslagen	528
8.2.2	Jämställdhetsanalys.....	530

9	Författningskommentar	537
9.1	Förslaget till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395)	537
9.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1993:737) om bostadsbidrag	547
9.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1993:737) om bostadsbidrag	548
9.4	Förslaget till lag om upphävande av lag (2003:1067) om särskild bestämmelse om bostadsbidrag	548
9.5	Förslaget till förordning om ändring i studiestödsförordningen (2000:655)	548
9.6	Förslaget till förordning om ändring i förordningen (1988:1381) om ändring i studiestödsförordningen (1973:418)	556
	Reservationer och särskilda yttranden	557
	Referenser	575

Bilagor

<i>Bilaga 1</i>	Kommittédirektiv	591
<i>Bilaga 2</i>	Möten, samråd och intervjuer	607

Bilagorna 3–7 i separat volym

<i>Bilaga 3</i>	Utvärdering av tilläggsbidraget för studerande med barn
<i>Bilaga 4</i>	Studiemedlen och kostnaderna
<i>Bilaga 5</i>	Studerandes inkomster och boendekostnader
<i>Bilaga 6</i>	Granskning av Centrala studiestödsnämnden (CSN)
<i>Bilaga 7</i>	Karläggning av försörjningsstöd till studerande

Ord och begrepp

Här förklaras ord och begrepp som används i studiemedelssystemet och i trygghetssystemen och som har anknytning till kommitténs arbete.

Administrativa avgifter: Avgifter som en låntagare ska betala till CSN för att CSN hanterar studielånet. Exempel på administrativa avgifter är expeditionsavgift, påminnelseavgift och uppläggningsavgift. Se även Expeditionsavgift, Påminnelseavgift och Uppläggningsavgift.

Aktivitetsersättning: Ersättning för personer i åldrarna 19–29 år med varaktigt nedsatt arbetsförmåga p.g.a. sjukdom, funktionsnedsättning eller skada. Kan även ges vid förlängd skolgång på grundskole- eller gymnasienivå till följd av funktionshinder.

Aktivitetsstöd: Ersättning till en person som deltar i ett arbetsmarknadspolitiskt program.

Annuitetslån: Den nuvarande formen av studielån, vilken lämnats sedan den 1 juli 2001. Se även Studiemedel.

Avgiftsår: Det år för vilken en årsavgift har fastställts. Se även Årsavgift.

Barn tillägg: Nytt namn på tilläggsbidrag till studerande med barn.

Behörighetsgivande studier: Studier som ger behörighet till fortsatta studier på en annan utbildningsnivå.

Bostadsbidrag: Bidrag för boende riktat till barnfamiljer eller personer under 29 år.

Eftergymnasial utbildning: Utbildning med krav på genomgången treårig gymnasieutbildning eller motsvarande. I studiestödssammanhang menas alla de utbildningar som finns upptagna i avdelning B i bilagan till studiestödsförordningen (2000:655).

Ekonomiskt bistånd: Betyder samma sak som socialbidrag. Ekonomiskt bistånd ges för försörjning (försörjningsstöd) och livsföring i övrigt.

Expeditionsavgift: Avgift som tas ut vid debitering av årsbelopp, årsavgift och återkrav. Se även Årsbelopp, Årsavgift och Återkrav.

Fribelopp: Gränsen för hur mycket en studerande kan tjäna utan att studiemedlen reduceras. Fribeloppets storlek beror på hur länge den studerande har studiemedel under halvåret. Om den studerandes inkomst av tjänst, kapital och näringsverksamhet överstiger fribeloppetsgränsen minskas studiemedlen.

Försörjningsstöd: Avser den del av det ekonomiska biståndet som ges till försörjning, dvs. de regelbundet återkommande levnadsomkostnaderna. Ekonomiskt bistånd kan även ges för livsföring i övrigt, t.ex. kostnader för tandvård.

Förtidspension: Begreppen förtidspension och sjukbidrag avskaffades den 1 januari 2003 och ersattes med aktivitetsersättning för personer i åldrarna 19–29 år och sjukersättning för personer i åldrarna 30–64 år.

Föräldrapenning: Ersättning vid föräldraledighet. Föräldrapenningen har tre olika ersättningsnivåer, varav en beräknas utifrån den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI).

Generellt bidrag och högre bidrag: Studiemedel kan beviljas med två olika bidragsnivåer, en generell och en högre. Det generella bidraget motsvarar cirka 34 procent av studiemedlens totalbelopp, det högre bidraget motsvarar cirka 80 procent av totalbeloppet.

Genomströmning: Ett samlingsbegrepp för flöden och andel examinerade i högskoleutbildning, t.ex. antalamina, examensfrekvens, studietid, studieavbrott/studieuppehåll samt prestationsgrad.

Grundskolenivå: Nivå på vuxenutbildning som syftar till grundskolekompetens eller som innebär repetition av grundskoleämnen.

Gymnasieelev: Elev under 20 år i gymnasieskolan.

Gymnasienivå: Nivå på vuxenutbildning som syftar till gymnasiekompetens eller som innebär komplettering eller repetition av gymnasieämnen. I studiestödssammanhang åsyftas även vissa andra utbildningar som återfinns i avdelning A i bilagan till studiestödsförordningen (2000:655).

Helårsstudent: Antalet studenter som är förstagsregistrerade resp. fortsättningsregistrerade på ett kurstillfälle multiplicerat med kurstillfällets högskolepoängomfattning under en viss period dividerat med 60.

Helårsprestation: Summa avklarade högskolepoäng på kurs/delkurs under en viss period dividerat med 60.

Högskolan: Avser hela högskolesektorn, dvs. såväl statliga universitet och högskolor som enskilda utbildningsanordnare med examenstillstånd samt organisationer med anknytning till sådana lärosäten.

Högskolepoäng: Ett mått på studieomfattningen inom högskolan. En veckas heltidsstudier motsvarar 1,5 högskolepoäng.

Kvarstående avgift: Belopp som en studielåntagare får betala i efterhand om han eller hon har betalat för lite i preliminär avgift för ett år. Detta gäller lån tagna före 1989. Se även Preliminär avgift och Årsavgift.

KY-poäng: Ett mått på studieomfattningen inom kvalificerad yrkesutbildning. En KY-poäng motsvarar en veckas heltidsstudier.

Kärnämnen: Inom grundläggande vuxenutbildning är följande ämnen s.k. kärnämnen: svenska eller svenska som andraspråk, engelska, matematik och samhällskunskap.

LADOK: Datasystem för högskolan med studerandeuppgifter.

Merkostnadslån: Nytt namn på tillägglån för merkostnader. Merkostnadslån kan beviljas för vissa merkostnader som är direkt förknippade med studierna.

Preliminär avgift: Årsavgift för studielån tagna före 1989 kan sättas ned preliminärt i avvaktan på att taxeringen för avgiftsåret fastställs. Den preliminära årsavgiften grundar sig på låntagarens uppgift om beräknad inkomst. Se även Årsavgift och Avgiftsår.

Prestationsgrad: Antal helårsprestationer i relation till antal helårsstudenter.

Påminnelseavgift: Avgift som CSN tar ut om en låntagare inte har betalat sin årsavgift eller sitt årsbelopp i tid. Se även Årsavgift och Årsbelopp.

Rg-bidrag: En form av studiestöd riktad till studerande på riksgymnasieskolor.

SGI: Sjukpenninggrundande inkomst. Den inkomst som ligger till grund för beräkningen av bl.a. sjukpenning och föräldrapenning.

Sjukersättning: Ersättning till personer mellan 30 och 64 år som har varaktigt nedsatt arbetsförmåga p.g.a. sjukdom, funktionsnedsättning eller skada.

Sjukpenning: Ersättning vid sjukdom beräknad på den sjukpenninggrundande inkomsten (SGI). Den som har en arbetsgivare och uppfyller vissa kvalifikationsvillkor får sjuklön under de första 14 dagarna sjukdom och därefter sjukpenning. För den som inte har rätt till sjuklön från sin arbetsgivare eller inte har en arbetsgivare, kan sjukpenning från Försäkringskassan lämnas från början på sjukperioden.

Socialbidrag: Se Ekonomiskt bistånd.

Student: Studerande på universitet eller högskola.

Studerande: Samlingsbegrepp för alla studerande samt benämning på studerande inom vuxenutbildningen. Studerande på universitet och högskolor benämns student.

Studerandeskyddsombud: Studerandeskyddsombud har till uppgift att företräda studerande på eftergymnasial utbildning och annan utbildning för vuxna i arbetsmiljöarbetet.

Studieavbrott: Avbrott i påbörjade studier som ej avser ett studieuppehåll. Se även Studieuppehåll.

Studiebidrag: Studiebidrag finns som en del av studiestöden studiehjälp och studiemedel. I fråga om studiemedel kan begreppet studiebidrag avse antingen båda former av studiebidrag; det ordinarie studiebidraget och barntillägget, eller enbart det ordinarie studiebidraget.

Studiehjälp: Studiehjälp är samlingsnamnet för studiestöden studiebidrag, extra tillägg och inackorderingstillägg. Studiehjälp ges till studerande i gymnasieskolan och till studerande inom t.ex. kommunal vuxenutbildning fram t.o.m. första halvåret de studerande fyller 20 år.

Studielån: En del av studiemedlen. Studielån kallas även den typ av studielån som fanns under åren 1989–2001. Begreppet studielån

kan avse antingen samtliga former av studielån; det ordinarie studielånet, tilläggslånet och merkostnadslånet, eller enbart det ordinarie studielånet. Se även Annuitetslån.

Studiemedel: Studiemedel är ett studiestöd som består av ett bidrag och en frivillig lånedel. Studiemedel är riktat till vuxna studerande som studerar t.ex. i högskolan, inom vuxenutbildningen eller utomlands.

Studieomfattning: Den mängd studier som utförs, oftast uttryckt i ett antal poäng.

Studieperiod: Tidsperiod då en enskild kurs eller ett paket av kurser pågår.

Studiestöd: Studiestöd är en sammanfattande benämning på olika ekonomiska ersättningar som lämnas vid studier. Studiestöd finns bl.a. i form av studiemedel och studiehjälp.

Studietakt: Studiemedel beviljas för studier med en takt på 50, 75 eller 100 procent av heltid.

Studietid: I genomströmningssammanhang avses med studietid den tid som studier bedrivs räknat från och med den termin studenten påbörjar sina studier till och med den termin då han eller hon tar examen. *Bruttostudietid* avser samtliga terminer, *nettostudietid* avser samtliga terminer när eventuella studieuppehåll räknats bort. När det handlar om studiemedel avses den tid då studier bedrivs.

Studieuppehåll: Tidsbegränsat uppehåll i studierna som anmälts till lärosätet av studenten.

Studieåtagande: Det poängtal eller motsvarande som svarar mot den tid och omfattning som studiemedel har beviljats för.

Tilläggsbidrag till studerande med barn: Studerande som har vårdnaden om barn kan få tilläggsbidrag. Ett bidrag lämnas per barn och med ett lägre belopp per barn för den som har flera barn. Se även Barntillägg.

Tilläggslån: Tilläggslån kan lämnas från och med det år den studerande fyller 25 år och i sammanlagt högst 120 veckor. För att få tilläggslån måste den studerande ha haft en inkomst kalenderåret före studiernas början på minst 170 150 kronor. Tilläggslån för merkostnader: se Merkostnadslån.

TUFF-ersättning: Ersättning till föräldrar som deltar i utbildning i teckenspråk.

Underhållsbidrag: Belopp som en förälder som inte bor tillsammans med sitt barn ska bidra med till barnets försörjning.

Underhållsstöd: Stöd som den ene föräldern kan få om den andre föräldern inte bor tillsammans med sitt barn och inte betalar underhållsbidrag eller betalar ett lägre belopp än 1 273 kronor per månad. Försäkringskassan betalar ut underhållsstöd.

Uppläggningsavgift: Avgift som den studerande får betala när studielån betalas ut.

Verksamhetspoäng: Ett mått på studieomfattningen inom kommunal vuxenutbildning. 20 verksamhetspoäng motsvarar en veckas heltidsstudier.

Vuxenutbildning: I begreppet vuxenutbildning ingår kommunal vuxenutbildning (komvux), vuxenutbildning för utvecklingsstörda (särvox) och svenskundervisning för invandrare (sfi). Till vuxenutbildningen hör också folkbildningen, dvs. studieförbunden och folkhögskolorna, och kvalificerad yrkesutbildning (KY). Utöver dessa utbildningsformer ingår även s.k. kompletterande utbildningar.

Årsavgift: Belopp som en studielåntagare, som har tagit lån före 1989, ska betala för ett visst år (utan administrativa avgifter).

Årsbelopp: Belopp som en studielåntagare, som har tagit lån efter 1988, ska betala för ett visst år (utan administrativa avgifter).

Återkrav: Krav på återbetalning av en ersättning som har betalats ut felaktigt.

Sammanfattning

Uppdraget

Studiesociala kommitténs uppdrag (dir. 2007:153) är att överväga och föreslå åtgärder som rör de studerandes ekonomiska och sociala situation. En utgångspunkt är att studiemedelssystemet och de sociala trygghetssystemen ska samverka på ett optimalt sätt. Kommitténs förslag och bedömningar ska syfta till att ge de studerande möjligheter att försörja sig och leva ett tryggt liv under sin studietid. Det innebär bl.a. att kommittén ska föreslå hur beloppsnivåer och fribelopp ska se ut för att ge de studerande en skälig levnadsnivå och därigenom möjligheter att bedriva framgångsrika studier. I det senare ligger även att utreda och föreslå hur studiemedlen kan användas som ett verktyg för ökad genomströmning i högre utbildning.

Kommittén ska även föreslå ett enklare och mer generellt regelverk för studiemedelssystemet, bl.a. för att det ska bli mer överskådligt för de studerande, men även för att ge möjligheter till en enklare studiestödsadministration. I uppdraget ingår som en följd av det senare att även pröva om hela eller delar av studiestödsadministrationen kan överföras till annan regi och om befintliga och nya lån kan skötas av någon annan än CSN.

Ett utbildningssystem för tillväxt och rättvisa

Sverige har ett omfattande utbildningsväsende. Vi har en väl utbyggd förskola som kännetecknas av en pedagogisk och utvecklande verksamhet. Via förskoleklassen går barnen över till en nio-årig grundskola. I princip alla ungdomar går senare över till gymnasieskolan. Förskolan, grundskolan och gymnasieskolan syftar till att ge alla barn och ungdomar de kunskaper och färdigheter som behövs som medborgare samt för arbete och fortsatta studier.

Vuxenutbildningen har olika huvudmän. Den innefattar kommunal vuxenutbildning, vuxenutbildning för utvecklingsstörda, svenskundervisning för invandrare, kvalificerad yrkesutbildning, kompletterande utbildningar och folkbildning.

Utbildningar vid högskolor och universitet eller därmed likställda utbildningar inbegrips i dag inte formellt i vuxenutbildningen. I realiteten befinner sig dock många vuxna i högskolan. Högskoleutbildning är inte endast en utbildningsform för unga vuxna som nyligen lämnat gymnasieskolan.

I ett internationellt perspektiv satsar Sverige stora resurser på utbildning. De samlade utbildningskostnaderna uppgår till nästan 250 miljarder kronor, inklusive medel från kommuner och lands-ting. I utbildningskostnaderna ligger även statens kostnader för studiestöd.

Den enskildes drivkrafter för studier är flera. Det handlar om att förverkliga drömmar och livsprojekt och om att få fördjupa sig i sina intresseområden för egen personlig utveckling. För de flesta är det dessutom frågan om att skaffa en utbildning som leder till bra jobb och framtida inkomster. Även andra mer omedvetna faktorer påverkar individens studieval, t.ex. hur kamraterna väljer utbildning och föräldrarnas utbildningsbakgrund.

Samhället har starka skäl att subventionera utbildning. En anledning är att även samhället har nytta av att människors produktivitet ökar, eftersom detta ger ökade skatteintäkter. Ett annat skäl är att en välutbildad befolkning har bättre hälsa och kan vara aktiv i ett demokratiskt samhällssystem.

Effekten av social bakgrund har en allt mindre betydelse för utbildningsvalet ju högre utbildning en person har. Den sociala bakgrunden är med andra ord mer betydelsefull vid valet till gymnasieskolan än vid valet till universitet och högskolor. Sett över hela 1900-talet står det klart att den sociala snedrekryteringen har minskat, även om påtagliga skillnader fortfarande finns. Av statistiken framgår att den sociala utjämningen accentuerades på 1930-talet och den var rätt kraftig också under 1940-, 1950- och 1960-talen. Däremot har inte utbyggnaden av utbildningssystemet eller ekonomisk tillväxt haft någon större effekt på den sociala snedrekryteringen. Högskolans expansion åren 1993/94–2002/03 innebär dock en något minskad snedrekrytering, bl.a. verkar ökad geografisk närhet till högskoleorten ha gett en positiv effekt.

Högskoleutbildning

Det finns i Sverige 36 universitet och högskolor med statlig huvudman och 13 med enskild huvudman, vilka samtliga har rätt att utfärda examina inom grundläggande högskoleutbildning. Av dessa har 21 också rätt att utfärda examina inom forskarutbildning. De totala kostnaderna för verksamheten vid universitet och högskolor uppgick till 47 miljarder kronor under 2007.

En ny utbildnings- och examensstruktur för den högre utbildningen infördes vid halvårsskiftet 2007. Denna innebär bl.a. att den högre utbildningen numera delas in i tre nivåer: grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå. Varje examen knyts till någon av dessa nivåer. Yrkesexamina finns på både grundnivå och avancerad nivå. På forskarnivå erbjuds licentiatexamen och forskarexamen. Varje enskild nivå förutsätter att studenten har examen från den tidigare nivån.

Det fanns 322 000 studenter registrerade vid universitet och högskolor 2007, vilket motsvarar 278 000 helårsstudenter. Detta är en minskning med drygt två procent jämfört med året innan och med nästan nio procent jämfört med 2004. Volymen har minskat inom samtliga områden, minst inom det tekniska området och mest inom samhällsvetenskap, humaniora och naturvetenskap.

Andelen kvinnliga studenter var cirka 60 procent. Sverige är det land som har högst andel kvinnor i högre utbildning, men många andra länder har nästan samma könsfördelning. Sverige är också ett av endast fyra länder inom EU där över tio procent av studenterna har barn.

Under hösten 2007 bedrev en fjärdedel av alla studenter återkommande utbildning. Dessa hade gjort ett studieavbrott på tre terminer eller mer för att sedan återkomma till högskolan för fortsatta studier, vidareutbildning eller för att förkovra sig i största allmänhet. Vissa återvände för att skaffa sig en ny utbildning eller påbyggnadsutbildning efter att tidigare ha avlagt examen. Bland de återkommande studenterna var andelen äldre studenter och andelen kvinnor högre än i studentpopulationen i stort.

Under läsåret 2006/07 studerade drygt 25 000 svenska studenter utomlands med studiestöd från CSN. Ungefär 6 000 av de utlandsstuderande läste inom ramen för olika utbytesprogram, övriga var s.k. free movers som själva ordnade sina studier.

Lsåret 2006/07 var knappt hälften av nybörjarna 21 år eller yngre, medan genomsnittsåldern bland dem som tog examen var

27 år, vilket i ett internationellt perspektiv är en förhållandevis hög ålder. Cirka 46 procent av studenterna var gifta eller sammanboende. Under samma läsår hade drygt 10 000 nybörjarstudenter utländsk bakgrund, dvs. var födda utomlands eller hade två föräldrar som var födda utomlands. Ungefär hälften av alla nybörjare kom mer eller mindre direkt från gymnasieskolan. Dessa hade antingen gått ut gymnasiet samma år eller ett till två år innan högskolestudierna påbörjades. Majoriteten kom från naturvetenskapsprogrammet, samhällsvetenskapsprogrammet eller teknikprogrammet.

Ungefär 70 procent av dem som studerade på högskola och universitet läsåret 2006/07 hade studiemedel. Av kvinnorna hade 71 procent studiemedel, och av männen 68 procent. Cirka 130 000 studenter arbetade parallellt med sina högskolestudier. Andelen kvinnor som arbetade var något större än andelen män och andelen äldre som arbetade var högre än andelen yngre.

Vuxenutbildning

Lsåret 2006/07 studerade cirka 205 000 personer, motsvarande 125 000 heltidsstuderande, på kommunal vuxenutbildning (komvux). Av dessa gick 81 procent på gymnasial vuxenutbildning, 18 procent på grundläggande vuxenutbildning och en procent på påbyggnadsutbildning. Antalet studerande i komvux har minskat de senaste tio åren. Andelen kvinnor i komvux var drygt 60 procent och har under en lång tid varit högre än andelen män.

Andelen studerande i komvux som är födda utomlands har ökat de senaste tio åren. Läsåret 2006/07 var andelen utlandsfödda 39 procent. Det finns dock stora skillnader mellan utbildningsformerna. På grundskolenivå var 86 procent av de studerande födda utomlands, på gymnasienivå 28 procent och inom påbyggnadsutbildningarna 23 procent.

Tillträdesreglerna till högskolan har medfört att allt fler personer som redan har en gymnasieutbildning studerar på gymnasial vuxenutbildning. Nästan 60 procent av de komvuxstuderande hade läsåret 2006/07 en gymnasieutbildning som var längre än två år.

Andelen komvuxstuderande som finansierar sina studier med studiemedel har successivt ökat sedan 1993. Anledningen till detta är bl.a. att många tidigare hade andra former av studiestöd, t.ex. särskilt vuxenstudiestöd. De senaste åren har andelen studerande

som tar studielån minskat medan andelen som bara tar studiebidrag ökat något. Cirka 38 procent av de studerande 2006 hade studiemedel.

Hösten 2007 deltog cirka 27 000 personer i folkhögskolornas studiemedelsberättigande utbildningar, de s.k. långa kurserna. Av dessa läste cirka 13 000 allmänna kurser och cirka 14 000 särskilda kurser. Precis som inom komvux är andelen kvinnor högre än andelen män. Nästan en tredjedel av de studerande på allmänna kurser hade invandrabakgrund. Av dem som studerade på långa kurser under 2006 finansierade 33 procent sina studier med studielån och studiebidrag och 17 procent med endast studiebidrag.

Under 2007 deltog cirka 38 000 studerande i en kvalificerad yrkesutbildning. De flesta studerade på utbildningar som omfattar två till två och halvt år. Av de studerande som gick en kvalificerad yrkesutbildning 2006 finansierade 62 procent sina studier med studielån och bidrag och 23 procent med studiebidrag.

Dagens studiemedelssystem

Studiestödet genomgick en större förändring 2001. Då avskaffades flera typer av vuxenstudiestöd och dagens studiemedelssystem kvarstod som det enda studiestödet. Studiemedel kan fås för studier dels på universitet och högskolor eller annan utbildning på eftergymnasial nivå, dels på grundskole- och gymnasienivå inom vuxenutbildning. Studiemedel kan även ges för studier utomlands.

Under 2007 fick 412 000 personer studiemedel. Samma år betalades det ut 18,7 miljarder kronor i studiemedel. Av detta var 8,3 miljarder bidrag och 10,4 miljarder lån.

För varje utbildningsnivå finns gränser för under hur många veckor studiemedel kan lämnas. Studerande som t.ex. läser på gymnasienivå kan få studiemedel i högst två år (80 veckor) om de har en treårig gymnasieutbildning eller motsvarande. För studier på eftergymnasial nivå kan studiemedel lämnas i högst sex år (240 veckor). Utöver dessa tidsgränser kan studiemedel bara lämnas om det finns särskilda eller synnerliga skäl. Studiemedel kan beviljas t.o.m. 54 års ålder. En begränsning av rätten att låna sker emellertid mellan 45 och 54 års ålder.

För rätt till fortsatta studiemedel ställs krav på studieresultat. Normalt ska högskolestuderande klara 75 procent av sitt åtagande för att kunna få nya studiemedel, dvs. 45 högskolepoäng per läsår.

Studierande på grundskolenivå och gymnasienivå ska normalt klara alla sina kurser. Vid prövningen av studieresultaten tas hänsyn till personliga förhållanden som kan ha inverkat på studierna.

Studiemedlen består av en bidragsdel och en lånedel och är knutet till prisbasbeloppet. För heltidsstudier är studiemedlen 1 995 kronor per vecka. Studiemedel kan beviljas med 50, 75 eller 100 procent av heltid. Bidraget har två nivåer. Den högre bidragsnivån kan lämnas fr.o.m. 25 års ålder och riktar sig främst till studierande på grundskolenivå och gymnasienivå, som inte har sådan utbildning sedan tidigare. Studierande med vårdnad om barn kan sedan 2006 få ett tilläggsbidrag.

Studiemedel betalas ut månadsvis i förskott. Utbetalningen motsvarar ett belopp om fyra veckors studiemedel. För den första utbetalningen för en termin krävs att utbildningsanordnaren lämnar uppgift om att studierna påbörjats och att den studierande själv anger det.

Studiemedelstagaren får ha en inkomst upp till en viss nivå, den s.k. fribeloppsgränsen, utan att studiemedlen reduceras. Fribeloppet är kopplat till det antal veckor studiemedel betalas ut och bestäms per kalenderhalvår. Vid studier på heltid i 20 veckor under ett halvår är fribeloppet 53 500 kronor under 2009, vilket alltså motsvarar ett fribelopp på 107 000 kronor för ett helt år.

Drygt 60 procent av studiemedelstagarna är kvinnor och andelen kvinnor har ökat något de senaste åren. Kvinnor tar studielån i nästan exakt samma utsträckning som män, men kvinnor har dock minskat sitt låntagande något mer än män under de senaste åren. Studierande på grundskolenivå avstår oftast från att ta studielån. Studierande på gymnasienivå lånar mer än dem på grundskolenivå, men mindre än studierande på eftergymnasial nivå. Mest lånar studierande på eftergymnasial nivå som läser utomlands.

Ökad genomströmning inom högskolan

Sverige och Danmark har världens äldsta högskole- och universitetsstudenter. Studenterna är äldre än i jämförbara länder både när de påbörjar sina studier och när de slutför dem. Sverige har dessutom tillsammans med Island och Danmark den högsta medianåldern bland högskolenybörjarna, knappt 22,5 år för Sveriges del. I de flesta andra länder är medianåldern cirka 20 år. Tillsammans med

Island, Nya Zeeland och Norge har Sverige även den högsta andelen studenter över 30 år bland samtliga OECD-länder.

Den förhållandevis höga åldern vid högskolestarten innebär att de svenska studenterna är förhållandevis gamla när de lämnar högskolan och etablerar sig på arbetsmarknaden. Enligt regeringens globaliseringsråd är det viktigt att stärka incitamenten för att studenterna ska avsluta sina studier vid en lägre ålder än i dag, eftersom den samhällsekonomiska avkastningen av studier står i direkt proportion till antalet yrkesverksamma år. Det finns ett intresse från såväl samhället som arbetsmarknaden av att studenterna blir klara med sina högskolestudier och börjar arbeta så snabbt som möjligt.

Olika genomströmningsmått

Kommittén har i linje med direktiven analyserat begreppet genomströmning, vilket kan ses som ett samlingsbegrepp som beskriver resultat och flöden inom den högre utbildningen. Det finns åtminstone fem mått på genomströmning, som kommittén bedömt som relevanta. Dessa är studietid, prestationsgrad, studieuppehåll och studieavbrott, antal examina samt etablering på arbetsmarknaden.

Studietid anges i den officiella statistiken i relation till examen och anges både som netto- och bruttostudietid. Vid beräkning av bruttostudietid mäts det totala antalet terminer från starten på utbildningen till och med den termin då studenten examineras. När nettostudietiden räknas ut dras eventuella frånvaroterminer under perioden bort.

Prestationsgrad definieras av Högskoleverket som antalet helårsprestationer i relation till antalet helårsstudenter. Detta är ett mått som beskriver relationen mellan antalet studenter och deras poängproduktion. Hög prestationsgrad inom en utbildning innebär att varje heltidsstuderande tenderar av jämförelsevis många högskolepoäng per termin eller år.

Genomströmningen inom den högre utbildningen har också att göra med om studenterna fullföljer sina studier, och om de genomför studierna i ett sträck. Antalet och andelen studieavbrott och studieuppehåll spelar därför roll för genomströmningen.

Antal examina och examensfrekvens är två vanliga och närbesläktade mått på genomströmning. Antal examina anger hur

många studenter som avslutar sina studier inom ett ämne eller yrkesprogram med formell examen. Högskoleverket beskriver examensfrekvens som andelen examinerade inom ett visst antal år efter påbörjad utbildning. Det senare är således ett mått som både talar om hastighet och kvantitet. Måttet anger dels hur snabbt studenterna tar sig från studiestart till examen, dels hur stor andel av studenterna som fullföljer sina studier och ansöker om examen inom bestämda tidsintervall.

De fyra genomströmningsmått som beskrivits så här långt handlar om genomströmning inom den högre utbildningen, dvs. om effektivitet inom ramen för högskolesystemet. Syftet med ökad genomströmning är inte enbart att studenterna ska ta sig igenom sin utbildning. Tanken är också att de ska komma ut på arbetsmarknaden och börja arbeta. Det femte genomströmningsmått som kommittén valt att lyfta fram avser därför steget från högskolan till arbetsmarknaden. I Högskoleverkets statistik anges etableringen på arbetsmarknaden som den procentuella andelen studenter som fått jobb inom ett till ett och ett halvt år efter att de tagit sin examen.

Studiemedelssystemets påverkan på genomströmningen

Kommittén anser att bättre studieplanering och högre individuell prestationsgrad bör främjas bland studenter och att åtgärder inom ramen för studiestödssystemet som verkar i den riktningen bör prioriteras. Resultatet blir både lägre skuldsättning och tidigare inträde på arbetsmarknaden. Med högre individuell prestationsgrad bland de studerande ökar samtidigt prestationsgraden inom den högre utbildningen sammantaget.

Kommittén bedömer att det finns anledning att förlänga den studiemedelsberättigande tiden för studerande inom de längsta utbildningarna. Samtidigt bör tiden begränsas för studerande på kortare utbildningar och för dem som läser fristående kurser utan avsikt att ta examen. Vi bedömer att den generella studiemedelsberättigande tiden för högskolestudier bör sänkas från sex till fyra års heltidsstudier. Studiemedel för ytterligare två års heltidsstudier bör lämnas bl.a. till studerande som avlagt en treårig generell examen. Studerande som läser utbildningar som är minst fem år långa kan få studiemedel för ytterligare ett år, dvs. för sammanlagt sju år.

Vidare bedömer vi att högre resultatkrav än i dag bör ställas på studenterna i slutet på utbildningarna, samt att vidgade möjligheter

till tilläggsån bör införas. Även en höjning av studiemedlen kan motiveras bl.a. med genomströmningsargument.

Kommittén har analyserat ytterligare ett antal möjliga förändringar i studiemedelssystemet, t.ex. examensbonus och peng-per-poängsystem. Kommitténs bedömning är att en examensbonus inte skulle bli kostnadseffektiv. Den riskerar att bli en premie till studenter som skulle ha ansökt om examen även utan en bonus, dvs. en extra utgift inom studiemedelssystemet med en mycket begränsad effekt på genomströmningen. En examensbonus skulle också bli en stor utgift. Även om en så blygsam bonus som t.ex. 10 000 kronor skulle delas ut för de cirka 58 000 examina som utfärdades läsåret 2006/07 skulle totalkostnaden uppgå till 580 miljoner kronor.

Det förslag till peng-per-poäng-system, som anges i direktiven, har som tankemodell stora likheter med den norska s.k. konverteringsordningen. Den innebär att studielånen i efterhand omvandlas till bidrag i proportion till studenternas poängprestationer. Åtgärder som får fördröjda ekonomiska konsekvenser för de studerande innebär i allmänhet svaga incitament för beteendeförändring under studiernas gång. Detta är erfarenheter som redovisas från andra nordiska länder och som även visats i forskning. En utvärdering av den norska konverteringsordningen hösten 2007 visade inga betydande effekter på studenternas agerande. Möjligheten att få delar av studielånen omvandlade till bidrag hade dittills bara lett till en marginellt ökad poängproduktion.

Mot bl.a. ovanstående bakgrund drar kommittén slutsatsen att det inte skulle vara kostnadseffektivt att föreslå en lösning med peng-per-poäng i det svenska studiemedelssystemet.

Universitetens och högskolornas ansvar

Kommittén bedömer att möjligheten att skapa kostnadseffektiva drivkrafter för genomströmning inom ramen för studiemedelssystemet är begränsad. Genomströmningen påverkas i högre grad av andra faktorer. Många av dessa beror på lärosätens sätt att organisera utbildning och undervisning, samt på kvaliteten i väglednings- och informationsinsatser och annat studerandestöd. Även uppföljningen av studenternas studieaktivitet har betydelse.

Inom högskolan har flera förändringar ägt rum de senaste decennierna, bl.a. har antalet studerande ökat och studerande-

grupperna har blivit mer heterogena. Detta har lett till att studiernas organisation och studerandestödet har fått en ökad betydelse för genomströmningen. Kommittén bedömer därför att högskolornas insatser inom dessa områden behöver stärkas.

Den statistik som presenterats i betänkandet visar att studiernas organisering påverkar genomströmningen. Högst examensfrekvens, kortast studietid, lägst avhops- och uppehållsfrekvens, högst prestationsgrad och de högsta etableringstalen finns i regel inom yrkesprogrammen. Dessa är främst utbildningar som är sammanhållna och är riktade mot särskilda yrken eller yrkesområden på arbetsmarknaden. Om yrkesutövningen dessutom innebär krav på examensbevis ökar examensfrekvensen ytterligare. Genomströmningen inom de sammanhållna yrkesprogrammen kan jämföras med de fristående kurserna och studier som bedrivs för generella examina. Här är genomströmningen lägre, egentligen oavsett vilket genomströmningsmått som används. Även inom distansutbildningen är genomströmningen relativt låg.

En fungerande studie- och karriärvägledning är nödvändig för att studenterna ska kunna genomföra sina studier utan onödiga dröjsmål. Ytterligare studerandestöd som har betydelse för genomströmningen är studenthälsovården och studietekniskt stöd.

Kommittén föreslår att Högskoleverket får i uppdrag att inom ramen för de nationella kvalitetsgranskningarna utvärdera högskolornas och universitetens insatser för att främja genomströmningen. I detta sammanhang bör i synnerhet lärosätenas arbete med studerandestöd uppmärksammas, bl.a. studievägledning, studenthälsovård och annat studiesocialt stöd. Även lärosätenas uppföljning av de studerandes studieaktivitet bör granskas.

Incitament bör även ges till universitet och högskolor att stödja hög genomströmning bland studenterna. Sådana drivkrafter kan, enligt kommitténs mening, med fördel skapas med hjälp av det nationella resurstilldelningssystemet.

Studenthälsofrågor

Studenters fysiska hälsa är generellt sett god, men den psykiska hälsan, bl.a. stress och depression, har försämrats på senare tid. Kommittén har i uppdrag att ur ett studiesocialt perspektiv utreda om det finns behov av insatser för att förbättra studenthälsovården och för att minska studenters alkoholkonsumtion.

Studenthälsovården bör enligt kommitténs bedömning ha en stark ställning inom högskolan. Den bör också vara likvärdig över hela landet. För att uppnå detta bedömer kommittén att utvärdering av studenthälsovården ska ingå i Högskoleverkets nationella kvalitetsgranskningar. Studerandestöd bör enligt vår mening vara ett kvalitetskriterium för ökad genomströmning.

Studenthälsovården ska även i framtiden prioritera den förebyggande vården. Det bör finnas tillgång till medicinsk, kurativ och folkhälsokompetens för studerande på varje lärosäte. Studenthälsovården bör också få en tydligare roll i respektive lärosätes arbetsmiljöarbete.

Det finns ett antal områden som behöver prioriteras, t.ex. alkoholpreventiva insatser. Inom den högre utbildningen finns många unga vuxna. Den gruppen – framför allt män – har den högsta alkoholkonsumtionen i Sverige. Många studenter kan därmed ha en riskabel alkoholkonsumtion, som påverkar både deras ekonomi, hälsa och studieprestation. Andra områden som bör prioriteras inom studenthälsovården är kurativa insatser samt sexuell och reproduktiv hälsa.

Ett enklare studiemedelssystem

Studiemedelssystemet syftar ytterst till att bidra till att förverkliga de utbildningspolitiska målen och ge alla ekonomiska möjligheter att studera inom vuxenutbildningen eller inom högskolan. Studiemedlen ska också verka utjämnande mellan grupper i samhället och uppmuntra till effektiva studier. Studiemedlen bidrar till att göra studier möjliga och har långsiktigt positiva effekter för samhälls-ekonomi.

Studiemedlen ska ingå i ett enhetligt system

Dagens studiemedelssystem innebär att alla som uppfyller kraven har rätt att få studiemedel. Systemet är generellt och enhetligt och gäller vuxenutbildning och högskoleutbildning. Kommitténs förslag är att studiemedlen även i framtiden ska ingå i ett enhetligt system. Det ska ges till alla dem som uppfyller villkoren för stödet.

Studiemedel ska på samma sätt som i nuvarande studiemedelsystem lämnas för studier på heltid såväl som deltid. Kommittén

föreslår därför att studiemedel ska kunna lämnas för 50, 75 eller 100 procent av heltid. Kommittén föreslår också att studiemedel ska ges per månad istället för per vecka.

Högre studiemedelsbelopp

Kommitténs utgångspunkt är att den studerande ska kunna leva på studiemedlen under terminerna. Det ska vara möjligt att ha en skälig standard som student eller vuxenstuderande. Studiemedlen bör enligt vårt förslag vara 9 086 kronor per månad i 2009 års kostnadsläge. Beloppet utgör 21,23 procent av prisbasbeloppet för varje månad då studier bedrivs.

Studiemedelnivån bör enligt vår mening vara densamma för alla studerande, men andelen bidrag respektive lån bör förändras med utbildningsnivån. Kommitténs motiv för den föreslagna modellen är en bedömning av det ekonomiska utfallet av studier. Vi anser t.ex. att det inte är rimligt att studerande på grundskolenivå ska behöva skuldsätta sig i alltför hög grad. Studerande på grundskolenivå bör kunna få studiemedel med 80 procent bidrag och 20 procent lån, dvs. fyra femtedelar bidrag och en femtedel lån.

Även vuxenstuderande på gymnasienivå bör få studiemedel med en hög bidragsandel. Kommitténs förslag innebär i princip hälften bidrag och hälften lån (47/53). Skälet till att vuxenstuderande på gymnasienivå i högre grad själva ska finansiera sina studier är enligt vår bedömning att dessa studier i större utsträckning kan leda till arbete. Många utbildningar på denna nivå kommer genom riksdagens beslut med anledning av förslag i budgetpropositionen för 2009 att vara yrkesinriktade. För vuxenstuderande som går vidare till högskolan innebär kommitténs förslag även att skuldsättningen hålls nere. Därför har vi bedömt att dagens regler om avskrivning av lån från vuxenstudier för dem som genomför högskoleutbildning bör tas bort.

Studerande på eftergymnasial nivå bör få studiebidrag med en dryg tredjedel av studiemedlens totalbelopp. Det innebär samma bidragsandel som i dag.

Kommittén anser att en höjning med 700 kronor per månad, dvs. till 9 386 kronor per månad, och att studiemedel för gymnasie-studerande borde ges med hälften bidrag och hälften lån (50/50), vore önskvärda förbättringar. Dessa åtgärder kan kommittén dock inte finansiera inom ramen för studiestödssystemet.

Barntillägg till studerande med barn

Ett särskilt tilläggsbidrag för studerande med barn bryter principen om att studiemedelssystemet inte ska innehålla bidrag som hör till de sociala trygghetssystemen. Kommittén bedömer dock att det nuvarande tilläggsbidraget till studerande med barn fungerar väl. Det bör därför lämnas till studerande med barn även i fortsättningen.

Kommittén har även prövat bidragets storlek, men har bedömt att dagens nivå är rimlig. Tilläggsbidraget bör dock räknas om till månadsbelopp på samma sätt som de förslag kommittén lämnar för studiemedlen i övrigt. Bidraget bör framgent benämnas barntillägg.

Tillägglån och merkostnadslån

Kommittén bedömer i avsnittet om genomströmning i högskolan att dagens studiemedelssystem brister i flexibilitet. Studiemedlen ger begränsade möjligheter för de studerande att själva välja hur mycket de vill och kan arbeta vid sidan av studierna, för att få en högre levnadsstandard under studietiden än vad studiemedlen medger. Många kan även ha svårt att hantera tillfälliga och oförutsedda utgifter, t.ex. tandvårdsräkningar eller inköp av datorer, som kanske inte heller täcks av studiemedlens grundbelopp. Enligt vår mening bör fler kunna få tillägglån som kan användas för dessa syften.

Tillägglånet bör kunna lämnas till alla studiemedelstagare med 4,4 procent av prisbasbeloppet per månad vid heltidsstudier under högst 18 månader. Den begränsade tiden syftar till att hålla nere studerandes skuldsättning. Återbetalningsvillkoren för tillägglånet ska vara samma som för det ordinarie studielånet.

Det ska även vara fortsatt möjligt att få extra lån för merkostnader – merkostnadslån – i samband med utlandsstudier, t.ex. för resor, försäkringar och i viss mån undervisningsavgifter. Studielån för undervisningsavgifter ska – som i dag – kunna lämnas även för studier i Sverige. För att ge rätt till merkostnadslån måste studierna pågå i minst två månader.

Höjt fribelopp

I dagens studiemedelssystem finns en gräns för hur stora inkomster den studerande kan ha utan att studiemedlen minskas, det s.k. fribeloppet. Denna gräns har kritiserats av många, bl.a. för att den kan hindra möjligheten att arbeta vid sidan av studierna. Kommittén anser inte att det är rimligt att lämna ekonomiskt bidrag utan en prövning mot den studerandes inkomster. Vi bedömer dock att det finns skäl att höja fribeloppet, främst för att ge de studerande bättre möjligheter att arbeta under ferietid utan att det påverkar studiemedlens storlek.

Fribeloppet bör fastställas för varje kalenderhalvår och bör vid heltidsstudier om 4,5 månader höjas med knappt 15 000 kronor till 159 procent av prisbasbeloppet. I 2009 års kostnadsläge innebär det cirka 136 000 kronor per år. Om den studerandes inkomst är högre än fribeloppet bör studiebidraget reduceras med 40 procent av den i förhållande till fribeloppet överskjutande inkomsten för studerande på grundskolenivå, 23,5 procent på gymnasienivå och 17 procent på eftergymnasial nivå.

I kommitténs förslag är det bara bidragsdelen som påverkas av den studerandes inkomst. Studielån bör enligt kommitténs mening lämnas utan inkomstprövning. I det fall minskningen av studiemedlen p.g.a. inkomst medför att den studerande inte har rätt till studiebidrag ska den dock inte heller kunna få studielån.

Studietid med studiemedel

I dag kan en studerande på grundskolenivå som redan har en grundskoleutbildning få studiemedel i högst 40 veckor (ett år). Studerande som inte har en grundskoleutbildning eller motsvarande kan få studiemedel i högst 80 veckor. Det finns även möjlighet för vissa studerande att få studiemedel i 100 veckor.

För studier på gymnasienivå lämnas studiemedel i högst 80 veckor till den som har en treårig gymnasieutbildning eller motsvarande. Högst 120 veckor kan erhållas av den som inte har en treårig gymnasieutbildning eller motsvarande. På eftergymnasial nivå lämnas studiemedel i högst 240 veckor, dvs. i sex år. Studiemedel kan lämnas under längre tid om det finns särskilda eller synnerliga skäl.

Kommittén har kommit fram till att reglerna för hur länge studiemedel kan lämnas för studier på grundskole- och gymnasienivå både är krångliga och svåra att förklara. För studier på grundskolenivå finns det tre tidsgränser och på gymnasienivå två. Hur länge studerande får studiemedel beror på deras utbildningsbakgrund. Det är ofta svårt att bedöma vilken utbildning en studerande har, särskilt för dem som har en utbildning från ett annat land. Det leder bl.a. till att personer med relativt likartad utbildningsbakgrund kan bedömas olika.

Kommittén bedömer att dagens bestämmelser om utbildningsbakgrund är svåra att tillämpa. Vi föreslår i stället en generell studietid med studiemedel på grundskole- och gymnasienivå om högst 18 månader (två år) på respektive nivå.

I syfte att stimulera en högre genomströmning och en ökad examensfrekvens föreslår kommittén att den generella studiemedelsberättigande tiden för eftergymnasiala studier sänks till fyra års heltidsstudier. Inom denna tid bedömer vi att många av dagens högskoleexamina kan nås. Studiemedel kan dock ges för ytterligare två år om den studerande har avlagt en yrkesexamen som omfattar lägst 180 högskolepoäng eller en kandidatexamen eller konstnärlig kandidatexamen.

Alla utbildningar leder dock inte till en examen inom fyra år. Den som efter de fyra första åren med studiemedel fullgjort minst 180 högskolepoäng eller motsvarande på en utbildning som syftar till en examen som omfattar lägst 210 högskolepoäng, ska också kunna få studiemedel i ytterligare två år.

Studerande på andra eftergymnasiala utbildningar än högskoleutbildning föreslås få studiemedel i mer än fyra år om de under de första fyra åren med studiemedel avlagt en kvalificerad yrkesexamen om minst 80 KY-poäng eller en motsvarande svensk eller utländsk yrkesexamen som inte är högskoleutbildning.

Den som går en utbildning som syftar till en masterexamen eller en utbildning som syftar till yrkesexamen som omfattar lägst 300 högskolepoäng ska få möjlighet att få ytterligare högst ett års studiemedel för att slutföra sina studier. För studerande på sådana utbildningar kan alltså studiemedel lämnas i sammanlagt högst 63 månader, dvs. sju år. Detta ska gälla dem som haft studiemedel i 54 månader – sex år – och som alltså redan klarat kraven för att få studiemedel i mer än fyra år. Studiemedel under längre tid än 54 månader ska dock bara lämnas om den studerande har högst ett

år kvar på sin utbildning och bara för att studierna ska kunna slutföras.

Sammanfattningsvis föreslår kommittén krav på studieresultat för att studiemedel ska ges under längre tid än fyra år. För dem som inte går längre yrkesprogram krävs en examen om minst 180 högskolepoäng. För vissa utbildningar, t.ex. läkarutbildning och masterutbildning, förlängs möjligheten till studiemedel till sju år.

Från och med det kalenderår den studerande fyller 40 år ska studiemedel, som i dag, kunna lämnas utöver de angivna tidsgränserna, om det finns särskilda skäl. Studiemedel ska även kunna lämnas för längre tid för studier av kärnämnen inom grundläggande vuxenutbildning eller motsvarande, eller för att en studerande ska kunna skaffa sig grundläggande eller särskild behörighet för högskolestudier. Studiemedel får i dessa fall lämnas i ytterligare högst nio månader per utbildningsnivå. Studiemedel ska även kunna lämnas utöver angivna tidsgränser, om det finns synnerliga skäl.

Studieresultat

Studiemedel kan endast erhållas om den studerande kan redovisa tillräckliga studieresultat. Det finns flera motiv till detta, t.ex. att stimulera en god genomströmning i studierna och att allmänna medel används på ett ekonomiskt ändamålsenligt sätt.

Högskolestuderande kan med dagens regler beviljas nya studiemedel om det med hänsyn till de resultat den studerande uppnått måste anses sannolikt att studierna kan avslutas inom normal tid. Den studerande måste visa ett studieresultat som motsvarar 75 procent av studieåtagandet för att få nya studiemedel. Resultatkravet under det första året är dock lägre, 62,5 procent av de kurser den studerande läser. Under förutsättning att de studerande under hela studietiden klarat minst 75 procent av åtagandet, räcker det dessutom att de klarat hälften av kurserna under den senaste perioden med beviljade studiemedel. Vuxenstuderande på grundskole- eller gymnasienivå får, med vissa undantag, studiemedel om de har bedrivit sina tidigare studier i normal takt.

Den studerande som inte uppnått kraven på studieresultat kan ändå beviljas nya studiemedel om det finns personliga förhållanden, t.ex. sjukdom, funktionshinder, felval eller sociala problem, som kan antas ha påverkat studieresultatet. Det finns med dagens

bestämmelser många möjligheter att få beviljat studiemedel för fortsatta studier fastän kraven på studieresultat inte har uppnåtts.

Kommittén anser att studiemedel ska lämnas om den studerande har bedrivit sina tidigare studier i normal takt. Det innebär att dagens bedömning av om en studerande på eftergymnasial nivå kommer att kunna slutföra sina studier inom normal tid, bör avskaffas.

Kommittén menar att samma krav på studieresultat för rätt till fortsatta studiemedel på högskolenivå som i dag bör gälla även framgent. Däremot bör dagens bestämmelser, som innebär att det kan räcka med att klara hälften av åtagandet den senaste perioden med studiemedel, avskaffas. Huvudskälet till vårt ställningstagande är att stimulera en hög genomströmning i högskolan. Kraven på studieresultat för studerande på grundskole- respektive gymnasienivå bör kvarstå oförändrade.

Dessutom föreslås att reglerna för de studerande som inte har bedrivit studierna i normal takt bör skärpas och förtydligas. Studerande som inte klarat tillräckliga resultat bör fortsatt få studiemedel om det finns särskilda skäl. De skäl som bör kunna beaktas är t.ex. egen eller närståendes sjukdom eller allvarliga brister hos utbildningsanordnaren som den studerande inte kunnat råda över. De skäl som den studerande åberopar ska kunna styrkas.

Studiemedel m.m. för utlandsstudier

Svenska studenter ska ha möjlighet att studera vid utländska lärosäten. Det är enligt vår uppfattning något som bl.a. främjar personlig utveckling och eget lärande. Vad utlandsstudier faktiskt åstadkommer för den enskilde och även för Sverige är dock till stora delar outrett. Detta beror bl.a. på oklara syften med utlandsstudier och brist på uppföljning.

Kommittén bedömer att inriktningen på utlandsstudiestödet är en fråga som måste ta sin utgångspunkt i utbildningspolitiska överväganden. Det ligger inte inom kommitténs uppdrag att bedöma vilka utbildningar som ska berättiga till studiemedel och vilken kvalitativ nivå dessa ska hålla. Vår uppfattning är att det i första hand är regeringen som måste ange de utbildningspolitiska mål som bör styra inriktningen på utlandsstudiestödet.

Kommittén ser det alltså inte som sin uppgift att bedöma och föreslå vilka utbildningar utomlands som ska berättiga till studie-

medel. Däremot anser vi att det kan finnas skäl att förtydliga de kvalitetskrav som ska gälla för utländska utbildningar. Regeringen bör därför ta initiativ till att dels se över dagens krav på utbildningar utomlands som ska berättiga till studiemedel, dels se till att utlandsstudiemedlen återkommande följs upp och utvärderas i förhållande till syftet.

Kommittén föreslår att studiemedel för studier utomlands ska ges med samma bidrags- och låneandel som gäller för studier i Sverige. Studerande utomlands ska även få tillgång till tillägglån med samma förutsättningar som kommittén föreslår för studerande i Sverige. Därutöver föreslår vi att utlandsstuderande på samma sätt som i dag ska kunna få merkostnadslån för kostnader för personförsäkring, resor och undervisningsavgifter. Merkostnadslån kan lämnas om studierna pågår i minst två månader.

Studiemedel för utlandsstudier bör betalas ut månadsvis i efterskott, dvs. på samma sätt som kommittén föreslår för studiemedel i Sverige. Det ska dock finnas en möjlighet om den studerandes så önskar att få merkostnadslån utbetalt i förskott. Även ordinarie studielån bör kunna betalas ut i förskott på samma sätt som kommittén föreslår för studier i Sverige. Studiemedel ska kunna ges för studier som pågår i minst en månad och avse studier på heltid eller på 50 respektive 75 procent av heltid.

Dagens regler för studiestöd vid studier inom EU bör enligt kommitténs bedömning ses över. Vi bedömer bl.a. att dagens bestämmelser om studiestöd i de nordiska länderna bör prövas mot EG-rätten.

Det kan konstateras att utlandsstudier innebär en högre skuldsättning för de studerande. Den uppkommer ofta genom att många utländska lärosäten har höga undervisningsavgifter. Kommitténs bedömning är att det bör införas ett särskilt bidrag för undervisningsavgifter vid utlandsstudier.

Studiemedel månadsvis i efterskott

I dag betalas studiemedlen ut i förskott och därefter varje månad med ett belopp som är baserat på fyra-veckorsperioder. Under ett läsår får den studerande normalt tio utbetalningar. Kommittén har funnit flera nackdelar med nuvarande beräknings- och utbetalningssystem. En är att studiemedelsbeloppen som betalas ut varje månad bara är 90 procent av ett månadsbelopp, vilket bl.a. har lett

till att månatliga utgifter måste betalas med en mindre penningssumma. Ekonomiska kalkyler från olika organisationer anger månatliga utgifter för t.ex. hyra och mat, men jämför dessa med studiemedlens fyraveckorsbelopp. Sådana kalkyler blir därför missvisande. En annan nackdel med förskottsutbetalningar är att det är ett stort tidsmässigt glapp mellan sista studiemedelsutbetalningen och en första lön under ferierna.

Kommittén föreslår mot denna bakgrund att studiemedel i framtiden ska betalas ut i efterskott med ett månadsbelopp. En person som studerar på heltid under ett läsår bör därmed normalt få nio månadsutbetalningar. Vi ser flera fördelar med förslaget, bl.a. bedömer vi att risken för felaktiga utbetalningar kraftigt kommer att minska. I de fall studerande behöver en förskottsutbetalning ska detta vara möjligt genom ett förskott på studielånet.

Effektivare studiestödsadministration

Enligt direktiven ska kommittén förutsättningslöst pröva och föreslå hur statens utgifter för studiestödsadministrationen kan minskas genom att hela eller delar av verksamheten hanteras och organiseras på ett mer ändamålsenligt och kostnadseffektivt sätt. Kommittén ska analysera CSN:s uppgifter för att pröva om myndighetens uppgifter kan renodlas och effektiviseras, samt pröva om hela eller delar av verksamheten kan överföras i annan regi eller till annan aktör.

Direktiven anger tre handlingsvägar för prövningen av studiestödsadministrationen som innebär mer eller mindre genomgripande förändringar. Den första handlar om att effektivisera den befintliga administrationen, dvs. CSN, den andra om att engagera nya aktörer som komplement till CSN, och den tredje om att skapa en helt ny administrativ organisation.

Kommitténs granskning av studiestödsadministrationen har genomförts som en expertutvärdering. Delar av sekretariatet och kommittén har tillsammans med ett antal sakkunniga bildat en granskningsgrupp. Ett underlag för granskningen har bl.a. varit en självvärdering som CSN har genomfört utifrån ett frågeunderlag från granskningsgruppen. Gruppen har även besökt CSN:s huvudkontor i Sundsvall samt de lokala kontoren i Linköping och Örebro. Vid besöken genomfördes gruppintervjuer med anställda. Granskningsgruppens frågeställningar har också diskuterats med

företrädare för bankväsende, högskoleväsende, kommuner och Försäkringskassan.

CSN har ett brett uppdrag och omfattar flera verksamhetsgrenar. Eftersom kommitténs uppdrag i huvudsak avser studiemedelssystemet, har granskningen av CSN koncentrerats till administrationen av studiemedel och återbetalning av studielån. Övriga delar av CSN:s arbete har analyserats mer översiktligt

Granskningsgruppens rapport har utgjort underlag för kommitténs ställningstaganden.

Effektivisering av Centrala studiestödsnämnden, CSN

Kommittén föreslår att CSN:s förvaltningsanslag minskas med 200 miljoner kronor. Till viss del kompenseras neddragningen av ökade avgifter för låntagarna. Vi föreslår att expeditionsavgiften för debitering av årsbelopp höjs från nuvarande 100 kronor till 200 kronor. Det innebär en årlig intäktsökning på 140 miljoner kronor. Sammantaget innebär vårt förslag en minskning av myndighetens medel med 60 miljoner kronor.

CSN:s administration av studiemedlen har effektiviserats betydligt under senare år, bl.a. bedömer vi många av dagens handläggningstider som tillfredsställande. Vårt intryck är att den effektivisering som ägt rum till stora delar beror på att handläggning och kundservice automatiserats och digitaliserats under 2000-talet.

Kommittén bedömer att studiestödsadministrationen är starkt knuten till studiestödssystemet. Det innebär att myndighetens administrativa arbete och organisationslösningar – och även effektiviseringsutrymmet – i hög grad påverkas av studiestödssystemets utformning. De förslag på förändringar av studiemedelssystemet som presenteras i andra delar av betänkandet medför, enligt vår bedömning, att förutsättningar skapas för ytterligare effektivisering.

Kommittén har identifierat tre områden där CSN:s service och effektivitet fortfarande behöver förbättras. Dessa är stödet till komvuxstuderande, studiemedel för utlandsstudier och arbetet för att förhindra felaktiga utbetalningar.

För att skapa förutsättningar för fortsatt effektivisering och besparingar anser vi att CSN:s ledningsform bör förändras. Kommittén anser att det är angeläget att CSN görs till en styrelsemyndighet.

Delat ansvar för studiestödsadministrationen

Kommittén har, i enlighet med direktiven, undersökt möjligheter att föra över delar av studiestödsadministrationen till andra aktörer. Vi har prövat om banker, kommuner eller högskolor kan ta över vissa delar av administrationen. Det vi kan konstatera är att det inte finns några avgörande, rättsliga hinder mot att engagera dessa aktörer i studiestödsadministrationen. Vår bedömning är att servicen till studiemedelstagarna skulle kunna förbättras i ett antal avseenden.

Kommitténs samlade bedömning är emellertid att det inte finns några avgörande, sakliga skäl att föra över delar av den nuvarande administrationen till andra aktörer. Ett uppdelat ansvar skulle sannolikt innebära att samordningsbehoven skulle öka. Effektiviteten i ärendehantering och kundservice skulle troligen försämrats – åtminstone under en övergångsperiod.

Kommittén har dessutom erfarit att banker, kommuner och högskolor själva ser många problem med att ta över administrationen av studielån och studiebidrag inom ramen för det befintliga studiestödssystemet. Kommitténs samlade bedömning är därför att ett sådant övertagande varken skulle vara till fördel för banker, kommuner eller högskolor, eller för studerande och låntagare. CSN:s administration av dagens studiemedelssystem och service till de studerande är sannolikt mer effektiv och ändamålsenlig än vad någon annan aktör kan erbjuda, även om delar av verksamheten fortfarande behöver effektiviseras.

En fråga som kommittén särskilt har belyst är om banker kan ta över låneverksamheten eller en del av den, t.ex. de tillägglån som kommittén föreslår. Vi bedömer att möjligheten att införa ett system som innebär att studielån administreras av CSN och tillägglån av banker bör utredas vidare. Bland annat bör det prövas hur ett sådant alternativ kan vara kostnadseffektivt och göras attraktivt för både låntagare och banker.

En ny studiestödsadministration

Kommittén har haft i uppgift att pröva möjligheten att överlåta hela studiestödsadministrationen i ny regi. Den alternativa aktör som vi undersökt är Försäkringskassan.

Vår samlade bedömning är att en överföring av studiestödsadministrationen till Försäkringskassan skulle innebära försämrade service till studiestödstagarna jämfört med i dag, och åtminstone initialt ökade kostnader för staten. Kommittén förordar därför att CSN behåller ansvaret för studiestödsadministrationen.

Studiemedlen och trygghetssystemen

Enligt direktiven ska kommittén överväga behovet att göra justeringar i gränsdragningen mellan studiemedelssystemet och de sociala trygghetssystemen. Denna fråga har även behandlats i flera andra betänkanden och i flera utredningar.

Parallellt med Studiesociala kommitténs arbete har en översyn av aktivitetsersättningen redovisats i betänkandet *Brist på brådska – en översyn av aktivitetsersättningen* (SOU 2008:102).

Inom Socialdepartementet har dessutom en arbetsgrupp haft i uppdrag att se över bestämmelserna för sjukpenninggrundande inkomst (SGI). Resultatet av arbetsgruppens arbete bereds för närvarande inom Regeringskansliet.

Kommittén har haft löpande kontakter med dessa utredningar. Utöver nämnda utredningar har det i budgetpropositionen för 2009 aviserats en parlamentarisk utredning för att formulera principer för ett sammanhållet, balanserat och hållbart socialförsäkringssystem.

Gränsdragningen mellan studiemedelssystemet och andra trygghetssystem

Kommittén anser att huvudprincipen för gränsdragningen mellan studiemedelssystemet och andra trygghetssystem bör vara att studiemedelssystemet ska täcka den studerandes levnadsomkostnader under studietiden. Levnadsomkostnader under t.ex. ferietid, sjukdom eller föräldraledighet bör täckas genom inkomst av arbete eller genom de sociala trygghetssystemen.

Studerande som exempelvis p.g.a. funktionsnedsättning har behov av särskilda hjälpmedel bör kunna få andra ersättningar än studiemedel. Det innebär att behovsprövade bidrag, som icke studerande kan få, på samma sätt som nu bör vara öppna för studerande med studiemedel. Kommittén anser att avsteg från huvud-

principen bara kan göras i de fall andra förmånssystem inte kan tillgodose särskilda behov hos studerande eller om det finns starka utbildningspolitiska skäl.

Studiemedlen och ersättning vid sjukdom eller föräldraskap

Ett område som kommittén särskilt har uppmärksammat är samspelen mellan studiemedlen och sjuk- och föräldraersättning. En studerande som blir sjuk eller vårdar sjukt barn kan i dag få fortsätta studiemedel. Om egen sjukdom överstiger en månad kan lånedelen i studiemedlen skrivas av.

Det sjukförsäkringsskydd som finns inom studiemedelssystemet är avsett att träda in för dem som inte har rätt till sjukpenning eller som avser att fortsätta studierna efter sjukdomen.

Kommittén bedömer att vissa undantag måste kunna göras från huvudprincipen. Perioder med sjukdom eller vid vård av barn eller närstående är sådana undantag. Vårt förslag är att den nuvarande rätten att behålla sina studiemedel i dessa situationer ska kvarstå. Vi föreslår dock att studiemedel under sjukdom ska kunna lämnas även vid halv sjukskrivning. Det ska alltså vara möjligt att ha studiemedel på heltid och studera på halvtid och vara sjukskriven på halvtid. På samma sätt bedömer kommittén att det bör vara möjligt att få sjukpenning på halvtid och studiemedel på halvtid. Kommittén föreslår också att det ska införas en rätt att få studielån avskrivet fr.o.m. den 31:a vårdagen för den som vårdar barn eller närstående.

Den utvidgade rätten att få sjukpenning respektive studiemedel under sjukdom vid partiell studieoförmåga bör åtföljas av ökade kontrollinsatser och en samordningsbestämmelse mellan studiemedel och sjukpenning.

Studerande som arbetat före studierna har en s.k. vilande sjukpenninggrundande inkomst. Förutsättningarna för en vilande SGI är att de studerande har studiemedel. Kommittén anser att SGI ska kunna hållas vilande även om en studerande gör ett kortare uppehåll i sitt studiemedelstagande. En person som t.ex. sparar några studiemedelsmånader ska inte behöva tappa en upparbetad SGI.

Den arbetsgrupp inom Regeringskansliet, som har i uppdrag att föreslå en modell för att beräkna sjukpenninggrundande inkomst utifrån historiska inkomster, hade inte redovisat sina förslag innan

Studiesociala kommittén avslutade sitt arbete. Kommittén har därför inte haft möjlighet att värdera arbetsgruppens förslag till ny beräkningsgrund för SGI. En övergång till en SGI som beräknas på historiska inkomster kan enligt kommitténs bedömning innebära en förenkling av försäkringsskyddet för studerande, vilket också kan förbättra den ekonomiska tryggheten för studerande. Det är dock väsentligt att studerandes situation beaktas när regelverket utformas. Kommittén anser t.ex. att det bör övervägas att ge studerande ett utökat SGI-skydd. Ett annat alternativ är att låta studiemedel vara sjukpenninggrundande, vilket skulle innebära att studiemedel ger rätt till både sjuk- och föräldrapenning.

Den i budgetpropositionen för 2009 aviserade parlamentariska utredningen om socialförsäkringssystemet bör enligt kommitténs mening även behandla ansvarsfrågan för rehabiliteringsåtgärder för studerande.

Bostadsbidrag

Tillgången till ett bra boende är en viktig fråga för studerande. Studierna förutsätter ofta att man flyttar till en annan ort och därmed skaffar sig en ny bostad. Boendekostnaden utgör ofta en stor del av utgifterna för de studerande.

För personer under 29 år och för dem med barn är det i dag möjligt att få bostadsbidrag. Bidraget ska prövas mot inkomsterna. För studerande prövas det mot den sammanlagda inkomsten där 80 procent av studiebidraget ingår i beräkningsunderlaget. Enligt kommitténs uppfattning ska studiebidraget även fortsatt räknas med i underlaget. Vi föreslår dock att studiebidraget ska räknas upp med en faktor 1,4 för att bidragets storlek ska motsvara en skattepliktig inkomst.

Många studerande söker i dag inte bostadsbidrag. Ett av skälen till detta är att inkomstprövningen avser ett helt år. Både Sveriges förenade studentkårer (SFS) och studerande vi mött under våra studiebesök vid Lunds universitet och Malmö högskola har uppgett att studenter inte vågar söka bostadsbidrag. De är rädda för att bli återbetalningsskyldiga i det fall inkomsten har blivit högre än väntat. I syfte att ge studerande bättre planeringsförutsättningar bör rätten till bostadsbidrag prövas per kalenderhalvår istället för per kalenderår.

Studerande som är 29 år och inte har barn har rimligtvis samma ekonomiska situation som en person som är ett par år yngre. Enligt tillgängliga uppgifter är det dock mycket få personer i denna åldersgrupp som studerar med studiemedel och som med en höjd åldersgräns skulle få rätt till bostadsbidrag. Eftersom bostadsbidrag även ges till dem som inte studerar har kommittén inte sett det som sitt uppdrag att föreslå förändringar avseende åldersgränsen. Vi anser dock att det kan finnas skäl att närmare analysera behovet av bostadsbidrag och i samband därmed se över åldersgränsen för bostadsbidrag för personer utan barn.

Ekonomiskt bistånd

Ekonomiskt bistånd är samhällets skyddsnät för personer med tillfälliga försörjningsproblem. Vuxna studerande bör enligt Socialstyrelsens allmänna råd för ekonomiskt bistånd (SOSFS 2003:5) ha sin försörjning genom studiemedlen, men kan ges ekonomiskt bistånd vid akuta nödsituationer och under ferier. Kommittén har i enlighet med direktiven kartlagt kommunernas tillämpning av socialtjänstlagen (2001:453) och praxis vid försörjningsstöd till studerande.

Kartläggningen visar att kommunerna i stor utsträckning följer de författningar och allmänna råd om försörjningsstöd till studerande som finns. Vissa kommuner är dock mer generösa mot studerande på lägre utbildningsnivåer. Det innebär att förutsättningarna för finansiering av studierna är olika i kommunerna. Kartläggningen visar också att glappet mellan sista utbetalningen av studiemedel och första löneutbetalningen under ferierna är problematisk. Detta anser både studerande och personal inom socialtjänsten.

Kommittén bedömer att förslagen om högre studiemedel, efterskottsutbetalning samt högre bidragsandelar för vuxenstuderande kommer att minska behovet av ekonomiskt bistånd för studerande. En högre bidragsandel, framför allt för studier inom grundläggande vuxenutbildning, kommer därmed att medföra att de ekonomiska förutsättningarna för studerande blir mer lika kommunerna emellan.

Förbättrad information till studerande

För den enskilde studerande är det svårt att orientera sig om de ekonomiska villkor som t.ex. gäller vid sjukdom eller vid föräldraskap. Kommittén har därför i uppdrag att föreslå hur information till studerande om frågor som rör de studerandes ekonomi kan samlas och förbättras.

Reglerna både inom studiemedelssystemet och inom de sociala trygghetssystemen är omfattande och ibland komplexa. Dessutom delas ansvaret för frågorna mellan flera olika myndigheter. CSN ansvarar för frågor som rör studiemedelssystemet, medan frågor om t.ex. bostadsbidrag hanteras av Försäkringskassan. Om studerande inte får ett jobb under ferierna är de ofta hänvisade till kommunernas socialtjänst. Högskolorna och huvudmännen för vuxenutbildning ansvarar för information till de studerande genom t.ex. studievägledning.

Kommittén föreslår att CSN ges i uppdrag att i samarbete med andra berörda myndigheter informera om de ekonomiska villkor som gäller för studerande. I uppdraget bör ingå att utreda informationsbehovet, att genomföra informationsinsatser samt att utvärdera effekterna av dessa. CSN bör också utveckla sitt samarbete med högskolor och huvudmän för vuxenutbildning i syfte att utveckla informationsverksamheten på lokal nivå.

Kostnads- och konsekvensanalys

Av kommittéförordningen (1998:1474) framgår bl.a. att förslag i ett betänkande som påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, ska följas av en beräkning av dess konsekvenser. Vidare ska en kommitté redovisa de konsekvenser förslagen innebär för t.ex. kvinnor och män.

Kostnadsanalys

Kommittén föreslår en ändrad fördelning mellan studiebidrag och studielån kombinerat med en höjning av totalbeloppet med 400 kronor per månad. Detta leder till en kostnadsökning som beräknas till 518 miljoner kronor. Kommitténs förslag beräknas

också innebära att studiemedelstagarna kommer att ta ut mer studielån och tillägglån, vilket leder till en extra räntekostnad på 47 miljoner kronor. Förslaget om en höjning av fribeloppet bedöms kosta cirka 50 miljoner kronor.

En slopad avskrivning av lån som tas för behörighetsgivande studier på gymnasienivå beräknas ge en besparing på 175 miljoner kronor. Utbetalning av studiemedel i efterskott, en enhetlig bidragsnivå på grundskole- och gymnasienivå, en gemensam studietidsgräns per studienivå samt tydligare samordningsbestämmelser är förslag som bedöms minska de felaktiga utbetalningarna med 65 miljoner kronor. En följd av att kommittén föreslår att studiemedlen betalas ut i efterskott leder till minskade räntekostnader som uppskattas till 25 miljoner kronor. Kommitténs förslag om en ändrad beräkning av bidragsgrundande inkomst för bostadsbidrag bedöms sänka statens utgifter för bostadsbidraget med 90 miljoner kronor.

Kommittén bedömer att anslaget för CSN på sikt kan minskas med 200 miljoner kronor. Det finansieras genom ökade avgifter för administrationen av studielån, vilket betyder en förstärkning på 140 miljoner kronor. Dessutom läggs en besparing på 60 miljoner kronor på CSN, vilken bör kunna realiseras med genomförda och planerade besparingar.

Den sammanlagda utgiftsökningen som följer av ovanstående kostnadsförändringar bedömer vi ligger på 635 miljoner kronor. De besparingar som kommittén föreslår bedöms ge en utgiftsminskning som täcker denna utgiftsökning. Kommitténs förslag är därmed finansierade inom befintlig ram.

Konsekvensanalys

Kommitténs förslag att ändra fördelningen mellan bidrag och lån kombinerat med en nivåhöjning får på kort sikt positiva fördelningseffekter. Studerande som enbart lever på studiemedel befinner sig i regel långt ned i inkomstfördelningen och en nivåhöjning får positivt genomslag på de inkomstfördelnings- och fattigdomsmått som normalt beräknas. En viss påverkan på den studerandes låneskuld kan förväntas komma att ske, vilket får effekt på längre sikt. Fördelningseffekterna av den ändrade fördelningen av bidrag och lån kommer dock att variera mellan olika utbildningsnivåer. För grundläggande vuxenutbildning föreslås en genomgående högre

bidragskvot i stället för som i dag en blandning mellan ett generellt och ett högre bidrag. Dessa studerande kommer därför att få ett bättre ekonomiskt utfall än tidigare.

Det är ett större antal kvinnor än män som studerar med studiemedel på alla utbildningsnivåer. Kvinnor på grundskole- och gymnasienivå har det högre studiebidraget i dubbelt så stor omfattning som män. De tar inte heller studielån i samma utsträckning som män på motsvarande utbildningsnivåer. Effekten av den omfördelning mellan bidrag och lån som kommittén föreslår leder till att fler kvinnor än män tillgodogör sig de förbättrade villkoren. Att studiebidraget ska medräknas till 140 procent vid beräkningen av bostadsbidrag medför dock ett ekonomiskt bortfall av bostadsbidrag som drabbar fler kvinnor än män.

Kommitténs förslag är relativt sett mer fördelaktiga för unga än för något äldre studerande genom att de unga huvudsakligen studerar på eftergymnasial utbildning och i större utsträckning har studielån samt i mindre utsträckning har barn. De något äldre studerar oftare på grundskole- eller gymnasienivå och har i dag möjlighet att få det högre bidraget, vilket kommittén föreslår ska avskaffas.

Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om studiestödslagen (1999:1395)¹
dels att 3 kap. 13 och 21 §§ samt 4 kap. 22 § ska upphöra att gälla,

dels att rubriken närmast före 3 kap. 13 a § ska utgå,

dels att nuvarande 3 kap. 13 a § ska betecknas 3 kap. 13 § och nuvarande 3 kap. 13 b § ska betecknas 3 kap. 13 a §,

dels att 3 kap. 5, 7–12, de nya 13 och 13 a, 14–18, 22, 23, 25, 28 och 30 §§ och 4 kap. 23 §, rubriken närmast före 3 kap. 28 §§ samt punkt 8 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen ska införas fyra nya paragrafer, 3 kap. 8 a, 12 a, 22 a och 29 a §§ samt närmast före 3 kap. 12 a, den nya 13, 15, 22 a och 29 a §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

5 §

Studiemedel får lämnas för *varje vecka* då den studerande bedriver studier på minst halvtid. Studierna måste dock pågå under en sammanhängande tid om minst *tre veckor*.

Studiemedel får lämnas för *25, 50, 75 eller 100 procent av en månad* då den studerande bedriver studier på minst halvtid. Studierna måste dock pågå under en sammanhängande tid om minst *en månad*.

¹ Senaste lydelse av

3 kap. 13 § 2006:955

4 kap. 22 § 2006:1457

rubriken närmast före 3 kap. 13 a § 2005:613.

Studiemedel får lämnas bara för sådan del av studietid som omfattas av den kursplan eller motsvarande som gäller för utbildningen.

Bestämmelser om studiemedel under sjukdom och ledighet finns i 24 §.

Regeringen får meddela föreskrifter om vad som ska anses vara 25, 50, 75 och 100 procent av en månad. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vad som ska anses vara studier på heltid respektive deltid.

7 §

I andra fall än som avses i 6 § skall det göras en prövning av den studerandes tidigare studieresultat. Studiemedel får lämnas till en studerande som avses i 2 § första stycket bara om det med hänsyn till de resultat som den studerande har uppnått måste anses sannolikt att han eller hon kommer att slutföra sina studier inom normal tid. Studiemedel får lämnas till en studerande som avses i 2 § andra stycket bara om den studerande har bedrivit sina tidigare studier i normal takt.

Vid bedömningen enligt första stycket skall hänsyn tas till förhållanden av personlig natur som kan antas ha inverkat på studieresultaten.

I andra fall än som avses i 6 § ska det göras en prövning av den studerandes tidigare studieresultat. Studiemedel får lämnas till en studerande som har bedrivit sina tidigare studier i normal takt.

Om det finns särskilda skäl får studiemedel lämnas även om den studerande inte har bedrivit sina tidigare studier i normal takt.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vad som ska anses vara studier i normal takt.

8 §²

För studier i *sådan* utbildning som avses i 2 § första stycket får studiemedel lämnas vid studier på heltid under sammanlagt högst 240 veckor.

För studier i *sådan* utbildning som avses i 2 § andra stycket och som inte är grundskoleutbildning får studiemedel lämnas vid studier på heltid under sammanlagt högst 120 veckor. Till en studerande som redan har en treårig gymnasieutbildning eller motsvarande svensk eller utländsk utbildning får dock studiemedel lämnas under högst 80 veckor.

För studier i *en* utbildning som avses i 2 § första stycket får studiemedel lämnas vid studier på heltid under sammanlagt högst 36 månader.

Utöver den tid som anges i första stycket får studiemedel lämnas i ytterligare högst 18 månader vid studier på heltid till en studerande som

1. har avlagt en kandidatexamen, konstnärlig kandidatexamen eller yrkesexamen som omfattar minst 180 högskolepoäng enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av högskolelagen (1992:1434), eller en motsvarande svensk eller utländsk examen,

2. har fullgjort kursfordringar om minst 180 högskolepoäng eller motsvarande inom en utbildning som syftar till en examen om minst 210 högskolepoäng enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av högskolelagen, eller en motsvarande utländsk examen, eller

3. har avlagt en kvalificerad yrkesexamen som omfattar minst 80 KY-poäng enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen (2001:239) om kvalificerad yrkesutbildning, eller en motsvarande svensk eller utländsk yrkesexamen som inte är högskoleutbildning.

² Senaste lydelse 2005:613.

För studier på grundskolenivå får studiemedel lämnas vid studier på heltid under sammanlagt högst 80 veckor till studerande som helt saknar grundskoleutbildning eller motsvarande utbildning. Till studerande som behöver färdighetsträning i läsning, skrivning och räkning får studiemedel lämnas under ytterligare högst 20 veckor. Till studerande som redan har grundskoleutbildning eller motsvarande svensk eller utländsk utbildning får studiemedel lämnas för sådana studier under sammanlagt högst 40 veckor

Från och med det år då den studerande fyller 40 år får studiemedel lämnas under längre tid än som anges i första-tredje stycket, om det finns särskilda skäl. Studiemedel får i dessa fall lämnas i ytterligare högst 40 veckor.

Studiemedel får lämnas under längre tid än som anges i första-fjärde stycket, om det finns synnerliga skäl.

Utöver den tid som anges i andra stycket får studiemedel lämnas för att den studerande ska kunna slutföra studierna, dock i högst nio månader vid studier på heltid. Sådana studiemedel får enbart lämnas till en studerande som har högst 60 högskolepoäng eller motsvarande kvar till examen och som

1. studerar på en utbildning som syftar till en masterexamen enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av högskolelagen, eller en motsvarande utländsk examen, eller

2. studerar på en utbildning som syftar till en yrkesexamen om minst 300 högskolepoäng enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av högskolelagen, eller en motsvarande utländsk examen.

Från och med det år då den studerande fyller 40 år får studiemedel lämnas under längre tid än som anges i första-tredje styckena, om det finns särskilda skäl. Studiemedel får i dessa fall lämnas i ytterligare högst nio månader.

Studiemedel får lämnas under längre tid än som anges i första-fjärde styckena, om det finns synnerliga skäl.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om den tidpunkt från vilken ytterligare studiemedel får lämnas enligt andra och tredje styckena.

8 a §

För studier i en utbildning som avses i 2 § andra stycket får studiemedel lämnas under sammanlagt högst 18 månader vid studier på heltid som är på grundskolenivå och under sammanlagt högst 18 månader vid studier på heltid som inte är på grundskolenivå.

Studiemedel får lämnas under längre tid än som anges i första stycket, om det finns särskilda skäl med hänsyn till den studerandes förkunskaper och behov och studierna gäller

1. kärnämnen inom grundläggande vuxenutbildning eller motsvarande, eller

2. kurser inom vuxenutbildning på gymnasial nivå för att den studerande ska få grundläggande eller särskild behörighet för studier på högskolenivå.

Studiemedel får också lämnas under längre tid än som anges i första stycket från och med det år då den studerande fyller 40 år, om det finns andra särskilda skäl.

Studiemedel enligt andra och tredje styckena får lämnas i ytterligare högst nio månader per utbildningsnivå.

Studiemedel får lämnas under längre tid än som anges i första fjärde styckena, om det finns synnerliga skäl.

9 §³

Trots vad som anges i 8 § är rätten till studiemedel i form av studielån begränsad till sammanlagt högst det antal *veckor* som anges nedan från och med det kalenderår då den studerande fyller 45 år.

Det antal *veckor* som den studerande tidigare har haft studielån *skall* räknas in i det sammanlagda antalet *veckor*. Detta gäller dock inte studielån som har lämnats för studier på grundskolenivå. Vad gäller studielån som har lämnats för studier i någon annan sådan utbildning som avses i 2 § andra stycket *skall* hälften av antalet *veckor* räknas in.

En studerande som genom återbetalning eller avskrivning inte längre har studielån får beviljas nya studielån trots vad som anges i andra stycket. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om förutsättningarna att bevilja nya lån enligt detta stycke.

Om den studerande inte har fått studielån under en sammanhängande period *skall* rätten till fortsatta studielån bedömas med beaktande av den studerandes ålder vid den nya studiemedelsperiodens början. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vad som *skall* anses vara en sammanhängande period.

Trots vad som anges i 8 och 8 a §§ är rätten till studiemedel i form av studielån begränsad till sammanlagt högst det antal *månader* som anges nedan från och med det kalenderår då den studerande fyller 45 år.

Det antal *månader* som den studerande tidigare har haft studielån *ska* räknas in i det sammanlagda antalet *månader*. Detta gäller dock inte studielån som har lämnats för studier på grundskolenivå. När det gäller studielån som har lämnats för studier i någon annan sådan utbildning som avses i 2 § andra stycket *ska* hälften av antalet *månader* räknas in.

Om den studerande inte har fått studielån under en sammanhängande period *ska* rätten till fortsatta studielån bedömas med beaktande av den studerandes ålder vid den nya studiemedelsperiodens början. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vad som *ska* anses vara en sammanhängande period.

³ Senaste lydelse 2006:1456.

Ålder som uppnås under kalenderåret	Antal <i>veckor</i>	Ålder som uppnås under kalenderåret	Antal <i>månader</i>
45 år	220	45 år	49,5
46 år	200	46 år	45
47 år	180	47 år	40,5
48 år	160	48 år	36
49 år	140	49 år	31,5
50 år	120	50 år	27
51 år	100	51 år	22,5
52 år	80	52 år	18
53 år	60	53 år	13,5
54 år	40	54 år	9

10 §

Vid studier på deltid får studiemedel lämnas under högst det antal *veckor* som svarar mot det högsta antalet *veckor* vid heltidsstudier.

Vid studier på deltid får studiemedel lämnas under högst det antal *månader* som svarar mot det högsta antalet *månader* vid heltidsstudier.

11 §⁴

Studiemedel får lämnas med ett belopp som för varje *vecka* då den studerande har rätt till studiemedel utgör

a) 4,57 procent av prisbasbeloppet vid studier på heltid,

b) 3,42 procent av prisbasbeloppet vid studier på minst 75 procent men mindre än 100 procent av heltid, och

c) 2,28 procent av prisbasbeloppet vid studier på minst 50 procent men mindre än 75 procent av heltid

Studiemedel får lämnas med ett belopp som för varje *månad* då den studerande har rätt till studiemedel utgör 21,23 procent av prisbasbeloppet vid studier på heltid.

⁴ Senaste lydelse 2006:955.

Första stycket gäller bara om något annat inte följer av 14–18 eller 20 §§.

För studier på mindre än heltid gäller 12 a §.

Första stycket gäller bara om något annat inte följer av 13, 13 a, 14, 15, 16, 17, 18 eller 20 §.

12 §⁵

Om inte något annat följer av 13 § får studiebidrag lämnas med ett belopp som för varje vecka som den studerande har rätt till studiemedel utgör

a) 1,57 procent av prisbasbeloppet vid studier på heltid,

b) 1,17 procent av prisbasbeloppet vid studier på minst 75 procent men mindre än 100 procent av heltid, och

c) 0,78 procent av prisbasbeloppet vid studier på minst 50 procent men mindre än 75 procent av heltid.

Studiebidrag får vid heltidsstudier lämnas med ett belopp som för varje månad som den studerande har rätt till studiemedel utgör

1. 7,29 procent av prisbasbeloppet till studerande i en utbildning som avses i 2 § första stycket,

2. 9,98 procent av prisbasbeloppet till studerande i en utbildning som avses i 2 § andra stycket som inte är på grundskolenivå, och

3. 16,98 procent av prisbasbeloppet till studerande i en utbildning som avses i 2 § andra stycket som är på grundskolenivå.

Studiemedel utöver vad som ska lämnas som studiebidrag enligt första stycket, lämnas som studielån.

För studier på mindre än heltid gäller 12 a §.

Första–tredje styckena gäller bara om något annat inte följer av 16, 17, 18 eller 20 §.

⁵ Senaste lydelse 2006:955.

Studiemedlens storlek vid deltidstudier

12 a §

För studier på minst 75 procent men mindre än 100 procent av heltid lämnas studiemedel med 75 procent av beloppet för heltid.

För studier på minst 50 procent men mindre än 75 procent av heltid lämnas studiemedel med 50 procent av beloppet för heltid.

Barntillägg

13 a §

Utöver det studiemedelsbelopp som följer av 11 § får studiebidrag lämnas i form av *tilläggsbidrag* till studerande som har vårdnad om barn. Sådant bidrag får lämnas till och med det kalenderhalvår barnet fyller 18 år. För varje barn kan högst ett *tilläggsbidrag* motsvarande bidragsbeloppet vid heltidsstudier lämnas.

13 b §

Regeringen får meddela föreskrifter om tilläggsbidragets belopp i förhållande till antal barn och studieomfattning.

13 §⁶

Utöver det studiemedelsbelopp som följer av 11 § får studiebidrag lämnas i form av *barntillägg* till *en* studerande som har vårdnad om barn. Sådant bidrag får lämnas till och med det kalenderhalvår barnet fyller 18 år. För varje barn kan högst ett *barntillägg* motsvarande bidragsbeloppet vid heltidsstudier lämnas.

13 a §⁷

Barntillägg får vid heltidsstudier lämnas med ett belopp som för varje månad utgör

1. 1,33 procent av prisbasbeloppet för det första barnet,

2. 0,84 procent av prisbasbeloppet för det andra barnet, och

3. 0,44 procent av prisbasbeloppet per barn från och med det tredje barnet.

⁶ Senaste lydelse av tidigare 3 kap. 13 a § 2005:613.

⁷ Senaste lydelse av tidigare 3 kap. 13 b § 2005:613.

För studier på mindre än heltid gäller 12 a §.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om fördelningen av *tilläggsbidraget* om båda vårdnadshavarna studerar samt de förutsättningar som i övrigt *skall* gälla för *tilläggsbidraget*.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om fördelningen av *barntillägget* om båda vårdnadshavarna studerar samt de förutsättningar som i övrigt *ska* gälla för *barntillägget*.

14 §

Utöver de studiemedelsbelopp som följer av 11 § får studielån lämnas i form av tilläggs lån till vissa studerande med ett belopp som för varje *vecka* då den studerande har rätt till studiemedel för heltidsstudier utgör 0,99 procent av prisbasbeloppet.

Tilläggs lån får lämnas *från och med det kalenderår då den studerande fyller 25 år. Sådana lån får dock lämnas* under högst 120 veckor. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om de förutsättningar som i övrigt *skall* gälla för tilläggs lån.

Utöver de studiemedelsbelopp som följer av 11, 13 och 13 a §§ får studielån lämnas i form av tilläggs lån med ett belopp som för varje *månad* då den studerande har rätt till studiemedel för heltidsstudier utgör 4,4 procent av prisbasbeloppet.

Tilläggs lån får lämnas under högst 18 månader.

För studier på mindre än heltid gäller 10 och 12 a §§.

Merkostnadslån

15 §

Utöver de studiemedelsbelopp som följer av 11 och 14 §§ får studielån lämnas i form av *tilläggs lån* för vissa merkostnader i samband med

Utöver de studiemedelsbelopp som följer av 11, 13, 13 a och 14 §§ får studielån lämnas i form av *merkostnadslån* för vissa merkostnader i samband med

studierna. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om sådana *tilläggs lån*.

studierna. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om sådana *merkostnads lån*.

16 §

Studiemedel med fullt belopp enligt 11 § får lämnas bara om den studerandes inkomst under ett kalenderhalvår inte är högre än ett visst belopp (fri-beloppet).

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om inkomstprövning för tilläggs lån enligt 14 eller 15 §§.

Studiebidrag med fullt belopp enligt 11–12 a §§ får lämnas bara om den studerandes inkomst under ett kalenderhalvår inte är högre än ett visst belopp (fri-beloppet).

Studielån enligt 11–12 a §§ får lämnas med högst det belopp som kan lämnas om studiebidraget lämnas med fullt belopp.

Om den studerande har en inkomst som är så stor att studiebidrag inte alls får lämnas, får inte heller barntillägg eller studielån lämnas.

17 §⁸

Vid studier om 20 *veckor* under ett kalenderhalvår skall fri-beloppet svara mot

a) 125 procent av prisbasbeloppet vid studier på heltid,

b) 156,25 procent av prisbasbeloppet vid studier på minst 75 procent men mindre än 100 procent av heltid, och

c) 187,5 procent av prisbasbeloppet vid studier på minst 50 procent men mindre än 75 procent av heltid.

Vid studier om 4,5 *månader* under ett kalenderhalvår ska fri-beloppet svara mot

1. 159 procent av prisbasbeloppet vid studier på heltid,

2. 198,75 procent av prisbasbeloppet vid studier på minst 75 procent men mindre än 100 procent av heltid, och

3. 238,5 procent av prisbasbeloppet vid studier på minst 50 procent men mindre än 75 procent av heltid.

⁸ Senaste lydelse 2000:1374.

I andra fall än som avses i första stycket, *skall* fribeloppets andel av prisbasbeloppet ökas eller minskas för varje *vecka* som studietiden är kortare eller längre än 20 *veckor* med

a) 6,25 procentenheter vid studier på heltid,

b) 4,69 procentenheter vid studier på minst 75 procent men mindre än 100 procent av heltid, och

c) 3,12 procentenheter vid studier på minst 50 procent men mindre än 75 procent av heltid.

I andra fall än som avses i första stycket *ska* fribeloppets andel av prisbasbeloppet ökas eller minskas för varje *fjärdedels månad* som studietiden är kortare eller längre än 4,5 *månader* med

1. 8,83 procentenheter vid studier på heltid,

2. 6,62 procentenheter vid studier på minst 75 procent men mindre än 100 procent av heltid, och

3. 4,42 procentenheter vid studier på minst 50 procent men mindre än 75 procent av heltid.

18 §

Om den studerandes inkomst är högre än fribeloppet beräknat enligt 17 §, *skall* det *belopp* som får lämnas enligt 11 § *första stycket* minskas med 50 *procent* av den överskjutande inkomsten.

Om den studerandes inkomst är högre än fribeloppet beräknat enligt 17 §, *ska* det *studiebidragsbelopp* som får lämnas enligt 11, 12 och 12 a §§ minskas med *följande procentandel* av den överskjutande inkomsten:

1. 17 *procent* om *studiebidragets andel av studiemedlen* har beräknats enligt 12 § *första stycket* 1.

2. 23,5 *procent* om *studiebidragets andel av studiemedlen* har beräknats enligt 12 § *första stycket* 2.

3. 40 *procent* om *studiebidragets andel av studiemedlen* har beräknats enligt 12 § *första stycket* 3.

22 §

Studiemedel får inte lämnas, om beloppet per vecka motsvarar eller är lägre än 0,25 procent av prisbasbeloppet.

Studiebidrag får inte lämnas, om studiebidraget per månad motsvarar eller är lägre än

1. 0,41 procent av prisbasbeloppet om studiebidragets andel av studiemedlen har beräknats enligt 12 § första stycket 1,

2. 0,56 procent av prisbasbeloppet om studiebidragets andel av studiemedlen har beräknats enligt 12 § första stycket 2, och

3. 0,94 procent av prisbasbeloppet om studiebidragets andel av studiemedlen har beräknats enligt 12 § första stycket 3.

Närmare föreskrifter

22 a §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om

1. beräkningen av belopp vid studier på deltid och del av månad, och

2. beräkningen av bidragsandel till en studerande som samtidigt bedriver studier i utbildningar som ger rätt till studiemedel med olika bidragsandelar enligt 12 §.

23 §⁹

Studiemedel får lämnas för studier utanför Sverige om den studerande har varit bosatt i Sverige i en sammanhängande period om minst två år under de senaste fem åren.

Studiemedel för studier utanför Sverige lämnas med samma belopp som för studier i Sverige.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. undantag från bosättningskravet i första stycket och

2. övriga förutsättningar för studiemedel vid studier utanför Sverige *och med vilka belopp studiemedel för sådana studier får lämnas.*

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. undantag från bosättningskravet i första stycket och

2. övriga förutsättningar för studiemedel vid studier utanför Sverige.

Bestämmelserna om studiemedel under sjukdom och ledighet finns i 24 §.

25 §¹⁰

Studiemedel får inte lämnas eller tas emot för den tid för vilken det lämnas

1. studiehjälp enligt 2 kap.,

2. aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning för att delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program,

3. utbildningsbidrag för doktorander,

4. sjukersättning, aktivitetsersättning eller rehabiliteringsersättning enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring,

Studiemedel får inte lämnas eller tas emot för den tid för vilken det lämnas

1. studiehjälp enligt 2 kap.,

2. aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning för att delta i ett arbetsmarknadspolitiskt program,

3. utbildningsbidrag för doktorander,

4. *sjukpenning*, sjukersättning, aktivitetsersättning eller rehabiliteringsersättning enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring, *förutom sjukpenning som har beräknats enligt 3 kap. 5 § fjärde stycket lagen om allmän försäkring,*

⁹ Senaste lydelse 2005:613.

¹⁰ Senaste lydelse 2008:225.

5. statsbidrag som administreras av Specialpedagogiska skolmyndigheten för

– kortare studier om funktionshinder,

– kortare studier på grundskole- eller gymnasienivå som är särskilt anpassade för personer med funktionshinder, och

– studier inom vuxenutbildningen för utvecklingsstörda, eller

6. statsbidrag som administreras av Sametinget för kortare studier i alfabetisering i samiska.

Studiemedel får inte lämnas för den tid då den studerande tjänstgör enligt lagen om totalförsvarsplikt eller fullgör utbildning till reserv- eller yrkesofficer.

Studiemedel får inte lämnas för högskoleutbildning på forskarnivå om den studerande är eller har varit anställd som doktorand eller har eller har haft utbildningsbidrag för doktorander.

Studiemedel får inte lämnas för den tid då den studerande beviljats studiestöd eller motsvarande studiefinansiering från ett annat land. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilken utländsk studiefinansiering som ska omfattas av detta stycke.

Regeringen får meddela föreskrifter om avvikelser från bestämmelserna i första stycket.

Förskott på *studiemedel*

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att studerande kan få förskott på *studiemedel*.

5. statsbidrag som administreras av Specialpedagogiska skolmyndigheten för

a) kortare studier om funktionshinder,

b) kortare studier på grundskole- eller gymnasienivå som är särskilt anpassade för personer med funktionshinder, och

c) studier inom vuxenutbildningen för utvecklingsstörda, eller

6. statsbidrag som administreras av Sametinget för kortare studier i alfabetisering i samiska.

Studiemedel får inte lämnas för den tid då den studerande tjänstgör enligt lagen om totalförsvarsplikt eller fullgör utbildning till reserv- eller yrkesofficer.

Studiemedel får inte lämnas för högskoleutbildning på forskarnivå om den studerande är eller har varit anställd som doktorand eller har eller har haft utbildningsbidrag för doktorander.

Studiemedel får inte lämnas för den tid då den studerande beviljats studiestöd eller motsvarande studiefinansiering från ett annat land. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilken utländsk studiefinansiering som ska omfattas av detta stycke.

Regeringen får meddela föreskrifter om avvikelser från bestämmelserna i första stycket.

Förskott på *studielån*

28 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att studerande kan få förskott på *studielån*.

*Förhandsbesked**29 a §*

En enskild har efter ansökan rätt att få ett förhandsbesked i fråga om han eller hon uppfyller förutsättningarna i 8 § fjärde eller femte stycket eller förutsättningarna i 8 a § tredje–femte styckena.

En ansökan om förhandsbesked enligt första stycket ska vara skriftlig.

30 §

Studiemedel får betalas ut endast om det är styrkt att den studerande bedriver de studier för vilka studiemedlen har beviljats.

Den som får studiemedel i form av studielån *skall* betala *sådan* avgift som regeringen föreskrivit med stöd av 6 kap. 4 §.

Den som får studiemedel i form av studielån *ska* betala *den* avgift som regeringen föreskrivit med stöd av 6 kap. 4 §.

Rätten till studiemedel är förverkad, om den studerande inte före utgången av den tidsperiod som studiemedlen avser har styrkt att han eller hon bedriver studier. Styrks detta senare, får studiemedlen ändå betalas ut, om det finns särskilda skäl.

Rätten till studiemedel är förverkad om den studerande avlider innan studiemedlen har betalats ut.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om att förskott på studielån i vissa fall kan få betalas ut även om det inte är styrkt att den studerande bedriver de studier för vilka studiemedlen har beviljats.

4 kap.

23 §

Studielån får skrivas av helt eller delvis, om lånet har tagits emot enligt bestämmelser som

Studielån får skrivas av helt eller delvis, om lånet har tagits emot enligt bestämmelser som

har meddelats med stöd av 3 kap. 24 § *första stycket*. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får *föreskriva* om sådan avskrivning.

har meddelats med stöd av 3 kap. 24 §. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får *meddela föreskrifter* om *en* sådan avskrivning.

8.¹¹ Beträffande sådana studielån som har beviljats enligt 4 kap. 2 § studiestödslagen (1973:349) tillämpas 8 kap. 11 § i den gamla lagen i stället för 4 kap. 22 § i den nya lagen. Vad som i 8 kap. 11 § i den gamla lagen sägs om studier enligt 4 kap. 1 § *skall därvid* tillämpas även på studier enligt 3 kap. 2 § första stycket i den nya lagen.

8. Beträffande sådana studielån som har beviljats enligt 4 kap. 2 § studiestödslagen (1973:349) tillämpas 8 kap. 11 § i den gamla lagen i stället för 4 kap. 22 § i den nya lagen. Vad som i 8 kap. 11 § i den gamla lagen sägs om studier enligt 4 kap. 1 § *ska* tillämpas även på studier enligt 3 kap. 2 § första stycket i den nya lagen. *Den studerande måste senast den 30 juni 2013 ha tagit lån under minst tre terminer för studier enligt 4 kap. 1 § i dess äldre lydelse eller 3 kap. 2 § första stycket för att ha rätt till en sådan avskrivning.*

1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för studiemedel som avser tid före ikraftträdandet.

3. Vid prövning av rätt till studiemedel enligt denna lag ska tid med studiemedel som har beräknats enligt äldre bestämmelser räknas om till motsvarande antal månader enligt denna lag.

4. Till en studerande som före den 1 juli 2010 studerat med studiemedel i mer än nio månader på eftergymnasial nivå och som inte uppfyller kraven för att få studiemedel utöver 36 månader enligt den nya lydelsen av 3 kap. 8 § studiestödslagen, får studiemedel ändå lämnas i sammanlagt högst 54 månader. Studiemedel utöver 36 månader får i dessa fall inte lämnas för längre tid än till och med den 31 december 2014.

¹¹ Senaste lydelse 2000:1374.

5. Beslut om antal veckor med studiemedel som har fattats enligt den äldre lydelsen av 3 kap. 8 § upphör att gälla den 31 december 2012.

6. Till en studerande som före den 1 juli 2010 har fått studiemedel med det högre bidragsbeloppet enligt 3 kap. 13 § i dess äldre lydelse får studiemedel lämnas enligt 3 kap. 12 § första stycket 3 för att den studerande ska kunna fortsätta studierna. Studiemedel enligt 3 kap. 12 § första stycket 3 får i dessa fall dock inte lämnas för längre tid än till och med den 30 juni 2011.

7. Till en studerande som före den 1 juli 2010 har fått tilläggs lån enligt 3 kap. 14 § i dess äldre lydelse får tilläggs lån lämnas i sammanlagt högst 27 månader. Tilläggs lån utöver 18 månader får dock inte lämnas för längre tid än till och med den 31 december 2012.

8. De upphävda bestämmelserna i 4 kap. 22 § ska fortfarande gälla beträffande studielån som före den 1 januari 2010 har lämnats för studier i en utbildning som avses i 3 kap. 2 § andra stycket för att den studerande ska få grundläggande eller särskild behörighet för högskoleutbildning på annan nivå än forskarnivå. Avskrivning enligt den upphävda paragrafen får dock bara ske i förhållande till högskolepoäng som låntagaren har genomfört med godkänt resultat senast den 30 juni 2013.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:737) om bostadsbidrag

Härigenom föreskrivs att 4 § lagen (1993:737) om bostadsbidrag¹² ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

4 §

Bidragsgrundande inkomst beräknas med utgångspunkt i

1. överskott i inkomstslaget tjänst enligt 10 kap. 16 § inkomstskattelagen (1999:1229),

2. överskott i inkomstslaget näringsverksamhet beräknat enligt 4 a §, och

3. överskott i inkomstslaget kapital beräknat enligt 4 b §.

Till de sammanlagda överskotten ska läggas belopp enligt tredje stycket samt 5 och 7 §§. Det på så sätt framräknade beloppet är den bidragsgrundande inkomsten.

Överskottet enligt första stycket ska ökas med

1. inkomst som på grund av 3 kap. 9–13 §§ inkomstskattelagen eller skatteavtal inte ska tas upp som intäkt i inkomstslaget näringsverksamhet, tjänst eller kapital,

2. studiemedel i form av studiebidrag, utom den del som avser *tilläggsbidrag*,

3. skattefria stipendier över 3 000 kronor per månad,

4. skattepliktiga inkomster enligt 5 § lagen (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta, och

Överskottet enligt första stycket ska ökas med

1. inkomst som på grund av 3 kap. 9–13 §§ inkomstskattelagen eller skatteavtal inte ska tas upp som intäkt i inkomstslaget näringsverksamhet, tjänst eller kapital,

2. studiemedel i form av studiebidrag, utom den del som avser *barntillägg*,

3. skattefria stipendier över 3 000 kronor per månad,

4. skattepliktiga inkomster enligt 5 § lagen (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta, och

¹² Senaste lydelse 2008:309.

5. vårdnadsbidrag enligt lagen (2008:307) om kommunalt vårdnadsbidrag. 5. vårdnadsbidrag enligt lagen (2008:307) om kommunalt vårdnadsbidrag.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2010.

3 Förslag till lag om ändring i lagen (1993:737) om bostadsbidrag

Härigenom föreskrivs att 4 § lagen (1993:737) om bostadsbidrag¹³ ska ha följande lydelse.

Lydelse enligt förslag 2

Föreslagen lydelse

4 §

Bidragsgrundande inkomst beräknas med utgångspunkt i

1. överskott i inkomstslaget tjänst enligt 10 kap. 16 § inkomstskattelagen (1999:1229),

2. överskott i inkomstslaget näringsverksamhet beräknat enligt 4 a §, och

3. överskott i inkomstslaget kapital beräknat enligt 4 b §.

Till de sammanlagda överskotten ska läggas belopp enligt tredje stycket samt 5 och 7 §§. Det på så sätt framräknade beloppet är den bidragsgrundande inkomsten.

Överskottet enligt första stycket ska ökas med

1. *inkomst* som på grund av 3 kap. 9–13 §§ inkomstskattelagen eller skatteavtal inte ska tas upp som intäkt i inkomstslaget näringsverksamhet, tjänst eller kapital,

2. *studiemedel* i form av studiebidrag, utom den del som avser barntillägg,

3. *skattefria* stipendier över 3 000 kronor per månad,

Överskottet enligt första stycket ska ökas med *följande inkomster och ersättningar*:

1. *Inkomst* som på grund av 3 kap. 9–13 §§ inkomstskattelagen eller skatteavtal inte ska tas upp som intäkt i inkomstslaget näringsverksamhet, tjänst eller kapital.

2. *Studiemedel* i form av studiebidrag, utom den del som avser barntillägg. *Studiebidraget ska ingå med ett belopp som motsvarar 140 procent av studiebidraget.*

3. *Skattefria* stipendier över 3 000 kronor per månad.

¹³ Senaste lydelse 2009:000.

4. *skattepliktiga* inkomster enligt 5 § lagen (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta, *och*

5. *vårdnadsbidrag* enligt lagen (2008:307) om kommunalt vårdnadsbidrag.

4. *Skattepliktiga* inkomster enligt 5 § lagen (1991:586) om särskild inkomstskatt för utomlands bosatta.

5. *Vårdnadsbidrag* enligt lagen (2008:307) om kommunalt vårdnadsbidrag.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

4 Förslag till lag om upphävande av lag (2003:1067) om särskild bestämmelse om bostadsbidrag

Härigenom föreskrivs att lagen (2003:1067) om särskild bestämmelse om bostadsbidrag ska upphöra att gälla vid utgången av år 2010.

5 Förslag till förordning om ändring i studiestödsförordningen (2000:655)

Härigenom föreskrivs i fråga om studiestödsförordningen (2000:655)¹⁴

dels att 3 kap. 9–11 c, 12, 15 och 24 §§ samt 4 kap. 9 och 12 §§, ska upphöra att gälla,

dels att rubrikerna närmast före 3 kap. 12 och 24 §§ samt 4 kap. 9 och 10 §§ ska utgå,

dels att nuvarande 3 kap. 11 d § ska betecknas 3 kap. 11 §,

dels att 3 kap. 4–7, den nya 11, 13, 14, 16, 19, 21, 25, 26, 28, 29, 32, 37 och 39 §§, 4 kap. 10 och 11 §§ samt 6 kap. 1, 5 och 13 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i förordningen ska införas tre nya paragrafer, 3 kap. 6 a, 9 och 39 a §§ samt närmast före 3 kap. 13 och 39 a §§ nya rubriker av följande lydelse,

dels att det i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna ska införas en ny punkt, 10, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

4 §¹⁵

Vid studier på utbildning som bedrivs enligt högskolelagen (1992:1434), högskoleförordningen (1993:100) eller lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina motsvarar *en och en halv* högskolepoäng *en veckas* studier på heltid.

Vid studier i övrigt avses *med vecka* enligt 3 kap. 5 § studiestödslagen (1999:1395) *en hel*

Vid studier på *en* utbildning som bedrivs enligt högskolelagen (1992:1434), högskoleförordningen (1993:100) eller lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina motsvarar *6,67* högskolepoäng *en månads* studier på heltid.

Vid studier i övrigt avses enligt 3 kap. 5 § studiestödslagen (1999:1395)

¹⁴ Senaste lydelse av

3 kap. 9 § 2006:990

3 kap. 10 § 2006:990

3 kap. 11 a § 2005:619

3 kap. 11 b § 2005:619

3 kap. 11 c § 2005:619

3 kap. 12 § 2007:821

3 kap. 15 § 2006:619

3 kap. 24 § 2006:19.

¹⁵ Senaste lydelse 2006:990. Ändringen innebär bl.a. att tredje stycket upphävs.

kalendervecka.

1. med 100 procent av en månad; en sammanhängande kalendertid om 30 dagar,

2. med 75 procent av en månad; en sammanhängande kalendertid om 23 dagar,

3. med 50 procent av en månad; en sammanhängande kalendertid om 15 dagar, och

4. med 25 procent av en månad; en sammanhängande kalendertid om 8 dagar.

Om studietiden inte är uttryckt i ett antal veckor och utbildningen inte pågår hela den första och den sista kalenderveckan, skall studietiden anses omfatta ytterligare en hel kalendervecka om studietiden under den första och den sista veckan sammanlagt uppgår till minst sju dagar.

Studiemedel får inte lämnas för mer än heltidsstudier.

Centrala studiestödsnämnden får meddela närmare föreskrifter för tillämpningen av första- och tredje styckena.

Centrala studiestödsnämnden får meddela närmare föreskrifter för verkställigheten av första och andra styckena.

5 §

Normal takt för studier vid en läroanstalt eller utbildning som avses i avdelning B 2 i bilagan innebär att den studerande ska ha klarat av

1. 62,5 procent av sitt studieåtagande under de första nio månaderna med studiemedel vid heltidsstudier, och

*2. 75 procent av sitt studie-
åtagande för studier som därefter
bedrivs med studiemedel.*

Centrala studiestödsnämnden får meddela *närmare* föreskrifter för tillämpningen av 3 kap. 7 § studiestödslagen (1999:1395) om studiemedel med prövning av studieresultat.

Centrala studiestödsnämnden får meddela *ytterligare* föreskrifter om prövning av studieresultat.

6 §

Centrala studiestödsnämnden får meddela närmare föreskrifter om vad som *skall* anses vara studier på heltid respektive deltid, om detta inte framgår av någon annan författning eller den kursplan eller motsvarande som gäller för utbildningen.

Centrala studiestödsnämnden får efter samråd med Folkbildningsrådet meddela närmare föreskrifter om vilka studier på folkhögskola som vid *tillämpningen* av 3 kap. 8 och 10 §§ studiestödslagen (1999:1395) *skall* anses ligga på grundskolenivå respektive gymnasienivå.

Centrala studiestödsnämnden får meddela närmare föreskrifter om vad som *ska* anses vara studier på heltid respektive deltid, om detta inte framgår av någon annan författning eller den kursplan eller motsvarande som gäller för utbildningen.

Centrala studiestödsnämnden får efter samråd med Folkbildningsrådet meddela närmare föreskrifter om vilka studier på folkhögskola som vid *tillämpningen* av 3 kap. 8 a, 10 och 12 §§ studiestödslagen (1999:1395) *ska* anses ligga på grundskolenivå respektive gymnasienivå.

Centrala studiestödsnämnden får meddela närmare föreskrifter om tidpunkten från vilken ytterligare studiemedel får lämnas enligt 3 kap. 8 § andra och tredje styckena studiestödslagen.

6 a §

Om det finns särskilda skäl får studiemedel lämnas för hel- respektive deltidsstudier till en studerande som har ett funktions-

hinder eller en kronisk sjukdom, även om den studerande inte når upp till de poängtal eller motsvarande som krävs för respektive studietakt.

Centrala studiestödsnämnden får meddela närmare föreskrifter om tillämpningen av denna paragraf.

7 §

Om en studerande samtidigt bedriver studier enligt 3 kap. 8 § första och andra styckena studiestödslagen (1999:1395) eller enligt andra och tredje styckena i den paragrafen, skall studietiden fördelas i förhållande till omfattningen av studierna enligt respektive stycke.

Om en studerande samtidigt bedriver studier på olika utbildningsnivåer enligt 3 kap. 8 och 8 a §§ studiestödslagen (1999:1395), ska studietiden fördelas i förhållande till omfattningen av studierna på respektive utbildningsnivå.

9 §

Om en studerande samtidigt bedriver studier på utbildningar som ger rätt till studiemedel med olika bidragsandelar enligt 3 kap. 12 § studiestödslagen (1999:1395), ska studiebidrag lämnas i förhållande till omfattningen av studierna på respektive utbildningsnivå.

11 d §

När båda vårdnadshavarna studerar och är folkbokförda på olika adresser skall tilläggsbidrag enligt 3 kap. 13 a och 13 b §§ studiestödslagen (1999:1395) lämnas till den som barnet är

11 §¹⁶

När båda vårdnadshavarna studerar och är folkbokförda på olika adresser ska barntillägg enligt 3 kap. 13 och 13 a §§ studiestödslagen (1999:1395) lämnas till den som barnet är

¹⁶ Senaste lydelse av tidigare 3 kap. 11 d § 2005:619.

folkbokfört hos, om inte vårdnadshavarna kommer överens om att *bidraget skall* lämnas till den vårdnadshavare som barnet inte är folkbokfört hos.

Beslut enligt första stycket som innebär att *tilläggsbidraget skall* lämnas till den andre vårdnadshavaren *skall* endast avse *kalenderveckor för vilka bidraget* inte har betalats ut.

Centrala studiestödsnämnden får meddela närmare föreskrifter om *tilläggsbidrag* i de fall båda vårdnadshavarna studerar.

folkbokfört hos, om inte vårdnadshavarna kommer överens om att *barntillägget ska* lämnas till den vårdnadshavare som barnet inte är folkbokfört hos.

Beslut enligt första stycket som innebär att *barntillägget ska* lämnas till den andre vårdnadshavaren *får* endast avse *bidrag som* inte har betalats ut.

Centrala studiestödsnämnden får meddela närmare föreskrifter om *barntillägg* i de fall båda vårdnadshavarna studerar.

Merkostnadslån

13 §¹⁷

För särskild utrustning eller studiemateriel får tilläggslån enligt 3 kap. 15 § studiestödslagen (1999:1395) lämnas bara till studerande vid en högskolas musikerprogram eller lärarutbildning med inriktning musik eller motsvarande utbildning för inköp till skälig kostnad av ett musikinstrument som är nödvändigt för genomförande av utbildningen.

Merkostnadslån enligt 3 kap. 15 § studiestödslagen (1999:1395) får lämnas för

- 1. undervisningsavgifter,*
- 2. resor till och från studielandet i samband med studier som helt eller delvis bedrivs utanför Sverige, och*
- 3. personförsäkringar vid studier som helt eller delvis bedrivs utanför Sverige.*

Merkostnadslån enligt första stycket får bara lämnas om studierna för vilka merkostnadslånet lämnas pågår under minst två månader vid studier på heltid.

¹⁷ Senaste lydelse 2002:1109.

Utöver vad som anges i första stycket får tilläggslån lämnas för merkostnader, om det finns särskilda skäl.

Utöver vad som anges i första och andra styckena får merkostnadslån lämnas även för andra merkostnader, om det finns synnerliga skäl.

14 §

Centrala studiestödsnämnden får meddela närmare föreskrifter om tilläggslån.

Centrala studiestödsnämnden får meddela närmare föreskrifter om merkostnadslån enligt 13 § första stycket.

16 §

Om studiemedlen skall minskas enligt bestämmelserna i 3 kap. 18 § studiestödslagen (1999:1395), skall vad som anges i andra stycket tillämpas i fråga om studiemedel för studier på en utbildning som bedrivs enligt högskolelagen (1992:1434), högskoleförordningen (1993:100) eller lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina.

Ett studieår om 40 veckor skall anses omfatta 20 veckor under höstterminen och 20 veckor under vårterminen. 20 veckors studier under en hösttermin skall i sin helhet anses pågå under det andra kalenderhalvåret även om en del av kurstiden är förlagd till januari månad följande kalenderhalvår. Studiemedlen skall minskas i förhållande till det belopp som enligt 3 kap. 11 § första stycket studiestödslagen får lämnas för 20 veckors studier.

Om studiebidraget ska minskas enligt bestämmelserna i 3 kap. 18 § studiestödslagen (1999:1395), ska bestämmelserna i andra stycket tillämpas i fråga om studiemedel för studier på en utbildning som bedrivs enligt högskolelagen (1992:1434), högskoleförordningen (1993:100) eller lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina.

En normal hösttermin som ger rätt till studiemedel under fyra till fem månader ska i sin helhet anses pågå under det andra kalenderhalvåret även om en del av kurstiden är förlagd till januari månad följande kalenderhalvår. Studiebidraget ska i dessa fall minskas i förhållande till det belopp som enligt 3 kap. 12 och 12 a §§ studiestödslagen får lämnas för hela perioden.

19 §

Centrala studiestödsnämnden får meddela närmare föreskrifter om beräkning av fribelopp och reducering enligt 3 kap. 17 och 18 §§ studiestödslagen (1999:1395) samt 3 kap. 16 § i denna förordning och om beräkning av veckobelopp enligt 3 kap. 11-22 §§ studiestödslagen.

Centrala studiestödsnämnden får meddela närmare föreskrifter om beräkning av

1. fribelopp och reducering enligt 3 kap. 17 och 18 §§ studiestödslagen (1999:1395) samt 3 kap. 16 § denna förordning,

2. belopp vid studier på deltid och del av månad enligt 3 kap. 11-22 §§ studiestödslagen, och

3. bidragsandel till en studerande som samtidigt bedriver studier på utbildningar som ger rätt till studiemedel med olika bidragsandelar enligt 3 kap. 12 § studiestödslagen.

21 §¹⁸

Studiemedel får lämnas för studier utomlands, om studierna bedrivs på heltid och pågår under minst 13 veckor. Om det finns särskilda skäl, får studiemedel lämnas även om studierna inte bedrivs på heltid.

Till en studerande som inte är svensk medborgare får studiemedel dock lämnas bara om han eller hon har påbörjat en högskoleutbildning vid en svensk läroanstalt och studierna utomlands kan tillgodoräknas helt som en del av den svenska utbildningen inom ramen för ett utbytesprogram. I sådant fall får studiemedel lämnas under högst ett år.

Till en studerande som inte är svensk medborgare och inte heller ska jämföras med svensk medborgare enligt 1 kap. 4 § första och andra styckena och 5 § första stycket studiestödslagen (1999:1395), får studiemedel för studier utomlands lämnas bara om han eller hon har påbörjat en högskoleutbildning vid en svensk läroanstalt och studierna utomlands kan tillgodoräknas

¹⁸ Ändringen innebär bl.a. att första stycket upphävs.

helt som en del av den svenska utbildningen inom ramen för ett utbytesprogram. I sådant fall får studiemedel lämnas under högst ett år.

25 §¹⁹

Centrala studiestödsnämnden får meddela ytterligare föreskrifter om rätt till studiemedel för studier utomlands *och om beräkning och utbetalning av sådana studiemedel. Nämnden får därvid* föreskriva att studiemedel inte får lämnas för en utbildning som inte ger rätt till studiemedel för studier i Sverige eller annars inte rimligen bör medföra rätt till studiemedel.

Centrala studiestödsnämnden får meddela ytterligare föreskrifter om rätt till studiemedel för studier utomlands. *Myndigheten får då* föreskriva att studiemedel inte får lämnas för en utbildning som inte ger rätt till studiemedel för studier i Sverige eller annars inte rimligen bör medföra rätt till studiemedel.

Centrala studiestödsnämnden får även meddela föreskrifter om undantag från det krav på bosättning som anges i 3 kap. 23 § första stycket studiestödslagen (1999:1395).

26 §²⁰

I 27–32 §§ finns bestämmelser om studiemedel för tid då en studerande på grund av sjukdom är helt oförmögen att bedriva sina studier.

I 27–32 §§ finns bestämmelser om studiemedel för tid då en studerande på grund av sjukdom är helt *eller halvt* oförmögen att bedriva sina studier.

I nämnda paragrafer avses med sjukperiod: tid då en studerande på grund av sjukdom oavbrutet har varit oförmögen att bedriva sina studier,

studietid: den del av ett kalenderhalvår då en studerande bedriver studier och den del av kalenderhalvåret då den studerande skulle ha bedrivit studier om han eller hon inte hade blivit sjuk.

Bestämmelserna om studiemedel under sjukdom gäller även vid studier utomlands enligt 21–25 §§. De frågor som

Bestämmelserna om studiemedel under sjukdom gäller även vid studier utomlands enligt 21–25 §§. De frågor som

¹⁹ Senaste lydelse 2005:619.

²⁰ Senaste lydelse 2004:964.

enligt 28–32 §§ ankommer på Försäkringskassan *skall* dock handhas av Centrala studie-stödsnämnden.

enligt 28–32 §§ ankommer på Försäkringskassan *ska* dock handhas av Centrala studie-stödsnämnden.

28 §²¹

Om en studerande på grund av sjukdom blir helt oförmögen att bedriva sina studier, *skall* han eller hon anmäla detta till Försäkringskassan. Anmälan *skall* ske enligt de närmare bestämmelser som Försäkringskassan meddelar.

Om en studerande på grund av sjukdom blir helt *eller halvt* oförmögen att bedriva sina studier, *ska* han eller hon anmäla detta till Försäkringskassan. Anmälan *ska* ske enligt de närmare bestämmelser som Försäkringskassan meddelar.

29 §²²

Studerande har rätt till studiemedel endast för sådan sjukperiod eller del av den som har godkänts av Försäkringskassan.

Om Försäkringskassan finner att en studerande på grund av sjukdom är helt oförmögen att bedriva sina studier, *skall* Försäkringskassan godkänna sjukperioden. Detta gäller dock inte om något annat följer av 30 eller 31 §.

Om Försäkringskassan finner att en studerande på grund av sjukdom är helt *eller halvt* oförmögen att bedriva sina studier, *ska* Försäkringskassan godkänna sjukperioden. Detta gäller dock inte om något annat följer av 30 eller 31 §.

32 §²³

Om en studerande som har beviljats studiemedel på grund av sjukdom har varit helt oförmögen att bedriva studier under 90 dagar i följd eller om det finns något annat särskilt skäl, *skall* Försäkringskassan, enligt de närmare bestämmelser som Försäkringskassan meddelar, undersöka om det finns skäl att

Om en studerande som har beviljats studiemedel på grund av sjukdom har varit helt *eller halvt* oförmögen att bedriva studier under 90 dagar i följd eller om det finns något annat särskilt skäl, *ska* Försäkringskassan, enligt de närmare bestämmelser som Försäkringskassan meddelar, undersöka om

²¹ Senaste lydelse 2004:964.

²² Senaste lydelse 2004:964.

²³ Senaste lydelse 2004:964.

vidta någon åtgärd som är ägnad att förkorta sjukdomstiden eller på något annat sätt helt eller delvis återställa studieförmågan.

Om Försäkringskassan finner att åtgärd som avses i första stycket *behövs, skall* den underrätta den studerande om detta och se till att åtgärden vidtas. Om den studerande vägrar att underkasta sig åtgärden, *kan* Försäkringskassan besluta att inte godkänna den del av sjukperioden som infaller sedan den studerande fått underrättelse om Försäkringskassans beslut. I underrättelsen enligt första meningen *skall* den studerande *erinras* om att ett sådant beslut *kan* meddelas.

det finns skäl att vidta någon åtgärd som är ägnad att förkorta sjukdomstiden eller på något annat sätt helt eller delvis återställa studieförmågan.

Om Försäkringskassan finner att *det behövs någon* åtgärd som avses i första stycket, *ska* den underrätta den studerande om detta och se till att åtgärden vidtas. Om den studerande vägrar att underkasta sig åtgärden, *får* Försäkringskassan besluta att inte godkänna den del av sjukperioden som infaller sedan den studerande fått underrättelse om Försäkringskassans beslut. I underrättelsen enligt första meningen *ska* den studerande *upplysas* om att ett sådant beslut *får* meddelas.

37 §

Studiemedel får beviljas för högst ett år i sänder och för högst *fyra kalenderveckor* före den *kalendervecka* då ansökan kom in till Centrala studiestödsnämnden. *Nämnden* får meddela närmare föreskrifter om detta.

Studiemedel får beviljas för högst ett år i sänder och för högst *en månad* före den *dag* då ansökan kom in till Centrala studiestödsnämnden. *Myndigheten* får meddela närmare föreskrifter om detta.

39 §

Utbetalning av studiemedel sker förskottsvis varje månad. Om det finns särskilda skäl, får utbetalning göras på något annat sätt.

Studiemedel betalas ut månadsvis i efterskott, om inte något annat följer av 39 a §.

Centrala studiestödsnämnden får meddela närmare föreskrifter om utbetalning av studiemedel.

*Förskott på studielån**39 a §*

Förskott på studielån enligt 3 kap. 28 § studiestödslagen (1999:1395) får efter begäran från den studerande lämnas

1. med ett belopp motsvarande högst två månaders studiemedel enligt 3 kap. 11–12 a §§ studiestödslagen, dock med högst så mycket studielån som har beviljats, och

2. med det belopp som lämnas som merkostnadslån enligt 13 §.

Om studierna helt eller delvis ska bedrivas utomlands får förskott på studielån betalas ut innan studierna har påbörjats.

Centrala studiestödsnämnden får meddela närmare föreskrifter om utbetalning och avräkning av förskott.

4 kap.**10 §**

Om någon har fått studielån för en sjukperiod enligt bestämmelserna i 3 kap. 26–32 §§ och de bestämmelser som anges där, gäller 11 och 12 §§ i fråga om återbetalningen.

Om någon har fått studielån för en sjukperiod enligt bestämmelserna i 3 kap. 26–32 §§ och de bestämmelser som anges där, gäller 11 § i fråga om återbetalningen. *Detsamma gäller för studielån som någon har fått vid ledighet för tillfällig vård av barn och vid ledighet för närstående-vård enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 3 kap. 33 §.*

11 §

Studielån som avser den del av en sjukperiod som följer efter en karenstid om 30 dagar *skall betalas tillbaka bara i de fall som anges i 12 §.*

I karenstiden får bara räknas in tid under sådan studietid som avses i 3 kap. 26 §.

Vid beräkningen av karenstiden *skall* två eller flera sjukperioder räknas som en sammanhängande sjukperiod, om den senare perioden börjar inom 20 dagar efter det att den tidigare slutade.

Studielån som avser den del av en sjukperiod som följer efter en karenstid om 30 dagar *ska skrivas av.*

Vid beräkningen av karenstiden *ska* två eller flera sjukperioder räknas som en sammanhängande sjukperiod, om den senare perioden börjar inom 20 dagar efter det att den tidigare slutade.

En period för vilken någon har fått studielån vid ledighet för tillfällig vård av barn eller vid ledighet för närståendevård enligt föreskrifter som har meddelats med stöd av 3 kap. 33 §, ska jämföras med en sjukperiod enligt första–tredje styckena.

6 kap.

1 §²⁴

Vad som föreskrivs i denna förordning om studiestöd för tid då den studerande på grund av sjukdom är helt oförmögen att bedriva sina studier *skall* gälla även för tid då den studerande är att anse som smittbärare enligt lagen (1989:225) om ersättning till smittbärare och på grund av beslut enligt smittskyddslagen (2004:168) i andra fall än som avses i 3 kap. 8 eller 10 § smittskyddslagen eller

Vad som föreskrivs i denna förordning om studiestöd för tid då den studerande på grund av sjukdom är helt *eller halvt* oförmögen att bedriva sina studier *ska* gälla även för tid då den studerande är att anse som smittbärare enligt lagen (1989:225) om ersättning till smittbärare och på grund av beslut enligt smittskyddslagen (2004:168) i andra fall än som avses i 3 kap. 8 eller 10 § smitt-

²⁴ Senaste lydelse 2006:862.

livsmedelslagen (2006:804) eller föreskrifter som har meddelats med stöd av sistnämnda lag är helt oförmögen att bedriva sina studier.

skyddslagen eller livsmedelslagen (2006:804) eller föreskrifter som har meddelats med stöd av sistnämnda lag är helt *eller halvt* oförmögen att bedriva sina studier.

5 §

Avgifter för administrativa kostnader *skall* tas ut för debitering av årsbelopp (expeditionsavgift) och vid påminnelse om förfallna årsbelopp (påminnelseavgift). Expeditionsavgiften är 100 kronor för varje årsbelopp som debiteras och påminnelseavgiften är 120 kronor för varje påminnelse.

Avgifter för administrativa kostnader *ska* tas ut för debitering av årsbelopp (expeditionsavgift) och vid påminnelse om förfallna årsbelopp (påminnelseavgift). Expeditionsavgiften är 200 kronor för varje årsbelopp som debiteras och påminnelseavgiften är 120 kronor för varje påminnelse.

13 §²⁵

Försäkringskassan ska till Centrala studiestödsnämnden eller Överklagandenämnden för studiestöd lämna uppgift om

1. sådan sjukperiod enligt 3 kap. 26 § som har godkänts av Försäkringskassan,

2. *sådan sjukpenning eller ersättning som avses i 4 kap. 12 §,*

3. aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning under ett arbetsmarknadspolitiskt program, och

4. sjukersättning, aktivitetsersättning och rehabiliteringsersättning enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring.

Försäkringskassan ska till Centrala studiestödsnämnden eller Överklagandenämnden för studiestöd lämna uppgift om

1. sådan sjukperiod enligt 3 kap. 26 § som har godkänts av Försäkringskassan,

2. aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning under ett arbetsmarknadspolitiskt program, och

3. *sjukpenning, sjukersättning, aktivitetsersättning och rehabiliteringsersättning enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring, förutom sjukpenning som har beräknats enligt 3 kap. 5 § fjärde stycket lagen om allmän försäkring.*

²⁵ Senaste lydelse 2007:821.

Första stycket gäller dock bara om uppgifterna har betydelse för tillämpningen av studiestödslagen (1999:1395) eller föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen.

10. Expeditionsavgiften enligt 8 kap. 1 § studiestödsförordningen (1973:418) ska vara 200 kronor för varje årsbelopp som debiteras.

1. Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2011 i fråga om 6 kap. 5 § och punkten 10 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna, och i övrigt den 1 juli 2010.

2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för studiemedel som avser tid före ikraftträdandet.

3. De upphävda bestämmelserna i 3 kap. 9–11 §§ ska fortfarande gälla vid tillämpning av punkten 6 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2009:000) om ändring i studiestödslagen (1999:1395). Det som i 3 kap. 9–11 §§ sägs om det högre bidragsbeloppet ska då tillämpas i fråga om vem som ska ha rätt till en högre bidragsnivå enligt 3 kap. 12 § 3 studiestödslagen.

4. Den upphävda bestämmelsen i 4 kap. 9 § ska fortfarande gälla vid tillämpning av punkten 8 i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till lagen (2009:000) om ändring i studiestödslagen (1999:1395).

6 Förslag till förordning om ändring i förordningen (1988:1381) om ändring i studiestödsförordningen (1973:418)

Regeringen föreskriver att punkt 1 a i ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna till förordningen (1988:1381) om ändring i studiestödsförordningen (1973:418) ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

1 a.²⁶ I stället för vad som föreskrivs i 8 kap. 1 § studiestödsförordningen (1973:418) i dess lydelse före den 1 januari 1989 *skall* med studiemedelsavgift avses preliminär avgift, *kvartående* avgift, tilläggsavgift, påminnelseavgift och expeditionssavgift. Påminnelseavgiften är 120 kronor för varje påminnelse och expeditionssavgiften är 100 kronor för varje avgiftsår som preliminär avgift debiteras och 50 kronor för varje avgiftsår som *kvartående* avgift debiteras.

Föreslagen lydelse

1 a. I stället för vad som föreskrivs i 8 kap. 1 § studiestödsförordningen (1973:418) i dess lydelse före den 1 januari 1989 *ska* med studiemedelsavgift avses preliminär avgift, *kvartående* avgift, tilläggsavgift, påminnelseavgift och expeditionssavgift. Påminnelseavgiften är 120 kronor för varje påminnelse och expeditionssavgiften är 200 kronor för varje avgiftsår som preliminär avgift debiteras och 100 kronor för varje avgiftsår som *kvartående* avgift debiteras.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2011.

²⁶ Senaste lydelse 1998:656.

Kommitténs uppdrag och arbete

Tolkning och avgränsning av uppdraget

Studiesociala kommitténs uppdrag (dir. 2007:153) är omfattande och spänner över flera områden. Kommittén har med direktiven som utgångspunkt behandlat studiemedelssystemet och de sociala trygghetssystemen och övervägt innehållet i dessa system och hur de sinsemellan bör samverka på ett optimalt sätt. Vidare har kommittén behandlat studiesociala frågor och genomströmning i högskolan. Därtill har kommittén granskat studiestödsadministrationen (CSN) och i det sammanhanget bl.a. prövat om studielån kan överföras till banker.

Det huvudsakliga ansvarsområdet för kommittén har varit studiemedelssystemet. Det innebär att vi har inriktat vårt arbete på att finna lösningar inom studiemedelssystemet och för studerande med studiemedel. Vi har även behandlat vissa frågor som rör studerande utan studiemedel, t.ex. studenthälsovården.

Enligt direktiven har kommittén haft möjlighet att delredovisa vissa frågor. Efterhand som vi satt oss in i uppdragets alla delar har vi funnit att de på olika sätt hänger ihop. Exempelvis bygger förslagen som rör studiemedelssystemet på våra överväganden om ökad genomströmning. Även åtgärder inom studenthälsovården påverkar genomströmningen. Efter en samlad bedömning av uppdraget har vi funnit det mest lämpligt att presentera kommitténs redovisning i ett sammanhållet betänkande.

Författningsändringar som har genomförts efter den 26 februari 2009 har inte kunnat beaktas. Detsamma gäller förslag som har lagts fram efter den dagen.

Studiemedelssystemet

Kommittén har analyserat de studerandes ekonomiska och sociala situation. Vi har prioriterat förslag till förbättringar inom studiemedelssystemet som syftar till att det ska bli ett enklare och mer generellt system. Vidare har vi med utgångspunkt i analysen av studerandes ekonomiska situation bedömt vilka beloppsnivåer som är rimliga för studiemedlen. Studiemedelnivån har även bedömts i förhållande till andra gruppers inkomster och i förhållande till andra former av ersättningar.

Vi har utifrån den studerandes, arbetslivets och samhällets behov, även bedömt vid vilken inkomstgräns som studiebidraget bör minska, dvs. fribeloppsgränsen.

Kommittén har särskilt övervägt om studiemedelssystemet kan utformas så att det på ett mer systematiskt sätt än i dag kan användas för att öka genomströmningen i högskolan. I samband med detta har vi även studerat andra faktorer inom högskolan, t.ex. studerandestöd och studenthälsovård, som påverkar genomströmningen.

En utgångspunkt för kommitténs arbete har varit att grunderna i studiemedelssystemet ska ligga fast, vilket också framgår av regeringens direktiv. Vi har därför inte övervägt att införa helt nya former av studiestöd eller att frångå systemets grundläggande utformning med studiemedel som består av en bidragsdel kompletterad med ett annuitetslån.

På den eftergymnasiala nivån har vi för högskoleutbildningar begränsat oss till studier på grundläggande och avancerad nivå, dvs. inte utbildning på forskarnivå. Till sådan utbildning får, i stort sett, bara antas sökande som anställs som doktorand eller som beviljas utbildningsbidrag för doktorander. Forskarstudier ska inte finansieras med studiemedel och hamnar därför utanför kommitténs uppdrag.

Inom vuxenutbildningen har de som läser svenska för invandrare (sfi) inte rätt till studiemedel. I dag finansierar sfi-studerande sina studier främst med introduktionsersättning eller försörjningsstöd från kommunen. Studerande i särvux har inte heller rätt till studiemedel. Studiefinansieringen för dessa grupper ligger därför inte i vårt uppdrag. Kommittén har inte heller sett att det ligger i uppdraget att utvidga de utbildningsformer som berättigar till studiemedel. Vi har ansett att frågan om vilka utbildningar som ska berättiga till studiemedel är en utbildningspolitisk fråga.

Kommittén har inte sett att andra studiestöd än studiemedel har legat inom kommitténs uppdrag. Det innebär att studiehjälp, dvs. studiebidrag, inackorderingstillägg och extra tillägg, som ligger utanför studiemedelssystemet och vänder sig till ungdomar mellan 16 och 20 år, inte behandlas. Inte heller omfattas bidrag för föräldrautbildning i teckenspråk (s.k. TUFF-ersättning), bidrag till vissa funktionshindrade elever i gymnasieskolan (s.k. Rg-bidrag) eller korttidsstöd av kommitténs uppdrag, utom i de avseenden som ligger inom studiestödsadministrationen. Eftersom kommittén inte har sett som sin uppgift att föreslå förändringar i dessa studerandes studiefinansiering har vi inte heller analyserat situationen för de studerandegrupper som omfattas av de olika stöden.

Trygghetssystemens samspel med studiemedelssystemet

Sambandet mellan studiemedelssystemet och de sociala trygghetssystemen har analyserats och bedömts. I huvudsak har kommittén ansett att även studerande ska omfattas av de generella trygghetssystemen på samma sätt som befolkningen i övrigt. Det innebär att kommittén så långt som möjligt har undvikit att utforma särskilda ”studerandelösningar”. Undantag från denna princip är t.ex. det särskilda tilläggsbidraget för studerande med barn, som finns inom studiemedelssystemet.

Kommittén har på grund av tidsskäl prioriterat de frågor som berör de flesta studiemedelstagarna. Främst har sambanden med ersättning vid sjukdom och föräldraskap samt bostadsbidrag granskats. Kommunernas praxis att ge försörjningsstöd har behandlats med utgångspunkt i den kartläggning kommittén låtit göra. Kommittén har vidare konstaterat att gränsdragningen mot arbetslöshetsförsäkringen enligt regeringens direktiv anses vara klarlagd och därför inte behöver utredas.

Kommittén föreslår huvudsakligen förändringar i lagstiftningen inom ramen för studiemedelssystemet, t.ex. beträffande studiemedel under sjukdom. De bedömningar kommittén gör om andra ersättningsformer åtföljs inte av några författningsförslag. Skälet till detta är bl.a. att flera av dessa frågor ligger eller har legat i andra utredningar, t.ex. SGI-utredningen inom Socialdepartementet och den i budgetpropositionen för 2009 avsierade socialförsäkringsutredningen, vilka följer särskilda beslutsprocesser.

Ett förslag utanför studiemedelssystemet är hur studiebidraget ska beaktas vid beräkningen av bostadsbidrag. Denna fråga behandlas bl.a. av det skälet att den tydligt berör just studerande. I övriga fall har kommittén valt att uppmärksamma vissa problem som de studerande möter och hur dessa skulle kunna lösas.

Genomströmning i högskolan

Kommittén har analyserat olika mått på genomströmning i högskoleutbildningen. Incitament för att öka genomströmningen, bl.a. peng-per-poäng och examensbonus, har diskuterats och bedömts. Det har bl.a. skett med utgångspunkt i de danska, finska och norska studiestödssystemen och erfarenheter av dessa. Kommittén har dragit slutsatsen att faktorer utanför studiemedelssystemet, t.ex. undervisningens organisation och ett stärkt studerandestöd på högskolorna, har större betydelse för genomströmningen än vad förändringar i studiemedelssystemet har. Därför har vi utvecklat bedömningar och förslag som medför ett tydligare ansvar för universitet och högskolor att arbeta aktivt inom det studiesociala området.

Frågor av mer uttalat utbildningspolitisk karaktär, t.ex. ett förändrat terminssystem, behandlas inte av kommittén. Vi har bedömt att sådana frågor förvisso kan påverka genomströmningen, men de ligger alltför långt från kommitténs huvuduppdrag. I kommitténs direktiv har inte ingått att analysera genomströmningen inom vuxenutbildningen.

Studenthälsofrågor

Utgångspunkten för kommitténs analys har varit att se studenthälsovården som en del av lärosätenas kärnverksamhet. Högskoleverkets utvärderingar, möten med personal vid studenthälsovården och samtal med studentrepresentanter etc. har legat till grund för våra bedömningar. Uppdraget avser endast studerande på universitet och högskolor, dvs. inte studerande inom vuxenutbildningen. Vuxenstuderande är på samma sätt som andra medborgare hänvisade till den vanliga sjukvården. Kommunerna är enligt skollagen (1985:1100) skyldiga att erbjuda skolhälsovård för elever i förskoleklass, grundskola, gymnasieskola, sarskola, specialskolan och

sameskolan, men inte för elever i den kommunala vuxenutbildningen. Det är därmed en fråga för varje enskild kommun att avgöra vilken typ av hälsostöd komvuxstuderande ska erbjudas.

Kommittén ska föreslå vilka verktyg som kan användas i arbetet med att minska studenternas alkoholkonsumtion. Kommittén har valt att begränsa sitt uppdrag till ansvars- och organisationsfrågor eftersom alkoholfrågan därmed kan knytas till kommitténs övriga uppdrag som rör studenters studiesociala situation. Metodfrågor, dvs. hur arbetet för att minska alkoholkonsumtionen kan eller bör bedrivas, har inte behandlats. Genom Riskbruksprojektet kommer det fram till 2010 att finnas en aktör på nationell nivå som stödjer högskolornas förebyggande arbete. Kommittén har särskilt beaktat behovet av strukturer för ett fortsatt alkoholförebyggande arbete efter 2010.

Studiestödsadministration

Studiesociala kommittén ska enligt direktiven förutsättningslöst pröva och föreslå hur statens utgifter för studiestödsadministrationen kan minskas genom att hela eller delar av verksamheten hanteras och organiseras på ett mer ändamålsenligt och kostnads-effektivt sätt. En utvärdering av Centrala studiestödsnämnden, CSN, har genomförts. Denna har inkluderat en analys av förutsättningarna för, själva genomförandet av och resultaten av den administrativa hanteringen.

CSN:s studiestödsadministrativa uppdrag omfattar även verksamhet som ligger utanför studiemedelssystemet, t.ex. administration av studiehjälp och bidrag till kostnader vid viss gymnasieutbildning (Rg-bidrag). Eftersom kommitténs uppdrag i huvudsak avser studiemedelssystemet, har granskningen av CSN koncentrerats till administrationen av studiemedel och återbetalning av studielån.

Kommittén har undersökt möjligheterna att föra över delar av studiestödsadministrationen till banker, kommuner och högskolor, samt prövat förutsättningarna för att överlåta CSN:s hela uppdrag till Försäkringskassan. Dessa delar av arbetet har genomförts som riktninganalyser, dvs. en form av förhandsgranskning för att bedöma om alternativa val är möjliga.

Konsekvensanalys

Kommittén har gjort en omfattande ekonomisk analys som underlag till redovisade förslag och bedömningar i studiemedelssystemet. Inom varje område har kostnadsanalysen gjorts utifrån ett nollalternativ, dvs. de kostnader som skulle uppstått om inga ändringar i dagens studiemedelssystem skulle ske.

De ekonomiska fördelningseffekterna av förslagen har belysts och konsekvenserna för olika grupper av studerande har lyfts fram. Särskilt har konsekvenserna för jämställdheten varit föremål för kommitténs intresse.

En kommitté kan inte föreslå kostnadsökningar om det saknas finansiering. För våra förslag om utgiftsökningar i studiemedlen finns därför förslag till finansiering, som innebär utgiftsminskningar i statsbudgeten. Vi har dock konstaterat att studiemedelsanslaget (UO 15, anslaget 1:2 Studiemedel m.m.) inte helt har utnyttjats. Det finns sedan fler år tillbaka ett årligt anslagssparande på cirka en miljard kronor. Sparandet ligger i huvudsak i anlagsposten för det högre bidraget, som är avsett för studerande som saknar slutbetyg från grundskola eller treårig gymnasieutbildning.

Problemet med att använda anslagssparandet som finansieringskälla är att det skulle innebära att statens utgifter ökar. Om det vore så att anslagssparandet kunde ha utnyttjats som finansieringskälla skulle kommittén ha kunnat utforma fler skarpa förslag. I stället har vi stannat vid att ange motiven för angelägna åtgärder och bedömt hur en lösning skulle kunna ske om regeringen kan finna en finansieringsmöjlighet. Det gäller t.ex. en större höjning av studiemedlen och bidrag till utbildningsavgifter i utländska universitet som redovisas i kapitel 4 *Ett enklare studiemedelssystem*.

Särskilda undersökningar

Studiesociala kommitténs uppdrag innehåller ett stort antal frågeområden som ska behandlas och övervägas inom en tidsperiod på cirka ett år. Dessa förutsättningar har i hög grad påverkat kommitténs arbetsätt och val av metoder, t.ex. har det inte varit möjligt att lägga ut längre och omfattande uppdrag på forskare eller myndigheter. Ett undantag är uppdraget till SCB vid kartläggningen av kommunernas tillämpning av socialtjänstlagen (2001:453) och praxis i beslut om försörjningsstöd till studerande. Utöver detta

uppdrag har vi så långt som möjligt valt att utnyttja tidigare utredningar, forskarrapporter och material från myndigheter och andra organisationer som har relevans för uppdraget. Dessa källor redovisas i betänkandets referenslista.

Kommittén har tillsatt en särskild granskningsgrupp för granskningen av den nuvarande myndigheten för studiestödsadministration, CSN. Syftet med granskningen har varit att skaffa underlag för att bedöma den nuvarande studiestödsadministrationens effektivitet, men även för att kunna pröva och föreslå förändringar inför framtiden. I granskningsgruppen har ingått sak- och ämnesexperter från högskolan, kommunal vuxenutbildning, Försäkringskassan, bankväsendet samt en utvärderingsexpert från Ekonomistyrningsverket/Mälardalens högskola.

Samråd med myndigheter, organisationer och utredningar

Kommittén har haft elva protokollförda sammanträden. Utöver dessa har kommittén haft ett omfattande samarbete med CSN, som bistått utredningen på olika sätt. Detta gäller t.ex. statistikunderlag om studiemedelstagare och ett omfångsrikt självvärderingsunderlag för granskningsgruppen.

Till kommittén har en särskild referensgrupp knutits. I den har ingått företrädare för studerandeorganisationer, Sveriges Förenade Studentkårer (SFS) och Vuxenstuderandes intresseorganisation (VIO), Tria¹, Saco studentråd, Högskoleverket, Sveriges Kommuner och Landsting, Arbetsförmedlingen, CSN, Försäkringskassan, Riksgäldskontoret, Statens folkhälsoinstitut och Sveriges universitets- och högskoleförbund. Vidare har företrädare för LO, TCO och Saco samt Svenskt näringsliv och Svenska Bankföreningen ingått. Referensgruppen i sin helhet har mötts vid fem tillfällen, men kommittén har även haft kontakter med enskilda organisationer inom gruppen.

Kommittén har också haft överläggningar med andra pågående offentliga utredningar, t.ex. Utredningen om en översyn av aktivitetsersättning (S 2007:15), Autonomiutredningen (U 2007:11) och Återkravsutredningen (Fi 2007:15), samt arbetsgrupper inom Regeringskansliet, t.ex. SGI-utredningen.

¹ TRIA är ett fackligt samarbete för studenter mellan ST, SKTF och Unionen.

Under kommitténs sammanträden har extern medverkan förekommit. Det gäller t.ex. företrädare för studerandeorganisationer och Svenska Bankföreningen.

En komplett förteckning av de myndigheter och organisationer som kommittén har haft kontakter med finns i bilaga 2.

Seminarium och studiebesök

Kommittén har arrangerat ett seminarium och ett antal studiebesök i syfte att få specifika frågor belysta. Seminariet hölls i maj 2008 med företrädare för studiestödsadministrationer i Danmark, Finland och Norge. I oktober har kommittén haft möten med företrädare för Styrelsen for Statens Uddannelsesstøtte i Danmark.

Vidare har kommittén mött studenter och personal vid Lunds universitet och Malmö högskola. Förutsättningarna för vuxenutbildningen och vuxenstuderande har kommittén fått belysta vid ett möte med företrädare för studerande och utbildningsförvaltning i Eskilstuna.

Data och statistik

I betänkandet används åtskilliga statistikuppgifter. Kommittén gör även många beräkningar och bedömningar baserade på olika former av data. Av olika skäl har det inte varit möjligt att redovisa samtliga uppgifter för samma tidsperiod, t.ex. för 2008. Detta beror på att viss statistik insamlas läsårsvis och att annan statistik insamlas per kalenderår.

Tidpunkten för slutförandet av kommitténs uppdrag, mars 2009, har också medfört att vi i många fall inte har haft möjlighet att uppdatera det statistiska underlaget med 2008 års uppgifter. I de flesta fall har vi varit tvungna att basera beräkningarna på uppgifter från 2006 eller 2007. Detta gäller t.ex. för vissa beräkningar av inkomst- och kostnadsläget för studerande. I andra fall, t.ex. för studiemedelsbeloppen, har det varit möjligt att använda 2009 års uppgifter.

Betänkandets struktur och läsanvisningar

Kommitténs betänkande är uppbyggt på följande sätt:

I kapitel 1 *Generella utgångspunkter* presenteras förutsättningarna för kommitténs arbete. Kapitlet innehåller en översikt över samhällets och individens behov av utbildning, en beskrivning av högskolesektorn och de högskolestuderande respektive vuxenutbildningssektorn och de vuxenstudierande. Nuvarande studiemedelssystem beskrivs i ett historiskt och internationellt perspektiv.

Kapitel 2 *Ökad genomströmning inom högskolan* behandlar förslag och bedömningar som avser ökad genomströmning i högskolan. I detta kapitel diskuteras studiemedlens roll för genomströmningen. Kommittén analyserar även högskolornas ansvar för genomströmningen, bl.a. insatserna för studerandestöd och andra studiesociala insatser.

I kapitel 3 *Studenthälsofrågor* redovisar kommittén sina bedömningar rörande studenthälsovården och studenters alkoholkonsumtion. Avsnittet knyter an till kommitténs bedömningar i kapitel 2.

I kapitel 4 *Ett enklare studiemedelssystem* redovisar kommittén sina förslag till ett enklare och mer generellt studiemedelssystem. Detta kapitel är till omfång det största och behandlar studiemedlen, förhållandet mellan bidrag och lån, längden på den studietid som berättigar till studiemedel, återbetalning, etc.

Förslag och bedömningar till hur studiestödsadministrationen kan effektiviseras redovisas i kapitel 5 *Effektivare studiestödsadministration*. Förslagen grundar sig dels på resultatet av den granskning av CSN som en granskningsgrupp inom kommittén genomfört, dels på de förslag till förändringar i studiemedelssystemet som föreslås i andra delar av betänkandet.

I kapitel 6 *Studiemedlen och trygghetssystemen* presenteras kommitténs överväganden och förslag rörande sambandet mellan studiemedelssystemet och de sociala trygghetssystemen. Här behandlas bl.a. ersättning vid sjukdom eller föräldraskap och bostadsbidrag.

I kapitel 7 *Förbättrad information till studerande* föreslår kommittén hur information om studiesociala frågor kan samlas och förbättras. Avsnittet utgår bl.a. från de förslag och bedömningar som gjorts i tidigare kapitel.

Kostnadskonsekvenser av kommitténs förslag och bedömningar samt andra konsekvensanalyser redovisas i kapitel 8 *Kostnads- och konsekvensanalys*.

I kapitel 9 *Författningskommentar* förklaras kommitténs förslag till författningsändringar i studiestödslagen (1999:1395) och studiestödsförordningen (2000:655) m.m.

1 Generella utgångspunkter

1.1 Inledning

I detta kapitel redovisar kommittén sina utgångspunkter för de överväganden som görs i kommande kapitel. Kommittén tar inledningsvis upp behovet av utbildning – både ur individens och samhällets synvinkel. Därefter beskrivs inom högskole- respektive vuxenutbildningsområdet utbildningssystemen, de studerande och deras ekonomiska villkor. Slutligen ges en beskrivning av nuvarande studiemedelssystem i ett historiskt och internationellt perspektiv och hur det nyttjas. Kommittén har valt att ge en förhållandevis utförlig redovisning av den sfär som ligger inom kommitténs uppdrag. Den som redan har denna överblick kan läsa avsnittet extensivt och ägna mer uppmärksamhet åt övriga kapitel.

1.2 Behov och effekter av utbildning

1.2.1 Den enskildes drivkrafter för studier

Den enskildes drivkrafter för studier innehåller många komponenter. Det handlar om en önskan att vilja förverkliga drömmar och livsprojekt och om att skaffa en utbildning som leder till en plats på arbetsmarknaden och till framtida inkomster. Det handlar också om att få fördjupa sig inom ett eller flera intresseområden. Ett incitament för utbildning är att den är personlighetsutvecklande – även om den inte är användbar på arbetsmarknaden. Studerande på högskolenivå anger eget intresse som huvudskäl till att de studerar. Det näst vanligaste skälet är att de vill förbättra sin position på arbetsmarknaden. Andra faktorer påverkar individen mer indirekt. Sådana är exempelvis hur kamraterna väljer utbild-

ning, föräldrarnas utbildningsbakgrund och kulturella kapital samt utbildningars status i olika sociala miljöer.¹

Det finns studier som har visat flera positiva effekter med utbildning, t.ex. bättre hälsa, rikare fritid, mer inflytande och ett större deltagande i samhällslivet i stort. Dessa effekter kanske inte ska ses som individuella drivkrafter i egentlig mening.

En sporre för studier är naturligtvis det ekonomiska utbytet för den enskilde, dvs. att utbildningen kan ge arbetsuppgifter med en högre lön. Inom nationalekonomin talar man om *humankapitalteorin*, dvs. att utbildning ger individer ökade kunskaper och förmågor, som gör dem mer produktiva och leder till både högre löner och för samhället en högre ekonomisk tillväxt.² Den ekonomiska drivkraften är också lättast att analysera och jämföra över tid samt mellan yrken eller olika bakgrundsfaktorer.

1.2.2 Samhällets motiv

I ett internationellt perspektiv satsar Sverige mycket pengar på utbildning. De samlade utbildningskostnaderna uppgår till nästan 250 miljarder kronor, inklusive medel från kommuner och landsting. Delar av de medel som kommuner och landsting avsätter för utbildning finansieras genom de generella statsbidragen till kommunerna. Statens anslag täcker ungefär 28 procent av de samlade kostnaderna vilket hänger samman med att huvudmannaskapet för verksamheten delas mellan stat, kommun, landsting och enskilda huvudmän. I utbildningskostnaderna räknas även statens kostnader för studiestöd in.

Det finns ett antal anledningar till att staten subventionerar utbildning. Den första är att staten har nytta av att individernas produktivitet ökar, främst genom ökade skatteintäkter. Genom utbildningssubventioner kan staten också minska risken att människor utbildar sig mindre än vad som vore samhällsekonomiskt optimalt. Ett tredje skäl är att en högre utbildningsnivå bland befolkningen även får ett antal indirekta effekter, t.ex. minskad brottslighet, bättre fungerande demokratiskt system och bättre folkhälsa.

Enligt ekonomisk teori finns det i varje samhälle och vid varje tidpunkt en optimal nivå på utbildningssubventionen. Det innebär

¹ Högskoleverket (2007a).

² Becker, G.S. (1964).

att subventionen, och då även studiemedlens storlek, kan vara såväl för stor som för liten. Om subventionerna är för stora kan det leda till att alltför många utbildar sig eller till att man väljer för långa eller fel utbildningar, i förhållande till de behov som finns på arbetsmarknaden. Om subventionerna är för små kan det leda till att alltför få utbildar sig eller väljer för korta utbildningar.³

1.2.3 Utbildningens ekonomiska effekter

Vad säger då forskningen om dessa frågor, leder verkligen en högre utbildningsnivå till ett bättre samhälle? Den enklaste analysen är att relatera ett lands utbildningsnivå till dess BNP per capita och här finns ett starkt samband. Problemet är att bedöma om det är utbildning som leder till högre BNP, eller om det är högre BNP som leder till mer utbildning.⁴

Åtskillig forskningslitteratur, som omfattar empiriska studier från många länder, visar att utbildning leder till högre inkomster för dem som genomgår utbildning. Vilken effekt utbildning har på samhällsekonomin är mer diskutabelt. Vissa forskare argumenterar för att utbildningens bidrag till den ekonomiska utvecklingen är överskattad och att de samhällsekonomiska effekterna inte är lika stora som de privatekonomiska. Det finns också de som argumenterat för motsatsen, nämligen att utbildningens bidrag till den totala produktionen i samhället är klart större än vad som kan uppmätas med de utbildade personernas höjda inkomster.

Det finns en växande forskning om utbildningens påverkan på andra samhällsekonomiska variabler, som i sin tur förväntas vara gynnsamma för den ekonomiska utvecklingen. Ett antal studier av effekterna av föräldrars utbildning på deras barns inkomster och utbildning visar samband. Likaså finns det skäl att tro att de starka sambanden mellan individers utbildning, hälsa och livslängd åtminstone delvis har att göra med deras utbildningsbakgrund. En amerikansk studie tyder också på att höjd utbildningsnivå sänker brottsligheten, men det är inte säkert att resultaten går att överföra till Sverige. Aktuell forskning tyder också på att utbildning leder till ökad politisk medvetenhet och engagemang.

³ Se t.ex. Johnstone, B.D. (1986).

⁴ Finansdepartementet (2005).

1.2.4 Sker det en överutbildning?

Inom forskningen är det vanligt att man med överutbildning avser personer som har en högre utbildning än de behöver i relation till arbets krav. Underutbildade är på motsvarande sätt de som har en lägre utbildning än vad som egentligen krävs i arbetet.

Under senare år har det dykt upp en debatt om överutbildning. Rubriker som "Överutbildning ett stort problem", "Högskolan skapar en ny underklass – inte jobb", "Massutbildningens pris", "Svenskarna håller på att överutbilda sig", "Allt färre arbetar med det de har pluggat till" har under senare år förekommit i pressen. I artiklar har oro uttryckts över att det inte finns jobb till alla som examineras när nästan varannan person under 25 år påbörjar en högskoleutbildning.

Den utbildningsexplosion som skett i hela den utvecklade världen under 1900-talet har bidragit till att det har växt fram forskning och debatt om överutbildning. Människor i arbetsför ålder har nu betydligt fler skol- och utbildningsår bakom sig än tidigare. En gymnasieutbildning hade under slutet av 1900-talet blivit standard och vid millennieskiftet blev högre utbildning en verklig massutbildning.

De långa tidsserier som tagits fram av svenska forskare, tyder på att överutbildning var betydligt vanligare år 2000 än i mitten av 1970-talet.⁵ Det finns dock ingen konsensus om att överutbildning är vanligt på arbetsmarknaden. Forskningen utifrån svenska data är begränsad. Användningen av olika data och olika definitioner har gett olika resultat.

Utvecklingen har t.ex. grovt sett inneburit att allt fler arbeten kräver högre kvalifikationer än tidigare och att allt färre kräver lägre. Men förändringen av individernas utbildningsnivå har gått än snabbare. De högutbildades antal har ökat mer och de lågutbildades antal har minskat snabbare än förändringen av kvalifikationskraven.

Överutbildning kan finnas på olika nivåer, t.ex. är det vanligt att individer som har en 3-årig gymnasieutbildning har ett jobb som kräver mindre än en 2-årig gymnasieutbildning. Kvinnor är överutbildade i klart högre utsträckning än män, vilka ofta i stället är underutbildade, dvs. har färre utbildningsår än vad deras jobb anses kräva. Enligt forskningen är också yngre personer klart överrepre-

⁵ Tählin, M. (2007).

senterade bland dem med överutbildning. Inom forskning tycks man vara relativt överens om dessa mönster.⁶

Yrkena i sig förändras till sitt innehåll medan de krav som ställs endast ändras långsamt och måttligt. Det som förändrats enligt forskningen är snarare att de högkvalificerade jobben blivit fler. Även om mycket tyder på att överutbildningen ökat har Sverige i jämförelse med andra länder en relativt hög andel underutbildade och en låg andel överutbildade. Andelen adekvat utbildade ligger i nivå med övriga länder.⁷

Ger överutbildning akademikerarbetslöshet?

SCB och Högskoleverket har i ett antal rapporter tagit upp högskoleutbildningarnas relevans för eller matchning till arbetsmarknaden. I rapporten *Högskoleutbildningarnas dimensionering* från Högskoleverket studeras ett trettiotal större utbildningsgrupper och deras framtida arbetsmarknadsutsikter fram till år 2020. Utgångspunkten i studien är att utbildningarna enligt högskolelagen ska dimensioneras efter studenternas intresse och arbetsmarknadens behov. Resultatet visar att det för en fjärdedel av utbildningsgrupperna fanns en god balans mellan utbildningarna och arbetsmarknadens efterfrågan. För resterande utbildningar finns påtagliga risker för både över- och underskott på examinerade om inga förändringar i dimensioneringarna genomförs.

De grupper som pekas ut som framtida bristyrken är yrkeslärare, fritidspedagoger, förskollärare, tandläkare, biomedicinska analytiker och läkare. Grundskollärare med inriktning mot senare år i grundskolan, gymnasielärare, journalister, naturvetare och examinerade med konstnärlig utbildning, är grupper som det i framtiden kan finnas ett överskott av.

I rapporten noterar Högskoleverket att det är vanligare att universitet och högskolor dimensionerar utbildningarna efter studenters intresse än efter arbetsmarknadens behov. Rekommendationen från verket är att universitet och högskolor borde fördjupa sitt samarbete med näringslivet och den offentliga sektorn. De borde även ägna större uppmärksamhet åt att följa upp tidigare studenters karriärer på arbetsmarknaden.⁸

⁶ Oscarsson, E., Grannas, D. (2001); Tåhlin, M. (2007); Åberg, R. (2002).

⁷ Oscarsson, E. och Grannas, D. (2001).

⁸ Högskoleverket (2006d). Se även Högskoleverket (2006a); Högskoleverket (2007d).

Inom kultur- och upplevelseindustrin har antalet utbildningsplatser ökat med 42 procent mellan 1998 och 2003 medan ökningen för övriga utbildningar varit 22 procent. Efterfrågan på dessa utbildningsplatser är hög men ett år efter examen har bara drygt en tredjedel av studenterna fått jobb.⁹

Utbildning brukar ofta lyftas fram som en del i en ekonomisk-politisk strategi för ökad tillväxt. Om utbildningssatsningarna i alltför hög grad leder till överutbildning kan detta i stället leda till att tillväxten hämmas. När staten uppmuntrar medborgare att studera innebär det en alternativkostnad. Dels går samhället miste om skatteintäkter som det fått om personen arbetat och det mer värde som arbetsinsatsen skulle ha inneburit för arbetsgivaren. Dels får staten ökade utgifter för utbildningsplatserna ifall de är offentligt finansierade. Om alltför många utbildar sig inom områden där det inte finns någon efterfrågan på arbetsmarknaden blir det framtida tillskottet i produktionen inte tillräckligt stort för att resultatet ska bli ökad tillväxt.

1.2.5 Individens ekonomiska utbyte av utbildning

I Sverige är det förhållandevis lönsamt för ungdomar att skaffa en gymnasieutbildning eller en icke-akademisk eftergymnasial utbildning. Däremot vinner man ganska lite på att skaffa sig en utbildning vid 40-års ålder. Detta gäller både för gymnasial och eftergymnasial icke-akademisk utbildning och för högre utbildning.¹⁰

Den genomsnittliga behållningen av högre utbildning i Sverige är låg jämfört med flertalet OECD länder, men är, bl.a. tack vare förhållandevis generösa studiemedel, inte anmärkningsvärt låg.¹¹ Det som håller nere utbytet är den sammanpressade lönestrukturen i Sverige och det relativt höga skattetrycket och därmed en hög inkomstjämlighet. Det kan finnas problem med det svenska systemet. Det är billigt att läsa, men belöningen efter genomförd utbildning är ganska låg. Det finns därför en risk för att svenska studenter i jämförelse med studenter i andra länder senarelägger utbildningen, drar ut på utbildningen, väljer utbildningsinriktningar med lägre löneutveckling eller är okänsliga för utbildningens längd.

⁹ Högskoleverket (2005b).

¹⁰ OECD (2007a).

¹¹ Plats 15 för män och 19 för kvinnor av 21 OECD-länder enligt OECD (2007b).

Det ekonomiska värdet av utbildning är större ju tidigare i livet den genomförs. Det gäller både för individen och för samhället. Sverige har en internationellt sett låg andel av befolkningen i högskoleutbildning bland de yngsta åldersgrupperna.¹² Det som påverkar studenternas val av när i livet de ska studera är dock endast till en begränsad del sådant som kan påverkas med politik på högskoleområdet. En minst lika stor del handlar om genomströmningen i gymnasieskolan och om övergången mellan gymnasieskolan och högskolan, t.ex. om tillträdesregler och betygssystem som gynnar konkurrenskomplettering. En annan viktig faktor är arbetsmarknaden. Exempelvis lockade 1980-talets gynnsamma arbetsmarknad gymnasieutbildade ungdomar att skjuta upp sina högskolestudier.

De som väljer att börja en högskoleutbildning gör ett aktivt val att avstå från förvärvsinkomster för att i stället leva på bidrag och lån under några år. Utbildningen värderas således högre än det inkomstbortfall man drabbas av under studietiden. Det ekonomiska utbytet av "humankapitalinvesteringen" för akademiker kan dock vara måttligt eller rentav obefintligt. Även om akademiker i många fall har en något högre bruttolön än sina gymnasieutbildade kamrater är det möjligt att skillnaden är alltför liten för att kompensera inkomstbortfallet under studietiden och återbetalningen av studieskulden. Månadslönen ger en ofullständig bild av de faktiska förhållandena och behöver kompletteras med uppgiften om lönen under hela arbetslivsperioden.

Den vanligaste metoden för beräkningar av livslöner är att göra en tvärsnittsanalys. Det innebär att man tar data för ett enskilt år och låter individer i olika åldrar representera en hel livscykel. Fördelarna med tvärsnittsmetoden är bland annat att det är relativt enkelt att få tag på ett dataunderlag och att man bara behöver hålla reda på det aktuella årets regler för till exempel skatter och studiemedel. Den metoden har bl.a. använts av Saco i deras analys av livslöner för olika akademiska yrkesutbildningar.¹³

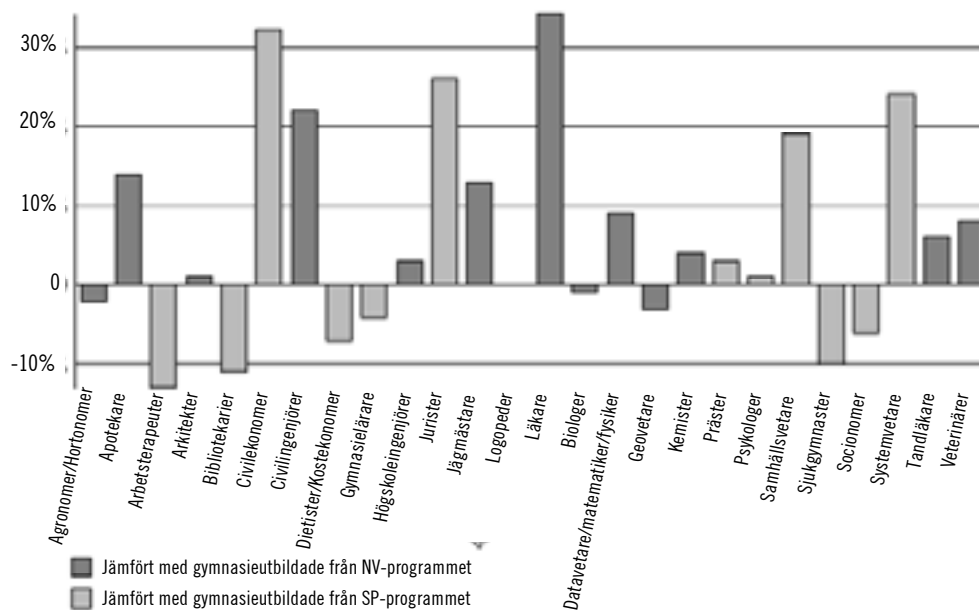
Vid beräkning av livslöner visar det sig att för de allra flesta lönar det sig att ta en akademisk examen. I genomsnitt får en akademiker en avkastning på ungefär sex procent för sin humankapitalinvestering. Bryter man ned resultaten på olika utbildningsinriktningar ges en annan bild av lönsamheten. I 19 av de 27 studerade utbildningsgrupperna är det ekonomiska utbytet fem pro-

¹² OECD (2007a).

¹³ Saco (2004).

cent eller lägre. I nio grupper innebär utbildningen en ekonomisk förlust jämfört med om studenterna börjat arbeta direkt efter gymnasieskolan. Flera av de grupper som har negativ avkastning på sin utbildning är starkt kvinnodominerade och arbetar framför allt inom kommuner och landsting. Det gäller till exempel arbetsterapeuter, bibliotekarier och sjukgymnaster. För att de grupper som gör en ekonomisk förlust på sin utbildning ska gå jämnt upp med gymnasieutbildade under livet skulle det krävas att ingångslönerna höjdes med mellan 2 och 16 procent.

Diagram 1.1 Olika akademikergrupperns livslöner 2002 i förhållande till gymnasieutbildade enligt Saco (2004)



Enligt Saco:s rapport är högskoleutbildning mer lönsamt för kvinnor än för män. Detta är ett tecken på att män kan få bra löner även utan högskoleutbildning, men för kvinnor är en högskoleutbildning nästan en förutsättning för en bra lön.

Det finns också ett starkt samband mellan betygsnivå från gymnasieskolan och övergångsfrekvens till högskolan. Det innebär att den grupp som inte påbörjar högskoleutbildning till stor del består av personer med relativt låga gymnasiebetyg. De som går till

högskoleutbildning och får en högskoleutbildning har redan under gymnasietiden klarat sig bättre än jämförelsegruppen med gymnasieutbildade. Sannolikt hade medellönerna bland dem som nu genomgått en högskoleutbildning varit högre än jämförelsegruppens även om de valt att arbeta efter gymnasiet i stället för att fortsätta studera.

Det finns ett fåtal studier som behandlar ekonomiska effekter av kommunal vuxenutbildning. De flesta studierna har dessutom avsett deltagande i Kunskapslyftet, som avslutades 2002, vilket gör att dessa studier inte är helt relevanta för vuxenutbildning i allmänhet.¹⁴ Det finns studier som bl.a. konstaterar att en tvåårig gymnasieutbildning från komvux för en individ utan gymnasieutbildning är lönsam om den påbörjas före 50 års ålder. En ettårig utbildning, som ger individen en gymnasieutbildning längre än två år, är lönsam om den påbörjas så sent som vid 60 års ålder. Som jämförelse kan nämnas att en treårig högskoleutbildning i allmänhet är lönsam för individen om den påbörjas vid 37 års ålder eller tidigare.¹⁵

En annan studie uppskattar långsiktiga inkomsteffekter av deltagande i kommunal vuxenutbildning.¹⁶ Huvudresultaten visar bl.a. att för svenskfödda män är inkomsteffekten av att delta i komvux, i jämförelse med att inte delta, tydligt negativ. För svenskfödda kvinnor uppkom dock ingen inkomsteffekt. Inkomsteffekten av att delta i komvux för invandrare var positiv, särskilt för kvinnor. Slutsatsen är att inkomsteffekterna av att delta i komvux, åtminstone för de svenskfödda, inte är särskilt positiva.

1.2.6 Befolkningens utbildningsnivå i en internationell jämförelse

Enligt OECD:s skattningar förväntas en svensk femåring tillbringa över 20 år av sitt liv i utbildning, män 18,9 år och kvinnor 21,8 år. Av OECD-länderna är det förutom Sverige endast Australien, Finland och Storbritannien som ligger över 20 år. Genomsnittet för OECD är 17,7 år och för EU 18,0 år. Kvinnor har i de allra flesta länder längre förväntad utbildningstid än män, men skillnaden

¹⁴ Kunskapslyftet var ett femårigt nationellt vuxenutbildningsinitiativ som startade 1997 som en del av en bredare strategi för att halvera den öppna arbetslösheten till år 2000. Se SOU 1996:27.

¹⁵ Löfgren, A.-K. (1997).

¹⁶ Ekström, E. (2003).

mellan män och kvinnor är större i Sverige än genomsnittligt både för OECD och EU. Endast Storbritannien uppvisar en större skillnad mellan könen än Sverige.

Den svenska befolkningens utbildningsnivå är hög. År 2005 hade 91 procent i åldersgruppen 25–34 år minst gymnasieutbildning. Av OECD-länderna hade endast Slovakien, Tjeckien, Japan och Korea en större andel än Sverige. För Sveriges del kan noteras att kvinnor har en högre utbildningsnivå än män. I åldersgruppen 25–64 år hade 82 procent av männen och 86 procent av kvinnorna minst gymnasieutbildning 2005. Inom OECD finns i stället en övervikt för män på tre procentenheter. Personer med olika former av högre utbildning utgjorde i Sverige 37 procent i åldrarna 25–34 år 2005, medan OECD-genomsnittet för denna åldersgrupp var 32 procent. Skillnaden mellan Sverige och OECD-genomsnittet är ungefär detsamma, 28 procent mot 24 procent, om statistiken begränsas till att omfatta endast dem med minst treårig högskoleutbildning.¹⁷

Vuxenutbildningen

Vuxenutbildning i olika former är omfattande i Sverige och bidrar till att utjämna utbildningsskillnader mellan generationerna. I åldersgruppen över 30 år hörde Sverige tillsammans med Storbritannien och Australien till de OECD-länder som hade högst studiedeltagande 2004. Jämfört med EU-27-genomsnittet, har drygt 10 procentenheter fler män och 20 procentenheter fler kvinnor i Sverige genomgått en gymnasieutbildning.¹⁸ Förhållandet är detsamma i alla ålderskategorier. I de flesta länder avslutas utbildningen med en särskild examination. Sverige är ett av de få länder där detta inte är fallet vilket kan påverka jämförbarheten. Andelen av hela befolkningen som har en fullständig gymnasieutbildning uppgick 2006 till 84 procent.¹⁹

¹⁷ OECD (2007a).

¹⁸ EU-27: Belgien, Bulgarien, Cypern, Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Grekland, Irland, Italien, Lettland, Litauen, Luxemburg, Malta, Nederländerna, Polen, Portugal, Rumänien, Slovakien, Slovenien, Spanien, Storbritannien, Sverige, Tjeckien, Tyskland, Ungern och Österrike.

¹⁹ OECD (2007a).

Högskoleutbildningen

Jämfört med genomsnittet inom OECD och EU har Sverige en något högre andel av en årskull som tar en minst treårig högskoleexamen. Genomsnittet för OECD är 35 procent och för EU 33 procent, medan andelen i Sverige är 37 procent. Länder som Tjeckien, Österrike och Tyskland ligger omkring 20 procent, medan t.ex. Finland och Australien ligger närmare 50 procent av en årskull med minst treårig högskoleexamen.²⁰

1.2.7 Social snedrekrytering

De två vetenskapliga discipliner som framför allt studerat utbildningsval är nationalekonomi och sociologi. Dessa två forskningsområden överlappar delvis varandra. På det sociologiska området riktas mycket uppmärksamhet inom forskningen om utbildningsval på det som kallas social snedrekrytering. Social snedrekrytering innebär att barn från olika samhällsklasser rekryteras till utbildning i olika hög utsträckning. Graden av snedrekrytering beror på hur starkt sambandet mellan social bakgrund och utbildning är.

Det finns två effekter som ligger bakom social snedrekrytering: den primära effekten och den sekundära effekten. Den primära effekten till social snedrekrytering innebär att barn från högre socialklasser presterar bättre i skolan än barn från lägre socialklasser. Den sekundära effekten innebär att även vid samma prestationsnivå är det mer sannolikt att barn från högre socialklasser fortsätter att studera.²¹

Effekten av social bakgrund har en allt mindre betydelse för utbildningsvalet ju högre utbildning en individ har. Den sociala bakgrunden är med andra ord mer betydelsefull vid valet till gymnasium än vid valet till universitet och högskola.²² Historiskt sett har högskoleutbildningen varit ett privilegium för eliten. Detta förändrades under industrialismen då samhället alltmer gick mot att lägga mindre vikt vid börd och större vikt vid personliga kvaliteter.

²⁰ OECD (2007a).

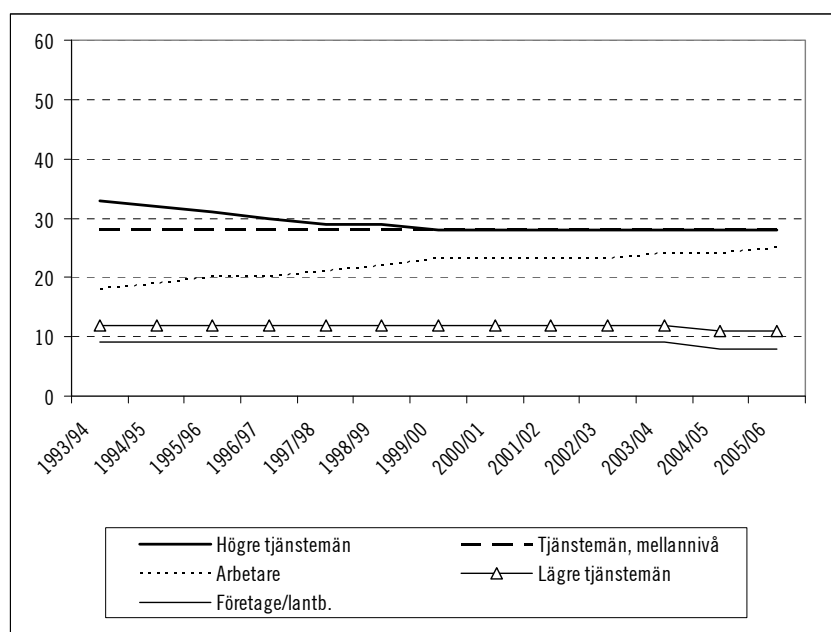
²¹ Boudon, R. (1973). Effekterna finns belagda för Sverige i Härnqvist, K. (1993); SOU 1993:85.

²² På makronivå finns det i den empiriska litteraturen ett antal studier som undersöker hur social snedrekrytering till utbildning har förändrats över tiden i olika länder. En ofta citerad jämförande studie är Shavit, Y., Blossfeld, H-B. (1993), i vilken resultaten från undersökningar gjorda i 13 länder sammanställs. Författarna konstaterar att mönstret för social snedrekrytering är mycket lika mellan länderna.

Sett över hela 1900-talet står det klart att den sociala snedrekryteringen minskat, även om påtagliga skillnader fortfarande existerar. I svensk statistik framgår att den sociala utjämningen accentuerades på 30-talet och var rätt kraftig också under 1940-, 50-, och 60-talen. Den minskade sociala snedrekryteringen förklaras främst av minskade klasskillnader, grundskolans införande och studiestödet för universitetsstudier.

Däremot har inte utbyggnaden av utbildningssystemet eller den ekonomiska tillväxten haft någon avgörande effekt för den sociala snedrekryteringen. Den svenska gymnasireformen på 1960-talet och införandet av linjesystemet inom den högre utbildningen på 1970-talet hade heller ingen betydelse. Mellan slutet av 1960-talet och början av 1990-talet förändrades den sociala snedrekryteringen till högre utbildning knappast alls. Högskolans expansion åren 1993/94–2002/03 innebar dock en något minskad snedrekrytering. Bland annat verkar arbetarbarn vara mer känsliga för längre avstånd till högskoleorten vilket gjorde att spridningen av lärosäten över landet fick en positiv effekt.²³

Diagram 1.2 Högskolestuderande under 35 år läsåren 1993/94–2005/06 efter social bakgrund (SEI 90). Procent. SCB (2007c)



²³ Eliasson, K. (2006).

Om man bryter ner den sociala snedrekryteringen efter ämnesområde kan man se att högskolenybörjarnas sociala bakgrund skiljer sig i stor utsträckning. Störst andel högskolenybörjare från arbetarhem finns inom områdena undervisning och vård/omsorg, 34 respektive 32 procent läsåret 2005/06. Lägst andel med arbetarbakgrund finns inom området för medicin/odontologi, 15 procent. Tidigare har utredningen *Ursprung och utbildning* (SOU 1993:85) visat att utbildningarna till läkare, jurist och civilingenjör har den högsta sociala snedrekryteringen. Den sociala snedrekryteringen har förvisso minskat inom samtliga ämnesområden, men enligt SCB:s statistik har den minskat allra minst inom ämnesområdena teknik samt medicin och odontologi.

Bakom social snedrekrytering ligger skillnader i prestationsnivå, som betygsresultat, och skillnader i utbildningsval vid samma prestationsnivå.²⁴ Det anses normalt vara enklare att genomföra utbildningspolitiska reformer som påverkar valen än som påverkar prestationerna.

Det är klarlagt att studiestödet har en viss effekt på den totala rekryteringen till högre utbildning.²⁵ Enligt den internationella forskningen är det dock osäkert om ett ökat studiestöd leder till en proportionell ökning av antalet studerande arbetarbarn.²⁶ Studier på svenska förhållanden tyder dock på att studiestödet har en viss utjämnande effekt.²⁷

En i sammanhanget väsentlig fråga är hur stor andel lånen utgör av studiemedlen samt hur lånen är konstruerade. Är det så att personer från mindre fördelaktiga sociala förhållanden har en större aversion mot att ta lån? Både internationell och svensk forskning tyder på att så är fallet. En tänkbar anledning till detta har att göra med skillnader i informationstillgång. Personer från hem med låga inkomster och föräldrar med kort utbildning har i mindre utsträckning kunskaper om förväntad nytta av en utbildning eller har sämre kunskaper om lånesystemets utformning. Det kan också finnas rationella skäl till oviljan att ta lån, t.ex. att studenter från mindre privilegierade miljöer har svårare att hantera den ekonomiska risk som ett utbildningsmisslyckande skulle innebära.²⁸

²⁴ Boudon, R. (1973). Boudon benämner dessa den primära effekten och den sekundära effekten. Enligt SOU 1993:85, förklarar dessa båda effekter 50 procent av den sociala snedrekrytering vardera.

²⁵ Se t.ex. Fredriksson, P. (1997); SOU 1992:122.

²⁶ Heckman J. J, Masterov, D.V. (2007).

²⁷ Hammarström, M. (1996); SOU 2008:69.

²⁸ Chapman, B. (2005).

1.2.8 Fördelningspolitiska effekter

Studiestödssystemet är omfördelande mellan grupper i samhället. Enligt rapporten *Studiebidraget i det långa loppet* (Ds 2000:19) är det främst kvinnor som studerar på långa utbildningar som tjänar på ett studiestödssystem. De som förlorar är framför allt män som saknar utbildning. De förra ökar genom studiemedelssystemet sin inkomst. De senare får inte del av studiestödet, men får bekosta det genom högre skatter. Således omfördelar ett studiestödssystem medel från lågutbildade till högutbildade, från fattiga till rika och från män till kvinnor. Effekten av studiebidraget till den samlade ojämlikheten i livsinkomst är dock liten. Förklaringen till att den generella effekten är liten är att gruppen studerande med studiemedel är heterogen. Den består inte bara av universitetsstuderande med höga förväntade inkomster utan också av vuxenstuderande med låga framtida inkomster, samt av studerande som inte tar någon examen.

Den omfördelning som sker genom ett studiestödssystem får givetvis inte ses isolerat, utan måste bedömas tillsammans med framför allt studiestödets rekryterande effekter. Utan studiestöd skulle många av dem som studerar och nu får del av studiestödet sannolikt inte välja att studera. Detta skulle kunna cementera den ekonomiska situationen och leda till ett ineffektivt resursutnyttjande, dvs. till en underutbildning.

Enligt utredningen *Fördelning ur ett livscykelperspektiv* (SOU 2003:110) innebär snedrekryteringen till högskolan att resurser som läggs på studiestöd förstärker ojämlikheten. Man måste dock vara medveten om att unga studenter oftast inte har andra inkomster eller har låga andra inkomster. De försörjs därmed till stor del av studiemedlen, vilket resulterar i att studiestödet har en utjämnande effekt som t.ex. är jämförbar med bostadsbidraget.

1.3 Högskoleområdet

Det finns 36 universitet och högskolor med statlig huvudman och 13 med enskild huvudman, som samtliga har rätt att utfärda examina inom grundläggande högskoleutbildning. Av dessa har 21 också rätt att utfärda examina inom forskarutbildning. Dessutom

finns ytterligare ett antal utbildningsanordnare med rätt att utfärda psykoterapeutexamen.²⁹

Den totala utbildningsvolymen vid universitet och högskolor uppgick 2007 till 278 000 helårsstudenter. Detta är en minskning med 2,4 procent jämfört med året innan och med nästan nio procent jämfört med 2004. Volymen har minskat inom samtliga områden, minst inom det tekniska området och mest inom samhällsvetenskap, humaniora och naturvetenskap.

Det största utbildningsområdet är det samhällsvetenskapliga, som svarar för cirka 30 procent av utbildningsvolymen, följt av det tekniska med 18 procent, vårdområdet med 14 procent och det humanistiska med 13 procent. Naturvetenskap, konst, undervisningsområdet och övriga områden svarar för den återstående volymen.

De största yrkesprogrammen, räknat i antalet studenter, var hösten 2006 lärarutbildningen (40 037 studenter), civilingenjörsutbildningen (24 204 studenter), sjuksköterskeutbildningen (13 414 studenter) och högskoleingenjörsutbildningen (10 159 studenter). Bland utbildningar inriktade mot en generell examen – kandidat- eller magisterexamen – var ekonomutbildningen störst, med cirka 17 000 studenter under läsåret 2006/07. Dessa fem utbildningar svarade för mer än en tredjedel av alla studenter och för nästan hälften av alla examina under läsåret.

De totala kostnaderna för verksamheten vid universitet och högskolor uppgick 2007 till 47 miljarder kronor. I fast pris innebär detta en liten minskning jämfört med föregående år. För hela sektorn, dvs. inklusive kostnader för studiestöd och kostnader för de centrala myndigheternas verksamhet inom området, var kostnaderna 58 miljarder kronor, eller 1,9 procent av bruttonationalprodukten (BNP). Jämfört med föregående år har sektorns andel av BNP minskat något, genom den starka ekonomiska tillväxten i den totala ekonomin.

1.3.1 En ny utbildnings- och examensstruktur

En ny utbildnings- och examensstruktur för den högre utbildningen infördes vid halvårsskiftet 2007. Denna innebär bl.a. att den högre utbildningen numera delas in i tre nivåer: grundnivå, avancerad nivå och forskarnivå. Varje examen knyts till någon av dessa

²⁹ Om inte annat anges, är uppgifterna i detta avsnitt hämtade från Högskoleverket (2008e).

nivåer. På grundnivå erbjuds två generella examina – tvåårig högskoleexamen och treårig kandidatexamen – och på avancerad nivå ytterligare två – ettårig magisterexamen och tvåårig masterexamen.³⁰ Masterexamen fanns inte tidigare inom den svenska högre utbildningen. Dessutom erbjuds fyra examina för det konstnärliga området, som motsvarar de generella examina. Yrkesexamina finns på både grund- och avancerad nivå.³¹ På forskarnivå erbjuds licentiatexamen och forskarexamen. Varje enskild nivå förutsätter att studenten har examen från tidigare nivå(er).

Med den nya utbildningsstrukturen infördes också ett nytt sätt att beräkna studiernas omfattning. Ett läsårs heltidsstudier på grundnivå och avancerad nivå motsvaras numera av 60 högskolepoäng, och en termins studier av 30 högskolepoäng.³²

1.3.2 Hur många är studenterna?

Antalet sökande till högskolan ökar återigen

Antalet sökande till universitet och högskolor ökade från hösten 2006 till hösten 2007 med ungefär tre procent. Totalt skickades 101 000 ansökningar in, vilket innebar ett trendbrott. Tidigare, under perioden 2000–2006, minskade ansökningarna från 120 000 till 88 500. Ökningen fortsatte för andra året i rad inför höstterminen 2008. Mest ökade antalet ansökningar till högskoleingenjör- och civilingenjörprogrammen, med 13 respektive 8 procent. Till lärarutbildningen minskade ansökningarna med 16 procent.

De två senaste årens ökning förklaras av att de elevkullar som lämnar gymnasieskolan blivit större. Det är också fler utländska studenter som söker sig till svenska universitet och högskolor.

Sökandetrycket inför antagningen till höstterminen 2007, mätt i antalet förstahandssökande per antagen, var störst till utbildningarna i vård och social omsorg, med en kvot på 2,4. Lägst sökandetryck, kvoten 1,1, hade utbildningar med inriktning mot matematik, naturvetenskap och datavetenskap.

³⁰ Alla universitet och högskolor får utfärda magisterexamen, medan endast universiteten och de högskolor som ansökt, prövats och beviljats examensrättigheter av Högskoleverket får utfärda masterexamen. Högskolor med vetenskapsområde, alltså rätt att erbjuda utbildning på forskarnivå inom ett vetenskapsområde, har dock generell rätt att utfärda masterexamen inom samma område.

³¹ Tidigare fanns endast två nivåer: grundutbildning och forskarutbildning.

³² I det tidigare systemet motsvarades ett års heltidsstudier av 40 poäng och en termins studier av 20 poäng.

Även det totala antalet studenter ökar – främst bland de yngre

Höstterminen 2007 registrerades 322 000 studenter inom grundutbildningen. Det innebar en liten ökning jämfört med året innan och därmed bröts en neråtgående trend sedan tidigt 2000-tal. Störst var ökningen bland de yngre studenterna, dvs. bland 19- och 20-åringarna.

Sammantaget har antalet studenter fördubblats under de senaste 15 åren. Ökningen har ägt rum i samtliga åldersgrupper och har varit större bland kvinnorna än bland männen. Ungefär 60 procent av de studerande är i dag kvinnor och 40 procent är män. Som mest, under 2003, var antalet studenter 340 000.

Nybörjarstudenterna blir något färre

Det totala antalet nybörjarstudenter var 81 300 läsåret 2006/07, 57 procent kvinnor och 43 procent män.³³ Detta innebar en två-procentig minskning jämfört med föregående år. Mest minskade antalet män under 22 år, dessa blev fem procent färre, medan antalet kvinnor i samma åldersgrupp var oförändrat.

Antalet nybörjare har hållit sig konstant runt 80 000 sedan början av 2000-talet, i första hand beroende på att de utländska studenterna blivit allt fler. Deras andel bland nybörjarna har ökat från noll till nästan 25 procent under den senaste 15-årsperioden.³⁴

Cirka 49 000 av nybörjarna, de utländska studenterna borträknade, var 25 år eller yngre. Uttryckt på ett annat sätt innebär detta att nästan 44 procent av en årskull börjar läsa på universitet eller högskola innan de fyller 26 år. Denna övergångsfrekvens ökar till 50 procent om 26–31-åringarna räknas in, och till 55 procent om även 32–41-åringarna inkluderas.³⁵ Högskoleverket förutspår dock, att även om *antalet* studenter kommer att öka under de närmaste åren i takt med att årskullarna blir större, kommer inte övergångsfrekvensen att stiga ytterligare.

³³ Om de utländska studenterna räknas bort utgjorde kvinnorna 60 procent av nybörjarna. Högskoleverket (2008d).

³⁴ Av det totala antalet studenter utgör de utländska studenterna cirka sju procent. Antalet har trefaldigats under perioden 1997/98–2006/07.

³⁵ Antalet äldre nybörjare ökade markant under början på 2000-talet, beroende dels på det s.k. kunskapslyftet som genomfördes under perioden 1997–2002, dels på tillkomsten av Nätuniversitetet.

1.3.3 Vad och hur läser studenterna?

Tre fjärdedelar läser på heltid eller mer

Under hösten 2006 var 55 procent av studenterna registrerade för heltidsstudier. Andelen var större bland kvinnorna än bland männen, 75 procent, respektive 51 procent. Däremot var det vanligare bland männen att registrera sig för *mer än* heltidsstudier, 22 procent av männen mot 14 procent av kvinnorna.³⁶

Lite mindre än en fjärdedel av studenterna, 23 procent, läste på deltid. Av de kvinnliga studenterna läste 24 procent på deltid, mot 20 procent för männen.

Av studenterna med hemmavarande barn under 18 år läste 39 procent på deltid under hösten 2006. Motsvarande siffra för studenter utan barn var 18 procent. Dessa andelar var lika stora bland kvinnor och män.³⁷

Åldersfördelningen mellan hel- och deltidsstuderande skilde sig stort. Bland de heltidsstuderande var 56 procent av studenterna yngre än 25 år och endast 12 procent äldre än 34 år. Av de studenter som läste på deltid var 24 procent yngre än 25 år, och 40 procent var äldre än 34 år.

Återkommande studenter utgör en fjärdedel av samtliga

Under hösten 2007 bedrev en fjärdedel av alla studenter återkommande utbildning. Dessa hade gjort ett studieavbrott på tre terminer eller mer för att sedan återkomma till högskolan för fortsatta studier, vidareutbildning eller för att förkovra sig i största allmänhet. Vissa återvände för att skaffa sig en ny utbildning eller påbyggnadsutbildning efter att tidigare ha avlagt examen. Bland de återkommande studenterna var andelen äldre studenter och andelen kvinnor större än i studentpopulationen i stort.

Högskoleverket skiljer i sin årsrapport 2008 även mellan traditionella och icke-traditionella studenter. Den förra gruppen är studenter som börjat studera direkt efter gymnasiet, läser på heltid och inte gör några längre studieavbrott. Den senare utgörs av studenter som börjar studera när de är äldre, läser på deltid och möjligen även gör studieavbrott. Mätt på detta sätt utgör andelen icke-traditionella studenter cirka 50 procent av den totala student-

³⁶ Högskoleverket (2008f).

³⁷ Högskoleverket (2008f).

populationen. Det är en andel som ökat från 43 procent hösten 1995.

Distansutbildningen växer och lockar kvinnor, äldre och yrkesverksamma

Expansionen av distansutbildningen och utbudet av nätbaserade kurser och utbildningar under senare år har bidragit till att andelen icke-traditionella studenter ökat. Många av de icke-traditionella studenterna läser på distans. Läsåret 1993/94 utgjorde distansstudenterna 8,4 procent av alla studenter, jämfört med 23,4 procent läsåret 2006/07.³⁸ Av Mittuniversitetets och Högskolan på Gotlands studenter läste ungefär 70 procent på distans. Distansstudenterna svarade för cirka tio procent av landets totala utbildningsvolym.

För närvarande läser alltså en dryg femtedel av alla svenska högskolestudenter på distans. Många av dessa kombinerar eller varvar distanskurser och mer traditionella campus-baserade kurser. Under hösten 2006 läste ungefär en tredjedel av distansstudenterna antingen på samhällsvetenskapliga eller på juridiska utbildningar. Detta är en ungefär lika stor andel som bland campusstudenterna. Distansstudier förekommer nästan inte alls inom de tekniska och konstnärliga utbildningsområdena.³⁹

Distansstudenten är i allmänhet äldre än den genomsnittlige studenten, och andelen kvinnor är större. En mer ingående undersökning av de distansstudenter som registrerats på en kurs inom Nätuniversitetet läsåret 2005/06 gjordes 2005. Den visar att det är vanligare att distansstuderande har arbetarbakgrund, bor i glesbygd, förvärvsarbetar och har barn, än studenter som läser vid campus.⁴⁰

Utlandsstudier lockar arkitekter, jurister och yngre studenter

Under läsåret 2006/07 studerade drygt 25 000 svenska studenter utomlands med studiestöd. Detta innebär en minskning med cirka två procent jämfört med året innan. Antalet ligger dock på ungefär

³⁸ Särskilt kraftig var ökningen under åren 2002–2004 då Sveriges nätuniversitet inrättades. Samtidigt tillskötts 470 miljoner kronor som extra ersättning till kurser som registrerades under Nätuniversitetet.

³⁹ Högskoleverket (2008f).

⁴⁰ Högskoleverket (2005c).

samma nivå som 1997/98. Ungefär 6 000 av de utlandsstuderande läste inom ramen för olika utbytesprogram, övriga var s.k. free movers som själva ordnade sina utlandsstudier.

De flesta som åker utomlands läser en eller ett par terminer på bortaplan. Utlandsstudier är vanligast bland de blivande arkitekterna och juristerna. I dessa grupper hade 42 respektive 35 procent av de examinerade läsåret 2006/07 studerat utomlands under någon period. Även många ekonomistudenter, cirka 35 procent, läser utomlands. För de som examinerades inom vård- och omsorgsområdet var motsvarande siffra 5,8 procent och inom undervisningsområdet 3,5 procent.

Yngre studenter studerar utomlands i större utsträckning än äldre. En fjärdedel av de 25-åringar som examinerades 2006/07, men nästan ingen över 34 år, hade erfarenhet av utlandsstudier.

Basåret ger särskild behörighet för högskolestudier

Basåret är en utbildning som ger särskild behörighet för högskolestudier för personer som inte har skaffat sig sådan på gymnasiet. Det är ett alternativ till att komplettera sin behörighet inom komvux. Tidigare gavs basår enbart i anslutning till tekniska eller naturvetenskapliga utbildningar, men från 2002 kan lärosätena också ge basårutbildning mot utbildningar inom andra ämnesområden där antalet behöriga sökande är lägre än antalet platser. Den som blir antagen till en plats på basåret är i regel garanterad en plats på ett efterföljande utbildningsprogram.

Lsåret 2006/07 antogs cirka 3 500 studerande till basårsstudier. Det innebär att antalet minskade med 500 jämfört med året innan, men totalantalet har ändå hållit sig på ungefär samma nivå under de senaste tio åren. Ungefär 55 procent av studenterna är män och 45 procent är kvinnor. Basår fanns vid 26 lärosäten – flest basårsstudenter hade Kungl. Tekniska högskolan.⁴¹ Endast tre lärosäten erbjöd basår med annan inriktning än naturvetenskaplig eller teknisk.⁴²

⁴¹ Basår finns också inom den kommunala vuxenutbildningen. I några kommuner ges basår i samarbete med högskolan, och i dessa fall ger även basåret inom komvux en garanterad plats i högskolan.

⁴² Två tredjedelar av basårsstudenterna fortsätter till högskoleutbildning året efter basårsstudierna. Det är en lika stor andel av kvinnorna som av männen som går vidare, men medan männen börjar på högskoleingenjörs- och civilingenjörsutbildningar, väljer kvinnorna framför allt utbildningar utanför det tekniska och naturvetenskapliga området.

1.3.4 Vilka är studenterna och hur lever de?

Kvinnorna är i majoritet – könsfördelningen varierar mellan utbildningarna

Under den senaste femtonårsperioden har antalet studenter ökat totalt och denna ökning har varit något större bland kvinnorna än bland männen. Bland nybörjarna läsåret 2006/07 var 57 procent kvinnor och 43 procent män. Det är en könsfördelning som har varit relativt stabil över åren. Kvinnorna har varit i majoritet bland nybörjarna sedan läsåret 1977/78. Genom 1977 års högskolereform införlivades flera eftergymnasiala utbildningar i högskolan, främst inom vård- och undervisningsområdet, där kvinnorna var i stark majoritet.⁴³

Det är också en könsfördelning som på det stora hela överensstämmer med fördelningen bland studenterna totalt. Ungefär 60 procent av studenterna är kvinnor och 40 procent är män. Kvinnorna är i majoritet i de flesta åldersgrupperna och deras andel blir större med åldern – ju äldre studenter desto större andel kvinnor. I åldersgruppen 30–39 år är kvinnorna dubbelt så många som männen, och i gruppen 40–59 år tre gånger så många.

Fördelningen mellan kvinnor och män varierar mellan utbildningarna. Till exempel var andelen kvinnor 82 procent bland lärarstudenterna, 86 procent bland de blivande sjuksköterskorna, 89 procent inom socionomutbildningarna och 93 procent bland de blivande arbetsterapeuterna och receptarierna, under hösten 2006. Detta kan jämföras med att endast 27 procent av studenterna var kvinnor inom högskoleingenjörsutbildningarna och 28 procent inom civilingenjörsutbildningarna.⁴⁴ Om den högre utbildningen delas in i ämnesområden är det egentligen bara inom det konstnärliga området som könsfördelningen är jämn.

Två av tre examina avlades under läsåret 2006/07 av kvinnor. Kvinnorna har en högre examensfrekvens än männen inom nästan

⁴³ Högskoleverket (2008d).

⁴⁴ Sedan 2000 har andelen kvinnor minskat inom flera av de största utbildningarna. Detta har inneburit en ojämnare könsfördelning inom ingenjörsutbildningarna och en jämnare inom lärarutbildningen, läkarutbildningen, juris kandidatutbildningen och socionomutbildningen.

alla examina – som mest är skillnaden cirka 20 procent.⁴⁵ Även dubbelexamina är vanligare bland kvinnor än bland män.⁴⁶

Stor åldersspridning bland studenterna

Läsåret 2006/07 var knappt hälften av nybörjarna 21 år eller yngre, medan genomsnittsåldern bland dem som tog examen var 27 år.

Sett över en längre tidsperiod har antalet studenter, enligt Högskoleverket, ökat i samtliga åldersspann, även om en minskning ägt rum sedan 2004 bland alla utom de allra yngsta och de allra äldsta. Under höstterminen 2007 var drygt hälften av studenterna 20–25 år. I den ålder när studiedeltagandet är som högst, 22 år för kvinnor och 23 år för män, läste var tredje kvinna och var fjärde man vid universitet eller högskola.

Under 2006 nyttjades nästan hälften av utbildningsvolymen av studenter som var yngre än 25 år, en fjärdedel nyttjades av studenter i åldersspannet 25–29 år och den resterande fjärdedelen av studenter som var 30 år eller äldre. Ungefär 10 procent av studenterna var äldre än 40 år. Heltidsstudier är vanligare bland yngre än bland äldre studenter.

Om resursutnyttjandet räknas i pengar finns en skillnad mellan yngre och äldre studenter. De yngre studenterna finns i större utsträckning än de äldre inom mer resurskrävande utbildningar.

Andelen studenter med utländsk bakgrund ökar

Under läsåret 2006/07 hade 10 800 nybörjarstudenter utländsk bakgrund, dvs. var födda utomlands eller hade två föräldrar som var födda utomlands.⁴⁷ Detta innebar en ökning med sex procent jämfört med året innan.

Även om antalet nybörjare och överhuvudtaget studenter med utländsk bakgrund ökar, är skillnaderna i övergången till högre utbildning fortfarande påtagliga mellan ungdomar med svensk respektive utländsk bakgrund. Av årskullen födda 1981 hade

⁴⁵ Denna siffra gäller enligt SCB för utbildningarna till biomedicinsk analytiker och socionom. Inom de mansdominerade utbildningarna till civilingenjör och högskoleingenjör är kvinnornas examensfrekvens 10 procent högre än männens. SCB (2007b).

⁴⁶ Detta beror bland annat på att kvinnorna är i stor majoritet bland de studenter som avlägger examen på påbyggnadsutbildningar till specialistsjuksköterska respektive speciallärare.

⁴⁷ I denna siffra är inte utbytesstudenter och s.k. free movers inräknade.

46 procent av 25-åringarna med svensk bakgrund, mot 35 procent av de med utländsk bakgrund, påbörjat en högskoleutbildning läsåret 2006/07.⁴⁸ Ungdomar från Iran, Norden och övriga västeuropeiska länder är förhållandevis väl representerade inom den högre utbildningen, medan grupper från olika afrikanska länder är underrepresenterade. Högst andel studenter med utländsk bakgrund finns inom tandläkarutbildningen, utbildningen till biomedicinsk analytiker, läkarutbildningen, ingenjörutbildningen och olika juridiska utbildningar.

Andelen studenter med arbetarbakgrund ökar

Under perioden 1993/94 till och med 2005/06 har andelen högskolenyborjare med arbetarbakgrund ökat från 18 till 25 procent, medan andelen nya studenter med högre tjänstemannabakgrund minskat från 33 till 28 procent.⁴⁹ Det innebär att det totala antalet studenter med arbetarbakgrund har ökat med 40 procent under perioden, medan antalet studenter med högre tjänstemannabakgrund har varit oförändrat eller minskat något. Trots att antalet ökat, är dock fortfarande studenter med arbetarbakgrund underrepresenterade. I befolkningen totalt utgör dessa ungdomar 38 procent, motsvarande andel med högre tjänstemannabakgrund är 18 procent.

De förskjutningar i den sociala sammansättningen som skett under perioden har i första hand ägt rum inom utbildningar där andelen studenter med arbetarbakgrund redan tidigare var relativt hög, t.ex. inom lärarutbildning, utbildning mot social omsorg och högskoleingenjörutbildning. Inom utbildningar med hög andel studenter från tjänstemannahem, exempelvis läkarutbildning, juristutbildning, psykologutbildning, konstnärlig utbildning och arkitektutbildning, har inga större förändringar skett.⁵⁰

Den sociala sammansättningen bland studenterna är betydligt jämnare bland studenterna vid nyare och mindre lärosäten än vid universitetet och fackhögskolorna. Detta beror, enligt Högskoleverket, i första hand på utbildningsutbudet.

⁴⁸ SCB (2008c).

⁴⁹ Högskoleverket konstaterar att detta innebär en reell förskjutning i och med att de här båda gruppernas andel av befolkningen har förändrats relativt lite under perioden.

⁵⁰ I den undersökning som redovisas i *Studentspeglarn 2007* uppgav hälften av studenterna, 48 procent, att ingen av föräldrarna hade akademisk examen. Denna andel varierade från 24 procent bland dem som studerade till läkare, tandläkare eller apotekare, till drygt 55 procent bland de lärarstuderande. Högskoleverket (2007a).

Nästan hälften av studenterna har familj

I en enkätundersökning som Höskoleverket genomförde under våren 2006, och som redovisas i *Studentspeglan 2007*, var 46 procent av studenterna gifta eller sammanboende. Ungefär 19 procent av dem hade hemmavarande barn. Denna andel är ungefär lika stor som för tio år sedan.⁵¹ Relativt få studenter har barn när de påbörjar sina högskolestudier. De flesta verkar skaffa barn mot slutet av utbildningen. Av de studenter som hade barn hösten 2006 läste

11 procent på sin första termin inom högskolan, medan 36 procent hade klarat av 80 poäng, dvs. motsvarande två års heltidsstudier. Ungefär en tredjedel hade en tidigare avlagd examen.⁵²

Generellt var studenter som hade barn registrerade på färre poäng än de utan barn. 42 procent av dessa läste på deltid, jämfört med 18 procent av de studenter som inte var föräldrar.

Mer än hälften av studenterna med barn läste en programutbildning, i första hand lärarutbildning eller en utbildning inom vård- och receptarieområdet. Andelen studenter med barn inom dessa utbildningar var 31 procent respektive 37 procent. Bland de blivande civilingenjörerna var endast två procent föräldrar, och bland läkarna och tandläkarna nio procent.⁵³

Hälften kommer direkt från gymnasieskolan – men många har också läst på komvux

Ungefär hälften av alla högskolenyborjare kommer mer eller mindre direkt från gymnasieskolan. Dessa har antingen gått ut gymnasieskolan samma år eller ett till två år innan de påbörjade sina högskolestudier. Majoriteten kommer från naturvetenskapligt program, samhällsvetenskapligt program eller teknikprogrammet. Av gymnasieeleverna på naturvetenskapligt program hade 80 procent av dem som gick ut gymnasieskolan läsåret 2003/04 gått vidare till högskolestudier tre år efter examen. Motsvarande andel för samhällsvetenskapligt program var 56 procent.

Andelen nyborjare som både hade avslutad gymnasieutbildning och hade läst inom komvux innan de började vid högskolan var

⁵¹ Enkäten skickades ut till 11 119 studenter. Svarsfrekvensen var 57 procent. Undersökningen omfattade inte förstaårsstuderande.

⁵² Höskoleverket (2008f).

⁵³ Höskoleverket (2008f).

25 procent under läsåret 2006/07. Även om detta kan framstå som en relativt hög andel så innebär den en minskning jämfört med tidigare år. Vid millennieskiftet uppgick andelen nybörjare som kompletterat på detta sätt till 36 procent. Inom läkarutbildningen, som kräver mycket höga betyg för antagning, har andelen studenter som läst upp sina gymnasiebetyg inom komvux ökat från 16 procent 1995/96 till 40 procent läsåret 2006/07.⁵⁴

Arbetsmarknaden är ett viktigt studiemotiv

Av de studenter som deltog i SCB:s undersökning *Högskolestudenters levnadsvillkor* hade cirka 75 procent av studenterna valt program eller kurser för att öka sina chanser på arbetsmarknaden. Elva procent uppgav att de studerade i stället för att vara arbetslösa.⁵⁵

1.3.5 Studenternas ekonomiska villkor

Högskolestudenterna och studiemedlen

Ungefär 70 procent av dem som studerar på högskola och universitet hade läsåret 2006/07 studiemedel.⁵⁶ Av kvinnorna hade 71 procent studiemedel och av männen 68 procent.

Andelen studiemedelstagare varierar med utbildningsinriktningen. Inom programutbildningar som leder till en yrkesexamen är andelen högst. På yrkesprogram med inriktning mot juridik, undervisning, medicin och vård och omsorg ligger andelen studiemedelstagare på över 80 procent. Andelen kvinnor är några procentenheter högre än andelen män. Undantaget är utbildningar inom medicin där andelen män är tre procentenheter högre. Cirka 300 personer av dem som läste på forskarnivå, dvs. två procent, uppbar studiemedel.

Av de studenter som läser fristående kurs eller med inriktning mot generella examina har relativt få studiemedel. Här ligger

⁵⁴ Nya tillträdesregler till den högre utbildningen införs successivt från och med antagningen till höstterminen 2008 till och med antagningen till höstterminen 2010. Dessa innebär bland annat att det blir enklare att bli antagen till högskolan för studenter som söker dit med slutbetyg från gymnasieskolan, utan att gå omvägen via komvux för att komplettera sina betyg.

⁵⁵ SCB (2007a).

⁵⁶ CSN (2008b).

andelen studiemedelstagare på cirka 60 procent – lika andel för män och kvinnor. Bland distansstudenterna tar en minoritet ut studiemedel. Av Nätuniversitetets nybörjarstudenter var det under hösten 2004 bara 29 procent som hade studiemedel. Bland högskolenybörjarna inom annan distansutbildning var motsvarande andel 34 procent.

Andelen studenter som tar bidrag respektive lån varierar också. Totalt tog 70 procent av studenterna ut bidragsdelen, medan endast drygt hälften tog lån. Även här är det skillnader mellan olika utbildningar. Inom yrkesutbildningarna hade 88 procent studiemedel varav 67 procent lån. Av dem som studerade på fristående kurs var motsvarande siffror 61 respektive 44 procent. Av studenterna med arbetarbakgrund tar 59 procent både lån och bidrag, jämfört med 56 procent bland dem med högre tjänstemannabakgrund.⁵⁷

Förvärvsarbete parallellt med studierna

I *Högskolestudenternas levnadsvillkor* konstaterar SCB att cirka 130 000 personer arbetade parallellt med sina högskolestudier. Det motsvarar ungefär 60 procent av samtliga. Andelen kvinnor som arbetade var något större än andelen män. Andelen äldre som arbetade var högre än andelen yngre. Av de studenter som var 24 år eller yngre yrkesarbetade ungefär hälften, jämfört med två tredjedelar av dem som var 30 år eller äldre.⁵⁸

Av de förvärvsarbetande studenterna arbetade 17 procent 10–19 timmar per vecka. Ungefär en fjärdedel arbetade minst halvtid, dvs. 20 timmar eller mer. Äldre studenter över 30 år arbetade i allmänhet fler timmar per vecka än yngre. Lägsta andel förvärvsarbetande fanns bland de blivande civilingenjörerna – 39 procent. Högst var andelen, 65 procent, bland lärarstudenterna.

⁵⁷ Högskoleverket (2008f).

⁵⁸ SCB (2007a). Enkäten skickades till ett urval om 7 900 personer och svarsfrekvensen var cirka 67 procent.

1.4 Vuxenutbildningsområdet

Målet med dagens vuxenutbildning är att alla vuxna ska ges möjlighet att utvidga sina kunskaper och utveckla sin kompetens. Syftet är att främja personlig utveckling, demokrati, jämställdhet, ekonomisk tillväxt och sysselsättning samt en rättvis fördelning.⁵⁹

I begreppet vuxenutbildning ingår dels kommunal vuxenutbildning (komvux) som består av grundläggande vuxenutbildning, gymnasial vuxenutbildning och påbyggnadsutbildningar, dels vuxenutbildning för utvecklingsstörda (särvox) och svenskundervisning för invandrare (sfi). Till vuxenutbildningen hör också folkbildningen, dvs. studieförbunden och folkhögskolorna, och kvalificerad yrkesutbildning (KY). Utöver dessa utbildningsformer ingår kompletterande utbildningar som kan ligga både på gymnasial och på eftergymnasial nivå.

1.4.1 Vuxenutbildningsutbudet – flera aktörer

Kommunal vuxenutbildning

Enligt skollagen (1985:1100) ska det offentliga skolväsendet ge vuxna möjlighet att efter individuella önskemål komplettera sin utbildning. Skollagen fastslår också att det framför allt är de som erhållit minst utbildning som ska få möjlighet att stärka sin ställning i arbetslivet och i det kulturella och politiska livet.

Inom den kommunala vuxenutbildningen (komvux) anordnas behörighetsgivande utbildningar på grundläggande och gymnasial nivå samt påbyggnadsutbildningar. Grundläggande vuxenutbildning ska ge vuxna kunskaper som de behöver för att delta i samhälls- och arbetsliv samt för fortsatta studier. Rätt till grundläggande vuxenutbildning har varje kommuninvånare som fyllt 20 år och som saknar de kunskaper som barn och ungdomar får i grundskolan. Enligt skollagen ska varje kommun aktivt verka för att nå dem som har rätt till grundläggande vuxenutbildning för att motivera dem att delta i utbildningen.

Gymnasial vuxenutbildning syftar till att ge vuxna kunskaper på en nivå som motsvarar den utbildning som gymnasieskolan ska ge. Den gymnasiala vuxenutbildningen har samma kursplaner och

⁵⁹ Enligt riksdagens beslut i maj 2001 med anledning av propositionen *Vuxnas lärande och utvecklingen av vuxenutbildningen* (prop. 2000/01:72).

läroplan som gymnasieskolan för ungdomar, men tyngdpunkten i kurser och omfattning kan skilja mellan de två utbildningsformerna. Behörig att delta i gymnasial vuxenutbildning är varje kommuninvånare som fyllt 20 år eller som slutfört en utbildning på ett nationellt program eller motsvarande. Om flera behöriga söker en kurs och inte alla får plats ska företräde ges till den som har kortast utbildning.

Påbyggnadsutbildningar inom komvux ger utbildning eller vidareutbildning inom ett yrke, t.ex. utbildningar för barnskötare, elinstallatör och bussförare. Behörighetskraven för påbyggnadsutbildningar är desamma som för gymnasial vuxenutbildning. Vissa utbildningar är dock eftergymnasiala och har särskilda förkunskapskrav.

Hösten 2006 anordnade kommunerna största delen, nästan tre fjärdedelar, av komvux i egen regi. En betydande andel av all kommunal vuxenutbildning, 21 procent, genomfördes dock som upphandlad utbildning. Enligt Skolverket varierar andelen upphandlad utbildning stort mellan kommunerna. Medan mer än en tredjedel av kommunerna inte upphandlade några utbildningsplatser alls hade var tionde kommun upphandlat en andel som var 37 procent eller högre.⁶⁰

I mars 2008 presenterades Gymnasieutredningens förslag till en reformerad gymnasieskola i betänkandet *Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola* (SOU 2008:27). De förslag som lades fram i utredningen omfattar även gymnasial vuxenutbildning. Utredningen föreslår bl.a. att gymnasieskolans yrkesprogram i fortsättningen inte alltid ska ge grundläggande behörighet till högskolestudier, men att studerande på ett yrkesprogram ska ha rätt att läsa in högskolebehörighet inom den gymnasiala vuxenutbildningen. Beredning av Gymnasieutredningens förslag pågår inom Utbildningsdepartementet.

Särvux

Till det offentliga skolväsendet för vuxna hör också särvux som är en egen skolform. Särvux vänder sig till utvecklingsstörda vuxna. Från och med den 1 januari 2007 har vissa personer rätt till grundläggande särvux. Det gäller personer som saknar sådana kunskaper som utbildningen i obligatoriska särskolan syftar till att ge och som

⁶⁰ Skolverket (2007b).

har förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen. Studerande inom sÄrvux är inte berättigade till studiestöd, men kan söka korttidsbidrag och timersättning från Specialpedagogiska skolmyndigheten.

Svenskundervisning för invandrare (sfi)

Svenskundervisning för invandrare (sfi) syftar till att ge vuxna invandrare grundläggande kunskaper i svenska språket. Sfi syftar även till att ge studerande fÄrdigheter att skriva och läsa. Sfi-studier berättigar inte till studiemedel. Studierna finansieras ofta med ekonomiskt bistånd från kommunen.

Folkhögskolan

Vissa utbildningar inom folkbildningen ger rätt till studiemedel. Det gäller främst folkhögskolornas långa kurser, de s.k. allmänna och särskilda kurserna.⁶¹

Allmänna kurser motsvarar grundskole- och gymnasienivå och är ett alternativ till att gå på komvux. Varje folkhögskola bestämmer självständigt över sitt kursutbud och sin profil och är inte bunden till centralt faststÄllda läroplaner. Skolorna ger normalt företräde för sökande med kort tidigare skolutbildning.

Folkhögskolor erbjuder också särskilda kurser som oftast är kombinationer av kurser eller ämnen som är unika för skolan. En del av de särskilda kurserna är eftergymnasiala yrkesutbildningar, t.ex. utbildningar till fritidsledare och teckenspråkstolk.

Kompletterande utbildningar

Kompletterande utbildningar utgör ett komplement till gymnasiala utbildningar och är ofta inriktade mot ett ämnes- eller yrkesområde. Utbildningarna ger inte formell behörighet till fortsatta studier, utan kan ses som yrkesutbildningar eller som förberedande utbildningar till fortsatt högskoleutbildning där en viss fÄrdighet krävs, t.ex. konst- och hantverksutbildningar. En liten grupp av

⁶¹ Långa kurser på folkhögskola är kurser som är längre än 15 kursdagar, ofta rör det sig om Årslånga kurser.

utbildningarna ges på eftergymnasial nivå och kräver genomgången gymnasial utbildning eller viss yrkeserfarenhet.

Kompletterande utbildningar har enskilda huvudmän. Utbildningarna kan dock ställas under statlig tillsyn. Om utbildningen bedöms som värdefull från nationell synpunkt kan de studerande få rätt till studiemedel. Vissa utbildningar som bedöms som särskilt värdefulla kan även få statsbidrag.

Kvalificerad yrkesutbildning (KY)

Kvalificerad yrkesutbildning (KY) är en relativt ung eftergymnasial utbildningsform. Utbildningen har samma grundkrav på behörighet som högskolan. Enligt propositionen *Kvalificerad yrkesutbildning* (prop. 2000/01:63) är målet med utbildningen att den ska ge fördjupade teoretiska och praktiska kunskaper, som krävs för att utföra kvalificerade uppgifter i ett modernt arbetsliv. Utbildningen ska präglas av såväl teoretisk fördjupning som en stark arbetslivsanknytning.

De kvalificerade yrkesutbildningarna är mellan ett och tre år långa och avslutas med en kvalificerad yrkesexamen. Det finns cirka 800 kvalificerade yrkesutbildningar inom flera olika utbildningsområden. Många av utbildningarna finns inom teknik och tillverkning, ekonomi, vård, turism och restaurangområdet. Sett till antalet studerande är hälften av anordnarna kommuner och landsting. En dryg tredjedel anordnas av privata företag och övriga anordnas av bl.a. stiftelser och högskolor.⁶²

Den 20 november 2008 överlämnade regeringen propositionen *Yrkeshögskolan* (prop. 2008/09:68), som bygger på Yrkeshögskoleutredningens betänkande (SOU 2008:29). I propositionen föreslås att en yrkeshögskola ska bildas med utgångspunkt i de eftergymnasiala yrkesutbildningar utanför högskolan som finns i dag, främst kvalificerade yrkesutbildningar. Kompletterande utbildningar föreslås under en övergångsperiod att bedrivas under ett särskilt regelverk. Flera av de kompletterande utbildningarna bedöms dock ha möjlighet att efter ansökan ingå i yrkeshögskolan. De påbyggnadsutbildningar som inte är av eftergymnasial karaktär och därför inte bör anordnas inom yrkeshögskolan föreslås anordnas som gymnasiala vuxenutbildningar inom komvux. Riks-

⁶² Myndigheten för kvalificerad yrkesutbildning (2008b).

dagen ska fatta beslut med anledning av regeringens förslag i februari 2009.

1.4.2 Vilka studerar i vuxenutbildningen?

Komvux minskar, men andelen studerande med utländsk bakgrund ökar

Läsåret 2006/07 fanns cirka 205 000 studerande i komvux. Av dessa studerade 81 procent i den gymnasiala vuxenutbildningen, 18 procent i den grundläggande vuxenutbildningen och 1 procent i påbyggnadsutbildning. Omräknat till heltidsstuderande studerade cirka 125 000 i komvux.⁶³

Antalet studerande i komvux har minskat de senaste tio åren. Minskningen har framför allt skett inom gymnasial vuxenutbildning. Den främsta anledningen till detta är att den satsning på vuxenutbildning som skedde i och med Kunskapslyftet avslutades 2002.⁶⁴ De senaste åren har dock minskningen av antalet studerande fortsatt, mellan läsåret 2005/06 och 2006/07 minskade antalet studerande med tio procent. Den fortsatta nedgången kan vara en effekt av en förbättrad arbetsmarknad samt att det riktade statsbidraget för kommunal vuxenutbildning upphörde från och med 2007 enligt förslagen i budgetpropositionen (prop. 2006/07:1).

Även antalet studerande på påbyggnadsutbildningar har minskat de senaste tio åren, från cirka 8 500 läsåret 1997/98 till dagens 2 200. Den stora minskningen beror i huvudsak på att vissa utbildningar från och med 2005 återfinns inom högskolan, folkhögskolan, som KY-utbildningar eller som kompletterande utbildningar.

Andelen kvinnor inom komvux har under en lång tid varit högre än andelen män. Lsåret 2006/07 var andelen kvinnor på grundskolenivå 64 procent och på gymnasienivå 68 procent. Andelen kvinnor var något lägre inom påbyggnadsutbildningarna, 59 procent, men könsfördelningen skiljde sig mellan olika utbildningar. På utbildningar inom vård- och omsorgsområdet var nästan alla studerande kvinnor och på utbildningar inom det tekniska området var en majoritet män.

⁶³ Om inte annat anges, är uppgifterna om komvux hämtade från Skolverket (2008b).

⁶⁴ Kunskapslyftet var ett femårigt nationellt vuxenutbildningsinitiativ som startade 1997 som en del av en bredare strategi för att halvera den öppna arbetslösheten till år 2000. Se SOU 1996:27.

Andelen studerande inom komvux som är födda utomlands har ökat de senaste tio åren. Läsåret 1997/98 var andelen födda utomlands 23 procent. Läsåret 2006/07 var motsvarande andel 39 procent. Det finns stora skillnader mellan utbildningsformerna. På grundskolenivå utgjorde de som var födda utomlands 86 procent. Det är också inom den nivån som andelen födda utomlands ökat mest de senaste åren. På gymnasienivå var andelen studerande som är födda utomlands 28 procent och på påbyggnadsutbildningarna 23 procent.

Även åldersfördelningen skiljer sig mellan de olika utbildningsnivåerna. Inom grundläggande vuxenutbildning var den största andelen studerande 35–44 år. Inom gymnasial vuxenutbildning och påbyggnadsutbildning var den största andelen studerande 20–24 år. Åldersfördelningen har varit ungefär den samma de senaste tio åren, förutom att andelen 35–44-åringar inom gymnasial vuxenutbildning ökade något under Kunskapslyftet.

Det finns också skillnader i de studerandes utbildningsbakgrund. Variationen är stor inom grundläggande vuxenutbildning. Läsåret 2006/07 var det vanligast att de studerande hade en högskoleutbildning (25 procent). Detta kan förklaras av att en stor andel av de studerande var födda utomlands och att de studerade på grundskolenivå för att få behörighet i svenska. På grundläggande vuxenutbildning var det också en förhållandevis stor andel, 16 procent, för vilka uppgift om utbildningsbakgrund saknades. På gymnasienivå var variationen inte lika stor, vanligast var att de studerande hade en gymnasieutbildning som var längre än två år, 41 procent. Drygt hälften av de studerande på påbyggnadsutbildning hade en gymnasieutbildning som var längre än två år.

Tillträdesreglerna till högskolan har medfört att allt fler som redan har en gymnasieutbildning studerar på komvux. Nästan 60 procent av de studerande på gymnasienivå läsåret 2006/07 hade en gymnasieutbildning som var längre än två år. Dessutom gick 12 procent av dem som fick slutbetyg från gymnasieskolan våren 2006 på komvux läsåret efter.

Folkhögskolornas allmänna och särskilda kurser

Hösten 2007 deltog cirka 13 000 personer i folkhögskolornas allmänna kurser. Precis som inom komvux var andelen kvinnor, 64 procent, högre än andelen män. Nästan en tredjedel av de

studerande på folkhögskolorna definierades som invandrare. Den största andelen studerande i folkhögskolorna var 18–24 år och den näst största åldersgruppen var 30–45 år. En stor andel, omkring 75 procent, hade högst en tvåårig gymnasieutbildning. Ungefär 25 procent av de studerande hade minst en treårig gymnasieutbildning.⁶⁵

I folkhögskolornas särskilda kurser deltog totalt cirka 14 000 personer. Majoriteten, 67 procent, var kvinnor. Åldersfördelningen var den samma som på folkhögskolornas allmänna kurser, men andelen som definierades som invandrare var lägre, cirka sju procent. De studerande på de särskilda kurserna hade också en annan utbildningsbakgrund. Mer än 70 procent av deltagarna hade minst en treårig gymnasieutbildning.

Nästan 70 procent av de studerande på kompletterande utbildningar är kvinnor

Hösten 2007 deltog cirka 5 500 studerande i kompletterande utbildningar. Andelen kvinnor var hög, 68 procent, och medelåldern för samtliga studerande var 28 år.⁶⁶

Antalet KY-studerande har ökat kraftigt de senaste åren

Antalet studerande i kvalificerad yrkesutbildning har sedan utbildningsformen övergick från att vara en försöksverksamhet till att vara permanent ökat med nästan 200 procent. Under 2007 deltog cirka 38 000 studerande i en kvalificerad yrkesutbildning.⁶⁷

Könsfördelningen på kvalificerade yrkesutbildningar är jämn. Precis som inom andra yrkesutbildningar finns det dock stora skillnader mellan olika utbildningsområden. Av de större utbildningsområdena hade hälso- och sjukvårdsområdet störst andel kvinnliga studerande, 89 procent, och områdena teknik och teknisk industri störst andel manliga, 82 procent.

Andelen studerande med utländsk bakgrund var 13 procent. Nästan hälften av de studerande på kvalificerade yrkesutbildningar var 25 år eller yngre och medelåldern var 29 år. Hälften av de stude-

⁶⁵ Om inte annat anges, är uppgifterna om folkhögskolorna hämtade från SCB (2008b).

⁶⁶ Skolverket (2008c).

⁶⁷ Om inte annat anges, är uppgifterna om KY hämtade från Myndigheten för kvalificerad yrkesutbildning (2008b).

rande hade en två- eller treårig yrkesförberedande gymnasieutbildning. Så många som cirka 12 000, 41 procent, av de KY-studerande hade varit registrerade på högskolan. Av dessa hade dessutom cirka 1 600, sex procent, en högskoleexamen.

1.4.3 Vad och hur läser man inom vuxenutbildningen?

Allmänna ämnen dominerar inom komvux

Studier inom komvux bedrivs framför allt i allmänna ämnen. Inom grundläggande vuxenutbildning läser de flesta svenska som andraspråk och engelska. Inom gymnasial vuxenutbildning läser störst andel av kursdeltagarna orienteringskurser och datorkunskap. Inom påbyggnadsutbildningarna har kurser i omsorg, flygyrkes-teknik och transportteknik flest studerande.

Utbildningsanordnarna erbjuder inom komvux kontinuerliga kursstarter och flexibla examinationer. Enligt en enkätundersökning av CSN studerar omkring var tionde studerande på grundskole- och gymnasienivå i komvux på distans.⁶⁸ I en uppföljning av satsningen på en infrastruktur för vuxnas lärande konstaterades dessutom att kommunerna blivit bättre rustade att möta vuxna individers skilda behov av stöd för lärande.⁶⁹

En annan viktig förutsättning för livslångt lärande är att vuxenstuderandes kunskaper och kompetenser värderas, dokumenteras och erkänns genom s.k. validering. Det finns ingen skyldighet för kommuner att tillhandahålla validering, men enligt en studie av Valideringsdelegationen tillhandahöll över 90 procent av kommunerna sådan inom ramen för komvux.⁷⁰

Räknat utifrån antal verksamhetspoäng läser 33 procent av de studerande på grundläggande vuxenutbildning på halvtid eller mer. Motsvarande andel för gymnasial vuxenutbildning var 36 procent. Inom påbyggnadsutbildningarna läser 54 procent halvtid eller mer.⁷¹

Av de cirka 824 000 studerande som fanns registrerade inom komvux vid något tillfälle under läsåret 2006/07, fullföljde 74 pro-

⁶⁸ CSN (2008a).

⁶⁹ Myndigheten för skolutveckling (2004).

⁷⁰ Valideringsdelegationen (2008).

⁷¹ Uppgifter som Skolverket tagit fram för kommitténs räkning. Det finns vissa kvalitetsbrister med detta mått eftersom det inte finns några föreskrifter om hur man ska beräkna antalet verksamhetspoäng på grundskolenivå. På gymnasienivå är verksamhetspoängen ett mått på lärande och relateras till kursen men på grundskolenivå är verksamhetspoängen snarare ett mått på studiernas tidsomfattning och relateras till den studerande.

cent den kurs de påbörjat under läsåret medan 21 procent avbröt kursen. Resterade fem procent deltog vid läsårets slut i kurser som ännu inte var avslutade. Inom grundläggande vuxenutbildning avbröt 27 procent av kursdeltagarna sin kurs. Motsvarande andelar för gymnasial vuxenutbildning och för påbyggnadsutbildningarna var 20 respektive 12 procent.⁷²

Hälften av dem som gått allmän kurs i folkhögskolan är behöriga till högskolan

Precis som inom komvux läser studerande på folkhögskolornas allmänna kurser en generell utbildning. På de särskilda kurserna är det vanligast att de studerande läser estetiska ämnen, beteendevetenskap och humaniora eller samhällsvetenskap. Omkring 4 000 personer deltog i folkhögskolans eftergymnasiala yrkesutbildningar hösten 2006. Störst var fritidsledarutbildningen. Andra stora utbildningar fanns inom medieområdet, scenisk konst och kultur samt inom friskvård.

Folkhögskolestatistiken innehåller inga examinations- eller avgångsuppgifter. Däremot gjorde SCB 2006 en enkätundersökning som visar att hälften av dem som gått en allmän kurs fick grundläggande behörighet till högskolestudier. Ungefär lika många, 45 procent, hade studerat på universitet eller högskola efter sin folkhögskoleutbildning.⁷³

Konst- och hantverksutbildningar dominerar i kompletterande utbildningar

Kompletterande utbildningar ges t.ex. inom konst, dans, teater, musik, design och mode. Andra utbildningar finns inom områden som hantverk, media, flyg, frisk- och hudvård. Hösten 2007 anordnades flest utbildningar inom hantverks- och konstområdena. Under våren 2007 fullföljde nästan 4 000 studerande en kompletterande utbildning.⁷⁴

⁷² Här avses antalet kursdeltagare. En studerande kan var deltagare på flera kurser.

⁷³ SCB (2006a).

⁷⁴ Skolverket (2008c).

Mer än 80 procent av de KY-studerande hade arbete ett år efter examen

Under 2007 var KY-utbildningar inom företagsekonomi, handel och administration de vanligaste. Flest studerande, 68 procent, gick en utbildning på 80–99 KY-poäng (2–2,5 år). Andelen studerande på kortare utbildningar har dock ökat sedan 2004. Detta kan till viss del förklaras av att före detta påbyggnadsutbildningar har gjorts om till KY-utbildningar.

Under 2007 examinerades cirka 7 400 KY-studerande. Motsvarande antal för 2006 var cirka 5 500. Enligt en enkät, som besvarades av de examinerade år 2006, hade 85 procent arbete och fyra procent eget företag året efter. Av dem som hade arbete uppgav 81 procent att arbetet var helt eller delvis inom det område som KY-utbildningen syftade till.⁷⁵

1.4.4 Vuxenstuderandes ekonomiska villkor

Färre komvuxstuderande tar studielån

Under 2006 finansierade 14 procent av de komvuxstuderande sina studier med studiebidrag och 14 procent med studielån och studiebidrag. Ytterligare nio procent finansierade sina studier med rekryteringsbidrag.

Andelen studerande som finansierar sina studier på komvux med studiemedel har successivt ökat sedan 1993. Andelen studerande som inte har studiemedel har minskat från 84 procent 1993 till 62 procent 2006.⁷⁶ Cirka 40 procent av de studerande har således något slags studiemedel. De senaste åren har dock andelen studerande som tar studielån minskat medan andelen som bara tar studiebidrag ökat något.⁷⁷

Enligt Skolverkets uppföljningar är det vanligare att studerande på påbyggnadsutbildningar finansierar sina studier med studiemedel än de som går på grundläggande och gymnasial vuxenutbildning. Skolverkets studier visar också att det är vanligare att studerande som är yngre än 29 år tar ut studiemedel, framför allt på gymnasienivå och påbyggnadsutbildning. Det är också vanligare att

⁷⁵ Myndigheten för kvalificerad yrkesutbildning (2008a).

⁷⁶ En orsak till detta kan vara att studiemedel ersatt andra former av vuxenstudiestöd under perioden.

⁷⁷ SCB (2008a).

kvinnor finansierar sina studier med studiemedel än att män på samma utbildningar gör det.⁷⁸

Majoriteten av dem som läser på komvux utan studiemedel uppger i en enkätundersökning av CSN att de har mycket låga inkomster eller inga inkomster alls. Det vanligaste sättet att försörja sig för studerande på komvux är genom arbete. Ungefär hälften av kvinnorna och en tredjedel av männen uppger att de försörjer sig med lön.⁷⁹

Andelen folkhögskolestuderande med studiemedel har varit konstant

Sjuttionio procent av de studerande på folkhögskolornas allmänna och särskilda kurser finansierade under 2006 sina studier med studiebidrag. Ungefär en tredjedel tog ut studielån och studiebidrag. Fyra procent finansierade sina studier med rekryteringsbidrag.

Andelen studerande som finansierar sina studier med studiemedel har varit relativt konstant sedan 2001. Precis som inom den kommunala vuxenutbildningen har dock andelen studerande som tar studielån minskat, medan andelen studerande som bara tar studiebidrag ökat de senaste åren.⁸⁰

Bara hälften av de studerande på kompletterande utbildningar är berättigade till studiemedel

Antalet studerande som under 2007 deltog i en kompletterande utbildning som var berättigad till studiestöd var nästan 3 000, dvs. 54 procent av de studerande. Av dessa var cirka 1 800, 63 procent, kvinnor.⁸¹

Mer än 60 procent av de KY-studerande tar fullt studiemedel

Av de studerande som gick en kvalificerad yrkesutbildning 2006 finansierade 62 procent sina studier med bidrag och studielån, och 23 procent med studiebidrag. Femton procent hade inga studie-

⁷⁸ Skolverket (2007a); Skolverket (2008a).

⁷⁹ CSN (2008a).

⁸⁰ SCB (2008a).

⁸¹ Skolverket (2008c).

medel. De senaste åren har andelen studerande med studiemedel ökat i takt med att antalet platser utvidgats.⁸²

1.5 Studiemedelssystemet

1.5.1 Mål med studiemedelssystemet

Studiestödet är en självklar del av utbildningspolitiken och är för de flesta studenter och vuxenstuderande en förutsättning för studier. Målen för det statliga studiestödet, och därmed studiemedelssystemet, har varit relativt oförändrade över åren. Genomgående har inriktningen varit att studiestödet ska verka rekryterande och socialt, ekonomiskt och geografiskt utjämnande. Efterhand har tillkommit att stödet även ska fungera utjämnande avseende kön och ålder. Målen för dagens studiestöd fastställdes av riksdagen med anledning av propositionen *Ett reformerat studiestödssystem* (prop. 1999/2000:10).

Jämfört med de mål som uttrycktes i samband med studiemedelsreformen 1989 framhålls inte längre att studiemedlen ska bidra till att studier bedrivs effektivt, att de ska stå i samklang med den allmänna fördelningspolitiken och att systemet ska vara enkelt och lättöverskådligt. Det finns dock inte skäl att påstå att dessa faktorer har nedtonats för att de är mindre viktiga. Snarare har regeringen sannolikt syftat till att begränsa omfattningen av antalet mål. Dessa mål utgör fortfarande grund för utformningen av det nuvarande systemet, även om de inte finns med i de övergripande målen.

1.5.2 Studiestödets utveckling

Det generella studiemedelssystemet infördes 1965

Grunderna för dagens studiestöd lades 1965. Innan dess fanns behovsprövade studiestöd i olika former.⁸³ År 1946 infördes icke behovsprövade stipendier till läroverkselever som saknade utbild-

⁸² SCB (2008a).

⁸³ Det första statliga studiestödet beviljades 1919 till Hjalmar Oscar Ahlberg från Stenbrohult i Småland. Ahlberg erhöll ett studielån om sammanlagt 2 200 kronor och blev längre fram folkskollärare och folkskoleinspektör.

ningsmöjligheter på hemorten. År 1957 infördes dessutom en generell studiehjälp till gymnasieungdomar.⁸⁴

Studiemedelssystemet bröt vid sin tillkomst mot de då gällande principerna om behovsprövning. Systemet blev generellt och studiemedel beviljades till alla som antogs till högre utbildning. Det var oberoende av föräldrarnas ekonomi och någon lämplighetsprövning skedde inte. Studiemedel lämnades i form av bidrag och lån med ett belopp som skulle göra heltidsstudier möjliga. Storleken på stödet kopplades till den allmänna prisutvecklingen. Lånen skulle normalt vara slutbetalda vid 50 års ålder.

Åren mellan 1965 och 2001

Utvecklingen på utbildningsområdet, främst utbyggnaden av vuxenutbildningen och det vidgade tillträdet till högskoleutbildning, ledde till en kraftig ökning av antalet äldre studerande och till krav på förbättrade studiefinansieringsmöjligheter. En första större förändring genomfördes 1973 när äldre studerande i studiehjälpssystemet fördes över till studiemedelssystemet. Studiemedel kunde då beviljas även för andra studier än högskole- och universitetsstudier. Vuxenstuderande fick därmed samma ekonomiska förutsättningar under studietiden som studerande inom högskolan.

En omfattande förändring skedde sedan i mitten av 1970-talet genom vuxenutbildningsreformen. Reformen innefattade bl.a. särskilda rekryteringsåtgärder på arbetsplatserna, rätt till ledighet från arbetet för studier samt förmånlig studiefinansiering genom det särskilda vuxenstudiestödet (svux) och korttidsstudiestödet. Svux och korttidsstudiestödet riktades i första hand till dem som tog ledigt från arbetet för att studera.⁸⁵

År 1989 genomfördes ett antal förändringar i studiemedelssystemet. Förändringarna innebar framför allt att subventioner som låg inbyggda i lånesystemet omvandlades till ökade bidrag under studietiden. De nya reglerna innefattade bl.a. en höjd totalnivå och ett höjt studiebidrag. Även vidgade möjligheter till studiemedel vid utlandsstudier infördes. Möjligheten till barntillägg i form av lån, vilken hade funnits sedan 1965, avskaffades. En inkomstrelaterad återbetalning av studielån infördes.

⁸⁴ Centrala studiehjälpnämnden (1969).

⁸⁵ Eftersom arbetslösheten ökade under första hälften av 1980-talet infördes ett särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa (svuxa) 1984.

Under 1990-talet genomfördes sedan en omfattande utbyggnad av den högre utbildningen. Antalet studiemedelstagare ökade kraftigt. För att rekrytera fler studerande på naturvetenskapliga och tekniska utbildningar infördes ett särskilt vuxenstudiestöd, s.k. NT-svux.⁸⁶

Även vuxenutbildningen på grundskole- och gymnasienivå byggdes ut, inte minst genom den femåriga satsningen Kunskapslyftet som påbörjades 1997.⁸⁷ I samband med Kunskapslyftet infördes ytterligare ett studiestöd, s.k. särskilt utbildningsbidrag (ubs). Detta bidrag bestod i sin helhet av bidrag motsvarande ersättningen vid arbetslöshet.

Studiestödsreformen 2001

Den senaste större reformen av studiemedelssystemet genomfördes 2001. Bakgrund till reformen var främst att det dittillsvarande systemet hade blivit svåröverskådligt. För studerande på grundskole- och gymnasienivå fanns fyra stora stödformer: särskilt vuxenstudiestöd, särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa, särskilt utbildningsbidrag och studiemedel. Detta ledde till att systemet och därmed de ekonomiska förutsättningarna för studier var svåra att överblicka. De ekonomiska förhållandena kunde också variera mellan studerande på samma utbildningar, vilket upplevdes som orättvist. Dessutom försvårades studiestödsadministrationen eftersom många studerande ansökte om flera stöd samtidigt.

Ett annan skäl för reformen var att lånesystemet behövde stramas upp. Det inkomstbaserade återbetalningssystem som gällde under 1990-talet hade lett till obalans i systemet med stora kommande låneavskrivningar till följd. Detta speglades också av att det i målen för det nya studiestödet lades till att ”studiestödet ska ha en god effekt på samhällsekonomin över tiden”.

Det studiemedelssystem som infördes 2001 och som fortfarande gäller är ett generellt system. De olika formerna av vuxenstudiestöd har avskaffats. Vissa delar från dessa överfördes i stället till studiemedelssystemet. Bidragsdelen i studiemedlen höjdes i samband med reformen från cirka 28 till 34 procent av totalbeloppet. Lånen

⁸⁶ Detta stöd var ett relativt förmånligt stöd och innebar att de studerande fick studiemedel upp till a-kassenivån, varav 65 procent i bidrag.

⁸⁷ Kunskapslyftet var ett femårigt nationellt vuxenutbildningsinitiativ som startade 1997 som en del av en bredare strategi för att halvera den öppna arbetslösheten till år 2000. Se SOU 1996:27.

övergick till att bli ett annuitetslån, i viss mån modifierat sådant, där lånen normalt ska vara återbetalade inom 25 år. En överklagandenämnd infördes dit beslut om beviljning och återkrav av studiemedel kan överklagas.⁸⁸

Förändringar efter 2001

Under 2006 genomfördes tre förändringar av lite större betydelse. Ett tilläggsbidrag infördes inom studiemedelssystemet till studerande som har vårdnaden om barn. Åldersgränserna för rätt till studiemedel respektive studielån höjdes och en beloppshöjning av totalbeloppet genomfördes med cirka 300 kronor per månad. Enligt propositionen *Förstärkning av studiestödet* (prop. 2004/05:111) var motivet för höjningen av åldersgränserna att kompetensutveckling behövdes längre upp i åldrarna. Tilläggsbidraget för studerande med barn var avsett dels för att förbättra situationen för barn i ekonomiskt utsatta familjer, dels för att underlätta studievillkoren för studerande som har eller får barn. Höjningen av totalbeloppet motiverades av regeringen i den ekonomiska vårpropositionen (prop. 2005/06:100) med att studiemedlens totalbelopp behövde förstärkas.

Trots att ett generellt studiestödssystem infördes 2001 bedömde regeringen att det fanns behov av ett studiestöd med starkare rekryteringseffekt för personer med kort tidigare utbildning. Av detta skäl infördes 2003 ett rekryteringsbidrag för vuxenstuderande på grundskole- och gymnasienivå. Kommunerna prövade vem som tillhörde målgruppen för bidraget och varje kommun hade sina ekonomiska ramar för bidraget. CSN skötte administrationen av detta studiestöd. Rekryteringsbidraget var ett rent bidrag och hade två nivåer. Den lägre bidragsnivån motsvarade studiemedlens totalnivå. Den högre bidragsnivån var 122,5 procent av ett fullt studiemedel.

Under åren 2004 och 2005 gjordes en tillfälligt ökad satsning på rekryteringsbidrag för s.k. kombinationsutbildningar. Detta innebar att vissa yrkesgrupper, anställda inom vård, skola och omsorg, kunde få rekryteringsbidrag om de studerade parallellt med sitt ordinarie yrkesarbete. Denna typ av rekryteringsbidrag lämnades även för studier på högskolenivå. Rekryteringsbidraget avskaffades i sin helhet 2006.

⁸⁸ Beslut om återbetalning av lån överklagas till länsrätt. Detta var möjligt även före 2001.

1.5.3 Dagens studiemedelssystem

Generella studiemedelsregler

Studiemedlen är rättighetsstyrda på så sätt att studiemedel kan ges till alla som studerar vid en viss utbildning om vissa grundvillkor är uppfyllda. Vilka utbildningar som ger rätt till studiemedel bestäms av regeringen eller den myndighet som regeringen har bestämt, dvs. CSN.

Begränsat antal studiemedelsveckor

För varje utbildningsnivå finns en gräns för hur många veckor studiemedel kan ges. För studier på grundläggande vuxenutbildning kan studiemedel beviljas i högst 40 veckor. För studerande som inte sedan tidigare har grundskoleutbildning kan studiemedel dock beviljas i 80 veckor. Studerande som dessutom behöver färdighetsträning i t.ex. läsning och räkning kan få studiemedel i högst 100 veckor.

Personer som läser på gymnasial vuxenutbildning kan få studiemedel i högst 80 veckor om den studerande har en treårig gymnasieutbildning eller motsvarande. Studerande som inte har en treårig gymnasieutbildning kan få studiemedel i högst 120 veckor. För studier på eftergymnasial nivå kan studiemedel lämnas i högst 240 veckor.

Utöver veckogränserna kan studiemedel lämnas om det finns synnerliga skäl. Som synnerligt skäl räknas exempelvis funktionshinder eller andra mycket speciella omständigheter. Sedan 2006 kan studiemedel dessutom lämnas utöver veckogränserna till studerande som är minst 40 år, om det finns särskilda skäl, och då i högst 40 veckor.

Studiemedel kan beviljas t.o.m. 54 års ålder. En begränsning av rätten att låna sker emellertid mellan 45 och 54 års ålder, enligt en s.k. lånetrappa. Den som är 45 år kan låna i högst 220 veckor och den som är 54 år kan låna i högst 40 veckor. Studielån som erhållits tidigare ska räknas in i det högsta antal låneveckor som kan beviljas. Detta minskar således lånemöjligheten. Den som har betalat tillbaka hela sin studieskuld behandlas dock likadant som den som aldrig tidigare lånat när det gäller rätten att låna efter 45 års ålder.

Krav på studieresultat

För rätt till fortsatta studiemedel ställs krav på studieresultat. Normalt ska en högskolestuderande klara 75 procent av sitt åtagande för att kunna få nya studiemedel, dvs. kravet för en heltidsstuderande är 45 högskolepoäng per läsår. För den som läst sitt första läsår på högskolan är dock kravet 37 högskolepoäng. Den som har ett genomsnittligt studieresultat på 75 procent kan beviljas nya studiemedel om den klarat 50 procent av sitt studieåtagande under den senaste perioden med studiemedel. I sådana fall räcker det att klara 30 högskolepoäng under ett normalt läsår.

Studerande på grundskole- eller gymnasienivå ska normalt klara alla sina kurser. Studerande inom den kommunala vuxenutbildningen tillåts dock att ligga efter med sammanlagt högst 200 poäng. Det innebär att en komvuxstuderande kan ligga efter med en halv termins studier och ändå beviljas fortsatta studiemedel. Kravet på studieresultat är 50 procent för den som bara läst en termin, men ökar alltså därefter. Vid prövningen av studieresultatet tas hänsyn till personliga förhållanden som kan antas ha inverkat på studierna.

Studiemedlens storlek

Studiemedlens storlek är knuten till det s.k. prisbasbeloppet. Beloppen varierar med studiernas omfattning. Studiemedel kan beviljas med 50, 75 eller 100 procent av heltid. Studiemedlen består av en bidragsdel och en lånedel.

Studiemedel kan lämnas med två olika bidragsnivåer. Den generella bidragsnivån uppgår till 34,4 procent av studiemedlens totalbelopp och den högre bidragsnivån till 80,1 procent av totalbeloppet. Den högre bidragsnivån kan lämnas fr.o.m. 25 års ålder och riktar sig främst till studerande på grundläggande och gymnasial nivå, som inte har sådan utbildning sedan tidigare. Studiebidraget är skattefritt och pensionsgrundande.⁸⁹

Medlen för det högre bidraget är begränsade och fördelade i två anslagsposter, en för behörighetsgivande studier och en för repetitionsstudier. Studiemedel med det högre bidraget beviljas så länge de avsatta medlen räcker och i den turordning ansökningarna

⁸⁹ Regeringen har i propositionen *Åtgärder för jobb och omställning* (prop. 2008/09:97) aviserat att arbetslösa över 25 år som studerar på en yrkesinriktad utbildning inom kommunal vuxenutbildning tillfälligt under åren 2009–2010 ska kunna få studiemedel med den högre bidragsnivån, oavsett utbildningsbakgrund.

kommer in till CSN. Därefter beviljas studiemedel med den generella bidragsnivån. Resurserna har hittills räckt till alla sökande som läser in en behörighet, men räcker normalt inte till alla sökande som repeterar på grundskolenivå. Det finns sedan fler år tillbaka ett sparande på studiemedelsanslaget på cirka en miljard kronor. Sparandet ligger i huvudsak i anslagsposten för det högre bidraget.⁹⁰

Även studier vid specialpedagogiskt högskoleprogram och vid specialpedagogisk påbyggnadsutbildning ger rätt till studiemedel med den högre bidragsnivån. Det högre bidraget ersatte tidigare fördelaktiga studiestödsformer och infördes för att öka rekryteringen till specialpedagogisk utbildning. Inga andra utbildningar på eftergymnasial nivå ger rätt till den högre bidragsnivån.

Studiemedelsbelopp räknat i kronor per vecka är för 2009 följande:

Generellt bidrag	671
Lånedel vid generellt bidrag	1 284
Totalbelopp	1 955
Högre bidrag	1 566
Lånedel vid högre bidrag	389
Totalbelopp	1 955

Omräknat till månadsbelopp uppgår studiemedlen till 8 688 kronor.⁹¹

Förutom de ordinarie studiemedlen kan studerande som är minst 25 år och som före studiernas början hade en inkomst på minst 415 procent av prisbasbeloppet (177 620 kronor) beviljas ett tilläggs lån på 423 kronor per vecka (2009). Studerande som har merkostnader i samband med sina studier, t.ex. för resor eller dubbelt boende, kan därutöver beviljas ett merkostnadslån.

⁹⁰ Anslaget 25:2, anslagspost 2.2.

⁹¹ Omräkningen från veckobelopp till månadsbelopp redovisas utförligt i bilaga 4.

Tilläggsbidrag för barn

Studerande med vårdnad om barn kan sedan 2006 få ett tilläggsbidrag. Tilläggsbidraget är högst för det första barnet och därefter lägre per barn för den som har flera barn. Tilläggsbidragets storlek är 2009 följande:

Barn 1	128 kronor/vecka, dvs. 568 kr/månad
Barn 2	81 kronor/vecka, dvs. 360 kr/månad
Barn 3 och efterföljande	42 kronor/vecka, dvs. 186 kr/månad

Studiemedel betalas ut i förskott

Studiemedel betalas ut månadsvis i förskott. I praktiken motsvarar en utbetalning dock ett belopp om fyra veckors studiemedel. För att få den första utbetalningen för en termin krävs att utbildningsanordnaren lämnar uppgift om att studierna påbörjats och att den studerande själv anger att studierna är påbörjade.

Fribeloppsgränsen

Studiemedelstagaren får ha en inkomst upp till en viss nivå, den s.k. fribeloppsgränsen, utan att studiemedlen reduceras. Fribeloppet är kopplat till det antal veckor studiemedel betalas ut och bestäms per kalenderhalvår. Vid studier på heltid i 20 veckor under ett halvår är fribeloppet 53 500 kronor under 2009. Om fribeloppsgränsen överskrids minskas studiemedlen med 50 procent av den överskjutande inkomsten. Minskningen görs proportionellt på både bidrags- och lånedelen.

Återkrav av studiemedel

Studiemedel som har betalats ut felaktigt eller med för högt belopp kan krävas tillbaka. Återkrav av studiemedel som har betalats ut med ett för högt belopp p.g.a. att den studerande haft en högre inkomst än beräknats ska alltid göras. Återkrav av andra skäl, t.ex. att den studerande avbrutit sina studier eller minskat sin studieomfattning, får i regel bara göras om den studerande själv orsakat den felaktiga utbetalningen, t.ex. om felaktiga uppgifter har läm-

nats. Återkrav får i dessa fall även beslutas om den studerande insett eller borde ha insett att en utbetalning var felaktig.

Studier utomlands

För studier utomlands gäller samma regler om åldersgränser, prövning av studieresultat m.m. som för studiemedel i Sverige. På några punkter skiljer sig dock reglerna åt.

En utbildning i Norden ger rätt till studiemedel om den står under statlig tillsyn. Utanför Norden gäller för eftergymnasiala utbildningar att utbildningen måste bedömas ha godtagbar standard. Det är Högskoleverket som gör dessa bedömningar. För utländska utbildningar på gymnasienivå bedömer CSN utbildningens standard. Ett villkor för bidrag för gymnasiala studier utomlands är att studierna inte med lika stor fördel kan bedrivas i Sverige.

Studiebidraget är lika stort för studerande utomlands som för studerande i Sverige. Däremot varierar lånebeloppen. Vid studier utomlands fastställer CSN årligen lånets storlek i förhållande till levnadsomkostnaderna i respektive land. Till skillnad mot studier i Sverige betalas studiemedel för studier utomlands ut terminsvis i förskott.

Återbetalning av studielån

De förändringar som genom åren har gjorts i studiestödssystemet har lett till att det för närvarande finns tre parallella återbetalningssystem:

- Studielån tagna före 1989 (s.k. studiemedel).
- Studielån tagna mellan den 1 januari 1989 och den 30 juni 2001 (s.k. studielån).
- Studielån tagna efter den 30 juni 2001 (s.k. annuitetslån).

I de tre systemen finns det särskilda trygghetsregler som gör det möjligt att få den årliga återbetalningen nedsatt till ett lägre belopp. Trygghetsreglerna och det årliga beloppet skiljer sig åt mellan systemen. För låntagare som har studielån i mer än ett återbetalningssystem finns möjlighet till en årlig samordning av betalningen av de båda äldre studielånen. Det är också möjligt att varaktigt

överföra det äldsta studielånet till det näst äldsta återbetalningssystemet. Låntagare som har äldre studielån och samtidigt studielån i det nyaste återbetalningssystemet kan lägga samman lånen. Låneskulden slås då ihop och en ny återbetalningstid och ett nytt årligt belopp bestäms enligt nuvarande bestämmelser.

Studielån som lämnats efter den 30 juni 2001 (annuitetslån)

I nuvarande studiemedelssystem börjar återbetalningen av studielånet i början av det kalenderår som kommer tidigast sex månader efter det att en låntagare senast fick studiemedel. Återbetalning sker med ett årligt belopp som baseras på skuldens storlek, räntan för året, det antal år som återbetalningen beräknas pågå samt ett s.k. uppräkningsstal på två procent per år. Konstruktionen med uppräkningsstal leder till att årsbeloppet blir lägre under den första delen av återbetalningstiden för att sedan öka.

Återbetalningstiden är normalt 25 år eller det antal år som återstår tills låntagaren fyller 60 år. För den som har en liten skuld kan återbetalningstiden bli kortare eftersom årsbeloppet aldrig kan bli lägre än 15 procent av prisbasbeloppet (6 420 kronor 2009).

Det finns trygghetsregler som innebär att låntagaren inte behöver betala av på sitt studielån under den tid som han eller hon erhåller studiemedel. Detsamma gäller för tiden en person fullgör sin totalförsvarsplikt eller utbildar sig till reserv- eller yrkesofficer.

Andra trygghetsregler medför att det årliga belopp som ska betalas kan minskas mot prövning av inkomsten under betalningsåret. Låntagaren behöver betala högst fem procent av sin sammanlagda inkomst t.o.m. det år denne fyller 49 år. Om låntagaren är 50 år eller äldre behöver högst sju procent av inkomsten återbetalas.⁹²

Inkomstuppgifter som lämnats i samband med minskning av årsbeloppet jämförs med uppgifter från Skatteverket. Visar det sig att låntagaren betalat ett för lågt preliminärt belopp ska mellanskillnaden betalas i efterhand. En tilläggsavgift på sex procent tillkommer på mellanskillnaden.

⁹² För den som har fyllt 50 år ska även 20 procent av eventuell förmögenhet som överstiger 2,75 prisbasbelopp (117 700 kronor för år 2009) läggas till inkomsten. Förutsättningen för att få en minskning av årsbeloppet är att skillnaden jämfört med det årliga återbetalningsbeloppet är mer än tre procent av prisbasbeloppet (1 284 kronor för år 2009). Om låntagarens inkomst är så låg att det nya årsbeloppet understiger fem procent av prisbasbeloppet (2 140 kronor för år 2009) behövs ingen återbetalning det aktuella året.

Studielånet löper med ränta från det första utbetalningstillfället. Räntan fastställs av regeringen i början av varje kalenderår och beräknas på ett genomsnitt av statens upplåningskostnad de tre senaste åren. Räntan är inte avdragsgill mot inkomst. Räntan är 2,5 procent för 2009, vilket motsvarar en ränta på drygt 3 procent om den vore avdragsgill.

Eventuellt kvarstående studielån skrivs av i början av det år som låntagaren fyller 68 år eller vid dödsfall. Avskrivning kan också göras om det finns synnerliga skäl. Låntagaren måste då ansöka om avskrivning. Som synnerliga skäl räknas mycket låg sjukersättning. Andra skäl som kan leda till avskrivning av hela eller delar av en studieskuld är om den studerande på grund av exempelvis en olycka eller sjukdom måste avbryta sin utbildning. Avskrivning kan också ske om studietiden blivit väsentligt förlängd på grund av ett funktionshinder.

Studielån från behörighetsgivande studier inom t.ex. komvux eller inom folkbildningen skrivs av om den studerande går vidare till högskolestudier. Detta gäller alla, även studerande som redan har högskolebehörighet. Avskrivning görs med en sjättedel för varje 60 högskolepoäng, dock med högst hälften av de tagna lånen, inklusive ränta. Högst 180 högskolepoäng, motsvarande tre års heltidsstudier, ger grund för avskrivning.

1.5.4 Studiemedelstagarna och låntagarna

Vilka är studiemedelstagarna?

I tidigare avsnitt har kommittén beskrivit de högskole- och vuxenstudierande och hur många av dem som har studiemedel m.m. I detta avsnitt presenteras sammanfattande fakta om studiemedelstagarna och låntagarna.

Antalet studiemedelstagare

Antalet studiemedelstagare har minskat under de senaste åren. Antalet individer med studiemedel var läsåret 2007/08 cirka 345 000 personer. Kalenderåret 2007 var det 412 000 personer som

hade studiemedel.⁹³ Kvinnorna dominerar bland studiemedelstagarna. Cirka 62 procent var kvinnor läsåret 2007/08. Andelen kvinnor har ökat något de senaste åren. Andelen kvinnliga studiemedelstagare är större på lägre utbildningsnivåer än på högre.

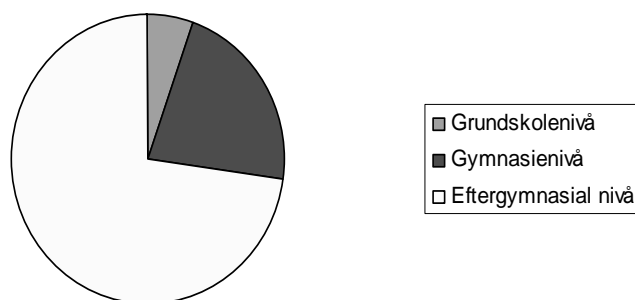
Utbetalningar av studiemedel

År 2007 betalades det ut studiemedel till ett belopp av 18,7 miljarder kronor. Av detta var 8,3 miljarder bidrag och 10,4 miljarder var lån.

De flesta studerar på eftergymnasial nivå

De flesta studiemedelstagare läser på eftergymnasial nivå och högskolan är den vanligaste utbildningsformen. Utvecklingen har de senaste åren varit att andelen studerande på grundskolenivå har ökat och andelen studerande på eftergymnasial nivå har minskat. Detta beror till en del på att andra studiestöd, t.ex. rekryteringsbidraget, har avskaffats. Det har lett till att fler studerande på grundskolenivå i stället har ansökt om studiemedel.

Diagram 1.3 Andel studiemedelstagare per utbildningsnivå läsåret 2006/07

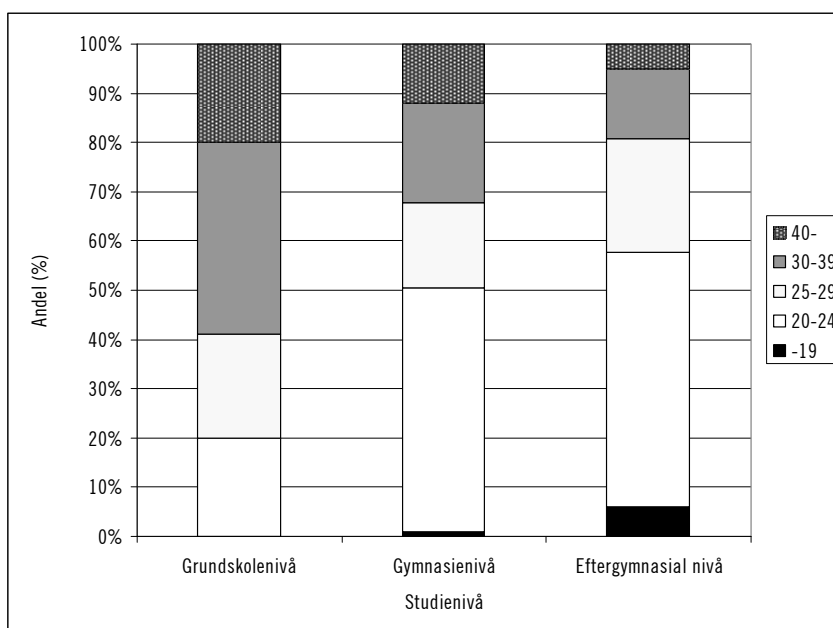


⁹³ Anledningen till att det är fler studiemedelstagare på ett kalenderår än på ett läsår är att många avslutar sina studier efter en vårtermin och det tillkommer andra studerande på höstterminen.

Stora ålderskillnader mellan studiemedelstagare på olika nivåer

De flesta som läser med studiemedel är mellan 20 och 24 år gamla. Ålderskillnaderna är dock stora mellan olika utbildningsnivåer. Studerande med studiemedel på grundskolenivå är avsevärt äldre än övriga studiemedelstagare. På gymnasienivån är de studerande generellt yngre än dem som läser med studiemedel på grundskolenivå. De som läser på eftergymnasial nivå är till nästan 75 procent 20–29 år gamla. Åldersfördelningen per utbildningsnivå framgår av diagram 1.4.

Diagram 1.4 Studiemedelstagare fördelade efter ålder per utbildningsnivå, läsåret 2006/07. Procent



De kvinnor som studerar med studiemedel är i allmänhet äldre än männen. På den eftergymnasiala nivån är t.ex. nästan en fjärdedel av kvinnorna 30 år eller äldre. Bland männen är bara drygt tio procent 30 år eller äldre. Drygt sju procent av kvinnorna och tre procent av männen på den eftergymnasiala nivån är äldre än 40 år.

Utrikes födda

Av dem som studerar med studiemedel har 84 procent svensk bakgrund och 16 procent är inte födda i Sverige. Bland de utrikes födda är en större andel kvinnor jämfört med de svenskfödda. De utrikes födda är även äldre och andelen över 30 år är 36 procent, vilket sannolikt hänger samman med vilken form av studier som bedrivs. Andelen studerande med utländsk bakgrund minskar ju högre utbildningsnivån är.

Studiemedelstagarnas familjesituation, inkomster och boendekostnader

Studiemedelstagarna är till huvuddelen ensamstående. Under 2006 var 67 procent av de studerande ensamstående och 33 procent gifta eller samboende. Fler studerande på grundskole- och gymnasienivå hade barn än de som läste på eftergymnasial nivå. Kvinnliga studiemedelstagare hade i högre utsträckning barn än männen.

En genomsnittlig studerande med studiemedel som studerade hela 2006 på heltid hade en skattepliktig inkomst som uppgick till cirka 47 000 kronor. Genomsnittligt hade en studiemedelstagare drygt 100 000 kronor att röra sig med efter skatt. Äldre studerande hade något högre inkomster än yngre. Giftna eller sammanboende hade högre inkomster än ensamstående och personer födda utomlands har lägre inkomster än dem som är födda i Sverige.

Boendekostnaden utgör en stor del av studiemedelstagarnas utgifter. En samboende studiemedelstagare hade 2006 en genomsnittlig boendekostnad på 3 200 kronor i månaden. Cirka 14 procent av studiemedelstagarna hade bostadsbidrag någon gång under året. Andelen som hade bostadsbidrag varierade. Bland ensamstående utan barn hade 16 procent bostadsbidrag, bland ensamstående med barn hade 86 procent bostadsbidrag, för övriga med barn hade 22 procent bostadsbidrag och för gruppen övriga utan barn hade två procent bostadsbidrag.⁹⁴

⁹⁴ SCB (2006b).

Vilka tar studielån?

Andelen studiemedelstagare som väljer att ta studielån har minskat mellan 2001 och 2009, från 82 till 68 procent. Kvinnor tar studielån i nästan exakt samma utsträckning som män. Studerande på grundskolenivå avstår oftast från att ta studielån. Bara en av tre studiemedelstagare på grundskolenivå väljer att låna. Studerande på gymnasienivå lånar mer än grundskolestuderande, men mindre än studerande på eftergymnasial nivå. Till viss del beror sannolikt skillnaderna på att studerande på de lägre utbildningsnivåerna kan få studiemedel med den högre bidragsnivån och därmed kanske kan ha lättare att klara sig utan att ta lån. Störst andel låntagande finns i den grupp som läser utomlands.

Äldre och yngre studiemedelstagare tar mer sällan lån än den genomsnittlige studiemedelstagaren. Det innebär att personer i åldrarna 25–29 år är de som oftast tar studielån.

Låntagarnas studieskulder

För samtliga nyblivna återbetalare 2008 var den genomsnittliga studieskulden knappt 122 000 kronor. En skuld på cirka 160 000 kronor motsvarar drygt tre års studier med den generella bidragsnivån och full lånedel. De som läser utomlands har de största genomsnittliga studieskulden efter avslutade studier, drygt 220 000 kronor. Studerande som enbart läst på eftergymnasial nivå i Sverige har en genomsnittsskuld på cirka 130 000 kronor. Om man lägger samman lån i alla tre lånetyperna ligger den genomsnittliga skulden på 122 000 kronor för männen och 124 000 kronor för kvinnorna.⁹⁵

Genomsnittligt betalar en studielåntagare in cirka 9 000 kronor per år, dvs. 750 kronor per månad. Män betalar in lite mer än kvinnor, vilket beror på att de manliga låntagarna har högre genomsnittliga inkomster. Antalet låntagare uppgick 2007 till nästan 1,4 miljoner personer.

⁹⁵ Uppgifter som CSN tagit fram för kommitténs räkning.

1.6 Internationell utblick

I detta avsnitt lämnas en översikt över de studiesociala systemen och förhållandena i ett internationellt perspektiv. De förhållanden som beskrivs nedan avser endast villkoren vid högskolestudier. Internationella skillnader i studiestöd för vuxenutbildning är mer svårbeskrivna därför att förhållandena ser så olika i ut i de olika länderna och eftersom genomarbetade sammanställningar saknas.

1.6.1 Utbildningsavgifter

De allra flesta länder i Europa har, till skillnad från Sverige, utbildnings- eller registreringsavgifter. Utbildnings- eller registreringsavgifter blir också allt vanligare och omfattar en allt större del av kostnaderna inom den högre utbildningen.

I många länder används utbildningsavgifter som ett sätt att skapa incitament för en snabbare genomströmning. Avgifterna skrivs då ner eller avskrivs helt om studenten tar examen inom föreskriven tid. Alternativet är att det påförs särskilda avgifter för dem som inte klarar sin examen i tid.⁹⁶

1.6.2 Studiestöd

Det finns tre huvudsakliga typer av studiestöd:

- Stöd till studenterna för att täcka uppehållet (lån eller bidrag).
- Stöd för att täcka utbildningsavgifter eller liknande (lån eller bidrag).
- Stöd till föräldrarna i form av bidrag eller skattereduktion.

Tretton länder i Europa, bland annat Sverige, har särskilt stöd till studenter med barn, men stödets storlek och konstruktion varierar stort mellan länderna. I ett dussintal länder finns också bidrag eller lån som ska täcka hela eller delar av studieavgifterna.

I 25 europeiska länder kan studerande få någon form av studiebidrag och i 20 av dessa erbjuds även studerande studielån (antingen helt separat eller kopplat till bidragen som i Sverige). De svenska studiemedlen är lånetunga jämfört med många andra länder.

⁹⁶ Eurydice (2007).

I stort sett alla länder i Europa utom Malta har någon slags behovsprövning. Behovsprövningen görs mot föräldrarnas inkomster och mot egna inkomster eller bara mot egna inkomster. Den svenska behovsprövningen (fribeloppet) är generös i en internationell jämförelse.

Totalbeloppen för studiemedel är svåra att jämföra mellan de europeiska länderna men tydligt är att de länder som har en hög andel lån också har ett högre totalbelopp. Ett sätt att jämföra totalbeloppen är att ange hur stor andel som studiemedlen utgör av de totala offentliga utgifterna för högre utbildning. I genomsnitt för de europeiska länderna utgör studiebidragen 10,6 procent och studielånen 5,5 procent av de totala utgifterna. I Sverige är motsvarande siffror 10,4 procent för bidragen och 18,0 procent för lånen. Om lån och bidrag summeras har endast tre länder högre andel: Cypern, Danmark och Norge.

I många europeiska länder finns särskilda bostadsbidrag till studenter, antingen som ett direkt bidrag till den studerande eller indirekt som subventioner till studentbostäder. Även i länder som saknar sådant stöd kan det finnas särskilda studentbostäder på samma sätt som i Sverige.

Studiestöd till föräldrarna, antingen som bidrag eller som skattelättnader, finns i majoriteten av Europas länder, men saknas i exempelvis de nordiska länderna.

Majoriteten av länderna i Europa har särskilt stöd för studier utomlands eller studiestöd som studenten kan ta med sig till sina utlandsstudier. Det särskilda stödet kan antingen vara ett förhöjt eller förlängt studiemedel eller följa andra kriterier.⁹⁷

En jämförelse av hur tillgänglig högre utbildning är sett i ett ekonomiskt perspektiv har gjorts mellan 15 länder där även icke-europeiska länder ingår.⁹⁸ Den visar att Sverige är det land som har högst ekonomisk tillgänglighet till högre utbildning tack vare låga utbildningskostnader, generösa bidrag samt stora lånemöjligheter.

Nederländerna och Finland placerar sig också högt i rangordningen tack vare låga eller medelhöga utbildningskostnader, generösa bidrag samt rimliga, men mer begränsade, lånemöjligheter. Resten av Europa placerar sig längre ned i jämförelsen trots låga utbildningskostnader men på grund av begränsat studiestöd. USA, Kanada och Australien rangordnas inte mycket lägre än Europa eftersom de höga utbildningskostnaderna i dessa länder kompen-

⁹⁷ Eurydice (2007).

⁹⁸ Educational Policy Institute (2005).

seras av högre studiestöd och högre genomsnittliga inkomster. Storbritannien och Nya Zeeland placeras långt ner i rangordningen av ekonomisk tillgänglighet på grund av höga utbildningskostnader och låga genomsnittliga inkomster.

1.6.3 Studieskulder

Andelen studenter som tar studielån varierar mellan länderna. Den genomsnittliga studieskulden är högst i Sverige, vilket kan anses förvånande eftersom svenska studenter inte betalar utbildningsavgifter.⁹⁹

Låneränta

Det finns i stora drag tre olika typer av räntepolicy:

1. Nominell nollränta: det utgår överhuvudtaget ingen ränta, vilket betyder att skulden minskar i takt med inflationen.
2. Real nollränta: räntan är satt till att motsvara inflationen.
3. Självkostnadsränta: räntan ska motsvara statens upplåningskostnad.

Förutom de tre olika typerna av räntepolicy har dessutom vissa länder olika räntepolicy beroende på om låntagaren fortfarande är i studier eller inte. Under studierna är räntan subventionerad, men efter studierna ligger den över statens genomsnittliga lånekostnad. En högre räntenivå är avsedd att täcka förluster för osäkra fordringar. Systemen är dock ändå inte helt självfinansierande.

Avskrivningar

Det finns tre olika system för återbetalning av lån: vanliga lån (mortgage), annuitetslån och inkomstbaserade lån.

Återbetalningssystemen varierar mellan olika studiestödsystem, det gäller bland annat huruvida räntan är subventionerad, samt om återbetalningen är knuten till inkomst. Sverige tillhör en

⁹⁹ Usher, A. (2005). Länder som ingår i jämförelsen är: Australien, Kanada, Nederländerna, Nya Zeeland, Storbritannien (England och Wales), Sverige, Tyskland och USA.

stor grupp länder som har subventionerad ränta men inte inkomstrelaterad återbetalning. Endast fyra länder i jämförelsen har inkomstrelaterad återbetalning och endast ett land (Rumänien) saknar någon slags subventionering av räntan.

De flesta länderna tillämpar nedskrivning eller avskrivning av studieskulder. Som skäl för avskrivning räknas t.ex.:

- för låga inkomster eller för hög skuld
- studier avslutade i tid
- mycket goda studieresultat
- åldersavskrivning eller avskrivning efter viss tid
- dödsfall
- den skuldsatte får barn.

1.6.4 Studenters ekonomiska villkor

Jämfört med andra studiestödssystem underlättar det svenska systemet för äldre studenter att påbörja – eller komma tillbaka till – högskolestudier, vilket är en bidragande orsak till att Sveriges studenter har en hög genomsnittsålder jämfört med de andra europeiska länderna. Sverige är också det europeiska land som har högst andel kvinnor i högre utbildning, men många andra länder har en liknande könsfördelning. Sverige är dessutom ett av endast fyra länder där över tio procent av studenterna har barn.¹⁰⁰

Sverige är dessutom det land som har den högsta andelen studenter som har förvärvsarbetat före högskolestudierna. Där-
emot hamnar Sverige genomsnittligt när det gäller social snedrekrytering. Generellt verkar det inte finnas något samband mellan ett högt totalt deltagande i högre utbildning och låg social snedrekrytering.

Inkomster

Jämfört med de andra europeiska länderna har de svenska studenterna den minsta inkomstspridningen. Detta beror på att studiemedlen spelar en stor roll och att t.ex. förvärvsinkomster följaktligen spelar betydligt mindre roll. Inget annat land kommer ens i närheten av de svenska studiemedlens stora betydelse.

¹⁰⁰ Om inget annat anges, är uppgifterna i detta avsnitt hämtade från Eurostudent (2008).

Utgifter

Boendekostnaderna står för en ovanligt hög andel av studenternas utgifter i Sverige. Detta beror till del på att svenska studenter inte betalar utbildningsavgifter, vilket annars kan vara en betungande utgift. Jämfört med andra europeiska studenter är svenska studenter mest missnöjda med sin ekonomiska situation. Ett generellt mönster är att ju högre andel som studiemedlen står för av studenternas budget i ett land, desto mer missnöjda är studenterna med sin ekonomiska situation.

Andelen förvärvsarbete är något lägre bland svenska studenter än bland studenterna i genomsnitt i de undersökta länderna. De svenska studenternas genomsnittliga veckostudietid är 32 timmar, svenska studenternas totala arbetstid (förvärvsarbete och studier) är 39 timmar.

1.6.5 Studiestödet i Danmark, Finland och Norge

Studiestöden i Danmark, Finland och Norge är relativt lika det svenska. Trots likheterna finns viktiga skillnader. I detta avsnitt ges en särskild beskrivning av studiestöden i dessa nordiska länder.¹⁰¹

Danmark

Grundläggande i konstruktionen av det danska studiestödet är det s.k. klippkortsystemet. Ett klipp i klippkortet motsvarar studiestöd för en månads heltidsstudier. Stödet kan betalas ut tolv månader per år, även under sommarlov, sjukdom och graviditet.

För vidaregående utbildning (ung. eftergymnasial utbildning) kan studiestöd beviljas i högst 70 månader. För en given utbildning lämnas studiestöd för den normerade studietiden, samt tolv extra månader. En utbildning på fyra år ger alltså rätt till ett klippkort med 60 klipp (4x12 plus 12 månader). Den som avlägger en examen snabbare än normalt kan få dubbelt stöd under det sista året eller använda kvarvarande studiemedelsberättigande tid för annan utbildning.

¹⁰¹ Fakta är, om inte annat anges, hämtade från ASIN (2008). För mer information om studiestöden hänvisas till <http://www.kela.fi>, <http://www.su.dk>, <http://www.lanekassen.no> och <http://www.csn.se>

Prövningen av studieresultat bygger på studieaktivitet. Den som ligger efter i sina studier med ett år i förhållande till studieplanen anses inte längre vara studieaktiv och kan då normalt inte få studiestöd. En studerande som inte klarar studieaktivitetskraven kan få extra klipp i vissa situationer. Det gäller vid sjukdom eller andra särskilda förhållanden. Det gäller också om man arbetat i studerandeorganisation eller annat organ vid skolan. Man kan maximalt få tolv extra klipp av dessa skäl.

Studiestöd ges under ungefär samma förutsättningar och med samma belopp till utbildning i utlandet som i Danmark. Vid utbildning i Norden ges studiestöd efter samma bestämmelser som i Danmark, både för ungdomsutbildning och för högre utbildning. Vid utbildning i länder utanför Norden ges som utgångspunkt bara studiestöd till högre utbildning. Studiestöd ges till utbildningar i utlandet som är offentligt erkända i studielandet och som skulle ha kunnat godkännas i Danmark, eller i de fall utbildningen ger yrkeskompetens som omedelbart kan finna allmän användning i Danmark. Stöd ges alltså inte till förberedande språkkurser och andra kurser eller utbildningar, som inte i sig själva är kompetensgivande. Det ges bara i mycket begränsad omfattning stöd för att täcka skolavgifter (se dock nedan ang. det nya utlandsstipendiet). Studiestödet täcker inte kostnader för resor eller andra särskilda omkostnader.

Utlandsstudiestöd lämnas till danska medborgare och i enlighet med EG-rätten. För att få utlandsstudiestöd måste man ha bott i Danmark minst två av de tio senaste åren.

Fr.o.m. 2008 lämnas ett särskilt utlandsstipendium som är avsett att täcka undervisningsavgifter. Detta utlandsstipendium lämnas i upp till två år och för hela eller delar av undervisningsavgiften. Programmet med utlandsstipendium är särskilt riktat mot världens högst rankade universitet.

Administrationen av studiestödet sköts i Danmark av Statens uddannelsesstøtte (SU) i Köpenhamn, med cirka 140 anställda. Under senare år har alltmera av hanteringen decentraliserats till skolorna som numera sköter huvuddelen av studiestödsadministrationen. Särskilda SU-medarbetare finns på högskolorna. För närvarande införs dock ett helt elektroniskt ansökningsförfarande som återigen kommer att förändra administrationen. Återbetalningen av lån sköts sedan ett antal år av en annan myndighet, Økonomistyrelsen.

Finland

I Finland består studiestödet av studiepenning, bostadstillägg och statsgaranti för studielån. Statsborgen för studielån söks samtidigt och med samma blankett som studiepenning och bostadstillägg. Statsborgen för studielån beviljas studerande, som inte har anmärkningar om försummade betalningar i kreditregistret. Den som har beviljats statsborgen för studielån kan ansöka om lån hos en bank. Banken beslutar om beviljandet av lånet.

Studiestöd lämnas i högst 70 månader. För en given examen är den maximala stödtiden den norm som satts för examen i fråga samt tio extra månader. Oförbrukade månader kan användas för andra studier. Stödtiden kan förlängas om det finns särskilda skäl. Studiestöd beviljas vanligen nio månader per läsår, men kan beviljas under längre tid om studieåret pågår längre än så.

För att få fortsatt studiestöd krävs studieresultat. Studieprestationerna mäts i studiepoäng och man får fortsatt studiestöd om man i genomsnitt klarat knappt 75 procent av studieåtagandet. Även om genomsnittet beräknas för hela studietiden kan studiestödet dras in om den studerande inte uppnått några eller endast mycket svaga studieresultat under det senaste läsåret. Den studerande kan på nytt få studiestöd när han eller hon uppnått sådana studieresultat att studierna kan slutföras inom maximitiden. Trots svaga studieresultat kan utbetalningen fortsätta om det finns särskilda skäl, t.ex. egen eller närståendes sjukdom. Studiestödet kan återkrävas om den studerande inte uppnått några studieresultat alls under en termin.

Studiestöd kan beviljas för studier utomlands om de motsvarar stödberättigade studier i Finland eller ingår i en finländsk examen. Stöd beviljas inte för språkkurser eller andra förberedande studier.

Bidragsbeloppet är detsamma för utlandsstuderande som för studerande i Finland. Borgensbeloppet för lån möjliggör ett något högre studielån för utlandsstuderande än för studerande i Finland.

I Finland administreras studiestödets bidrag, studiepenning och bostadstillägg av Folkpensionsanstalten (FPA) som även sköter administrationen av socialförsäkringar och pensioner. På högskolorna sköter studiestödsnämnderna det mesta av dessa uppgifter på FPA:s uppdrag och mot ekonomisk ersättning. FPA:s studie-stödscentral ansvarar för studiestödet till yrkeshögskolor och för studier utomlands. FPA beviljar även statsborgen för studielån men lånen sköts i övrigt av bankerna.

Norge

Det norska studiestödet utbetalas till en början helt som lån, men omvandlas till bidrag (stipendium) om den studerande klarar sitt studieåtagande. Den som under två normala terminer ska studera 60 poäng får till en början studiestöd enbart i form av lån under ett studieår. Om den studerande klarar 60 poäng under året omvandlas 40 procent av lånet till stipendium. Även för lägre studieresultat konverteras en mindre andel. Klarar den studerande mer så samlas dessa poäng i ett "sparkonto" som kan utnyttjas senare under utbildningen.

Även om en studerande inte uppnått tillräckliga studieresultat kan en del av lånet göras om till bidrag om en studerande eller studerandes barn varit sjuka (efter en 14 dagars karenperiod görs hela lånet om till stipendium). Detsamma gäller om den studerande fått det särskilda "födelsestipendium" som också ingår i det norska studiestödet. Dessutom kan konvertering medges om en studerande blivit försenad i studierna på grund av funktionshinder eller under minst tre månader arbetat på heltid inom en studerandeorganisation eller annat organ vid högskolan. Studiestöd lämnas maximalt i åtta år. Vanligen lämnas stöd för tio månader per år.

Förutom det tidigare nämnda systemet med konvertering av lån till bidrag, finns ytterligare krav på studieresultat för att bli beviljad nytt studiestöd. Utgångspunkten är att den studerande får studiestöd under den normerade tiden för en utbildning. Resultatkravet innebär att den studerande får släpa efter med upp till ett år gentemot den normerade studietiden och ändå få studiestöd. Studiestöd kan ges igen fr.o.m. terminen efter den termin då den studerande tagit igen resterande kurser.

En studerande som släpar efter med studierna mer än ett år kan ändå få nytt stöd. Det kan bl.a. gälla om eftersläpningen beror på funktionshinder med ersättning från försäkringskassan, barnfödelse under studietiden eller på grund av sjukdom.

Till utbildning i ett annat nordiskt land ges studiestöd efter samma regler som i Norge. Till utbildning utanför Norden kan stöd ges när utbildningen är jämgod med, eller kan ingå i, en norsk examen. Utlandsstudiestöd ges inte till annat än heltidsstudier. Det är möjligt att få studiestöd för förberedande språkurser i länder utanför Norden då undervisningsspråket inte är engelska.

Givet vissa förutsättningar har utlandsstuderande rätt till grundstöd, som ska täcka levnadsomkostnaderna, på samma nivå som de som studerar i Norge. Stöd för undervisningsavgifter lämnas i form av bidrag med mellan 0 och 70 procent av undervisningsavgiften beroende på utbildningsnivån. De studerande kan få ytterligare studiestöd i form av tilläggs lån för att täcka ytterligare undervisningsavgifter.

Utlandsstudiestöd lämnas till norska medborgare och vissa EES-medborgare. För att få utlandsstöd måste den studerande normalt ha bott i Norge under minst två av de senaste fem åren.

Det norska studiestödet hanteras av Statens lånekasse for uddanning ("Lånekassen") med cirka 350 anställda, med huvudkontor i Oslo och lokalkontor på fem platser i landet. Lånekassen har under senare år genomgått och genomgår fortfarande betydande förändringar, där verksamheten koncentreras till kärnuppgifter och vissa stödverksamheter läggs ut på andra organ. Lånekassen sköter även återbetalningen av lån, bortsett från kravverksamheten som sköts av Statens innkrevningssentral.

2 Ökad genomströmning inom högskolan

2.1 Kommitténs uppdrag

Studiesociala kommittén ska enligt direktiven utreda och föreslå hur studiemedlen kan användas för att öka genomströmningen inom den högre utbildningen. Syftet är

- dels att de studerandes skuldsättning ska minskas
- dels att möjliggöra ett tidigare inträde på arbetsmarknaden.

Behovet av ökad genomströmning motiveras både utifrån ett individuellt studerandeperspektiv och ett arbetsmarknadspolitiskt perspektiv. Kommittén ska även analysera vilka konsekvenser som ett förslag som syftar till att öka genomströmningen får för studenternas studiesociala situation och studieval. Även frågan om hur studie- och karriärvägledning kan öka genomströmningen ska uppmärksammas.

2.1.1 Studenternas skuldsättning

I ett internationellt perspektiv är de svenska studieskulderna höga, särskilt i relation till den inkomst som studenterna kan förvänta sig efter studiernas slut.¹

En låg avkastning på studierna inverkar på genomströmningen. Den förväntade låga avkastningen kan enligt forskningen bidra till att studenter senarelägger utbildningen, förlänger utbildningstiden eller väljer utbildningar som leder till yrken med relativt låga löner. De låga förväntningarna medverkar också till att de studerande i sitt studieval blir okänsliga för utbildningarnas längd. I kapitel 1,

¹ Usher, A. (2005).

Generella utgångspunkter, diskuteras mer utförligt hur studenterna påverkas av utbildningens avkastning.

Studenternas benägenhet att ta lån har varierat över tid, beroende på t.ex. på ålder och utbildningsnivå. Studerande på lägre nivåer är betydligt mindre intresserade av att ta lån än de som studerar på högskolenivå. Unga och äldre studerande tenderar att ta mindre studielån än personer i mellanåldrarna 25–40 år. I allmänhet är även personer från lägre socialgrupper mindre benägna än andra att ta lån för att studera.² Dessutom kan intresset för studielån påverkas av arbetsmarknadsläget och den allmänna konjunkturen.

Även studiemedelssystemets konstruktion spelar roll, dvs. hur stor andel av studiemedlen som utgörs av bidrag respektive lån, samt hur återbetalningsreglerna ser ut. Sedan 2001, då det nya annuitetslånesystemet infördes, har andelen högskolestuderande som tar studielån minskat från 82 till 73 procent, samtidigt som färre väljer att ta ut fullt studielån. Under 2008 hade en student med annuitetslån i snitt en studieskuld på 101 000 kronor, jämfört med 148 000 kronor för den genomsnittlige studenten med studielån.³ Den genomsnittliga studieskulden kommer dock att öka eftersom många av dem som tar lån i annuitetslånesystemet fortfarande studerar.⁴

Tabell 2.1 Studieskuldernas storlek, högskolestuderande som blev återbetalningsskyldiga 2008

Studieskuld	Procent av totala lånestocken
Under 200 000 kronor	72
200 000-300 000	23
300 000-400 000	3
400 000-500 000	0,5
Över 500 000 kronor	0,5

En orsak till att skuldsättningen har minskat, är att bidragets andel av det totala studiemedelsbeloppet ökade från 28 till cirka 34 procent i och med det nya studiemedelssystemet. Att färre väljer att ta ut fullt studielån beror sannolikt på att de studerande tänker efter mer noggrant om de verkligen behöver låna i det nuvarande systemet, med de återbetalningsregler som gäller inom detta. Det

² CSN (2007d).

³ Enligt uppgifter som CSN tagit fram för kommitténs räkning.

⁴ CSN (2007d); CSN (2008j).

tidigare lånesystemet uppmuntrade på ett annat sätt till höga lånebelopp.⁵

2.1.2 Svenska studenter är jämförelsevis gamla

I rapporten *Kunskapsdriven tillväxt* konstaterar regeringens Globaliseringsråd att Sverige och Danmark har världens äldsta högskole- och universitetsstudenter, dvs. studenter som är äldre än i jämförbara länder både när de påbörjar sina studier och när de slutför dem. Enligt rådet är det viktigt att studenterna avslutar sina studier vid en lägre ålder än i dag, eftersom ”den samhällsekonomiska avkastningen av studier står i direkt proportion till antalet yrkesverksamma år”.⁶ Ju längre tid som var och en arbetar desto större blir skatteintäkterna och det mervärde som arbetsinsatsen innebär för arbetsgivarna.

Ambitionen att stärka de unga studenternas förutsättningar bör dock inte innebära att vuxnas möjligheter begränsas. I rapporten konstaterar Globaliseringsrådet att tillgången till vuxenutbildning, vidareutbildning och livslångt lärande blir allt viktigare i ett globalt sammanhang, ”med dess tendenser till snabba förändringar och behov av ständig omställning och uppgradering av kompetens”. I rapporten betonas att ett starkt system för vuxenutbildning och livslångt lärande måste upprätthållas. OECD kommer fram till liknande slutsatser i rapporten *Tertiary Education for the Knowledge Society*. Här poängteras att universitet och högskolor bör uppmuntras att ta ett större ansvar för vuxnas livslånga lärande.⁷

En liknande inställning har länge kännetecknat svensk utbildningspolitik. Målet för denna har varit att Sverige ska vara en ledande kunskapsnation som präglas av utbildning av hög kvalitet och livslångt lärande för tillväxt och rättvisa.⁸

Åt livslångt lärande ägnar sig till exempel de studenter, ofta äldre, som efter minst tre terminers uppehåll återkommer till högre

⁵ Återbetalningen av lån som togs mellan 1989 och den 30 juni 2001 bestäms i procent av låntagarens inkomst, inte i första hand av låneskuldens storlek. När skulden överstiger ett visst brytbelopp ökar inte längre återbetalningarnas storlek. Över denna punkt spelar det egentligen inte någon roll hur mycket lån man tar, eftersom den procentandel av lönen som går till studielån inte ändras. Den låntagare som har tillräckligt höga låneskulder, och inte alltför hög lön, kommer under sin livstid inte att hinna betala tillbaka sina studielån.

⁶ Ds 2007:38. Regeringens Globaliseringsråd har till uppgift att fördjupa kunskaperna, ta fram ekonomisk-politiska strategier och bredda det offentliga samtalet om vad som krävs för att Sverige ska hävda sig väl i en värld präglad av fortsatt snabb globalisering.

⁷ OECD (2008c).

⁸ Prop. 2000/01:1.

utbildning för att vidareutbilda sig eller förkovra sig på annat sätt. Hösten 2007 utgjorde dessa s.k. återkommande studenter cirka 25 procent av den totala studentpopulationen. En annan grupp som bedriver livslångt lärande är de *icke-traditionella studenterna*. I denna grupp inkluderar Högskoleverket återkommande studenter, studenter som börjat studera vid 25 års ålder eller senare, samt studenter som läser på deltid. Med den definitionen är hälften av alla svenska högskolestuderande icke-traditionella. Det är en andel som ökat från 43 procent hösten 1995, framför allt beroende på att utbudet av distanskurser och annan nätbaserad utbildning har blivit större. Kvinnor läser oftare än män på icke-traditionellt vis.

Studenternas ålder vid inträdet på arbetsmarknaden hör samman med hur gamla de är när de börjar vid högskolan. Enligt Högskoleverket har Sverige, Island och Danmark den högsta medianåldern bland högskolenybörjarna, knappt 22,5 år för Sveriges del. I de flesta andra länder är medianåldern cirka 20 år. Sverige har tillsammans med Island, Nya Zeeland och Norge också den högsta andelen studenter över 30 år bland samtliga OECD-länder, drygt 25 procent. Mer än tio procent av de svenska studenterna är äldre än 40 år.⁹

2.2 Olika genomströmningsmått – olika bilder av genomströmningen

Högskoleverket är statistikansvarig myndighet för officiell statistik om högskolesektorn. Om inte annat anges, är de uppgifter om genomströmning som kommittén hänvisar till i detta avsnitt hämtade från Högskoleverkets årsrapport 2008.¹⁰

2.2.1 Olika mått på genomströmning

Begreppet genomströmning kan ses som ett samlingsbegrepp för studieresultat, flöden och andelen examinerade i utbildning. Be-

⁹ I början av december 2008 inbjöd regeringen till ett seminarium med anledning av publiceringen av OECD-rapporten *Economic surveys of Sweden* (2008a). I denna framgår att i ett internationellt perspektiv är svenska studenter jämförelsevis gamla när de påbörjar sina högre studier, och därmed även när de blir färdiga. Författarna rekommenderar att studieavgifter införs som ett sätt att öka genomströmningen. Avgiftsfinansiering tas även upp i *Långtidsutredningen 2008* (SOU 2008:105) som ett sätt att motivera studenten att ta sig igenom sina studier snabbt och effektivt.

¹⁰ Högskoleverket (2008e).

roende på vilket mått som väljs ser bilden av genomströmningen inom den högre utbildningen olika ut.

Följande genomströmningsmått beskrivs och diskuteras i detta avsnitt:

- prestationsgrad
- studietid
- studieavbrott/studieuppehåll
- examina
- etablering på arbetsmarknaden.

Samtidigt som olika genomströmningsmått kan analyseras var för sig, hör de samman. Variation i ett mått påverkar i allmänhet flera andra.

2.2.2 Prestationsgrad

Prestationsgrad definieras i Högskoleverkets begreppsmanual som antal helårsprestationer i relation till antal helårsstudenter – HPR/HST. Förenklat kan man säga att det på utbildnings- eller programnivå är ett mått som beskriver relationen mellan antalet studenter och deras poängproduktion. Det har med andra ord att göra med hur effektiva studierna är. Hög prestationsgrad inom en utbildning innebär att varje heltidsstuderande (motsvarande) tenderar av många högskolepoäng per termin eller år.

På individnivå handlar prestationerna om den enskildes poängproduktion i relation till utbildningens poängkrav. Det här är ett mått som hänger nära samman med studietiden. Med höga prestationer – många högskolepoäng per tidsenhet – hålls studietiden nere. I den fortsatta texten används begreppet *individuell prestationsgrad* för att beteckna den studerandes prestationer i relation till sitt studieåtagande.

Prestationsgraden är på flera sätt ett osäkert genomströmningsmått. På programnivå är det svårt att säga om förändrad prestationsgrad beror på volymförändringar eller ändrat studiebetende bland studenterna. På individuell nivå påverkas studenternas prestationer av kravnivåer i utbildningen.

På program- eller ämnesnivå påverkas prestationsgraden av den eftersläpning som finns i alla tvärsnittsmått, i det här fallet i relationen mellan antalet helårsprestationer och antalet helårsstudenter. Detta spelar roll särskilt när volymen i verksamheten

ökar eller minskar. Om utbildningens volym ökar under ett eller ett par år i sträck, vilket innebär att antalet helårsstudenter ökar, innebär detta att kvoten mellan helårsprestationer och helårsstudenter – HPR/HST – blir mindre. Det ser med andra ord ut som om prestationsgraden försämrats, även om studenternas beteende de facto inte förändrats. Om utbildningsvolymen minskar blir HPR/HST-kvoten större och prestationsgraden ser ut att öka.

En fråga som hör samman med prestationsgraden är vilka krav som ställs på studenterna. I Högskoleverkets rapport *Student-spegeln 2007* anser nästan 40 procent av de tillfrågade att deras heltidsstudier inte motsvarar heltidssysselsättning. Studenterna uppger att de i genomsnitt lägger ner 21–25 timmar per vecka på sina studier. Detta innebär att många heltidsstudenter klarar av sina högskolepoäng i ungefär avsedd takt utan att behöva ägna sig på heltid åt studier. De blivande läkarna, tandläkarna och apotekarna uppger dock att de lägger ner mer än 30 timmar per vecka.¹¹ Liknande resultat redovisas från lokala undersökningar vid t.ex. Malmö högskola, Göteborgs universitet och Lunds universitet.¹²

Prestationsgraden i siffror

Uttryckt som prestationsgrad, framstår genomströmningen inom den högre utbildningen som relativt god. År 2007 var prestationsgraden ungefär 82 procent för hela grundutbildningen.¹³ Denna andel har varit nästan konstant sedan 1993, dvs. under den period då det finns jämförbara data.

Prestationsgraden varierar mellan olika utbildningsområden. Högst är den inom undervisning, vård och konst, dvs. inom ämnesområden med många programutbildningar. Här varierar siffrorna mellan 89 och 93 procent. Lägst, 71 procent, är prestationsgraden inom humaniora där en stor andel av utbildningarna ges som fristående kurser.

CSN:s senaste undersökning av studiemedelstagarnas studieresultat avsåg läsåret 2004/05 och visade på en individuell prestationsgrad på 90 procent, dvs. tydligt högre än genomsnittet för samtliga studenter. Även bland studiemedelstagarna var det studenterna inom yrkesprogrammen som presterade högst. Bland

¹¹ Högskoleverket (2007a).

¹² Lunds universitet (2004); Malmö högskola (2004); Göteborgs universitet (2007).

¹³ Under 2007 var antalet helårsstudenter 278 000 och antalet helårsprestationer (antalet tenterade poäng räknat i helårsekvivalenter) 227 500.

blivande psykologer, socionomer, studie- och yrkesvägledare, arkitekter, agronomer, läkare, tandläkare, arbetsterapeuter, sjukgymnaster och sjuksköterskor med studiemedel var prestationsgraden 95 procent eller högre.¹⁴

Enligt CSN:s undersökning klarar de studenter som är i slutet av sin utbildning av färre högskolepoäng än genomsnittet. Hela 32 procent av avslutarna klarade färre än 25 poäng – dvs. mindre än 75 procent av heltidsstudier – under läsåret 2004/2005, trots att de hade studiemedel för heltidsstudier. De låga prestationerna förklarar CSN med att studierna är svårare och bedrivs på en högre nivå, samt av att arbetet med uppsatser och examensarbeten är mer självständigt än andra delar av utbildningen och därmed oftare drar ut på tiden. De lägre prestationstalen kan också bero på att många avslutar sina studier i förtid för att t.ex. arbeta, utan att meddela avbrott i studierna till högskolan eller CSN.

Inom den distansutbildning som 2004 registrerades inom ramen för Sveriges nätuniversitet var prestationsgraden i genomsnitt 57 procent.¹⁵

2.2.3 Studietid

Studietid anges i den officiella statistiken både som nettotid och bruttotid. Vid beräkning av bruttostudietiden mäts det totala antalet terminer från starten av utbildningen till och med den termin då studenten tar examen. När nettostudietiden räknas ut dras eventuella frånvaroterminer under perioden bort.

Studietiden är ett relativt enkelt tidsmått. Den säger inget om studiernas effektivitet, dvs. om hur många högskolepoäng som studenterna tenterar av under den tid som de studerar. Deras individuella prestationsgrad framgår inte. I den officiella statistiken framgår inte heller hur länge de studenter som inte tar examen studerar.

¹⁴ CSN (2007b).

¹⁵ Högskoleverket (2005c).

Studietiden i siffror

Oavsett om man räknar i netto- eller bruttotid överstiger i allmänhet studietiderna det antal terminer som krävs för examen. Studenterna tar längre tid på sig att bli klara än de förutsätts göra.

Störst är skillnaden inom utbildningar mot generell examen inom de humanistiska, samhällsvetenskapliga och naturvetenskapliga områdena. Poängomfattningen i kandidatexamen motsvarar t.ex. tre års heltidsstudier, men under de senaste examensomgångarna har studenternas bruttostudietid varit fem år, och nettostudietiden fyra år. För magisterexamen, som omfattar fyra års heltidsstudier, är den genomsnittliga bruttostudietiden sex år och nettostudietiden 4,5 år. Mest effektiva, kortast studietid i relation till de terminer som examen kräver, är i allmänhet utbildningar som sker mer "klassrumsbundet", t.ex. lärar- och sjuksköterskeutbildningar.

2.2.4 Studieavbrott och studieuppehåll

Att studenterna fullföljer sina studier är avgörande för genomströmningen. Eventuella studieavbrott och studieuppehåll påverkar både studietid och prestationsgrad, och studieavbrotten spelar även roll för examensfrekvensen.

Ett sätt att få en uppfattning om andelen *studieavbrott* är att undersöka hur stor andel av en nybörjargrupp som finns kvar som registrerade inom högskolan under andra, tredje, fjärde terminen, etc. *Studieuppehåll* definieras i Högskoleverkets statistik som ett tidsbegränsat uppehåll i studierna som studenten anmält till lärosätet. Om uppehållet varat i tre terminer eller längre definieras studenten som "återkommande i utbildning". Studieuppehåll beskrivs bl.a. med statistik som visar antalet registrerade terminer under en bestämd tidsperiod från studiestart.

Att mäta studieavbrott och studieuppehåll innebär flera svårigheter. Många studenter byter t.ex. utbildning och dessa byten framgår inte av den officiella statistiken. I genomsnitt påbörjar de studenter som läser program 1,7 utbildningsprogram. Många avbryter alltså en första utbildning för att börja på en andra. På så sätt är det inte ovanligt att en och samma person både kan registreras som "avhoppare" och som "fullföljare". Många studenter läser

också fristående kurser utan avsikt att ta examen. Att mäta avbrott eller avhopp bland dessa är i princip omöjligt.

Studieuppehåll och studieavbrott i siffror

Frekvensen studieuppehåll varierar mellan utbildningar. Av de studenter som började läsa på högskola eller universitet under höstterminen 2001 hade 85 procent av programstudenterna, 86 procent av kvinnorna och 82 procent av männen, varit registrerade minst sex terminer fem år senare. Motsvarande andel för de studenter som läste fristående kurs var 25 procent. Programstudenternas studier var alltså i allmänhet mer sammanhängande, med färre studieuppehåll, medan studenter på fristående kurs i betydligt större utsträckning tenderade att gå ur och in i utbildningen.¹⁶

Vid samma tidpunkt, hösten 2006, bedrev ungefär 25 procent av alla studenter s.k. återkommande utbildning, dvs. de studerade efter att ha gjort ett minst 1,5 år långt studieuppehåll. Många av dessa läste en påbyggnadsutbildning, t.ex. specialpedagogutbildning eller utbildning till specialistsjuksköterska. Andelen äldre bland de återkommande studenterna var relativt hög. Bland de studenter som var 50 år eller äldre hade cirka 75 procent återkommit till utbildning. Andelen kvinnor var 50 procent högre än andelen män.

Av de programstudenter som påbörjade högskolestudier hösten 2003 var 66 procent av kvinnorna och 59 procent av männen fortfarande registrerade sex terminer senare. Övriga hade avbrutit sina studier. Bland studenterna på fristående kurs var motsvarande siffror för kvinnorna elva procent, och för männen tio procent. Antalet avbrott bland studerande på fristående kurs har dessutom ökat bland både kvinnor och män under senare år.¹⁷

¹⁶ SCB (2007b).

¹⁷ SCB (2007b).

2.2.5 Examina

Inom den svenska högskolan kan studenterna avlägga drygt 50 olika examina på grundnivå och avancerad nivå. Sedan den nya examensordningen infördes vid halvårsskiftet 2007 finns fyra s.k. generella examina, fyra examina för det konstnärliga området (motsvarande generella examina), samt ett 50-tal yrkesexamina.¹⁸

Antal examina och examensfrekvens är två närbesläktade mått på genomströmning. Antal examina anger hur många studenter som avslutar sina studier inom ett ämne eller yrkesprogram med formell examen. I Högskoleverkets begreppsmanual beskrivs examensfrekvens som andelen examinerade inom ett visst antal år efter påbörjad utbildning. Det senare är med andra ord ett mått som både talar om hastighet och om kvantitet. Det beskriver hur stor andel av studenterna som fullföljer sina studier och ansöker om examen inom bestämda tidsintervall.

Efter att ha avslutat sina studier ansöker studenten själv om examen och ansökan prövas mot nationella och lokala examensregler. Utan ansökan utfärdas ingen examen. Detta är ett skäl till att examensfrekvensen inte är särskilt hög. Studenterna kommer sig inte för att skicka in en ansökan. Ytterligare förklaringar är t.ex. att alla nybörjare vid universitet och högskolor inte har som avsikt att avlägga examen. Vissa planerar bara att läsa en eller ett par kurser. Det gäller till exempel de flesta utbytesstudenter som kommer till Sverige från utlandet och många av de äldre studenterna. Det är också vanligt att studenter skaffar sig en utbildning men inte ansöker om examen eftersom de inte klarat av alla moment i utbildningen.

Examina och examensfrekvens i siffror

Läsåret 2006/07 utfärdades totalt cirka 58 000 examina inom den svenska högskolan. Det innebar en tvåprocentig minskning jämfört med läsåret innan och var därigenom ett trendbrott. Under hela 1990-talet har annars antalet examina stadigt ökat. Minskningen förklaras av att antalet studerande blivit färre under senare år.

Samtidigt innebär nuvarande nivåer att antalet examina fördubblats jämfört med i slutet på 1980-talet. Den här ökningen har framför allt att göra med att studenterna blivit betydligt fler

¹⁸ Generella examina: högskoleexamen, kandidatexamen, magisterexamen och masterexamen.

under 1990-talet. Den beror också på att fler programutbildningar inrättats, och på att det blivit vanligare att studenterna tar ut fler än en akademisk examen, framför allt genom att kombinera en yrkesexamen med en generell examen. Samma läsår som ovan tog 42 700 studenter ut sin första examen och 15 300 tog ut en andra.

Under 2006/07 var nästan hälften av alla examina som togs ut kandidat- eller magisterexamina. Utbildningar till civilingenjör, högskoleingenjör, sjuksköterska och lärare svarade tillsammans för cirka en tredjedel av hela examensvolymen.¹⁹

Ungefär hälften av alla som börjar läsa vid universitet och högskolor avlägger examen, dvs. examensfrekvensen ligger i genomsnitt på cirka 50 procent. En tredjedel av alla som *inte* avlägger examen hade läsåret 2005/06 tagit minst 120 poäng, det vill säga motsvarande tre års heltidsstudier. Läger man till dessa blir resultatet att cirka 75 procent av alla dem som började studera, och 80 procent av programstudenterna, avslutade studierna med examen eller minst 120 poäng detta år.²⁰

Examensfrekvensen är i allmänhet något högre bland programstudenterna än bland övriga. Av dem som påbörjade ett yrkesprogram läsåret 1999/2000 hade 57 procent tagit ut examen sju år senare. Samtidigt varierar frekvensen stort mellan olika utbildningar. Högst är den inom utbildningar som har krav på examen för yrkesutövande, t.ex. läkarutbildningen, sjuksköterskeutbildningen och lärarutbildningen. Här varierar examensfrekvenserna runt 80–90 procent. Studenter som läser fristående kurs är minst benägna av att ta ut en examen.

En större andel av de kvinnliga studenterna än av de manliga ansöker om examen. Det förklaras dels av att andelen kvinnor är stor inom utbildningar där examensfrekvensen traditionellt sett är hög, framför allt inom lärarutbildningar och vårdutbildningar, dels av att kvinnor generellt är mer benägna än män att ansöka om examen. Av 2006/2007 års examina tog de kvinnliga studenterna ut 66 procent. Kvinnornas andel av studentpopulationen var cirka 60 procent.

Genomsnittsåldern bland examinerade är 27 år och andelen yngre studenter är större än andelen äldre. Bland dem som börjar sina studier vid 22 års ålder eller tidigare och som börjar på ett utbildningsprogram, dvs. den största gruppen nybörjare, tar

¹⁹ Lärarexamina är den största gruppen bland yrkesexamina, med drygt 8 600 examina läsåret 2006/07.

²⁰ Motsvarar 180 högskolepoäng enligt den nya examensordningen.

80 procent ut examen eller har högskolepoäng motsvarande tre års heltidsstudier när de lämnar högskolan.²¹

2.2.6 Etablering på arbetsmarknaden

De fyra genomströmningsmått som har beskrivits så här långt handlar om genomströmning inom den högre utbildningen, dvs. om effektivitet inom ramen för högskolesystemet. Syftet med ökad genomströmning är emellertid inte enbart att studenterna ska ta sig igenom sin utbildning. Tanken är också att de ska komma ut på arbetsmarknaden och börja arbeta. Det femte genomströmningsmått som kommittén väljer att lyfta fram avser därför steget från högskolan till arbetsmarknaden.

I Högskoleverkets statistik anges etableringen på arbetsmarknaden som procentandelen studenter som fått jobb 1 till 1,5 år efter att de tagit sin examen. Ett annat sätt att beskriva etableringen, på ett sätt som är relevant för en diskussion om ökad genomströmning, skulle vara att se på studenternas ålder då de börjar arbeta efter sina studier. Dessa uppgifter redovisas emellertid inte i den officiella statistiken om högskolan.

Etableringstalen påverkas av utbud och efterfrågan på arbetsmarknaden, dvs. av om det finns lediga jobb. Inom vård- och utbildningsområdena finns jämförelsevis många arbetstillfällen och brist på utbildade, inom det konstnärliga området finns få jobb och ett överskott av högskoleutbildade. Många av de studenter som lämnar universitet och högskolor har utbildningar inriktade mot den offentliga sektorn, där efterfrågeutvecklingen i många fall är en annan än inom det privata näringslivet, dvs. inte lika konjunkturkänslig.

Även förändringar på arbetsmarknaden påverkar etableringen. På lång sikt, menar Högskoleverket, är exempelvis faktorer som näringsgrensutveckling, yrkessammansättning, pensionsavgångar och annan rörlighet avgörande för balansen mellan utbud och efterfrågan på arbetsmarknaden.

²¹ Om antalet examina i högre utbildning relateras till antalet personer i en typisk åldersgrupp för examen (vanligaste examensålder) placerade sig Sverige 2004 i mitten bland de länder som medverkar i OECD-projektet *Indicators of Education Systems (INES)*. Genomsnittet för länderna var 36,4 procent och för Sveriges del 37,7 procent. I Australien och Island var andelarna 59 och 56 procent. Turkiet, Tyskland och Österrike hade en relativt låg andel, cirka 20 procent, delvis beroende på att man i dessa länder har många utbildningar som är fem år eller längre. Högskoleverket (2008e).

Etableringen på arbetsmarknaden i siffror

Högskoleverket konstaterar, att oberoende av konjunkturläge är arbetslösheten lägre för högskoleutbildade än för dem som endast har gymnasial utbildning eller grundskoleutbildning. Under 2007 var arbetslösheten bland högskoleutbildade 3,2 procent, bland gymnasialt utbildade 4,3 procent och bland grundskoleutbildade 7,6 procent.

Av dem som examinerades från universitet och högskolor läsåret 2004/05 hade 73 procent etablerat sig på arbetsmarknaden 2006, dvs. 1 till 1,5 år efter att de tog ut sin examen.²² Andelen var drygt två procentenheter högre än motsvarande andel ett år tidigare, och tre procentenheter till männens fördel.²³

Etableringstalen varierar mellan olika utbildningsområden. Bland nyexaminerade läkare, psykoterapeuter, tandläkare och specialistsjuksköterskor var andelen cirka 90 procent eller högre under 2006, medan humanister, samhällsvetare och naturvetare med kandidat- eller magisterexamen hade betydligt svårare att få arbete. Bland dessa varierade talen mellan 44 och 57 procent. Bland de examinerade konstnärerna hade endast 33 procent fått jobb 1–1,5 år efter examen.

Under 2006 ljusnade arbetsmarknaden för nyexaminerade högskole- och civilingenjörer. Detta var ett trendbrott för den här gruppen, som kämpat med vikande etableringstal sedan den s.k. IT-bubblan sprack 2000. Även för de nyblivna arkitekterna, juristerna och ekonomerna med magisterexamen blev det lättare att få arbete det här året.

I en analys av studerande som examinerades läsåret 2004/05 drar Högskoleverket slutsatsen att en stor andel av de examinerade som etablerat sig på arbetsmarknaden har fått arbete inom förväntade områden. Spridningen över yrkesgrupper är minst bland examinerade med yrkesutbildning inom vårdområdet. Mellan 87 och 100 procent av de nyblivna läkarna, sjukgymnasterna, tandläkarna, psykologerna och sjuksköterskorna är efter drygt ett år verksamma inom de yrken som de utbildat sig för. Även många arkitekter, civilingenjörer och högskoleingenjörer har fått jobb i linje med

²² Med "etablerad på arbetsmarknaden" avser Högskoleverket en person som är klassificerad som sysselsatt i november det aktuella året. Personen ska ha en årsarbetsinkomst som överstiger 170 000 kronor per år (avser år 2005 och examinerade från högskolan). Dessutom ska det inte finnas några uppgifter om att personen under någon del av året varit arbetslös eller deltagit i arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Högskoleverket (2008b).

²³ Under 1996 var skillnaden i etableringsgrad mellan kvinnor och män 14 procentenheter till männens fördel.

utbildningen. Studerande med generell examen arbetar betydligt oftare inom områden som inte direkt anknyter till deras respektive utbildningar.²⁴

Varje år tillkommer till arbetsmarknaden totalt cirka 40 000 personer med svensk akademisk examen, ytterligare cirka 10 000 individer med minst tre års högskoleutbildning samt 5 000 med utländsk utbildning. Sammantaget innebär detta att andelen högskoleutbildade i arbetskraften ökar, och beräknas fortsätta att öka i flera decennier framöver.

2.3 Ökad genomströmning med hjälp av studiemedelssystemet

Kommitténs bedömning: Dagens studiemedelssystem är på flera sätt utformat för att främja en hög genomströmning, t.ex. genom att den studiemedelsberättigande tiden är begränsad och eftersom det ställs krav på studieprestation för tilldelning av medel.

Kommittén har analyserat ett antal olika förändringar i studiemedelssystemet för att öka genomströmningen inom den högre utbildningen. Kommittén bedömer att den studiemedelsberättigande tiden i större utsträckning än i dag bör anpassas efter utbildningarnas omfattning. Vidare bedömer vi att högre resultatkrav än i dag bör ställas på studenterna i slutet på utbildningarna, samt att vidgade möjligheter till tilläggsån bör införas. Även en höjning av studiemedlen kan motiveras bl.a. med genomströmningsargument.

Kommittén har analyserat ytterligare ett antal möjliga förändringar i studiemedelssystemet: peng-per-poängssystem, tidsanpassade låne- och bidragsandelar, examensbonus, ämnesområdesanpassade låne- och bidragsandelar, samt åldersanpassade låne- och bidragsandelar. Vi bedömer att dessa förändringar är mindre kostnadseffektiva och därmed mindre intressanta.

²⁴ Högskoleverket (2008a).

2.3.1 Genomströmning genom uppmuntran, inte genom nödtvång

Dagens studiemedelssystem är på flera sätt utformat för att främja hög genomströmning, bl.a. genom att antalet studiemedelsberättigande veckor är begränsat och genom att det ställs krav på studieprestation för tilldelning av studiemedel. Även ersättningsnivåerna är anpassade så att det ska vara möjligt för studenterna att ägna sig åt studier på heltid, utan att behöva yrkesarbete vid sidan om.

En utgångspunkt i kommitténs analys är att ytterligare åtgärder som syftar till ökad genomströmning och som vidtas inom ramen för studiemedelssystemet, hellre bör innebära stimulans och positiva incitament än tvång och ökad press. Beteenden som leder till ökad genomströmning bör uppmuntras. Förslag som innebär hot om försämrade ekonomiska förutsättningar bör undvikas. Skälen till detta är flera.

Till att börja med kan åtgärder som innebär ekonomiska försämringar fungera kontraproduktivt. För en student som redan i dag lever med stram ekonomi kan också mindre ekonomiska åtstramningar bli destruktiva. Om ekonomin försämras kan det bli svårt att fullfölja studierna som planerat. Det innebär i så fall att genomströmningen påverkas negativt.

Dessutom råder inte den enskilde studenten själv över alla de faktorer som påverkar genomströmningen. Många av de förutsättningar som ges för studierna, t.ex. studiernas organisering, studie- och yrkesvägledning och övrigt studerandestöd, bestäms av lärosätena och har stor betydelse för genomströmningen. Kommittén anser inte att det är rimligt att studenterna ska bestraffas ekonomiskt för förhållanden som de inte själva råår över.

2.3.2 Åtgärder för höjd prestationsgrad

I kommitténs direktiv anges att genomströmningen bör höjas för att studenternas skuldsättning ska minska och för att ett tidigare inträde på arbetsmarknaden ska underlättas. Ett studiemedelssystem kan utformas på olika sätt för att stödja dessa ambitioner: så att det premierar unga studenter, uppmuntrar korta studietider, stimulerar till högre prestationsgrad eller motverkar studieuppehåll. Det kan också ha inslag som belönar formella examina, som syftar

till att motverka studieavbrott, eller som bidrar till att höja etableringstalen.

Kommittén anser att en högre individuell prestationsgrad bör främjas bland studenterna och att åtgärder inom ramen för studiemedelssystemet som verkar i den riktningen bör prioriteras. Ju högre den individuella prestationsgraden är, dvs. ju fler högskolepoäng per termin eller läsår som klaras av, desto snabbare tar sig studenten igenom sina studier. Resultatet blir både lägre studielån och tidigare inträde på arbetsmarknaden.

Alternativ: Anpassning av den studiemedelsberättigande tiden efter utbildningens omfattning

Det nuvarande studiemedelssystemet ger alla studerande rätt till 240 veckors högskolestudier, motsvarande sex års studier på heltid.²⁵ Kommittén anser att denna generella tidsgräns inte är anpassad till de förändringar som ägt rum inom högskolan under senare år. Under 1990-talet har flera akademiska utbildningar förlängts och nya examina har tillkommit som även dessa inneburit en förlängning av utbildningarna. En ettårig magisterexamen introducerades t.ex. i samband med högskolereformen 1993 och en tvåårig masterexamen ingick som en del i den nya utbildnings- och examensstruktur som infördes vid halvårsskiftet 2007.²⁶ Nya påbyggnadsutbildningar till bland annat specialistsjuksköterska och specialpedagog har inrättats.²⁷ Sammantagna innebär dessa förändringar att den högre utbildningen har förlängts utan att den studiemedelsberättigande tiden blivit längre. Detta innebär i sin tur att studenternas utrymme att välja extra kurser, välja nya utbild-

²⁵ I början av 1980-talet infördes en tidsgräns för eftergymnasiala studier på tolv terminer. I samband med studiestödsreformen 2001 ändrades tidsgränsen från sex år till 240 veckor. Detta innebär normalt lika lång tid eftersom ett läsår oftast motsvarar 40 veckor. En skillnad är dock att den tidigare begränsningen som uttrycktes i *antal år* innebar att den studerande kunde ha studiemedel i hur många veckor som helst under året, t.ex. även under sommaren, utan att det påverkade de framtida möjligheterna till studiemedel.

²⁶ I en uppföljning av det första året med den nya strukturen, som presenterades i februari 2009, konstaterar Högskoleverket att den nya masterutbildningen i första hand lockar utländska studenter. Under läsåret 2007/08 var drygt 60 procent av de totalt 7 709 nybörjarna s.k. inresande. Störst andel inresande nybörjare fanns vid de lärosäten som domineras av teknisk utbildning. Som en viktig förklaring till det stora utländska intresset anges att den svenska högre utbildningen är avgiftsfri. I analysen framhålls att mer tydliga och stabila sökande- och studerandemönster kan beskrivas först efter ytterligare några år. Högskoleverket (2009).

²⁷ En speciallärarutbildning startade hösten 2008. Utbildningen omfattar tre terminer, och förkunskapskrav är lärarexamen. Den tidigare specialpedagogutbildningen kommer att vara kvar vid sidan av utbildningen till speciallärare.

ningar eller överhuvudtaget försenas i sina studier generellt har minskat. För många är tidsramarna snäva. I dag har cirka 40 procent av alla studenter som tar ut examen en utbildning bakom sig som är fyra år eller längre.

Samtidigt som de nuvarande tidreglerna är snålt tilltagna i relation till de längsta utbildningarna, sporrar de knappast studenter som läser fristående kurser eller korta utbildningar att planera sina studier, upprätthålla en hög individuell prestationsgrad och att ta examen. Samtliga har sex år på sig att bli färdiga, oavsett utbildningens omfattning.

Kommittén bedömer därför att det finns anledning att både förlänga den studiemedelsberättigande tiden för studerande inom de längsta utbildningarna, och att samtidigt begränsa tiden för studerande på kortare utbildningar eller som läser fristående kurser utan avsikt att ta examen. Vi bedömer att den generella studiemedelsberättigande tiden för högskolestudier bör sänkas från sex till fyra års heltidsstudier. Studiemedel utöver fyra års heltidsstudier lämnas till studerande som antingen avlagt treårig generell examen (180 högskolepoäng, hp), eller som påbörjat en minst 3,5 år lång utbildning och inom denna klarat av minst 180 hp. Dessa studenter ges studiemedel för ytterligare två års heltidsstudier. Studerande som läser utbildningar som är minst fem år långa kan tilldelas studiemedel för ytterligare ett år, dvs. för sammanlagt sju år. Förslaget redovisas mer utförligt i kapitel 4 *Ett enklare studiemedelssystem*.

Fyraårsspärren innebär att studenterna uppmuntras att redan från start tänka över sina studieplaner och tidigt komma igång med målinriktade studier. Det kommer heller inte längre att vara möjligt att med studiemedel läsa fristående kurser under längre tid än fyra år utan att ta en examen. Möjligheten till ett sjunde studieår med studiemedel för studerande på långa utbildningar innebär att studiemedelssystemet anpassas efter det faktum att många akademiska utbildningar förlängts under senare år.

Alternativ: Skärpta resultatkrav

Ett annat sätt att uppmuntra studenterna att klara av fler högskolepoäng per termin eller läsår kan vara att skärpa resultatkraven för tilldelning av studiemedel. CSN har successivt under 2000-talet infört lättnader i resultatkraven för att nya studiemedel ska beviljas.

Under 2001 sänktes kraven för första årets studier inom filosofisk fakultet och för de studenter som haft studiemedel en längre tid, och 2007 avskaffades de särskilda resultatkraven för de s.k. bundna utbildningarna. Det huvudsakliga skälet för denna senare förändring var att CSN inte kunde försvara ett system som innebar att resultatkraven varierade mellan olika utbildningar.

I dagsläget gäller som huvudprincip att studenten ska klara 75 procent av sitt studieåtagande för att få studiemedel följande termin eller läsår. Undantag medges; under det första studieåret är poängkravet sänkt till 62,5 procent, och för den student som klarat 75-procentskravet under en längre studieperiod kan studiemedel beviljas om han eller hon bara uppnår 50 procent under en senare period i utbildningen. Undersökningar från CSN visar att just nybörjare och "avslutare" klarar färre högskolepoäng än övriga studenter.

Läsåret 2004/05 klarade ungefär en femtedel av de heltidsstuderande med studiemedel färre än 30 poäng, dvs. mindre än 75 procent av studieåtagandet. Ungefär 15 procent klarade inte av kraven på studieresultat.²⁸ Detta motsvarar ungefär 40 000 studenter. Mellan 7 000 och 9 000 studenter klarade 75–80 procent av sitt heltidsåtagande. Bäst presterade studenter på yrkesprogrammen, sämst de som läste fristående kurs.

Samma läsår ansökte drygt 10 200 personer som *inte* uppnått poängkraven om studiemedel. Av dessa fick cirka 4 500 avslag, medan 5 800 fick fortsatta medel eftersom de kunde ge godtagbara förklaringar till de bristande resultaten. Som godtagbara skäl bedöms t.ex. sjukdom, felval eller kårfackligt arbete.²⁹

Kommittén har, med stöd i ovanstående, övervägt två sätt att skärpa resultatkraven: att höja de generella resultatkraven från t.ex. 75 till 80 procent, samt att höja resultatkraven i slutet på utbildningarna.

Med höjda resultatkrav från 75 till 80 procent skulle mellan 7 000 och 9 000 studerande påverkas årligen, dvs. i första hand de personer vars prestationer i dag befinner sig i intervallet 75–80 procent av studieåtagandet. Av dessa skulle de flesta troligen klara av att höja sina prestationer de erforderliga poängen, andra skulle slås ut. Genomströmningen skulle alltså öka, men knappast i

²⁸ Att vissa som inte nådde upp till 75 procent ändå klarade kravet på studieresultat beror på att en del studerade under första läsåret och att en del klarade genomsnittskravet. Ytterligare andra kan ha redovisat poäng som ännu inte fanns inlagda i LADOK.

²⁹ CSN (2007b).

någon större omfattning. En svårighet med detta förslag är att skapa överensstämmelse mellan kravnivåerna – uttryckta i procent – och högskolornas kurssystem. I dag är det vanligt med kurser som omfattar 30, 15 eller 7,5 högskolepoäng. Dessa kurspoäng kombineras inte enkelt med resultatkrav på 80 procent per termin eller läsår.

Den andra möjlighet som kommittén övervägt, och som vi dessutom förordar, är att skärpa resultatkraven i slutet av utbildningarna. Studenter som befinner sig i slutfasen av sin utbildning arbetar ofta med sitt examensarbete eller motsvarande uppsatsarbete. Detta avslutande arbete tenderar att dra ut på tiden och resultatet blir att studietiden förlängs bortom den stipulerade. De jämförelsevis låga resultatkrav som gäller för dessa ”avslutande” studenter kanske inte automatiskt leder till att studietiden förlängs, men de bidrar i vilket fall som helst inte till motsatsen. De lägre kraven möjliggör och legitimerar en långsammare studietakt i slutfasen av studierna.

Som en jämförelse kan nämnas att inom det danska studiemedelssystemet betraktas examensarbeten som överskrider stipulerad studietid, i normalfallet ett halvt år, som en underkänd examination. Resultatet blir att utbetalningen av studiemedel upphör.

Kommittén föreslår att den regel som säger att den student som klarat 75-procentskravet under en längre tid kan få studiemedel om denne bara uppnår 50 procent senare i utbildningen, avskaffas. Ett allmänt 75-procentigt resultatkrav bör gälla från och med det andra läsåret med studiemedel. Det nuvarande låga kravet på 62,5 procent bör bibehållas under det första studieåret, för att inte studieovana studenter ska förhindras att fullfölja sina studier. Förslaget redovisas mer utförligt i kapitel 4 *Ett enklare studiemedelssystem*.

Alternativ: Vidgade möjligheter till tillägglån

Studenternas arbetsbelastning varierar över terminen och året, och därmed även deras möjligheter att skaffa sig extra inkomster. Under vissa perioder är studierna mer tidskrävande än annars och extra arbete hinns inte med. Vid andra tillfällen har studenten extra utgifter som är svåra att hantera även med studiemedel och eventuellt extraarbete.

För att inte perioder av särskilt hög arbetsbelastning eller ansträngd ekonomi ska leda till att studenten får svårt att fullgöra sina studier i avsedd takt och omfattning, föreslår vi att möjligheterna till tilläggsån vidgas. Tilläggsån, som studenten kan ansöka om när extra ekonomisk förstärkning behövs, innebär att studiemedlen kan nyttjas mer flexibelt av den enskilde. Samtidigt innebär dock detta förslag, även om det bidrar till höjd genomströmning, att studenternas totala skuldbörda kan komma att öka. Förslaget redovisas mer utförligt i kapitel 4 *Ett enklare studiemedelssystem*.³⁰

Alternativ: Höjda studiemedel

Nivån på ersättningsnivåerna inom studiemedelssystemet får betydelse för i vilken utsträckning som studenterna kan ägna sig åt sina studier, utan att behöva arbeta vid sidan om för att klara sin försörjning.

Kommitténs slutsats är att studiemedlen bör vara så generösa att de går att försörja sig på. Ett förslag till höjda studiemedel redovisas mer utförligt i kapitel 4 *Ett enklare studiemedelssystem*.

Samtidigt konstaterar vi att en höjning av studiemedlen knappast kan motiveras enbart med genomströmningsargument. För de flesta studenter är det i dag möjligt att förvärvsarbeta vid sidan av studierna, utan att deras prestationer påverkas negativt. Under vissa förutsättningar ser förvärvsarbetet tvärtom ut att ha en positiv inverkan på genomströmningen. I en undersökning som SCB genomförde bland högskolestuderande under våren 2007 angav t.ex. en tredjedel av de förvärvsarbetande studenterna att arbetet påverkade deras studier negativt, medan en fjärdedel ansåg att arbetets påverkan i huvudsak var positiv.³¹

I Danmark gjordes 2005 en undersökning för Vetenskapsministeriets räkning som visade att studenter som förvärvsarbetade upp till 20 timmar i veckan hade färre avhopp och högre prestationsgrad än andra.³² Undersökningen visade också att avhoppet minskade om arbetet var ”studierelevant”.³³ Även en utvärdering

³⁰ I Danmark erbjuds studenterna ett s.k. *slutlån*, för att kunna avsluta sina studier om maximitiden för reguljärt studiemedel har överskridits. Slutlånet har samma villkor som det reguljära studielånet och lämnas under högst ett år.

³¹ SCB (2007a).

³² Ministeriet for Videnskab, Teknologi og Udvikling.

³³ Statens uddannelsesstøtte (2008b).

som genomfördes 2007 av den norska s.k. kvalitetsreformen visade att måttligt förvärvsarbete inte påverkar studierna negativt.³⁴

Alternativ: Peng-per-poäng-system

Det peng-per-poäng-system som nämns i kommitténs direktiv innebär att studiemedlens bidragsdel och lånedel anpassas efter det antal högskolepoäng som studenten presterar: ju fler poäng desto högre bidragsandel.³⁵

Kommittén konstaterar att detta alternativ har tydliga likheter med den norska s.k. konverteringsordningen, som innebär att studielånen i efterhand konverteras till bidrag, i proportion till studenternas poängprestationer. En uppföljning av konverteringsordningen, som ingick i den utvärdering av den norska kvalitetsreformen som nämns ovan, visade emellertid inga säkra effekter på studenternas agerande eller studieresultat. Möjligheten att få delar av studielånen omvandlade till bidrag hade då bara lett till en marginellt ökad poängproduktion.

Att effekten inte blivit större kan bero på att studenternas ”belöning” kommer sent, efter att studierna avslutats.³⁶ Det peng-per-poäng-system som exemplifieras i kommitténs direktiv, och som även detta innebär att de ekonomiska konsekvenserna märks i efterhand, riskerar med andra ord att visa sig mindre effektivt.³⁷ Systemet kan också bidra till att öka den sociala snedrekryteringen till högskolan. Vi har tidigare beskrivit hur studerande från lägre socialgrupper är mindre benägna än andra att ta studielån. Risken är

³⁴ Kunnskapsdepartementet (2007).

³⁵ Den dåvarande borgerliga regeringen framförde ett liknande förslag, som byggde på principen om studiebidrag i förhållande till uppnådda poäng, redan i propositionen *Vissa förändringar i studiestödssystemet* (1993/94:156). Förslaget innebar att bidrag och lån skulle utbetalas under första terminen för 4,5 månader, motsvarande 20 poäng. Under efterföljande terminer skulle ett lika stort totalbelopp betalas ut, men bidragsdelen skulle avpassas i förhållande till de uppnådda poängen under föregående termin. Ju mer poäng desto högre bidragsdel. Lånedelen skulle då i sin tur ökas med samma belopp som bidragsdelen minskar för att totalbeloppet skulle förbli detsamma. I juni 1994 fattade riksdagen beslut i enlighet med regeringens förslag, men beslutet upphävdes av den socialdemokratiska regering som tillträdde på hösten samma år.

³⁶ Denna förklaring gavs av en representant från den norska Lånekassen under det seminarium om studiefinansiering i Danmark, Finland, Norge och Sverige som Studiesociala kommittén anordnade i maj 2008.

³⁷ Ett system med examenspremier i form av avskrivningar föreslogs i Sverige i departementspromemorian *Målrelaterade statsstipendier* (Ds 1992:123). Detta förslag kritiserades senare i *Sammanhållet studiestöd* (SOU 1996:90). Kritiken gick ut på att avskrivningar i efterhand på ett oönskat sätt belönar ett större låneutnyttjande än den studerande egentligen har behov av för att klara sitt uppehälle under studietiden. Man konstaterade också att det fanns starka skäl för att statens subvention i princip bör koncentreras till bidragsdelen.

att dessa grupper tvekar att börja studera, eftersom ett peng-per-poäng-system innebär att studenterna startar studierna med en relativt hög andel studielån. Ett system enligt den här modellen skulle dessutom göra det svårt för studerande att bara ta ut bidragsdelen av studiemedlen.

2.3.3 Åtgärder för kortare studietid

Kortare studietider innebär både lägre lån och att studenterna är yngre än i dag när de börjar arbeta – inte på grund av att de är yngre när de börjar läsa utan för att de avslutar sina studier tidigare.

Alternativ: Tidsanpassad låne- och bidragsandel

Ett sätt att uppmuntra studenterna att själva begränsa sin studietid är att göra korta och effektiva studier mer ekonomiskt lönsamma. Detta skulle kunna ske genom att bidrags- och låneandelarna anpassas. De studiemedel som tas under den avslutande studiemedelsberättigande tiden skulle kunna innebära en större andel studielån och en mindre andel studiebidrag, jämfört med studiemedel som tas tidigare. Det sista läsårets eller den sista terminens studiemedel skulle på så sätt kosta studenten mer än de föregående och möjligen skulle det därför bli mindre intressant att så att säga ”läsa i onödan” eller i långsam takt.

Kommittén bedömer att de ekonomiska konsekvenserna av detta förslag troligen blir så marginella att de inte får någon större betydelse för studenten, i synnerhet eftersom de märks först efter att studierna avslutats och lånet ska betalas tillbaka. En större låneandel under vissa terminer spelar med all sannolikhet mindre roll för studenternas agerande under studietiden.

2.3.4 Åtgärder för högre examensfrekvens

I kommitténs direktiv anges examensbonus som en möjlig åtgärd för att öka genomströmningen inom den högre utbildningen. Examensbonusen är tänkt att uppmuntra till höjd examensfrekvens. Regeringens Globaliseringsråd är inne på liknande tankar. Rådet förordar i rapporten *Kunskapsdriven tillväxt* att studiemedelssystemet bör utformas så att det premierar tidigt avslutade

högskolestudier. I rapporten föreslås att examensbonus som utdelas om studierna avslutas i tid, eller generösare återbetalningsregler för yngre studenter, utreds.³⁸

Alternativ: Examensbonus

Kommitténs slutsats är att ökad examensfrekvens i praktiken inte behöver säga mer än att studenter som avslutat sina studier i större utsträckning än tidigare lämnar in en ansökan om examen. Den genomgång av olika genomströmningsmått som vi redovisar tidigare i detta kapitel visar att ökad examensfrekvens i praktiken varken behöver leda till att studenternas skuldsättning minskar eller till att deras inträde på arbetsmarknaden skyndas på. Många studenter fullföljer sina studier utan att ansöka om examen och i de flesta utbildningar innebär inte examensbeviset en förutsättning för att man ska få jobb. Inom de utbildningar där examensbeviset behövs för yrkesutövningen är också examensfrekvensen hög.

Kommitténs bedömning är att en examensbonus inte skulle bli kostnadseffektiv. Den riskerar att bli en premie till studenter som skulle ha ansökt om examen i vilket fall som helst, dvs. en extra utgift inom studiemedelssystemet med mycket begränsad effekt på genomströmningen. En examensbonus skulle också bli en stor utgift. Även om en så blygsam bonus som t.ex. 10 000 kronor skulle delas ut för de cirka 58 000 examina som utfärdades läsåret 2006/07, dvs. enbart för att premiera de studenter som redan i dag tar ut examen och som gör så utan ekonomisk belöning, skulle totalkostnaden uppgå till 580 miljoner kronor. Därutöver tillkommer de ytterligare studenter som skulle ansöka om examen för att få ut sin bonus, som alltså inte skulle ha ansökt om inte bonusen funnits.

2.3.5 Åtgärder för etablering på arbetsmarknaden

Riksdagen har beslutat om åtgärder som stärker yngre studenters tillgång till högre utbildning. Nya tillträdesregler till den högre utbildningen införs successivt från och med antagningen till höstterminen 2008, till och med antagningen till höstterminen 2010.

³⁸ Ds. 2007:38.

Dessa innebär bl.a. att den så kallade 25:4-regeln försvinner.³⁹ Förändringarna medför också att det blir enklare att bli antagen till högskolan för den student som söker dit direkt med slutbetyg från gymnasieskolan, utan att gå omvägen via komvux för att komplettera sina betyg.⁴⁰

I kommitténs uppdrag ingår att föreslå vägar att öka genomströmningen för att möjliggöra ett tidigare inträde på arbetsmarknaden. Vi har därför analyserat ett par alternativa åtgärder inom ramen för studiestödssystemet.

Alternativ: Ämnesområdes- eller yrkesområdesanpassad låne- och bidragsandel

Studenternas möjligheter att få arbete efter avslutade studier beror i stor utsträckning på utbud och efterfrågan på arbetsmarknaden. Den som går en utbildning där efterfrågan på arbetsmarknaden är hög har lättare att få ett arbete när studierna är färdiga. För att öka genomströmningen i det här avseendet är det med andra ord viktigt att uppmuntra studenterna att välja rätt utbildning.⁴¹

Det skulle vara möjligt att påverka studenternas studieval via studiemedelssystemet, genom att t.ex. införa differentierade lånevillkor mellan olika utbildningar eller utbildningsområden, exempelvis i enlighet med den modell som skisserats i diskussionen av tidsanpassade låne- och bidragsandelar. Studiemedlen kan göras mer förmånliga för studier inom områden där arbetsmarknadsbehoven förväntas vara stora i framtiden.

Med fler studieval som omedelbart leder till arbete, eller åtminstone med positiva förväntningar på framtida jobb, är det också möjligt att fler studenter skulle begränsa sin studietid. Ett inte ovanligt skäl till att studierna drar ut på tiden är att studenterna inte får arbete när de är klara. De läser därför vidare för att slippa gå utan arbete eller för att förbättra sina möjligheter att få jobb i framtiden. I en enkätundersökning som SCB genomförde bland högskolestuderande under våren 2007 angav 11 procent att

³⁹ 25:4-regeln innebär att en student uppfyller kraven på grundläggande behörighet om hon eller han är minst 25 år det kalenderår som utbildningen börjar och har arbetat minst fyra år på minst halvtid.

⁴⁰ Även studenter med slutbetyg från komvux, om minst två tredjedelar av gymnasiepoängen avser komvux, kommer att ha lättare att bli antagna.

⁴¹ Senare i detta kapitel, i avsnittet *Universitetens och högskolornas ansvar för genomströmningen*, analyseras betydelsen av högskolornas arbete med studie- och karriärvägledning.

de studerade i stället för att bli arbetslösa, och cirka 75 procent att de läste för att öka sina chanser på arbetsmarknaden.⁴²

Kommittén bedömer att svårigheterna att prognostisera de framtida arbetsmarknadsbehoven är stora, framför allt på individnivå. Med detta alternativ skulle dessutom studenterna få bära de ekonomiska konsekvenserna av eventuella felbedömningar.

Kommittén konstaterar vidare att ett ämnesområdesanpassat eller yrkesområdesanpassat studiemedelssystem skulle innebära utbildningspolitiska överväganden som skulle betyda att studiemedelssystemet tillskrevs andra syften än dagens. Systemet skulle göras till ett prognos- och dimensioneringsinstrument inom den högre utbildningen. Vi bedömer att en förändring i den här riktningen skulle bli svåradministrerad och samtidigt ge begränsad effekt på studenternas agerande.

Alternativ: Åldersanpassad låne- och bidragsandel

Ett sätt att verka för att studenterna kommer ut på arbetsmarknaden tidigt är att se till att de är unga när de börjar studera, dvs. att öka övergångsfrekvensen från gymnasieskolan eller på annat sätt belöna unga studenter. Av 2007 års nybörjarstudenter hade ungefär hälften, dvs. drygt 40 000, gått ut gymnasieskolan antingen samma år eller ett till två år tidigare. De flesta kom från naturvetenskapliga, samhällsvetenskapliga eller tekniska gymnasieprogram.

Studiemedelssystemet skulle kunna utformas så att det premierar unga studenter, t.ex. genom att det var förmånligare att ta studiemedel vid unga år. Detta skulle kunna åstadkommas enligt samma principer som beskrivits tidigare, dvs. med anpassade låne- och bidragsandelar. De studiemedel som tas av unga studenter skulle kunna innehålla en större andel studiebidrag, jämfört med lån som tas av äldre.

Kommittén bedömer att det finns en uppenbar risk att premieringen av de yngre studenterna skulle ske på bekostnad av de äldre. Om mer resurser skulle ges till ungdomar i form av mer studiebidrag eller förmånligare lån, och om förändringarna genomfördes utan att de totala ekonomiska resurserna samtidigt utökades, blev det nödvändigt att strama åt villkoren för andra grupper. Detta innebär i så fall att förutsättningarna skulle kunna

⁴² SCB (2007a).

försämras för de något äldre studenterna, något som i sin tur skulle skapa sämre möjligheter för livslångt lärande.

2.3.6 Studiestöd för ökad genomströmning i Danmark, Finland och Norge

Även i Danmark, Finland och Norge har de senaste årens förändringar inom studiestödssystemen i första hand syftat till stärkt studerandekonomi och till att öka genomströmningen.

I samtliga nordiska länder innehåller studiestödssystemen i dag inslag som i någon mån begränsar studietiden eller syftar till att belöna höjd prestationsgrad. Inte i något av länderna ger studiestödssystemet särskilda incitament för tidig studiestart, färre studieavbrott eller höjd examensfrekvens.

Danmark satsar på att förkorta studietiden

I det danska studiestödssystemet finns regler som förhindrar att normalstudietiden överskrids alltför mycket, eftersom studerande som blir mer än tolv månader försenade i sina studier, jämfört med det förbrukade studiestödet, förklaras studieinaktiva. Detta leder i sin tur till att studiestödet stoppas. Utbetalningarna återupptas när förseningen har hämtats in. På det här sättet tillåter studiestödssystemet endast en studietid som överskrider den normala för utbildningen med ett år.

Åtgärder som diskuterats men inte genomförts är t.ex. att studenter som påbörjar högre utbildning mer än två år efter sin gymnasieutbildning ska få lägre studiestöd, eller att studenter som startar tidigare på motsvarande sätt ska få högre stöd. Andra förslag har varit att stoppa studiestödet om normalstudietiden överskrids, att bara betala ut ett mindre belopp innan studenten genomgått en första delexamen eller att belöna en snabbt genomförd bachelor-examen med en premie (icke förbrukat studiestöd).⁴³

⁴³ Statens uddannelsesstøtte (2008a).

I Finland höjs lånebeloppet och generösare återbetalningsregler införs

Sedan 2005 får finska studenter inom yrkesutbildningar ett skatteavdrag på 30 procent av studielånet för lånebelopp som överstiger 2 500 euro, om studietiden inte överskrider normaltid plus ett år. Motsvarande avdrag ges till universitetsstuderande vars studietid inte överskrider normaltid plus två år. År 2005 höjdes också statsgarantibeloppet för studielån i samband med högskolestudier från 220 till 300 euro per månad.

Syftet med både skatteavdraget och det höjda statsgarantibeloppet är att uppmuntra studenterna att ta mer studielån, för att på så sätt skapa förutsättningar för systematiska studier på heltid. I juni 2008 hade åtgärderna emellertid inte lett till att studenterna tagit mer lån.⁴⁴

I Norge ställs prestationsgraden i centrum

Ett nytt norskt studiestödssystem infördes från och med läsåret 2002/2003, som en del av den s.k. kvalitetsreformen.⁴⁵ Det nya systemet innehöll två större förändringar jämfört med det tidigare: dels höjdes totalbeloppet för att göra det möjligt för studenterna att studera på heltid utan att behöva arbeta parallellt, dels infördes den s.k. konverteringsordningen. Konverteringsordningen innebär att delar av studielånen omvandlas till bidrag i efterhand, ju fler poäng studenterna tar desto större andel av lånen omvandlas. Studielån kan omvandlas till bidrag upp till åtta år efter att det beviljats. Båda förändringarna syftade till att öka genomströmningen, i första hand genom att öka studenternas individuella prestationsgrad.

En utvärdering av kvalitetsreformen, som det norska Kunskapsdepartementet redovisade 2007, tyder på att reformen inte påverkat den tid som studenterna lägger ner på sina studier, respek-

⁴⁴ Folkpensionsanstalten (2008).

⁴⁵ Målsättningen med den norska kvalitetsreformen är att Norge ska vara en ledande kunskapsnation. Reformen ska bidra till bättre kvalitet inom högre utbildning och forskning. Reformen trädde i sina huvuddelar i kraft från och med 2002. Ett nytt examenssystem introducerades under läsåret 2003/04. I regeringens proposition delades Kvalitetsreformen in i en studiereform och en styrningsreform. Studiereformen hade den överordnade målsättningen att "studenten ska lyckas" och presenterade en uppläggning som syftar till en enhetlig studiemiljö inom en reviderad examensstruktur. Den andra huvuddelen av propositionen – styrningsreformen – omfattar högskolornas frihet och former för nationell samordning inom högre utbildning. Högskoleverket (2006b).

tive ägnar åt arbete vid sidan av studierna. De förvärvsarbetar lika mycket som tidigare eller mer. Å andra sidan visar utvärderingen inte heller någon skillnad i prestation mellan studenter som arbetar upp till tio timmar i veckan och de som inte arbetar alls. De båda grupperna lägger ner lika mycket tid, klarar av sina studier ungefär lika bra, och de tar ungefär lika lång tid på sig för att bli färdiga. Få studenter anger dålig ekonomi som skäl till varför de blir försenade eller avbryter sina studier.

De preliminära uppgifter som redovisas i utvärderingen tyder på att det genomsnittliga antalet poäng som studenterna klarar av har ökat något under den tid som konverteringsordningen har varit i bruk. Bland heltidsstudenterna får cirka 75 procent av studenterna s.k. full konvertering. Dessa klarar så många poäng som ingår i utbildningens normalstudietid. Eftersom den norska Lånekassen inte har jämförbara tal för perioden innan konverteringsordningen, går det inte att säga om denna inneburit att de norska studenterna numera klarar av fler poäng än de gjorde innan det nya systemet infördes.⁴⁶

2.4 Universitetens och högskolornas ansvar

Kommitténs förslag: Högskoleverket ska få i uppdrag att inom ramen för de nationella kvalitetsgranskningarna utvärdera högskolornas och universitetens insatser för att främja genomströmningen. I detta sammanhang bör i synnerhet lärosätenas arbete med studerandestöd uppmärksammas, dvs. studievägledning, karriärvägledning, studenthälsovård samt annat studiesocialt och studietekniskt stöd. Även lärosätenas uppföljning av de studerandes studieaktivitet bör granskas.

Kommitténs bedömning: Möjligheten att skapa kostnadseffektiva drivkrafter för genomströmning inom ramen för studiemedelssystemet är begränsad. Genomströmningen påverkas i högre grad av andra faktorer. Många av dessa beror på lärosätenas sätt att organisera utbildning och undervisning, samt på kvaliteten i väglednings- och informationsinsatser och annat studerandestöd. Även uppföljningen av studenternas studieaktivitet har betydelse.

⁴⁶ Kunnskapsdepartementet (2007).

De förändringar som ägt rum inom högskolan under de senaste decennierna, med kraftigt ökat studerandeantal och mer heterogena studerandegrupper, har lett till att studiernas organisation och studerandestödet har fått ökande betydelse för genomströmningen. Kommittén bedömer därför att högskolornas insatser inom dessa områden bör stärkas.

2.4.1 Dödviktsförlust och fördröjda konsekvenser

Många av de förändringar i studiemedelssystemet för att öka genomströmningen som kommittén prövat, visar sig vid en närmare granskning inte vara kostnadseffektiva. Två principiella problem är de dödviktsförluster som uppstår, samt att flera åtgärder endast får fördröjda konsekvenser för de studerande.

Med så kallade dödviktsförluster avses subventionering av verksamheter som hade kommit till stånd även utan stöd. Sådana förluster uppstår vid samtliga åtgärder som kommittén analyserat ovan, som innebär att ett visst beteende belönas ekonomiskt, dvs. peng-per-poäng-system, examensbonus, tidsanpassad låne- och bidragsandel, åldersanpassad låne- och bidragsandel, samt ämnesområdes- eller yrkesområdesanpassad låne- och bidragsandel. Samtliga dessa alternativ innebär att studenter som agerar på ett visst sätt kommer att belönas ekonomiskt via studiemedelssystemet. Dödviktsförlusten uppstår i och med att även de studenter som redan i dag uppför sig i enlighet med förslagen, som t.ex. ansöker om examen, presterar många poäng per termin, är unga eller väljer rätt ämnesinriktning på studierna, ges viss ekonomisk bonus. Det innebär att åtgärden innebär en kostnad inom studiemedelssystemet redan innan den eventuellt lett till beteendeförändring.

Problemet med åtgärder som får fördröjda ekonomiska konsekvenser för de studerande är att sådana i allmänhet innebär svaga incitament för beteendeförändring under studiernas gång. Detta är erfarenheter som redovisas från andra nordiska länder och som även visats i forskning.⁴⁷ Den här begränsningen finns inbyggd i samtliga alternativ ovan som innebär att återbetalningsvillkoren för lånen ändras, dvs. de olika varianterna av anpassade låne- och

⁴⁷ Forskning visar t.ex. att en omedelbar ekonomisk återbäring oftast har större betydelse för rekryteringen till studier än en ekonomisk fördel i framtiden. Vossensteyn, H. (2005).

bidragsandelar. Studenterna upplever inte de ekonomiska konsekvenserna omedelbart under tiden de studerar, utan först efteråt.

2.4.2 Annat än studiemedlen spelar stor roll

Förändringar inom studiemedelssystemet som syftar till att öka genomströmningen kan dessutom bara få effekter på de cirka 70 procent av studenterna som verkligen utnyttjar studiemedlen. Övriga berörs inte. Detta innebär både att åtgärdernas effektivitet begränsas och att den sociala träffbilden riskerar att bli sned.

När studiemedelssystemet förändras för att mer eftertryckligt främja hög genomströmning inom högskolan, innebär detta också att sikte tas på den enskilde studenten. Förändringarna syftar till att påverka individen att börja studera vid unga år, prestera väl, inte hoppa av eller göra avbrott i sina studier, inte studera alltför länge och helst avsluta studierna med att ansöka om examen. Den student som uppför sig på det sättet belönas ekonomiskt.

Om studenterna tänker ekonomiskt och agerar rationellt och ekonomiskt kommer vissa åtgärder som vidtas inom ramen för studiemedelssystemet att fungera som drivkrafter för högre genomströmning. Men det är samtidigt drivkrafter med begränsad styrka och räckvidd, eftersom studentens handlingsutrymme i stor utsträckning bestäms av de studieförutsättningar som erbjuds. Studenterna råder inte själva över dessa förutsättningar, dvs. över utbildningarnas och undervisningens organisering, studie- och yrkesvägledning, studenthälsovård och annat studerandestöd. I första hand är det universiteten och högskolorna som bestämmer, och lärosätena påverkas i sin tur av de villkor som ges från beslutsfattare på högre nivåer i samhället.

För att de förändringar som vi föreslår inom ramen för studiemedelssystemet ska få avsett genomslag, och överhuvudtaget för att stärka förutsättningarna för hög genomströmning inom den högre utbildningen, förutsätts även lärosätenas engagemang.

Ökat studerandeantal och större heterogenitet

De senaste årtiondenas stora expansion av den högre utbildningen, och den breddade rekrytering som ägt rum, har inneburit att ökade krav ställs på både utbildning och stödfunktioner. Detta konstateras t.ex. i Högskoleverkets rapport *Studier-karriär-hälsa*.⁴⁸

Tidigare var akademisk utbildning en angelägenhet för ett litet fåtal. År 1945 fanns cirka 14 000 studenter vid dåvarande universitet och fackskolor. Selektionen var hård, endast de mest studiemotiverade och högst meriterade ungdomarna sökte och antogs.⁴⁹ Sedan dess har mycket hänt. Villkoren inom den högre utbildningen har förändrats dramatiskt, kanske framför allt under de senaste två decennierna. Antalet studenter har i princip fördubblats, från 170 000 under höstterminen 1990 till drygt 320 000 hösten 2007. Störst är ökningen bland de något äldre studenterna. Hösten 2007 var nästan hälften av studenterna äldre än 25 år, en dryg fjärdedel var äldre än 30 år och drygt tio procent var äldre än 40 år.

Expansionen har även inneburit att rekryteringen breddats i socialt avseende. Andelen nybörjarstudenter från arbetarhem har ökat från 18 procent läsåret 1993/94, till 25 procent 2005/06. Totalt har antalet studenter med arbetarbakgrund ökat med 40 procent under perioden. Av dessa är en majoritet kvinnor. Ungefär 19 procent av studenterna, nästan samtliga äldre än 25 år, har hemmavarande barn under 18 år.⁵⁰

Dessa förändringar har inneburit att antalet studenter som kommer från hem med svag studietradition, som kommer jämförelsevis dåligt förberedda från gymnasieskolan, som gjort studieuppehåll och därmed är studieovana, och sådana med sociala och möjligen ekonomiska villkor som försvårar studierna, har ökat. Om den typiske universitetsstudenten tidigare var en högpresterande, högt studiemotiverad och självgående ung man – kvinnornas andel har ökat från 20 procent i mitten på 1940-talet till drygt 60 procent 2007 – är bilden betydligt mer heterogen i dag. Studenterna kommer till högskolan med vitt skilda förutsättningar. För att de ska klara av studierna, för att genomströmningen ska kunna hållas uppe, krävs mer vägledning och stöd än tidigare och de pedagogiska lösningarna behöver anpassas.

⁴⁸ Högskoleverket (2007b).

⁴⁹ Högskoleverket (2006c).

⁵⁰ Högskoleverket (2008e).

2.4.3 Insatser för ökad genomströmning behöver stärkas och följas upp

Kommittén bedömer att de åtgärder som universitet och högskolor vidtar för att hålla genomströmningen uppe, sättet att organisera och genomföra utbildningen och kanske framför allt det studerandestöd som erbjuds, påverkar studentens möjligheter att fullfölja sina studier. Dessa faktorer inverkar också på i vilken utsträckning som studenten klarar av sitt studieåtagande, dvs. klarar av att ta sina högskolepoäng, och på hur lång tid som hon eller han behöver på sig för att bli färdig.

Kommittén ser även genomströmningen som ett mått på den högre utbildningens resultat och därigenom är den viktig ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Som ett resultat av den högre utbildningen tillförs arbetsmarknaden välutbildad arbetskraft. Denna är i sin tur en förutsättning för ekonomisk tillväxt och ökat välstånd.

Eftersom genomströmningen inom den högre utbildningen är viktig för både studenterna och samhället bör åtgärder som syftar till att upprätthålla och främja hög genomströmning följas upp i större utsträckning och på ett mer systematiskt sätt än vad som hittills gjorts.

Högskoleverket bör utvärdera genomströmningen

Högskoleverket har redan i dag i uppdrag att bedöma den högre utbildningens kvalitet. Som underlag för dessa granskningar utvärderas utbildningarnas förutsättningar, utbildningsprocesserna och utbildningarnas resultat.

Kommittén föreslår att Högskoleverket får i uppdrag att inom ramen för de nationella kvalitetsgranskningarna, i bedömningen av utbildningarnas resultat, även utvärdera högskolornas och universitetens insatser för att upprätthålla och främja genomströmningen. I detta sammanhang bör i synnerhet lärosätenas studerandestöd uppmärksammas, dvs. studievägledning, karriärvägledning, studenthälsovård samt annat studiesocialt och studietekniskt stöd. Även lärosätenas uppföljning av de studerandes studieaktivitet bör granskas.

2.4.4 Studiernas organisering och genomförande

De pedagogiska lösningarna styr genomströmningen

Den statistik som presenterats tidigare i detta avsnitt visar att studiernas organisering hör samman med genomströmningen. Högst examensfrekvens, kortast studietid, lägst avhops- och uppehållsfrekvens, högst prestationsgrad och de högsta etableringstalen återfinns i regel inom yrkesprogrammen, dvs. inom sammanhållna utbildningar med tydliga studiegångar som riktas mot definierade områden eller yrken på arbetsmarknaden. Om yrkesutövningen dessutom innebär krav på examensbevis ökar examensfrekvensen ytterligare. Genomströmningen inom de sammanhållna yrkesprogrammen kan jämföras med de fristående kurserna och studier som bedrivs för generella examina. Här är genomströmningen lägre, egentligen oavsett vilket genomströmningsmått som används. Även inom distansutbildningen är genomströmningen relativt låg.

Många av yrkesprogrammen är organiserade i studiegångar som på ett naturligt sätt "leder" studenten från den ena kursen till den andra, från den första terminen till utbildningens slut. Sammanhållningen bland studenterna stärks eftersom studiegrupperna i allmänhet är mer permanenta än inom fristående kurser. Inte sällan möter studenterna samma lärare under utbildningens gång. Statistiken visar att prestationsgraden ökar om studierna på detta sätt utförs "klassrumsbundet", i sammanhållna studiegrupper som är mer eller mindre stabila över tid.

De studenter som kommittén samtalade med vid studiebesök vid Lunds universitet och Malmö högskola i oktober 2008, poängterade att andelen lärarledd undervisning har betydelse för genomströmningen. Det är viktigt både att satsa på den pedagogiska utformningen för att hålla kvar studenterna i studier, och att se till att studenterna får träffa och undervisas av lärare. Denna slutsats bekräftas bl.a. i en undersökning som genomförts inom Lunds universitet. Andelen studieavhopp framstår som störst vid de fakulteter som har mindre resurser per student och där den lärarledda undervisningen och den personliga kontakten med lärarna är satta på undantag.⁵¹

Att olika sätt att organisera den högre utbildningen spelar roll för genomströmningen är en sanning som är känd sedan länge.

⁵¹ Lunds universitets studentkårer (2008).

Tidigare anpassades t.ex. resultatkraven för tilldelning av studiemedel efter genomströmningen i olika utbildningar. Fram till och med 2006 delades den högre utbildningen in i två grupper med olika resultatkrav. I den första gruppen ingick utbildningar med s.k. fri studiegång, dvs. med stor andel självstudier, liten andel lärarledd undervisning, praktik, etc. Hit räknades bland andra juris kandidatprogrammen och ekonomutbildningarna. För utbildningar med fri studiegång krävdes studieresultat motsvarande 75 procent av studieåtagandet. Grupp två innehöll utbildningar med bunden studiegång, alltså med en större andel lärarledd undervisning i sammanhållna grupper. För dessa utbildningar krävdes att studenterna skulle klara av i princip alla poäng för att få fortsatta studiemedel.

Studentgruppen har betydelse

Den höga genomströmningen inom vissa utbildningar har också med studentpopulationen att göra. Målmedvetna studenter bedriver målinriktade studier. De studenter som söker sig till yrkesprogrammen har tydligare definierade mål för sina studier än andra. Ett yrkesprogram väljer man för att utbilda sig för en viss yrkesverksamhet. Fristående kurs väljs oftare av den, som inte har ett klart mål med sina studier.

Studenternas kön och ålder har också betydelse när det gäller genomströmningen, som visats tidigare. Examensfrekvensen är högre bland kvinnor och yngre studenter än bland män och något äldre, och andelen studieavbrott och studieavhopp är lägre bland kvinnorna än bland männen. Männen har dock generellt lite lättare än kvinnorna att få jobb efter avslutade studier.

2.4.5 Vägledning och information

Studievägledning behövs för genomströmningen

Fungerande studievägledning och information krävs för att studenterna ska kunna genomföra sina studier i god ordning och utan onödiga dröjsmål, och för att de ska komma ut på arbetsmarknaden rustade med en utbildning som gör dem anställningsbara inom områden där det finns arbetstillfällen och där de själva önskar arbeta. Detta är en slutsats som bland annat dras i Högskoleverkets rapport *Studier-karriär-hälsa*, där författarna menar att

studievägledning, karriärvägledning och studenthälsovård kan motiveras både av studenternas bästa och av ekonomiska skäl, dvs. för att studenterna ska klara av sina studier på avsedd tid.⁵² Även i propositionen *Ny värld – ny högskola* (prop. 2004/05:162) betonas studievägledningens betydelse för god genomströmning.

I budgetpropositionen för 2008 (prop. 2007/08:1) framhåller regeringen att studie- och yrkesvägledning av hög kvalitet är nödvändig för att tillgodose individens och arbetsmarknadens behov. Lärosätena får därför i uppgift att i årsredovisningen för 2008 redovisa vad som gjorts inom området. Regeringen förklarar sig beredd att vidta ytterligare åtgärder om det visar sig att de skärpta kraven på studie- och yrkesvägledningen inte gett tillräckliga resultat.

Karriärvägledning en växande verksamhet

I rapporten *Studier-karriär-hälsa* beskriver Högskoleverket karriärvägledning som en särskild stödfunktion som inrättats vid ungefär hälften av landets universitet och högskolor. Denna erbjuds antingen vid s.k. arbetslivscentra eller som en avgränsad del av lärosätenas studievägledning. Karriärvägledning ges i allmänhet i flera steg, dels till presumtiva studenter och som en del av utbildningarna, dels till studenter som är på väg ut på arbetsmarknaden. Den handlar om att underlätta studenternas övergång från utbildning till arbetsliv, och därmed även om ökad genomströmning.

”Bättre framtidsutsikter ökar genomströmningen”, menade även de studenter som kommittén intervjuade vid Lunds universitet. I Malmö framhöll studenterna att avhopp framför allt beror på att man bedömer att studierna inte kommer att leda till arbete. Även de anställda som intervjuades i Malmö och Lund betonade hur genomströmningen påverkas av att studenterna blir medvetna om hur vägen från studier till arbetsmarknad ser ut. Osäkerhet om den framtida yrkesrollen och arbetsmarknaden påverkar studieresultaten. I en undersökning som genomfördes hösten 2001 vid Umeå universitet uppgavs osäkerhet med studie-, yrkes- eller ämnesval vara de vanligaste skälen till varför studenter funderar på att hoppa av sina studier.⁵³

⁵² Högskoleverket (2007b).

⁵³ Högskoleverket (2004); Högskoleverket (2008c).

Kvaliteten i högskolornas karriärvägledning är i sin tur beroende av information om och från det omgivande samhället. Samhällskontakter är nödvändiga. Högskoleverket har i två omgångar, 2004 och 2007, utvärderat hur universiteten och högskolorna hanterar denna samverkan. En övergripande slutsats är att arbetet stärkts under senare år. Kanske främst som ett resultat av Bologna-processen med dess fokus på anställningsbarhet, men även på grund av vikande söktryck till många utbildningar och den oro för arbetslöshet som 2000-talets studenter känner, har dialogen med det omgivande samhället kring utbildningarnas dimensionering och innehåll stärkts, och omvärldskontakterna i utbildningarna ökat.⁵⁴

Arbetsmarknadsinformation – avkastning på studierna

Som en del i karriärvägledningen ingår ofta frågan om avkastning på studierna. Utbildningens intäkter och kostnader och därmed också avkastningen har betydelse för studenternas utbildningsval.

Detta är en central slutsats som dras i en bilaga till Långtidsutredningen 2008 (SOU 2008:69). I rapporten visas att avkastningen på utbildningen är en ekonomisk sporre som påverkar individens utbildningsval, även om faktorer som social bakgrund, värderingar och normer också spelar in. Behovet av information för att studenterna ska kunna välja ”rätt” utbildning betonas. Utredarna efterlyser t.ex. statistik som beskriver livsinkomster vid olika utbildningsval och skattade inkomstutvecklingar för olika utbildningsinriktningar.

Brister i studie-, yrkes- och karriärvägledning

Universitet och högskolor är skyldiga att erbjuda studievägledning. Detta anges i högskoleförordningen (1993:100):

Studenter skall ges tillgång till studievägledning och yrkesorientering. Högskolan skall se till att den som avser att påbörja en utbildning har tillgång till den information om utbildningen som behövs.

Förordningen säger däremot inget om verksamhetens utformning eller omfattning.

⁵⁴ Umeå universitet (2002).

Undersökningar tyder på att verksamheten har brister. Högskoleverket redovisar t.ex. i flera rapporter brister i både tillgången till, och kvaliteten på, universitetens och högskolornas studievägledning.⁵⁵ Närmare hälften av lärosätena saknade under 2007 dokumenterade mål och riktlinjer för studievägledningen, något som bland annat lett till att kvaliteten varierar stort. Bristande ledningsansvar, avsaknad av arenor för studerandeinflytande samt bristfällig kvalitetskontroll och uppföljning är andra problem som lyfts fram. I Högskoleverkets rapport *Studentspeglarn 2007* uppger 33 procent av studenterna att de har besökt studievägledningen under det senaste året. Av dessa var 60 procent nöjda och 34 procent uttalat missnöjda.

I en undersökning som JUSEK genomförde 2007 bland studenter som tagit examen inom det samhällsvetenskapliga och juridiska området var studenterna generellt missnöjda med den information som de fått av sina lärosäten om arbetsmarknaden. Varannan student ansåg att de fått alltför dålig information om vilka arbeten som utbildningen kan leda till, och sju av tio tyckte att informationen om tillgång och efterfrågan på arbetsmarknaden var otillräcklig. Bara en fjärdedel ansåg att högskolan underlättat kontakterna med arbetslivet.⁵⁶

Vilken vägledning som erbjuds varierar dessutom ofta mellan fakulteter och institutioner inom ett och samma lärosäte. De fakulteter som inrymmer dyrare utbildningar har ofta råd med mer och bättre studievägledning än andra, berättade t.ex. studenterna och anställda vid studerandeenheten vid Lunds universitet. Programutbildningar får mer pengar för studievägledning än andra utbildningar, trots att behovet ofta är mindre.

Under 2005 lät Saco genomföra en undersökning av hur 18 universitet och högskolor arbetade för att underlätta studenternas lärosätes- och utbildningsval, samt studenternas övergång från studier till arbete. I studien belystes verksamheter och aktiviteter som arbetslivscenter, arbetsmarknadsdagar, studievägledning, praktik i utbildning, uppföljning av studenter efter avslutade studier och annan studiestödande verksamhet. En generell slutsats är att det arbetslivsinriktade stödet ofta bedrivs med knappa resurser, under ogynnsamma organisatoriska förhållanden och i konkurrens med andra verksamheter som är mer direkt studiestödande. Antalet medarbetare vid lärosätenas arbetslivscenter är ofta lågt,

⁵⁵ Högskoleverket (2007a); Högskoleverket (2007b); Högskoleverket (2007e).

⁵⁶ JUSEK (2007).

vilket begränsar möjligheterna till individuell vägledning och målgruppsanpassade insatser. Samtidigt sker arbetet inte alltid systematiskt. För arbetsmarknadsdagars ansvarar i allmänhet studentorganisationerna, ibland i samverkan med externa aktörer.⁵⁷ Bristen på systematik i högskolans samverkan med det omgivande samhället påtalas också av Högskoleverket.⁵⁸

Flera av de studievägledare som deltog i Saco:s studie menade att studievägledarens arbetsuppgifter förändrats. Det läggs betydligt större tonvikt på studiesociala frågor nu än tidigare. Utrymmet för information om mer formella krav och förutsättningar för studierna har minskat.

2.4.6 Studenthälsovård

Ytterligare en form av studerandestöd som har betydelse för genomströmningen är studenthälsovården. Kommittén konstaterar att styrningen av studenthälsovården för närvarande är svag. Högskolornas ansvar, som det uttrycks i högskolelagen, är vagt formulerat. Därmed har det uppstått stora skillnader i lärosätenas arbete med studenthälsovården. Dessutom anses studenthälsovården inte ingå i högskolornas kärnverksamhet och blir därmed inte prioriterad.

Kommitténs överväganden rörande studenthälsovården redovisas mer utförligt i kapitel 3 *Studenthälsofrågor*.

2.4.7 Annat studerandestöd

Studietekniskt stöd

I den Saco-undersökning som refereras tidigare framkom att de flesta lärosäten avsätter resurser för verksamheter som syftar till att förbättra studenternas språkbehandling, i form av s.k. språkstugor, språkverkstäder eller Våga tala-kurser. Studenternas generella språkförmåga anses ha blivit sämre, bl.a. som ett resultat av de senaste decenniernas volymökning och breddade rekrytering. Även kurser och seminarier om studieteknik och studiesocialt stöd, t.ex.

⁵⁷ Diehl, J. (2006).

⁵⁸ Högskoleverket (2008c).

stresshantering, anordnas. Ofta genomförs sådana insatser i samarbete med studenthälsovården.⁵⁹

Introduktion till högskolestudierna

I Högskoleverkets rapport *Studier-karriär-hälsa* beskrivs introduktionen till högskolestudierna som ett sätt att förebygga senare misslyckanden. I en utvärdering av universitetens och högskolornas arbete med breddad rekrytering betonas att mottagandet och introduktionen av nya studenter är viktigt för att minska antalet avhopp.⁶⁰ Nybörjarstudenterna introduceras exempelvis genom att bli uppringda och välkomnade av högskolan och via olika former av fadderverksamhet, som högskolorna ofta genomför i samverkan med studentkåren.⁶¹

2.4.8 Uppföljning av studieaktivitet

I en undersökning från CSN visas att under läsåret 2004/05 fick drygt 2 900 högskolestuderande heltidsstudiemedel utan att prestera några studieresultat. Ungefär 7 500 personer hade studiemedel hela året och presterade mindre än 40 procent av sitt studieåtagande. CSN konstaterar att ungefär 70 miljoner kronor utgick i bidrag till högskolestuderande som inte klarade några kurser alls och ungefär 180 miljoner kronor betalades ut till personer som klarade mindre än 40 procent av ett heltidsåtagande. Dessa utbetalningar innebär både en kostnad för samhället och för studenten, som ska betala tillbaka ett studielån som inte lett till högre utbildning.⁶²

Bristande studieaktivitet är dock inte bara en kostnadsfråga, konstaterar kommittén. Att studenternas aktiviteter följs upp är också en förutsättning för att genomströmningen ska kunna upprätthållas. Även Högskoleverket betonar att det är viktigt att studenternas prestationer följs upp för att det ska vara möjligt att fånga upp dem som riskerar att halka efter. Så kallade "early

⁵⁹ Diehl, J. (2006).

⁶⁰ Högskoleverket (2007e).

⁶¹ De allra flesta lärosäten har även högskoleintroducerande utbildningar, i form av så kallade basår, basterminer eller collegeutbildningar. Antalet studenter som deltar i dessa utbildningar är emellertid litet, och andelen som går vidare till studier inom respektive lärosäte är låg.

⁶² CSN (2007b).

warning systems” rekommenderas, något som tagits fram vid de flesta lärosäten, åtminstone inom vissa institutioner eller enskilda utbildningar. Metoder som används är bland annat tidiga enkäter till studenterna, uppföljningar via LADOK, poängtrösklar som studenterna måste klara för att gå vidare, samt individuell studie vägledning.^{63,64}

Kommittén föreslår att Högskoleverket bör få i uppdrag att som en del av de nationella kvalitetsgranskningarna även utvärdera lärosätenas interna uppföljning av de studerandes studieaktivitet.

2.4.9 Åtgärder för ökad genomströmning i Danmark, Finland och Norge

I de åtgärder för att öka genomströmningen inom den högre utbildningen, som genomförts eller beslutats i Danmark, Finland och Norge ingår förändringar i studiestödssystemen. Dessa förändringar beskrevs i det föregående avsnittet.

Lika ofta, eller oftare, riktar våra grannländer in sig på studenternas studiesociala situation och studiernas organisering när genomströmningen ska höjas. Att studiemedellssystemet bara har en begränsad inverkan på genomströmningen inom den högre utbildningen är en slutsats som de flesta förefaller överens om.⁶⁵

De åtgärder som vidtas i övriga Norden överensstämmer till stora delar med kommitténs förslag och bedömningar i detta betänkande.

⁶³ LADOK, lokalt ADB-baserat studiedokumentationssystem, är ett nationellt dokumentationssystem som finns vid de flesta universitet och högskolor. LADOK innehåller

- *kataloguppgifter*: högskolans utbildningsutbud i form av kurser, linjer/program, examina m.m., och deras organisatoriska sammanhang
- *personuppgifter rörande studenterna*: personnummer, namn, adress behörighet, registreringar (deltagande i utbildning), resultat, examina m.m.
- *temporära uppgifter*: uppgifter som används i den lokala antagningen, d.v.s. uppgifter om sökta kurser, reservplaceringar, underlagstabeller för registrering (slutresultatet av antagningsförfarandena), ej ianspråkta antagningar m.m.

⁶⁴ Högskoleverket (2007b); Högskoleverket (2007e).

⁶⁵ Denna slutsats presenterades både vid det seminarium om studiefinansiering i Danmark, Finland, Norge och Sverige som Studiesociala kommittén anordnade den 22 maj 2008, samt vid den samnordiska studiestödskonferens som ägde rum på Färöarna den 10–12 juni 2008.

Danmark

Enligt den nya universitetslagen är danska universitet skyldiga att följa upp studenter som är försenade i sina studier, och att erbjuda dessa särskild vägledning. Vid förseningar på mer än ett år är denna vägledning obligatorisk, i annat fall frivillig. Universiteten ska också erbjuda möjligheter till snabb omexamination för de studenter som inte klarar tentamen eller annan examination vid första försöket, och överhuvudtaget lägga upp undervisningen så att studenterna kan genomföra denna inom "normerad" tid.⁶⁶

Ett generellt beslut har även fattats om att studievägledningen vid universiteten ska stärkas. I den plan för att minska avhopp och förseningar som universiteten ska formulera, ska även studievägledningens omfattning anges.

En annan dansk åtgärd för att öka genomströmningen, och som riktar sig till studenterna, syftar till att möjliggöra ett tidigt inträde på arbetsmarknaden. Denna innebär att de studenter som påbörjar fortsatt utbildning inom två år efter att de avslutat sina gymnasie-studier ska gynnas vid antagningen. Denna bestämmelse träder i kraft under 2009.⁶⁷

Finland

I Finland har Undervisningsministeriet utarbetat ett åtgärdsprogram för att skapa förutsättningar för tidigare inträde i högskolan och på arbetsmarknaden. Målet är 3 000 fler universitets-examina och 2 500 yrkeshögskoleexamina per år.

I programmet ingår både förändringar i studiemedelssystemet och i studenternas övriga studievillkor. En slutsats som dras, är att "studieprocessen främjas av god och sporrande studieatmosfär på läroanstalten och högklassiga stödtjänster inom studiehandledningen och skol- och studenthälsovården i individuella problemfrågor".⁶⁸ Den studiesociala situationen ska förbättras för att skapa förutsättningar för systematiska heltidsstudier och för att därigenom förkorta studietiderna.

⁶⁶ Statens uddannelsesstøtte (2008a).

⁶⁷ Universitets- og Bygningsstyrelsen (2008).

⁶⁸ Undervisningsministeriet (2003).

Programmet innebär bl.a. en justering av examensstrukturen som gör det enklare att påbörja universitetsstudier med olika slags utbildningsbakgrund. Individuella studieplaner har också införts.⁶⁹

Under 2008 har den finska regeringen tillsatt den s.k. SATA-kommittén med uppgift att utarbeta övergripande riktlinjer för en ”totalreform” av den sociala tryggheten som ska förbättra medborgarnas möjligheter att hantera förändringar i livet. Ett av reformens syften är att stimulera studerande att komma ut i arbetslivet snabbare.

Norge

I Norge genomfördes 2002 den s.k. kvalitetsreformen för att stärka kvaliteten och öka genomströmningen inom den högre utbildningen. Primärt i denna var ambitionerna att skapa bättre förutsättningar för studenterna att planerligt klara av sina studier, bl.a. skulle antalet studieavhopp minska. En överordnad målsättning var att ”studenten ska lyckas”. Detta skulle i huvudsak åstadkommas genom tätare uppföljningar samt förändringar i studiernas genomförande, exempelvis mer strukturerade och sammanhållna studiegångar, bättre nyttjande av studieåret, nya undervisnings- och examinationsformer samt införande av individuella studieplaner.⁷⁰

Som en del i kvalitetsreformen förändrades även det nationella resurstilldelningssystemet. Bland annat infördes en resultatbaserad del, den s.k. undervisningskomponenten. Denna utgör i genomsnitt cirka 25 procent av den totala resursen till lärosätet och innebär att medel tilldelas proportionellt efter studenternas poängproduktion och antalet utbytesstudenter. Denna är tänkt att stimulera både till hög utbildningskvalitet och hög genomströmning.

Under 2008 presenterade det norska institutet för utveckling, forskning och utbildning, *NIFU STEP*, en rapport som beskrev de norska universitetens arbete för att minska studieavbrotten och studieavhoppin inom den högre utbildningen. Detta är en fråga som blivit mer aktuell i och med kvalitetsreformen. Enligt analysen är det inte särskilt mycket som lärosätena de facto kan göra för att minska avhopp och avbrott. Viktigast, enligt författarna, är att vidta åtgärder som leder till att studenterna känner sig sedda och

⁶⁹ Folkpensionsanstalten (2008).

⁷⁰ Högskoleverket (2006b).

inkluderade. Det som lärosätena vanligtvis gjort, är att satsa på bättre uppföljning av svagpresterande studenter.⁷¹

2.5 Lärosätenas incitament för genomströmning

Kommitténs bedömning: Incitament bör ges till universitet och högskolor att stödja hög genomströmning bland studenterna. Sådana drivkrafter kan med fördel skapas med hjälp av det nationella resurstilldelningssystemet.

2.5.1 Det nuvarande resurstilldelningssystemet

I och med högskolereformen 1993 blev de svenska högskolorna och universiteten friare i förhållande till staten och en successiv övergång från anslags- och dimensioneringsstyrning till mål- och resultatstyrning genomfördes. Det nya resurstilldelningssystemet gjorde att universitet och högskolor fick konkurrera om resurser genom att det med varje student och dennes studietakt och poänganskaffande medföljde en viss summa pengar. Resursfördelningen var tänkt att gynna de lärosäten som lyckades bäst med sin undervisnings- och forskningsprestation.

Det nuvarande resurstilldelningssystemet innebär att lärosätenas ekonomi är omedelbart beroende både av hög studenttillströmning och av hög studentgenomströmning. Hög prestationsgrad ger mer resurser.

2.5.2 Det framtida resurstilldelningssystemet

En ny resursutredning har genomförts inom högskolesektorn och denna presenterade sitt slutbetänkande under vintern 2007, *Resurser för kvalitet* (SOU 2007:81). Utredningen föreslår att resurstilldelning för akademisk utbildning på grundnivå och avancerad nivå ska bestå av en grundersättning per helårsstudent som gäller för samtliga helårsstudenter, där en resurs för forskningsanknytning är inkluderad. Per capitaersättning för helårsprestationer bör enligt utredningen avskaffas. Lite förenklat

⁷¹ Hovdhagen, E., Frølich, N., Aamodt, P. O. (2008).

innebär detta att utredningen föreslår att genomströmningsincitamentet ska tas bort. Betänkandet remissbehandlades under våren 2008 och utredningens förslag bereds inom Regeringskansliet under hösten 2008 och våren 2009.

Kommittén bedömer att incitament bör ges till universitet och högskolor att stödja hög genomströmning bland studenterna. Sådana drivkrafter kan med fördel skapas med hjälp av det nationella resurstilldelningssystemet.

Detta har t.ex. skett i Danmark. Den danska folketinget har beslutat om ett nytt finansieringssystem som införs under 2009, som bland annat innebär att universiteten får en bonus – en s.k. færdiggørelsesbonus – för varje student som genomför en treårig bachelor-utbildning på avsedd tid plus högst ett år, och för de studenter som klarar den tvååriga kandidatexamen som utgör påbyggnadsutbildning till bachelor-utbildningen på två år. Resurstilldelningen knyts alltså till studentgenomströmningen, till prestationsgraden.⁷²

⁷² Som ett resultat av det nya bonussystemet har de humanistiska och naturvetenskapliga fakulteterna vid Köpenhamns universitet beslutat att studenter som blir försenade med sina studier i fortsättningen kommer stängas av från utbildningen. Detta gäller för studenter som blir mer än två år försenade med en treårig bachelorexamen, eller mer än ett år försenade med en tvåårig kandidatexamen. Undantag kommer att göras för studenter som varit sjuka, fått barn eller gjort militärtjänst. <http://vtu.dk/nyheder-udefra/2008/>

3 Studenthälsofrågor

Kommitténs bedömning: Studenthälsovården bör ha en stark ställning inom högskolan. Verksamheten bör främst inriktas mot förebyggande arbete och behandling av studierelaterade hälsoproblem. Även kurativa insatser, alkoholprevention samt sexuell och reproduktiv hälsa bör prioriteras.

3.1 Förbättrad studenthälsovård och minskad alkoholkonsumtion

Studiesociala kommittén har i uppdrag att utreda om det ur ett studiesocialt perspektiv finns behov av att göra insatser för att förbättra studenthälsovården. Kommittén ska också föreslå hur detta kan ske samt överväga om nationella riktlinjer behöver tas fram för studenthälsoarbetet med utgångspunkt i Högskoleverkets utvärdering av högskolornas arbete med studievägledning, karriärvägledning och studenthälsovård.¹ Kommittén har också i uppdrag att föreslå vilka verktyg som kan användas i arbetet med att minska studenters alkoholkonsumtion.

Studenthälsovården har behandlats vid två möten med Nätverket Sveriges studenthälsor samt vid ett möte med Högskoleverket. Vid två tillfällen har kommittén samrått med Statens folkhälsoinstitut, Riskbruksprojektet, om studenters alkoholkonsumtion. Vid det första mötet deltog även en representant från Studenthälsan i Gävle samt en forskare från Lunds universitet. Studenters alkoholkonsumtion har även diskuterats med Sveriges förenade studentkårer (SFS) samt vid kommitténs studiebesök på Lunds universitet och Malmö högskola. Om inget annat anges är uppgifter i detta kapitel sådana som framförts vid dessa möten.

¹ Högskoleverket (2007b).

3.2 Studenthälsovården

3.2.1 Nuvarande reglering av studenthälsovården

Högskolorna har huvudmannaskap för studenthälsovården

Före den 1 juli 1992 reglerades studenthälsovården i förordningen om studenternas hälso- och sjukvård (1984:281). Vården anordnades av studentkårerna och skulle ha till ändamål att ”bevara och förbättra de studerandes fysiska och psykiska hälsa genom förebyggande åtgärder och genom sociala och kurativa insatser”.

Den 1 juli 1992 fördes huvudmannaskapet över till högskolorna. Enligt budgetpropositionen för 1993 (prop. 1992/93:1), där förändringen fastslogs, skulle varje högskola anordna studenthälsovård. Det fastställdes att verksamhetens innehåll bäst avgörs lokalt. Huvudmannaskapet för studenternas motionsverksamhet skulle ligga kvar hos studentkårerna.

Inriktningen på studenthälsovården ändrades inte när högskolorna fick ansvaret. Huvuduppgiften skulle fortfarande vara förebyggande vård samt sociala och kurativa insatser. Studenthälsovården skulle i mindre utsträckning erbjuda somatisk vård, dvs. behandling av fysisk ohälsa. Den skulle fungera som ett komplement till annan offentlig vård och jämföras med företagshälsovården. Vården skulle dock vara inriktad mot studenters unika situation och speciella problem. Enligt Högskoleverket var syftet med att flytta ansvaret till lärosätena att säkerställa verksamhetens kvalitet, förbättra kontinuiteten och att minska variationerna i kvalitet och omfattning mellan studieorterna.²

Högskolornas ansvar för studenthälsovården regleras i dag i högskoleförordningen (1993:100). Bestämmelsen trädde i kraft den 1 juli 1996 och har följande lydelse:

Högskolorna skall ansvara för att studenterna har tillgång till hälsovård, särskilt förebyggande hälsovård som har till ändamål att främja studenternas fysiska och psykiska hälsa.

Högskolorna har stor frihet att själva utforma sin verksamhet utifrån lokala förutsättningar. Eftersom det inte är självklart vad som egentligen är förebyggande hälsovård ges dessutom ett stort tolkningsutrymme. Representanter från Nätverket Sveriges studenthälsor anser att uppdraget till högskolorna om studenthälsovård är

² Högskoleverket (2007b).

vagt i högskoleförordningen. De har också uppfattningen att styrningen från högskolornas ledningar ofta är svag. Som förklaring uppger nätverket ointresse kombinerat med okunskap. Både studenter och personal anses dessutom ha dålig kunskap om verksamheten och dess uppdrag.

Vid kommitténs studiebesök vid Malmö högskola ansåg personal från Studenthälsan att den lokala friheten är viktig, men att en tydligare styrning skulle innebära att det blev lättare att driva studenthälsofrågorna internt. Representanter från Studenthälsan vid Lunds universitet påpekade att det ofta finns brister i samarbetet med institutionerna. Även studenterna i Malmö framhöll för kommittén att samarbetet mellan institutionerna och studenthälsovården bör bli bättre. Både i Malmö och Lund påpekades att en fungerande hälsovård kan ha positiva effekter på genomströmningen.

Tillsynen av studenthälsovården är delad

Ansvar för tillsynen av studenthälsovården är delad mellan Högskoleverket och Socialstyrelsen. Högskoleverket ska bl.a. utöva tillsyn över verksamheten samt stödja och främja arbetet vid universitet och högskolor med att förbättra verksamhetens kvalitet.³ I hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) finns bl.a. bestämmelser om mål och krav på hälso- och sjukvården samt om ledningen och kvalitetssäkringen av hälso- och sjukvård. I lagen (1998:531) om yrkesverksamhet på hälso- och sjukvårdens område finns bestämmelser om Socialstyrelsens tillsyn över verksamheten. Tillsynen från Socialstyrelsen är i stort sett begränsad till det som gäller patientsäkerhet.

Det finns inga problem med att ha två tillsynsmyndigheter enligt de representanter från studenthälsovården som kommittén träffat vid studiebesöket på Malmö högskola och från Nätverket Sveriges studenthälsor. De anser t.ex. att det är en trygghet att det finns lagstiftning på det medicinska området att luta sig mot i sitt arbete.

³ Förordningen (1995:945) med instruktion för Högskoleverket.

Arbetsmiljölagen har betydelse för studenthälsovårdens arbete

Vid sidan av högskoleförordningen och hälso- och sjukvårdslagen innehåller arbetsmiljölagen (1977:1160) bestämmelser som har betydelse för studenthälsovårdens arbete. Lagen syftar till att förebygga ohälsa och olycksfall i arbetet samt att uppnå en god arbetsmiljö för anställda. Arbetsgivaren har huvudansvaret för arbetsmiljön i verksamheten. Enligt lagen är studenter jämställda med anställda. I Arbetsmiljöverkets föreskrifter om systematiskt arbetsmiljöarbete (AFS 2001:01) anges hur arbetsmiljöarbetet ska planeras, dokumenteras och kontrolleras. Systematiskt arbetsmiljöarbete (SAM) innebär att arbetsgivaren ska undersöka, genomföra och följa upp verksamheten för att förebygga ohälsa och olycksfall. Arbetsmiljöarbetet ska ingå i den dagliga verksamheten och omfatta alla fysiska, psykologiska och sociala förhållanden som har betydelse för arbetsmiljön.

Studenter har samma rätt som arbetstagare till en bra arbetsmiljö, och universitet och högskolor har därmed ansvar för studenters arbetsmiljö. Som exempel har Studenthälsan i Stockholm tolkat arbetsmiljölagen som att studenter bl.a. har rätt till en sund och säker miljö, meningsfulla och engagerande föreläsningar, studie- och arbetsuppgifter, samt rätt att vara med och bestämma över studiernas innehåll och uppläggning.⁴

Enligt arbetsmiljölagen ska en arbetsmiljökommitté delta i planeringen av arbetsmiljöarbetet på arbetsstället samt följa arbetets genomförande. Representanter från Nätverket Sveriges studenthälsor uppger att studenthälsovårdens ställning är olika stark i respektive lärosätes arbetsmiljökommitté. De anser även att kunskapen om arbetsmiljölagen är bristfällig inom högskolevärlden. Många lärosäten lever inte upp till arbetsmiljölagens bestämmelser.

En viktig aspekt på studenters arbetsmiljö är vilken roll de s.k. studerandeskyddsombuden kan spela. I ett delbetänkande från Utredningen om arbetsmiljölagen (SOU 2006:44) föreslås att skyddsombuden för vuxna studerande i princip ska få samma ställning som skyddsombuden för arbetstagare. Studerandeskyddsombud ska bl.a. ingå i skyddskommittén samt ha rätt att ta del av information i samma utsträckning som andra skyddsombud och ledamöter i skyddskommittén. Studerandeskyddsombudens utökade rättigheter garanteras genom att de får en möjlighet att

⁴ <http://www.su.se/pub/jsp/polopoly.jsp?d=320>

föra skadeståndstalan om de hindras i sitt uppdrag. Riksdagen ska fatta beslut i frågan i mars 2009.

Förändrad styrning av högskolorna?

Regleringen av studenthälsovården kan bli annorlunda om Autonomiutredningens förslag genomförs (SOU 2008:104). Enligt utredningen ska styrningen av högskolorna förändras från att regleras med lag och förordning till att huvudsakligen regleras med avtal mellan regering och högskola. Möjligheten att styra högskolorna minskar dock inte i praktiken. Avtal som reglerar verksamheten finns redan för de s.k. stiftelsehögskolorna, dvs. Högskolan i Jönköping och Chalmers tekniska högskola. Dessa avtal reglerar villkoren för budgetanslagen och ställer krav på bl.a. kvalitetsarbete. För anslagen gäller årliga avtal som innehåller detaljerade bestämmelser om utbildnings- och forskningsuppdrag motsvarande dem som de statliga lärosätena ges i riksdagsbeslut och regleringsbrev. Lärosätena åtar sig också att ansvara för att studenterna har tillgång till hälsovård. Avtalen innebär att stiftelsehögskolorna är skyldiga att bedriva verksamheterna på liknande villkor som de statliga lärosätena.

3.2.2 Beskrivning av studenthälsovården

Om inget annat anges är följande beskrivning av studenthälsovårdens verksamhet baserad på Högskoleverkets utvärdering av högskolornas arbete med studievägledning, karriärvägledning och studenthälsovård.⁵

Hur studenthälsovården anordnas skiljer sig mellan olika lärosäten. Flertalet lärosäten driver verksamheten i egen regi, medan vissa har slutit avtal om verksamheten med ett annat lärosäte, med en studentkår eller med en privat eller offentlig vårdgivare. Enligt Högskoleverket kan verksamhet på entreprenad vara en bra lösning särskilt för mindre lärosäten. Högskoleverket konstaterar dock att det oftast finns brister i uppföljningen av verksamheten om den bedrivs i någon annans regi.

Majoriteten av lärosätena har dokumenterade mål och riktlinjer för studenthälsovården. Knappt hälften av lärosätena anger att de

⁵ Högskoleverket (2007b).

utvärderar sin verksamhet genom att undersöka vad studenterna tycker. På de flesta lärosäten ingår studentrepresentanter i referensgrupper och styrelser för verksamheten och samarbetet uppges överlag fungera väl.

Studenthälsovården har på de flesta lärosätena en förebyggande inriktning, framför allt mot studierelaterade psykosociala problem men även mot studierelaterade medicinska problem. Exempel på verksamhet är samtalsstöd, förebyggande hälsovård och studiemiljöarbete. Till detta kommer alkoholpreventivt arbete samt preventivt arbete kring sexuellt överförbara könssjukdomar. Ett fåtal lärosäten erbjuder motionsverksamhet som en del av studenthälsovården.

Det råder en bred samsyn bland lärosätena om att studenthälsovårdens främsta uppgift är att arbeta förebyggande med studierelaterade problem. Graden av vård inriktad mot fysisk ohälsa varierar däremot starkt, vissa lärosäten har helt valt bort sådan vård. Samarbetet mellan studenthälsovården och andra vårdgivare är dock omfattande. Det sker ofta med en närliggande vårdcentral, i bland genom ett formaliserat samarbete där studenthälsovården kan hänvisa studenten vidare.

Den breddade rekryteringen till högskolan innebär att nya krav ställs på studenthälsovården. Förändringar i den sociala sammansättningen bland studenter innebär att hälsoproblematiken förändrats och allt mindre skiljer sig från den övriga befolkningens hälsoproblematik. Även det ökade antalet gäststudenter och distansstudenter ställer nya krav på studenthälsovården. Enligt Nätverket för Sveriges studenthälsor har gäststudenter ofta inte tillgång till gratis offentlig vård och söker sig därför till studenthälsovården. Det finns inte heller några riktade studenthälsoinsatser för distansstudenter. På lärosäten som har en omfattande utlokaliserad verksamhet verkar det dock finnas en beredskap att möta behov både hos studenter som inte är på "huvudcampus" och distansstudenter.⁶

Studentspegeln 2007 visar att åtta procent av de tillfrågade studenterna hade besökt studenthälsovården under det senaste året. Av dessa var en betydande majoritet, 80 procent, nöjda medan 13 procent angav att de var missnöjda.⁷ En enkätstudie av SFS, TCO och Tria visar också att studenterna generellt är nöjda med

⁶ Myndigheten för nätverk och samarbete inom högre utbildning (2006).

⁷ Högskoleverket (2007a). *Studentspegeln 2007* är en enkätundersökning till drygt 11 000 studenter vid alla landets lärosäten, exklusive de konstnärliga högskolorna.

studenthälsovården och att de studenter som har besökt studenthälsovården har en mer positiv inställning till verksamheten än studenter i allmänhet.⁸

3.2.3 Resurser för studenthälsovården

När högskolorna fick ansvaret för studenthälsovården valde regeringen att öronmärka medel för verksamheten genom ett statsbidrag som omfattade cirka 100 kronor per student. Beloppet inkluderade ett motionsbidrag som fördelades av riksidrottsförbundet. Från och med budgetåret 1993/94 ingår medlen i respektive lärosätes generella anslag. Finansieringen av verksamheten är således inte skild från högskolans övriga uppgifter.

Det är svårt att få fram en exakt bild av kostnaderna för studenthälsovården. Ingen har tidigare tagit fram sådana uppgifter och lärosätena själva särredovisar inte kostnaderna. Undersökningar visar dock att resurserna skiljer sig åt mellan lärosätena. Resurserna baseras på flera faktorer, exempelvis antalet studenter på orten, verksamhetens nuvarande och framtida utformning samt verksamhetens egen ”försörjningsförmåga”, men också givetvis lärosätenas egna prioriteringar.⁹

Högskoleverket har gjort en uppskattning av antalet årsarbeten i studenthälsovården i förhållande till antalet helårsstudenter. Den visar att det går mellan 1 000 och 3 000 studenter per årsarbetskraft vid respektive lärosäte. Vid vissa lärosäten kan det vara uppåt 5 000 studenter per årsarbetskraft. Högskoleverkets uppskattning bekräftar bilden av att studenthälsovården i landet är väldigt heterogen.¹⁰

Enligt Nätverket Sveriges studenthälsor har studenthälsovården vid vissa lärosäten inte fått mer resurser i takt med att antalet studenter ökat. Som en följd av detta har verksamheten förändrats, bl.a. har man koncentrerat sig på förebyggande verksamhet och studierelaterade problem. Vidare har individuell behandling ersatts med arbete i grupper.

⁸ SFS, TCO och Tria (2009).

⁹ Högskoleverket (2007b); SFS (2002).

¹⁰ Högskoleverket (2007b).

3.2.4 Studenthälsovården som kvalitetskriterium

Kommittén konstaterar att det finns skillnader mellan lärosätenas studenthälsovård. Kommittén kan också konstatera att verksamheten oftast inte är prioriterad och att högskolornas styrning förefaller vag. Skälet kan vara att studenthälsovården står för en liten andel av den totala verksamheten och skiljer sig från lärosätenas huvuduppdrag, dvs. utbildning, forskning samt samverkan med det omgivande samhället och information.

Kommittén anser att studenthälsovården bör ha en stark ställning inom högskolan. Detta är särskilt betydelsefullt när rekryteringen breddas och det kommer nya grupper till högskolan som har andra behov än tidigare studenter. Dessutom har kommittén i kapitel 2 *Ökad genomströmning inom högskolan* konstaterat att studenthälsovården är en del av lärosätenas studerandestöd och därför kan betraktas som ett redskap i arbetet för ökad genomströmning. Hälsovårdens roll bör vara oberoende av om den anordnas i egen regi eller läggs ut på en annan aktör. I båda fallen bör det skapas fungerande och tydliga länkar mellan den löpande hälsoverksamheten och lärosätets övriga verksamhet. Studenthälsovården bör även bli mer likvärdig över landet.

Kommittén bedömer att studenthälsovården bör uppmärksammas i Högskoleverkets kvalitetsgranskningar enligt förslagen i kapitel 2 *Ökad genomströmning inom högskolan*. Där föreslår kommittén att Högskoleverket bör få i uppdrag att inom ramen för de nationella kvalitetsgranskningarna utvärdera högskolornas och universitetens insatser för att främja genomströmningen. I dessa utvärderingar bör lärosätenas arbete med studerandestöd, däribland studenthälsovården, uppmärksammas.

Studenthälsovården ska även i framtiden prioritera den förebyggande vården, men för att kunna utföra den uppgiften bör det finnas tillgång till medicinsk, kurativ och folkhälsokompetens på varje lärosäte. Studenthälsovården bör även få en tydligare roll i respektive lärosätes arbetsmiljöarbete. Kommittén anser dessutom att det är viktigt att studenterna har inflytande över verksamheten. Studerandeskyddsombuden kan få en starkare ställning i framtiden enligt förslagen i *Bättre arbetsmiljöregler 1. Samverkan, utbildning, avtal m.m.* (SOU 2006:44). Kommittén anser att det bör gå att skapa en positiv samverkan mellan studerandeskyddsombuden och studenthälsovården.

3.2.5 Studenters hälsa

Studenters hälsosituation har länge varit ett outforskat område. På senare år har det dock gjorts ett mindre antal studier inom området. Enligt en rapport från SFS är den fysiska hälsan god i studentgruppen. Den psykiska ohälsan, såsom stress, utbrändhet och depression, har dock försämrats.¹¹ En annan studie visar att universitetsstudenter skattar sin fysiska, psykiska och allmänna hälsa i stort sett som bra. Studenterna upplever dock sin allmänna hälsa som sämre och sin livskvalitet som lägre än jämnåriga som är yrkesverksamma. De vanligaste symtomen är trötthet, oro och koncentrationssvårigheter. Studenterna har också angett vad de uppfattar som orsak till hälsoproblemen. De vanligaste orsakerna till stress och sämre allmän och psykisk hälsa är "att inte klara av sina studier", "dålig ekonomi", "tankar på framtiden" och "ensamhet". Det är dock relativt få av dessa faktorer som påverkar studieresultaten.¹²

Data om studenters hälsa finns tillgänglig i SCB:s årliga undersökning om levnadsförhållanden (ULF). Uppgifter från undersökningen ger en bild av att studenters fysiska hälsa är något bättre än jämnåriga som inte läser vid högskola. För psykosocial hälsa finns det inget entydigt mönster, men ängslan och oro verkar dock drabba studenter oftare än övriga. Det kan också utifrån SCB:s uppgifter konstateras att studenters, och övriga ungas, upplevda hälsa har försämrats över en tioårsperiod. Detta kan antingen förklaras av att situationen för studenter har försämrats eller av att studentgruppen blivit mer lik den övriga jämnåriga befolkningen.

Enligt en studie av Nordea anger ungefär var tredje student att de undviker att besöka tandläkaren på grund av ekonomiska orsaker.¹³ ULF-data bekräftar dock inte bilden av att studenter har särskilda svårigheter att klara av sin tandvård. Enligt undersökningen har ungefär 20 procent av såväl studenter som av befolkningen i sin helhet, i motsvarande åldersgrupp, eftersatta behov av tandläkarvård.

¹¹ SFS (2006).

¹² Vaez, M. (2004).

¹³ Nordea (2008).

3.2.6 Studenthälsovårdens uppgifter

Kommittén anser att studenthälsovårdens huvuduppgifter främst bör vara förebyggande arbete och behandling av studierelaterade hälsoproblem. Det finns dock ett antal specifika områden som behöver prioriteras i högskolornas studenthälsoarbete, inte på grund av att de är studierelaterade utan med anledning av att dessa områden särskilt berör unga vuxna. Ett sådant område är alkoholpreventiva insatser, som behandlas i avsnittet om minskad alkoholkonsumtion.

Ett annat område som särskilt gäller unga vuxna är psykosociala problem. Den psykiska hälsan, såsom stress, utbrändhet och depression har försämrats både inom studentkollektivet och bland unga vuxna i övrigt. I en enkätundersökning av SFS, TCO och Tria önskade studenterna att studenthälsovården prioriterade både förebyggande och behandlande arbete inom det psykosociala området.¹⁴ Även studenterna i Högskoleverkets utvärdering framhöll att kurativa insatser är viktiga eftersom det ofta är svårt att få hjälp med den sortens problem inom offentlig vård.¹⁵ Vid kommitténs studiebesök på Lunds universitet och Malmö högskola påpekade representanter från studenthälsovården att det finns brister i landstingens psykiska vård, vilket innebär svårigheter för studenthälsovården att slussa studenter vidare.

Ytterligare en fråga som särskilt berör unga vuxna är sexuell och reproduktiv hälsa. I regeringens folkhälsoproposition (prop. 2007/08:110) betonas att sexuell hälsa bland ungdomar bör främjas, samt att ungdomar bör ha tillgång till information och individuell rådgivning via ungdomsmottagningar, studenthälsovård och andra liknade verksamheter. Arbete med sexuell och reproduktiv hälsa prioriterats inte av alla universitet och högskolor. Som det ser ut i dag så sker sådan verksamhet främst på ungdomsmottagningarna. Det medför att många studenter faller utanför åldersstreckets på 25 år och att lokaliseringen ofta är på andra platser än där merparten av studenterna vistas.

I kapitel 6 *Studiemedlen och trygghetssystemen* berör kommittén frågan om rehabiliteringsinsatser för studerande som är långvarigt sjuka. Kommittén anser att det finns skäl att överväga om studenthälsovården ska medverka i rehabilitering av långtidssjukskrivna.

¹⁴ SFS, TCO och Tria (2009).

¹⁵ Högskoleverket (2007b).

3.2.7 Studenthälsovården i Danmark, Finland och Norge

Studenthälsovården i våra grannländer utformas på olika sätt. I Danmark erbjuds studerande normalt hälsovårdstjänster från kommunen på samma sätt som i Sverige. Det finns även en studenthälsovård som liknar den svenska. I Norge har studenter som folkbokförs sig i landet i regel rätt till en egen läkare. För studerande vid högskolor i Oslo finns en hälsovårdstjänst där det finns mottagning med läkare, psykologer och fysioterapeuter. Många studerande väljer sin egen läkare via studenthälsovården i Oslo. Vid andra högskolor eller utbildningsanstalter i Norge finns inte någon liknande tjänst.¹⁶

I Finland spelar studenthälsovården en större roll än i de övriga nordiska länderna. Där finns en privat sjukvård som i stor utsträckning används vid sidan av den offentliga sjukvården. Många finländare har dessutom en privat olycksfallsförsäkring eftersom de måste betala en del av sina sjukvårdskostnader själva. Universitetsstuderande har en egen hälsovårdsstiftelse som har mottagningar i olika universitetsstäder. Den erbjuder hälso- och sjukvård, mental sjukvård, tandvård och annan hälsovård för studerande.¹⁷

3.3 Minskad alkoholkonsumtion bland studenter

Kommittén ska enligt direktiven föreslå vilka verktyg som kan användas i arbetet med att minska studenternas alkoholkonsumtion. Som motiv till uppdraget anger regeringen att alkoholkonsumtionen är hög bland studenter vid svenska lärosäten.

Det finns i dag ett antal metoder för att förhindra en hög alkoholkonsumtion bland studenter som har utvärderats inom ramen för Alkoholkommitténs arbete.¹⁸ Kommittén anser att dessa erfarenheter bör ligga som grund för det fortsatta arbetet. Dessutom finns det genom Riskbruksprojektet en aktör på nationell nivå som kommer att stödja högskolornas arbete fram till 2010.¹⁹

¹⁶ Nordiska ministerrådet (2007).

¹⁷ <http://www.yths.fi>

¹⁸ Den 15 mars 2001 tillsattes en kommitté (S 2001:02) med uppdrag att samordna insatserna på nationell nivå för att förebygga alkoholskador och att i samspel med kommunerna och landstingen stimulera insatserna på regional och lokal nivå (dir. 2001:22).

¹⁹ Alkoholkommitténs alkoholförebyggande arbete inom universitet och högskolor övergick till Riskbruksprojektet den 1 januari 2008. Riskbruksprojektet är ett projekt inom Statens folkhälsoinstitut. Målet med projektet är att frågor om alkoholvanor ska få en självklar plats i hälso- och sjukvården.

Kommittén har särskilt beaktat vem som ska ansvara för det alkoholpreventiva arbetet på universitet och högskolor efter att Riskbruksprojektets avslutats.

3.3.1 Studenters alkoholvanor

Alkoholkonsumtionen i Sverige har ökat sedan 1990-talets mitt. Ökningen har flera olika orsaker, bl.a. prissänkningar på öl och vin, ökad införsel samt ökat antal restauranger med tillstånd att servera alkohol.²⁰

Unga vuxna i 20-årsåldern har den högsta alkoholkonsumtionen i Sverige. Endast i ett fåtal studier har studenters och andra unga vuxnas alkoholvanor jämförts. Dessa undersökningar visar dessutom något olika resultat. Två undersökningar, en genomförd av Centrum för socialvetenskaplig alkohol- och drogforskning (SoRAD) och en av Centrum för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN), visar att alkoholkonsumtionen inte är högre bland studenter än bland andra unga vuxna.²¹ Uppgifter ur SCB:s undersökning av levnadsförhållanden (ULF) visar däremot på skillnader, framför allt bland kvinnorna. Elva procent av de kvinnliga studenterna intensivkonsumerar alkohol minst en gång i veckan jämfört med fyra procent av övriga jämnåriga kvinnor. Det finns också skillnader bland männen. Av de manliga studenterna intensivkonsumerar 21 procent alkohol minst en gång i veckan, jämfört med 15 procent av övriga unga män. Det är framför allt i den äldre åldersgruppen, åldern 25–29 år, som studenter utmärker sig. I denna grupp är det dubbelt så vanligt att studenter intensivkonsumerar minst en gång i veckan jämfört med övriga. De yngre studenterna dricker mer, men i denna åldersgrupp är skillnaden jämfört med andra unga vuxna mindre.²²

I en enkätundersökning som genomförts av SoRAD uppger ungefär en tredjedel av studenterna att de intensivkonsumerar alkohol minst två gånger i månaden. Nästan hälften av männen intensivkonsumerar minst två gånger i månaden. Motsvarande andel bland kvinnorna är en knapp tredjedel. Undersökningen visar också att det finnas skillnader mellan lärosäten. I Lund dricker

²⁰ CAN (2007).

²¹ Eriksson, A., Olsson, B. (2004); Guttormsson, U., Andersson, B., Hibell B., (2004).

²² SCB använder begreppet riskdricker, men definitionen är densamma som för intensivkonsumtion. Intensivkonsumtion motsvarar ¼ flaska sprit (18 cl), eller 1 flaska vin, eller 4 burkar starköl, eller 5 burkar folköl vid ett och samma tillfälle.

75 procent av studenterna, jämfört med 57 procent av studenterna i Umeå, minst två gånger i månaden.²³ Skillnaderna i alkoholkultur bekräftades även vid kommitténs studiebesök på Lunds universitet och Malmö högskola. I Lund var studenterna medvetna om att det finns en problematisk alkoholkultur vid universitetet medan representanter från Studenthälsan vid Malmö högskola uppgav att alkoholkulturen inte är lika tydlig i Malmö som i Lund. Som orsak till skillnaden angavs att färre Malmöstudenter bor i korridor och att det inte finns särskilda traditioner vid högskolan som förknippas med alkohol, t.ex. ”nollningar”. Som orsak angavs också avsaknaden av nationer.

Högskolestudenter uppger i högre utsträckning än andra i samma ålder att de har svårt att arbeta effektivt dagen efter alkoholkonsumtion. De får även i högre grad sämre ekonomi av sin alkoholkonsumtion.²⁴ I CSN:s enkätundersökning av de studerandes ekonomiska och sociala situation anger ungefär 17 procent av de högskolestuderande männen att deras alkoholintag i någon grad har en negativ inverkan på deras studier. Ungefär 10 procent av de högskolestuderande kvinnorna har samma uppfattning. En högre andel av männen, 26 procent, uppger att deras alkoholintag i någon grad har en negativ inverkan på deras hälsotillstånd, och så många som 46 procent upplever att deras alkoholintag i någon grad har en negativ inverkan på deras ekonomi. Motsvarande andelar för kvinnorna är 21 och 28 procent.²⁵

Studiesociala kommittén konstaterar att unga vuxna, framför allt unga män, generellt har den högsta alkoholkonsumtionen i Sverige. Många studenter har således en riskabel alkoholkonsumtion, som påverkar deras ekonomi, hälsa och studieprestationer.

3.3.2 Svensk alkohollagstiftning och den nationella handlingsplanen för att förebygga alkoholskador

Syftet med den svenska alkohollagstiftningen är att värna om människors hälsa och välbefinnande, och att förhindra olägenheter i samband med alkoholserving. Den svenska alkohollagstiftningen är en social skyddslagstiftning, vilket bland annat innebär

²³ Bullock, S. (2004).

²⁴ Eriksson, A., Olsson, B. (2004).

²⁵ CSN (2008a).

att de alkoholpolitiska hänsynen ska ha företräde framför de företagsekonomiska och näringspolitiska.²⁶

Med anledning av propositionen *Nationella alkohol- och narkotikahandlingsplaner* (prop. 2005/06:30) antog riskdagen hösten 2005 en handlingsplan för åren 2006–2010 som syftar till att förebygga alkoholskador. I handlingsplanen fastslås att det övergripande målet för svensk alkoholpolitik är att främja folkhälsan genom att minska alkoholens medicinska och sociala skadeverkningar.

Enligt handlingsplanen ska målen nås genom insatser som minskar den totala alkoholkonsumtionen och motverkar skadliga dryckesbeteenden. Särskilt prioriterade delmål ska bl.a. vara att alkohol inte ska förekomma under uppväxten, i trafiken, i arbetslivet eller under graviditeten. Insatser för att stärka det preventiva arbetet på lokal och regional nivå samt insatser för att utveckla preventionsinsatser för barn, ungdom och unga vuxna är också prioriterade delmål. I handlingsplanen understryks att det behövs fler insatser i miljöer där unga vuxna vistas, däribland vid universitet och högskolor. Det fastslås även att insatser för att begränsa tillgängligheten och effektivisera insatserna för tillsyn och ansvarsfull alkoholserving ska förstärkas.

3.3.3 Insatser på universitet och högskolor

Alkoholpreventivt arbete för unga vuxna är särskilt viktigt eftersom det är under denna period som individens framtida alkoholvänor grundläggs. Kvantiteten, dvs. hur mycket alkohol man dricker, i åldern 18–25 år har ett samband med framtida alkoholproblem.²⁷

Fram till och med 2007 hade Alkoholkommittén ett övergripande ansvar för att intentionerna i den nationella alkohol- och narkotikahandlingsplanen förverkligades. Kommittén kartlade bl.a. högskolornas arbete med alkoholprevention och anordnade utbildningar för anställda inom högskolan. Kommittén bedrev också under två perioder (2002–2005 och 2005–2007) ett fördjupat samarbete med enskilda universitet och högskolor, s.k. utvecklingshögskolor, som ville stärka och utveckla olika preventionsinsatser.

Alkoholkommitténs arbete med utvecklingshögskolorna har utvärderats i olika omgångar. Den uppföljning som gjordes av

²⁶ Folkhälsoinstitutet (2003).

²⁷ Alkoholkommittén (2008).

utvecklingsinsatserna 2002–2005 visade att både högskolornas och studentkårernas beredskap att hantera alkoholrelaterade frågor hade utvecklats. Den visade också att nyckelpersoner inom studentlivet, t.ex. kåraktiva och pubpersonal, utbildats, att åtgärder vidtagits för att hitta och motivera riskpersoner samt att metoder för att bemöta enskilda studenter med alkoholproblem förbättrats. Slutsatserna från uppföljningen var att metoderna för utvecklingsarbetet bör baseras på ett nära samarbete med studenterna och anpassas efter lokala behov. Det framhölls också att det i framtiden var önskvärt att det alkoholförebyggande arbetet ingick i ett bredare hälsofrämjande arbete för hela högskolan i stället för att vara ett separat projekt för t.ex. studenthälsovården.²⁸

En utvärdering av insatserna 2005–2007 visade att satsningen på utvecklingshögskolorna hade haft en positiv verkan på studenternas kunskaper om och medverkan i högskolornas alkoholpreventiva aktiviteter.²⁹ Ytterligare en utvärdering visade att insatserna lett till att studenthälsovården vid respektive högskola skapat nya rutiner för alkoholprevention samt att samverkan mellan studenthälsovården och studentkårerna blivit bättre. I utvärderingen framhölls att flera inblandade önskade att högskolornas ledning tog ett större ansvar för preventionsinsatserna och att insatserna inte bara sågs som ett projekt för studenthälsovården och studentkårerna. I utvärderingens slutsatser betonades att det i framtida utvecklingsarbete krävs bättre samförstånd om insatsernas syfte bland berörda aktörer.³⁰

Alkoholkommittén genomförde mellan 2003 och 2007 tre enkätundersökningar som riktades till studenthälsovården vid samtliga lärosäten. Den sista undersökningen visade på en positiv utveckling. Marknadsföringen av det alkoholpreventiva arbetet och samverkan med kommuner och länsstyrelser hade under perioden förbättrats. Enkätundersökningen visade också att studenthälsovården i dag väljer att arbeta med fler kunskapsbaserade metoder än tidigare. Undersökningen visade dock att alkoholpreventiva insatser inte prioriterades vid personalbrist eller vid brist på ekonomiska medel. Det framkom även att stöd från högskoleledningen saknades i många fall.³¹

²⁸ Swift-Johannison, A. (2005).

²⁹ Andersson, C. (2008).

³⁰ Stafström, M. (2007).

³¹ Alkoholkommittén (2008).

Alkoholkommitténs arbete inom universitet och högskolor har från den 1 januari 2008 övertagits av Riskbruksprojektet vid Statens folkhälsoinstitut. Målet för projektet är att alla universitet och högskolor ska utveckla ett långsiktigt och strukturerat förebyggande arbete fram till 2010. Under 2008 bedrevs följande verksamhet inom projektet:

- En nationell kartläggning för att få en uppfattning om i vilken omfattning narkotika, tobak och dopning förekommer bland studenter.
- Ett fortsatt stöd till de högskolor som under 2005–2007 varit Alkoholkommitténs s.k. utvecklingshögskolor.
- Utbildningsinsatser för personal inom studenthälsovården.
- Implementering av olika kunskapsbaserade metoder.
- Konferenser och seminarier för olika målgrupper inom högskolan.³²

Studiesociala kommitténs intryck är att Alkoholkommitténs arbete har varit positivt för utvecklingen av riktlinjer och metoder för det alkoholpreventiva arbetet. Kommittén konstaterar också att det fram till 2010 kommer att finnas en nationell aktör som stöder det alkoholpreventiva arbetet på högskolor och universitet. Ett resultat av Alkoholkommitténs och Riskbruksprojektets arbete är att det kommer att finnas både utvärderade metoder och strukturer för ett fortsatt alkoholpreventivt arbete. Dessa är enligt kommittén värda att tas tillvara i det fortsatta alkoholpreventiva arbetet.

3.3.4 Universitetens och högskolornas ansvar

Enligt högskoleförordningen (1993:100) ansvarar högskolorna för att studenterna har tillgång till hälsovård, särskilt förebyggande hälsovård, som har till ändamål att främja studenternas fysiska och psykiska hälsa. Högskolorna har därför ett ansvar för alkoholprevention för sina studenter. Högskolorna erbjuder dessutom sociala sammanhang, nätverk och servicefunktioner som är användbara vid ett alkoholpreventivt arbete.

³² http://www.fhi.se/templates/Page___12442.aspx

Kommittén konstaterar att största delen av det alkoholpreventiva arbetet hittills genomförts av studenthälsovården och studentkårerna. Stödet och engagemanget från högskolornas ledning bedöms ha varit litet. Vi anser att det alkoholpreventiva arbetet ska vara ett prioriterat område i högskolornas studenthälsoarbete. Högskolornas ledning bör därför ta ett större ansvar, vilket blir särskilt viktigt efter 2010 när Riskbruksprojektet avslutas.

3.3.5 Servering av alkohol inom kårer och nationer

Enligt alkohollagen (1994:1738) ska servering av alkohol ske med återhållsamhet och får inte föranleda olägenheter i fråga om ordning och nykterhet. Detta innebär bl.a. att alkohol inte får serveras till berusade gäster eller till personer under 18 år.

För att få servera alkohol krävs ett tillstånd från kommunen. Det finns två grundtyper av tillstånd, stadigvarande tillstånd och tillfälliga tillstånd. Stadigvarande tillstånd kan ges både för servering till allmänheten och för servering till s.k. slutna sällskap.³³ Det finns inga uppgifter om hur många studentsammanslutningar som har serveringstillstånd eller vilken typ av tillstånd de olika studentorganisationerna har. SFS:s uppskattning är att typen av tillstånd skiljer sig mellan olika högskolor, studentorganisationer och kommuner. Statistik över antalet serveringstillstånd per 10 000 invånare över 15 år visar att kommuner med högskola eller universitet inte skiljer sig från övriga kommuner.³⁴

Enligt SFS skiljer sig kommunernas och polismyndighetens tillsyn av alkoholtillstånden mellan högskoleorterna. Skillnaderna kan bero på olika traditioner på högskoleorterna och på vilken roll högskolan spelar i samhället. De kan också bero på synen på studenterna, men även på hur samverkan mellan de olika parterna fungerar.

Alkohollagsutredningen (dir. 2007:127) har bl.a. till uppgift att analysera och överväga behovet av förändringar i alkohollagens bestämmelser om tillstånd till servering. Kommunens handläggning av frågor om serveringstillstånd i syfte att främja ordning och nykterhet ingår också i uppdraget. Bakgrunden till uppdraget är att det vid tillsynen av kommunernas tillståndsgivning har framkommit att det förekommer brister i efterlevnaden av regler och

³³ Folkhälsoinstitutet (2003).

³⁴ Folkhälsoinstitutet (2008).

riktlinjer. Därför ska utredningen se över om bestämmelserna i övrigt behöver förtydligas och om det finns förenklingar som kan göras i regelsystemet så att det blir enklare att ansöka om och få serveringstillstånd för näringsidkare. Uppdraget ska redovisas den 28 februari 2009.

En utvärdering av det alkoholförebyggande arbetet inom studentföreningar visar att föreningarna vid olika högskoleorter har olika krav på sig när det gäller utbildning i ansvarsfull alkoholserving. I vissa kommuner krävs det t.ex. att alla tillståndshavare genomgår en särskild utbildning, i andra kommuner krävs det endast att studentföreningarna genomgår en utbildning. I ytterligare ett antal kommuner krävs ingen utbildning alls.³⁵

I en enkät till studenthälsovården på olika lärosäten under våren 2008 framkom att flertalet av de lärosäten som svarade på enkäten erbjuder utbildningsinsatser riktade till studentpubarna. Undersökningen visar att det finns stora skillnader mellan lärosätena när det gäller utbildningstid. Antalet utbildningstimmar varierar mellan 3,5 och 16 timmar. I de flesta fallen är det studenthälsovården i samarbete med studentkåren som är ansvarig för utbildningen. Flera uppgav dock att utbildningen sker i samverkan med kommunens alkoholhandläggare eller länssamordnare.³⁶

En annan faktor som kan ha betydelse för studentorganisationernas serverings- och pubverksamhet är befrielsen från inkomstskatt. Enligt inkomstskattelagen är studentsammanslutningar som studerande är skyldiga att vara medlemmar i skattebefriade. Detta innebär att studentkårer, fakultetsföreningar och nationer inte behöver betala skatt på inkomster från bl.a. alkoholserving.³⁷

I utredningen om hur kår- och nationsobligatoriet kan avskaffas (SOU 2008:11) föreslås att de skattelättnader som finns för studentkårer ska behållas. Motivet är att kårernas offentligrättsliga ställning kvarstår trots att obligatoriet tas bort. Studentorganisationerna skulle dessutom med största sannolikt definieras som "kvalificerade ideella organisationer" och därmed kunna få skattelättnader liknande dagens. Utredningen föreslår att även nationerna

³⁵ Stafström, M. (2006).

³⁶ Riskbruksprojektet (2008).

³⁷ Med nation avses sådan nation vid Uppsala och Lunds universitet som studenterna är skyldiga att tillhöra.

får behålla nuvarande skattelättnader, men att skattelättnaderna för fakultetsföreningarna ska upphöra att gälla.³⁸

I juni 2007 tillsatte regeringen en utredning, Stiftelse- och föreningsskatteutredningen (dir. 2007:97), med uppdrag att se över bestämmelserna om inkomstbeskattning av stiftelser, ideella föreningar, registrerade trossamfund och vissa andra juridiska personer. Huvuduppgiften är att utarbeta ett modernt och ändamålsenligt system för beskattning med enkla och likformiga regler. Utgångspunkten för utredarens arbete ska vara att stiftelser, ideella föreningar och andra juridiska personer i första hand bör beskattas på samma sätt som andra juridiska personer, men att de under särskilda omständigheter ska kunna medges lättnader i beskattningen. I uppdraget ingår både att bestämma under vilka förutsättningar särbehandlingen kan komma i fråga och på vilket sätt särbehandlingen ska ske. I direktiven påpekats att utredaren ska ta hänsyn till och belysa eventuella konkurrensaspekter. Uppdraget ska redovisas den 30 juni 2009.

Studentorganisationernas inkomster och utgifter i samband med alkoholserving innebär enligt SFS att verksamheten ofta är självfinansierad. Eventuella vinstintressen är inte förenliga med organisationernas ideella syften. SFS anser även att det skett en stor förändring i kårernas alkoholserving de senaste åren. De menar att det ofta finns en bättre kontroll och en mer ansvarsfull serving på kårerna än på andra serveringsställen. Även om det finns en problematisk alkoholkultur inom den akademiska världen ska det enligt SFS inte tas för givet att den förs vidare genom kårernas alkoholserving. Även studenter i Lund konstaterar vid kommitténs studiebesök att inställningen till alkohol bland studenterna förbättrats de senaste åren, även om de anser att det fortfarande finns en problematisk alkoholkultur vid universitetet. Studenthälsovården i Malmö har erfarit att det är lätt att engagera och motivera studenter i det alkoholpreventiva arbetet jämfört med personal inom högskolan.

Studiesociala kommittén konstaterar att tillståndsgivning, tillsynen av servingen samt kraven på utbildning skiljer sig mellan olika högskolor, studentorganisationer och kommuner. Kommittén menar att det är viktigt att kommunerna ur likvärdighets- och konkurrenssynpunkt ställer samma krav på studentorganisationernas pubverksamhet som på annan pubverksamhet. Det är också

³⁸ Den 26 februari 2009 överlämnade regeringen en remiss om kårobligatoriets avskaffande till Lagrådet.

angeläget att kommunerna har goda rutiner för kontroller av studentorganisationernas serveringsstillstånd. Vi anser vidare att det är positivt att studenthälsovården anordnar utbildning för ansvarsfull alkoholservering som en del av det alkoholpreventiva arbetet. Studenthälsovårdens utbildning bör dock ses som ett komplement till den utbildning kommunerna kräver vid tillståndsgivning. Vi anser att en god samverkan mellan högskolor, studentorganisationer och kommuners tillståndsenheter har en väsentlig betydelse i det alkoholförebyggande arbetet.

4 Ett enklare studiemedelssystem

4.1 Kommitténs uppdrag – ett enklare och mer generellt studiemedelssystem

Utgångspunkten för kommitténs uppdrag är, i enlighet med kommitténs direktiv, att grundstrukturen för studiemedelssystemet ska ligga fast. Kommitténs uppdrag har varit att överväga och föreslå framtida beloppsnivåer och ett fribelopp som säkerställer en skälig levnadsnivå för de studerande och ger förutsättningar att bedriva effektiva studier. Vårt uppdrag har även bestått i att utreda och föreslå förändringar inom studiemedelssystemet i riktning mot ett enklare och mer generellt system. I anslutning till detta har vi haft i uppdrag att särskilt överväga om regelverket kring studiemedel för studier utomlands och det högre bidraget ska förändras.

4.2 Studiemedelssystemet – måluppfyllelse och mål

4.2.1 Studiemedlens måluppfyllelse

Studiemedelssystemet ska bidra till att förverkliga de utbildningspolitiska målen. Syftet med dagens studiestöd fastslogs i samband med studiestödsreformen 2001. Studiestödet ska verka rekryterande och därmed bidra till ett högt deltagande i utbildningen. Det ska vidare utjämna skillnader mellan individer och grupper i befolkningen och därmed bidra till ökad social rättvisa. Studiestödet ska också ha en god effekt på samhällsekonomin över tiden.¹

¹ Prop. 2007/08:1.

Antalet studiemedelstagare är högt

Studiemedlen ger förutsättningar för studier. Antalet studiemedelstagare har minskat något de senaste åren, men ligger fortfarande på en hög nivå. År 2007 var det 412 000 personer som hade studiemedel.²

Tabell 4.1 Antal studerande med studiemedel per utbildningsnivå, 2005-2007

	2005	2006	2007
Grundskolenivå	17 994	18 133	23 651
Gymnasienivå	98 075	91 227	93 758
Eftergymnasial nivå	318 099	310 045	301 427
Utlandsstudier	28 968	28 355	27 804
Totalt³	428 527	414 695	412 286

Minskningen i studerandeantal på gymnasial respektive eftergymnasial nivå beror främst på ett minskat antal utbildningsplatser. Även om söktrycket till högskolan tidvis har varit relativt lågt inom vissa utbildningar, finns det inget som tyder på att detta skulle bero på bristande ekonomiska förutsättningar. På denna punkt uppfyller studiemedlen sitt syfte.

Studiemedlens rekryteringskraft har minskat

Två syften med studiestödet är att det ska vara rekryterande och socialt utjämnande. Forskning har visat att studiestödet har haft en rekryterande effekt och att det har bidragit till social utjämning mellan olika grupper.⁴

Studiestödets rekryterande effekt brukar mätas genom att studerande med studiestöd tillfrågas om de skulle ha påbörjat studier även utan studiestöd. Reuterberg och Svensson visade med denna metod att studiemedlens rekryterande effekt ökade från

² Statistik som presenterats precis i samband med kommitténs beslut om detta betänkande visar att antalet studiemedelstagare sjunkit ytterligare något mellan 2007 och 2008. År 2008 hade 407 816 personer studiemedel.

³ I tabellens totalsumma redovisas en person bara en gång, även om han eller hon läst med studiemedel på flera nivåer eller både utomlands och i Sverige. Detta förklarar att totalsumman är lägre än summan av delsummorna.

⁴ Reuterberg, S-E., Svensson, A. (1992). För en mer omfattande diskussion om vad som påverkar rekryteringen till studier hänvisas till kapitel 1 *Generella utgångspunkter*.

26 till 49 procent mellan åren 1970 och 1990.⁵ CSN har i tre senare enkätundersökningar ställt samma fråga som Reuterberg och Svensson.⁶

**Tabell 4.2 Jämförelse över tiden av resultaten på fråga:
"Om det inte hade funnits statligt studiestöd då du började studera, hade du ändå börjat?" Procent**

	2001	2003	2007
Ja	13	13	16
Ja, troligen	24	29	34
Nej, troligen inte	34	39	35
Nej	26	17	15
Total⁷	100	100	100

Rekryteringseffekten har de aktuella åren minskat från 60 till 50 procent, vilket liknar det resultat som Svensson och Reuterberg konstaterade 1990. Alla resultat är dock inte helt jämförbara eftersom mottagare av de något mer förmånliga vuxenstudiestöden ingick i CSN:s undersökningar till och med 2001. Rekryteringseffekten av endast studiemedel har antagligen inte minskat lika mycket. För äldre studerande är rekryteringseffekten större än för yngre. Studiemedlen har starkast rekryteringseffekt bland dem som läser på gymnasienivå. Stora skillnader finns mellan personer som har föräldrar med kort utbildning och personer som har föräldrar med lång utbildning. Ju kortare utbildning föräldrarna har, desto högre är den rekryterande effekten. Bland studerande med föräldrar med som mest grundskoleutbildning är den över 70 procent.⁸

Ett förmånligt studiestöd tycks ha högre rekryteringseffekt än mindre förmånliga stöd. Exempelvis uppger studerande med den högre bidragsnivån i större utsträckning att de är rekryterade av studiemedel än dem med den generella bidragsnivån.⁹ Totalbeloppets nivå har troligen större betydelse för rekryteringen än den exakta utformningen av återbetalningsvillkoren för studielånet. Undersökningar visar att studielån inte i särskilt hög utsträckning tycks avhålla individer från att påbörja studier.¹⁰ Personer från

⁵ Reuterberg, S-E., Svensson, A. (1992).

⁶ CSN (2008j).

⁷ Avrundningar innebär att delsummorna inte alltid blir 100.

⁸ CSN (2008j).

⁹ CSN (2005c).

¹⁰ Vossensteyn, H. (2005).

svagare ekonomiska förhållanden visar dock en lite större motvilja mot att låna.¹¹

Den minskade rekryteringseffekt som de nämnda undersökningarna tyder på kan bero på att fler än tidigare upplever att studiemedlen inte täcker levnadsomkostnaderna. Bara en femtedel av de studerande anger att studiemedlen täcker samtliga levnadsomkostnader under studietiden, vilket kan jämföras med att 65 procent av studiemedelstagarna ansåg att studiemedlen täckte alla kostnader så sent som 2001.¹²

De refererade mätningarna har givetvis ett begränsat värde eftersom frågan kan ses som hypotetisk. Samtidigt som det kan konstateras att rekryteringseffekten tycks ha minskat sett till enkätundersökningarna, har söktrycket till utbildning varit relativt högt.

Social snedrekrytering

Fortfarande råder social snedrekrytering till högre utbildning. Den sociala snedrekryteringen har dock minskat, bland annat i samband med 1990-talets högskoleexpansion.¹³ Även om det är mycket svårt att isolera olika faktorer från varandra har det konstaterats att den viktigaste faktorn för valet till högre utbildning är föräldrarnas utbildningsbakgrund.¹⁴ Relativt entydig forskning visar dock att även studiestödet har betydelse i sammanhanget. Studiestödet har en viss utjämnande effekt och en höjning av studiestödet leder till minskad social snedrekrytering.¹⁵ Som nämnts visar studier att studerande från svagare ekonomiska förhållanden inte är lika benägna att ta lån som andra.

Annuitetslånet fungerar

Annuitetslånet har inte funnits i så många år. Det infördes 2001 bl.a. med avsikten att minska riskerna för framtida avskrivningar och därmed för att minska statens kostnader. Det är egentligen för tidigt att avgöra om systemet är robust och om lånen kommer att

¹¹ Chapman, B. (2005).

¹² CSN (2008j).

¹³ Eliasson, K. (2006).

¹⁴ SOU 2008:69.

¹⁵ Fredriksson, P. (1997); Hammarström, M. (1996); SOU 1992:122; SOU 2008:69.

betalas tillbaka i sin helhet. Många låntagare har ännu inte blivit återbetalningsskyldiga och de som har hunnit bli återbetalningsskyldiga har bara avbetalat sina lån under ett par års tid. För att kunna utvärdera lånet bör utvecklingen följas under längre tid. Tendensen hittills är att annuitetslånet betalas tillbaka i betydligt högre utsträckning än tidigare lån. Det inbetalade beloppet är i princip lika stort som det debiterade beloppet.¹⁶

CSN har bedömt att det finns mycket som talar för att målet med reformen 2001 kommer att uppnås.¹⁷ Ett tecken är att andelen återbetalningsskyldiga som söker och får nedsättning sjunker för varje år. I jämförelse med tidigare låneformer konstaterar CSN att de beräknade kostnaderna för avskrivning av annuitetslån på cirka 5 procent, är låga jämfört med den närmast föregående låneformen, där dessa beräknas till cirka 22 procent. Även för det äldsta studielånet, som fanns före 1989, beräknas kostnaderna för avskrivna lån till cirka 22 procent av fordran.

Ytterligare en omständighet som tyder på att det nya annuitetslånet har haft avsedd effekt är att andelen studiemedelstagare som väljer att låna har minskat från 80 till 72 procent. En orsak till den minskade benägenheten att låna är att de studerande mer noggrant överväger om de behöver ta lån. Många som har möjlighet avstår från att låna för att inte skuldsätta sig i onödan.¹⁸ Förhållandena på arbetsmarknaden har sedan 2001 varit relativt goda. Detta kan ha medfört att det för många varit lättare att klara sig utan att ta lån. Därför finns det skäl att följa utvecklingen av återbetalningen under en längre tid.

Studiemedelssystemet uppfyller målen

Kommittén bedömer att studiemedelssystemet sammantaget fungerar relativt väl. Det bidrar till att nå utbildningspolitiska mål. Nästan alla som vill studera har ekonomiska möjligheter att göra det. Den konstruktion med annuitetslån som infördes 2001 bedöms också fungera på ett tillfredsställande sätt. Kommitténs slutsats är att grundprinciperna för dagens studiemedelssystem kan ligga fast.

¹⁶ CSN (2008l).

¹⁷ CSN (2008j).

¹⁸ CSN (2007d).

Även om studiemedelssystemet på en övergripande nivå fungerar väl finns det utrymme för förbättringar. De problem kommittén har identifierat redovisas i fortsättningen av detta kapitel.

4.2.2 Syftet med ett statligt studiestöd

Kommitténs förslag: Målen med ett statligt studiestöd ska vara följande:

Studiestödet ska

- göra studier möjliga och vara flexibelt i förhållande till olika individers behov
- bidra till att personer rekryteras till studier och verka utjämnande mellan grupper i samhället
- uppmuntra till effektiva studier och ha långsiktigt positiva effekter för samhällsekonomin.

Kommittén anser att det bör finnas mål eller syften som klargör studiestödets uppgift. Ett skäl till att det behövs är att staten bör ha en utgångspunkt för utvärdering av i vilken mån studiestödet uppfyller sitt syfte. Kommitténs uppdrag omfattar i huvudsak studiemedelssystemet, men vår bedömning är att det inte är lämpligt att bryta ut studiemedlen. De mål kommittén föreslår bör därför kunna gälla för studiestödet i sin helhet. Målen ska också ses som utgångspunkt för kommitténs förslag och bedömningar om studiemedelssystemet.

Studiestödet är en del av utbildningspolitiken och ska bidra till att uppfylla de utbildningspolitiska målsättningarna. Det innebär att studiestödet ska göra det ekonomiskt möjligt att studera. Studiestödet ska medverka till att olika personers studieambitioner kan förverkligas. Detta gäller studier på samtliga utbildningsnivåer och för studerande i olika åldrar. Återkommande studier senare i livet ska vara möjliga.

Studiestödet är en faktor bland många som bidrar till att människor påbörjar studier. Andra faktorer, såsom exempelvis intresse eller arbetsmarknadsutsikter, eller mer bakomliggande skäl som föräldrarnas utbildningsnivå, spelar emellertid ofta en betydligt större roll. Detta innebär enligt kommitténs mening inte att de rekryterande aspekterna av studiestödet bör tonas ned. Det finns

goda skäl för att ett mål för studiestödet även framöver ska vara att det ska verka rekryterande till studier. Ett sådant skäl är att alla, oavsett bakgrund, ska ges möjligheter att studera och att samhället genom ett förmånligt studiestöd förmår ta tillvara de resurser människor besitter. Detta gäller framförallt i förhållande till dem som är studieovana och som har kort utbildning. Studiestödet kan för dessa personer i större utsträckning än för andra studerande fungera som en väg in i studier, särskilt om studiestödet är en del av en större rekryterande insats, som även omfattar studievägledning m.m.

I dagens mål för studiestödet anges att studiestödet ska ha en utjämnande verkan mellan grupper i samhället. Kommittén har tidigare konstaterat att studiestödet bidrar till minskad social snedrekrytering. Ett ytterligare höjt studiebidrag kan sannolikt leda till en något minskad social snedrekrytering. Samtidigt har studiestödet också en ekonomiskt omfördelande effekt. Eftersom högskolan i större utsträckning rekryterar personer från familjer med högre inkomster och relativt hög utbildningsnivå innebär det att resurser omfördelas från personer med kort utbildning till personer med lång utbildning.¹⁹ Detta ligger till viss del i sakens natur eftersom studiestöd ges till dem som går en utbildning.

I dagens mål för studiestödet betonas inte att studierna bör bedrivas effektivt. Mot bakgrund av vad som anges i kommitténs direktiv anser vi att detta är en brist. Studiestödet bör liksom andra åtgärder inom det utbildningspolitiska området bidra till kvalitet och effektivitet. Även om studiestödet har en relativt liten betydelse jämfört med andra åtgärder, är det viktigt att studiestödet medverkar till – eller åtminstone inte motverkar – en effektiv utbildningssituation.

Studiestödets främsta uppgift är enligt vår uppfattning att göra studier möjliga. Ett studiestöd måste även vara försvarbart ur ett samhällsekonomiskt perspektiv. Så är normalt fallet eftersom studier inte bara är till nytta för individen utan även för samhället. För att en god samhällsekonomi ska upprätthållas måste det dock finnas begränsningar. Det gäller t.ex. beloppens storlek, hur länge stöd kan lämnas, i hur hög ålder lån kan lämnas samt återbetalning av lånen. I dag finns dessa krav tillgodosedda i målformuleringen genom att studiestödet ska ”ha en god effekt på samhällsekonomin över tiden”. Kommittén anser att dessa krav ska finnas kvar.

¹⁹ Ds 2000:19.

Det kan ses som motstridiga mål att studiestödet både ska ge goda möjligheter för individen att förverkliga sina studieambitioner och ha en god effekt på samhällsekonomin över tiden. En person kan ha behov av studiestöd för att kunna genomföra studier, men samtidigt kan det vara omöjligt för samhället att tillmötesgå detta. Vår uppfattning är att sådana intressekonflikter är ofrånkomliga, men det bör framgå av lagstiftningen hur dessa ska hanteras.

4.3 Problem inom det nuvarande studiemedelssystemet

De utbildningspolitiska målen och studiestödets bidrag till att dessa ska kunna nås ska ligga till grund för förändring av det nuvarande studiemedelssystemet. När kommittén anger inriktningen för ett reformerat studiemedelssystem måste även befintliga systemspecifika studiemedelsproblem redovisas. Kommittén redovisar därför i detta avsnitt en genomgång av problem inom studiemedelssystemet som vi särskilt har uppmärksammat.

4.3.1 Studiemedelsbeloppen bedöms vara för låga

Kommitténs beräkningar visar att de allra flesta studiemedelstagare bör ha goda möjligheter att täcka normala levnadsomkostnader med studiemedlen, tillsammans med andra ersättningar såsom bostadsbidrag, barnbidrag m.m.²⁰ Även om de flesta kan klara sig på studiemedlen är marginalerna ofta snäva. Många har svårt att få ekonomin att gå ihop. För ensamstående utan barn har inkomsterna, varav studiemedel är den största, de senaste åren successivt minskat i förhållande till utgifterna. Studiemedelsbeloppen har under ett antal år halkat efter den prisutveckling som studerandegruppen har mött.

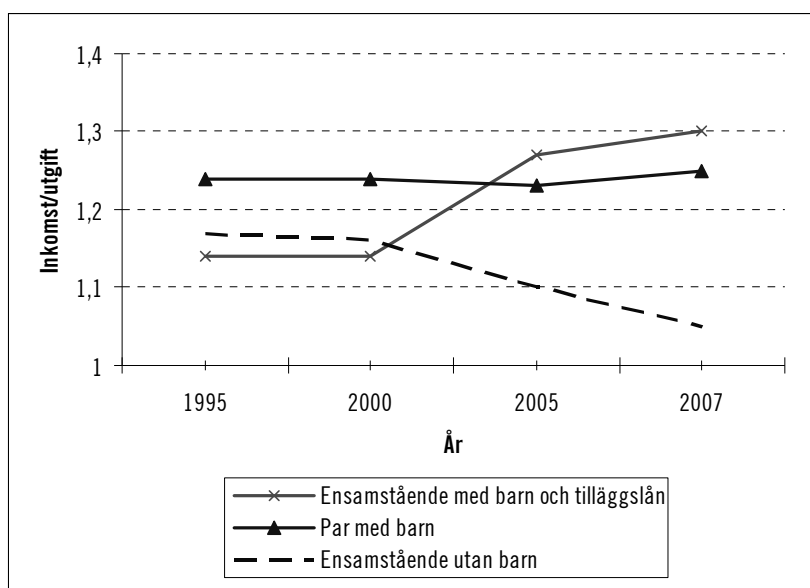
För studerande med barn har situationen däremot förbättrats något. Det beror främst på den möjlighet att ta tillägglån som tillkom 2001 och på att tilläggsbidraget till studerande med barn infördes 2006. Även höjningar av barnbidraget och underhållsstödet har bidragit till förbättringen.

²⁰ Kommitténs beräkningar av intäkter och utgifter för olika hushållstyper redovisas i sin helhet i bilaga 4.

Samtliga studiemedelstagare fick del av den höjning av studiemedlen med 300 kronor som gjordes 2006, men högre priser på bl.a. livsmedel har minskat effekten av höjningen. Inkomst-situationen i förhållande till normala utgifter visas i diagram 4.1. För en detaljerad beskrivning av de data som ligger till grund för beräkningarna hänvisas till bilaga 4.

Kommittén har särskilt noterat att studerande som är äldre än 28 år och inte har barn, inte kan få bostadsbidrag. Enligt våra beräkningar har dessa studerande, om de inte väljer att ta eller inte kan få tilläggs lån, ett månatligt underskott på knappt 300 kronor vid normala levnadsomkostnader.²¹

Diagram 4.1 Studiemedelstagares inkomster i förhållande till utgifter 1995–2007



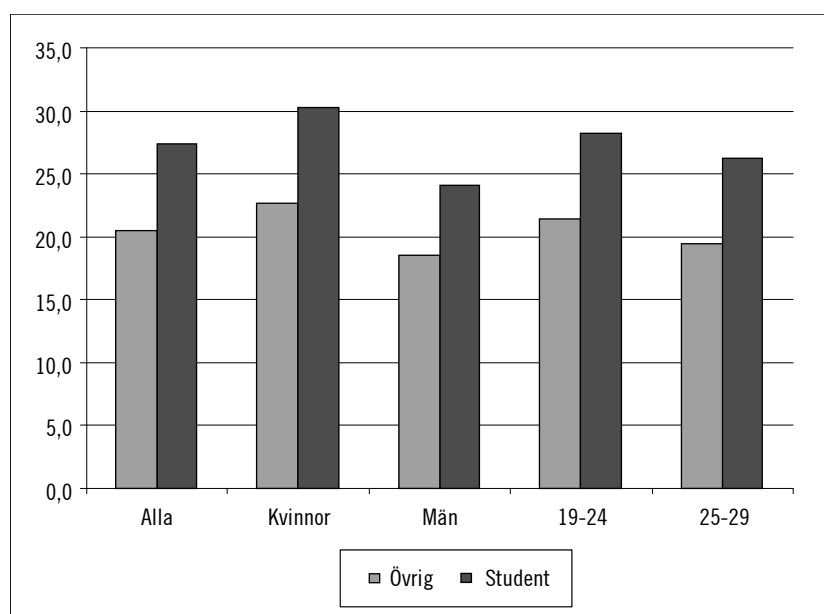
Bara en femtedel av alla studiemedelstagare uppger att studiemedlen helt täcker levnadsomkostnaderna under studietiden. Studiemedlens rekryterande effekt har också, vilket har visats ovan, avtagit de senaste åren.

En annan omständighet som speglar den ekonomiska situationen är hur många som anger att de befunnit sig i s.k. ekonomisk

²¹ Se bilaga 4.

kris under det senaste året. I SCB:s årliga undersökning om levnadsförhållanden (ULF) kan högskolestudenter i åldrarna 19–29 år jämföras med övriga i samma åldersgrupp. Ungefär en fjärdedel av studenterna uppger att de någon gång under året har haft svårt att klara sina löpande utgifter. Detta är något mer än genomsnittet för åldersgruppen. Andelen studenter som har haft ekonomiska problem ökade dessutom något mellan mätperioderna 1993–1995 och 2003–2005.²²

Diagram 4.2 Ekonomisk kris "Har det under de senaste 12 månaderna hänt att du haft svårigheter med att klara de löpande utgifterna för mat, hyra, räkningar m.m.?" Andel ja-svar. Mätperiod 2003–2005

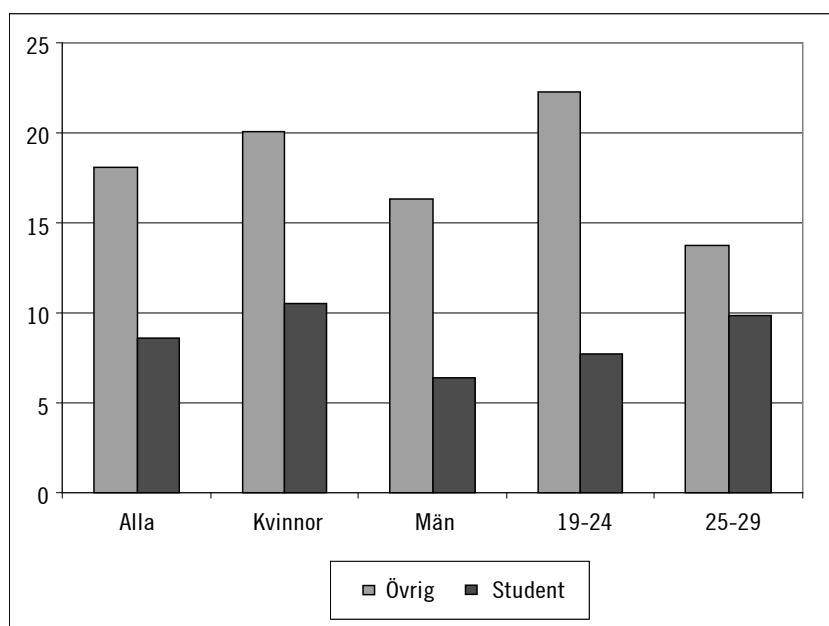


Ytterligare en omständighet som speglar den ekonomiska situationen är kontantmarginalen, dvs. hur många som kan klara en oförutsedd utgift inom viss tid. I en enkätundersökning från CSN svarar cirka 19 procent av samtliga studiemedelstagare att de inte

²² Indikatorn används i SCB:s undersökningar om levnadsförhållanden och visar andelen som uppger att de haft svårt att klara löpande utgifter, blivit tvungna att låna av släkt eller vänner, begärt ekonomiskt bistånd eller underlåtit att betala hyran i tid.

skulle klara en utgift på 1 000 kronor inom en vecka och cirka 38 procent anger att de inte skulle klara en utgift på 15 000 kronor inom samma tid.²³ SCB:s undersökning av levnadsförhållanden (ULF), som enbart avser högskolestudenter och som omfattar åren 2003–2005, jämför studenternas situation med andra i åldersgruppen 19–29 år. Denna visar att studenterna i genomsnitt har större möjligheter än andra i åldersgruppen att klara en oförutsedd utgift på 15 000 kronor och att bara knappt tio procent inte klarar en sådan utgift. Detta visar alltså att de flesta studenterna har en relativt trygg ekonomisk situation.

Diagram 4.3 Kontantmarginal "Om du plötsligt skulle hamna i en oförutsedd situation, där du på en vecka måste skaffa fram 15 000 kronor, skulle du kunna klara det?" Andel nej-svar. Mätperiod 2003–2005



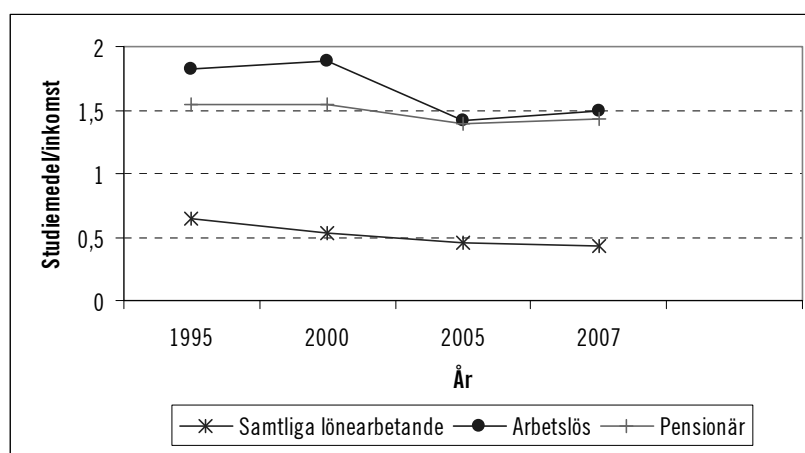
Om studiemedlen blir för låga i förhållande till normala levnadsomkostnader finns det risk för att personer som inte kan få ekonomiskt stöd från familjen måste avstå från studier. I ett sådant läge ger inte längre studiemedlen alla lika möjligheter att studera.

²³ CSN (2008g).

Då minskar även studiemedlens rekryterande effekter. För låga studiemedelsbelopp skulle också kunna leda till att studier inte kan bedrivas effektivt eftersom de studerande måste arbeta parallellt med studierna. Det finns dock även studier som visar motsatsen.²⁴

Diagram 4.4 visar att studiemedelnivån (1) ligger mellan gruppen som har löneinkomster respektive är arbetslös eller pensionär²⁵. Vad som är "rätt nivå" kan diskuteras. Om studiemedlen blir alltför låga i förhållande till andra inkomstkällor finns det risk för att studiemedlen inte längre bidrar till att stimulera till studier. I det fall alternativa inkomstkällor är mycket högre än studiemedlen kan det leda till avhopp från utbildningarna innan examen. Om studiemedlen ligger för mycket över pensions- eller grundersättningen i arbetslöshetsförsäkringen kan dessa grupper komma med kompensatoriska krav.

Diagram 4.4 Studiemedel som andel av inkomst efter skatt 1995–2007



Studiemedelnivån har minskat relativt andra inkomstkällor såsom exempelvis löner, pensioner och arbetslöshetsersättning. Sett över en tidsperiod på drygt 20 år kan kommittén konstatera att studiemedlen under 2005 nådde sin lägsta nivå i förhållande till de lägsta ersättningarna för pensionärer och arbetslösa. I förhållande till förvärvsinkomster har dock studiemedlens värde fallit något även

²⁴ Statens uddannelsesstøtte (2008b).

²⁵ För pensionär avses garantipension och för arbetslös avses arbetslöshetsersättning i form av grundbelopp.

mellan 2005 och 2007, trots höjningen av studiemedlen med 300 kronor 2006. Detta beror bl.a. på genomförda skattelättnader som kommit förvärsarbetande till del. Utvecklingen av studiemedelnivån i förhållande till både kostnadsutveckling och inkomsterna för andra jämförbara grupper leder till kommitténs samlade bedömning att studiemedelnivån i dag är för låg.

4.3.2 Särskilda omständigheter råder för studerande i grundläggande vuxenutbildning

Studerande på grundskolenivå med studiemedel skiljer sig markant från andra studiemedelstagare. De är äldre, har oftare barn och har i hög utsträckning utländsk bakgrund. Undersökningar visar att vuxenstuderande på grundskolenivå dessutom har en betydligt svårare ekonomisk situation än andra både före, under och efter studierna.

Studerande på grundskolenivå anger oftare än andra att studiemedlen inte täcker deras levnadsomkostnader.²⁶ Hela 73 procent av männen och 64 procent av kvinnorna har dessutom problem med att klara en oförutsedd utgift på 1 000 kronor. Bland samtliga studerande är det bara 20 procent som anger att de inte klarar en sådan utgift.²⁷ Under studietiden är det bara sju procent av de grundskolestuderande som anger att de får ekonomiskt stöd från anhöriga. Så många som 57 procent av dem som studerar med studiemedel på grundskolenivå hade en årsinkomst innan de började studera på mindre än 50 000 kronor. Motsvarande andel för gymnasiestuderande var 38 procent. Endast fyra procent av de grundskolestuderande har sparade medel att tillgå.²⁸

Grundskolestuderande tar emot ekonomiskt bistånd betydligt oftare än studerande på andra utbildningsnivåer. Den ekonomiska situationen för grundskolestuderande skiljer sig åt i olika kommuner beroende på kommunernas praxis för försörjningsstöd. Det innebär att den ekonomiska situationen för dessa studerande inte är likvärdig över landet (kommitténs kartläggning av det ekonomiska biståndet finns i bilaga 7 och kommitténs bedömning finns i kapitel 6).

²⁶ CSN (2005b); CSN (2008a).

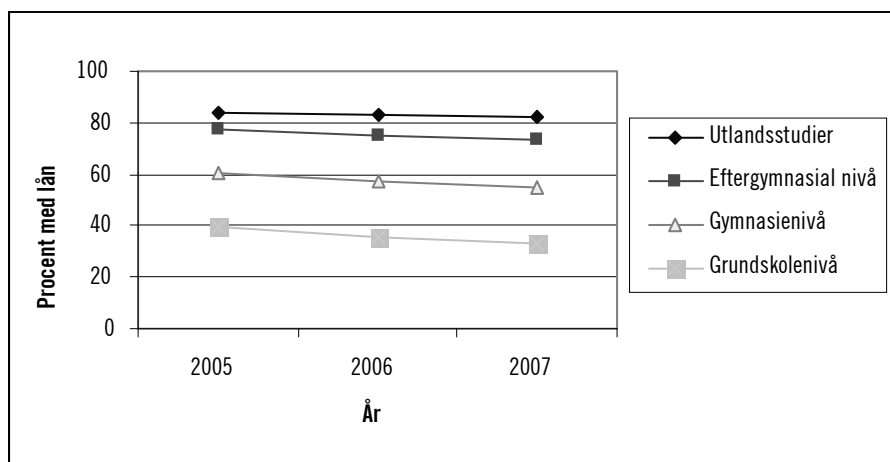
²⁷ CSN (2008a).

²⁸ CSN (2005b).

Grundskolestudier ger inte lika stor ekonomisk avkastning efter studierna som studier på gymnasienivå eller eftergymnasial nivå. Grundskoleutbildning måste främst ses som en grund för fortsatt teoretisk eller yrkesinriktad utbildning, men även som en förutsättning för individen att kunna leva och verka i samhället och på arbetsmarknaden. Inte sällan fungerar grundskolestudierna som en direkt fortsättning på utbildning i svenska för invandrare (sfi). Många vuxenstuderande på grundskolenivå måste trots den låga utbildningsnivån ta lika höga lån som övriga studerande. Ungefär 60 procent av dem som läser på grundskolenivå får studiemedel med den högre bidragsnivån och resterande får studiemedel med den generella bidragsnivån.

Bara en dryg tredjedel av de studerande tar lån. Enkätundersökningar har visat att grundskolestuderande påverkas mer än andra studerande av att lånet måste betalas tillbaka. Detta avhåller dem från att ta lån. En bidragande orsak till detta är sannolikt att de är äldre än andra studerande och att äldre är mer försiktiga med att ta lån än yngre.²⁹ En annan trolig orsak till att grundskolestuderande inte lånar är att de sannolikt inte känner sig säkra på att få ett arbete efter studierna. En förväntat låg avkastning av en genomförd utbildning kan vara en rationell anledning till att många grundskolestuderande avstår från att låna.

Diagram 4.5 Andel av studiemedelstagarna som tar lån, per utbildningsnivå, procent 2005–2007



²⁹ CSN (2008a).

CSN:s undersökningar visar att låntagare med låg utbildningsnivå och låg inkomst är överrepresenterade bland dem som har svårt att betala tillbaka sina studielån. Studerande med högst grundskoleutbildning löper 40 gånger högre risk än andra studerande att hamna hos Kronofogdemyndigheten med obetalda avgifter av studielån. Låg inkomst innebär en betydligt större risk för att få betalningsproblem än hög skuldsättning.³⁰

Dagens studiemedelssystem ger en relativt svag ekonomisk stimulans att påbörja studier för dem som står längst från arbetsmarknaden och har kortast utbildning. De tidigare studiestödsformerna vuxenstudiestöd, särskilt utbildningsbidrag och rekryteringsbidrag hade genom sina högre bidragsnivåer en starkare rekryterande effekt än dagens studiemedel. Mellan 80 och 90 procent av dem som studerade med dessa mer förmånliga studiestöd angav att de inte eller troligen inte hade påbörjat studierna utan detta stöd. Motsvarande siffra för grundskolestuderande med dagens studiemedel är knappt 50 procent. Studiemedlen rekryterar grundskolestuderande till studier i något mindre utsträckning än t.ex. studerande på gymnasienivå.³¹

Ett flertal aktörer, däribland Folkbildningsrådet, Vuxenstuderandes intresseorganisation (VIO), CSN samt ett antal kommuner, har för kommittén påpekat att antalet möjliga veckor med studiemedel på grundläggande nivå är för få. Särskilt menar man att tidsgränserna är snäva för studerande födda utomlands som har kort tidigare utbildning. Enligt Folkbildningsrådet beror detta både på att dessa behöver mer språkundervisning och på att de behöver läsa in fler ämnen än svenska, engelska och matematik.³² De kommuner som kommittén har varit i kontakt med menar att tidsgränserna är problematiska även för dem som enbart läser kärnämnen, dvs. svenska, svenska som andraspråk, engelska, matematik och samhällskunskap. Det är särskilt svårt att bli godkänd i engelska inom given tidsgräns, vilket bekräftas av Skolverkets statistik. Engelska är det ämne som oftast läggs ut på mer än ett läsår. Det är också det ämne som flest studerande avbryter.³³

³⁰ CSN (2008h).

³¹ CSN (2008a).

³² Möte med Folkbildningsrådet 2008-10-02.

³³ Skolverket (2008b).

4.3.3 Studiemedlen är inte alltid anpassade till individens behov

Studiemedelssystemet kritiseras ibland för att inte vara tillräckligt flexibelt. Som studerande kan man ofta inte välja att låna lite mer för att exempelvis täcka tillfälligt högre utgifter såsom ett tandläkarbesök eller ett inköp av särskild studieutrustning. På grund av höga marginaleffekter vid ökade inkomster är det inte heller alltid möjligt att arbeta för att antingen höja sin levnadsstandard eller minska sitt låntagande.

Kommittén har i kontakter med bl.a. studerandeföreträdare erfarit att det finns ett behov av att använda studiemedlen på ett mer flexibelt sätt. Ofta är utbildningar upplagda på ett sätt som gör det möjligt att variera arbetsinsatsen. Under vissa perioder krävs mer studiearbete, under andra mindre. Ibland är det möjligt att arbeta vid sidan av sina studier och ibland är det inte möjligt. Möjligheterna att arbeta vid sidan av studierna skiljer sig också mycket åt, dels mellan olika utbildningar och utbildningsnivåer, dels mellan personer i olika familjesituationer.³⁴ Studerande med barn har oftare svårt att arbeta vid sidan av studierna än ensamstående.

Kommittén kan konstatera att studiemedelsbeloppen är relativt knappt tilltagna i förhållande till normala levnadsomkostnader. Detta innebär att studerande ofta har svårt att klara av tillfälliga och oförutsedda utgifter.³⁵ Även om studiemedlen höjs är det omöjligt att höja dem så mycket att alla utgifter kan täckas. Däremot skulle studiemedelssystemet kunna utformas mer flexibelt och ge de studerande möjlighet att variera sin användning över tid och själva kunna lösa de situationer som uppkommer.

Ett sätt att ge de studerande bättre möjligheter att variera sina inkomster vore att minska marginaleffekterna av arbete och sidoinkomster. Ungefär hälften av studiemedelstagarna arbetar vid sidan av sina studier. Kommitténs beräkningar visar att cirka sju procent av studiemedelstagarna får reducerade studiemedelsbelopp med anledning av sina inkomster.³⁶ Ytterligare ungefär fyra procent ligger i sådan närhet till fribeloppsgränsen att de kan antas påverkas

³⁴ Exempelvis arbetar studerande på eftergymnasial nivå mer vid sidan av studierna än vuxenstuderande på grundskole- eller gymnasienivå. Mest arbetar män på högskolenivå, minst kvinnor på grundskolenivå. CSN (2008a). Bland högskolestuderande arbetar blivande civilingenjörer, läkare, apotekare och tandläkare minst. Mest arbetar studenter som läser samhällsvetenskap, humaniora och lärutbildning. Högskoleverket (2007a.)

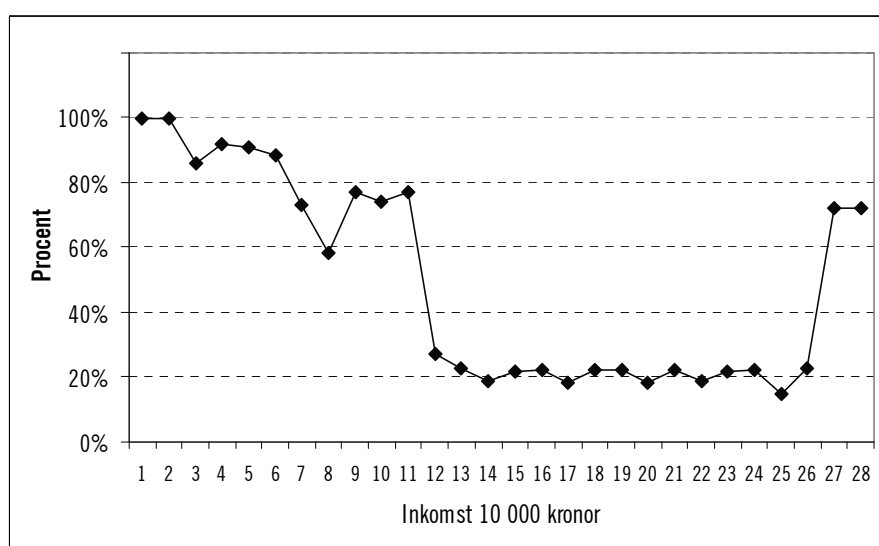
³⁵ CSN (2008a).

³⁶ SCB (2006b).

av den. Det är alltså relativt få studerande som borde påverkas av inkomstprövningen. Trots detta anger hela 35 procent av studiemedelstagarna att de skulle ha arbetat mer om inkomstprövningen inte hade funnits.³⁷ Reglerna för inkomstprövning tycks alltså påverka fler studerande än vad som egentligen skulle vara nödvändigt.

Kommitténs beräkningar visar att margineffekterna av en sidoinkomst träder in i två olika intervall, ett där bostadsbidraget minskas och ett där studiemedlen minskas. Margineffekten blir större vid minskningen av studiemedel än vid reducering av bostadsbidrag. Detta beror på att studiemedlen reduceras med hälften av den i förhållande till fribeloppet överstigande inkomsten och bostadsbidraget med en tredjedel.³⁸

Diagram 4.6 Nettobehållning vid olika inkomster med hänsyn taget till skatt, samt minskning av bostadsbidrag respektive studiemedel (2008)



³⁷ CSN (2008a).

³⁸ När margineffekten av reduceringen är som störst ökar en studerandes reella inkomst med två kronor om han eller hon tjänar tio kronor. I och med att lånet och bidraget reduceras proportionellt innebär dock reduceringen av studiemedlen även att den studerandes skuld minskar. Reducering av lånet sker med cirka 3,25 kronor per intjänade tio kronor.

Diagrammet visar att nettobehållningen av extrainkomster minskar i intervallet 41 000 kronor–cirka 77 000 kronor på grund av minskningen av bostadsbidraget.³⁹ Den som har en inkomst över cirka 77 000 kronor kan inte få bostadsbidrag. I intervallet mellan 102 500 kronor och cirka 250 000 kronor är nettobehållningen bara cirka två kronor per intjänade tio på grund av reduceringen av studiemedlen (2008 års belopp). Inkomster som överstiger 250 000 kronor leder till att inga studiemedel utgår och nettobehållningen återgår till att bli bruttoinkomsten minus skatt. Beräkningarna i diagrammet avser en ensamstående heltidsstuderande under 29 år.

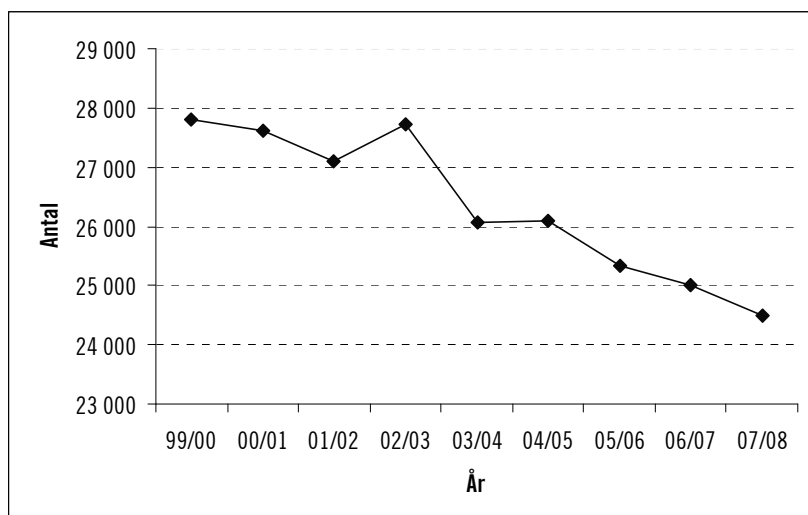
4.3.4 Brister i utlandsstudiemedlen

Ungefär 25 000 studerande utnyttjar varje läsår möjligheten att studera utomlands med svenska studiemedel. Studerandeantalet ökade kraftigt under hela 1990-talet när det 1989 blev möjligt för nästan alla att ta med sig de svenska studiemedlen vid utlandsstudier. De senaste åren har antalet utresande studerande minskat.⁴⁰ I jämförelse med övriga nordiska länder läser en stor andel av de svenska studenterna utomlands.

³⁹ Intervallet för minskning av bostadsbidraget beror på hur mycket bostadsbidrag personen erhåller, vilket i sin tur bl.a. beror på bostadskostnaden. Den i diagrammet redovisade reduceringen ska därför ses som ett exempel på nettobehållning.

⁴⁰ Minskningen fortsatte under läsåret 2007/08. Antalet utresande svenska studenter minskade med cirka två procent i förhållande till läsåret 2006/07.

Diagram 4.7 Antal personer med studiemedel för studier utomlands, per läsår



Studiesociala kommittén har identifierat fem huvudsakliga problem med studiemedlen för utlandsstuderande:

- En tydlig målsättning saknas för utlandsstudiemedlen och uppföljningen är bristfällig.
- Utlandsstuderande får ofta mycket höga studieskulder.
- Studiemedelsreglerna överensstämmer inte helt med EG-rätten.
- Det finns relativt stora risker för felaktiga utbetalningar av utlandsstudiemedel.
- Studiemedel för studier utomlands kräver stora administrativa resurser.

Oklar inriktning och bristande uppföljning

Det finns få utvärderingar av de svenska utlandsstudiemedlen eller svenska utlandsstudier. Även uppföljningen och utvärderingen av själva det internationella studerandeutbytet som sådant är begränsad.⁴¹ En studie om utlandsstudier redovisas i Högskoleverkets publikation *Utlandsstudier – till vilken nytta?*. Studiens analys är

⁴¹ Högskoleverket (2005a).

emellertid inte tillräcklig för att dra några säkra slutsatser om utlandsstudiernas samhällsekonomiska effekter. Högskoleverkets slutsatser var emellertid följande:⁴²

- Internationalisering i form av utlandsstudier är positiv för staten och utvecklingen i samhället.
- Utlandsstudier är lärorika och utvecklande för studenterna, de kan vidga vyerna. Utlandsstudierna riskerar samtidigt att leda till ekonomisk förlust.
- De flesta arbetsgivare lägger stor vikt vid utfallet av utlandsstudier såsom, språkkunskaper, internationell rörlighet, internationella kontakter, flexibilitet och öppenhet. Arbetsgivarna behöver dock öka sitt medvetande om värdet av utlandsstudier.
- Både studenter och högskolor behöver kunskap om arbetsgivarnas behov av kompetens, vilket skulle gynna både studenterna och näringslivet.

Högskoleverket drar i rapporten slutsatsen att det är billigare för det svenska samhället om studenterna åker utomlands och utbildar sig eftersom en större del av kostnaden då hamnar på den enskilde och en mindre del på staten. Den samhällsekonomiska vinsten är i detta avseende även beroende av att flertalet studerande återvänder till Sverige och är yrkesverksamma och betalar skatt i landet.

En bidragande orsak till att uppföljningen av utlandsstudier och utlandsstudiemedel brister kan vara att riksdag och regering inte har angivit någon tydlig målsättning för området. De uttalade mål som finns är dels mål för högskolornas internationalisering, vilken ska leda till höjd kvalitet i utbildningen, dels mål som formulerats inom ramen för det s.k. Bolognasamarbetet. Mål finns även för Internationella programkontorets verksamhet, t.ex. att antalet deltagare i utbytesprogrammen ska öka.⁴³

Avsaknaden av tydliga mål och en begränsad styrning i regelverket har lett till att CSN har fått en omfattande rätt att meddela föreskrifter om utlandsstudiemedel. CSN har exempelvis rätt att föreskriva om vilka lånebelopp som ska utgå till studerande i olika länder.

⁴² Högskoleverket (1999a).

⁴³ Regleringsbrev för 2008 avseende Internationella programkontoret för utbildningsområdet.

Utlandsstuderande har höga studieskulder

Utlandsstuderande har betydligt högre skulder än studerande i Sverige. Skuldsättningen är ofta så hög att man kan befara framtida betalningsproblem. Den högre skuldsättningen är naturlig eftersom de oftare tar lån för att täcka kringkostnader, t.ex. för resor och undervisningsavgifter. Studiemedlens lånedel fastställs dessutom årligen av CSN utifrån levnadsomkostnaderna i landet. Lånedelen för studerande utomlands är ofta högre än lånedelen för studerande i Sverige.

De som studerar utomlands har en genomsnittlig studieskuld på drygt 220 000 kronor. Om man även lägger till lån tagna i något av de äldre lånesystemen stiger den genomsnittliga skuldstorleken till cirka 250 000 kronor för utlandsstuderande. De som läst på eftergymnasial nivå i Sverige har en genomsnittsskuld på cirka 130 000 kronor.

År 2008 hade 20 procent av återbetalarna som tidigare studerat utomlands en skuld på över 300 000 kronor, och sju procent hade skulder på över 400 000 kronor. Motsvarande siffror för studerande i Sverige var fyra respektive en procent. Bland dem med mycket höga skulder är personer som studerat utomlands klart överrepresenterade. Över 250 låntagare har exempelvis en studieskuld som överstiger en miljon kronor. Mer än 75 procent av dessa låntagare bedrev sina studier i USA.⁴⁴

De höga skulderna för utlandsstuderande leder till en stor återbetalningsbörda och till att det finns risk för att lånen inte kommer att betalas av. För statens del finns risker för kostnader för uteblivna inbetalningar genom att lån i framtiden skrivs av.

EG-rättsliga krav

Det svenska regelverket för studiemedel i allmänhet och utlandsstudiemedel i synnerhet sågs över ur ett EG-rättsligt perspektiv 2006. Förändringar genomfördes genom propositionen *Anpassningar av studiestödet till vissa EG-direktiv, m.m.* (prop. 2005/06:134). Förändringarna innebar främst en anpassning av regelverket till EG-direktiv, bl.a. det s.k. rörlighetsdirektivet. Det konstaterades att utvecklingen av EG-rätten har inneburit att den fria rörligheten för personer har underlättats och att principen om likabehandling

⁴⁴ CSN (2005a).

av sociala förmåner, inklusive studiestöd, har utvidgats till vissa nya grupper. Förändringarna innebar bl.a. att utländska medborgare med permanent uppehållsrätt i Sverige och utländska medborgare med ställning som varaktigt bosatta i Sverige eller i annan EU-stat under vissa förutsättningar ska jämföras med svenska medborgare när det gäller rätt till studiestöd.

Överklagandenämnden för studiestöd (ÖKS) har, trots den översyn som genomfördes 2006, i beslut kommit fram till att delar av det svenska studiemedelssystemet strider mot grundläggande EG-rättsliga principer. En bestämmelse som ÖKS har förklarat oförenlig med EG-rätten är studiestödsförordningens krav på att utlandsstudier måste pågå i minst 13 veckor för att ge rätt till studiemedel.⁴⁵ En annan bestämmelse som enligt ÖKS missstämmer med EG-rätten är bestämmelsen i studiestödsförordningen som anger att studiemedel för utlandsstudier enbart kan lämnas för studier på heltid.⁴⁶

Större risker för felaktiga utbetalningar

Delegationen mot felaktiga utbetalningar, den s.k. FUT-delegationen, har i rapporten *Varför blir det fel?* tagit upp att kontrollmöjligheter oftare saknas vid utlandsstudier än vid studier i Sverige.⁴⁷ Även Riksrevisionen har i rapporten *Svenska trygghetssystem utomlands – Försäkringskassans och CSN:s utbetalningar och fordringshantering* pekat på särskilda risker med studiemedlen för studier utomlands.⁴⁸ Riksrevisionen menar att riskerna beror både på studiemedelssystemets utformning och på CSN:s rutiner för utbetalning av studiemedel. Ett problem bedöms vara att CSN i hög grad måste lita på att den sökandes uppgifter är korrekta.

Både FUT-delegationen och Riksrevisionen pekar på att kontrollmöjligheter ofta saknas och att de uppgifter som de studerande lämnar ligger till grund för utbetalningarna. Så är t.ex. fallet med inkomstkontroller som i Sverige görs gentemot taxerade inkomster från Skatteverket. Motsvarande kontrollmöjligheter saknas vid utlandsstudier.⁴⁹ CSN konstaterar att kontroller av utlandsstudier

⁴⁵ Överklagandenämnden för studiestöds beslut den 17 mars 2008 med dnr 2007-04971.320.09.

⁴⁶ Överklagandenämnden för studiestöds beslut den 18 februari 2008 med dnr 2007-04492.320.09.

⁴⁷ Delegationen mot felaktiga utbetalningar (2007b).

⁴⁸ Riksrevisionen (2008).

⁴⁹ Delegationen mot felaktiga utbetalningar (2007b).

dessutom är särskilt svåra bl.a. med anledning av att utländska skolor inte kan åläggas en uppgiftsskyldighet gentemot CSN.⁵⁰ En stickprovsgranskning CSN genomförd av studerandes studieaktivitet har bl.a. visat att 12 personer av 284 studerade med en lägre studietakt än vad de själva angett (4,2 procent fel).⁵¹

En annan anledning till de större riskerna för felaktiga utbetalningar är att studiemedel för studier utomlands betalas ut terminsvis i förskott. Detta gör utlandsstudiemedlen mer utsatta för fusk. Risken för att stora felaktiga utbetalningar inte kan återkrävas är också överhängande. Riksrevisionen anser att inriktningen bör vara att studiemedel för studier utomlands, precis som i Sverige, betalas ut månadsvis. Riksrevisionen bedömer vidare att CSN:s ledning hittills inte har säkerställt att det finns en fungerande intern styrning och kontroll inom området.⁵²

Mer resurskrävande administration och högre kostnader

Administrationen av studiemedel för studier utomlands kräver större resurser än administrationen av studiemedel för studier i Sverige. Detta avspeglas bl.a. i att ett utlandsärende 2007 kostade 1 390 kronor att hantera, vilket ska jämföras med 326 kronor för ett studiemedelsärende som avsåg studier i Sverige. Skillnaden beror främst på att handläggningstiderna är längre för studiemedel för studier utomlands. Av utlandsärendena handläggs bara 59 procent inom tre veckor, jämfört med 84 procent för studiemedel i Sverige. Skillnaderna beror enligt CSN främst på att inga utlandsärenden kan hanteras maskinellt. Av studiemedelsärendena för studier i Sverige hanteras knappt 40 procent maskinellt.⁵³

Kommittén ser flera problem

Kommitténs sammantagna bedömning är att utlandsstudiemedlen uppvisar brister och att justeringar bör göras inom ramen för det befintliga systemet. Bristerna avser framför allt otydlig inriktning, bristande uppföljning, hög skuldsättning och stora risker för felaktiga utbetalningar. Dessutom tar utlandsstudiemedlen större

⁵⁰ CSN (2007c).

⁵¹ CSN (2008g).

⁵² Riksrevisionen (2008).

⁵³ CSN (2008l).

administrativa resurser i anspråk än övriga delar av studiemedelssystemet. Kommitténs bedömningar och förslag behandlas senare i detta kapitel.

4.3.5 Utlandsbosatta betalar ofta inte tillbaka på sina studielån

Utlandsbosatta låntagare betalar ofta inte på sina studielån. Totalt var knappt 65 000 låntagare bosatta utomlands under 2007, en ökning med över 7 000 personer på två år. Av dessa är det så många som 29 000 som inte avbetalar på sina studielån. Detta är en mycket hög siffra jämfört med låntagare boende i Sverige.⁵⁴ Riksrevisionen har nyligen i rapporten *Svenska trygghetssystem utomlands – Försäkringskassans och CSN:s utbetalningar och fordringshantering* konstaterat dels att möjligheterna att driva in fordringar utomlands varit relativt begränsade, dels att CSN inte agerat tillräckligt kraftfullt för att driva in fordringarna. Studieskulden för utomlands boende låntagare som missköter sin återbetalning uppgick 2007 till två miljarder kronor. Riksrevisionen bedömer även att studieskulder till betydande belopp riskerar att preskriberas de närmaste åren.⁵⁵

Den mest uppenbara orsaken till att få betalar måste enligt kommitténs mening anses vara dålig betalningsmoral. Kommittén finner det uppseendeväckande att personer som fått förmånliga studielån av staten, och därigenom har kunnat skaffa sig en utbildning, uppsåtligen väljer att inte göra rätt för sig genom att inte betala tillbaka sina lån.

Det finns även mer tekniska orsaker till att utlandsbosatta betalar mindre än låntagare som bor i Sverige. En orsak är att det är svårare att driva in fordringar i utlandet. Detta beror till en del på att en fordran av studielån inte kan drivas in med stöd av internationella överenskommelser. Det är också svårare att driva in skulder utomlands på grund av att processer måste drivas i utländsk domstol. Utländska domstolar har olika förfaringssätt och olika praxis. I vissa fall är rättsläget oklart vad gäller fordrans giltighet.

Ytterligare ett problem med låntagare som bor utomlands är att CSN inte har tillgång till taxeringsuppgifter från andra länder. Detta minskar möjligheterna att fastställa korrekta årsbelopp och

⁵⁴ Uppgifter som CSN lämnat till kommittén.

⁵⁵ Riksrevisionen (2008).

att kontrollera låntagarnas inkomster. CSN har hos Finansdepartementet begärt att få ta del av de uppgifter om utländska inkomster som finns hos Skatteverket.⁵⁶

En annan orsak till svårigheterna att få lånen återbetalda beror på att CSN saknar adresser till låntagarna och att de därmed inte aviseras med skuldbesked, avier, krav etc. Att CSN inte aviseras låntagarna innebär även att studieskulder riskerar att preskriberas. Preskription innebär att CSN förlorar rätten att kräva in sin fordran. Preskription inträder om CSN inte haft kontakt med låntagaren under tio års tid.⁵⁷

Utöver problemen med att driva in skulder utomlands har Riksrevisionen kritiserat CSN för att agera saktfärdigt med att driva in fordringarna och för att myndigheten inte uppmärksammat regeringen på de problem som finns. Regeringen kritiseras å sin sida för att styrningen av myndigheten varit svag.⁵⁸

4.3.6 Felaktiga utbetalningar

Delegationen mot felaktiga utbetalningar ur trygghetssystemen har uppskattat de felaktiga utbetalningarna ur studiemedelssystemet till 987 miljoner kronor per år. Det motsvarar 4,9 procent av det utbetalda studiemedelsbeloppet (dvs. bidrag och lån). Osäkerheten i uppskattningen ligger i ett intervall mellan 3,5 procent och 7,5 procent, vilket motsvarar felaktiga utbetalningar på mellan 705 och 1 510 miljoner kronor.⁵⁹ Även om delegationens skattningar måste anses vara osäkra tyder beräkningarna på ett stort felaktigt utflöde av studiemedel.

CSN har under 2008 genomfört två stickprovsgranskningar som tyder på att de felaktiga utbetalningarna kan vara mindre än FUT-delegationens skattningar. Stickprovsgranskningarna innebar att CSN gjorde extra kontroller av studieaktiviteten för dels studerande som studerade sin sista högskoletermin med studiemedel, dels utlandsstuderande vid språkskolor. Dessa grupper kontroller-

⁵⁶ CSN (2008k).

⁵⁷ I propositionen till preskriptionslagen (prop. 1979/80:119) anges att statens fordringar på återbetalning av studiemedel är underkastade den allmänna tioårspreskriptionen i den mån inte särskilda preskriptionsbestämmelser gäller. Några sådana särskilda preskriptionsbestämmelser finns inte på studiemedelsområdet. Även i propositionen till lag (1988:877) om ändring i studiestödslagen anges att preskriptionslagens bestämmelser är tillämpliga på studiemedelsfordringar (prop. 1987/88:116).

⁵⁸ Riksrevisionen (2008).

⁵⁹ Delegationen mot felaktiga utbetalningar (2007a).

rades eftersom de antogs ha mindre benägenhet att meddela att de avbrutit sina studier än andra studerande. Utfallet av kontrollerna visade att 0,8 respektive 4,2 procent av utbetalningarna var felaktiga. Andelen fel var alltså lägre än FUT-delegationens bedömning.⁶⁰ CSN:s stickprovsberäkningar visar på svårigheterna med att bedöma storleken på de felaktiga utbetalningarna.

Oavsett den exakta storleken på de felaktiga utbetalningarna är emellertid inte allt som betalats ut felaktigt förlorat för staten. Ungefär 300 miljoner kronor, eller 30 procent av de felaktiga utbetalningarna, krävs årligen tillbaka av CSN. På dessa återkrav tillkommer dessutom en ränta på f.n. 5,67 procent och en årlig expeditionsavgift på 100 kronor.⁶¹ Utöver detta är cirka 36 procent av de felaktiga utbetalningarna låneutbetalningar som också återkommer genom ordinarie återbetalning. Denna lånedel motsvarar med FUT-delegationens skattningar över 350 miljoner kronor. Den direkta kostnaden för staten är de bidrag som betalas ut felaktigt, men inte återkrävs. Enligt FUT-delegationens uppskattning motsvarar denna del 322 miljoner kronor.⁶² En rimlig bedömning är därför, mot bakgrund av osäkerheten i bedömningarna, att den direkta besparing som skulle kunna uppnås genom att förhindra felaktiga utbetalningar ur studiemedelssystemet ligger i intervallet 230 till 480 miljoner kronor om man utgår från FUT-delegationens beräkningar. Mot bakgrund av CSN:s senaste undersökningar kan det antas att den korrekta bedömningen snarare ligger närmare 230 än 480 miljoner kronor.

I flera fall beror de felaktiga utbetalningarna på brister i studiemedelssystemet. Systemet är många gånger inte konstruerat så att felaktiga utbetalningar förhindras. Vissa regler är krångliga, vilket leder till missförstånd. Ofta saknas även möjligheter att kontrollera de olika reglerna på ett effektivt sätt.

Av de felaktiga utbetalningarna på 4,9 procent av det totalt utbetalade studiemedelsbeloppet, har en procentenhet bedömts bero på avsiktliga fel från de sökande, dvs. fusk. Resterande 3,9 procentenheter beror på oavsiktliga fel av sökande, CSN eller myndigheter och skolor.⁶³

⁶⁰ CSN (2008c); CSN (2008g).

⁶¹ Räntan överstiger statens utlåningsränta med 2 procent vid varje given tidpunkt. Återkravsräntan är avdragsgill för studiemedelstagaren.

⁶² Delegationen mot felaktiga utbetalningar (2007a).

⁶³ Delegationen mot felaktiga utbetalningar (2007a).

Tabell 4.3 Andel avsiktliga och oavsiktliga fel ur studiemedelssystemet

	Andel av felen, procent	Procent av samtliga utbetalningar	Mnkr
Avsiktliga fel från den sökande	21	1,0	209
Oavsiktliga fel från den sökande	52	2,5	513
Oavsiktliga fel från myndigheter	27	1,3	266
Totalt	100	4,9	987

Det kan noteras att de felaktiga utbetalningarna ur studiemedelssystemet i högre utsträckning än för andra ersättningssystem bedöms bero på oavsiktliga fel från de sökande. Detta beror till stor del på att studiemedel betalas ut i förskott. Dessa oavsiktliga fel utgör lite mer än hälften av de felaktiga utbetalningarna. Genomsnittligt för alla trygghetssystem står de oavsiktliga felen från de sökande för cirka en tredjedel av felen.⁶⁴

De vanligaste orsakerna till felaktiga utbetalningar är följande:⁶⁵

- Studerande lämnar felaktiga uppgifter, t.ex. om inkomst eller tidigare utbildning.
- Studerande anmäler inte ändring till CSN t.ex. om byte av utbildning, studieavbrott, ändrad studieomfattning eller inkomst.
- Studerande söker och tar emot studiemedel trots att inga studier bedrivs.
- Studerande jobbar svart vilket påverkar inkomsten och därmed borde påverka storleken på studiemedelsbeloppen.
- Handläggarfel begås, t.ex. beroende på bristande beredning, kompetensbrister, otydliga regler, tidsbrist i handläggningen eller dålig styrning.
- Myndigheternas kontroller brister, t.ex. beroende på låg prioritet av kontroller eller på regler som inte kan kontrolleras.
- Felaktig information lämnas från skolor och högskolor om studieaktivitet, studienivå, studieomfattning, studietid eller studieavbrott.

⁶⁴ Delegationen mot felaktiga utbetalningar (2007a).

⁶⁵ Delegationen mot felaktiga utbetalningar (2007a); Delegationen mot felaktiga utbetalningar (2007b).

- Vissa skolor och högskolor, och då särskilt högskolor i Sverige och skolor utomlands, anmäler inte studerandes ändrade förhållanden om studieaktivitet, studienivå, studieomfattning, studietid eller studieavbrott.

Ett stort antal åtgärder har de senaste åren vidtagits för att förhindra felaktiga utbetalningar. Det har bl.a. införts en bidragsbrottslag (2007:612) och en lag (2008:206) om underrättelseskyldighet vid felaktiga utbetalningar ur välfärdssystemen. Vidare har betänkandet *Bidragsspärr* (SOU 2008:100) presenterats, i vilket det föreslås att den som har gjort sig skyldig till ett bidragsbrott under viss tid inte har rätt att få det bidrag som brottet avsett. Flera myndigheter, däribland CSN, har också fått särskilda uppdrag från regeringen att vidta åtgärder mot felaktiga utbetalningar och att återrapportera vilka resultat som uppnåtts. Åtgärder har även genomförts för att förbättra det elektroniska informationsutbytet mellan myndigheterna.⁶⁶

Kommittén konstaterar att de felaktiga utbetalningarna ur studiemedelssystemet är alltför stora. Även om felaktigheter aldrig kan förhindras helt bör åtgärder vidtas för att minska omfattningen av felen.

4.4 Principiell inriktning för ett reformerat studiemedelssystem

I detta avsnitt presenterar kommittén den principiella inriktningen för ett reformerat studiemedelssystem. Denna tar sin utgångspunkt dels i studiemedlens roll för att nå de utbildningspolitiska målen, dels i de brister kommittén har uppmärksammat inom ramen för studiemedelssystemet. Kommitténs uppdrag att öka genomströmningen i högskolan beaktas särskilt.

Studiestödet och studiemedlen är en del av utbildningspolitiken. Så måste det vara även fortsatt. Studiemedelssystemet är inget mål i sig. Det är enligt kommitténs mening snarare ett medel för att ge varje individ möjligheter till kunskap och utbildning.

⁶⁶ Se t.ex. Försäkringskassan (2008c).

4.4.1 Samhällsekonomiska överväganden

Utbildning kan vara lönsam både för individen och för samhället. Individen får oftast avkastning i form av högre lön och ökat välbefinnande. Samhället får avkastning genom bl.a. utbildade medborgare och ökade skatteintäkter. Det är därför rimligt att den studerande och samhället delar på kostnaderna för utbildningen. Kostnaderna för utbildning består dels av kostnaderna för själva utbildningen, dels av kostnaderna för studiestödet. Ett studiestöd som består både av bidrag och av lån återspeglar den delade finansieringen. Så bör det enligt kommitténs bedömning vara även fortsatt.

Statens del av kostnaderna för studiemedelssystemet måste avgöras mot bakgrund av att samhällets resurser är begränsade. Insatser i form av studiemedel måste vägas mot insatser på andra områden. Det samhälleliga bidraget till de studerande behöver även stå i samklang med den allmänna fördelningspolitiken. Det finns en gräns för hur mycket de som inte studerar kan bidra med till dem som genomgår utbildning.

Slutligen behöver studiemedelssystemet bidra till en hushållning med allmänna medel och ha en långsiktigt positiv inverkan på samhällsekonomin. Detta betyder att studiemedelskostnaderna i alla delar ska vara väl motiverade och att studiemedlen bör uppmuntra till effektiva studier. Studielånet ska vara utformat så att lånen betalas tillbaka. Den enskildes ansvar för detta ska betonas. Statens del av subventionerna i studiemedelssystemet ska vara tydliga och det ska på förhand vara klarlagt vad staten bidrar med och vad den enskilde bidrar med. Subventionerna i systemet bör av den anledningen främst finnas i tilldelningen av studiemedel och inte i lånedelen. För att förhindra felaktiga utbetalningar måste reglerna för studiemedel vara kontrollerbara och i övrigt utformade så att felaktigheter kan undvikas. Goda möjligheter att återkräva felaktigt utbetalda studiemedel och att driva in obetalda låneskulder behöver finnas.

4.4.2 Normala levnadsomkostnader under studietiden

Studiemedlen ska enbart vara avsedda för den tid då studier bedrivs. Finansiering under annan tid, exempelvis under lov och ferier, måste den studerande själv stå för. Under sådan tid måste den

studerande arbeta eller i likhet med andra förlita sig på andra trygghetssystem. Så långt det är möjligt bör studiemedlen inte heller påverkas av t.ex. arbetsinkomster under ferietid.

4.4.3 Enhetligt, enkelt och flexibelt

Studiemedelssystemet bör vara enhetligt och tillämpas lika i hela landet. En utgångspunkt ska vara att det ska finnas *ett* stöd för studier, inte flera, samt att detta stöd i princip ska vara lika för alla studerande på samma utbildningsnivå. Studiemedlen bör även vara generella, dvs. alla som uppfyller vissa villkor bör ha rätt till studiemedel. Den generella rätten behöver givetvis ha begränsningar i form av regler för hur länge stödet kan lämnas, den studerandes ålder m.m. Ett nationellt likformigt stöd med tydliga och enkla regler ger de studerande goda planeringsförutsättningar.

Studiemedlen bör enligt kommitténs mening vara enhetliga och lika för alla som studerar på samma utbildning och utbildningsnivå. De bör dock även kunna vara flexibla i förhållande till familjesituation, studiesituation, ålder och arbete. Detta innebär *inte* att det ska finnas olika sorters studiemedel för olika grupper av studerande, men de ska så långt som möjligt kunna användas med utgångspunkt i de egna behoven. Det innebär t.ex. att studiemedlen bör kunna tas ut på ett flexibelt sätt och bör innehålla delar som är valbara för den studerande. Det ger de studerande möjligheter, men lämnar också över ett ansvar. Därför ställs särskilda krav på att systemet är enkelt och begripligt och på att det är lätt att hitta korrekt och lättbegriplig information.

Studiemedelssystemet ska även vara lätt att administrera. Regelverket ska om möjligt utformas så att det underlättar maskinell hantering och en hög grad av självservice.

4.5 Utformning av studiemedelssystemet

Kommitténs förslag: Det studiestöd som erbjuds vuxenstuderande och studerande på eftergymnasial nivå ska vara fortsatt enhetligt. Det ska ges till dem som uppfyller villkoren för stödet.

4.5.1 Ett enhetligt studiemedelssystem

En bärande princip i studiestödsreformen 2001 var att det skulle finnas ett gemensamt och enhetligt studiestöd för alla vuxenstuderande och studerande på eftergymnasial nivå. Förändringen blev stor. Tidigare fanns det flera studiestöd för samma typ av studier.⁶⁷ Reformen 2001 innebar en avsevärd förenkling, framför allt för studerande på grundskole- och gymnasienivå. Andelen studerande som ansåg att reglerna är krångliga eller mycket krångliga minskade.⁶⁸ Förändringen innebar även stora administrativa vinster. Utöver förenklingarna har nuvarande studiemedelssystem inneburit ökad rättvisa mellan olika studerande. Tidigare kunde studerande i samma klassrum och med i princip samma utbildningsbakgrund, ålder och familjesituation ha olika studiestöd och därmed olika ekonomiska förutsättningar.

Kommitténs bedömning är att studiestödsreformen 2001 har bidragit till ett enklare och mer rättvist studiestödssystem. Ett gemensamt studiestöd för samtliga vuxna studerande är att föredra eftersom det gör regelverket mer överblickbart. Därmed blir det lättare för de studerande, eller dem som funderar på att börja studera, att förutse och planera sin ekonomi under studietiden. Ett gemensamt studiestöd blir också mer rättvist eftersom de som studerar på samma utbildning får samma studiestöd.

Trots att kommittén alltså förordar ett enhetligt studiestöd anser vi att det på sikt kan finnas skäl att överväga om studiestöd till studerande inom grundläggande vuxenutbildning ska lämnas i form av studiemedel. Dessa studerande skiljer sig på en rad punkter från andra mottagare av studiemedel. De har mycket ofta utländsk bakgrund, är äldre och har oftare barn. Deras ekonomiska situation

⁶⁷ Särskilt vuxenstudiestöd (SVUX), särskilt vuxenstudiestöd för arbetslösa (SVUXA), särskilt vuxenstudiestöd för naturvetenskaplig och teknisk utbildning (NT-SVUX), särskilt utbildningsbidrag (UBS) och studiemedel.

⁶⁸ CSN (2004).

är mer utsatt, såväl före, under som efter studierna. Det finns inte sällan ett samband mellan introduktionen i det svenska samhället, sfi-studier och grundläggande vuxenutbildning. De studerandes utbildningsbakgrund och behov skiljer sig mycket åt.

Ett studiestöd som bättre kunde anpassas till den individuella studiesituationen skulle enligt kommitténs bedömning kunna bidra till en effektivare och tryggare studiesituation. Insatser för de studier som i dag ges inom sfi och det som i dag är grundläggande vuxenutbildning, skulle kunna samordnas om förutsättningarna för studiefinansieringen vore likartade. Utformningen av studiestödet för grundläggande vuxenutbildning bör därför övervägas i samband med beredningen av de förslag som lämnats i betänkandet *Egenansvar – med professionellt stöd* (SOU 2008:58). Det ligger dock inte inom ramen för Studiesociala kommitténs uppdrag att ge förslag om studiefinansiering för sfi eller annan samverkan mellan grundläggande vuxenutbildning och sfi.

Ett studiemedelssystem som är enkelt och generellt kräver lösningar där många får samma rätt till ersättning, oavsett individuell situation, utbildningsbakgrund eller studieförhållanden. Det gör att systemet kan bli trubbigt och att det för relativt många studerande kan brista i "passform". Å andra sidan kan ett system som försöker tillgodose varje individs eller grupps behov och situation snabbt bli helt oöverskådligt och svårförutsägbart. Ett sådant system kan dessutom upplevas som orättvist eftersom personer i likartade situationer kan få olika ekonomiska utfall.

Kommittén strävar efter ett enklare och mer generellt system. Vi har i våra bedömningar försökt väga träffsäkerhet och enkelhet mot varandra. En ledstjärna i dessa överväganden har varit hur många som drabbas av en potentiellt krånglig regel och hur god träffsäkerheten är i en viss utformning. Om träffsäkerheten bedöms vara hög men det blir krångligt för ett fåtal, finns det inte skäl att förenkla ytterligare. Om däremot träffsäkerheten i en viss regelutformning kan ifrågasättas eller om krånglet blir omfattande, måste den enkla lösningen väljas. Studiemedelssystemet måste utformas så att det fungerar väl för det stora flertalet. Om mindre grupper missgynnas av vad som är bra för flertalet måste man söka andra lösningar för dessa, eller i vissa fall acceptera att de missgynnas.

4.5.2 Studiemedel per månad

Kommitténs förslag: Studiemedel ska beräknas per månad och ska kunna avse 25, 50, 75 och 100 procent av en månad.

För en fjärdedels månad med studiemedel krävs åtta dagars studier, för en halv månad 15 dagars studier, för trefjärdedels månad 23 dagars studier och för en månads studiemedel krävs 30 dagars studier.

Studier måste pågå under en sammanhängande tid om minst en månad för att studiemedel ska lämnas. Studiemedel ska ges för högst en månad före den dag då ansökan kommer in till CSN.

Studiemedel ska beräknas per månad

Många studerande har svårt att klara sina utgifter med de nuvarande studiemedelsbeloppen. Detta beror till övervägande del på studiemedlens storlek. En del av problemet har emellertid också varit att studiemedlen beräknas per vecka och inte per månad. Eftersom studiemedlen beräknas i veckor betalas det även ut med veckobelopp. I normalfallet omfattar månadsutbetalningen ett belopp som motsvarar fyra veckors studiemedel. Veckoberäkningen har indirekt lett till att de månatliga utbetalningarna blivit lägre än om beräkningen gjorts i månader. I stället görs en extra utbetalning varje läsår.

I praktiken innebär en utbetalning på fyra veckor 7 820 kronor (vid heltidsstudier under 2009). Ett månadsbelopp hade inneburit 8 688 kronor. Att få ytterligare 800 kronor mer vid månadsens slut kan innebära en stor skillnad för många studerande, även om totalbeloppet sett till en hel termin eller ett helt läsår, är detsamma.

Ett annat skäl att övergå från beräkning per vecka till beräkning per månad är att de utgifter som den studerande har oftast ska betalas månadsvis. Den viktigaste utgiften som normalt betalas per månad är hyran. Att betala en månadshyra med ett fyraveckorsbelopp ger för många upphov till onödiga problem, t.ex. med att täcka övriga levnadskostnader under månaden.

Studiemedlen skiljer sig alltså från löneinkomster och andra ersättningar som betalas ut månadsvis. Det gör det också svårt att jämföra studiemedlen med t.ex. löneinkomster. I många studerandes medvetande och i den allmänna debatten har studiemedlens

fyraveckorsbelopp ofta setts som ett månadsbelopp och därmed ofta jämförts med månadsinkomster.⁶⁹ Studiemedlen har därmed framstått som lägre än vad de egentligen är. Detta har både lett till oklarhet för de studerande och till felaktigheter i debatten om studiemedlens storlek. Argumentationen för en höjning av studiemedlen har ofta förts med utgångspunkt i fyraveckorsbeloppet.

Studiestöd har under årens lopp haft olika tidsenheter för beräkningen. Flera tidigare vuxenstudiestöd beräknades per dag. Studiemedlen beräknades per period om 15 respektive 30 dagar fram till den 1 juli 2001. Nuvarande veckoberäkning infördes 2001 mot bakgrund av att marginaleffekterna i den tidigare 15- respektive 30-dagarsberäkningen ledde till att små förändringar av studietiden kunde ge alltför stora marginaleffekter för den beviljade summan studiemedel.⁷⁰ En studerande som studerade i 134 dagar fick exempelvis studiemedel i fyra månader och den som studerade i 135 dagar fick studiemedel i 4,5 månader, vilket i kronor motsvarar en skillnad på drygt 4 000 kronor. Ett annat skäl för övergången till veckor var att studietiden beräknas i veckor inom många utbildningar.

Kommittén bedömer att marginaleffekterna blir alltför stora om studiemedel beräknas i perioder om 15 respektive 30 dagar. I stället föreslås en lösning som innebär att studiemedel ska kunna beviljas per fjärdedels månad, halv månad, trefjärdedels månad och hel månad. I praktiken innebär det att ett visst antal studiedagar ger rätt till en månads studiemedel. För att få en fjärdedels månad krävs åtta dagars studier, för en halv månad krävs 15 dagars studier, för trefjärdedels månad 23 dagars studier och för en månads studiemedel krävs 30 dagars studier. Därmed undviks marginaleffekterna av långa beräkningsperioder. Samtidigt erhålls fördelarna med att studiemedlen beräknas månadsvis. Beräkningssystemet blir flexibelt i förhållande till olika utbildningstider. Den som studerar sammanhängande i minst 30 dagar får exempelvis alltid rätt till en månads studiemedel för den kalendertid studierna pågår, oavsett när studierna börjar och slutar.

Studiemedlen kommer med månadsberäkning ofta att kunna betalas ut med ett månadsbelopp i slutet av varje månad på samma sätt som t.ex. löner. För ett normalt läsårs högskolestudier bör eftersträvas att nio lika stora månadsbelopp betalas ut de månader studierna pågår, normalt från och med september till och med maj.

⁶⁹ Se t.ex. Svenska Dagbladet (2008-08-11); Swedbank (2008-03-12).

⁷⁰ Prop. 1999/2000:10.

Beroende på när studierna börjar och slutar kommer dock vissa variationer att bli nödvändiga. Kommittén menar att ett månadsbelopp i efterskott kommer att kunna skapa en mer trygg och förutsägbar situation för de studerande.

En möjlig nackdel med kommitténs förslag kan vara beräkningen av studietakt. Denna är relativt enkel i ett system som baseras på veckor. Inom kommunal vuxenutbildning motsvarar exempelvis 20 poäng en veckas studier på heltid. För högskolan motsvarar 1,5 högskolepoäng en veckas studier på heltid. Med ett beräkningssystem som baseras på månad blir poängsummorna för halvtid, heltid etc. inte lika självklara.

Kommitténs samlade bedömning är att fördelarna med månadsberäkning och möjligheten att få månadsutbetalningar, uppväger eventuella nackdelar. Det blir en fråga för CSN att informera blivande studerande om hur beräkningen av månadsbeloppen sker.

Studiemedel kan i dag ges i högst fyra veckor före den vecka som ansökan om studiemedel kommer in till CSN. Som en följd av övergången från vecko- till månadsberäkning ska studiemedel kunna ges för högst en månad före den dag då ansökan kom in till CSN.

Kommitténs förslag om utbetalning av studiemedel finns i avsnitt 4.5.12.

Sammanhängande studier i minst en månad

I dag måste studierna pågå under minst tre veckor för att studiemedel ska kunna lämnas. Vid studier utomlands måste studierna pågå i minst 13 veckor, en regel som dock har bedömts stå i strid med EG-rätten. Kommittén bedömer att det är rimligt att det finns en nedre gräns för hur korta studier som studiemedel ska kunna beviljas för. Mycket kortvariga studier bör kunna finansieras av den studerande själv.

Vi bedömer också att denna tidsgräns av EG-rättsliga skäl måste vara densamma för studier inom EU och EES-området som för studier i Sverige. Vår bedömning är att en månad är en rimlig tidsgräns. Studier kortare än en månad ska inte ge rätt till studiemedel. Kommittén anser att denna tidsgräns ska vara densamma för studier i alla länder, alltså även vid studier utanför EU/EES-området. Olika tidsgränser skulle göra studiemedelssystemet onödigt komplicerat.

Kommittén har övervägt att sätta gränsen högre, t.ex. vid två månader. Skälet för en högre gräns skulle framförallt vara att förhindra mycket korta studier utomlands där kostnaderna för studierna och studiestödsadministrationen kan överstiga värdet av studierna. Vi har dock avstått från att föreslå en sådan förändring eftersom det då inte heller hade varit möjligt att få studiemedel för kortare studier i Sverige, t.ex. sommarkurser. Kommittén har i stället valt att begränsa rätten till merkostnadslån till lite längre studier. Se mer om detta i avsnittet om tilläggs lån och merkostnadslån, samt i avsnittet om studiemedel för studier utomlands.

4.5.3 Studietakt

Kommitténs förslag: Studiemedel ska kunna ges för studier på 50, 75 eller 100 procent av heltid.

Ungefär elva procent av studiemedelstagarna studerar på deltid (50 eller 75 procent av heltid). Andelen deltidsstuderande med studiemedel har ökat med drygt fem procent de senaste tio åren. Deltidsstudier är vanligast inom den kommunala vuxenutbildningen, där 25 procent av dem som läser med studiemedel studerar på deltid. Antalet deltidsstuderande väntas öka ytterligare på grund av att utbildningar tenderar att bli mer flexibla och allt oftare ges i form av distansutbildning. Det är därför nödvändigt att studiemedel även fortsättningsvis kan ges för deltidsstudier.

Studier med mindre omfattning än halvtid bör enligt kommitténs bedömning betecknas som fritidsstudier och kan i regel finansieras på annat sätt än genom studiemedelssystemet. Det tycks inte heller finnas något större behov av studiemedel för studier med mindre omfattning än halvtid. Erfarenheten av det rekryteringsbidrag som avskaffades 2006, och som innehöll en möjlighet att få bidrag med 20 procent av heltid, var att denna lägre studietakt nyttjades av cirka en procent av rekryteringsbidragstagarna. Vi föreslår också att även utlandsstuderande ska kunna få studiemedel för deltidsstudier.

4.5.4 Beloppsnivåer – totalbelopp och bidragsandel

Kommitténs förslag: Studiemedlen ska höjas med 400 kronor per månad och ges vid heltidsstudier med 21,23 procent av prisbasbeloppet för varje månad då studier bedrivs, vilket innebär 9 086 kronor per månad för år 2009.

Studiemedelnivån ska vara densamma för alla studerande, men andelen bidrag respektive lån ska variera med utbildningsnivån. Studerande på grundskolenivå ska få studiemedel med fyra femtedelar bidrag och en femtedel lån (80/20). Studerande på gymnasienivå ska få studiemedel med cirka hälften bidrag och hälften lån (47/53). Studerande på eftergymnasial nivå ska ges studiemedel med cirka en tredjedel bidrag och två tredjedelar lån (34/66). Detta innebär att studiebidrag lämnas med 16,98 procent av prisbasbeloppet vid studier på grundskolenivå, med 9,98 procent av prisbasbeloppet vid studier på gymnasienivå och med 7,29 procent av prisbasbeloppet vid studier på eftergymnasial nivå.

De som studerar parallellt på olika nivåer bör få studiebidrag respektive studielån i proportion till studieomfattningen på respektive utbildningsnivå. CSN ska ges möjlighet att meddela närmare föreskrifter om beräkningen av studiebidrag för den som studerar parallellt på olika utbildningsnivåer.

Kommitténs bedömning: En höjning med 700 kronor per månad, dvs. till 9 386 kronor per månad, skulle vara önskvärd. Studiemedel för gymnasiestuderande borde ges med hälften bidrag och hälften lån (50/50). Dessa nivåer kan kommittén dock inte finansiera inom ramen för studiestödssystemet.

En höjning av studiemedlen med 400 kronor i månaden behövs

Studiemedlens totalbelopp höjdes 1989 till den andel av prisbasbeloppet som i princip gäller i dag. Utgångspunkten var då att studiemedlen skulle ge en skälig levnadsstandard i förhållande till andra grupper i samhället och att studerande med studiemedel inte skulle nå en högre levnadsstandard än lönearbetande. Vissa mindre justeringar av beloppet gjordes bl.a. i samband med skattereformen i början av 1990-talet och en höjning med cirka 300 kronor i månaden genomfördes 2006. Studiemedlen är innevarande år 8 688 kronor per månad.

Studiemedlens totalbelopp är avgörande för att den studerande ska kunna täcka sina levnads- och studiekostnader. Genom ett tillräckligt högt totalbelopp ges alla ekonomiska möjligheter att studera. Ett tillräckligt totalbelopp bör också kunna vara en stimulans för att påbörja studier.

Kommitténs bedömning är att studiemedelnivån redan i dag är sådan att många studerande bör ha möjligheter att täcka "skäliga hushållskostnader" enligt Konsumentverkets beräkningar (se bilaga 4). Studiemedlens totalbelopp har dock minskat relativt levnadsomkostnaderna. Många studerande anser att studiemedlen inte täcker hela eller ens stora delar av deras levnadsomkostnader. Bara 19 procent av studiemedelstagarna anser att studiemedlen täcker alla deras omkostnader, 35 procent menar att deras kostnader täcks till stor del. Nästan hälften av studiemedelstagarna anser att studiemedlen inte alls är tillräckliga för att täcka deras omkostnader. Detta kan jämföras med en undersökning från 1990. Då ansåg 96 procent av studiemedelstagarna att deras omkostnader helt eller till stor del täcktes av studiemedlen.⁷¹

Kommitténs bedömning är att studiemedlen har halkat efter prisutvecklingen för studerandegruppen. Orsaken till den relativa försämringen är framförallt att bostadskostnaderna, vilka utgör en stor del av kostnaderna för just studerande, ökat mer än prisgenomsnittet.⁷² Under ett par år i början av 1990-talet skrevs inte heller prisbasbeloppet upp i enlighet med prisutvecklingen, vilket bidragit till minskade marginaler.

För att studiemedlen ska vara möjliga att leva på för en studerande med normala levnadsomkostnader bedömer kommittén att studiemedlen behöver höjas med 400 kronor i månaden, till 9 086 kronor per månad (2009)⁷³. Den föreslagna nivån grundas framförallt på kommitténs beräkningar av de studerandes intäkter och utgifter för vilka Konsumentverkets kalkyler över skäliga levnadsomkostnader ligger till grund (se bilaga 4).

En höjning med 400 kronor kompenserar studerandegruppen för de kostnadsökningar som har skett de senaste åren. Även studerande som inte kan få bostadsbidrag, vilket är en grupp som är särskilt ekonomiskt utsatt, kommer enligt kommitténs bedömning att få möjligheter att klara normala omkostnader enbart med hjälp

⁷¹ SOU 1996:90; CSN (2008j).

⁷² Se t.ex. Swedbank (2008-03-12).

⁷³ Höjningen till 9 086 kronor per månad motsvarar inte exakt 400 kronor. Detta beror på att beloppet måste anges som en procentandel av prisbasbeloppet, vilket gör att studiemedelsbeloppet inte kan bli exakt 9 088 kronor i månaden

av studiemedlens grundbelopp (se tabell 4.4). Andra inkomster utöver studiemedlen kan de studerande då använda till att antingen höja levnadsstandarden eller till att minska sin skuldsättning. Marginalerna för de studerande ökar också och det kommer att bli möjligt för fler studerande att klara tillfälliga kostnader.

Beräkningsexemplet i tabell 4.4 visar att ett underskott vänds till ett litet månatligt överskott med en studiemedelshöjning på 400 kronor, även utan tilläggs lån och bostadsbidrag. Anledningen till att det är 2007 års belopp som används som exempel är att detta är det senaste året som det finns tillgängliga kostnadskalkyler för. Det föreslagna studiemedelsbeloppet i budgetexemplet är därför 8 582 kronor i stället för 9 086 kronor.

Tabell 4.4 Budgetexempel för ensamstående studerande kvinna utan bostadsbidrag

	2007	Höjning av 2007 års studiemedelsbelopp med 400 kr
Inkomst/månad		
Studiemedel	8 182	8 582
– tilläggsbidrag	-	-
– tilläggs lån	-	-
Bostadsbidrag	-	-
Barnbidrag	-	-
Underhållsstöd	-	-
Skatt	-	-
Summa intäkter	8 182	8 582
Utgifter		
Bostad	3 151	3 151
Mat	1 440	1 440
Kläder	500	500
Fritid, lek (inkl mobil)	470	470
Hygien	310	310
Kår-/terminsavgift	60	60
Studiematerial	750	750
Barnomsorg	-	-
Gemensamma kostnader	1 480	1 480
Hushållsel	300	300
Summa utgifter	8 461	8 461
Kvar	-279	121

Med en höjning av studiemedlen med 400 kronor i månaden återställs studiemedlens köpkraft till vad som gällde cirka 2004/2005 (se bilaga 4).⁷⁴

I beräkningen av studiemedlens totalbelopp har kommittén även beaktat studiemedelnivån i förhållande till andra inkomstslag. Om studiemedlen är för höga upplevs det som orimligt av dem som väljer att inte studera. För höga studiemedel kan även vara negativt eftersom det ska löna sig att arbeta. Studiemedlen får alltså inte vara högre än lönen för dem med de lägsta inkomsterna.

Samtidigt bör studiemedlen vara högre än grundersättningen inom arbetslöshetsförsäkringen. Studier ska framstå som ett attraktivt alternativ för många arbetslösa. En höjning av totalbeloppet med 400 kronor i månaden leder till att studiemedlens relativa värde ökar från 43 till 45 procent av den genomsnittliga lönen efter skatt. I förhållande till grundersättningen för en arbetslös ökar studiemedlen från 149 till 156 procent.⁷⁵

Jämfört med andra inkomster innebär en höjning med 400 kronor att det fortfarande är mer fördelaktigt att arbeta än att leva på studiemedel, samtidigt som studiemedlen ökar ytterligare något i förhållande till grundersättningen för en arbetslös. Om man dessutom räknar med tilläggslånet överstiger inkomsterna av studiemedel, tilläggslån och bostadsbidrag dessutom den genomsnittliga ersättningen för en arbetslös (inklusive inkomstrelaterad ersättning) efter skatt.⁷⁶ Kommittén bedömer att detta är en rimlig avvägning som kan öka incitamenten att snabbt övergå från studier till arbete och till att välja studier före arbetslöshet.

⁷⁴ För de cirka 14 procent av studiemedelstagarna som har bostadsbidrag kommer emellertid höjningen av studiemedlen i flera fall inte att ge någon ekonomisk förbättring eftersom kommittén samtidigt föreslår att studiebidraget ska medräknas till 140 procent i inkomstprövningen av bostadsbidraget (se kapitel 6). Kommitténs bedömning är dock att det är bättre att satsa befintliga medel på ett höjt studiebidrag som kommer alla studerande till del än inom bostadsbidragssystemet, särskilt mot bakgrund av att det är relativt få studerande som väljer att ansöka om bostadsbidrag. Vår uppfattning är också att det i dag finns osakliga ekonomiska skillnader mellan studerande som är yngre än 29 år respektive över 28 år, vilket beror på åldersgränsen inom bostadsbidragssystemet. Med kommitténs förslag blir de ekonomiska förhållandena mer lika, oberoende av ålder.

⁷⁵ Beräkningarna utgår från löneläget 2007, se bilaga 4.

⁷⁶ Genomsnittlig arbetslöshetsersättning per dag under 2007 var 555 kronor (<http://www.iaf.se>). Det innebär cirka 9 800 kronor per månad efter skatt.

En höjning på cirka 700 kronor skulle vara önskvärd

En höjning av studiemedlen med 400 kronor i månaden leder till att studiemedlen täcker utgifterna för studerande med genomsnittliga månatliga utgifter. För studerande som bor i studentrum kommer höjningen dessutom att ge vissa marginaler. För många kommer fortfarande studiemedlen att vara relativt knappt tilltagna. Större utgifter av tillfällig art, t.ex. kostnader för tandvård, kommer fortfarande att vara svåra att hantera med enbart studiemedlens ordinarie belopp. Likaså kan studerande med ett dyrare boende ha svårt att täcka sina utgifter.

Kommitténs förslag att tilläggsån ska kunna lämnas till alla studiemedelstagare och att fribeloppsgränsen ska höjas, vilka presenteras senare i detta kapitel, är avsedda att underlätta för studerande som drabbas av exempelvis tillfälliga utgifter. Tilläggsån föreslås kunna ges till alla studiemedelstagare i högst två år. Det ger därmed även studerande med ett mer kostsamt boende rimlig tid att eventuellt hitta ett billigare boende. På så sätt ges alla studerande enligt kommitténs bedömning goda möjligheter att hantera sina utgifter inom ramen för studiemedelssystemet.

Kommitténs övergripande bedömning är dock att de ordinarie studiemedelsbeloppen helst ska täcka skäligena utgifter för alla som studerar, även utan tilläggsån och arbete vid sidan av studierna. För att så ska bli fallet även för dem som studerar på orter med högre boende- och försäkringskostnader ser kommittén ett behov av att höja studiemedlen med ytterligare cirka 300 kronor, dvs. med totalt cirka 700 kronor i månaden.⁷⁷

Kommittén kan dock inte föreslå en höjning på 700 kronor eftersom vi inte har lyckats hitta besparingar inom studiestödsområdet som kan finansiera detta.⁷⁸

⁷⁷ Exempel på olika budgetkalkyler visas i bilaga 4.

⁷⁸ Detta följer av 14 § Kommittéförordningen (1998:1474).

Bidragsandel

Dagens högre bidragsnivå

Det högre bidraget innebär att det är olika bidragsnivåer för studerande på samma utbildningsnivå.⁷⁹ Det avviker i några avseenden från de principer som kommittén anser bör gälla för studiemedelssystemet. Genom att det högre bidraget i första hand lämnas till studerande med viss utbildningsbakgrund är det ofta svårt för de studerande att veta om de uppfyller villkoren för det högre bidraget. Framför allt är det svårt för personer med utländska utbildningar att veta om deras utbildning är att jämföra med en svensk utbildning på grundskole- eller gymnasienivå. Om de budgeterade medlen för det högre bidraget är slut kan även den som uppfyller villkoren bli utan detta bidrag. För många studerande blir planeringsförutsättningarna därmed dåliga.

Det är mycket stor skillnad mellan att få studiemedel med den generella bidragsnivån och studiemedel med den högre bidragsnivån. Den generella bidragsnivån utgör cirka 34 procent av studiemedlens totalbelopp och den högre bidragsnivån utgör cirka 80 procent av totalbeloppet. Den som studerar i två år och väljer att ta studielån får med det generella bidraget en studieskuld på cirka 98 400 kronor. En person med det högre bidraget får under lika långa studier cirka 29 800 kronor i studieskuld.

Kommittén bedömer att den planeringsosäkerhet som följer av reglerna för de olika bidragsnivåerna är otillfredsställande. Möjligheten för de studerande att kunna planera sin ekonomi under studietiden måste förbättras. Konstruktionen med det högre bidraget ger därtill personer med snarlika förutsättningar helt olika ekonomiska utfall. Två personer som läser samma kurser kan enbart mot bakgrund av att en av dem saknar en eller ett par kurser från gymnasieskolan, eller för att en av dem lämnar in sin ansökan

⁷⁹ Studiemedel med högre bidrag kan lämnas till studerande som är minst 25 år och som studerar på grundskolenivå eller gymnasienivå inom vuxenutbildningen och som inte tidigare har en motsvarande utbildning. Även studerande som bedriver repetitionsstudier på grundskolenivå kan få studiemedel med den högre bidragsnivån. Dessutom lämnas högre bidrag till högskolestuderande som studerar på en utbildning till specialpedagogexamen eller på en specialpedagogisk påbyggnadsutbildning till en sådan examen. Det högre bidraget har en begränsad budget och lämnas så länge de budgeterade medlen räcker. Det beviljas i den turordning ansökningarna kommer in till CSN. Regeringen har i *Åtgärder för jobb och omställning* (prop. 2008/09:97) aviserat att arbetslösa över 25 år som studerar på en yrkesinriktad utbildning inom kommunal vuxenutbildning tillfälligt under åren 2009–2010 ska kunna få studiemedel med den högre bidragsnivån.

något senare än den andre, få olika stora studieskulder. Detta är enligt kommitténs mening inte rimligt.

Prövningen av vem som har rätt till högre bidrag tar även stora administrativa resurser i anspråk. En brist med bestämmelserna för det högre bidraget är också att det i många fall är omöjligt att kontrollera om de sökande saknar en utbildning. Det finns exempelvis inget nationellt register över olika individers utbildningsbakgrund. Det är inte heller möjligt begära att någon styrker *avsaknaden* av ett slutbetyg.

Den nuvarande konstruktionen med en generell och en högre bidragsnivå bedömer kommittén som olämplig. Vår uppfattning är att samma ekonomiska förutsättningar bör gälla för alla som studerar på samma nivå och att de ekonomiska förhållandena ska vara kända för de studerande på förhand.

Samma totalbelopp men differentierad bidragsandel

Kommittén föreslår att dagens högre bidrag bör avskaffas. Vi anser emellertid att det finns starka skäl för att bidragsnivån ska variera mellan olika *utbildningsnivåer*. Principen bör vara att bidragsnivån är högre på lägre utbildningsnivåer än på högre. Kommittén anser att det finns flera argument för en bidragsandel som är differentierad efter utbildningsnivå. De som studerar på lägre nivåer får generellt en lägre ekonomisk avkastning av sin utbildning än de som studerar på högre nivåer. Ett annat skäl är att studerande på lägre nivåer ofta avstår från att ta studielån. En högre bidragsandel kan därmed öka rekryteringen till studier. De mest förmånliga studiemedlen bör ges till dem som har störst behov av utbildning.

Olika bidragsnivåer beroende på nivån på studierna kan upplevas som krångligt framför allt av dem som studerar parallellt på olika utbildningsnivåer. Detta kan medföra olägenheter för de studerande och ett visst administrativt merarbete. Kommitténs bedömning är dock att fördelarna med att lämna olika bidragsnivåer till studerande på olika utbildningsnivåer överväger dessa nackdelar. Det är också relativt få studiemedelstagare, mellan fem och sju procent, som under ett och samma år studerar på mer än en utbildningsnivå. Relativt få av dessa studerar parallellt på de olika nivåerna.

För studerande på deltid måste beloppen räknas om i förhållande till omfattningen på studierna. De som studerar parallellt

på olika nivåer bör få studiebidrag respektive studielån i proportion till fördelningen mellan nivåerna. CSN bör ges rätt att meddela närmare föreskrifter om detta och om beräkningen av belopp vid deltidstudier, bidragets andel m.m.

Kommitténs förslag om en bidragsandel för alla som studerar på samma utbildningsnivå utesluter inte att studiemedelssystemet även kan användas för tillfälliga satsningar. Det är t.ex. möjligt att förändra bidragets andel av totalbeloppet utifrån de behov som uppstår. Sådana särskilda satsningar kan exempelvis handla om att rekrytera studerande till vissa utbildningar eller om att på andra sätt möta arbetsmarknadspolitiska behov. Systemet är, och bör vara, flexibelt för sådana åtgärder.

Kommitténs förslag avser ett generellt och långsiktigt studiemedelssystem. Det ligger inte i kommitténs uppdrag att göra bedömningar av tillfälliga satsningar. Kommittén har därmed inte analyserat den användning av studiemedlens högre bidragsnivå som regeringen har aviserat i propositionen *Åtgärder för jobb och omställning* (2008/09:97). Kommittén konstaterar att det är möjligt att inordna regeringens aviserade satsning med ett högre bidrag till arbetslösa i kommitténs förslag. Inom ramen för de studiemedel som kommittén föreslår kan arbetslösa exempelvis tillfälligt ges rätt till studiebidrag med den nivå som vi föreslår ska ges till studerande på grundskolenivå.

Bidragsandel vid vuxenstudier på grundskolenivå

Grundläggande vuxenutbildning är en rättighet för varje kommuninvånare som fyllt 20 år och som saknar de kunskaper som barn och ungdomar får i grundskolan. Enligt skollagen (1985:1100) ska varje kommun aktivt verka för att nå dem i kommunen som har rätt till grundläggande vuxenutbildning för att motivera dem att delta i utbildningen.

Ett skäl att ge en högre bidragsandel till vuxna som studerar på grundskolenivå är att sådana studier generellt ger lägre ekonomisk avkastning än utbildning på gymnasie- eller högskolenivå. Studier på grundskolenivå måste främst ses som en grund för fortsatt teoretisk eller yrkesmässig utbildning, men även som en förutsättning för att kunna leva och verka i ett samhälls- och arbetsliv generellt. Ju lägre utbildningsnivån är, desto mindre kan utbildningen ses som en ekonomisk investering för individen. Därför finns det

enligt kommitténs bedömning tyngre skäl för samhället att stå för en större del av kostnaden vid vuxenstudier på framför allt grundskolenivå.

Studerande på grundskolenivå har dessutom både svårare att klara sig på studiemedlen under studietiden och svårare att hantera återbetalningen av studielånet. Studerande som har högst grundskoleutbildning löper 40 gånger högre risk än andra med studielån att obetalda avgifter för studielånet överlämnas till Kronofogdemyndigheten. Studerande på grundskolenivå arbetar också mindre vid sidan av studierna än andra, sannolikt på grund av att de oftare har svårare att få ett arbete.

Ytterligare ett skäl att öka bidragsandelen för dem som studerar på grundskolenivå är att göra det möjligt för fler att klara ekonomin under studietiden. Även de som anser att de inte vill eller kan ta studielån får därmed bättre möjligheter att klara sin ekonomi. Kommittén har genom sin kartläggning av försörjningsstöd till studerande konstaterat att förutsättningarna för att få försörjningsstöd är olika i landet genom att kommunerna har olika praxis. Ett högre bidrag till alla vuxenstuderande på grundskolenivå minskar behovet av försörjningsstöd och därmed blir de ekonomiska förutsättningarna för grundskolestudier mer lika över landet. En högre bidragsandel minskar också skuldsättningen för dem som tar lån och därmed bör risken för betalningssvårigheter minska.

En hög bidragsnivå ökar också stimulansen att påbörja studier. Kommittén bedömer att bidragets andel av studiemedlen jämte totalbeloppets storlek är de faktorer inom studiemedelssystemet som har störst betydelse för rekryteringen till studier. Mot bakgrund av att vuxenstuderande på grundskolenivå oftast är tveksamma till att ta lån medför en hög bidragsandel ändå en stimulans att påbörja studier. Detta är särskilt motiverat för dem med kortast utbildning. Genom att dessa personer har liten studievana är steget till studier ofta större.

Kommittén föreslår att studerande på grundskolenivå ska kunna få studiemedel som består av 80 procent bidrag och 20 procent lån. Denna bidragsandel är i paritet med dagens högre bidrag. Det innebär en höjning av bidragsandelen för den tredjedel av de studerande på grundskolenivå som i dag studerar med den generella bidragsnivån och betyder 7 268 kronor per månad i bidrag och 1 818 kronor per månad i lån (2009). Alla studerande på grundskolenivå garanteras med förslaget en lika hög bidragsnivå. Att den studerande skjuter till en del av kostnaden kan även ha vissa

positiva effekter, t.ex. att han eller hon då uppmuntras att bedriva effektiva studier.

Bidragsandel vid vuxenstudier på gymnasienivå

Vuxenstuderande på gymnasienivå har olika bakgrund och olika syften med sina studier. Många har redan en avslutad gymnasieutbildning. Andra läser in delar av eller en hel gymnasieutbildning och har aldrig tidigare studerat på gymnasienivå. Ytterligare andra studerar på mer yrkesinriktade utbildningar för att t.ex. byta yrkeskarriär och bli mer konkurrenskraftiga på arbetsmarknaden.

I dag får studerande på gymnasienivå studiemedel med olika bidragsandel beroende på utbildningsbakgrund. Det högre bidraget ges till studerande på gymnasienivå som inte har en treårig gymnasieutbildning eller motsvarande. Kommittén bedömer att en sådan ordning, med ett högre bidrag till dem som läser in en behörighet de saknar, i vissa fall kunde vara rimlig. Reglerna om tidigare utbildning har dock stora brister, både i träffsäkerhet i förhållande till den enskildes behov av utbildning och i ett administrativt perspektiv. Det ligger också i kommitténs uppdrag att finna regelförenklingar i studiemedelssystemet. Därför föreslår kommittén en enhetlig bidragsnivå.

Många som studerar på gymnasienivå får en förhållandevis hög avkastning på sina studier.⁸⁰ Många utbildningar på denna nivå kommer med anledning av riksdagens beslut i framtiden att vara yrkesinriktade.⁸¹ På detta sätt skiljer sig vuxenstudier på gymnasienivå från vuxenstudier på grundskolenivå. Bidragsandelen bör därför kunna ligga på en lägre nivå jämfört med studier på grundskolenivå.

Kommitténs bedömning är att studiemedel bör ges med lika stora delar bidrag och lån till studerande på gymnasienivå, dvs. med 50 procent bidrag och 50 procent lån. En sådan fördelning är dels rimlig i förhållande till de villkor som erbjuds studerande på andra nivåer, dels enkel att förklara. En så hög bidragsandel håller även nere skuldsättningen för de studerande, även om de fortsätter studierna på eftergymnasial nivå. Kommittén kan inte fullt ut finansiera denna fördelning mellan bidrag och lån. Vi måste därför föreslå en något lägre nivå, dvs. att studiemedel ska ges med

⁸⁰ OECD (2007a).

⁸¹ Prop. 2008/09:1; bet. 2008/09:UbU1; rskr. 2008/09:131.

47 procent bidrag och 53 procent lån, vilket innebär 4 270 kronor per månad i bidrag och 4 816 kronor i lån (2009). Förslaget innebär en förbättring för de knappa 70 procent av studiemedelstagarna på gymnasienivå som i dag får studiemedel med den generella bidragsnivån. Det är dock en försämring för de dryga 30 procent som har studiemedel med det högre bidraget.⁸²

Kommitténs förslag till en högre bidragsandel även för studerande på gymnasienivå som redan kan anses ha en treårig gymnasieutbildning ska ses i ljuset av att kommittén dessutom föreslår att avskrivning av lån som tas vid behörighetsgivande studier bör avskaffas.

Bidragsandel vid studier på eftergymnasial nivå

För studier på eftergymnasial nivå föreslås inga förändringar av bidragets andel av det totala studiemedelsbeloppet. Bidragets andel av totalbeloppet föreslås vara densamma som i dag, dvs. 34,3 procent av totalbeloppet vilket innebär 3 116 kronor av totalt 9 086 kronor (2009). Kommittén bedömer att den nuvarande fördelningen mellan bidrag och lån är rimlig för dem som läser på eftergymnasial nivå. Kombinationen av en avgiftsfri utbildning och de relativt förmånliga studiemedlen medför att högre bildning framstår som ett attraktivt val. Det har också visat sig att utbildningsplatserna på lärosätena i huvudsak har varit besatta. Det bedöms därför inte vara nödvändigt att höja bidragsandelen av rekryteringsskäl.

Ett förmånligt studiestöd för dem som studerar på specialpedagogiska utbildningar infördes ursprungligen 1993. Detta förmånliga studiestöd ersatte ett tidigare utbildningsarvode.⁸³ Motivet var att det skulle bibehålla en hög rekrytering till utbildningen.

⁸² Gymnasieutredningen har föreslagit att gymnasieskolans yrkesprogram inte längre ska ge grundläggande behörighet till högskolan. Studerande från dessa program föreslås i stället bli en prioriterad grupp för gymnasial vuxenutbildning. Detta kan leda till att större grupper i samhället än i dag framöver kommer att sakna högskolebehörighet. Samtidigt innebär förändringar av tillträdesreglerna till högskolan att andelen elever som konkurrenskompletterar till högskoleutbildning kommer att minska i vuxenutbildningen. Dessa förändringar kan innebära att de grupper som är aktuella för gymnasial vuxenutbildning inte bara kommer att ha ett större behov av en sådan utbildning, utan kanske även ha en rätt till en utbildningsplats. I sådant fall kommer det även att bli än viktigare att studiemedlen är rekryterande. Den bidragsnivå som kommittén föreslår bör vara rekryterande. Det kan även finnas skäl att framöver noga följa om bidragsandelen för gymnasieutbildning i ett senare skede bör höjas till en ännu högre nivå än den kommittén nu föreslår. SOU 2008:27.

⁸³ Även studerande på yrkestekniska högskoleutbildningar (YTH) har tidigare kunnat få ett mer förmånligt studiestöd. YTH har dock upphört.

Kommittén ser inte varför just utbildning till specialpedagog ska kräva ett mer förmånligt studiestöd än annan lika samhällsnyttig specialutbildning på eftergymnasial nivå. Om studiemedelssystemet ska specialutformas för att öka rekryteringskraften inom vissa sektorer bör det i så fall ske enligt generella kriterier som avser samtliga yrkesområden. Det kan också övervägas om finansieringen av sådana studier i stället kan ske inom ramen för en arbetsgivares ansvar om denne anser den vara prioriterad. Vårt förslag innebär att den högre bidragsandelen avskaffas för studerande på specialpedagogiska utbildningar.

Bidrag och lån jämfört med dagens studiemedel

I tabell 4.5 jämförs de bidragsnivåer kommittén föreslår för de olika studienivåerna, efter en höjning av totalbeloppet med 400 kronor, med dagens generella och högre bidragsbelopp.

Tabell 4.5 Bidrag och lån per månad. Kommitténs förslag jämfört med dagens studiemedelsbelopp (2009), kronor

	Nuläge		Enligt kommitténs förslag		
	Generellt bidrag	Högre bidrag	Grundskole-nivå	Gymnasie-nivå	Efter-gymnasial nivå
Bidrag	2 982	6 960	7 267	4 271	3 120
Lån	5 706	1 728	1 819	4 815	5 966
Totalbelopp	8 688				9 086

Konsekvenser för låntagandet

De förändringar i bidrags- och låneandelarna som kommittén föreslår innebär att de studerandes skuldsättning förändras. I följande exempel visas förändringar av lånebeloppet vid några olika studiesituationer, jämfört med nuläget. Jämförelsen görs i 2009 års studiemedelsbelopp, dvs. med nuvarande totalnivå. Eftersom kommittén även föreslår en ökad totalnivå för studiemedlen blir även lånebeloppen generellt högre än vad som anges i exemplen. Jämförelsen görs för att visa konsekvenserna i låntagandet på grund av kommitténs förslag i förhållande till nuläget. I exemplen beaktas också att kommittén föreslår att avskrivning av lån vid behörig-

hetsgivande studier ska upphöra. Skuldbeloppet avser enbart utbetalade belopp, dvs. exklusive ränta under studietiden.

Exempel 1 Lånebelopp vid grundskolestudier i två år

Nuläge

*Enligt kommitténs
förslag*

Studiemedel lämnas med det högre bidraget.	Studiemedel lämnas med det generella bidraget.	Studiemedel med 80 procent bidrag och 20 procent lån.
Lånebelopp 31 100 kronor	Lånebelopp 102 700 kronor	Lånebelopp 31 300 kronor

Exempel 2 Lånebelopp vid grundskolestudier i ett år och gymnasiestudier i två år

Nuläge

*Enligt kommitténs
förslag*

Studiemedel vid både grundskolestudierna och gymnasiestudierna lämnas med det högre bidraget.	Studiemedel vid grundskolestudierna lämnas med det högre bidraget och studiemedel för gymnasiestudierna lämnas med det generella bidraget.	Studiemedel med 80 procent bidrag och 20 procent lån på grundskolenivån och 47 procent bidrag och 53 lån på gymnasienivån.
Lånebelopp 46 600 kronor	Lånebelopp 118 300 kronor	Lånebelopp 99 400 kronor

Exempel 3 Lånebelopp vid gymnasiestudier i två år

<i>Nuläge</i>		<i>Enligt kommitténs förslag</i>
Studiemedel lämnas med det högre bidraget.	Studiemedel lämnas med det generella bidraget.	Studiemedel med 47 procent bidrag och 53 procent lån.
Lånebelopp 31 100 kronor	Lånebelopp 102 700 kronor	Lånebelopp 82 900 kronor

Exempel 4 Lånebelopp vid gymnasiestudier i två år och högskolestudier i 3 år

<i>Nuläge</i>		<i>Enligt kommitténs förslag</i>
Studiemedel vid gymnasiestudierna lämnas med det högre bidraget.	Studiemedel vid gymnasiestudierna lämnas med det generella bidraget. Avskrivning av halva lånet sker efter tre års avklarade högskolestudier (fullt avskrivningsbelopp har dragits av från lånesumman).	Studiemedel med 47 procent bidrag och 53 procent lån på gymnasienivån och med cirka 34 procent bidrag och cirka 66 procent lån på högskolenivån.
Lånebelopp 185 200 kronor	Lånebelopp 205 400 kronor	Lånebelopp 237 000 kronor

Exempel 5 Lånebelopp vid gymnasiestudier i ett år och högskolestudier i 3,5 år

<i>Nuläge</i>		<i>Enligt kommitténs förslag</i>
Studiemedel vid gymnasiestudierna lämnas med det högre bidraget.	Studiemedel vid gymnasiestudierna lämnas med det generella bidraget. Avskrivning av halva lånet sker efter tre års avklarade högskolestudier (fullt avskrivningsbelopp har dragits av från lånesumman).	Studiemedel med 47 procent bidrag och 53 procent lån på gymnasienivån och med cirka 34 procent bidrag och cirka 66 procent lån på högskolenivån.
Lånebelopp 195 300 kronor	Lånebelopp 205 400 kronor	Lånebelopp 222 200 kronor

Exempel 5 Lånebelopp vid högskolestudier i fyra år

<i>Nuläge</i>	<i>Enligt kommitténs förslag</i>
Studiemedel med cirka 34 procent bidrag och 66 procent lån.	Studiemedel med cirka 34 procent bidrag och cirka 66 procent lån.
Lånebelopp 205 500 kronor	Lånebelopp 205 500 kronor

Kommitténs förslag innebär, som framgår av exemplen ovan, att vissa studerandegrupper kommer att få lägre studieskulder och andra högre. De studerande som kommer att få lägre skulder är framför allt personer som studerar på grundskolenivå. Dessa får därmed lättare att hantera återbetalningen av studielånen. Färre låntagare bedöms få betalningsproblem, vilket innebär positiva effekter såväl för låntagarna som för staten.

De studerande som kommer att få högre studieskulder är framför allt den cirka tredjedel av de gymnasiestuderande som i dag studerar med ett högre bidrag. Eftersom gymnasiestudier för vuxenstuderande normalt är relativt korta bedömer kommittén att

dessa låntagare kommer att ha goda möjligheter att hantera sina studieskulder.

Indexering av studiemedlen

Kommittén anser att studiemedlen även fortsatt bör vara knutna till prisutvecklingen i samhället. Detta är rimligt mot bakgrund av att studiemedlens främsta uppgift är att säkerställa att den som studerar kan täcka sina levnadsomkostnader. Därmed har kommittén uteslutit index som har andra syften, t.ex. inkomstindex.

Studiemedlen är i dag knutna till prisbasbeloppet och anpassas därmed till den allmänna prisutvecklingen. Prisbasbeloppet grundar sig på prisnivån enligt KPI-totalindex och dess förändring mellan juni månad respektive år. KPI är det vanligaste indexet som används för att följa prisförändringar på varor och tjänster.⁸⁴

Prisbasbeloppet används förutom för studiemedlen även i andra sammanhang. Garantipensionen för ålderspension är knuten till prisbasbeloppet för att garantera ålderspensionärer med enbart grundpension en oförändrad köpkraft. Eventuella standardförbättringar för äldre pensionärer sker genom en ökning av bostadstillägget för pensionärer. Prisbasbeloppet används även inom socialförsäkringsområdet för att reglera lägsta och högsta sjukpenning och föräldrapenning genom att den sjukpenninggrundande inkomsten är kopplad till prisbasbeloppet. Dessutom används prisbasbeloppet inom skattesystemet för att reglera grundavdrag vid beskattningen, jobbskatteavdrag och skiktgränser.

I några sammanhang används inte prisbasbeloppet och det finns då olika alternativa lösningar. Den högsta dagpenningen inom arbetslöshetskassorna är exempelvis inte kopplad till prisbasbeloppet utan ändras av regeringen i särskild ordning. Riksnormen för försörjningsstöd grundar sig på Konsumentverkets pris- och konsumtionsundersökningar för olika typer av hushåll, åldrar på barnen och för ensamstående/sammanboende. Riksnormen är summan av personliga kostnader och gemensamma hushållskostnader och finns reglerad i socialtjänstförordningen (2001:937). I beräkningen av försörjningsstödet beaktas även skäligena kostnader för boende, hushållsel, arbetsresor, hemförsäkring, samt medlemskap i fackförening och arbetslöshetskassa. Normen förnyas varje år

⁸⁴ Konsumentprisindex.

genom prisförändringar, ny mätning av konsumtionsmönster, tillägg av nya produkter eller som resultat av förhandling.

Konsumtionsmönstret som mäts är en genomsnittlig korg med varor och tjänster och det sker regelbundet ändringar i konsumtionens innehåll på grund av ändrade preferenser hos konsumenterna och genom nya tekniska produkter. Utvecklingen regleras av en KPI-nämnd och det finns internationella standarder om hur utvecklingen och behandling av nya typer av produkter ska ske.

Konsumtionsmönstret som mäts av KPI är alltså inte typiskt för en studerande. Konsumtionskorgen för en studerande kan skilja sig från en genomsnittlig korg, framförallt boendekostnaden spelar en relativt sett större roll för studerande. Men det finns även andra grupper som har en annorlunda genomsnittlig konsumtion, t.ex. pensionärerna.

På lång sikt och vid små svängningar i prisutvecklingen överensstämmer prisbasbeloppets utveckling med den uppmätta månatliga prisnivån. Vid kortsiktiga snabba upp- eller nedgångar av prisutvecklingen blir det en viss eftersläpning genom att uppdateringen av prisbasbeloppet är årlig. Prisökningar kan upplevas som besvärande när de inträffar och kompensationen kommer först i efterhand.

Det tas visserligen fram olika delserier av KPI för t.ex. livsmedel och boendekostnader, men inte i något annat fall sker det någon sammanvägning riktad till en speciell grupp av personer. Att införa ett särskilt "studerandepreisindex" vore därför ett avsteg från dagens principer. Ett studerandepreisindex skulle sannolikt resa krav från andra grupper på andra särskilda index.

Förutom att ett särskilt studerandepreisindex vore ett avsteg från gängse principer för indexering, skulle det vara svårt att finna ett index som på ett precist sätt överensstämmer med studerandes kostnader. Studerandegruppen är mycket heterogen. Boende- och familjeförhållanden, ålder och studiesituation skiljer sig åt. Sannolikt skulle ett särskilt studerandeindex bli minst lika missvisande för vissa studerande som basbeloppet i dag är för andra.

Kommitténs slutsats är att prisbasbeloppet inte alltid följer en genomsnittlig studerandes utgiftsbild. Kommittén bedömer trots detta att det inte finns några alternativa index som skulle vara att föredra.

4.5.5 Barntillägg

Kommitténs förslag: Tilläggsbidraget till studerande med barn ska kallas barntillägg. Barntillägget ska lämnas med samma belopp som gäller i dag. Beloppen ska fastställas i studiestöds-lagen och räknas om till månadsbelopp i enlighet med de förslag kommittén lämnar för studiemedlen i övrigt.

Studiesociala kommittén har haft i uppdrag att utvärdera tilläggsbidraget till studerande med barn. Utvärderingen redovisas i bilaga 3. Tilläggsbidraget till studerande med barn har enligt kommitténs bedömning inneburit ett förmånligt tillskott till studerande med barn. Tilläggsbidraget har varit en bidragande orsak till att den ekonomiska situationen för studerande med barn har förbättrats. Den procentuella förbättringen i studiemedelssystemet har varit störst för ensamstående studerande med barn. Kommitténs utvärdering visar också att studerande med barn, trots en ofta knapp ekonomisk situation, genomsnittligt har ekonomiska förutsättningar som är väl så goda som ensamstående studerande. De tar inte heller emot ekonomiskt bistånd från kommunerna i högre utsträckning än andra grupper. Högskolestuderande med barn tar dock studielån i något större utsträckning än andra högskolestuderande. Däremot har det inte kunnat påvisas att tilläggsbidraget rekryterar studerande med barn till studier.

Eftersom studiemedlens grundbelopp är utformat för att enbart täcka en persons levnadsomkostnader anser kommittén att det är rimligt att studerande med barn även fortsättningsvis får tilläggsbidrag. Kommittén har diskuterat om tilläggsbidraget borde placeras som en del av barnbidraget i stället för inom ramen för studiemedelssystemet. Vi anser, trots att tilläggsbidraget inte främst har ett utbildningspolitiskt syfte, att vägande skäl talar för att det ska ligga kvar inom ramen för studiemedelssystemet.

Mot bakgrund av att den ekonomiska situationen för studerande med barn har förbättrats de senaste åren, och mot bakgrund av de generella beloppsökningar som kommittén föreslår i övrigt, ska de nuvarande beloppsnivåerna för barntillägget ligga fast. Kommittén anser att ersättningsanslagens storlek ska beslutas av riksdagen, om inget talar för en annan ordning. Skälet till att beloppens storlek i dag regleras i förordning är att beräkningarna av kostnaderna för

tilläggsbidraget vid införandet bedömdes vara mycket osäkra.⁸⁵ Eftersom tilläggsbidraget nu funnits ett antal år har det blivit lättare att göra en kostnadsprognos. Kommittén föreslår därför att beloppen ska fastställas i studiestödslagen.

Vi anser att tilläggsbidraget av tydlighetsskäl, och för att inte sammanblandas med bl.a. tilläggs lån, bör byta namn till barntillägg.

4.5.6 Tilläggs lån och merkostnads lån

Kommitténs förslag: Tilläggs lån ska kunna lämnas till alla studiemedelstagare med 4,4 procent av prisbasbeloppet per månad vid heltidsstudier, vilket innebär 1 883 kronor i månaden (2009). Tilläggs lån ska även kunna lämnas med deltids omfattning. Tilläggs lån ska vid heltidsstudier kunna ges i högst 18 månader, eller motsvarande antal månader på deltid.

Tilläggs lån för merkostnader ska byta namn till merkostnads lån.

Merkostnads lån avskaffas vid studier i Sverige, utom vad gäller merkostnads lån för undervisningsavgifter. Merkostnads lån ska dock kunna lämnas till utlandsstuderande för att täcka kostnader för resor till studielandet, personförsäkring och undervisningsavgifter. Merkostnads lån ska även kunna ges om det finns synnerliga skäl. Merkostnads lån ska inte lämnas för studier som är kortare än två månader.

CSN får meddela närmare föreskrifter om merkostnads lån för resor till studielandet, personförsäkringar och undervisningsavgifter.

Kommitténs bedömning: Kammarkollegiet bör ges i uppdrag att i samråd med berörda högskolor och CSN utreda möjligheterna för en privat finansieringslösning för inköp av musikinstrument för studerande på musikerutbildning och musiklärarutbildning.

⁸⁵ Prop. 2004/05:111.

Ett flexiblare tillägglån

Ett tillägglån kan i dag lämnas till studerande på heltid i Sverige fr.o.m. det år de fyller 25 år. För att få tillägglån måste den studerande ha haft en inkomst året före studiernas början på minst 415 procent av prisbasbeloppet (177 620 kronor under 2009). Tillägglånet infördes 2001 med motiveringen att det skulle underlätta för lite äldre studerande att övergå till studier.⁸⁶ Lånets storlek under 2009 var 423 kronor per vecka. Tillägglån kan ges i sammanlagt högst 120 veckor. Drygt 22 000 studerande, cirka fem procent av samtliga studiemedelstagare, fick tillägglån under 2007 till en total summa om 237 miljoner kronor.

Studiemedlen är lika för alla studerande och ger bara begränsade möjligheter för den studerande att själv välja hur mycket man vill och kan arbeta vid sidan av studierna, hur mycket man vill låna och vilken levnadsnivå man vill ha under studietiden. Vissa studerande kan, beroende på familje- eller studiesituationen, ha svårt att arbeta parallellt med studierna. Många kan även ha svårt att hantera tillfälliga och oförutsedda utgifter. Utgifter av tillfällig art kan normalt inte heller täckas av studiemedlens grundbelopp.

Kommittén vill ha ett studiemedelssystem som är bättre anpassat till olika individers behov. Genom att vidga möjligheten till tillägglån till samtliga studiemedelstagare ges möjlighet för alla studerande att själva bedöma om de under en period av utbildningen vill ta mer lån, t.ex. för att finansiera tillfälliga utgifter eller för att höja sin levnadsnivå. Det gör det lättare för de studerande att exempelvis varva perioder av intensiva studier med perioder av arbete parallellt med studierna. Ett sådant system kan uppmuntra till effektiva studier, vilket vi redovisar i kapitel 2 *Ökad genomströmning inom högskolan*. Vårt förslag är därför att inkomst- och åldersgränserna för rätt till tillägglån tas bort och att tillägglån även ska kunna ges vid deltidsstudier och till utlandsstuderande.

För att undvika alltför hög skuldsättning för de studerande är vår bedömning att tillägglånet måste begränsas till ett visst belopp.⁸⁷ Det bör även finnas en begränsning av hur länge man kan få tillägglån. Kommitténs förslag är att den nuvarande beloppsnivån på knappt 1 900 kronor per månad bibehålls och att tillägglånet ska kunna lämnas under maximalt 18 månaders heltidsstudier,

⁸⁶ Prop. 1999/2000:10.

⁸⁷ Nivån på tillägglånet sattes med utgångspunkt i att studiemedel och tillägglån tillsammans skulle motsvara den högsta ersättningsnivån efter skatt inom arbetslöshetsförsäkringen.

vilket motsvarar två år. En begränsning till två år är lämplig för att skuldsättningen inte ska öka alltför mycket. Två år med tillägglån bör vara tillräckligt för att täcka tillfälligt högre kostnader eller för att en studerande ska kunna anpassa sina levnadsomkostnader till den ordinarie studiemedelnivån. För den som vill ha en jämnare högre nivå på sina studiemedel kommer det att vara möjligt att ta ut tillägglån exempelvis med halvt belopp under fyra års tid.

Kommittén föreslår att tillägglånet, vilket i dag bara lämnas vid studier i Sverige, även bör göras tillgängligt för utlandsstuderande.

Genom att öppna tillägglånet för samtliga studiemedelstagare tas även kopplingen till tidigare inkomster bort. Detta ligger i linje med kommitténs principiella inställning att inkomster under tid då inga studier bedrivs inte bör ha någon inverkan på studiemedlens storlek.

Under 2007 hade cirka elva procent av studiemedelstagarna över 25 år tillägglån.⁸⁸ CSN beräknade 2005 att cirka en tredjedel av dem som skulle kunna få tillägglån valde att ansöka om det.⁸⁹ Eftersom lånebenägenheten har minskat ytterligare sedan dess är det troligt att denna andel är mindre i dag. De studerande som genom vårt förslag ges möjlighet att ta tillägglån, framför allt studerande under 25 år, är mindre benägna än andra att ta lån. Lånebenägenheten är högst bland studerande i åldrarna 25–40 år. Bara studerande med ett stort behov av ett ekonomiskt tillskott kommer att välja att ta tillägglån. Ofta kommer det dessutom att vara tillräckligt att ta ut tillägglån under kortare tidsperioder. Vi bedömer att den vidgade användningen av tillägglånet kommer att leda till ökad utlåning med maximalt 600 miljoner kronor per år.

Vidgad användning av tillägglånet ersätter stora delar av merkostnadslånet

Tillägglån för merkostnader, s.k. merkostnadslån, kan i dag lämnas dels till studerande på musiker- och musiklärarutbildningar för inköp av musikinstrument, dels om det finns särskilda skäl. CSN har bemyndigande att utfärda närmare föreskrifter om merkostnadslån. CSN:s föreskrifter anger att merkostnadslån kan beviljas för kostnader för dubbel bosättning, dagliga resor, undervisningsavgifter, utlandsresor och kostnader för personförsäkring för

⁸⁸ Fem procent av samtliga studiemedelstagare hade tillägglån.

⁸⁹ CSN (2004).

studerande utomlands. Merkostnadslån kan även lämnas för andra kostnader, något som dock tillämpas sparsamt.

Ungefär 22 000 personer får årligen merkostnadslån, till en totalsumma av cirka 480 miljoner kronor. Merkostnadslånet går företrädesvis till utlandsstuderande. Mer än hälften av dem som får merkostnadslån studerar utomlands och cirka 360 miljoner kronor betalas ut till utlandsstuderande (75 procent av det totala beloppet). Den klart största posten är undervisningsavgifter, med cirka 290 miljoner kronor. Merkostnadslån för utlandsstudier utgår i genomsnitt med cirka 39 000 kronor per år och vid studier i Sverige med i genomsnitt 15 000 kronor per år.

När fler ges möjlighet att ta tilläggs lån, och när studiemedlens totalbelopp höjs, ska merkostnadslån bara finnas kvar för vissa merkostnader vid studier utomlands samt, oavsett var studierna bedrivs, för undervisningsavgifter.⁹⁰ De höjda studiemedlen och möjligheten att ta tilläggs lån bör ge de allra flesta möjligheter att utan ytterligare lån bekosta exempelvis dagliga resor, tillfälliga resor till internat, studieresor eller en mindre och tillfällig bostad på studieorten.

Även om tilläggs lånet begränsas till två år, ska det mer flexibla studiemedelssystem som kommittén föreslår göra det fullt möjligt att hantera vissa merkostnader. Tilläggs lån motsvarar 16 900 kronor under ett normalt studieår. Det är mer än studerande i Sverige genomsnittligt får i merkostnadslån. Under 2007 hade cirka 2 000 personer samtidigt både tilläggs lån och merkostnadslån någon gång under året.⁹¹ Studerande som har haft båda dessa lånetyper samtidigt kan få ett något lägre genomsnittligt månadsbelopp när vissa merkostnadslån avskaffas. De flesta torde enligt vår bedömning kompenseras genom de höjda studiemedelsbeloppen. Det höjda totalbeloppet och de ökade möjligheterna att ha sidoinkomster förbättrar den ekonomiska situationen.

Om det finns synnerliga skäl bör en möjlighet att lämna merkostnadslån för andra merkostnader även finnas framgent. Det motsvarar den möjlighet som finns i dag att få studiemedel för ”andra kostnader”. Synnerliga skäl bör anses föreligga om en studerande t.ex. har kostnader för särskilt dyra resor på grund av ett funktionshinder.

⁹⁰ Undervisningsavgifter vid studier i Sverige förekommer bl.a. vid vissa kompletterande utbildningar.

⁹¹ Uppgifter som CSN tagit fram för kommitténs räkning.

Vissa kostnader som i dag täcks av merkostnadslånet är så höga att de inte heller i fortsättningen kommer att kunna täckas av ordinarie studiemedel och tillägglån. Det gäller framförallt kostnaderna för musikinstrument och undervisningsavgifter, men generellt även andra kostnader för utlandsstuderande, dvs. resekostnader till och från studielandet och kostnader för personförsäkring. Kommitténs förslag är att merkostnadslån även fortsättningsvis ska kunna lämnas för dessa kostnader, utom för kostnader för musikinstrument.

Musikinstrument är det enda studiemateriel som merkostnadslån lämnas för. Eftersom ett musikinstrument vanligen är något som består stora delar av livet bör det enligt kommitténs mening inte finansieras med studielån. Det finns i stället skäl att föreslå en privat lösning för inköp av instrument. Kommittén bedömer att Kammarkollegiet bör ges i uppdrag att i samråd med berörda högskolor och CSN utreda möjligheterna för en privat finansieringslösning för inköp av musikinstrument för studerande på musikerutbildning och musiklejarutbildning. Det kan eventuellt även finnas kulturpolitiska skäl att ha statlig finansiering av musikinstrumenten. Dessa bör i så fall hanteras inom ramen för ett uppdrag till Kammarkollegiet.

Kommittén föreslår att tillägglån för merkostnader ska byta namn till merkostnadslån. Redan i dag kallas tillägglån för merkostnader i dagligt tal för merkostnadslån. Av tydlighetsskäl, och för att undvika sammanblandning med tillägglån, är det lämpligt att benämna lånet merkostnadslån även i lagstiftning m.m.

CSN bör även fortsatt ha bemyndigande att utfärda föreskrifter om merkostnadslån för resor till studielandet, personförsäkring och undervisningsavgifter och med vilka belopp sådana lån ska kunna lämnas.

Kommittén föreslår att merkostnadslån inte ska lämnas om de heltidsstudier som merkostnadslånet är avsett för är kortare än två månader. Vid studier på halvtid ska krävas att studierna pågår i minst fyra månader för att merkostnadslån ska kunna lämnas. För merkostnadslån som lämnas vid utlandsstudier innebär detta att utlandsstudierna måste pågå under minst två månader vid studier på heltid. Skälet till detta är att skuldsättningen annars riskerar att bli mycket hög även om det rör sig om mycket korta studier eller studier med låg omfattning. Studieskulden skulle riskera att inte stå i proportion till värdet av studierna.

4.5.7 Inkomstprövning och fribelopp

Kommitténs förslag: Studiemedlens bidragsdel ska, liksom i dag, minskas om den studerandes inkomst av tjänst, näringsverksamhet och kapital överstiger ett visst belopp – fribeloppet. Studielån ska lämnas utan prövning gentemot den studerandes inkomst. Om en studerande har en inkomst som gör att han eller hon inte har rätt till studiebidrag ska inte heller studielån eller bantillägg beviljas.

Fribeloppets storlek ska på samma sätt som i nuvarande studiemedelssystem bero på studietidens längd och öka med kort studietid och minska med längre studietid. Fribeloppet fastställs för varje kalenderhalvår och ska vid studier om 4,5 månader på heltid höjas med cirka 15 000 kronor till 159 procent av prisbasbeloppet, dvs. till 68 052 kronor (2009). Fribeloppet höjs därmed med cirka 30 000 kronor per år till cirka 136 000 kronor. För varje fjärdedels månad som studie-stödtiden är längre eller kortare än 4,5 månader ska fri-beloppets andel av prisbasbeloppet ökas eller minskas med 8,83 procentenheter, dvs. med 3 779 kronor (heltidsstudier 2009).

Vid studier på minst 75 procent av heltid men mindre än heltid under 4,5 månader ska fribeloppet uppgå till 198,75 procent av prisbasbeloppet, dvs. 85 065 kronor (2009). Vid studier på minst 50 procent av heltid men mindre än 75 procent av heltid under 4,5 månader ska fribeloppet uppgå till 238,5 procent av prisbasbeloppet, dvs. 102 078 kronor (2009).

Även vid deltidstudier ska fribeloppet öka eller minska i förhållande till studietidens längd. Vid studier på minst 75 procent av heltid men mindre än heltid ska fribeloppet öka med 6,62 procent av prisbasbeloppet för varje fjärdedels månad som studietiden är kortare än 4,5 månader. Vid studier på minst 50 procent av heltid men mindre än 75 procent av heltid ska fribeloppet öka med 4,42 procent av prisbasbeloppet för varje fjärdedels månad som studietiden är kortare än 4,5 månader. På motsvarande sätt ska fribeloppet minskas för varje fjärdedels månad som utbildningstiden är längre än 4,5 månader.

Om den studerandes inkomst är högre än fribeloppet ska studiebidraget på grundskolenivå reduceras med 40 procent av den i förhållande till fribeloppet överskjutande inkomsten, på gymnasienivå med 23,5 procent av den i förhållande till fri-beloppet överskjutande inkomsten och på eftergymnasial nivå

med 17 procent av den i förhållande till fribeloppet överskjutande inkomsten.

Studiemedel ska inte lämnas om studiebidraget vid grundskolestudier understiger 0,94 procent av prisbasbeloppet per månad (402 kronor), vid gymnasiestudier understiger 0,56 procent av prisbasbeloppet per månad (239 kronor) och vid eftergymnasiala studier understiger 0,41 procent av prisbasbeloppet per månad (175 kronor).

CSN får, som nu, meddela närmare föreskrifter om fribelopp och reducering av studiemedel.

Många studiemedelstagare har svårt att klara sina månatliga utgifter och svårt att hantera tillfälliga, oförutsedda kostnader. Även med en höjning av studiemedelsbeloppen är det omöjligt att ha så höga studiemedelsbelopp att de kan täcka alla oförutsedda och tillfälliga utgifter.

Ett alternativ till att erbjuda högre studiemedel är att ge de studerande större möjligheter att variera sina inkomster. Det kan underlättas genom att minska marginaleffekterna av arbete och andra sidoinkomster. När marginaleffekten av den nuvarande inkomstreduceringen är som störst ökar en studerandes reella inkomst med två kronor vid en inkomstökning på tio kronor. Detta minskar givetvis incitamentet att arbeta och kan i värsta fall uppmuntra till svartarbete.

Kommittén menar att inkomstprövningen bör förändras för att ge studerande större möjligheter att öka sina marginaler för oförutsedda utgifter, för att minska låntagandet eller för att höja levnadsstandarden. En förändrad inkomstprövning ökar möjligheterna att arbeta, vilket kan bidra till att de studerande får erfarenheter från arbetsmarknaden och möjligheter att knyta kontakter inför ett kommande yrkesliv.

Förutom de förändringar av inkomstprövningen i studiemedelsystemet som kommittén föreslår, har även studerande som arbetar fått del av de senaste årens förändringar av skattesystemet. Det s.k. jobbskatteavdraget innebär exempelvis att en person med en arbetsinkomst på 100 000 kronor har fått cirka 7 700 kronor mer kvar efter skatt.

Inkomstprövning av studiebidraget ska finnas kvar

Från vissa utgångspunkter kunde ett helt slopande av inkomstprövningen vara en rimlig åtgärd. Det kan t.ex. hävdas att generella studiemedel inte bör innehålla begränsningar som är beroende av den enskildes ekonomiska förhållanden. Kommitténs slutsats är dock att det inte är lämpligt att lämna ett statligt bidrag helt utan inkomstprövning. Kommittén bedömer att ett avskaffande av inkomstprövningen av bidragsdelen skulle riskera att leda till alltför höga och okontrollerbara kostnader. Det kan också anses diskutabelt att lämna bidrag till personer som inte har behov av dem för att klara sin ekonomi.

En slopad inkomstprövning skulle innebära att alla som nu har studiemedel med reducerade belopp skulle få fullt studiebidrag. Dessutom skulle en stor grupp studerande, som i dagsläget inte har rätt till studiemedel, få rätt till studiebidrag. Mer än 30 procent av dem som studerar på högskolan och 60 procent av dem som studerar på komvux har inte studiemedel. Många av dessa läser förvisso i mindre omfattning än halvtid, men många studerar också på halvtid eller mer.

I en enkätundersökning riktad bl.a. till studerande utan studiemedel vårterminen 2007 anger över 70 procent att de studerat minst på halvtid, dvs. med en studietakt som skulle ge rätt till studiemedel.⁹² Om inkomstprövningen togs bort skulle många andra dessutom kunna öka sin studieomfattning för att få studiebidraget. Det är känt att de som studerar utan studiemedel har avsevärt högre inkomster än dem som studerar med studiemedel, vilket med stor sannolikhet beror på att många arbetar och bedriver studierna som bi- eller fritidssyssla. Ett avskaffande av inkomstprövningen för bidragsdelen skulle därmed kunna leda till mycket höga kostnader för staten beroende på att många studerande som i dag inte har rätt till studiemedel, skulle få det.

Det är svårt eller omöjligt att bedöma hur många studerande som skulle få rätt till bidragsdelen om inkomstprövningen slopades. Skattningar som kommittén har gjort tyder dock på att utbetalningarna av studiebidrag skulle riskera att öka med minst 500 miljoner kronor per år.⁹³ Därtill kommer kostnaden för ökade inbetalningar av pensionsavgifter. Kommitténs bedömning är

⁹² CSN (2008a).

⁹³ Skattningen bygger på ett antagande om att cirka en tredjedel av dem som i dag studerar utan studiemedel på utbildningar som ger rätt till studiemedel skulle få rätt till eller välja att ta studiebidrag på halvtid i mellan 10 och 20 veckor under ett år.

dessutom att de som skulle tillkomma som mottagare av studiebidrag i mycket liten utsträckning kan anses ha behov av studiemedel. Om behovsprövningen tas bort skulle medel behöva omfördelas från dem som har ett stort behov av studiebidrag och som bedriver studier på heltid, till personer som har mindre behov och oftare bedriver fritidsstudier. En sådan förändring kan inte anses rimlig, särskilt inte mot bakgrund av att det redan i dag är relativt få studiemedelstagare som påverkas av inkomstprövningen. De flesta olika bidrag som finns i samhället är också behovsprövade och det är relativt ovanligt att bidrag ges till personer som inte kan anses ha behov av bidraget. Dessutom finns risken att ett helt borttagande av inkomstprövningen riskerar att leda till fusk genom skeninskrivningar på studiemedelsberättigande utbildningar för att få studiebidrag.

Inkomstprövningen av studielånet kan i princip avskaffas

De argument mot ett avskaffande av inkomstprövningen som kommittén för fram om bidragsdelen gäller inte i lika hög grad för studielånet. Statens kostnader för studielånet är avsevärt mindre än för bidragsdelen. Studielånet ska betalas tillbaka och är således i huvudsak en kostnad för den studerande. De studerande bör själva få avgöra om de, trots inkomsterna, behöver studielånet. De allra flesta av dem som tidigare har beskrivits som fritidsstuderande kommer inte att ta studielån även om det blir möjligt. Inkomstprövningen av studielånet bör därför i princip kunna avskaffas. Lånet ska alltså inte reduceras vid inkomster som överstiger fribeloppsgränsen.

Trots våra skäl till varför studielån bör lämnas utan inkomstprövning kan det inte uteslutas att vissa personer kan komma att ta ut studielån även om de inte har behov av det. Ett förmånligt lån kan exempelvis användas för andra investeringar. På grund av de förmånliga lånevillkoren kan vi inte heller bortse från risken att personer skriver in sig vid utbildningar utan avsikt att studera, bara för att ta studielånet. För att förhindra fusk och att studielån betalas ut till personer som uppenbart inte har något behov av det, bör studielån inte lämnas till den som inte har rätt till studiebidrag. I denna del bör det alltså ske en inkomstprövning för dem med höga inkomster. Inkomsten måste överstiga cirka 280 000 kronor per år för en heltidsstuderande med studiemedel för att rätten till

studiebidrag, och därmed rätten till studielån, ska falla bort. Även rätten till tilläggs lån och merkostnadslån upphör när den studerande inte har rätt till studiebidrag och ordinarie studielån. Det samma gäller för barntillägget.

Höjd fribeloppsgräns

I linje med principen att studiemedel ska täcka levnadsomkostnader under studierna anser kommittén att inkomster utanför studie- och studiestöd tid inte borde påverka studiemedlens storlek. Inkomster under t.ex. sommarferier borde därmed inte räknas in i den inkomst som påverkar studiemedlen. Kommitténs bedömning är dock att det f.n. är omöjligt att helt upprätthålla denna princip.

Om inkomster under tid utanför studietiden skulle räknas bort skulle varje studerande behöva redovisa alla löneutbetalningar för CSN. Oklarhet skulle även uppstå för ränteinkomster m.m. Dessutom skulle en sådan regel riskera att leda till att systemet kunde manipuleras genom att löneutbetalningar m.m. förläggs till den tid då mottagaren inte har studiemedel. Även om det vore önskvärt att räkna bort inkomster utanför studietiden är alltså vår bedömning att det inte är praktiskt möjligt.

Ett arbete pågår med att se över möjligheten att arbetsgivarnas månadsvisa skattedeclarationer specificeras på individnivå.⁹⁴ En sådan förändring kan enligt vad kommittén erfar genomföras tidigast 2011. Om inkomstredovisningen i en framtid kommer att ske månadsvis även på individnivå är kommitténs uppfattning att reglerna för inkomster och fribelopp inom studiemedelssystemet bör förändras. Inkomster vid sidan av studietiden bör då kunna undantas från inkomstprövningen.

Redan det nuvarande studiemedelssystemet är konstruerat så att det tar hänsyn till inkomster under sommaren. Fribeloppet fastställs utifrån hur många veckor studiemedel lämnas under respektive halvår: Ju fler veckor, desto lägre fribelopp och tvärtom. Eftersom höstterminen vid de flesta utbildningar är kortare än vårterminen blir fribeloppet högre under det andra halvåret än under det första, vilket gör det möjligt att ha högre inkomster under ferierna i juli och augusti. Denna konstruktion bör finnas

⁹⁴ Enligt uppgift till kommittén bereds frågan inom Regeringskansliet.

kvar, men ytterligare marginaler bör lämnas för inkomster under ferietid.

För de som studerar på heltid under ett normalt läsår är fribeloppet i dag 107 000 kronor. Det kan sägas motsvara en sidoinkomst på cirka 8 900 kronor per månad under samtliga årets tolv månader. För att kompensera för inkomster framför allt under sommaren föreslår kommittén att fribeloppsgränsen höjs med knappt 30 000 kronor till 136 104 kronor per år. Höjningen motsvarar ungefär två månadslöner under sommaren på cirka 23 500 kronor och i övrigt en lön på 8 900 kronor per månad, dvs. ytterligare kompensation ges för arbete utanför studietid.⁹⁵

Fribeppen för deltidstudier bör motsvara vad som gäller för heltidsstudier. Det innebär att fribeloppet vid heltidsstudier under 4,5 månader i princip bör motsvaras av samma fribelopp vid studier på 75 procent av heltid under sex månader och studier på 50 procent av heltid under nio månader.

Med den höjning av fribeloppsgränsen för studiebidraget som kommittén föreslår kommer fribeppen att variera med studietiden enligt följande.

Tabell 4.6 Exempel på kommitténs förslag till fribelopp under ett kalenderhalvår (2009), kronor

Antal månader med studiemedel	Heltid	75 procent	50 procent
2	105 842	113 382	120 988
4	75 610	90 718	105 860
4,25	71 831	87 885	103 969
4,5	68 052	85 065	102 078
4,75	64 273	82 232	100 187
5	60 494	79 379	98 296
6	45 378	68 047	90 732

Eftersom fribeloppsgränsen höjs förskjuts även gränsen för när rätten till studiebidrag helt upphör. Med bibehållen reduceringstakt kommer rätten till studiebidrag för heltidsstuderande som studerar under nio månader att upphöra vid en årsinkomst på cirka 280 000 kronor. Då upphör även rätten till studielån, inklusive tilläggs-lån, merkostnadslån och rätten till barntillägg.

⁹⁵ Denna inkomstnivå (23 500 kronor) är något lägre än den genomsnittliga månadsinkomsten för svenska löntagare.

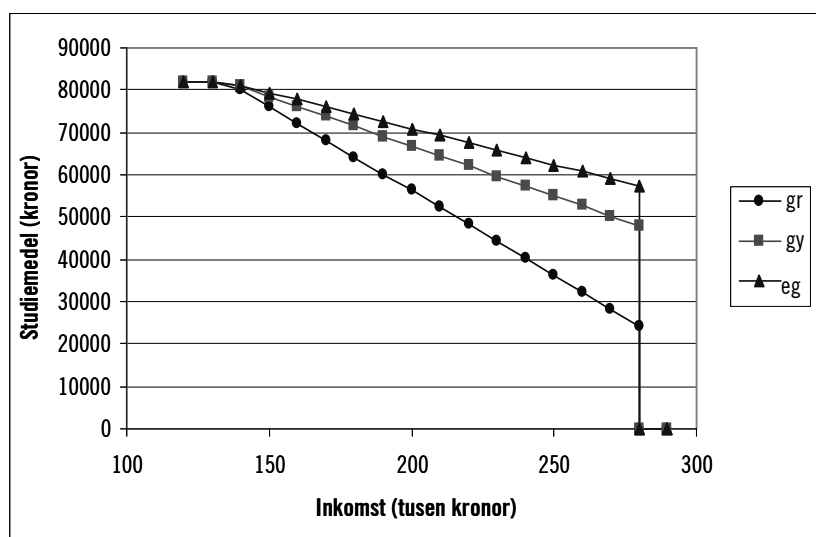
Minskning av studiemedel

Kommittén föreslår också att den nuvarande reduceringstakten behålls men anpassas till att enbart gälla bidraget. Den nuvarande reduceringen innebär att studiemedlen minskas med 50 procent av den i förhållande till fribeloppet överstigande inkomsten. Minskningen görs proportionellt på bidrags- respektive lånedelen. Det innebär exempelvis att en studerande som har en inkomst som överstiger fribeloppet med 10 000 kronor får studiemedlen minskade med 5 000 kronor. Av dessa 5 000 kronor dras i dag 34 procent från bidraget, dvs. den andel av totalbeloppet som motsvaras av bidrag. Därmed minskas halvårets studiebidrag med 1 700 kronor. Det innebär att en minskning av studiebidraget sker med 17 procent av den i förhållande till fribeloppet överskjutande inkomsten.

Eftersom inkomstprövning enbart ska göras för bidragsdelen kommer reduceringstakten att bli olika för dem som har olika bidragsandel. Studiemedlen kommer att minskas mer för den som studerar på grundskolenivå än för den som studerar på gymnasienivå eller på eftergymnasial nivå. Det innebär även att nettobehållningen av en inkomst blir större för den som har en mindre andel bidrag och mindre för den som har en större andel bidrag, sett till den totala inkomsten av bidrag och lån. Studiebidraget för grundskolestuderande kommer att reduceras med 40 procent av den i förhållande till fribeloppet överskjutande inkomsten. För gymnasiestuderande blir motsvarande procentandel 23,5 procent och för studerande på eftergymnasial nivå kommer studiebidraget att minska med 17 procent av den del av inkomsten som överstiger fribeloppsgränsen.

Hur reduceringen av bidraget blir i praktiken framgår av diagram 4.8. Diagrammet visar hur mycket studiemedel en studerande får kvar vid en viss given inkomst. Grafen representerar de olika utbildningsnivåerna från grundskolestudier (gr) till eftergymnasiala studier (eg). Vid parallella studier på mer än en nivå måste minskningen ske i enlighet med den bidragsnivå som har lämnats för varje individ. Rätten till lån upphör samtidigt som rätten till bidrag, vilket förklarar den kraftiga reduktionen till noll vid en inkomst som överstiger drygt 280 000 kronor. Studiemedelsbeloppet är i diagrammet omräknat i enlighet med kommitténs förslag till höjning av totalnivån med 400 kronor i månaden.

Diagram 4.8 Studiemedel per år beroende på inkomst, kronor



Studiemedel kan för närvarande inte lämnas om beloppet är lägre än 107 kronor per vecka (2009). Eftersom studielånet ska lämnas utan inkomstreduktion måste det lägsta belopp som ska betalas ut i stället knytas till bidraget. För att rätten till studiemedel ska upphöra vid samma inkomst för studerande på samma nivå måste den andel av bidraget som återstår variera mellan de olika utbildningsnivåerna. Vi föreslår därför att studiemedel inte ska lämnas om studiebidraget vid grundskolestudier understiger 0,94 procent av prisbasbeloppet per månad (402 kronor), vid gymnasiestudier understiger 0,56 procent av prisbasbeloppet per månad (239 kronor) och vid eftergymnasiala studier understiger 0,41 procent av prisbasbeloppet per månad (175 kronor). Detta innebär att studiemedel, bidrag och lån, inte ska lämnas om totalbeloppet understiger cirka 500 kronor per månad.

I samband med att kommittén föreslår att inkomstprövningen ska ändras är det viktigt att påpeka att arbete ska vara möjligt, men inte nödvändigt. Valet ska vara upp till individen. Den studerande är den som bör avgöra om han eller hon vill och kan arbeta parallellt med sina studier.

En enkätundersökning som CSN genomfört visar att det är fler studiemedelstagare som anger att deras arbete påverkar studierna

negativt (31 procent) än som anger att arbetet påverkar studierna positivt (12 procent). Den grupp som anger att studierna inte påverkas alls är dock störst (57 procent).⁹⁶ Det är naturligt nog betydligt fler av dem som arbetat inom eller nära det område inom vilket man utbildar sig som anger att studierna påverkats positivt av arbetet. En dansk studie har visat att de studenter som arbetar upp till 20 timmar i veckan även klarar sina studier bättre än studenter som inte arbetar vid sidan av studierna.⁹⁷ Kommitténs bedömning är att det inte finns några stora risker för att förändringen av inkomstprövningen kommer att leda till sämre studieresultat eller försämrad genomströmning.

Kommitténs förslag om en höjning av beloppsnivåerna leder troligen till att färre kommer att behöva arbeta. De som anser att arbete stör studierna får därmed större möjligheter att avstå från arbete. De som vill kommer dock att kunna arbeta mer än i dag.

CSN bör – som i dag – ha rätt att meddela närmare föreskrifter om fribelopp och reduktion av studiemedel.

4.5.8 Maximitider

Kommitténs förslag: Studiemedel för studier på grundskole- och gymnasienivå ska lämnas i högst 18 månader på varje nivå.

Studiemedel för studier på eftergymnasial nivå ska lämnas i högst 36 månader. Studiemedel får lämnas i ytterligare högst 18 månader till studerande som

1. har avlagt kandidatexamen, konstnärlig kandidatexamen eller yrkesexamen som omfattar minst 180 högskolepoäng, eller en motsvarande svensk eller utländsk examen,
2. har fullgjort minst 180 högskolepoäng eller motsvarande inom en utbildning som syftar till en examen om minst 210 högskolepoäng, eller en motsvarande utländsk examen, eller
3. har avlagt kvalificerad yrkesexamen som omfattar minst 80 KY-poäng, eller en motsvarande svensk eller utländsk yrkesexamen som inte är högskoleutbildning.

⁹⁶ CSN (2008a).

⁹⁷ Statens uddannelsesstøtte (2008b).

Studierande på eftergymnasial nivå som läser utbildningar som är minst fem år långa, dvs. omfattar 300 högskolepoäng eller mer, kan tilldelas studiemedel i ytterligare högst nio månader för att studierna ska kunna slutföras. En förutsättning är att det återstår högst 60 högskolepoäng av utbildningen. Det innebär att de kan få studiemedel i högst 63 månader.

Från och med det kalenderår den studerande fyller 40 år ska studiemedel, som i dag, kunna lämnas utöver de angivna tidsgränserna om det finns särskilda skäl. Studiemedel ska även kunna lämnas för längre tid, om det finns särskilda skäl med hänsyn till den studerandes förkunskaper och behov, för studier av kärnämnen inom grundläggande vuxenutbildning eller motsvarande, eller för att en studerande ska kunna skaffa sig grundläggande eller särskild behörighet för högskolestudier. Studiemedel får i dessa fall lämnas i ytterligare högst nio månader per utbildningsnivå.

Utöver vad som anges ovan ska studiemedel – som nu – lämnas om det finns synnerliga skäl.

Nuvarande praxis att lämna förhandsbesked om hur länge studiemedel kan ges utöver de generella tidsgränserna författningsregleras.

CSN ska ges rätten att meddela närmare föreskrifter om den tidpunkt från vilken ytterligare studiemedel får beviljas efter 36 respektive 54 månader.

Kommitténs bedömning: Regeringen bör ge CSN i uppdrag att senast efter fem år i samråd med Högskoleverket utvärdera effekterna av de ändrade tidsgränserna.

Nuvarande bestämmelser

På grundskolenivå lämnas studiemedel i dag i högst 40 veckor (ett år) till den som redan har en grundskoleutbildning eller motsvarande och i högst 80 veckor (två år) till den som inte har en grundskoleutbildning eller motsvarande. Den som inte har en grundskoleutbildning och dessutom behöver s.k. färdighetsträning, vilket avser utbildning motsvarande årskurs sex eller lägre, kan få studiemedel i högst 100 veckor (2,5 år).

På gymnasial nivå lämnas studiemedel i högst 80 veckor (två år) till den som har en treårig gymnasieutbildning eller motsvarande

och i högst 120 veckor (tre år) till den som inte har en treårig gymnasieutbildning eller motsvarande.

Studiemedel ges i högst 240 veckor (sex år) för studier på eftergymnasial nivå.

Studiemedel kan ges för längre tid än de angivna gränserna, om det finns synnerliga skäl. Detta innebär att dispens bara lämnas om det rör sig om mycket starka individuella skäl, t.ex. om den studerande blivit försenad i sina studier på grund av ett funktionshinder. Den 1 juli 2006 gjordes en förändring avsedd att underlätta återkommande studier senare i livet. Då fick studerande som är 40 år eller äldre större möjligheter till dispens från veckogränserna, vilket gäller samtliga studienivåer. Studiemedel kan lämnas i högst 40 veckor utöver maximitiderna, om det finns särskilda skäl. Särskilda skäl anses i dessa fall finnas om det var länge sedan den studerande läste med studiemedel och om han eller hon är i behov av ny utbildning för att t.ex. förbättra sin situation på arbetsmarknaden.⁹⁸

Motiv för tidsgränser

Kommittén anser att det finns tre huvudsakliga motiv till att ha maximitider för rätt till studiemedel. Det första är att statens kostnader för studiestöd måste begränsas. Det andra är att begränsningarna kan förmå de studerande att planera sina studier bättre och på så sätt uppmuntra till effektiva studier. Särskilt mot bakgrund av kommitténs uppdrag att överväga åtgärder som kan öka genomströmningen vid högskolestudier är detta viktigt. Det tredje skälet för tidsgränser är att sådana begränsar de studerandes skuldsättning.

Kommittén har vägt motiven för tidsgränser mot motiven för att lämna studiemedel under längre tid, för att på så sätt hitta en lämplig avvägning. I kommitténs uppdrag ligger även att förenkla studiemedelssystemet.

⁹⁸ Prop. 2004/05:111.

Nya tidsgränser – överväganden, förslag och konsekvenser

Studier på grundskole- och gymnasienivå

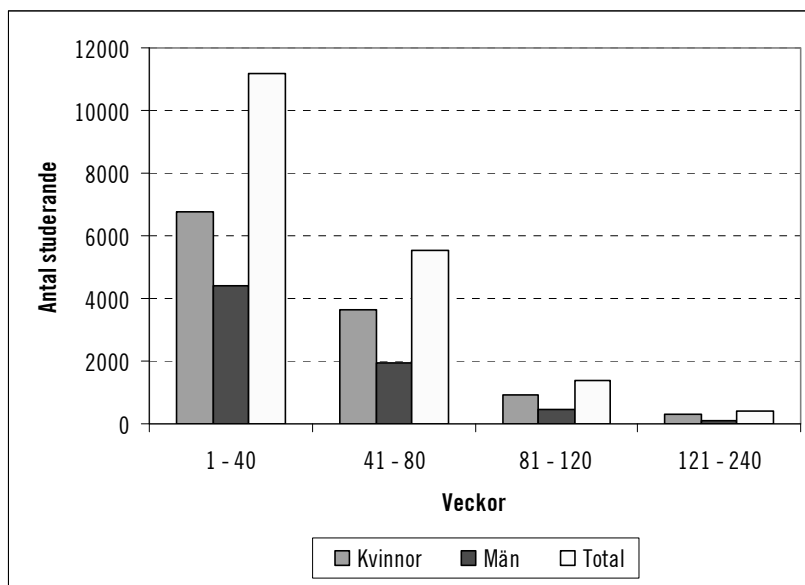
Maximitiderna för rätt till studiemedel skärptes 2001 för studier på grundskole- och gymnasienivå. För studier på grundskolenivå var det dessförinnan i praktiken möjligt att få studiemedel så länge man bedrev studier. För studier på gymnasienivå hade man tidigare rätt till studiemedel i högst tre år.

Som tidigare nämnts har kritik riktats mot tidsgränsen på grundskolenivån. Det har påpekats att tidsramen för antalet veckor med studiemedel på grundläggande nivå är för kort, särskilt för studerande födda utomlands med kort tidigare utbildning. Statistik från Skolverket visar att 60 procent av dem som påbörjar studier på grundskolenivå studerar i högst ett år, 24 procent studerar i högst två år.⁹⁹ Alltså studerar cirka 16 procent av dem som påbörjar vuxenutbildning på grundskolenivå i mer än två år. De flesta som studerar i mer än två år är födda utomlands.

Bland studiemedelstagarna dominerar de som studerar i ett år, även om den tid som läggs på vuxenstudier på grundskole- och gymnasienivå slås samman. Detta framgår av diagram 4.9. Relativt många grundskolestuderande studerar alltså under längre tid än två år. Att relativt få av studiemedelstagarna gör det, tyder på att de som studerar under lång tid ofta finansierar sina studier på annat sätt än med studiemedel. Om det beror på att de inte kan få studiemedel eller på andra orsaker är svårt att veta.

⁹⁹ Grundskolestuderande är de elever som enligt SCB:s elevuppgifter har mer än hälften av undervisningstimmarerna på grundskolenivå. Uppgifterna gäller de elever som var nybörjare, dvs. de som inte hade studerat läsåret innan, läsåret 2001/02.

Diagram 4.9 Sammanlagt antal veckor med studiemedel på grundskole- och gymnasienivå för studerande som avslutat sina studier och blivit återbetalningsskyldiga för studielån 2008¹⁰⁰



Den andel av dem som ansöker om studiemedel och får avslag på sin ansökan på grund av att de förbrukat sina veckor med studiemedel, är större på grundskole- och gymnasienivå än på eftergymnasial nivå (tabell 4.7). Störst andel studerande som får avslag på sin ansökan finns på grundskolenivån.

¹⁰⁰ Underlag från databearbetningar som CSN gjort för kommitténs räkning.

Tabell 4.7 Antal och andel som söker studiemedel och får avslag på grund av att studiemedelsveckorna är slut, läsåret 2006/07

	Antal avslag	Andel avslag, %
Grundskolenivå	588	4,2
Gymnasienivå	1 894	2,8
Eftergymnasial nivå	2 893	1,2

Kommitténs samlade bedömning av maximitiderna är att tidsgränserna för rätt till studiemedel är något mer begränsade på grundskole- och gymnasienivå än på den eftergymnasiala nivån. Fler studiemedelstagare på dessa nivåer än på den eftergymnasiala nivån anger att de påverkas i sina studier och i sina studieval av maximitiderna.¹⁰¹

Kommittén bedömer också att reglerna för hur länge studiemedel kan ges för studier på grundskole- och gymnasienivå kan vara både krångliga och svårförklarade. För studier på grundskolenivå finns det tre tidsgränser och på gymnasienivå två. Hur länge de studerande får studiemedel beror på deras utbildningsbakgrund. En bedömning av vilken utbildningsbakgrund som studerande har är ofta mycket svår att göra. Det gäller särskilt mot bakgrund av att många har genomfört sin utbildning utomlands. Bedömningen är särskilt svår för många utomeuropeiska utbildningar. Svårigheterna leder till att personer med relativt likartad utbildningsbakgrund kan bedömas olika och att det därför blir svårt att förutse hur länge studiemedel kan erhållas. Utbildningsbakgrunden svarar inte heller alltid mot behovet av utbildning i Sverige. Kommittén bedömer att dagens bestämmelser om utbildningsbakgrund är ett ganska bristfälligt instrument för att avgöra behovet av utbildning och därmed behovet av studiemedel.

Eftersom vuxenutbildningen enligt förordningen (2002:1012) om kommunal vuxenutbildning ska utformas utifrån den enskildes behov och förutsättningar, finns det också en målkonflikt i förhållande till studiemedelsreglerna. Studiemedlen ger mycket begränsade möjligheter till individuell anpassning på det sätt som regelverket för vuxenutbildningen anger. Det individuella behovet av utbildning avgör t.ex. i mycket begränsad omfattning hur länge studiemedel kan lämnas. Särskilt för dem med utländsk utbildning

¹⁰¹ CSN (2008a).

har regelverket brister eftersom behovet av utbildning inte alltid är lägre för den som läst en längre utbildning, och tvärtom.

CSN:s bedömningar av de sökandes utbildningsbakgrund tar också relativt stora administrativa resurser i anspråk. Mot bakgrund av kommitténs uppdrag att förenkla regelverket och effektivisera administrationen måste dessa bestämmelser därför övervägas noga.

För att komma till rätta med de redovisade problemen föreslår kommittén att alla ska ges en grundläggande rätt till studiemedel i två år (18 månader) vardera på grundskole- och gymnasienivå. Det ger ett enkelt och tydligt regelverk. Det bör också minska administrationen genom att de sökandes utbildningsbakgrund inte längre behöver bedömas.

För dem som har särskilda skäl och därför behöver längre tid på sig än två år bör det dock ges en möjlighet att få studiemedel i ytterligare högst ett år (nio månader) per studienivå. En bedömning ska göras av de sökandes förkunskaper och behov.

För grundskolestuderande bör det vara ett särskilt skäl om den studerande började sina studier på en mycket låg nivå och av den anledningen behöver längre tid på sig att läsa in samtliga kärnämnen på grundläggande nivå eller motsvarande. Med låg nivå avses att studierna påbörjades med grundläggande övningar i framförallt svenska, engelska och matematik. Kärnämnen inom den kommunala vuxenutbildningen är svenska eller svenska som andraspråk, engelska, matematik och samhällskunskap. Dispens ska alltså kunna ges för studier i dessa ämnen eller motsvarande studier inom folkhögskolan.

För gymnasiestuderande bör särskilda skäl föreligga om den studerande innan vuxenstudierna aldrig studerat på gymnasienivå och därför behöver mer än två år på sig för att läsa in en högskolebehörighet. Det bör däremot inte vara möjligt att med dispens läsa kurser som inte behövs för att ge högskolebehörighet, t.ex. kurser som den studerande redan har klarat med godkänt resultat. Studierna ska kunna bedrivas såväl inom komvux som exempelvis vid en folkhögskola.

På samma sätt som i dag bör det också anses vara ett särskilt skäl att någon som är minst 40 år behöver vidareutbildning för att förbättra sin situation på arbetsmarknaden.

Oavsett vilka särskilda skäl som åberopas bör studiemedel kunna lämnas i ytterligare sammanlagt högst nio månader per utbildningsnivå. Om det finns synnerliga skäl kan även denna

tidsgräns frångås. Med synnerliga skäl kan i så fall exempelvis avses funktionshinder eller andra mycket speciella omständigheter.

CSN bör fatta ett beslut om att studiemedel ska kunna lämnas med hänsyn till särskilda skäl först efter att ha inhämtat ett yttrande från den utbildningsanordnare där studierna bedrivs. Utbildningsanordnarens yttrande bör vara vägledande för CSN:s beslut. Ett yttrande från utbildningsanordnarna bör dock inte vara nödvändigt för den som är 40 år och åberopar arbetsmarknadsskäl för sitt behov av vidareutbildning.

Kommittén bedömer att förslaget om mer enhetliga tidsgränser kommer att öka precisionen i bedömningarna eftersom de grundas på den studerandes faktiska utbildningsbehov.

Administrationen av studiemedel kommer också att förenklas om kommitténs förslag genomförs. I stället för att bedöma alla studerandes utbildningsbakgrund kommer bara en bedömning att behöva göras för det relativa fåtal som uppnår maximigränserna på två år och ansöker om fortsatta studiemedel. De som kan mest om den studerandes behov, dvs. utbildningsanordnarna, kommer att få inflytande över bedömningarna och vara vägledande för CSN:s beslut.

I dag har en person enligt praxis hos Överklagandenämnden för studiestöd (ÖKS) möjlighet att få ett förhandsbesked om huruvida en anförd omständighet är att anse som ett särskilt eller synnerligt skäl. Enligt kommitténs bedömning bör en sådan praxis ges författningsstöd. Ett positivt förhandsbesked kommer att vara bindande för CSN i förhållande till den som beskedet angår. Förhandsbeskedet ska dock upphöra att vara bindande om en författningsändring påverkar den fråga som avses i beskedet. Ett förhandsbesked av CSN kan överklagas till ÖKS i enlighet med 6 kap. 11 § studiestödslagen.

Förslaget om nya maximitider innebär att något mer än 50 procent av dem som studerar på grundskolenivå kommer att få en höjd maximigräns och att cirka sex procent får en sänkt gräns, jämfört med i dag. För resterande cirka 40 procent blir det ingen förändring. Ungefär 46 procent av dem som studerar på gymnasienivå får en höjd gräns och 54 procent får en sänkt gräns.¹⁰²

Kommittén bedömer att förslagets påverkan på studiemedelsvolymen kommer att vara mycket begränsad. Hur länge en studerande studerar och använder studiemedel är i första hand en

¹⁰² Framräknat utifrån uppgifter från CSN om hur många veckor studiemedelstagarna har rätt till mot bakgrund av bedömd utbildningsbakgrund.

fråga om utbildningsbehov. Redan i dag ser vi att det är relativt få studerande som använder alla veckor som de har möjlighet till. De genomsnittliga studietiderna kommer dessutom sannolikt att minska om verksamheten med validering av reell kompetens får större genomslag. De med mycket stora utbildningsbehov kommer dock att finnas kvar även framöver och får med kommitténs förslag bättre möjligheter att genomföra sina studier.

På gymnasienivån kommer relativt många studerande att få färre veckor med studiemedel. Vår bedömning är att studerande på gymnasienivå som någon gång har studerat i gymnasieskolan trots det har mycket goda möjligheter att genomföra sina vuxenstudier på gymnasienivå i ett eller högst två år. Det är bara studerande som helt saknar studier på gymnasienivå och som avser att läsa in en fullständig högskolebehörighet som bör behöva tre år på sig. Dessa kommer även med kommitténs förslag att kunna få studiemedel i tre år.

Den studerandegrupp som kan komma att missgynnas av förslaget är studerande som både önskar läsa in en gymnasieutbildning och dessutom vill studera någon annan utbildning som ur studie-stödssynpunkt räknas som gymnasial, t.ex. en förberedande konstnärlig utbildning. Vår bedömning är dock att den något skärpta tidsgränsen i dessa fall kan utgöra ett incitament för förbättrad studieplanering. Det kommer även fortsatt att vara möjligt att efter gymnasiet studera på exempelvis en tvåårig förberedande konstnärlig utbildning eller att komplettera sin gymnasieutbildning under ett år och läsa en annan ettårig utbildning.

Studier på eftergymnasial nivå

Det nuvarande studiemedelssystemet ger alla studerande på eftergymnasial nivå rätt till studiemedel i 240 veckor, motsvarande sex års studier på heltid. Som kommittén har redogjort för i kapitel 2 *Ökad genomströmning inom högskolan* är denna generella tidsgräns enligt kommitténs mening inte anpassad till de förändringar som ägt rum inom högskolan under senare år, där bl.a. många utbildningar har förlängts.

Studiemedelssystemet sporrar inte heller studenter som läser fristående kurser eller andra korta utbildningar att upprätthålla en hög individuell prestationsgrad och en god studieplanering.

Samtliga har sex år på sig att bli färdiga, oavsett utbildningens omfattning eller om studierna är välplanerade eller inte.

Vår bedömning är att tidsgränserna på den eftergymnasiala nivån bättre måste anpassas till utbildningarnas längd. Detta innebär att det antal månader med studiemedel som det ska finnas en generell rätt till bör bli färre än i dag, samtidigt som studerande på längre utbildningar och studerande som ska bygga på en examen på grundnivå bör ges möjligheter att få ytterligare studiemedel. Vissa bör alltså kunna få studiemedel under längre tid än i dag. På så sätt ökar drivkraften för välplanerade och effektiva studier. Studerande på längre utbildningar ges också bättre möjligheter att kunna slutföra sina studier.

Kommittén anser att studerande på eftergymnasial nivå ska ha rätt till studiemedel i fyra normala studieår. Omräknat till månader innebär det att studiemedel kan lämnas för heltidsstudier i 36 månader. Den som avlägger en examen om minst 180 högskolepoäng (tre år) inom denna tid ska dock kunna få studiemedel i ytterligare högst 18 månader, dvs. i sammanlagt högst 54 månader. Detta motsvarar sex års heltidsstudier. Likaså ska den som efter 36 månader med studiemedel har fullgjort minst 180 högskolepoäng på en utbildning som syftar till en examen om minst 210 högskolepoäng (3,5 år), kunna få studiemedel i ytterligare 18 månader, dvs. två år.

Kommitténs förslag innebär att alla studerande inom högskolan får en generell rätt till studiemedel i fyra år. Efter fyra år med studiemedel måste den som önskar mer studiemedel kunna uppvisa antingen en examen från en minst treårig utbildning, eller minst tre års fullgjorda studier på en utbildning som syftar till en examen som omfattar minst 3,5 års heltidsstudier. Det kommer inte att i lika hög utsträckning som i dag vara möjligt att läsa enbart fristående kurser på lägre nivåer eller att byta mellan olika utbildningar. Förslaget lämnar dock ett utrymme för felval och andra förseningar på upp till ett år. För studerande som vill komplettera en treårig examen med t.ex. en masterutbildning eller med andra påbyggnadsstudier, samt för studerande på längre utbildningar, kommer som i dag att lämnas ett utrymme för minst sex års studier.

Utländsk högskoleutbildning och äldre svenska högskoleutbildningar ska jämföras med utbildningar enligt den aktuella examensordningen.

Studierande på andra eftergymnasiala utbildningar än högskoleutbildning föreslås få studiemedel i mer än fyra år om de under de första fyra åren med studiemedel avlagt en kvalificerad yrkesexamen om minst 80 KY-poäng eller motsvarande svensk eller utländsk yrkesexamen som inte är högskoleutbildning. Kommittén föreslår alltså att det ska räcka med en tvåårig examen för studerande på yrkesinriktade eftergymnasiala utbildningar utanför högskolan. Orsaken till detta är att dessa studerande annars inte har möjlighet att efter yrkesutbildningen övergå till högskolan och där läsa in en examen på grundnivå med studiemedel.

Studierande på högskolenivå som har studerat på fristående kurser eller på ett kortare högskoleprogram har i de flesta fall möjlighet att tillgodoräkna sig dessa studier i en annan examen om de byter utbildning eller inriktning. De kan därmed hinna med en treårig examen under de första fyra studieåren, även om de börjar med att studera andra kurser eller på ett annat program under ett till två år. Studierande inom kvalificerad yrkesutbildning eller motsvarande kvalitativa utbildningsnivå, t.ex. vid folkhögskola eller på kompletterande utbildningar, har inte samma möjlighet att tillgodoräkna sig dessa studier i en högskoleutbildning. Bedömningen av vilka andra eftergymnasiala utbildningar som ska anses motsvara en KY-utbildning om 80 KY-poäng bör utvecklas i praxis.

Kommitténs förslag om tvååriga yrkesexamina tar sin utgångspunkt i kvalificerad yrkesutbildning. När den nya yrkeshögskolan är införd bör en tvåårig examen inom yrkeshögskolan vara utgångspunkt för bedömningen. Eftersom många av dagens eftergymnasiala yrkesutbildningar kommer att ingå i yrkeshögskolan kommer tillämpningen då också att bli enklare.

Utöver avstämningen efter fyra år med studiemedel föreslår vi att studerande på utbildningar som är minst fem år långa ges möjlighet att få studiemedel i ett år mer än i dag, dvs. i sammanlagt högst 63 månader eller sju normala studieår. Den som har haft studiemedel i 54 månader ska kunna ansöka om studiemedel för ytterligare nio månader. Sådana studiemedel ska kunna beviljas den som läser på en utbildning som syftar till en examen som omfattar minst 300 högskolepoäng, förutsatt att det återstår högst 60 högskolepoäng av utbildningen. En studerande som exempelvis studerar på en masterutbildning eller på en läkarutbildning kan alltså få studiemedel i sju år om han eller hon behöver ett sjunde studiemedelsår för att studierna ska kunna avslutas. Studiemedel får

bara beviljas för så lång tid som krävs för att den studerande ska kunna slutföra den pågående utbildningen.

I samband med att studerande uppnår 36 eller 54 månader med studiemedel kan det uppstå frågor om tillämpningen av de bestämmelser kommittén föreslår. Exempelvis måste det avgöras när under läsåret eller terminen som ett visst antal högskolepoäng måste vara avklarade för att ytterligare studiemedel ska kunna beviljas. Denna fråga liknar de tillämpningsfrågor som i dag finns vid prövningen av studieresultat. Exempelvis räcker det med att man klarat tillräckliga studieresultat fyra veckor in på den nya terminen för att studiemedel ska kunna beviljas från terminens början. En liknande tillämpning bör gälla vid bedömningen av när en studerande ska kunna beviljas studiemedel utöver 36 respektive 54 månader. CSN föreslås få rätten att meddela närmare föreskrifter om från vilken tidpunkt ytterligare studiemedel ska kunna beviljas efter 36 respektive 54 månader.

Utöver de nämnda tidsgränserna bör det, precis som i dag, vara möjligt att få ytterligare studiemedel om det finns synnerliga skäl. Även möjligheten för den som är minst 40 år att få ytterligare ett års studiemedel med hänsyn till särskilda skäl, bör finnas kvar. Dessa möjligheter ska gälla oavsett om den studerande har befunnits ha rätt till studiemedel i 36, 54 eller 63 månader.

Vår bedömning är att de föreslagna förändringarna bör kunna leda till att många studerande förbättrar sin studieplanering. I Sverige finns en tradition med fria studier som inte är programbundna. Det förslag kommittén presenterar ändrar inte på detta förhållande, men kommer att utgöra en drivkraft för dem som studerar på fristående kurser att planera sina studier på ett sätt som leder till en examen. Förslaget har därmed även potential att öka antalet uttagna examina. Dessutom minskar riskerna för att studerande på mycket långa utbildningar tvingas avbryta sina studier trots att de har kort tid kvar av utbildningen. Samtidigt som de nämnda drivkrafterna blir starkare lämnas goda marginaler för studenterna att ändra inriktning på sina studier, bedriva kompletterande och breddande studier eller att studera något eller några år utomlands.

Ungefär 4 500 studerande har i dag årligen studiemedel för ett sjätte studiemedelsår. Ungefär hälften av dessa studerar på en utbildning som är fem år eller mer. En rimlig bedömning är att mellan 500 och 1 000 studenter på långa utbildningar kan komma att använda sig av ett sjunde studiemedelsår. Denna skattning

beaktar att antalet studerande inom framför allt masterprogrammen kommer att öka de närmaste åren. Den merkostnad som detta innebär kommer enligt kommitténs bedömning med god marginal att uppvägas av att färre studerande än i dag kommer att använda studiemedel i mer än fyra år och av att studieplaneringen kommer att förbättras. På så sätt används även studieplatserna mer effektivt. Vi bedömer, med viss osäkerhet, att cirka 2 000 personer i nuläget får studiemedel i mer än fyra år utan att uppfylla de krav på examen eller på uppnådda poäng som vi nu föreslår.¹⁰³

Eftersom det är svårt säga exakt vilka effekter en förändring enligt kommitténs förslag kommer att få, är det särskilt angeläget att följa upp regeländringen. Regeringen bör därför ge uppdrag till CSN att i samråd med Höskoleverket utvärdera effekterna av reformen efter senast fem år.

Förslaget till nya tidsgränser för studier på den eftergymnasiala nivån syftar till att öka genomströmningen. Kommittén har dock även haft till uppgift att föreslå ett enklare och mer generellt studiemedelssystem. Vårt förslag för att öka genomströmningen innebär inte ett enklare studiemedelssystem. Regelverket blir något mer komplicerat och kommer att kräva något större administrativa resurser, men målet att öka genomströmningen måste i detta fall få väga tyngre än regelförenklingar. Många av kommitténs andra förslag leder dock till förenklingar och vi bedömer att summan av förslagen kommer att innebära ett enklare och mer generellt studiemedelssystem.

¹⁰³ Bedömningen bygger på underlag som SCB tagit fram för kommitténs räkning. Detta underlag visar antalet studerande med studiemedel i mer än fyra år på eftergymnasial nivå, som inte tagit ut någon examen och vilket antal högskolepoäng (hp) de klarat. Underlaget innehåller även uppgifter om hur många av dessa studerande som läst på mer än ett utbildningsprogram eller både på fristående kurser och program. Cirka 2 000 personer har under ett kalenderhalvår haft studiemedel under längre tid än fyra år utan att ta ut en examen om minst 180 hp och utan att ha klarat av 180 hp.

4.5.9 Studieresultat

Kommitténs förslag: Kravet för att få studiemedel ska vara att den studerande har bedrivit sina tidigare studier i normal takt. Studiemedel får lämnas även om den studerande inte har bedrivit studierna i normalt takt, om det finns särskilda skäl.

Kraven på studieresultat för rätt till fortsatta studiemedel på högskolenivå bör regleras i studiestödsförordningen. För att få studiemedel bör under det första studieåret krävas ett studieresultat som motsvarar 62,5 procent av studieåtagandet, därefter bör krävas att den studerande har klarat 75 procent av studieåtagandet.

CSN får meddela föreskrifter om krav på studieresultat vid studier på andra utbildningsnivåer. CSN får även i övrigt meddela närmare föreskrifter om prövning av studieresultat.

Nuvarande regelverk

I korthet innebär studiestödslagens bestämmelser att studiemedel bara ges till studerande på eftergymnasial nivå ”om det med hänsyn till de resultat som den studerande har uppnått måste anses sannolikt att han eller hon kommer att slutföra sina studier inom normal tid”.¹⁰⁴ Studerande på grundskole- eller gymnasienivå får studiemedel ”om den studerande har bedrivit sina tidigare studier i normal takt”. I båda fallen ska hänsyn tas till personliga förhållanden som kan antas ha inverkat på studieresultaten. Utöver detta har CSN bemyndigande att utfärda föreskrifter om studieresultatprövning.

För studerande i högskolan krävs ett studieresultat som motsvarar 75 procent av studieåtagandet för att få nya studiemedel. Resultatkravet under det första året i högskolan är dock lägre, 62,5 procent.¹⁰⁵ Under förutsättning att en studerande under hela studietiden klarat minst 75 procent av åtagandet, räcker det dessutom att han eller hon klarat hälften av kurserna under den senaste perioden med beviljade studiemedel. En studerande som inte nått upp till kravet på studieresultat kan åter beviljas studiemedel

¹⁰⁴ 3 kap. 6 och 7 §§ studiestödslagen (1999:1395).

¹⁰⁵ Att kravet är 62,5 procent kommer sig av att kravet sattes till 25 poäng för ett läsår på heltid i det äldre poängsystemet, vilket motsvarade 62,5 procent av ett heltidsåtagande om 40 poäng.

fr.o.m. veckan efter den vecka då han eller hon hämtat igen minst så många poäng som saknades upp till CSN:s krav på studieresultat.

För studier på andra eftergymnasiala utbildningar än högskoleutbildningar krävs att den studerande följer utbildningsplanen.¹⁰⁶ Mindre och tillfälliga förseningar accepteras dock. Detsamma gäller studier på grundskole- och gymnasienivå, utom inom kommunal vuxenutbildning. Studerande inom kommunal vuxenutbildning får ligga efter med sammanlagt högst 200 verksamhetspoäng, vilket motsvarar en halv termins heltidsstudier.

Den som inte uppnått kraven på studieresultat kan beviljas nya studiemedel om det finns personliga förhållanden som kan antas ha påverkat studieresultatet. Som personliga förhållanden kan t.ex. räknas sjukdom, funktionshinder, felval, sociala problem och viss kårfacklig verksamhet. På den eftergymnasiala nivån ska det även göras en bedömning av om det kan anses sannolikt att studierna kommer att kunna avslutas inom normal tid. Om så är fallet kan studiemedel beviljas även om skälen till ett bristande studieresultat inte är så starka.

Krav på studieresultat ska vara en drivkraft för effektiva studier

Kraven på studieresultat ska uppmuntra effektiva och målinriktade studier och förhindra att personer som inte uppnår några studieresultat får höga studieskulder.

Ungefär två procent av dem som ansöker om studiemedel får varje läsår avslag på sin ansökan på grund av att de inte klarat tillräckliga studieresultat. Det innebär att knappt 7 000 personer nekas studiemedel av denna anledning.¹⁰⁷ Andelen är ungefär densamma på alla utbildningsnivåer. Ungefär lika många beviljas studiemedel trots bristande resultat, efter att deras anförda personliga förhållande beaktats.

På den eftergymnasiala nivån ansöker drygt 10 000 studerande som inte klarat sina studieresultat varje år om nya studiemedel. Ungefär 5 800 av dessa beviljas nya studiemedel med hänsyn till personliga förhållanden och cirka 4 500 får avslag på sin ansökan.¹⁰⁸

¹⁰⁶ Se t.ex. 2 kap. 4 § förordningen (2001:1131) om kvalificerad yrkesutbildning.

¹⁰⁷ CSN (2007b).

¹⁰⁸ CSN (2007b).

Ungefär en fjärdedel av studiemedelstagarna uppger i enkätundersökningar att de anstränger sig mer med anledning av kraven på studieresultat för rätt till fortsatta studiemedel. De flesta, lite mer än 60 procent, säger emellertid att de inte påverkas alls av kraven. En mindre andel svarar att de påverkas negativt av kraven på studieresultat, t.ex. att de nöjt sig med det poängantal som krävs för studiemedel eller att kraven lett till att de presterat sämre. Studerande på grundskolenivå uppger i betydligt högre utsträckning än andra att de påverkas av kravet på studieresultat. De grundskolestuderande uppger att de anstränger sig mer, men anger också att de påverkas negativt av kraven. De flesta studiemedelstagarna, cirka 70 procent, anser att nivån på kravet på studieresultat är lagom hög. På grundskole- och gymnasienivå anser dock ungefär en fjärdedel av de studerande att de inte tycker att det borde finnas någon prövning av studieresultat för rätt till nya studiemedel.¹⁰⁹

Kommitténs bedömning är att kraven på studieresultat i viss mån bidrar till en ökad studieeffektivitet, men även förhindrar att studiemedel lämnas till personer som inte uppnår några resultat. Kraven på studieresultat bör därför finnas kvar på alla studienivåer.

Kommittén föreslår att den bestämmelse som medger att det räcker med att en högskolestuderande klarar hälften av sitt studieåtagande, förutsatt att han eller hon under hela sin utbildningstid når upp till ett 75-procentigt studieresultat, ska tas bort. Vår bedömning är att denna bestämmelse, som öppnar för förseningar framför allt i slutfasen av studierna, kan motverka, eller i alla fall inte medverkar till, hög genomströmning. Under varje studiemedelsperiod, utom under det första läsåret, bör ställas krav på ett resultat som motsvarar 75 procent av studieåtagandet. Ett borttagande av bestämmelsen syftar till att upprätthålla en hög studietakt under hela utbildningstiden. Genom att ta bort bestämmelsen markeras också att alla utbildningsmoment, även uppsatser och examensarbeten, normalt bör rymmas inom den studietid som anges i studieplanen. En sådan åtgärd bidrar dessutom till att förenkla regelverket.

Den bestämmelse som kommittén anser bör tas bort är i dag en del av CSN:s regelverk. Kommitténs bedömning är att vissa bestämmelser ska lyftas från myndighetsföreskrifterna till studie-

¹⁰⁹ CSN (2007b).

stödsförordningen. CSN ges fortsatta möjligheter att utfärda föreskrifter om kraven på studieresultat på andra utbildningsnivåer.

Dessvärre finns ingen statistik över hur många som i dag beviljas studiemedel med stöd av den bestämmelse vi föreslår ska tas bort. De allra flesta studerande bör dock enligt kommitténs bedömning ha goda möjligheter att upprätthålla ett 75-procentigt resultat under hela studietiden.

Bedömning av resultat eller av studieprognos samt prövning av särskilda skäl

I studiestödslagen anges att studerande på högskolenivå ska beviljas studiemedel ”om det med hänsyn till de resultat som den studerande har uppnått måste anses sannolikt att han eller hon kommer att slutföra sina studier inom normal tid”. Det innebär att CSN, förutom att bedöma de tidigare studieresultaten, även måste bedöma en studerandes möjligheter att i framtiden klara sina studier. Hänsyn ska även tas till förhållanden av personlig natur som kan antas ha inverkat på studieresultaten.

CSN har i en skrivelse till regeringen framfört att reglerna för studieresultatprövning bör utformas som en bedömning av prestation och inte som en bedömning av framtida möjligheter att klara av studierna.¹¹⁰ CSN konstaterar i skrivelsen att många av dem som får avslag på sin studiemedelsansökan ändå fortsätter att studera och dessutom gör det så pass framgångsrikt att de lite senare åter beviljas studiemedel. Slutsatsen myndigheten drar av detta är att det kan ifrågasättas om det inte är den studerande själv som, utifrån motivation och insikt i den egna situationen, är bäst skickad att bedöma utsikterna för de framtida studierna. Prövningen av studieresultat bör i stället enbart grundas på uppnådda studieresultat. Enligt CSN kan en regelförändring även öka rättssäkerheten i prövningen.

En kvalitetsgranskning som CSN genomförde 2006 visade att andelen felaktiga studieresultatprövningar var 3,8 procent.¹¹¹ Granskningen visade också att CSN:s olika kontor har skilda uppfattningar om vilket beslut som ska fattas i ett och samma ärende. CSN kom fram till att det var en stor spridning i bedömningarna av personliga förhållanden i prövningen av studieresultat. I svåra

¹¹⁰ CSN (2007b).

¹¹¹ CSN (2007b). Siffran avser sakliga fel, inte fel av mer formell art.

bedömningsfall varierade kontorens bedömningar i hälften av ärendena.¹¹²

CSN:s beslut om avslag på ansökan om studiemedel på grund av för låga studieresultat utgör en stor andel av de beslut som överklagas till Överklagandenämnden för studiestöd (ÖKS). Under 2007 ändrade dock CSN besluten efter omprövning i cirka 40 procent av de ärenden som överklagades. Dessa ärenden skickades alltså inte vidare till ÖKS.¹¹³ Av de ärenden som överlämnades till Överklagandenämnden för studiestöd, och som avsåg prövning av studieresultat, ändrade nämnden besluten i fem procent av fallen.¹¹⁴

Kommittén bedömer att det finns relativt stora kvalitetsbrister i prövningen av studieresultat. Både statistiken över de överklagade ärendena och CSN:s egna kvalitetsgranskningar tyder på detta. Vi menar att reglerna om prognosbedömning och bedömningen av personliga förhållanden är huvudsakliga orsaker till kvalitets- och likformighetsproblemen. Det är svårt att på ett rättssäkert sätt förutse hur studierna ska gå i framtiden och att bedöma olika typer av personliga förhållanden.

Bestämmelserna för studieresultatprövningen bör utgå från så objektiva kriterier som möjligt. Det innebär att prövningen ska grundas på uppnådda studieresultat, inte på en prognos över framtiden. Kommittén anser också att den nuvarande formuleringen att hänsyn ska tas till "förhållanden av personlig natur som kan antas ha inverkat på studieresultaten" bör ändras. I stället bör det anges att studiemedel får lämnas även om den studerande inte har bedrivit studierna i normalt takt, om det finns särskilda skäl. En sådan förändring tydliggör att det måste finnas skäl av en viss dignitet för att en person som inte har bedrivit sina studier i normal takt ska få nya studiemedel. Detta bör enligt kommitténs mening medföra en viss uppstramning av nuvarande praxis. De skäl som avses kan t.ex. gälla egen eller nära anhörigs sjukdom, dödsfall i familjen eller allvarliga brister hos utbildningsanordnaren som den studerande inte har kunnat råda över. Det ska finnas ett tydligt samband mellan de skäl som åberopas och de bristande studieresultaten. De skäl som åberopas ska kunna styrkas. CSN bör ges möjligheter att utfärda närmare föreskrifter om studieresultatprövningen.

¹¹² CSN (2007e).

¹¹³ CSN (2008l).

¹¹⁴ Överklagandenämnden för studiestöd (2007).

Förslaget till ändrade bestämmelser om studieresultatprövning bör innebära tydligare spelregler för de studerande. Det kommer att bli tydligare vilka krav som gäller både för de sökande och för de tjänstemän som ska fatta beslut i ärenden. Tydligare regler leder också till ökad rättsäkerhet i dessa ärenden. Den uppstramning av praxis som kommittén föreslår innebär sannolikt att fler studerande som ansöker om studiemedel får avslag på sina ansökningar. Kommittén bedömer att antalet avslag kan öka med cirka 2 000 per år. Den som får avslag på sin ansökan kommer dock, precis som i dag, att ha möjlighet att återkvalificera sig för nya studiemedel genom att hämta igen de kurser som saknas.

4.5.10 Åldersgränser

Studiemedel kan beviljas t.o.m. 54 års ålder. En begränsning av rätten att låna sker emellertid mellan 45 och 54 års ålder, enligt en s.k. lånetrappa där den som är 45 år kan låna i högst 220 veckor och den som är 54 år kan låna i högst 40 veckor. Tidigare tagna studielån ska räknas in i det högsta antal veckor med lån som kan beviljas och minskar således lånemöjligheten. Den som har betalat tillbaka hela sin studieskuld behandlas dock likadant som den som aldrig tidigare tagit studielån.

Åldersgränsen för rätt till studiemedel har höjts successivt. Den senaste höjningen gjordes 2006, då gränsen höjdes från 50 till 54 år. Även innan 2006 kunde dock vissa studerande få studiebidrag efter 50 års ålder. Bidragsdelen kunde lämnas upp till 55 års ålder för studier vid vissa bristyrkesutbildningar. Inget lån lämnades i dessa fall. Även avtrappningen i rätten att ta lån flyttades 2006, från en avtrappning mellan 41 och 50 år till den nuvarande avtrappningen som alltså sker mellan 45 och 54 års ålder.

Antalet äldre studerande med studiemedel har ökat något de senaste åren, bl.a. till följd av de höjda åldersgränserna.

Tabell 4.8 Antal personer 40 år eller äldre med studiemedel

	2005	2006	2007
40–44 år	18 588	17 769	18 614
45–50 år	8 591	8 209	9 089
50– ¹¹⁵	1 444	1 949	3 182
Summa 40 år och äldre	28 623	27 927	30 885

Läsåret 2007/08 ansökte 147 personer äldre än 54 år om studiemedel. De fick avslag på sina ansökningar. Av dem som studerade på grundskole- eller gymnasienivå med studiemedel var 1,8 procent 50 år eller mer. Bland dem som studerade på högskolenivå med studiemedel var 0,4 procent minst 50 år.¹¹⁶

Kommittén anser att dagens åldersregler för rätt till studiebidrag respektive studielån är väl anpassade till de behov som finns. Samtliga åldersgränser höjdes 2006, vilket ledde till en liten men tydlig ökning av antalet äldre studiemedelstagare. Något större behov av studiemedel i åldrarna över 54 år tycks inte finnas. Det är få personer som är äldre än 54 år som ansöker om studiemedel och kommittén har inte heller fått några indikationer på att något större behov skulle föreligga. Dessutom skulle en höjning av åldersgränsen för studielån medföra betydande risker för ökade avskrivningar när låntagarna når 68 års ålder. En ökad rätt att ta studielån skulle därmed kunna stå i strid med principen om att studielån ska kunna betalas tillbaka.

4.5.11 Studiemedel för studier utomlands

Kommitténs förslag: Studiemedel för studier utomlands ska ges med samma bidrags- och låneandel, och därmed med samma totalbelopp, som gäller vid studier i Sverige. Studerande utomlands ska få tillgång till tilläggs lån med samma förutsättningar som kommittén föreslår för studerande i Sverige.

Utlandsstuderande ska i princip på samma sätt som i dag kunna få tilläggs lån för merkostnader, vilka ska benämnas merkostnads lån, för personförsäkring, resor och undervisnings-

¹¹⁵ Enbart bidrag lämnades till studerande i denna åldersgrupp fram till den 1 juli 2006.

¹¹⁶ CSN (2008b).

avgifter. För att få merkostnadslån krävs att studierna pågår i minst två månader.

Studiemedel för utlandsstudier ska betalas ut månadsvis i efterskott på samma sätt som för studerande i Sverige. På den studerandes begäran ska dock merkostnadslån för försäkring, resa och undervisningsavgift kunna betalas ut i förskott. Utöver detta ska även studielån motsvarande två månaders ordinarie studiemedel kunna betalas ut i förskott. Förskott ska kunna betalas ut innan studierna har påbörjats.

Studiemedel ska kunna ges för studier som pågår i minst en månad och bedrivs på heltid eller med 50 eller 75 procent av heltid.

Kommitténs bedömning: Studiemedlen för studier utomlands bör ha en utbildningspolitiskt grundad inriktning. Regeringen bör i studiestödsförordningen ange tydligare regler om en sådan inriktning.

En EG-rättslig översyn bör göras av reglerna för studiestöd vid studier utomlands. En sådan översyn bör särskilt avse de särskilda bestämmelser som i dag finns för studiestöd i de nordiska länderna.

Regeringen bör regelbundet se till att utlandsstudiemedlen följs upp. CSN och Högskoleverket bör ges i uppdrag att följa upp av utlandsstudiemedlens resultat och effekter.

Regeringen bör införa ett bidrag för undervisningsavgifter för utbildning utomlands samt besluta om regler och kostnadsram för ett sådant bidrag. Ett bidrag för undervisningsavgifter bör kunna betalas ut i förskott.

Utlandsstudier och studiemedel för utlandsstudier

Ett relativt omfattande arbete har under de senaste åren bedrivits för att öka det internationella studerandebudet, framför allt inom ramen för den s.k. Bologna-processen.¹¹⁷ En rad åtgärder har vidtagits för att uppnå målen med Bologna-processen, t.ex. har den svenska examensstrukturen anpassats till europeiska förhållanden.

¹¹⁷ Bolognasamarbetet är ett samarbete mellan f.n. 46 länder. Bologna-processen har tre huvudsakliga mål: att främja rörlighet och anställningsbarhet, samt att öka Europas konkurrenskraft och attraktionskraft som utbildningskontinent. Bologna-processens övergripande mål är att till 2010 skapa ett gemensamt europeiskt område för högre utbildning, The European Higher Education Area (EHEA).

Nyligen presenterades också departementspromemorian *Gemensamma examina* (Ds 2008:80), där det föreslås att det bör införas en möjlighet för universitet och högskolor att tillsammans med framför allt utländska läroanstalter utfärda gemensamma examensbevis för de examina som regleras med stöd av högskolelagen.

Studiemedel för studier utomlands har lämnats sedan 1989 efter ett i stort sett oförändrat regelverk. Det svenska studiemedelssystemet är generöst i ett internationellt perspektiv, vilket särskilt kan sägas gälla studiemedlen för utlandsstudier. Den internationalisering som har synts inom utbildningsområdet har dock inte avspeglats i studiemedelssystemet genom att detta har förändrats.

Kommittén anser att studiemedelssystemet är ett viktigt verktyg för att förverkliga utbildningspolitiska mål och ett internationellt studerande- och kunskapsutbyte. Vi menar att den inriktning som utbildningspolitiken har bör ges ett tydligt genomslag i bestämmelserna om studiemedel för utlandsstudier. Vår bedömning är att det inte är så i dag.

Samtidigt som det finns en strävan mot ett ökat internationellt utbyte och samarbete finns det tydliga risker med utlandsstudier som bedrivs med studiemedel, t.ex. hög skuldsättning för de studerande och för felaktiga utbetalningar av studiemedel. Vid utlandsstudier kan också riskerna anses högre för att utbildningskvaliteten inte motsvarar förväntningarna. Detta beror på att både svenska myndigheter och studerande har sämre kunskaper om utländska utbildningar än om svenska. Dessa risker avspeglas bl.a. i direktiven för Studiesociala kommittén. Kommittén har till uppgift att se över hur de felaktiga utbetalningarna av studiemedel kan minska och att lämna förslag som håller nere skuldsättningen.

Kommittén anser att inriktningen på utlandsstudiestödet, t.ex. vilka utbildningar som ska berättiga till studiemedel, vilka studiemedelsbelopp som ska gälla och hur hög skuldsättning som ska anses acceptabel, måste vara en fråga som tar sin utgångspunkt i utbildningspolitiska överväganden. Är det exempelvis prioriterat att minska skuldsättningen för utlandsstuderande och att minska riskerna för felaktiga utbetalningar om detta sker på bekostnad av rekryteringen till utlandsstudier? I avsaknad av sådana utbildningspolitiska överväganden har kommittén haft svårt att utveckla förslag om utlandsstudiemedel, som bättre kan fungera som ett stöd för en utbildningspolitisk strävan. Kommitténs mening är därför att regeringen utifrån utbildningspolitiska överväganden tydligare bör reglera inriktningen på utlandsstudiestödet. Sådana regler bör

föras in i studiestödsförordningen och t.ex. ta sikte på bedömningen av utbildningars kvalitet. Med tydligare bestämmelser blir det även lättare för CSN att utveckla och förenkla myndighetsföreskrifterna på området.

Som en följd av att kommittén anser att studiemedlen för utlandsstudier bör följa utbildningspolitiska överväganden har vi t.ex. valt att avstå från att bedöma vilka utbildningar utomlands som ska berättiga till studiemedel och vilka kvalitetskrav som ska ställas, etc. Kommitténs bedömning är att det kan finnas skäl att tydligare markera vilka kvalitetskrav som bör gälla för utländska utbildningar. I dagens studiemedelssystem kan studiemedel för studier utomlands på eftergymnasial nivå lämnas till utbildningar som Högskoleverket har beslutat ha ”godtagbar standard”. Kommitténs bedömning är att regeringen bör överväga att se över och mer i detalj precisera vilka krav som ska gälla för att utländska utbildningar ska ge rätt till studiemedel.

Förutom att förtydliga inriktningen på studiemedel för studier utomlands bör regeringen även se till att utlandsstudiemedlen återkommande följs upp och utvärderas. Kommittén har konstaterat att resultat och effekter av utlandsstudier och utlandsstudiestöd är relativt okända. Dagens bristande uppföljning beror till en del på att målsättningarna med utlandsstudier och utlandsstudiestöd är relativt vaga och att regelstyrningen av studiemedlen är begränsad. En tydligare inriktning på regelverket för utlandsstudiemedel kan därför också underlätta en förbättrad uppföljning. CSN och Högskoleverket bör ges i uppdrag att regelbundet följa upp effekterna av utlandsstudier och utlandsstudiemedel.

Ett bidrag för undervisningsavgifter kan minska skuldsättningen och öka rekryteringen

Studerande utomlands måste ofta betala undervisningsavgifter. I dagens studiemedelssystem finns det möjlighet att låna maximalt 1 350 kronor per vecka för undervisningsavgifter. Kommittén anser att ett bidrag för undervisningsavgifter bör övervägas. Ett sådant bidrag kan riktas mot utbildningar eller studier som bedöms vara särskilt prioriterade. Ett bidrag för undervisningsavgifter skulle dels kunna användas som ett verktyg att rekrytera studerande till särskilda utbildningar utomlands, t.ex. utbildningar som håller särskilt hög kvalitet eller utbildningar inom särskilda utbildnings-

områden, dels kunna minska utlandsstuderandes skuldsättning. Ett bidrag skulle kunna ge studerande möjlighet att studera vid sådana utbildningar som de annars har små utsikter att ha råd med.

Kriterierna för ett bidrag för undervisningsavgifter bör fastställas av regeringen. Vägledning för detta arbete skulle kunna tas i regelverket för det utlandsstipendium som nyligen införts i Danmark. För att försäkra sig om att ett bidrag för undervisningsavgifter inte blir orimligt kostsamt bedömer kommittén att särskilda budgeterade medel bör avsättas för ändamålet. Kommittén bedömer att en lämplig budgetram skulle kunna vara cirka 200 miljoner kronor per år. Under 2007 beviljades merkostnadslån för undervisningsavgifter utomlands till en summa av cirka 300 miljoner kronor. En budgetram på 200 miljoner kronor anser kommittén är rimlig. Detta förutsätter att det först görs en prioritering av utländska utbildningar.

Studerande som inte kan få bidrag till undervisningsavgifter bör precis som i dag kunna låna till dessa. Det bör göras genom att tillägglån för merkostnader lämnas enligt samma principer som i dag. Dessa lån ska dock benämnas merkostnadslån. CSN bör även fortsatt ha bemyndigande att utfärda föreskrifter om detta merkostnadslån. Kommitténs bedömning är att lånet för undervisningsavgifter ligger på en relativt rimlig nivå. Om ett bidrag för undervisningsavgifter införs måste det samtidigt övervägas om den som får sådant bidrag även ska kunna få lån för undervisningsavgifter.

Kommittén är medveten om att det finns kritik mot dagens begränsning av merkostnadslån för undervisningsavgifter till 1 350 kronor per vecka. Vid flera skolor och högskolor där många svenska studenter bedriver studier är avgifterna betydligt högre. I USA ligger dessa oftast i intervallet 16 000–40 000 kronor per termin vid de mest frekventerade skolorna och universiteten. Undervisningsavgifter på upp emot en kvarts miljon kronor per läsår förekommer vid de mest prestigefyllda universiteten.

I många europeiska länder, t.ex. Italien och Tyskland, ligger avgifterna mellan 5 000 och 10 000 kronor per läsår. I Frankrike är kostnaden något lägre och i Nederländerna något högre. I Storbritannien är undervisningsavgiften drygt 40 000 kronor per år för den som studerar mot en examen på grundnivå och något högre för den som läser på ett masterprogram. Vissa skolor och högskolor har alltså undervisningsavgifter som är högre än den möjlighet till tillägglån som gäller i dag. Mot bakgrund av utlandsstuderandes

höga skuldsättning är emellertid kommittén inte beredd att föreslå höjningar av lånebeloppen. Ett bidrag till undervisningsavgifter kan ändå vara en åtgärd som ger studerande större möjligheter att studera vid dyrare skolor, samtidigt som skuldsättningen hålls nere.

Kostnader för resor till och från studielandet samt för personförsäkring bör kunna täckas av merkostnadslån enligt samma principer som i dag, dvs. att lån vanligtvis kan lämnas för de faktiska kostnaderna.

Ett bidrag för undervisningsavgifter skulle enligt kommitténs bedömning kunna användas för att ge en tydligare inriktning för utlandsstudiemedlen, hålla nere skuldsättningen för utlandsstuderande och bidra till att fler väljer att studera utomlands. Kommittén avstår från att ge ett konkret förslag om ett sådant bidrag, dels för att kriterierna för bidraget bör ha utbildningspolitiska utgångspunkter som formuleras av regeringen, dels för att kommittén inte har möjlighet att finansiera ett sådant förslag.

Samma regler för studier utomlands som i Sverige

Samma studiemedelsbelopp för studier utomlands som för studier i Sverige

Studiemedel ges med samma bidragsbelopp för studier utomlands som i Sverige. Enligt nuvarande bestämmelser varierar dock lånedelen med kostnadsläget i olika länder. CSN fastställer en gång om året hur stor lånedelen ska vara för respektive land.

Kommittén anser att det är svårt att fastställa landspecifika belopp som på ett korrekt sätt återspeglar kostnadsläget i ett land. Det är dels vanligt att kostnadsläget varierar även inom ett och samma land, dels svårt att åstadkomma rättvisa förhållanden mellan länder. Av tabell 4.9 framgår att det är mycket stora skillnader mellan studiemedelsbeloppen för olika länder. Vi jämför dessa med en kostnadsjämförelse från OECD avseende samma länder och kan konstatera att studiemedelsbeloppen och OECD:s kostnadsjämförelse misstämmer. Utifrån OECD:s prisjämförelse förefaller det som om flera av studiemedelsbeloppen inte skulle behöva vara så höga som de belopp som CSN har fastställt.

Tabell 4.9 Jämförelse mellan prisnivån enligt OECD i de tio länderna med flest svenska studiemedelstagare, behov av studiemedel utifrån OECD:s prisjämförelse och dagens studiemedelnivåer

Land (antal studiemedelstagare läsåret 2007/08)	Jämförelse av prisnivå, OECD 30 = 100 (OECD 2007) ¹¹⁸	Behov av studiemedel i förhållande till det svenska beloppet enligt OECD:s kostnadsjämförelse (2009 års belopp)	Dagens studiemedel, bidrag och lån (2009)
Australien (1 882)	113	7 730	13 204
Danmark (2 080)	150	10 261	10 982
Frankrike (1 310)	118	8 072	13 204
Italien (881)	112	7 661	13 648
Norge (682)	144	9 850	10 982
Polen (749)	66	4 515	9 648
Spanien (1 685)	96	6 567	10 537
Storbritannien (4 487)	126	8 619	14 093
<i>Sverige</i>	<i>127</i>	<i>8 688</i>	<i>8 688</i>
Tyskland (1 087)	115	7 867	8 537
USA (3 938)	95	6 498	14 093

Orsaken till att de fastställda beloppen tycks höga är främst den metod som CSN har använt för att fastställa dem. Metoden bygger bl.a. på att Sveriges ambassader i de olika länderna tillfrågas om en rimlig nivå på studiemedlen. Troligen utgår ambassaderna i sina bedömningar mer från kostnadsnivån i större städer än på landsbygden. De gör sannolikt även skilda bedömningar av vad som är en rimlig levnadsnivå. OECD:s jämförelse avser ett genomsnitt för respektive land. En annan förklaring till skillnaderna är att CSN:s belopp mer nyligen har beaktat valutaförändringar.

Kommittén ser att det finns två alternativ för lånebeloppen vid utlandsstudier. Ett alternativ är att utveckla metoderna för att ta fram landbelopp för att på så sätt få en bättre överensstämmelse med prisnivåerna och mer rättvisa villkor mellan studerande i olika länder. En utvecklad metod för beloppsberäkning måste sannolikt innebära att förändringar görs flera gånger per år i samband med t.ex. valutaförändringar. Troligen skulle en ny metod även behöva innehålla olika belopp inom ett och samma land eftersom prisnivån

¹¹⁸ OECD (2008b).

kan skifta inom länderna. Det andra alternativet för utlandsstudiemedlen är att schablonisera beloppen.

Vår bedömning är att det är lämpligast att schablonisera beloppen vid studiemedel för utlandsstudier. Vi föreslår att samma belopp ska ges vid studier utomlands som vid studier i Sverige. I gengäld bör även utlandsstuderande kunna få tilläggs lån enligt samma regler som gäller i Sverige, delvis som kompensation för att landbeloppen tas bort. Även EG-rätten medför att tilläggs lån som lämnas i Sverige måste kunna lämnas vid studier inom EU/EES-området.

En möjlighet till tilläggs lån ger, enligt kommitténs bedömning, tillsammans med höjningen av studiemedlen en tillräcklig kompensation för de högre levnadsomkostnaderna i vissa länder. Många svenska studenter som studerar i utlandet gör det under högst ett år. Ett års utlandsstudier är t.ex. mycket vanligt vid utbytesstudier. Läsåret 2007/08 studerade cirka 5 500 av 24 600 utlandsstuderande på ett utbytesprogram och alltså oftast i en eller högst två terminer. För samtliga utbytesstuderande räcker tilläggs lånet under hela studietiden utomlands. Lånet räcker även för dem som enbart studerar utomlands i ett eller högst två år. Siffror från CSN visar att hälften av dem som enbart studerat utomlands studerar i högst två år.¹¹⁹ För en mycket stor andel, minst 60 procent, räcker alltså två års tilläggs lån till hela studietiden. För övriga räcker tilläggs lånet till delar av studietiden.

Ett avskaffande av de landspecifika lånebeloppen innebär att reglerna för studier utomlands blir desamma som vid studier i Sverige. Detta underlättar studiemedelsadministrationen. Det arbete som i dag görs för att fastställa de landspecifika beloppen kan upphöra. Med samma studiemedelsbelopp utomlands som i Sverige blir det inte heller avgörande för beloppets storlek var en studerande genomför huvuddelen av sina studier. Detta kommer bl.a. innebära att svenska högskolor och universitet som lokaliserar delar av sin undervisning utomlands inte missgynnas.¹²⁰ Eftersom samma belopp, och eventuellt tilläggs lån, ges för alla studerande

¹¹⁹ Siffror som CSN tagit fram visar att 1 463 utlandsstuderande av 2 645 studerade med studiemedel i högst två år. Siffran avser personer som enbart studerat utomlands, alltså inte utbytesstuderande, och som blivit återbetalningsskyldiga för sina studielån 2008.

¹²⁰ Göteborgs universitet har t.ex. under många år bedrivit en del av sin verksamhet, en terminskurs i akademisk engelska, på plats i England. Eftersom kursen ges av Göteborgs universitet och de studerande är registrerade vid, och examineras av, Göteborgs universitet, lämnas studiemedel med samma belopp som vid studier i Sverige.

undviks gränsdragningsproblem, vilka i dag finns för dem som t.ex. gör praktik eller skriver sitt examensarbete utomlands.

Det finns ett aktuellt förslag om att införa gemensamma examina för svenska universitet och högskolor och utländska läroanstalter.¹²¹ Förslaget innebär troligen, om det genomförs, att det kommer att bli vanligare med utlandsstudier även för den som tar examen vid svenska universitet och högskolor. Om så blir fallet kommer det, med olika lånebelopp i olika länder, att bli komplicerat att fastställa vilka studiemedelsbelopp som ska beviljas och betalas ut. Det kan bli vanligt att studierna under delar av en termin placeras delvis utomlands och delvis i Sverige.

Vårt förslag om ett gemensamt belopp för alla länder undanröjer de beskrivna problemen. I sammanhanget kan nämnas att det i Norge, som har ett omfattande utlandsstudiestöd, används samma beloppsnivå på studiestödet oavsett studieland.

Månadsbeloppet blir med kommitténs förslag 10 968 kronor inklusive tilläggs lån. För de tio länder som tar emot flest svenska studenter innebär det en höjning i tre fall, ungefär samma belopp som i dag i två fall och ett lägre månadsbelopp i fem fall (se tabell 4.9).

Utbetalning av studiemedel för studier utomlands

Utbetalningar av utlandsstudiemedel sker i dag terminsvis i förskott. Utbetalningen kan göras upp till tre veckor innan studiernas början. Motivet för att ha utbetalningar av hela terminsbelopp i förskott har främst varit att en studerande som ska studera utomlands behöver få en utbetalning innan han eller hon reser från Sverige, dels av trygghetsskäl, dels för att kunna betala terminsavgifter före studiestarten.¹²²

Kommittén föreslår senare i detta kapitel att utbetalningar av studiemedel för studier i Sverige ska ske månadsvis i efterskott. Vi anser att de grundläggande reglerna om utbetalning ska vara desamma vid utlandsstudier som vid studier i Sverige. Även studiemedel för studier utomlands bör därför betalas ut månadsvis i efterskott. Sådana gemensamma regler förenklar studiemedelsystemet och underlättar för dem som växlar mellan studier i Sverige och studier utomlands.

¹²¹ Ds 2008:80.

¹²² CSN (2000).

Utbetalningar i efterskott förhindrar också felaktiga utbetalningar av studiemedel. Kommittén konstaterar att Riksrevisionen förordat att inriktningen bör vara att utbetalningar av studiemedel även vid utlandsstudier ska göras månadsvis.¹²³

Utlandsstuderande har dock större behov av att få utbetalningar i förskott än studerande i Sverige. Framför allt beror det på att utlandsstuderande måste betala undervisningsavgifter i förskott. Även resan till studielandet måste betalas på förhand. I vissa länder är det dessutom vanligt att hyran för bostaden betalas i förskott för längre perioder än en månad. Utlandsstuderande måste av dessa skäl ha möjlighet att, på begäran, kunna få studiemedel i förskott.

För att alla studerande ska kunna resa till studielandet, betala försäkring och betala eventuella kostnader för undervisning och bostad, bör vissa förskott medges. Merkostnadslån för resor, försäkring och undervisningsavgifter bör kunna betalas ut terminsvis i förskott. Även ett eventuellt bidrag för undervisningsavgifter bör kunna betalas ut i förskott.

Utlandsstuderande bör även kunna välja att få studielån i förskott motsvarande maximalt två månaders studiemedel. Den studerande måste själv begära detta och bör själv, inom angivna ramar, kunna välja storlek på förskottsbeloppet och om förskottet ska dras av från de (den) närmast följande utbetalningarna eller om det ska fördelas jämnt över studiestödsperiodens återstående utbetalningar. Förslaget motsvarar kommitténs förslag om utbetalning av studiemedel för studier i Sverige, men medger alltså något större förskottsbelopp. De mer detaljerade reglerna om utbetalning och förskott, samt om avräkning, bör fastställas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. För den som studerar utomlands ska förskott av studiemedel kunna betalas ut innan studierna påbörjas.

Åtgärder för att förenkla administrationen

Kommittén har tidigare konstaterat att administrationen av utlandsstudiemedel är relativt komplicerad. Handläggningstiderna är längre än för studiemedel för studier i Sverige och kostnaderna per ärende är högre.

Om det införs bestämmelser i studiestödsförordningen som tydligare anger inriktningen för utlandsstudiemedlen bedömer

¹²³ Riksrevisionen (2008).

kommittén att det kommer att ge CSN större möjligheter att utforma sina myndighetsföreskrifter så att de kan bidra till förenkling och effektivisering. Exempel på detta är att det i dag finns vissa begränsande bestämmelser i CSN:s föreskrifter om språkkurser på s.k. icke-akademisk nivå och att det finns särskilda bestämmelser om distansstudier utomlands. Med en tydligare övergripande inriktning för utlandsstudiemedlen, t.ex. tydligare kvalitetskrav för utländska utbildningar¹²⁴ eller bestämmelser om vad som ska gälla vid distansstudier vid utländska läroanstalter, kunde dessa bestämmelser antingen tas bort eller ges en annan utformning.

Åtgärder för att förhindra felaktiga utbetalningar

Delegationen mot felaktiga utbetalningar ur trygghetssystemen har bedömt att förskottsutbetalningar är en mycket vanlig orsak till att studiemedel betalas ut felaktigt.¹²⁵ Den studerande gör flera antaganden i samband med sin ansökan, exempelvis om vilken tid och med vilken takt han eller hon ska studera. Dessa uppgifter ligger sedan till grund för beslut och utbetalning av studiemedel. Uppgifter om tänkta studier och andra antagna förhållanden kan bara kontrolleras i begränsad omfattning. Det kan dock visa sig i efterhand att det beviljade beloppet varit för stort. En utbetalning kan därför vara riktig vid utbetalningstillfället men bli felaktig senare.

Eftersom studiemedel vid utlandsstudier betalas ut i förskott för hela terminer är risken att utbetalningen ska visa sig felaktig större än vid studier i Sverige. Utbetalningarna görs dessutom ofta upp till tre veckor innan studierna börjar. Om en studerande som får månadsvisa utbetalningar avbryter sina studier går det att stoppa kommande utbetalningar. När utbetalningen redan har gjorts för hela terminen är detta inte möjligt. I många fall saknas dessutom möjligheter att återkräva en sådan felaktig utbetalning. Med kommitténs förslag till månadsvisa utbetalningar i efterskott minskar riskerna för felaktiga utbetalningar. En studerande som exempelvis avbryter sina studier och meddelar det till CSN kommer då att få utbetalning för perioden fram till avbrottet och

¹²⁴ Kvalitetskraven för utbildningar inom EU-området måste alltid överensstämma med de krav som gäller för utbildningar i Sverige.

¹²⁵ Delegationen mot felaktiga utbetalningar (2007a); Delegationen mot felaktiga utbetalningar (2007b).

resterande planerade utbetalningar kommer att kunna stoppas. De förskott som kommer att medges, med undantag av eventuella bidrag för undervisningsavgifter, kommer enbart att bestå av studielån. Det minskar riskerna ytterligare för att staten ska betala ut studiemedel felaktigt.

Kommittén har bedömt att uppföljningen av utlandsstudiemedlen bör stärkas. Sådan uppföljning kommer att bidra till bättre möjligheter att på ett systematiskt sätt uppmärksamma felaktiga utbetalningar.

EG-rätten

Fri rörlighet för personer och tjänster är två grundläggande EG-rättsliga principer inom Europeiska unionen. Principen om unionsmedborgares fria rörlighet regleras i artikel 18.1 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (EG-fördraget) och principen om fri rörlighet för tjänster regleras i artikel 49 i EG-fördraget.

Fri rörlighet för unionsmedborgare innebär en rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom unionen. EG-domstolen har slagit fast att ställningen som unionsmedborgare är avsedd att vara den grundläggande ställningen för medlemsstaternas medborgare.¹²⁶ Det innebär att de medborgare som befinner sig i samma situation ska kunna få samma rättsliga behandling, oberoende av deras nationalitet och med förbehåll för de uttryckliga undantag som föreskrivs i det avseendet. Bestämmelsen har främst betydelse för personer som inte utövar någon ekonomisk aktivitet. De rättigheter som tillkommer ekonomiskt aktiva personer grundas i första hand på artiklarna 39–55 i EG-fördraget om fri rörlighet för personer och tjänster.

Fri rörlighet för tjänster innebär en rätt för tjänsteutövare att tillhandahålla tjänster inom unionen. All tillämpning av nationella bestämmelser som innebär ett hinder mot att utföra tjänster i en annan medlemsstat än den man är etablerad i, står i strid med artikel 49 i EG-fördraget. Även rätten att ta emot tjänster är en del av den fria rörligheten för tjänster.

Likabehandlingsprincipen innebär att varje form av diskriminering grundad på nationalitet är förbjuden inom EG-fördragets

¹²⁶ Mål C-184/99, Grzelczyk. Se även förenade målen C-11/06 och C-12/06 Morgan och Bucher.

tillämpningsområde (artikel 12.1 i EG-fördraget). Fysiska och juridiska personer från andra medlemsstater ska därmed behandlas på samma sätt som det egna landets medborgare och företag. Bestämmelsen om likabehandling har bara självständig direkt effekt i situationer där det inte finns några särskilda regler om icke-diskriminering.

Huvudregeln är att nationella regler som medför hinder mot fri rörlighet för varor, tjänster, personer och kapital är förbjudna. Sådana regler kan dock vara tillåtna om de är motiverade, antingen genom fördragsfästa undantag såsom hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa (artiklarna 30, 39.3, 46 och 58.1 b i EG-fördraget), eller av tvingande hänsyn till allmänintresset.¹²⁷ För att andra skäl, som inte framgår av fördraget, ska vara tillåtna måste de vara motiverade av objektiva hänsyn av allmänt intresse som är oberoende av de berörda personernas nationalitet och stå i proportion till det legitima syfte som eftersträvas med bestämmelserna.¹²⁸ Skäl av rent ekonomisk karaktär kan inte utgöra tvingande hänsyn till allmänintresset.¹²⁹

Bistånd till studier i form av bidrag och lån till uppehälle faller numera inom fördragets tillämpningsområde.¹³⁰ Fördragets principer om likabehandling och fri rörlighet för unionsmedborgare är därför tillämpliga på det svenska studiestödet. Enligt kommitténs bedömning kan även principen om fri rörlighet för tjänster aktualiseras när det gäller det svenska studiestödet.¹³¹ Enligt EG-domstolens rättspraxis är nämligen utbildning som huvudsakligen finansieras av privata medel tjänster i fördragets mening. Utbildning som ges av utbildningsanordnare som ingår i ett nationellt utbildningssystem och huvudsakligen finansieras av offentliga medel är däremot inte en tjänst.¹³² Av EG-domstolens praxis framgår dessutom att det inte är nödvändigt att känna till om de skolor, som är belägna i den medlemsstat där mottagaren av tjänsten har sitt hemvist, tillhandahåller tjänster i den mening som avses i artikel 50 i EG-fördraget eller inte, för att kunna avgöra om artikel 49 i

¹²⁷ Mål C-120/78, Rewe-Zentrale AG (Cassis de Dijon). De tillåtna begränsningarna av den fria rörligheten gäller även vid tillämpning av artikel 18 i EG-fördraget.

¹²⁸ Mål C-55/94, Gebhard.

¹²⁹ Se målet C-109/94, Kranemann, p. 34, och däri refererade rättsfall.

¹³⁰ Mål C-209/03, Bidar. Enligt tidigare praxis (målen C-39/86, Lair och C-197/86, Brown) framgick däremot att bidrag som beviljas till studerandes uppehälle och utbildning inte omfattades av fördraget.

¹³¹ Mål C-76/05, Schwarz och Gootjes-Schwarz.

¹³² Målen C-263/86, Humbel och Edel, C-109-92, Wirth och C-76/05, Schwarz och Gootjes-Schwarz.

EG-fördraget är tillämplig. Det enda relevanta är att privatskolan i en annan medlemsstat kan anses tillhandahålla tjänster mot ersättning.¹³³ Det innebär att principen om fri rörlighet för tjänster blir tillämplig så fort det finns något medlemsland som tillhandahåller utbildning som utgör tjänster och oberoende av om det i Sverige går att få studiemedel för sådana tjänster.

Som nämnts tidigare i detta kapitel har Överklagandenämnden för studiestöd (ÖKS) kommit fram till att 3 kap. 21 § studiestödsförordningen är oförenlig med EG-rätten när det gäller kravet på att utlandsstudier måste pågå i minst 13 veckor för att ge rätt till studiemedel, eftersom motsvarande krav för studier i Sverige är tre veckor. ÖKS har även kommit fram till att 3 kap. 21 § studiestödsförordningen misstämmer med EG-rätten när det gäller kravet på heltidsstudier för studier utomlands.

Dessa olika krav på kortaste tid och omfattning för att få studiemedel för studier i Sverige respektive utomlands har funnits sedan 1989, när möjligheten att studera utomlands med studiemedel infördes. Från början var kravet minst tre månaders heltidsstudier för studier utomlands, medan kravet för studier i Sverige var att studierna skulle omfatta en sammanhängande tid om minst 15 dagar för en heltidsstuderande och minst 30 dagar för en deltidstuderande.

Undantag från kravet på tre månaders heltidsstudier kunde göras om det fanns särskilda skäl. Bestämmelser om detta fördes in i den tidigare studiestödsförordningen (1973:418). Någon proposition eller något annat officiellt förarbete till förordningen finns inte. Det finns därför inte heller några officiella överväganden eller motiv till varför bestämmelsen infördes. Inte heller i förarbetena till den nya studiestödslagen finns det någon motivering till eller redovisning av syftet med den aktuella särregleringen.

Mot denna bakgrund är kommitténs bedömning att de ovan nämnda särskilda reglerna för att få studiemedel vid studier utomlands är diskriminerande för tjänsteutövare inom EU/EES och hindrar den fria rörligheten för tjänstemottagare och unionsmedborgare. Kommittén kan inte se att dessa regler kan motiveras med hänsyn till ett allmänt intresse. Även om det skulle finnas ett motiv av allmänt intresse bakom de aktuella begränsningarna, exempelvis att skydda de studerande från hög skuldsättning vid korta utlandsstudier, kan det ändå vara svårt att hävda att skillnaderna i reglerna

¹³³ Målen C-76/05, Schwarz och Gootjes-Schwarz och C-372/04, Watts.

är proportionerliga. Ett sådant skydd borde lämpligen kunna ges på ett mindre ingripande sätt än den nuvarande regleringen. Den aktuella bestämmelsen i studiestödsförordningen behöver därför anpassas till EG-rätten.

Kommitténs bedömning är att tidsgränserna och reglerna för studiernas omfattning måste vara lika för studier utomlands och för studier i Sverige. Studiemedel måste därmed kunna lämnas med 50, 75 och 100 procent av heltid även vid studier utomlands. Vi föreslår också att den kortaste tid som det ska vara möjligt att få studiemedel bör vara en månad både vid studier i Sverige och utomlands.

Tilläggsån lämnas i dag enbart vid studier i Sverige. Genom kommitténs förslag att tilläggsån ska kunna lämnas för studier både i och utanför Sverige sker en nödvändig anpassning till EG-rätten i denna del.

Kommitténs bedömning är att det går att ställa upp ett krav på studier i en viss omfattning för att en studerande ska få rätt till merkostnadslån, utan hinder av principerna om fri rörlighet för tjänster och personer. Det gäller dels merkostnadslån för resor till och från studielandet samt lån till personförsäkring som bara lämnas vid studier utomlands, dels lån till undervisningsavgifter som både kan lämnas vid studier i Sverige och utomlands. Motivet till att bara medge rätt till sådana lån för längre studier är att kortare studier blir oproportionerligt kostsamma. Studieskulden riskerar att inte stå i proportion till värdet av studierna. Det är inte heller uteslutet att statens kostnad för kortare studier utomlands kommer att öka i takt med ökat utbud och ökad efterfrågan, när det ges en möjlighet att få ordinarie studiemedel för sådana studier. I förlängningen skulle det kunna påverka omfattningen av det stöd som Sverige totalt kan ge. Kommitténs förslag är därför att de studier som merkostnadslånet lämnas för måste pågå under minst två månader vid studier på heltid. Av detta följer att studierna måste pågå under minst fyra månader vid studier på halvtid.

Det hade varit möjligt att ställa upp andra krav för studier i länder utanför EU/EES-området. Exempelvis kunde det vid sådana studier krävas att de ska pågå under längre tid än en månad eller måste bedrivas på heltid. Kommittén har dock avstått från att föreslå olika regler för länder inom EU/EES och i resten av världen. Sådana regler skulle komplicera regelverket. Enligt kommitténs bedömning är det också svårt att finna sakliga skäl för en sådan åtskillnad.

I studiestödsförordningen finns det även särskilda bestämmelser om rätt till svenskt studiestöd inom Norden respektive utanför Norden. Reglerna skiljer sig åt dels i fråga om möjligheten att få studiestöd på olika utbildningsnivåer, dels i fråga om vilka kriterier som avgör om den utländska utbildningen ger rätt till studiestöd. Enligt kommitténs bedömning är det inte möjligt att ha regler som innebär att studier i vissa EU- och EES-länder ger rätt till studiestöd men inte andra, eftersom det innebär en uttrycklig särbehandling som enbart grundas på nationalitet. Kommittén anser därför att även dessa bestämmelser måste anpassas till EG-rätten. Samma ståndpunkt fördes för övrigt fram av regeringen i propositionen *Förstärkning av studiestödet* (prop. 2004/05:111). Vilka kriterier som ska vara avgörande för att en utbildning ska ge rätt till studiemedel eller inte är dock en fråga som inte ryms inom kommitténs uppdrag. Kommitténs uppfattning är därför att regeringen behöver initiera en EG-rättslig översyn av vilka villkor som ska gälla för att en utbildning utomlands ska ge rätt till studiemedel. En sådan översyn bör särskilt beakta behovet av att anpassa de nordiska särreglerna till EG-rätten.

Det bidrag för undervisningsavgifter vid studier utomlands som kommittén förordar föreslås riktas mot utbildningar eller studier som bedöms vara särskilt värdefulla. Eftersom en begränsning i rätten till bidrag för undervisningsavgifter skulle kunna hindra den fria rörligheten måste den vara motiverad av objektiva hänsyn av allmänt intresse. Dessa hänsyn måste vara oberoende av de berörda personernas nationalitet och stå i proportion till det legitima syfte som eftersträvas med bestämmelserna. Kriterierna för vilka studier eller utbildningar som ska ge rätt till bidrag för undervisningsavgifter måste alltså fastställas med hänsyn till dessa omständigheter. Det innebär bl.a. att kriterierna för beviljande av bidrag till undervisningsavgifter måste vara objektiva utifrån de utbildningspolitiska önskemålen om utbildningens innehåll och organisation. Det måste även vara möjligt för alla utbildningsanordnare att uppnå kriterierna.

Kommittén anser att det kan finnas ett behov av en precisering av de kvalitetskrav som gäller för att utländska utbildningar ska ge rätt till studiemedel. I ett EG-rättsligt perspektiv bör de kvalitetskrav som ställs på utbildningar inom EU och EES vara likvärdiga med de kvalitetskrav som ställs på utbildningar i Sverige. De krav eller kriterier som ställs upp bör således vara objektivt formulerade

och dessutom kända på förhand av såväl tjänstemottagare som utbildningsanordnare.

4.5.12 Utbetalning av studiemedel

Kommitténs förslag: Studiemedel ska betalas ut månadsvis i efterskott.

Det ska vara möjligt att få förskott på studielån motsvarande högst två månaders studiemedel, dock med högst det belopp som studielån beviljats med. Förskott av merkostnadslån ska även kunna lämnas för kostnader för resor till utlandet, undervisningsavgifter och försäkring. Förskott av studiemedel ska vid studier i Sverige kunna betalas ut när det är styrkt att den studerande bedriver de studier för vilka studiemedlen har beviljats. Vid studier utomlands ska förskott kunna betalas ut även innan studierna påbörjats.

CSN får meddela föreskrifter om den närmare utformningen av reglerna för utbetalning, förskott och avräkning av förskott.

Månadsutbetalning

Studiemedel betalas f.n. ut månadsvis i förskott. Eftersom studiemedlen beräknas per vecka omfattar dock inte utbetalningarna hela månadsbelopp utan avser oftast ett belopp som motsvarar studiemedel för fyra veckor. Kommittén har i det föregående föreslagit att studiemedlen ska beräknas månadsvis. Det innebär att studiemedel i normalfallet bör betalas ut med ett månadsbelopp. Det normala utbetalningsbeloppet höjs därmed, samtidigt som antalet utbetalningar under en termin eller under ett läsår, blir färre.

Kommitténs förslag innebär att studiemedel i normalfallet kommer att betalas ut nio gånger under ett läsår i stället för tio. Utbetalningsbeloppet ökar därför med mer än 800 kronor jämfört med en utbetalning som avser fyra veckor, även utan en höjning av studiemedlen. Kommitténs bedömer att utbetalning med månadsbelopp i stället för ett belopp om fyra veckor kommer att underlätta för de studerande att klara av sina månatliga utgifter.

I dag betalas studiemedel ut i förskott

Studiemedel är en av få inkomster och ersättningar som betalas ut i förskott. Exempelvis betalas lön, arbetslöshetsersättning och föräldrapenning ut i efterskott. Utbetalning av studiemedel i förskott har en fördel, nämligen att en studerande kan använda studiemedlen för att täcka initiala kostnader som hyra, resor till studieorten och kurslitteratur.

Det finns även nackdelar med att betala ut studiemedel i förskott. En nackdel är att ett förskottsbelopp grundas på en preliminär bedömning. Om förutsättningarna ändras under den tid som de utbetalade studiemedlen avser så kan beloppet visa sig felaktigt. Den studerande kan då bli återbetalningsskyldig. Detta händer t.ex. om en studerande avbryter utbildningen eller någon kurs. En studerande som avbryter en kurs har oftast redan fått studiemedel utbetalt även för tiden efter avbrottet. Det förskottade studiemedelsbeloppet är preliminärt, vilket kan vara en nackdel för de studerande eftersom det medför en ökad risk för att de kommande utbetalningarna minskas, eller för återkrav. CSN återkräver årligen något mindre än 300 miljoner kronor, dvs. cirka 1,5 procent av det utbetalda studiemedelsbeloppet. Studiemedel som betalas ut i förskott och som senare visar sig felaktigt utbetalt är även ett problem för staten då det föranleder ökade kostnader.

En annan nackdel med utbetalning i förskott är att det leder till att det inte sker någon, eller bara en liten, utbetalning i slutet av terminen eller läsåret. Om den studerande t.ex. övergår till arbete, med lön som betalas ut månadsvis i efterskott, uppstår ofta ett utbetalningsglapp på två månader. En utbetalning i slutet av april som avser maj månad, måste ofta räcka till slutet av juni när löneutbetalningen kommer. Få studenter går till ett arbete eller en annan verksamhet efter studierna där inkomst betalas på annat sätt än i efterskott. Kommitténs kartläggning av ekonomiskt bistånd visar att flera kommuner pekar på att det är problematiskt med det uppehåll i utbetalningarna som uppstår i början av sommaren, i glappet mellan studiernas slut och den första lönen.

Studiemedel bör betalas ut i efterskott

Kommittén bedömer att de flesta som påbörjar studier eller som påbörjar ett nytt läsår, har inkomster dessförinnan. Dessa inkomster betalas normalt ut i efterskott. Inkomstuppgifter visar att cirka 75 procent av de studerande har inkomster av tjänst året innan det år de påbörjar studier.¹³⁴ CSN:s enkätundersökning om de studerandes ekonomiska situation visar att 70 procent av studiemedelstagarna våren och hösten 2007 hade inkomst av tjänst under sommaren 2007.¹³⁵ Av dem som studerade med studiemedel på heltid hela 2006 hade 86 procent någon sådan inkomst under året.¹³⁶

Förutom inkomst av tjänst finns det givetvis vissa studerande som har andra finansieringskällor som kan täcka de initiala kostnaderna vid studiestarten, t.ex. sparade medel. Kommittén bedömer att det är avsevärt fler som får någon annan utbetalning i samband med studiernas början än som får en utbetalning precis i samband med studiernas slut.¹³⁷ Det måste därför anses vara ett större problem att det uppstår ett utbetalningsglapp i slutet av en utbildning eller ett läsår, än om studiemedel inte skulle betalas ut precis i början av studierna.

Förskott av studielån ska vara möjligt

Trots att de flesta inte bedöms ha något problem med att finansiera sina studier den första studiemånaden är det viktigt att ingen hindras från att påbörja studier enbart på grund av att han eller hon inte klarar att finansiera studiestarten. Studiemedelssystemet skulle i så fall inte ge alla möjligheter att börja studera. Därför anser kommittén att det måste vara möjligt att begära ett förskott på studielånen. Förskottet bör utgöra högst ett belopp som motsvarar ordinarie studiemedel för två månaders studier, dvs. drygt 18 000 kronor (2009). Förskott ska dock inte kunna beviljas med ett högre belopp än de studielån som har beviljats. Detta innebär att den som väljer att inte ta lån eller den som t.ex. studerar en kortare tid på grundskolenivå, får mycket begränsade möjligheter till förskott. Bidrag bör dock, på grund av risken för felaktiga utbetalningar, inte betalas ut i förskott. Den studerande bör själv

¹³⁴ SCB (2006c).

¹³⁵ CSN (2008a).

¹³⁶ SCB (2006b).

¹³⁷ Se även Lunds universitets studentkårer (2006).

kunna välja om förskottet ska dras av från de (den) närmast följande utbetalningarna eller om det ska fördelas jämnt över studiestödsperiodens återstående utbetalningar.

En grupp som kan få särskilda problem med initiala kostnader är utlandsstuderande. Den som studerar utomlands har som regel högre kostnader för att ta sig till studieorten. Dessutom måste utlandsstuderande relativt ofta betala större hyresbelopp i förskott, liksom undervisningsavgifter till skolan. Det finns därför motiv för att även, på den studerandes begäran betala ut tilläggsån för resa, undervisningsavgifter och personförsäkring, i förskott.

Förskott på beviljade studiemedel ska vid studier i Sverige kunna betalas ut först när det är styrkt att den studerande bedriver de studier för vilka studiemedlen har beviljats. Vid studier utomlands bör dock förskott kunna betalas ut innan studierna påbörjas. Kommittén föreslår att utlandsstuderande får tillgång till förskottsbeloppet för att kunna betala nödvändiga omkostnader i samband med sin resa. CSN får meddela närmare föreskrifter om hur lång tid före studiernas början som ett förskott ska kunna betalas ut.

En övergång till månadsutbetalningar i efterskott bör förenas med en utjämning av utbetalningarna. I dag betalas ofta ett större belopp ut i början av en termin och ett mindre i slutet. Även fortsättningsvis kommer utbetalningarna att i vissa fall kunna bli olika stora. Exempelvis kommer en studieperiod på 4,5 månader att, beroende på när studierna börjar och slutar, rendera utbetalningar med fyra hela månadsbelopp och ett halvt.

Många studietider följer dock kalendermånaderna, något som kommer att innebära jämnt fördelade utbetalningar. Exempelvis bör nio hela månadsbelopp kunna betalas ut om studietiden börjar kring den 1 september och slutar i månadsskiftet maj/juni. Detta skulle då möta de önskemål de flesta studerande har. I en enkätundersökning som CSN har genomfört framkom att nästan fyra femtedelar av dem som läser med studiemedel i Sverige önskar utbetalningar med lika stora belopp varje månad.¹³⁸

De närmare föreskrifterna om utbetalning av studiemedel, förskott och avräkning av förskott bör överlätas åt CSN.

¹³⁸ CSN (2004).

4.5.13 Lån, återbetalning och avskrivning

Kommitténs förslag: Lån som tas vid behörighetsgivande studier ska inte skrivas av vid efterföljande högskolestudier.

Annuitetslånet

Det annuitetslån som infördes 2001 fungerar enligt kommitténs bedömning väl. Återbetalningsbördan för de studerande är rimlig och andelen osäkra fordringar är förhållandevis låg. Kommitténs bedömning är att annuitetslånet bör finnas kvar i sin nuvarande utformning.

Problem inom återbetalningsområdet

Låntagare som bor utomlands

Det finns, som beskrivs tidigare i detta kapitel, stora problem med utlandsbosatta låntagares återbetalning av studielån. Riksrevisionen har nyligen i rapporten *Svenska trygghetsystem utomlands – Försäkringskassans och CSN:s utbetalningar och fordringshantering* konstaterat dels att möjligheterna att driva in skulder i utlandet är begränsade, dels att CSN inte gjort tillräckligt för att driva in skulder från utlandsboende.¹³⁹

CSN har nyligen lämnat in en skrivelse till regeringen med tre förslag till åtgärder för att öka inbetalningarna från utlandsbosatta låntagare.¹⁴⁰ Det första förslaget är att studielån bara ska betalas ut till den som skriver under en skuldförbindelse för lånet och att en ansökan om studielån ska kunna avslås om en skuldförbindelse inte undertecknas. Förslaget är avsett att underlätta indrivningen av fordringar i utlandet.

Det andra förslaget avser möjligheten att säga upp studielån och annuitetslån till omedelbar betalning. I dagsläget kan CSN enbart driva in den del av en fordran som har förfallit till betalning. Genom att kunna säga upp hela studieskulden till betalning kan större press sättas på låntagaren att betala. Indrivningen av obetalda skulder blir då också mer kostnadseffektiv.

¹³⁹ Riksrevisionen (2008).

¹⁴⁰ CSN (2008m).

Det tredje förslaget är att skyldigheten att lämna adressuppgifter till CSN bör stärkas. CSN saknar en känd adress till knappt 20 000 låntagare, varav merparten antas befinna sig utomlands. De nås därmed inte av inbetalningskort, årsbesked eller kravbrev. Dessutom föreslår CSN att en låntagare ska anses ha mottagit de försändelser som sänts till folkbokföringsadressen eller till den senast kända adressen. En sådan bestämmelse kan enligt CSN medverka till att låntagare blir mer angelägna om att lämna korrekta adressuppgifter. Med en sådan bestämmelse skulle också färre studieskulder preskriberas.

Kommitténs bedömning är att den ökade internationella rörligheten kräver åtgärder som kan säkerställa att alla studieskulder betalas tillbaka, även i de fall låntagarna är bosatta utomlands. Vi bedömer att CSN:s förslag om skuldförbindelser och en möjlighet att säga upp hela studieskulden till betalning skulle öka inbetalningarna och därför bör genomföras. Förslaget om att en låntagare ska anses ha mottagit en försändelse till den senast kända adressen kan enligt kommitténs bedömning behöva utredas ytterligare. Utöver dessa åtgärder bör CSN bedriva ett fortsatt aktivt arbete för att driva in de fordringar som har förfallit till betalning.

Eftersom ett antal åtgärder nyligen har aktualiserats och bereds inom Regeringskansliet lämnar inte kommittén några förslag inom detta område. Vi anser dock att frågan måste följas noggrant av regeringen och CSN under de närmaste åren, och att ytterligare åtgärder kan bli nödvändiga.

Avskrivning av lån tagna vid behörighetsgivande studier

Studerande med generellt bidrag och lån kan i dag få upp till hälften av det lån som de tar under grundskole- eller gymnasiestudierna avskrivet, förutsatt att de fortsätter sina studier på högskolenivå. I praktiken innebär det att en del av lånet i efterhand omvandlas till bidrag. Avskrivningsmöjligheten är avsedd att rekrytera till högskolestudier och att hålla nere skuldsättningen för de studerande. Alla som studerar på behörighetsgivande kurser omfattas, oavsett om de har behörighet eller inte. Det innebär att även studerande som konkurrenskompletterar kan få studielån avskrivet.

Forskning visar att en omedelbar ekonomisk återbäring oftast har större betydelse för rekryteringen till studier än en ekonomisk

fördel i framtiden.¹⁴¹ Översatt till studiemedelstermer har totalbeloppets nivå troligen större betydelse för studiebetendet och rekryteringen till studier än en möjlighet att få delar av sitt lån avskrivet.

I de diskussioner som kommittén har haft med studerande har det också framkommit att möjligheten till avskrivning är okänd bland många vuxenstuderande. Det tyder på att avskrivningen många gånger inte har någon rekryterande effekt. Kommittén väljer därför att föreslå en högre bidragsnivå för alla grundskole- och gymnasiestuderande samtidigt som möjligheten till avskrivning tas bort. Vi bedömer att detta är en mer effektiv rekryteringsåtgärd än att behålla avskrivningen. Möjligheten att få lån tagna vid behörighetsgivande studier avskrivna tas bort för samtliga typer av studielån, dvs. även för sådana lån som togs före den 1 juli 2001. Vissa övergångsbestämmelser bör dock införas.

De som börjar sina studier med studiemedel på gymnasienivå för att sedan fortsätta på högskolenivå kommer att få en högre studieskuld om möjligheten till avskrivning tas bort. Kommittén ser dock inte några risker med detta. Om behovet av att läsa in en högskolebehörighet i vuxen ålder framöver kommer att öka, kan det eventuellt vara rimligt att överväga åtgärder som ökar studiemedlens rekryteringskraft både till gymnasiala och eftergymnasiala studier. Sådana åtgärder bör i så fall ske i form av en ökad bidragsandel i stället för genom avskrivning. Det gör att den rekryterande effekten ökar och att subventionen i systemet blir tydlig.

Kommitténs samlade förslag kan öka skuldsättningen

Kommitténs förslag att höja studiemedlens totalnivå leder till att såväl bidraget som lånet ökar för de studerande. Detta leder generellt till en högre skuldsättning för studerande som väljer att ta studielån. Detta är en ofrånkomlig effekt av en beloppshöjning i ett system som bygger på delad finansiering mellan samhället och den enskilde.

Kommitténs förslag om förändrade bidrags- och låneandelar kommer att öka skuldsättningen för vissa studerande och minska skuldsättningen för andra. På det hela taget bedömer dock kommittén att förslaget om förändrade bidrags- och låneandelar inte har någon avgörande effekt på utlåningen.

¹⁴¹ Vossensteyn, H. (2005).

De av kommitténs förslag som påtagligt kan öka skuldsättningen för vissa studerande är förslagen om att fler kan ta tilläggs-lån, samt förslaget att avskrivning av lån tagna vid behörighets-givande studier ska upphöra. Som nämnts ovan bedömer vi att utlåningen kan komma att öka med högst cirka 600 miljoner kronor årligen som en effekt av att fler kan ta tilläggs-lån. Att avskrivningen tas bort för behörighetsgivande studier får på några års sikt effekten att avskrivningarna minskar med cirka 175 miljoner kronor per år, vilket i motsvarande mån ökar de studerandes skulder. Denna senare effekt tas dock till stor del ut av att alla studerande på grundskolenivå föreslås få studiebidrag med 80 procent av totalbeloppet och att bidragsdelen för gymnasiestuderande som i dag kan få avskrivning, höjs från cirka 34 till 47 procent av totalbeloppet. Det är därmed de förändringar som avser tilläggs-lånet som främst kan förväntas öka skuldsättningen.

I tabell 4.10 visas två exempel på återbetalningen för en låntagare som studerat på högskolenivå med full lånedel i fyra år. Denna skuld jämförs med skulden för en studerande som tagit full lånedel i fyra år och tilläggs-lån i två år. I exemplet utan tilläggs-lån antas en skuld på 200 000 kronor. I exemplet som ska visa en låntagare som tagit tilläggs-lån antas en studieskuld på sammanlagt 230 000 kronor, varav 30 000 motsvarar knappt två års studier med tilläggs-lån. Räntan antas till 2,5 procent, vilket är räntenivån 2009.

Tabell 4.10 Jämförelse mellan återbetalning av studieskuld på 200 000 kronor och studieskuld på 230 000 kronor. Ränta 2,5 procent

År	Studieskuld 200 000 kronor		Studieskuld 230 000 kronor	
	Att betala per år (kronor)	Kvar av skulden vid årets slut	Att betala per år (kronor)	Kvar av skulden vid årets slut
2009	8 790	196 259	10 094	225 696
2010	8 962	192 247	10 291	221 084
2011	9 136	187 959	10 492	216 152
2012	9 314	183 383	10 696	210 889
2013	9 495	178 508	10 905	205 282
2014	9 680	173 322	11 117	199 319
2015	9 867	167 816	11 333	192 986
2016	10 059	161 977	11 552	186 273
2017	10 253	155 794	11 776	179 164
2018	10 451	149 256	12 003	171 645
2019	10 652	142 347	12 235	163 702
2020	10 856	135 060	12 470	155 321
2021	11 064	127 376	12 709	146 486
2022	11 275	119 285	12 952	137 183
2023	11 489	110 775	13 198	127 395
2024	11 706	101 830	13 447	117 109
2025	11 925	92 439	13 700	106 308
2026	12 147	82 585	13 955	94 976
2027	12 371	72 257	14 212	83 097
2028	12 595	61 441	14 470	70 658
2029	12 819	50 126	14 727	57 645
2030	13 039	38 301	14 980	44 048
2031	13 250	25 964	15 223	29 862
2032	13 439	13 126	15 442	15 095
2033	13 405	0	15 400	0

Vi bedömer att en vidgad användning av tillägglånet inte innebär någon ökad risk för alltför höga årsbelopp för de studerande eller för framtida avskrivningar för staten. Låntagandet bedöms inte öka så mycket att det passerar en nivå som innebär att lånen inte kan betalas tillbaka, särskilt inte mot bakgrund av att det har visat sig att studerande noga överväger sitt låntagande i det nya annuitetslånesystemet. Den som inte behöver låna avstår oftast från att ta

lån. Lånebenägenheten bland studiemedelstagarna har sedan 2001 sjunkit från 82 till 68 procent.

Många av kommitténs övriga förslag bidrar till att hålla nere skuldsättningen. Förslaget om ett höjt fribelopp kommer att ge fler studerande möjligheter att minska sitt låntagande. Förslagen om att avskaffa vissa merkostnadslån minskar också skuldsättningen. Även kommitténs bedömning om ett särskilt bidrag för undervisningsavgifter utomlands skulle minska skuldsättningen. Detta är särskilt viktigt just för utlandsstuderande som ofta har höga studieskulder. Vårt förslag om att begränsa tillägglånet till två år bidrar också till att hålla nere skuldsättningen.

De låntagare som oftast får problem med att återbetala sina lån är studerande med kort utbildning. Låg inkomst är en vanligare orsak till betalningsproblem än hög skuldsättning.¹⁴² Alla studerande på grundskolenivå kommer genom vårt förslag att kunna få studiebidrag med 80 procent av totalbeloppet. Det kommer att minska återbetalningsproblemen för denna grupp. Vår bedömning är att förslaget kommer att minska antalet studerande med återbetalningsproblem mer än den vidgade möjligheten till tillägglån kan öka detta antal.

Kommitténs samlade bedömning är att skuldsättningen i vissa fall kommer att öka. Detta bör dock inte medföra några risker så länge det nuvarande annuitetslånet behålls intakt.

4.5.14 Färre felaktiga utbetalningar av studiemedel

Kommitténs bedömning: Förslagen om att studiemedel ska betalas ut i efterskott, om en bidragsnivå och en veckogräns per utbildningsnivå samt förslagen om tydligare samordningsbestämmelser kommer att minska de felaktiga utbetalningarna.

Regeringen bör i regleringsbrevet för CSN återinföra ett uppdrag om att minska de felaktiga utbetalningarna. I uppdraget bör särskilt ingå att följa upp hur ett genomförande av kommitténs förslag påverkar de felaktiga utbetalningarna.

¹⁴² CSN (2008h).

Kommitténs uppdrag – att minska de felaktiga utbetalningarna

Enligt kommitténs direktiv ska kommittén föreslå åtgärder för att förhindra felaktiga utbetalningar inom studiemedelssystemet. Ett antal av kommitténs förslag syftar bl.a. till detta. I detta avsnitt sammanfattar kommittén dessa förslag och redovisar ytterligare några uppslag till åtgärder för att förhindra felaktiga utbetalningar. Dessutom identifierar kommittén några åtgärder med potential att hindra felaktiga utbetalningar, men som behöver utredas innan ett konkret förslag kan lämnas.

Vår analys utgår främst från bedömningar och beräkningar som gjorts av Delegationen mot felaktiga utbetalningar ur trygghetssystemen (dir. 2005:52), den s.k. FUT-delegationen.

Tydligare och enklare samordning mellan studiemedelssystemet och andra trygghetssystem

För att felaktiga utbetalningar så långt möjligt ska förhindras bör en kedja av regler och åtgärder fungera:

- regler som förhindrar att ersättningar kan lämnas samtidigt
- regler som är kontrollerbara
- regler som är begripliga
- regler som medger informationsutbyten
- informationsutbyten och kontroller
- möjligheter att återkräva vad som betalats ut felaktigt.

Den första länken i kedjan är att det måste finnas lagliga hinder mot att uppbära dubbla ersättningar. Sådana hinder bör enligt kommitténs bedömning alltid finnas om studiemedel riskerar att sammanfalla med en annan ersättning som ska täcka normala levnadsomkostnader.

Bestämmelserna om hur studiemedlen ska samordnas med andra ersättningar bör vara tydliga och enkla. Dagens regelsystem för samordning av studiemedelssystemet med andra förmånssystem uppfyller enligt kommitténs bedömning inte detta krav. De förslag som vi redovisar i kapitel 6 kommer att göra reglerna tydligare. Det blir också enklare att informera om dem och att kontrollera att inte flera ersättningar betalas ut för samma tid. Sammantaget bedömer kommittén att åtgärderna kommer att minska antalet felaktiga utbetalningar.

Utbetalning i efterskott

Kommittén föreslår att studiemedel ska betalas ut månadsvis i efterskott, inte som i dag i förskott. Denna åtgärd är avsedd att underlätta för de studerande, men är enligt kommitténs bedömning även betydelsefull för att förhindra felaktiga utbetalningar.

Både FUT-delegationen och Statskontoret menar att förskottsutbetalningar är en mycket vanlig orsak till att det görs felaktiga utbetalningar ur studiemedelssystemet.¹⁴³ Detta återspeglas bl.a. i att en relativt stor del av de felaktiga utbetalningarna av just studiemedel bedöms bero på oavsiktliga fel av sökande eller av CSN. De oavsiktliga felen utgör lite mer än hälften av de felaktiga utbetalningarna. De oavsiktliga felen från sökande står, genomsnittligt för alla trygghetssystem, för cirka en tredjedel av felen.¹⁴⁴

Orsaken till att de oavsiktliga felen blir så många just när det gäller studiemedel beror framför allt på att utbetalningarna görs i förskott. Vid tidpunkten för utbetalningen är det ofta varken känt av den studerande, av skolan eller av CSN, att utbetalningen senare kommer att betecknas som felaktig. En beräknad inkomst kan senare visa sig för lågt räknad, kurser kan avbrytas och omfattningen på studierna kan bli mindre än tänkt. Alla sådana förändringar innebär att den utbetalning som gjorts blir felaktig eftersom den grundades på andra fakta. Utöver detta kan utbetalningar i förskott även göra det svårare för skolorna och CSN att hinna med att rapportera respektive åtgärda förändringar innan ytterligare en felaktig utbetalning görs.

Nedan följer exempel på några vanliga situationer där utbetalningar i efterskott skulle kunna förhindra en felaktig utbetalning.

Exempel 1

En studerande får studiemedel utbetalt den 25 oktober. Utbetalningen avser november. Han avbryter studierna den 3 november och skolan rapporterar avbrottet till CSN.

Om studiemedlen för november i stället hade betalats ut den 25 november hade den felaktiga utbetalningen troligen kunnat undvikas.

¹⁴³ Delegationen mot felaktiga utbetalningar (2007b); Statskontoret (2008b).

¹⁴⁴ Delegationen mot felaktiga utbetalningar (2007a).

Exempel 2

En studerande får studiemedel utbetalt den 25 september. Studiemedlen avser oktober. Hon hoppar av en kurs den 10 oktober vilket innebär att studietakten ändras från 100 till 75 procent av heltid. Hon anmäler själv ändringen samma dag till CSN.

Om utbetalningen hade gjorts i efterskott hade beslutet om studiemedel hunnit korrigeras innan utbetalningen för perioden.

Exempel 3

En studerande har fått alla utbetalningar av studiemedel för året. Den sista utbetalningen gjordes den 25 november och avsåg tiden fram till terminsslut i december. Den 10 december får hon veta att hon får ytterligare en löneutbetalning som kommer att innebära att fribeloppet överstigs med 5 000 kronor. Hon meddelar då detta till CSN. Eftersom alla utbetalningarna är gjorda fattar CSN ett beslut om återkrav av det som betalats ut för mycket.

Om utbetalningarna hade gjorts i efterskott hade december månads utbetalning kunnat minskas med vad som betalats ut för mycket och ett återkrav hade kunnat undvikas.

Exempel 4

En person med aktivitetsersättning avser att påbörja studier. Han begär hos Försäkringskassan att få aktivitetsersättningen vilande fr.o.m. studiestarten och påbörjar sina studier den 10 januari. Studiemedel för januari betalas ut direkt vid studiestarten. Efter bara några dagar klarar den studerande inte sina studier och han återgår till aktivitetsersättning den 15 januari. Försäkringskassan meddelar detta till CSN. CSN utreder om det studiemedel som betalats ut ska återkrävas.

Om utbetalningen av studiemedel skett i efterskott hade inga studiemedel hunnit betalas ut och den felaktiga utbetalningen hade kunnat undvikas.

Efterskottsutbetalningar kommer inte att förhindra alla felaktigheter. Utbetalningar i efterskott hindrar framförallt inte felaktiga utbetalningar om varken den studerande eller utbildningsanord-

naren anmäler ett avbrott eller en omfattningsminskning. Om CSN inte får in en korrekt anmälan om ändrade förhållanden, eller om anmälan kommer in alltför sent, har utbetalningar i efterskott inte någon fördel jämfört med förskottsutbetalningar. Vissa felaktiga utbetalningar kan även förekomma eftersom uppgifter om ändrade förhållanden måste kommuniceras med den studerande.

I några fall föreslår kommittén att studiemedel även fortsatt ska kunna betalas ut i förskott. Dessa förskott av studiemedel består dock av lån och inte bidrag, just mot bakgrund av riskerna för felaktiga utbetalningar. Risken med en felaktig utbetalning av lån är mindre än med en felaktig utbetalning av bidrag eftersom lånet normalt betalas tillbaka enligt ordinarie återbetalningsregler.

Kommittén har också i sina bedömningar vägt in att Delegationen mot felaktiga utbetalningar, i sina riktlinjer för utformningen av välfärdssystem, rekommenderar att utbetalningar bör ske i efterskott.¹⁴⁵

Avskaffande av det högre bidraget och ändrade regler för maximitider

En orsak till att utbetalningar blir felaktiga är att de regler som ligger till grund för beräkningen av ersättningen är svåra att förstå eller inte går att kontrollera. De nuvarande reglerna för det högre bidraget och för hur länge studiemedel kan beviljas kan sägas brista i båda dessa avseenden.

Det högre bidraget lämnas i dag företrädesvis till vuxenstuderande som studerar på grundskole- eller gymnasienivå och som saknar slutbetyg eller motsvarande från grundskoleutbildning respektive treårig gymnasieutbildning. På samma sätt har den som har en kort tidigare utbildning rätt till fler veckor med studiemedel än den som sedan tidigare har en lite längre utbildning. Den största bristen med bestämmelserna för det högre bidraget och för veckogränserna, är att det i många fall är omöjligt att kontrollera om de sökande *saknar* en utbildning. Det finns exempelvis inget nationellt register över olika individers utbildningsbakgrund. Det är inte heller möjligt begära att någon styrker *avsaknaden* av ett slutbetyg.

Förmånssystemen bör utformas så att den som söker en ersättning kan styrka sin rätt till den. När det, som nu, inte är möjligt att på ett säkert sätt kontrollera utbildningsbakgrunden blir CSN helt

¹⁴⁵ SOU 2008:74.

beroende av de uppgifter som de studerande lämnar. Det gör att missförstånd inte uppdragas, men ger även utrymme för fusk.

Reglerna för det högre bidraget och det maximala antalet veckor är även svåra att tolka för de sökande. Detta beror på att det ofta är svårt att förstå som man de facto har en utbildning som anses motsvara en grundskoleutbildning eller en treårig gymnasieutbildning. Särskilt svårt är det för studerande med utländska utbildningar att bedöma detta, vilket leder till att en sökande utan uppsåt kan lämna felaktiga uppgifter om sin utbildningsbakgrund.

Avsaknaden av kontrollmöjligheter och tolkningsproblem kan leda till felaktiga utbetalningar av högre bidrag och till att studerande får rätt till ett felaktigt antal veckor med studiemedel. Kommitténs förslag att avskaffa konstruktionen med högre bidrag och nuvarande regler för maximitider till förmån för en bidragsnivå och en maximitid bör leda till färre felaktiga utbetalningar.

Uppdrag och utredningar

Kommittén bedömer att förslagen till ändrade bestämmelser bör minska risken för felaktiga utbetalningar. Effekten av kommitténs förslag bör dock följas upp. Regeringen bör återinföra ett uppdrag i regleringsbrevet för CSN om felaktiga utbetalningar. I uppdraget bör det särskilt ingå att följa upp effekterna av de åtgärder som genomförs med anledning av kommitténs förslag.

Om det visar sig att effekterna blir mindre än kommittén har beräknat, skulle följande uppdrag och utredningar ytterligare kunna minska de felaktiga utbetalningarna.

Uppdrag till CSN att förbättra informationen till studerande om studiemedelssystemets samspel med andra förmånssystem

Kommittén föreslår att studiemedlen ska täcka normala levnadsomkostnader under studietiden och att andra ersättningar och förmåner ska täcka den tid då inga studier bedrivs. En sådan lösning, vilket i princip är vad som redan gäller, ställer stora krav på god information. Studerande eller de som tänker påbörja studier måste på ett enkelt sätt kunna förstå vad som gäller om de t.ex. blir sjuka eller får barn som innebär att de under en kortare eller längre period inte ska studera. Bättre information kan leda till att felaktiga

utbetalningar kan undvikas. Om de studerande känner till ”spelreglerna” kan misstag och missförstånd undvikas.

I dag finns inget samordnat ansvar för att lämna information om hur studiemedlen fungerar tillsammans med andra trygghetssystem och andra ersättningar. I kapitel 7 *Förbättrad information till studerande* föreslår kommittén att ett uppdrag ska lämnas till CSN att i samarbete med andra myndigheter, t.ex. Försäkringskassan, förbättra informationen till de studerande.

Uppdrag om att utveckla regler och rutiner för studieaktivitetsrapportering

Rätten till studiemedel bygger på aktiva studier. Samtidigt är studieaktivitet mycket svår att kontrollera. De krav som ställs för att anses vara studieaktiv kan dels variera mellan olika utbildningar, dels kan det i praktiken vara svårt att kontrollera om en person är studieaktiv eller inte. Vissa utbildningar innehåller många obligatoriska moment och förutsätter stor närvaro. Detta gäller t.ex. för många KY-utbildningar och för många av högskolornas yrkesprogram. Andra utbildningar har däremot i princip inga obligatoriska moment och förutsätter inte närvaro.

Utbildningarnas olika karaktär och skilda krav gör det svårt att ha gemensamma bestämmelser. Likaså är det lättare att kontrollera studieaktiviteten vid vissa utbildningar än vid andra. Detta har också lett till att vissa utbildningsanordnare ofta rapporterar om avbrutna studier, för låg studieaktivitet m.m. till CSN, medan andra utbildningsanordnare i princip aldrig rapporterar några studieavbrott eller någon studieinaktivitet.

Det säkraste sättet att försäkra sig om att en person är studieaktiv är sannolikt att koppla utbetalningar av studiebidrag till uppnådda resultat, t.ex. enligt den modell som införts i Norge där studielån omvandlas till bidrag först när studieresultat har uppnåtts. Kommittén har övervägt en sådan lösning i syfte att öka genomströmningen inom högre utbildning, men anser att ett sådant system inte skulle ha några större effekter för genomströmningen (se kapitel 2). Vi bedömer att det inte är lämpligt att införa en ordning med omvandling av lån till bidrag enbart för att kontrollera att de studerande är studieaktiva.

CSN har nyligen, bl.a. efter kritik från Riksrevisionen, återinfört vissa bestämmelser om studieaktivitet och utbildnings-

anordnares rapportering av studieaktivitet.¹⁴⁶ Av CSN:s bestämmelser framgår att utbildningsanordnaren är skyldig att rapportera till CSN bl.a. när någon helt eller delvis avbryter sina studier. Någon definition på vad som ska anses vara ett studieavbrott lämnas dock inte eftersom CSN har bedömt att man inte har rätt att meddela föreskrifter i den frågan. I allmänna råd konstateras dock att ”det bör vara varje utbildningsanordnares ansvar att utforma kriterier för vad som ska krävas för att en studerande ska kunna anses bedriva studier” och att det ”exempelvis kan /.../ ställas krav på närvaro vid obligatoriska moment och prov.”

Betydelsen av att kräva en bättre rapportering av studieaktivitet visas bl.a. av en undersökning från CSN. Denna visar att det under läsåret 2004/05 var drygt 2 900 högskolestuderande som fick heltidsstudiemedel under ett helt läsår utan att prestera några studieresultat.¹⁴⁷ Ungefär 7 500 personer hade studiemedel hela året och presterade mindre än 40 procent av sitt studieåtagande. CSN konstaterar att ungefär 70 miljoner kronor gavs i bidrag under läsåret till högskolestuderande som inte klarade några kurser och att ungefär 180 miljoner kronor betalades ut till personer som klarade mindre än 40 procent av ett heltidsåtagande. I undersökningen ingick bara personer som studerade på heltid med studiemedel under hela läsåret.

Kommitténs slutsats är att många felaktiga utbetalningar skulle kunna förhindras med en mer noggrann studieaktivitetskontroll från utbildningsanordnarnas sida. I kapitel 2 *Ökad genomströmning inom högskolan* föreslår vi att Högskoleverket inom ramen för de nationella kvalitetsgranskningarna ska få i uppdrag att utvärdera högskolornas insatser för att främja genomströmningen. I detta bör även ligga att utvärdera lärosätenas interna uppföljning av de studerandes studieaktivitet. Ett motsvarande uppdrag skulle t.ex. kunna lämnas till Skolverket när det gäller den kommunala vuxenutbildningen.

¹⁴⁶ Riksrevisionen (2005); CSN:s föreskrifter och allmänna råd (CSNFS 2001:1) om beviljning av studiemedel.

¹⁴⁷ CSN (2007b).

Ökade möjligheter att låta CSN hålla inne utbetalningar

CSN kan inte stoppa utbetalningar av studiemedel med stöd i uppgifter som myndigheten får från skolor eller högskolor, utan att enligt förvaltningslagen först kommunicera dessa uppgifter med den studerande. Detta får ofta till följd att ytterligare studiemedel hinner betalas ut under tiden för kommunicering. Eftersom uppgifterna från skolor och högskolor i de allra flesta fall är korrekta leder detta till att felaktiga utbetalningar görs, trots att det finns klara indikationer på att de sannolikt är felaktiga. När beslutet väl kan ändras måste CSN därmed ofta besluta om återkrav. Enligt CSN reagerar många studerande negativt på att myndigheten fortsätter att betala ut studiemedel trots att skolan lämnat en anmälan till CSN om t.ex. ett studieavbrott. Detta kan bli dyrare för de studerande därför att ränta och avgifter tillkommer vid ett beslut om återkrav.

Kommitténs bedömning är att en möjlighet att hålla inne utbetalningar som med stor säkerhet kan antas vara felaktiga, skulle minska de felaktiga utbetalningarna av studiemedel. En möjlighet vore därför att låta CSN fatta s.k. interimistiska beslut, dvs. beslut om att hålla inne en utbetalning fram tills slutligt beslut fattas i ärendet. I sammanhanget kan nämnas att även Statskontoret har bedömt att antalet återkrav, och därmed antalet felaktiga utbetalningar, påverkas av att CSN inte får fatta s.k. interimistiska beslut.¹⁴⁸

Det finns inte några allmänna regler som tillåter att förvaltningsmyndigheter kan meddela preliminära beslut. På vissa områden finns det dock specialregler som medger sådana preliminära beslut. Exempelvis har Försäkringskassan rätt att fatta interimistiska beslut och får hålla inne utbetalningar redan vid misstanke om att utbetalningen är felaktig.¹⁴⁹

Även om det finns skäl som talar för att CSN borde ges möjlighet att fatta interimistiska beslut, finns det även motiv som talar emot sådana beslut. Det viktigaste argumentet emot interimistiska beslut är rättssäkerhetsaspekten. Genom att hålla inne utbetalningar enbart utifrån uppgifter från skolor och högskolor kommer vissa utbetalningar att hållas inne felaktigt. Detta kan givetvis rättas så snart den studerande uppmärksammar CSN och skolan på misstaget, men det kan under tiden hinna förorsaka den

¹⁴⁸ Statskontoret (2008b).

¹⁴⁹ 20 kap. 2 a § lagen (1962:381) om allmän försäkring.

studerande problem. Kommittén ser av dessa anledningar skäl att utreda frågan ytterligare.

En myndighetsgemensam utbetalningsfunktion

Delegationen mot felaktiga utbetalningar föreslog i sitt slutbetänkande en gemensam funktion för utbetalningskontroll innan utbetalning ur välfärdssystemen.¹⁵⁰

Kommittén delar FUT-delegationens bedömning att en gemensam utbetalningsfunktion kan förhindra felaktiga utbetalningar av bl.a. studiemedel. En sådan utbetalningskontroll kan även bidra till att förbättra servicen för medborgarna. I budgetpropositionen för 2009 (prop. 2008/09:1) har regeringen aviserat att man avser att tillsätta en utredning om gemensam utbetalningskontroll. Kommittén stödjer detta och anser att CSN och studiemedelssystemet måste omfattas av direktiven för en sådan utredning.

Månadsvis inkomstredovisning

Arbetsgivarna lämnar i dag månadsvisa skattedeklarationer till Skatteverket, där bl.a. summan av de anställdas inkomster framgår. Uppgifterna finns att tillgå på individnivå, men särredovisas f.n. inte. Ett arbete pågår dock med att se över möjligheten att månadsvis lämna inkomstuppgifter på individnivå.

Ur studiemedelssynpunkt finns det fördelar med månadsvis inkomstredovisning på individnivå. En fördel är att det kan bli möjligt att bortse från inkomster utanför studietiden. En annan fördel är att det blir möjligt att tidigare än i dag kontrollera om en studiemedelstagare överstiger fribeloppsgränsen för inkomst. Om inkomstkontrollen kan göras löpande kan de som överstiger inkomstgränsen identifieras i ett tidigt skede, ofta innan samtliga utbetalningar av studiemedel har hunnit göras.

Med en löpande inkomstredovisning kan man tidigare fatta ett korrekt beslut om årsavgiften för låntagare med beslut om nedsättning av sin årliga betalning. Det kan leda till korrekta inbetalningar och till att låntagaren kan undvika restavgifter, som inkluderar både ränta och en extra avgift.

¹⁵⁰ SOU 2008:74.

Månadsvis inkomstrapportering på individnivå kan troligen komma igång tidigast 2011.

Återkrav

Inledning

Återkrav förhindrar inte felaktiga utbetalningar annat än som en drivkraft att anmäla ändringar. Att det finns möjligheter att återkräva studiemedel som betalats ut felaktigt är nästan lika viktigt som att förhindra felaktiga utbetalningar. Ur statsfinansiell synpunkt kan t.ex. förlusterna av en felaktig utbetalning kompenseras av att den felaktiga utbetalningen kan återkrävas och att återkravet betalas tillbaka med ränta.

Bestämmelserna om återkrav har hittills inte ägnats lika stor uppmärksamhet som åtgärderna för att förhindra felaktiga utbetalningar.¹⁵¹ Dessa två frågor är dock, enligt kommitténs bedömning, två sidor av samma mynt. Återkravsbestämmelserna bör därför behandlas tillsammans med frågan om felaktiga utbetalningar.

Den utestående fordran av återkrav av studiestöd uppgår f.n. till cirka 1,1 miljarder kronor, varav ungefär 600 miljoner kronor bedöms vara en osäker fordran. Den utestående fordran har minskat något de senaste åren, men ligger ändå på en relativt stabil nivå. Ungefär 60 000 personer har ett återkrav, varav drygt 50 000 har ett återkrav som avser studiemedel. Det återkrävda beloppet uppgick 2007 till 390 miljoner kronor. Under 2007 fattades cirka 70 000 beslut om återkrav. Samma år betalades det in knappt 470 miljoner kronor, vilket innebar att den totala återkravsfordran minskade något. De vanligaste orsakerna till ett beslut om återkrav är avbrutna studier, minskad studieomfattning och ökad inkomst. Den genomsnittliga återkravsskulden uppgick 2007 till 18 000 kronor.¹⁵²

¹⁵¹ Se t.ex. Statskontoret (2008b).

¹⁵² CSN (2008l); Statskontoret (2008b). Beloppen avser olika typer av studiestöd: studiemedel (bidrag och lån), rekryteringsbidrag, studiehjälp m.m. Studiemedel står för 95 procent av fordran.

Nuvarande regelverk

Förutsättningarna för att återkräva studiemedel varierar beroende på orsaken till den felaktiga utbetalningen. Om felet beror på ökad inkomst finns en bestämmelse som innebär strikt återbetalnings-skyldighet. Om den felaktiga utbetalningen beror på något annat måste den studerande däremot antingen ha orsakat utbetalningen, eller på annat sätt ha fått studiemedel felaktigt eller med för högt belopp och insett eller borde ha insett detta, för att återkrav ska kunna ske.

I vissa situationer kan det vara svårt att återkräva felaktigt utbetalda studiemedel. Det gäller främst i situationer med studieavbrott och omfattningsändringar när det gäller studiemedel som har betalats ut före tidpunkten för avbrottet eller omfattningsändringen. En sådan utbetalning kan bara återkrävas om den studerande insåg eller borde ha insett att utbetalningen var felaktig, eller om han eller hon på annat sätt orsakat den felaktiga utbetalningen. Det saknas i dessa fall ofta grund för återkrav beroende på att den studerande vid utbetalningstidpunkten inte varit medveten om t.ex. ett senare studieavbrott. Problemet är störst för studiemedel som lämnas för utlandsstudier, vilka i dagsläget betalas ut för en hel studieperiod i förskott.

En annan situation där det i dagsläget saknas möjlighet att återkräva felaktigt utbetalda studiemedel är när studiemedel först har betalats ut, och det därefter retroaktivt betalas ut någon ersättning som inte får lämnas eller tas emot för samma tid som studiemedel enligt 3 kap. 25 § studiestödslagen (1999:1395). I sådana fall har den studerande inte orsakat den felaktiga utbetalningen och det är inte heller säkert att den studerande insåg eller borde ha insett att utbetalningen var felaktig vid utbetalningstidpunkten, eller att det går att bevisa.

Statskontorets utvärdering

Statskontoret har haft i uppdrag att utvärdera återkravshandlingen vid Försäkringskassan och CSN. Uppdraget redovisades i rapporten *Återkrav av felaktiga utbetalningar. Försäkringskassans och CSN:s hantering av återkravsfordringar*.¹⁵³ Statskontorets uppdrag

¹⁵³ Statskontoret (2008b).

var bl.a. att analysera och bedöma eventuella hinder för en effektiv återkravshantering.

Statskontoret konstaterar i sin rapport att CSN:s återkravsverksamhet har visat en positiv resultatutveckling de senaste åren. Både de återkrävda och inbetalade beloppen har ökat. Samtidigt är dock den utestående fordran nästan oförändrad och kostnaden per återkravsärende har ökat. Statskontoret bedömer att det finns potential att förbättra effektiviteten i återkravsverksamheten genom att tillflödet hindras, skulder drivs in snabbare och genom att skulder som det inte lönar sig att driva in kan skrivas av. Statskontoret pekar på åtgärder den berörda myndigheten bör genomföra, på att regeringen bör ange tydligare mål för återkravshanteringen samt på möjliga regeländringar.

De regeländringar Statskontoret tar upp är framförallt förbättrade möjligheter att räkna av felaktiga utbetalningar från kommande utbetalningar av studiemedel och möjligheten att fatta interimistiska beslut. Genom möjligheten att fatta interimistiska beslut kan tillflödet av återkrav minskas och genom att skriva av fler återkravsskulder kan verksamheten effektiviseras och bli mer kostnadseffektiv.

Återkravsutredningen

Återkravsutredningen hade i uppdrag att ta fram enhetligare regler för återkrav beträffande förmåner riktade till enskilda inom välfärdssystemen.¹⁵⁴ En utgångspunkt för uppdraget var att hela det felaktigt utbetalda beloppet skulle återkrävas, om inte mycket starka skäl talade emot detta. Återkrav av studiestöd ingick i utredningens uppdrag.

Utredningen har redovisat sitt uppdrag i betänkandet *Återkrav inom välfärdssystemen – förslag till lagstiftning* (SOU 2009:6) och har lämnat ett förslag till en särskild lag om återkrav inom välfärdssystemen. Lagen ska avse återkrav av ekonomiska förmåner i form av bidrag, ersättningar, pensioner och lån för personligt ändamål som enligt lag eller förordning beslutas av Försäkringskassan, Centrala studiestödsnämnden, Migrationsverket eller en kommun. Lagen omfattar därmed återkrav av studiestöd enligt studiestöds-lagen.

¹⁵⁴ Dir. 2007:177.

Huvuddragen i förslaget är att en förmån som betalats ut, och som vid utbetalningstidpunkten var felaktig eller betalades ut med för högt belopp, ska betalas tillbaka till den del den var felaktig. Om de som har tagit emot förmånen inte har orsakat den oriktiga utbetalningen gäller återbetalningsskyldigheten bara om de insett eller borde ha insett att utbetalningen var oriktig. Om det med hänsyn till den återbetalningsskyldiges personliga eller ekonomiska förhållanden eller andra omständigheter finns synnerliga skäl kan ett återkrav, eller krav på ränta och avgifter, efterges helt eller delvis. Återkravsutredningen föreslår även att lagen ska ge myndigheten eller kommunen en möjlighet att med ett skäligt belopp räkna av återkrav från varje annan förmån, som omfattas av lagens tillämpningsområde och som myndigheten senare ska betala ut till den återbetalningsskyldige.

För studiestöd föreslås även en särskild bestämmelse om återbetalningsskyldighet i två situationer. Bestämmelsen ska gälla oavsett om utbetalningen var felaktig vid utbetalningstidpunkten eller inte.

Den ena situationen avser att den som har tagit emot studiemedel är skyldig att betala tillbaka vad som har betalats ut för mycket därför att den studerandes inkomster har överstigit den inkomst som lagts till grund för beräkningen av studiemedlen. Bestämmelsen motsvarar i princip den nuvarande regleringen i 5 kap. 1 § första stycket studiestödslagen, men har formulerats så att den tydliggör att CSN inte behöver avvakta med ett återkravsbeslut till dess det föreligger ett taxeringsbeslut.

Den andra situationen avser en studerande som har avbrutit de studier för vilka studiestöd har beviljats. I sådana fall är den som har tagit emot stödet skyldig att betala tillbaka studiestöd som den studerande inte har haft rätt till. Alla studerande kommer därmed att bli strikt återbetalningsskyldiga i fall där en felaktig utbetalning beror på studieavbrott, ändrad studieinriktning eller ändrad studieomfattning. Återbetalningsskyldigheten gäller alltså oavsett om den studerande orsakat den felaktiga utbetalningen och oavsett om han eller hon insett eller borde ha insett att utbetalningen var oriktig.

Kommitténs överväganden

Enligt kommitténs bedömning innebär förslagen från Återkravsutredningen att en betydligt större andel av felaktiga förskottsutbetalningar kan återkrävas än vad som är möjligt enligt dagens bestämmelser. Det gäller framför allt i situationer där felaktigheten beror på studieavbrott, ändrad studieinriktning eller ändrad studieomfattning. Förslaget innebär även ökade möjligheter till avräkning. Även kommitténs förslag att studiemedel i regel ska betalas ut månadsvis i efterskott löser till stora delar de nuvarande problemen med sådana utbetalningar.

Den föreslagna återkravslagen innehåller dock inte någon bestämmelse om situationer där studiemedel först har betalats ut, och det därefter retroaktivt betalas ut en ersättning som inte får lämnas eller tas emot för samma tid. För att sådana situationer ska uppstå förutsätts bl.a. att den studerande går på en utbildning som ger rätt till både studiemedel och något annat stöd samt att personen har fått ett sent retroaktivt beslut om det andra stödet.

Kommittén har reflekterat över om det borde införas en särskild bestämmelse i studiestödslagen som tar sikte på dylika situationer, men har stannat för att inte föreslå en sådan bestämmelse. Det har sin grund i att dessa situationer inte bedöms vara alltför vanligt förekommande och att de borde minska när studiemedel betalas ut i efterskott. Kommittén bedömer att det inte heller är lämpligt att föreslå en särskild bestämmelse om återkrav av studiemedel i studiestödslagen, parallellt med en eventuellt ny återkravslag.

Om återkravsutredningens förslag om avräkning införs medför det att bestämmelsen om avräkning i 3 kap. 35 § andra stycket studiestödsförordningen bör upphävas, eftersom dessa bestämmelser annars reglerar samma fråga.

Kommitténs förslag leder till färre felaktiga utbetalningar

Delegationen mot felaktiga utbetalningar ur trygghetssystemen, FUT-delegationen, har uppskattat de felaktiga utbetalningarna ur studiemedelssystemet till 987 miljoner kronor per år. Uppskattningen innehåller ett osäkerhetsintervall på mellan 3,5 och 7,5 procent vilket motsvarar felaktiga utbetalningar på mellan 705 och 1 510 miljoner kronor.¹⁵⁵ CSN har under 2008 genomfört två stick-

¹⁵⁵ Delegationen mot felaktiga utbetalningar (2007a).

provgranskningar som tyder på att de felaktiga utbetalningarna kan vara mindre än FUT-delegationens skattningar visar. Dessa kontroller visade att 0,8 respektive 4,2 procent av utbetalningarna var felaktiga.¹⁵⁶ Både FUT-delegationens och CSN:s skattningar visar på svårigheterna att bedöma storleken på de felaktiga utbetalningarna.

En odiskutabel siffra som visar att de felaktiga utbetalningarna inte är försumbara, är summan studiestöd som årligen återkrävs. Under 2007 återkrävdes 390 miljoner kronor felaktigt utbetalt studiestöd, varav den absoluta merparten var studiemedel. Viss eftersläpning förekommer och en del av dessa återkrav avsåg studiestöd för tidigare år. Detta kompenseras dock av att återkrav av studiemedel för år 2007 även görs under framför allt 2008 och 2009. Utöver den återkrävda summan kunde 61 miljoner kronor konstateras felaktigt utbetalt utan att kunna återkrävas, vilket berodde på att mottagaren av studiemedlen varit i god tro vid utbetalningstillfället.¹⁵⁷

Det kan alltså med relativt stor säkerhet konstateras att studiemedel under ett år betalats ut felaktigt med en summa av cirka 450 miljoner kronor. Därtill kommer ett okänt antal felaktiga utbetalningar till ett okänt belopp. Det är dessa som är svåra att bedöma. Kommittén har inte på egen hand undersökt andelen felaktiga utbetalningar, men finner att det inte är helt orimligt att tro att felaktigheterna ligger i det intervall FUT-delegationen har uppskattat, dvs. att de omfattar minst cirka 700 miljoner kronor.

Av de enskilda åtgärder kommittén föreslår, bedömer vi att utbetalningar i efterskott i stället för i förskott, är den åtgärd som har klart störst potential att minska de felaktiga utbetalningarna. Med utbetalningar i efterskott kommer det att bli mycket ovanligt att mottagaren av en utbetalning kan hävda god tro. I princip kommer den studerande att kunna vara i god tro vid utbetalningstillfället enbart vid de utbetalningar som kommer att göras i förskott eller om CSN gjort ett fel som den studerande inte lätt kunnat uppdaga.¹⁵⁸ Kommittén uppskattar att de felaktiga utbetal-

¹⁵⁶ CSN (2008c); CSN (2008g).

¹⁵⁷ Statskontoret (2008b).

¹⁵⁸ I detta sammanhang ska det nämnas att Återkravsutredningens förslag innebär att det vid omfattningsändringar eller avbrott inte ska behöva utredas om en studerande varit i god tro eller inte, vilket innebär att nästan alla sådana felaktiga utbetalningar kommer att kunna återkrävas.

ningarna därmed kan minskas med cirka 55 miljoner kronor, varav ungefär hälften utgörs av bidrag.¹⁵⁹

I övrigt leder inte enbart utbetalning i efterskott till en direkt minskning av de felaktiga utbetalningarna. Detta beror på att även utbetalningar i efterskott förutsätter meddelanden om ändringar från de studerande själva, skolor, högskolor eller andra myndigheter. I den mån sådana uppgifter kommer in kan de felaktiga utbetalningarna redan i dag stoppas eller återkrävas. Effekten av att betala ut i efterskott i stället för i förskott kommer att innebära att flera utbetalningar hinner stoppas i stället för att, som i dag, de måste återkrävas.

På återkraven tillkommer en ränta på f.n. 5,67 procent och en årlig expeditionsavgift på 100 kronor.¹⁶⁰ Utbetalningar som kommer att kunna stoppas i stället för att återkrävas innebär alltså ingen omedelbar besparing för staten. Däremot finns det risker med att ha en stor utestående fordran av återkrav. Som framgått bedöms hälften av den utestående fordran vara osäker. Med utbetalningar i efterskott kommer inflödet av nya återkrav att minska, vilket på sikt kommer att minska storleken på den utestående fordran. Därmed minskar även statens risker för att delar av återkravsfordran kommer att skrivas av.

Kommittén bedömer att kombinationen av utbetalningar i efterskott och de åtgärder kommittén i övrigt förslår, kommer att ytterligare minska de felaktiga utbetalningarna. Kommitténs uppskattning är att de felaktiga utbetalningarna av studiebidrag som i dag inte återkrävs sammanlagt kan minska med cirka 65 miljoner kronor per år.

De senaste åren har CSN årligen fattat mellan 50 000 och 70 000 nya beslut om återkrav.¹⁶¹ Med utbetalningar i efterskott kunde en mycket stor del av dessa återkrav undvikas. Återkrav kommer dock att vara nödvändiga även framöver vad gäller de inkomstkontroller som görs i efterhand. Utbetalningar i efterskott påverkar inte dessa återkrav eftersom inkomstkontrollerna sker först cirka ett år efter att alla utbetalningar har verkställts.

Kommitténs samlade bedömning är att utbetalningar i efterskott kan minska antalet återkrav av studiemedel med mellan 50 och 75 procent, vilket kan innebära mellan 30 000 och 40 000

¹⁵⁹ Något mer än hälften av utbetalningarna av studiemedel utgörs av bidrag.

¹⁶⁰ Räntan överstiger statens utlåningsränta med 2 procent vid varje given tidpunkt. Återkravsräntan är avdragsgill för studiemedelstagaren.

¹⁶¹ Statskontoret (2008b).

färre återkravsbeslut per år. Detta skulle medföra mycket positiva effekter för de studerande som slipper återkrav. Det skulle även innebära en stor administrativ besparing. CSN skulle dock tappa vissa intäkter av expeditonsavgifter.

4.5.15 Studiemedel för studerande med funktionshinder

Kommitténs förslag: En bestämmelse införs som medger att studerande med funktionshinder ska kunna få studiemedel för hel- respektive deltidstudier även om den studerande inte når upp till de poängtal eller motsvarande som krävs för respektive studietakt.

CSN får utfärda närmare föreskrifter om tillämpningen.

Studiemedelssystemet är generellt. Studiemedel ges normalt med samma belopp m.m. till alla som studerar. Inom ramen för systemet finns dock möjligheter att göra vissa anpassningar till studerande med funktionshinder.

Studietakt

Studiemedel beviljas för heltids- eller deltidstudier. Studietakten fastställs oftast genom att poängantalet för kursen eller kurserna ställs i relation till studietiden. Exempelvis ger studier vid högskolan som motsvarar 1,5 högskolepoäng per vecka rätt till studiemedel på heltid. Likaså ger studier vid komvux som motsvarar 20 verksamhets- eller gymnasiepoäng per vecka rätt till heltidsstudiemedel.

Studerande med funktionshinder kan efter särskild prövning beviljas studiemedel med en högre studietakt än poängtalet egentligen motsvarar. Enligt praxis beviljas studiemedel genom en sådan individuell bedömning om den studerande har ett funktionshinder eller en kronisk sjukdom som medför att denne inte klarar av att läsa t.ex. på heltid, men ändå behöver lägga ner tid på studierna som motsvarar en heltidsinsats. För att undantag ska kunna göras ska funktionshindret eller sjukdomen vara väl styrkt. Det ska också vara styrkt från skolan eller läkare hur mycket tid den studerande behöver lägga ner på sina studier.

Maximitid med studiemedel

För de studiemedelstagare som nyttjat så mycket studiemedel som normalt kan beviljas, kan ytterligare studiemedel bara beviljas om det finns synnerliga skäl. Funktionshinder bedöms som ett synnerligt skäl om studierna försenats på grund av funktionshindret. Studiemedel beviljas vanligen för så lång tid som motsvarar den försening som funktionshindret gett upphov till.

Prövning av studieresultat

Studiemedel beviljas om den studerande klarat tillräckliga studieresultat. En studerande som inte klarat tillräckliga resultat kan ändå beviljas studiemedel om personliga förhållanden kan antas ha inverkat på resultaten. Funktionshinder ses som ett sådant personligt förhållande. Normalt måste funktionshindret kunna styrkas av läkare eller liknande. Hur studierna påverkas räcker det dock normalt att den studerande själv intygar.

Avskrivning av studielån

Studielån kan skrivas av om det finns synnerliga skäl. Ett synnerligt skäl som kan ge rätt till avskrivning är att en studerande blivit försenad i sina studier på grund av ett funktionshinder och av den anledningen varit tvungen att ta mer lån än den studerande annars skulle ha behövt göra, s.k. merskudsättning. För att avskrivning ska kunna göras måste både funktionshindret och sambandet mellan funktionshindret och förseningen i studierna vara styrkta. Avskrivning sker i dessa fall oftast med ett belopp som motsvarar den s.k. merskudsättningen.

Det är dock inte givet att den som exempelvis har fått studiemedel under längre tid även kan få sina studielån avskrivna. En bedömning görs från fall till fall av t.ex. funktionshindrets inverkan på studierna och omfattningen på förseningen.

Förslag från fyra myndigheter

I en gemensam rapport till regeringen föreslår Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Socialstyrelsen och Skolverket att Studiesociala kommittén ska utreda och komma med förslag till hur det studiesociala stödet och sjukförsäkringen bör förändras så att fler studenter med funktionshinder kan påbörja och fullfölja sin utbildning, och därmed på sikt ges möjlighet till försörjning genom eget arbete.¹⁶²

Ett av myndigheternas förslag är att riktlinjer bör lämnas för när undantag kan göras från den ordinarie beräkningen av studietakt. De föreslår att det bör regleras när exempelvis heltidsstudiemedel ska kunna beviljas trots att studierna bedrivs med reducerad studietakt.

Kommitténs bedömning

Kommittén anser att de möjligheter och anpassningar för funktionshindrade som finns inom ramen för studiemedelssystemet är rimliga och lämpliga. De bör därför gälla även fortsatt. Kommittén konstaterar att en anpassning av studiemedlen till studerande med funktionshinder i mycket hög utsträckning måste ske genom att undantag görs genom bedömningar av skäl.

Med tanke på att behoven varierar stort mellan olika individer och att studierna påverkas olika mycket av ett funktionshinder, går det inte att tillämpa exakt samma lösning för alla studerande med funktionshinder. Detta gör förvisso situationen en aning mer osäker för vissa studerande. Det kan t.ex. vara oklart under utbildningens gång om en del av studielånen kommer att kunna skrivas av eller inte eftersom det beror på resultatet av studierna. Enligt kommitténs bedömning är detta ofrånkomligt. Det bör dock vara möjligt för en studerande att vända sig till CSN med en begäran om att få ett förhandsbesked om det finns skäl att lämna studiemedel utöver de ordinarie tidsgränserna med hänsyn till ett funktionshinder. Enligt vad kommittén erfar fattas sådana beslut redan i dag av CSN i enlighet med praxis från ÖKS. Dessa förhandsbesked är även möjliga att överklaga till ÖKS. Nuvarande praxis att lämna förhandsbesked bör enligt kommitténs bedömning författningsregleras för att skapa en förutsebar och enhetlig

¹⁶² Arbetsförmedlingen m.fl. (2008).

tillämpning. Kommittén lämnar ett sådant förslag i detta kapitel avsnitt om maximitider.

Arbetsförmedlingen, Försäkringskassan, Socialstyrelsen och Skolverket föreslår att *tydligare riktlinjer* ska formuleras beträffande vem som kan beviljas studiemedel genom en individuell prövning av studietakten. De anger följande:

Undantag görs dock inte generellt, utan kan beviljas genom individuell prövning av synnerliga skäl. Beviljandet omprövas därefter under hela studietiden, vilket skapar en otrygg studiesituation. Det vore därför önskvärt med tydligare riktlinjer för den individuella prövningen.¹⁶³

Redan med dagens bestämmelser har CSN och ÖKS bedömt att det är möjligt och lämpligt att bevilja studiemedel efter en individuell beräkning av studietakten. CSN har, liksom myndigheterna ovan, pekat på att myndigheten inte har något bemyndigande att utfärda föreskrifter om undantag från den ordinarie beräkningen av studietakten.¹⁶⁴ CSN har föreslagit att det i studiestödsförordningen (2000:655) bör anges att studiemedel kan beviljas för hel- eller deltidsstudier även om den studerande inte når upp till krävt poängtal. CSN bör få bemyndigande att utfärda närmare föreskrifter om detta. Liknande bestämmelser har tidigare funnits inom ramen för rekryteringsbidraget.

Kommittén anser att det är rimligt att funktionshindrade som på grund av sitt funktionshinder behöver mer tid på sig för att utföra samma studieinsats som en person utan funktionshinder, precis som i dag ska kunna få studiemedel med ett belopp som motsvarar arbetsinsatsen. Av tydlighetsskäl är det lämpligt att tillämpningen ges stöd i en bestämmelse.

Det är emellertid viktigt att undantagen från de ordinarie reglerna om beräkning av studietakt inskränks till att gälla just gruppen funktionshindrade eller kroniskt sjuka som behöver mer tid på sig för att genomföra en viss studieinsats. Det är även angeläget att möjligheten inte utvidgas utanför denna krets eftersom det dels skulle upplevas orättvist om vissa får mer pengar än andra för samma studieinsats, dels skulle leda till att de studerande drar på sig högre studieskulder än studierna faktiskt motsvarar. Kostnaderna för studiestödet skulle också öka. Kommitténs förslag är därför att studiemedel med en individuellt beräknad studietakt ska kunna beviljas funktionshindrade eller kroniskt sjuka om det

¹⁶³ Arbetsförmedlingen m.fl. (2008).

¹⁶⁴ CSN (2004).

finns särskilda skäl. En bedömning måste därmed, precis som i dag, göras i varje enskilt fall. Funktionshindret eller sjukdomen ska vara styrkt genom läkarintyg eller motsvarande. Hur mycket tid den studerande behöver lägga ner på sina studier bör också styrkas genom intyg från exempelvis företrädare för skolan eller högskolan, eller av sjukvårdspersonal.

Förslaget innebär att det blir tydligare att studiemedel kan ges för exempelvis heltid även om den studerande enligt ett poängtal bara läser på deltid. Eftersom tillämpningen redan i dag sker i enlighet med den föreslagna bestämmelsens innebörd får inte en ny bestämmelse några konsekvenser för utflödet av studiemedel.

CSN bör få rätt att meddela närmare föreskrifter om tillämpningen.

4.6 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Kommitténs förslag: De nya bestämmelserna ska träda i kraft den 1 juli 2010. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för studiestöd som avser tid före ikraftträdandet.

Studiemedel får lämnas i sammanlagt högst 54 månader till en studerande som före den 1 juli 2010 studerat med studiemedel i mer än nio månader på eftergymnasial nivå, även om han eller hon inte uppfyller kraven för att få studiemedel utöver 36 månader enligt den nya lydelsen av 3 kap. 8 § studiestödslagen. Studiemedel utöver 36 månader får i dessa fall dock inte lämnas för längre tid än till och med den 31 december 2014.

Beslut om antal veckor med studiemedel för studerande på grundskole- och gymnasienivå, som har fattats enligt 3 kap. 8 § i dess äldre lydelse, upphör att gälla den 31 december 2012.

Studiemedel med en bidragsandel som motsvarar det högre bidragsbeloppet får lämnas till en studerande som fått studiemedel med det högre bidraget för studier på gymnasienivå och eftergymnasial nivå före den 1 juli 2010, om han eller hon fortsätter sin utbildning. Studiemedel med en sådan högre bidragsandel får dock inte lämnas för längre tid än till och med den 30 juni 2011.

Tilläggs lån får lämnas i sammanlagt högst 27 månader till en studerande som före den 1 juli 2010 har fått tilläggs lån enligt 3 kap. 14 § i dess äldre lydelse. Tilläggs lån utöver 18 månader får

dock inte lämnas för längre tid än till och med den 31 december 2012.

Studierande som före den 1 juli 2010 studerat med studielån på sådan utbildning som kan ge rätt till avskrivning, ska kunna få sådana studielån avskrivna vid efterföljande högskolestudier i enlighet med äldre bestämmelser. Högskolepoäng avklarade senare än den 30 juni 2013 ska dock inte ge rätt till avskrivning. Motsvarande begränsning ska gälla för avskrivning av lån som tagits före den 1 juli 2001.

Kommittén föreslår att de nya reglerna ska träda i kraft den 1 juli 2010. Genomförande av kommitténs förslag på studiemedelsområdet medför vissa initialkostnader för CSN. Dessa avser främst kostnader för att ställa om IT-systemen och informationsinsatser. Under hand har vi fått kännedom om svårigheter att klara samtliga förändringar med ikraftträdande den 1 juli 2010. Vi har dock inte ett tillräckligt underlag för att bedöma om det är en fråga om resurser eller om det även handlar om prioriteringar inom myndigheten. Vår bedömning är att möjliga förändringar i genomförandet av våra förslag – i sin helhet eller till del – är en sak som regeringen får diskutera med myndigheten i samband med beredningen av kommitténs förslag.

Äldre bestämmelser ska fortfarande gälla för studiemedel som avser tid före ikraftträdandet. För att inte alltför mycket ändra förutsättningarna för studierande som påbörjat utbildning före ikraftträdandet bör i vissa fall äldre bestämmelser tillämpas även efter den 1 juli 2010.

Om en studierande har genomfört studier med studiemedel som beräknats i veckor eller i andra tidsenheter enligt bestämmelser som tillämpats före den 1 juli 2010 ska tid med studiemedel räknas om till motsvarande antal månader.

För studierande på eftergymnasial nivå föreslår kommittén att studiemedel ska kunna lämnas i högst fyra år och att studiemedel ska kunna lämnas i sex år bara till den som avlagt en treårig högskoleexamen, har klarat av minst 180 högskolepoäng på en utbildning som är minst 3,5 år eller har avlagt examen från en tvåårig yrkesutbildning som inte är högskoleutbildning. Motsvarande utländska utbildningar och motsvarande äldre svenska utbildningar ska jämföras med utbildningar enligt den aktuella svenska examensordningen. Detta innebär för vissa studierande en

kortare maximitid jämfört med vad som gäller i dag. Den som har planerat sina studier i enlighet med de äldre bestämmelserna, bör dock ges möjlighet att slutföra sina studier. Det bör därför införas en övergångsbestämmelse. Studerande som påbörjat sina studier med studiemedel före den 1 juli 2010 och studerat med studiemedel i mer än nio månader på eftergymnasial nivå ska kunna beviljas studiemedel i sammanlagt högst 54 månader utan hinder av de nya bestämmelserna. Studiemedel utöver 36 månader får i dessa fall dock inte lämnas för längre tid än till och med den 31 december 2014. Detta innebär att studerande som påbörjat sina studier senast under våren 2009 kommer att kunna slutföra studierna i enlighet med vad som gällde före den 1 juli 2010 förutsatt att de inte gör uppehåll i sina studier. Studerande som har påbörjat sina studier under hösten 2009 eller våren 2010 kommer däremot att omfattas av de nya bestämmelserna. Vi bedömer att dessa personer kommer att ha möjlighet att anpassa sin studieplanering till de nya reglerna och på så sätt kunna få studiemedel i totalt sex år.

I det nuvarande studiemedelssystemet är antalet veckor med studiemedel som en studerande har rätt till per studienivå beroende av hans eller hennes tidigare utbildning. I praktiken innebär det att CSN utreder vilken tidigare utbildning den sökande har första gången han eller hon ansöker om studiemedel på en viss nivå. CSN fastställer sedan i ett beslut till den studerande att han eller hon har rätt till studiemedel under ett visst antal veckor, t.ex. i 80 eller 120 veckor. Om inget sägs i övergångsbestämmelserna till studie-stödslagen kan sådana förvaltningsbeslut komma att gälla obegränsat. Det innebär att studerande som någon gång har fått ett beslut om rätt till studiemedel för en tid som överstiger den nya maximitiden, 18 månader, kan åberopa detta. Kommittén anser att det är orimligt att den gamla lagstiftningen genom CSN:s beslut kan komma att få obegränsad giltighet för de som någon gång har haft studiemedel. Kommittén anser att beslutens giltighet behöver begränsas. Vi föreslår därför att de beslut CSN har fattat i enlighet med lagens äldre lydelse ska gälla längst t.o.m. år 2012. På så sätt ges god tid att informera studerande om regeländringen. Vi bedömer även att det kommer att underlätta administrationen av ärendena. Enligt kommitténs uppskattning kommer även många av de studerande som tidigare har fått ett beslut om rätt till studiemedel för en tid som överstiger den nya maximitiden, ändå få rätt till ytterligare tid med studiemedel i enlighet med den utökade

möjligheten att få det med hänsyn till särskilda skäl, som införs genom den nya lagstiftningen.

I vissa situationer är det enligt vår mening motiverat att låta de studerande få rätt till studiemedelsbelopp med en bidragsandel som motsvarar det högre bidragsbeloppet enligt de äldre bestämmelserna. I dessa fall bör dock den tid som studiemedel ska kunna lämnas med denna högre bidragsandel begränsas till att avse studiemedel som lämnas till och med utgången av juni 2011. Det gäller i de fall en studerande före den 1 juli 2010 fått det högre bidragsbeloppet för en utbildning på gymnasial eller eftergymnasial nivå enligt de äldre bestämmelserna och fortsätter studierna på samma utbildning även efter den 1 juli 2010. I dessa fall får studiemedel lämnas i enlighet med 3 kap. 12 § första stycket 3 som reglerar bidragsandelen för studier på grundskolenivå. Kommittén bedömer att det är mer förmånligt för de berörda studerande att få studiemedel enligt denna bestämmelse, i stället för att få studiemedel enligt äldre bestämmelser om det högre bidragsbeloppet, eftersom äldre bestämmelser medför ett lägre totalbelopp. Vi bedömer att detta även underlättar administrationen av de ärenden som berörs av denna övergångsregel. Vid bedömningen av vem som enligt övergångsreglerna ska ha rätt till en högre bidragsnivå ska äldre bestämmelser i studiestödsförordningen tillämpas.

Kommittén föreslår att maximitiden för tilläggsån sänks från motsvarande 27 månader till 18 månader. Den som har planerat sina studier i enlighet med de äldre bestämmelserna, bör dock ges en möjlighet att slutföra sina studier i enlighet med regler som gällde när studierna påbörjades. Det bör därför införas en övergångsbestämmelse. Studerande som har påbörjat sina studier med tilläggsån före den 1 juli 2010 ska därför kunna beviljas tilläggsån i sammanlagt högst 27 månader utan hinder av de nya bestämmelserna. Studiemedel utöver 18 månader får i dessa fall dock inte lämnas för längre tid än till och med den 31 december 2012. Detta innebär att studerande som påbörjat sina studier senast under våren 2010 kommer att kunna slutföra studierna i enlighet med vad som gällde före den 1 juli 2010, förutsatt att de inte gör uppehåll i sina studier.

Vi har vidare föreslagit att bestämmelsen om avskrivning av studielån för behörighetsgivande studier ska upphävas. Vissa övergångsregler bör dock gälla under en tid för de låntagare som räknat med avskrivning enligt nuvarande regler. Enligt kommitténs bedömning är det dock rimligt att ange en sista tidpunkt för när de

högskolepoäng mot vilka avskrivning kan ske senast ska vara avklarade. Vi föreslår att högskolepoäng som klaras av senast den 30 juni 2013 ska kunna ge rätt till avskrivning. Samma tidsgräns ska gälla för avskrivning av lån som tagits före den 1 juli 2001. De studerande måste senast vid denna tidpunkt uppfylla kravet på att ha tagit studielån för studier på eftergymnasial nivå under minst tre terminer.

Kommittén bedömer att tre år är en rimlig tidsfrist. En studerande som har studerat på gymnasienivå för att läsa in högskolebehörighet och därefter direkt fortsätter med tre års högskolestudier, kommer därmed att kunna få hälften av de studielån som togs på gymnasienivån avskrivna. En förutsättning är att den studerande klarar sina högskolestudier. För studerande som däremot gör uppehåll mellan de behörighetsgivande studierna och högskolestudierna kommer inte övergångstiden att räcka till. Vi bedömer att detta är en lämplig avvägning. Det vore orimligt om studerande som gör uppehåll efter de behörighetsgivande studierna omfattades av äldre bestämmelser under mycket lång tid. Vid en tillämpning av de äldre bestämmelserna om avskrivning ska även äldre bestämmelser i studiestödsförordningen tillämpas.

Kommittén har även föreslagit att vissa bestämmelser om studieresultatprövning för studerande på eftergymnasial nivå, som i dag regleras i CSN:s föreskrifter, ska införas i studiestödsförordningen. Reglerna innebär en viss skärpning av studieresultatkravet jämfört med den reglering som finns i CSN:s föreskrifter. Kommittén överlåter till CSN att bedöma ett eventuellt behov av en övergångsregel till de tidigare bestämmelserna i samband med att CSN fattar beslut som att upphäva dem.

5 Effektivare studiestödsadministration

5.1 Kommitténs uppdrag

Enligt direktiven ska kommittén förutsättningslöst pröva och föreslå hur statens utgifter för studiestödsadministrationen kan minskas genom att hela eller delar av verksamheten hanteras och organiseras på ett mer ändamålsenligt och kostnadseffektivt sätt. Kommittén ska analysera CSN:s uppgifter för att pröva om dessa kan renodlas och effektiviseras, samt pröva om hela eller delar av verksamheten kan överföras i annan regi eller till annan aktör.

Kommittén ska även överväga vilken ledningsform CSN ska ha.

Vidare ska kommittén ta ställning till om statens fordran gentemot låntagare med befintliga lån och verksamheten med befintliga lån kan överföras i annan regi (t.ex. banker) och, i förekommande fall, föreslå hur detta bör ske. En eventuell sådan överföring till privata aktörer ska vara frivillig; den enskildes medgivande är en förutsättning.

5.1.1 Tre vägar till effektivisering

Direktiven ger kommittén i uppdrag att pröva tre vägar för att minska statens utgifter för studiestödsadministrationen, dvs. genom att

- CSN hanterar och organiserar den befintliga verksamheten på ett mer ändamålsenligt och kostnadseffektivt sätt, dvs. genom att CSN:s organisation, arbetssätt och ledningsformer ses över och effektiviseras
- delar av CSN:s uppgifter förs över till andra aktörer

- CSN läggs ner och att nödvändiga statliga åtaganden läggs på en ny myndighet eller andra aktörer.

De tre alternativen innebär mer eller mindre genomgripande förändringar. Det första handlar om att effektivisera den befintliga studiestödsadministrationen (CSN), det andra om att involvera nya aktörer i administrationen som komplement till CSN, och det tredje om att skapa en helt ny administrativ organisation.

5.2 Granskningen av studiestödsadministrationen

5.2.1 Uppläggning och genomförande

Granskningen av studiestödsadministrationen har genomförts som en expertutvärdering. Delar av sekretariatet och kommittén har tillsammans med ett antal sakkunniga bildat en granskningsgrupp som analyserat CSN:s verksamhet i enlighet med kommitténs direktiv.

Som underlag för gruppens analys, och med utgångspunkt i ett frågeunderlag som granskningsgruppen tog fram under våren 2008, har CSN genomfört en självvärdering. Denna presenterades för granskningsgruppen i slutet av augusti 2008. Gruppen besökte i oktober 2008 CSN:s huvudkontor i Sundsvall, samt de lokala kontoren i Linköping och Örebro. Vid besöken genomfördes gruppintervjuer med anställda.

Studiesociala kommittén har kontinuerligt informerats om granskningsgruppens arbete. Granskningsgruppens rapport har fungerat som underlag för kommitténs överväganden och beslut.

5.2.2 Tonvikt på studiemedelsadministrationen

CSN har ett brett uppdrag. Myndighetens ansvar för studiestödsverksamheten hör hemma inom det utbildningspolitiska området, och ansvaret för lån till hemutrustning inom det integrationspolitiska. Studiestödsverksamheten omfattar fem verksamhetsgrenar: administration av studiehjälp; administration av studiemedel; administration av bidrag till kostnader vid viss gymnasieutbildning (Rg-bidrag); återbetalningsverksamhet; expertfunktion.

Eftersom Studiesociala kommitténs uppdrag i huvudsak avser studiemedelssystemet har granskningen av CSN koncentrerats till

administrationen av studiemedel och återbetalningsverksamheten.¹ Övriga delar av CSN:s verksamhet har analyserats mer översiktligt.

Ett annat motiv bakom den prioritering som gjorts är att administrationen av studiemedlen och återbetalningarna är de i särklass mest omfattande verksamheterna i CSN:s uppdrag. Detta framgår av tabellen nedan. Kommittén bedömer därmed att den största effektiviseringspotentialen finns inom studiemedelsområdet.

Tabell 5.1 Intäkter, kostnader, resultat per verksamhetsgren, tusen kronor 2007

	Intäkter	Kostnader	Resultat
Studiehjälp	124 447	117 923	6 524
Studiemedel	378 845	358 985	19 860
Rg-bidrag	701	664	37
Återbetalning	260 023	246 392	13 631
Central förvaltning	390	370	20
Hemutrustningslån	7 461	7 070	391
Summa	771 868	731 405	40 463

Rg-bidraget,² TUFF-ersättningen,³ administrationen av lån för hemutrustning och expertfunktionen utgör förhållandevis små verksamheter. Kommitténs bedömning är att de effektiviseringar och besparingar som skulle kunna åstadkommas inom dessa områden är begränsade.

Administrationen av studiehjälp till gymnasieelever är en större arbetsuppgift, både i ekonomiskt avseende och volymmässigt. I detta arbete ingår administrationen av studiebidrag, inackorderingstillägg, extra tillägg samt bidrag för dagliga resor för gymnasiestudier i Sverige. Studiebidrag, inackorderingstillägg och extra tillägg ges även till elever som läser utomlands. Under 2007 studerade 475 760 personer med studiebidrag, samtidigt som 95 procent av alla studiebidragsbeslut skapades maskinellt under

¹ Studiemedel lämnas till högskolestuderande i Sverige och utomlands, samt till vuxenstuderande.

² Rg-bidraget lämnas enligt förordningen (1995:667) om bidrag till vissa funktionshindrade elever i gymnasieskolan, för vissa kostnader vid studier vid riksgymnasierna för döva och hörselskadade i Örebro samt vid riksgymnasierna för svårt rörelsehindrade ungdomar i Angered, Kristianstad, Skärholmen och Umeå. Bidraget lämnas som stöd för att täcka extra kostnader för mat, boende och hemresor.

³ Så kallad TUFF-ersättning lämnas enligt förordningen (1997:1158) om statsbidrag för teckenspråksutbildning för vissa föräldrar. TUFF-ersättning består dels av ersättning för förlust av arbetsinkomst eller motsvarande, dels av ersättning för resekostnader.

läsåret 2007/2008. Styckkostnaden för ett studiebidragsärendet var 118 kronor 2007, dvs. betydligt lägre än för studiemedel i Sverige (326 kronor), studiemedel för studier utomlands (1 390 kronor), merkostnadslån (445 kronor) och avskrivningsärenden (776 kronor). Kommittén bedömer att administrationen av studiehjälp i dagsläget är tillräckligt effektiv. En granskning i syfte att öka effektiviteten ytterligare är inte befogad.

5.2.3 Olika djup i analysen

Kommittén har haft i uppgift att pröva tre vägar att effektivisera studiestödsadministrationen. Vi har valt att koncentrera huvuddelen av arbetet till det första alternativ som anges i direktiven, dvs. till granskningen av den befintliga organisationen, CSN. Den här delen av uppdraget har utförts som en expertutvärdering, som inbegripit en analys av förutsättningarna för, själva genomförandet av och resultaten av den administrativa hantering som CSN står för.

När det gäller de båda övriga alternativen, dvs. att nya aktörer engageras i studiestödsadministrationen som komplement till CSN eller att en helt ny studiestödsadministrativ organisation skapas, har kommittén genomfört en riktninganalys. Vi har skaffat oss underlag för att kunna ta ställning till om förändringar i den här riktningen överhuvudtaget är möjliga att genomföra givet de rättsliga förutsättningarna och det nuvarande studiestödssystemet, samt undersökt principiella fördelar, nackdelar och möjligheter. De frågor som ställs är, om hela eller delar av studiestödsadministrationen kan och bör överföras i annan regi eller till annan aktör.

Syftet med de här delarna av arbetet har varit att identifiera ett antal möjliga och realistiska alternativ till CSN. Vi har inte tagit ställning till hur dessa alternativ skulle realiseras, dvs. genomfört en organisationsanalys. Därför har vi inte heller analyserat de ekonomiska konsekvenserna av olika handlingsalternativ.

5.2.4 Kundperspektivet centralt

Kundperspektivet har varit centralt i granskningsgruppens analys. Data har samlats in som beskriver kundernas erfarenheter och åsikter om CSN:s arbete. I det skriftliga underlag som CSN

utarbetade för gruppens räkning redovisas resultat från kundundersökningar som CSN genomfört under senare år.⁴

Gruppens arbete har även presenterats och diskuterats i den referensgrupp som knutits till Studiesociala kommittén. I denna ingår bland annat studerandeorganisationer, dvs. företrädare för CSN:s centrala kundgrupper. Sveriges förenade studentkårer, SFS, har även bjudits in till särskilda överläggningar med gruppen. Underlag har begärts in från Överklagandenämnden för studiestöd, ÖKS, dvs. från den myndighet som prövar överklaganden av CSN:s beslut om beviljning och återkrav.⁵

5.2.5 Brett samråd

Granskningsgruppens frågeställningar har i relevanta delar presenterats och diskuterats med företrädare för bankväsende, högskoleväsende, kommuner och Försäkringskassan:

- Svenska Bankföreningens medlemsföretag
- chefer för studentcentra vid högskolorna i Blekinge, Halmstad, Kalmar och Malmö, samt universiteten i Lund och Växjö
- Sveriges Kommuner och Landstings, SKL:s, referensgrupp för Sveriges vuxenutbildning, samt studie- och yrkesvägledare verksam i Hälsingland, Gävle och Uppsala
- Försäkringskassans ledning.

Diskussioner i enskilda frågor har även förts med tjänstemän vid Närings- och Finansdepartementen, Utredningen om lokal service i samverkan (Fi 2007:06), Förvaltningskommittén (Fi 2006:08) samt Folkpensionsanstalten, FPA, i Finland.

⁴ Inom CSN är kundbegreppet vedertaget. CSN:s kundgrupper är: Högskolestuderande med studiemedel, gymnasieelever under 20 år som bedriver gymnasieutbildning i och utanför Sverige, studerande vid kommunal vuxenutbildning och folkhögskola, studerande vid kvalificerad utbildning och viss annan eftergymnasial utbildning, vissa funktionshindrade elever i gymnasieskolan, CSN:s samtliga låntagare, samt flyktingar.

⁵ CSN:s beslut i ärenden om återbetalning av studielån överklagas till länsrätt.

5.3 Effektivisering av Centrala studiestödsnämnden, CSN

Kommitténs förslag: Centrala studiestödsnämndens förvaltningsanslag minskas med 200 miljoner kronor. Samtidigt höjs expeditionsavgiften för debitering av årsbelopp från nuvarande 100 kronor till 200 kronor, vilket motsvarar en årlig intäktsökning på 140 miljoner kronor. Sammantaget innebär detta en minskning av myndighetens medel med 60 miljoner kronor.

Kommitténs bedömning: CSN:s administration av studiemedlen har effektiviserats betydligt under senare år, bl.a. bedömer vi dagens handläggningstider som i huvudsak tillfredsställande.

Vårt intryck är att den effektivisering som ägt rum till stora delar beror på att handläggning och kundservice automatiserats och digitaliserats under 2000-talet. Samtidigt konstaterar vi att det saknas indikatorer för att analysera och bedöma effekten av IT-satsningar inom myndighetssfären.

Kommittén bedömer att studiestödsadministrationen är starkt knuten till studiestödssystemet. Det innebär att myndighetens administrativa arbete och organisationslösningar – och även effektiviseringsutrymmet – i hög grad påverkas av studiestödssystemets utformning. De förslag på förändringar av studiemedelssystemet som presenteras i andra delar av betänkandet medför, enligt vår bedömning, att förutsättningar skapas för ytterligare effektivisering.

Kommittén har identifierat tre områden där CSN:s service och effektivitet fortfarande behöver förbättras: stödet till komvuxstuderande, hanteringen av studiemedel för utlandsstudier och arbetet för att förhindra felaktiga utbetalningar.

För att skapa förutsättningar för fortsatta effektiviseringar och besparingar anser vi att CSN:s ledningsform bör förändras. Kommittén bedömer att CSN bör göras om till en styrelsemyndighet. Vi menar även att myndighetens finansiella villkor och uppdrag bör anpassas, samt att kontorens lokalisering och dimensionering behöver ses över.

5.3.1 Presentation av CSN

Kontorsorganisation

Nuvarande CSN bildades i början av 1990-talet genom att dåvarande CSN slogs samman med de 6 studiemedelsnämnder och 24 vuxenutbildningsnämnder som då fanns. Studiemedelsnämnderna var placerade på universitetsorterna och vuxenutbildningsnämnderna fanns i varje län. De 30 kontoren minskades successivt till 24 och en regionindelning infördes. Under 2001 tillkom ett kundcenter i Kiruna.

År 2003 behövde CSN spara pengar och då lades 11 av de 24 kontoren ner. Även andra omorganisationer genomfördes. Bland annat avskaffades regionindelningen och kontoren inordnades i stället i studiestödsavdelningen. Det innebär att kontorsorganisationen i dag nästan är synonym med CSN:s studiestödsavdelning. Utöver kontorsorganisationen innefattar avdelningen ett antal centrala enheter som i huvudsak är placerade i Sundsvall.

I dag finns CSN-kontor i Sundsvall, Umeå, Falun/Gävle, Stockholm, Visby, Eskilstuna, Göteborg, Örebro, Linköping, Lund, Kalmar och Uppsala. Ett kundcenter har inrättats i Kiruna. Huvudkontoret är placerat i Sundsvall. På några orter finns s.k. kundmötesplatser.

Kontorens uppdrag

Varje år bestäms hur många och vilken typ av ärenden som varje kontor ska handlägga. Via ett elektroniskt ärendefördelningssystem fördelas därefter alla ärenden i enlighet med kontorens uppdrag. Denna utportionering av ärenden sker dagligen. Ett liknande system för fördelning av e-post introducerades 2007. Inkommande e-brev fördelas dock i realtid, i den ordning som CSN tar emot dem.

De stora ärendegrupperna hanteras på samtliga kontor, t.ex. studiemedel för studier i Sverige, återbetalningar avseende låntagare i Sverige, extern information och utbildning, telefonservice och e-posthantering. Receptioner för kundbesök finns ännu så länge

också nästan överallt. Mindre ärendegrupper handhas bara på vissa kontor.⁶

Avdelningsorganisation

I slutet av 2008 hade CSN nästan 1 000 anställda. Dessa fördelas mellan fem avdelningar:

- studiestödsavdelningen⁷
- utvecklingsavdelningen⁸
- avdelningen för verksamhetsstöd⁹
- personalavdelningen¹⁰
- ekonomiavdelningen.¹¹

Ekonomiska villkor

CSN:s administration kostade 2007 cirka 731 miljoner kronor, vilket var en minskning med 20 miljoner jämfört med året innan. För finansieringen tilldelades myndigheten

- ett anslag på cirka 365 miljoner kronor

⁶ * Studiemedel för studier utomlands sköts av kontoren i Linköping, Lund, Stockholm och Umeå. Linköpingskontoret har dessutom ensamt ansvar för studiehjälp för gymnasiestudier i utlandet.

* Studiehjälp för gymnasiestudier i Sverige hanteras i Sundsvall, Falun/Gävle, Eskilstuna och Visby.

* Återbetalningsärenden för utlandsbosatta hanteras i Göteborg, Lund, Stockholm och Umeå. Umeåkontoret har även hand om kravverksamheten för utlandsbosatta.

* Skuldsanering hanteras av studiestödsavdelningens kravenhet.

* Kravverksamheten sköts av kravenheten och kontoret i Kalmar.

⁷ Studiestödsavdelningen omfattar 13 kontor och fyra enheter: enheten för utländska medborgare (EUM), enheten för handläggarsöd, inbetalningsenheten och kravenheten. Här fanns 2007 totalt 716 anställda, motsvarande 621 årsarbetskrafter. Det innebär att avdelningen volymmässigt är CSN:s i särklass största.

⁸ Utvecklingsavdelningen ansvarar för studiestödsprocessens effektivitet. Det innebär att man arbetar med stöd till de handläggare som arbetar med studiestödsärendena, men inte med själva ärendehantering. Avdelningen hade 22 anställda 2007. Under 2008 ökades personalresursen till 35 årsarbetskrafter.

⁹ Avdelningen för verksamhetsstöd ansvarar för ett antal stödprocesser till kärnprocesserna. Ansvaret för IT-struktur och IT-drift är dominerande verksamheter. Vid avdelningen fanns 209 anställda under 2007, motsvarande 192 årsarbetskrafter.

¹⁰ Vid personalavdelningen finns 14 anställda. Dessa ansvarar för organisationsstyrning, kompetens- och personalförsörjning samt för löne- och personaladministration.

¹¹ Ekonomiavdelningens 15 anställda ansvarar för verksamhetsstyrning och uppföljning, ekonomifrågor inklusive CSN:s ekonomiska styrning och redovisning, finansieringsfrågor, samt ekonomisk uppföljning och ekonomiska analyser.

- intäkter från avgifter och andra ersättningar på drygt 400 miljoner kronor
- intäkter av bidrag på 3,7 miljoner kronor
- finansiella intäkter på 2,2 miljoner kronor.

Av CSN:s samlade kostnader utgjordes 57 procent av personalkostnader, dvs. drygt 427 miljoner kronor under 2007. Det innebär att personalkostnaden ökade med lite mer än 24 miljoner kronor jämfört med året innan, i första hand på grund av löneökningar. CSN:s totala kostnader minskade dock eftersom kostnaderna för osäkra administrativa fordringar och konsultberoendet minskade och nya avtal tecknades för maskintjänster, licenser och betalningstjänster.

CSN har sedan 2003 gått från budgetunderskott till budgetöverskott. Detta år genomfördes omfattande personalminskningar och flera kontor avvecklades. Ekonomin beräknas vara god till och med 2010. Därefter uppstår återigen ett underskott, då avgiftsintäkterna minskar och även tillgängliga internbudgetmedel blir mindre.

Fram till och med 2012 uppskattas 60 tjänster försvinna jämfört med 2008, de allra flesta inom studiestödsavdelningen, framför allt inom kontorsorganisationen. Neddragningarna är framtvingade av den beräknade intäktsminskningen under de kommande åren. Därutöver görs, enligt CSN, omprioriteringar av personalresurser till följd av nya behov.

Processorganisation

I det utåtriktade arbetet mot olika kundgrupper arbetar CSN sedan början av 2000-talet processororienterat. Processororienteringen är ett sätt att tydliggöra arbetsgången i kundservice och handläggning. I processerna beskrivs vilka arbetsmoment som ska göras när, i vilken ordningsföljd och på vilket sätt.

Inom CSN har utförliga processbeskrivningar utarbetats för de tre s.k. kärnprocesserna: studiestödsprocessen, processen för hemutrustningslån och processen för officiell statistik, samt för ett antal delprocesser inom ramen för kärnprocesserna.

Elektronisk dokumenthantering och e-förvaltning

Ett system med s.k. elektronisk dokumenthantering, EDH, introducerades 1997 inom hela CSN. EDH innebär att all inkommande post, alla dokument, skannas centralt och lagras digitalt. I och med den digitala lagringen görs samtliga dokument tillgängliga för alla handläggare.

Samtidigt som EDH infördes, introducerades även ett nytt handläggningssystem, STIS, som gjorde det möjligt att hantera betydligt fler ärenden än tidigare maskinellt. Systemet innebär bland annat att varje inskannat dokument automatiskt knyts till rätt studiestödstagare.¹²

Numera förekommer knappast några enkla, manuella handläggningsärenden på kontoren. De enkla uppgifterna sköts maskinellt, förutom de ärenden som innehåller felaktiga uppgifter eller saknar vissa uppgifter. De ärenden som behandlas manuellt är därför i allmänhet mer komplexa än tidigare.

Under 2007 hanterades 40 procent av alla studiemedelsansökningar helt maskinellt från ankomstregistrering till första beslut. Detta innebar en ökning med 13 procentenheter sedan 2005. Allt arbete som sker vid årsskiftet inför fastställande av årsbesked och betalningsplaner för återbetalningar och återkrav utförs maskinellt. Av inbetalningarna hanteras 99 procent helt maskinellt.

Under senare år har CSN satsat på att utveckla flera s.k. e-tjänster. Numera har t.ex. samtliga studerande tillgång till tjänsten ”Mina Sidor” på myndighetens hemsida. Med hjälp av en personlig kod kan var och en logga in för att se status på sin ansökan, utbetalningar, skuld, beställa blanketter och lämna studieförsäkringen. Under 2007 lämnades 65 procent av alla studieförsäkringar in på detta sätt. En talsvarsfunktion har inrättats, som även denna bygger på inloggning med personlig kod.

För studier i Sverige är det sedan ett par år tillbaka möjligt att ansöka om studiemedel digitalt (e-ansökan). Även ändringar i ansökan kan göras digitalt, av studiemedelstagaren själv. Cirka 31 procent av alla ansökningar om studiemedel, tilläggsbidrag, tilläggs lån och merkostnads lån som lämnades 2007 var e-ansök-

¹² I arbetet med att administrera studiestödet och hemutrustningslånen har CSN ett IT-system som i dagligt tal kallas för STIS (studiestödets informationssystem). STIS-systemet har tekniska kopplingar till andra myndigheters eller organisationers IT-system för att kontrollera, lämna över eller inhämta uppgifter. EDH är ett sätt att hantera dokument inom ramen för STIS.

ningar, och 45 procent av alla uppgifter om ändrade förhållanden som lämnades av kunderna, sköttes digitalt.¹³

Antalet e-brev till myndigheten har ökat kraftigt under senare år, och var under 2008 uppe i drygt 270 000. E-breven skickas via ett webbformulär på myndighetens hemsida.

Under 2007 kostade CSN:s verksamhet med IKT-anknytning cirka 227 miljoner kronor, fördelade på

- verksamhetsutveckling: 55 miljoner kronor/65 årsarbetskrafter
- underhåll: 20 miljoner kronor/23 årsarbetskrafter
- systemdrift 152 miljoner kronor (inklusive kostnader för externa driftsavtal och interna resurser).

5.3.2 Effektivisering under senare år

Kommittén konstaterar att CSN:s service och handläggning har effektiviserats betydligt under senare år. I många avseenden bedömer vi nuvarande handläggningstider och kostnadseffektivitet som tillfredsställande.

Handläggning och kundservice

Tabell 5.2 CSN, genomsnittlig handläggningstid, dagar

	Total handläggningstid ¹⁴		CSN-aktiv tid ¹⁵	
	2001	2008	2001	2008
Studiemedel, studier i Sverige	25	11	17	4
Studiemedel, studier utomlands	38	27	26	12

Handläggningen av studiemedelsärenden gick 2008 betydligt fortare än tidigare. Vissa handläggningstider har mer än halverats under 2000-talet.

¹³ Uppgifter om ändrade förhållanden kan även skickas från utbildningsanordnare och Försäkringskassan. Sådana ändringar skickas via fil.

¹⁴ Med *total handläggningstid* menas den tid det tar från det att ett ärende registreras till ärendet beslutas eller avslutas. Tid för komplettering och tid hos annan myndighet ingår i handläggningstiden.

¹⁵ *CSN-aktiv tid* avser den tid då CSN hanterar ett ärende. Här ingår inte den tid då CSN:s handläggare väntar på uppgifter från studerande eller andra uppgiftslämnare.

Även telefonservicen har stärkts. Under 2008 var den genomsnittliga väntetiden i kö 1.55 minuter, och 80 procent av alla samtal besvarades inom tre minuter. I en kundundersökning som CSN genomförde i februari–mars 2008 var 69 procent av de telefonkunder som begärt personlig service nöjda. Sex år tidigare fick CSN:s telefonkunder vänta betydligt längre. Under 2002 var kötiden 5.26 minuter och endast 55 procent av samtalen besvarades inom tre minuter. Under perioden har antalet telefonsamtal minskat med drygt 400 000, från 1 997 200 budgetåret 2002 till 1 562 200 sex år senare.

Under 2008 besvarades de drygt 270 000 e-breven i allmänhet inom 1,5 dygn.

Betydelsen av automatisering och elektroniska tjänster

Kommittén konstaterar att det saknas indikatorer, mål och prioriteringar för en djupare analys av effektiviteten i statliga myndigheters e-förvaltning. Denna slutsats presenterades under 2008 av Verket för förvaltningsutveckling, Verva.¹⁶ Därmed är det inte heller möjligt att, inom ramen för kommitténs uppdrag, värdera CSN:s IT-kostnader eller IT-val ur ett förvaltningsekonomiskt eller systemtekniskt perspektiv. Kommitténs slutsats är att regeringen behöver utarbeta en handlingsplan för myndigheternas e-förvaltningsutveckling som underlag för denna typ av analyser.¹⁷

Vårt generella intryck är dock att CSN:s satsningar inom IT-området har varit offensiva och skapat förutsättningar för effektivisering av handläggning och kundservice under 2000-talet.

Arbetet förefaller också ha varit framgångsrikt, i bemärkelsen att de system och hjälpmedel som tagits i bruk har varit robusta. I de intervjuer som granskningsgruppen genomfört har anställda poängterat att systemstödet fungerar och att driftsstörningarna är förhållandevis få.

Även många av kunderna verkar i huvudsak nöjda. CSN har genomfört flera undersökningar av hur studiemedelstagarna uppfattar de nya digitala tjänsterna. I undersökningar av låntagarnas

¹⁶ Verva (2008).

¹⁷ I januari 2008 presenterade regeringen en nationell handlingsplan för den svenska e-förvaltningen. Planen syftar till att förbättra samordningen av det strategiska e-förvaltningsarbetet inom Regeringskansliet. Fyra insatsområden pekas ut: regelverk för myndighetsövergripande samverkan och informationshantering; tekniska förutsättningar och IT-standardisering; gemensamma verksamhetsstöd, kompetensförsörjning och samlad uppföljning; förvaltningens kontakter med medborgare och företagare. Regeringen (2008a).

erfarenheter av tjänsten "Mina Sidor" på CSN:s hemsida, som genomfördes under 2006 och 2007, uppger 94 procent av användarna att tjänsten fungerar mycket bra eller bra. Ungefär 80 procent av dessa användare antingen studerar eller tänker börja studera vid högskola. Under 2007 genomfördes även en undersökning av studiemedelstagarnas syn på möjligheten att ansöka om studiemedel elektroniskt. Resultaten visar att de flesta som använder tjänsten är högskolestuderande, vana datoranvändare och har egen dator. Många av dem som avstår från elektronisk ansökan är jämförelsevis unga och saknar e-legitimation. Andra tycker inte att de fått tillräcklig information om tjänsten för att kunna nyttja den. Ytterligare ett skäl att avstå från e-lösningen är att pappersansökan uppfattas som enklare att hantera.

Kvalitet och kvalitetsarbete

Under 2007 överklagades ungefär 6 600 av CSN:s beslut om studiestöd. Av dessa ändrade CSN ungefär 40 procent, dvs. cirka 2 500 beslut, eftersom de varit bristfälligt utredda, för att regeltillämpningen varit felaktig eller för att kunden inte lämnat fullständig information.¹⁸

Kommitténs intryck är att under senare år har CSN:s insatser för att öka kvaliteten i arbetet intensifierats. Framför allt med start under 2007 har flera åtgärder genomförts som syftar till att stärka kvaliteten i handläggning och kundservice, bl.a. för att minska antalet handläggarfel. Detta framgår av granskningsgruppens rapport. Numera finns t.ex. kvalitetsmål för myndighetens olika verksamheter fastställda, samt för kontorens och enheternas arbete.

Kvalitetsmål har även formulerats för de stickprovsundersökningar som sedan ett par år tillbaka görs av delar av studiestödsprocessen eller av vissa ärendetyper. För det mesta behandlar dessa undersökningar områden som identifierats som särskilt problematiska. Kontrollerna har under de senaste åren skett månadsvis. Tidigare var det vanligare med engångsgranskningar.

Dessutom har en specialistfunktion inrättats inom samtliga verksamhetsgrenar, på samtliga kontor. Specialisterna ansvarar för kvalitetsgranskningar, viss metodutveckling och information om

¹⁸ De ärenden som CSN inte ändrar självt skickas vidare till Överklagandenämnden för studiestöd, ÖKS, för bedömning. Under 2007 ändrade ÖKS mindre än fem procent av dessa överklagade studiemedelsärenden till den klagandes favör.

förändringar i rutiner och arbetssätt. Studiestödsavdelningens enhet för handläggarsupport samlar in och bearbetar handläggarnas förslag på förbättringar i arbetssätt och rutiner, och CSN:s jurister bidrar med råd i rättsliga frågor. Interna seminarier och utbildningsinsatser genomförs för att sprida information om nya arbetsmetoder och riktlinjer.

Det är kommitténs intryck att systemet för kvalitetsgranskning och kvalitetsutveckling är ambitiöst och i linje med myndighetens uppdrag. Framför allt arbetet med att stärka kvaliteten i handläggningen av ärenden av utredningskaraktär förefaller ske allt mer systematiskt.

Regelverkets betydelse för effektiviteten

I CSN:s strategiska plan 2008–2012 anges den s.k. regelstrategin som en av fyra verksamhetsstrategier. Strategin innebär att CSN under de närmaste åren kommer att arbeta för att studiestödssystemets regler ska följa samhällsutvecklingen, framför allt inom utbildningsväsendet och när det gäller frågor om låntagande och skuldhantering. Målet är att reglerna ska vara tydliga och lättbegripliga – ökad schablonisering förespråkas – och de ska utformas så att felaktiga utbetalningar förhindras. Regelverket ska även fungera väl i ett system med e-förvaltning och tillämpas korrekt och enhetligt. Även i myndighetens verksamhetsplan 2008 och i regleringsbrevet för 2008 anges att regelverket och regeltillämpningen ska förbättras.

Under granskningsgruppens platsbesök vid CSN:s huvudkontor i Sundsvall, samt vid kontoren i Linköping och Örebro, återkom såväl ledning som övriga anställda till det regelverk som styr studiemedlen och därmed anger förutsättningarna för CSN:s arbete. Den detaljreglering som studiestödslagen, studiestödsförordningen och myndighetens regleringsbrev innebär, anses begränsa CSN:s handlingsutrymme och göra administrationen till en komplicerad och omfattande verksamhet. Lag- och förordningstexter förutsätter en mängd individuella bedömningar och prövningar. Individuella kontakter ska tas, en mängd beslut fattas och omprövas, och fortlöpande kontroller behöver genomföras under arbetets gång.

Kommittén bedömer att studiestödsadministrationen och studiestödssystemet är tätt sammanvävda. Hur det administrativa arbetet organiseras och vilken organisationslösning som väljs, samt

även effektiviseringsutrymmet, har att göra med hur studiestöds-systemet är utformat.

Vi menar också att om regelverket ska tillämpas i sin nuvarande utformning är det svårt att undvika att delar av administrationen blir arbetsintensiv och omständlig. Kommittén ger i andra delar av detta betänkande förslag på hur studiemedelssystemet kan förenklas och göras mer generellt. Dessa förändringar är dock inte så genomgripande att de förändrar systemet i grunden. Administrationen kommer även i framtiden att vara arbetskrävande, individuella prövningar kommer att förutsättas och viss manuell hantering kommer fortfarande att vara nödvändig.

5.3.3 Stödet till komvuxstuderande

Samtidigt som delar av studiemedelsadministrationen effektiviserats kraftigt under senare år framstår andra delar som svårare att hantera och mindre effektiva. Stödet till komvuxstuderande på grundskole- och gymnasial nivå är en sådan verksamhet.¹⁹

Svårt att förstå, förklara och göra rätt

CSN:s olika kundgrupper har, enligt kommitténs bedömning, vitt skilda behov av information och studieekonomiskt stöd. Gymnasieeleverna märker CSN knappt av. Hanteringen av studiehjälpen sköts till 95 procent maskinellt. En genomsnittlig högskolestuderande kräver inte heller särskilt mycket uppmärksamhet. Studenterna har i allmänhet inte särskilt svårt att överblicka studiemedels-systemet, eller att använda webbsidor och telefoner för att ansöka om medel och i annan kommunikation med CSN.

¹⁹ När kommittén fortsättningsvis diskuterar behovet av stärkt stöd till komvuxstuderande avses i första hand studerande inom den kommunala vuxenutbildningen på grundskolenivå och gymnasial nivå som kommunerna är huvudman för. Kommuner har enligt skollagen möjlighet att antingen anordna komvuxutbildning i egen regi eller att uppdra åt andra att genomföra utbildning för vuxna, dvs. att uppdra åt andra att anordna utbildning på grundskolenivå och gymnasial nivå å kommunens vägnar. I dagsläget bedrivs ungefär en femtedel, 21 procent, av den kommunala vuxenutbildningen på entreprenad. Andelen upphandlad utbildning varierar stort mellan kommunerna. Enligt skollagen (1985:1100) får kommunerna endast delegera den myndighetsutövning som hör till lärares utgifter i entreprenadförhållandet. Det innebär att kommunen fortfarande har ansvaret för rektorsfunktionen och myndighetsutövning i form av mottagande, intagning och utfärdande av betyg. Även folkhögskolor anordnar grundläggande och gymnasial vuxenutbildning.

För komvuxstuderande är situationen ofta en annan, framför allt för studerande på grundskolenivå. Dessa behöver mer stöd och information än andra grupper och kan ha svårare att förstå den information som ges. Detta framkom i granskningsgruppens intervjuer med CSN:s anställda. En majoritet av dem som besöker CSN-kontorens receptioner är komvuxstuderande och de ärenden som avser studiemedel till de här grupperna är ofta både mer tidskrävande och mer svårbedömda än andra. En uppskattning som gjordes under en intervju var att vuxenstuderande ”utgör 25 procent av kunderna och tar 75 procent av tiden”. Att behovet av stöd och information är större har delvis att göra med elevgruppernas sammansättning, med språkproblem som gör kommunikationen svårare. Inom utbildningar på grundskolenivå är 86 procent av de studerande födda utomlands. Det är också inom dessa utbildningar som andelen studerande med utländsk bakgrund har ökat mest under de senaste åren. Inom utbildningar på gymnasial nivå utgör andelen utlandsfödda mindre än 30 procent.

Att studiemedelssystemet ter sig svårbegripligt har inte bara med språket att göra. Det beror också på komvuxutbildningens flexibla uppläggnings och på att de studerandes skiftande förutsättningar och behov inte är lätta att kombinera med studiemedelssystemets regler. Bestämmelserna blir svåra att tillämpa. Det är inte självklart hur bedömningar ska göras och vilka beslut som är riktiga. Under 2007 undersökte CSN skolornas rapportering inom den kommunala vuxenutbildningen. Undersökningen visade att skolorna sinsemellan gjorde olika bedömningar, framför allt av vad som ska gälla vid rapportering av studieinaktivitet, avbrott av kurs och sjukfrånvaro.²⁰

Dessutom har framför allt studerande på grundskolenivå svårare än andra att klara av sina studier inom givna tidsramar. Även de som enbart läser behörighetsgivande ämnen får ofta svårt att hinna med. Relativt många inom den här gruppen avbryter sina studier i förtid, når inte upp till sitt studieåtagande eller ändrar inriktning eller omfattning under studiernas gång. Dessa blir återbetalningsskyldiga. Låntagare på grundskole- och gymnasienivå är samtidigt överrepresenterade bland de låntagare som har svårt att betala tillbaka sina studielån. Vuxenstuderande på grundskolenivå anger oftare än andra att studiemedlen inte täcker deras levnadsomkostnader. Den kartläggning av kommunernas praxis beträffande för-

²⁰ CSN (2008e).

sörjningsstöd till studerande som kommittén genomfört, visar att dessa studerande också tar emot ekonomiskt bistånd betydligt oftare än studerande på andra utbildningsnivåer.

Vid det besök vid en komvuxenhet i Eskilstuna som kommittén genomförde, framstod den komvuxstuderandes vardag som förvirrande, med obegripliga regler och svårbegriplig information om de ekonomiska villkoren för studierna. Det förekommer att studiemedelstagare inte är medvetna om att när de ansöker om studielån, är det faktiska lån som de tar som ska betalas tillbaka. Andra känner inte till att det finns en fribeloppsgräns. Kommunens studievägledare ägnar en allt större del av arbetstiden åt att försöka förstå och förklara studieekonomiska frågor. Liknande resultat har kommit fram vid de intervjuer som granskningsgruppen genomfört.

Förslag på regler som förenklar och förbättrar

I kapitel 4 *Ett enklare studiemedelssystem* föreslår kommittén förändringar i det nuvarande studiemedelssystemet som enligt vår bedömning bör leda till att villkoren för komvuxstuderande förbättras. Vi föreslår att studiemedel för studier på grundskolenivå ska lämnas i högst 18 månader, vilket innebär att många studerande på den här nivån får längre tid på sig att slutföra sina studier.

Förslaget innebär samtidigt att mer generella tidsgränser införs, eftersom alla får rätt till studiemedel i två år för studier på grundskolenivå och till ytterligare två års studier på gymnasial nivå. I det nuvarande studiemedelssystemet finns tre tidsgränser för den grundläggande vuxenutbildningen och två för den gymnasiala, och utbildningsbakgrunden avgör hur mycket studiemedel som var och en har rätt till. Kommitténs förslag betyder att systemet blir mer lättbegripligt och därmed bör även CSN:s handläggning underlättas. Med en grundläggande rätt för samtliga till studiemedel i två år finns färre tidsgränser att ta ställning till och de studerandes utbildningsbakgrund behöver inte bedömas. Samtidigt blir det enklare att förutse hur mycket studiemedel varje komvuxstuderande har rätt till, och därmed även enklare att planera studierna på ett realistiskt sätt.

Dessutom föreslår kommittén att dagens konstruktion med ett generellt och ett högre bidrag ska avskaffas. I stället förordar vi en bidragsnivå per utbildningsnivå. Även detta innebär att studie-

medelssystemet blir enklare att begripa och att förutsättningarna blir tydligare. Varje studerande kommer att veta hur mycket bidrag som kan beviljas och hur stor studieskulden blir.

Handläggningen av komvuxstuderandes studiemedel behöver synliggöras

De regelförändringar som kommittén föreslår innebär att CSN:s arbete kan effektiviseras. Vi bedömer dock att den interna hanteringen av komvuxstuderandes studiemedel behöver stärkas ytterligare. En förutsättning för ytterligare effektiviseringar är att den här delen av verksamheten synliggörs på ett tydligare sätt än i dag.

CSN:s kundverksamhet beskrivs i form av processer. Av processerna framgår hur arbetet ska genomföras, dvs. vilka arbetsmoment som ska göras när, i vilken ordningsföljd och på vilket sätt. De processbeskrivningar som fastlades inom CSN i början på 2000-talet ser dock i princip likadana ut i dag som de gjorde då. Detta har framkommit i granskningsgruppens analys. De senaste årens utvecklingsarbete har inriktats mot att förfina myndighetens arbetssätt inom ramen för de existerande processerna, snarare än om att se över processerna som sådana. Det har handlat om effektivisering av kundarbetet inom ramen för processerna, snarare än om effektivisering av processerna.

Granskningsgruppen har visat att i en i övrigt processtyrd organisation, finns det ingen processbeskrivning som svarar mot hanteringen av studiemedel för komvuxstuderande. Studerande inom grundläggande och gymnasial vuxenutbildning behandlas tillsammans med studerande på eftergymnasial nivå inom ramen för en och samma studiemedelsprocess. Detta innebär, bedömer kommittén, en risk att de särskilda villkor som gäller för komvuxstuderande inte uppmärksammas och att anpassade arbetssätt inte utvecklas. Framför allt i beviljningen av studiemedel framstår arbetet som mer komplicerat än när det rör studerande på eftergymnasial nivå. Många komvuxstuderande behöver även bättre information än i dag för att ansökningsförfarandet ska fungera smidigt.

Också i ekonomiskt avseende behöver den kommunala vuxenutbildningen göras mer synlig. I CSN:s ekonomiska redovisning görs inte åtskillnad mellan handläggningstider och styckkostnader

för studiemedel för studier på grundskolenivå, gymnasial nivå respektive eftergymnasial nivå. Det går alltså inte att se hur mycket hanteringen av studiemedel för vuxenutbildning på grundskole- och gymnasial nivå kostar, eller hur tidskrävande den är, jämfört med andra delar av administrationen.

Lokal samverkan och anpassad kontorsorganisation

Inom CSN finns planer på att stärka informationen till skolhuvudmän och studiemedelstagare, samt på att utveckla arbetet med studiesocial vägledning. Planerna beskrivs i myndighetens strategiska plan 2008–2012. Det första av de nio målområden som anges i denna är ”proaktiv studiesocial vägledning”. Också i de intervjuer som granskningsgruppen genomfört, framhålls att information och vägledning till framför allt komvuxstuderande och kommunala skolhuvudmän ska stärkas, att detta är verksamhetsområden som ska prioriteras i framtiden.

Kommitténs bedömning är att en utökad satsning på informations- och kunskapsutbyte med framför allt kommunala skolhuvudmän är väl motiverad. Ett viktigt syfte med denna samverkan bör vara att utveckla CSN:s hantering av studiemedel för komvuxstuderande. Utbytet bör innebära att CSN:s handläggare får en djupare kunskap om de villkor som gäller för vuxenstuderande på grundskolenivå och gymnasial nivå, som kan bidra till att stärka myndighetens kundservice och handläggning av studiemedlen. Ett annat syfte är att stödja skolhuvudmännen, framför allt i arbetet med studie- och yrkesvägledningen. Däremot anser vi inte att CSN ska erbjuda studiesocial eller annan vägledning till studerande på grundskolenivå och gymnasial nivå. Den samlade kunskapen om villkoren för komvuxstudier och om de vuxenstuderandes situation finns hos skolhuvudmännen, inte i första hand inom CSN.

Den samverkan som kommittén förordar förutsätter att CSN-kontorens uppdrag och lokalisering ses över. Den geografiska lokaliseringen av CSN:s kontor är historiskt betingad, kontorsorganisationen har CSN ”ärvt”. De nuvarande kontoren var ursprungligen studiemedelsnämnder och vuxenutbildningsnämnder och kontoren finns kvar på de orter där dessa nämnder en gång placerades. Om man inom CSN fick börja bygga upp en kontorsorganisation från början är det inte självklart att de nya kontoren skulle hamna på samma orter. Detta menade både anställda och

ledning under granskningsgruppens intervjuer. Den kundservice och handläggning som utförs på vart och ett av kontoren är i dag geografiskt obunden. Detta har framgått både av skriftliga underlag och av de intervjuer som genomförts med ledning och anställda. Kundservice och handläggning som avser studiehjälp, studiemedel och återbetalning utförs på de flesta kontor, utan regional anknytning. Även telefonsamtal och e-brev sprids över landet.

I väglednings- och informationsfrågor samarbetar däremot CSN:s handläggare lokalt, med de kommuner eller skolor som finns i närheten av respektive kontor. Kommuner och skolhuvudmän utom kontorens räckvidd erbjuds inte samma service. Kommitténs slutsats är att med nuvarande kontorsorganisation fördelas informationsinsatser och kunskapsutbyte ojämnt och ofullständigt över landet.

Den lokala samverkan som vi förordar behöver planeras utifrån nationella behov. Vårt förslag innebär att varje kontor får ett tydligare regionalt ansvar samtidigt som den information som CSN erbjuder skolhuvudmännen, det kunskapsutbyte som etableras, blir nationellt täckande. Detta får konsekvenser för CSN:s kontorsorganisation. Kontorens lokalisering och dimensionering behöver i större utsträckning än i dag bestämmas utifrån en nationell analys av skolhuvudmännens och de studerandes behov.

Att den offentliga förvaltningen ska anpassas efter medborgarnas behov, och inte efter myndigheternas, är en central utgångspunkt även i den pågående utredningen av lokal service i samverkan.²¹ Samhällsservice bör vara likvärdigt tillgänglig för alla, men inte ha samma innehåll eller erbjudas på samma sätt överallt. Enligt utredningen ska efterfrågan tjäna som ledstjärna för organiseringen av serviceutbudet, och för detta krävs gränsöverskridande samordning i produktion och leverans av offentliga tjänster. Stat och kommun behöver samverka, fastslår utredaren i delbetänkandet *Lättare att samverka – förslag om förändringar i samtjänstlagen* (SOU 2008:34). Brist på samverkan innebär slöseri med ekonomiska resurser och kompetens.

²¹ Regeringen tillsatte 2007 utredningen *Utveckling av lokal service i samverkan* (Dir. 2007:68). Utredningen ska stödja de statliga myndigheterna i deras arbete med lokala servicekontor och andra samverkansinitiativ, samt utreda former för samverkan mellan statliga myndigheter och kommuner. Målet för utredaren är att förbättra tillgängligheten till offentlig service i hela landet och att möjliggöra en fortsatt effektivisering av den offentliga tjänsteproduktionen. Arbetet ska avslutas senast den 1 november 2009.

5.3.4 Studiemedel för utlandsstudier

I granskningsgruppens rapport framstår hanteringen av utlandsstudiemedel som jämförelsevis krånglig och ineffektiv. Kommittén bedömer därför att även administrationen av studiemedel för utlandsstudier behöver effektiviseras ytterligare.

Ansvarsfördelning inom CSN

Studiemedel för studier utomlands hanteras vid CSN-kontoren i Umeå, Lund, Stockholm och Linköping. Varje kontor ansvarar för ett begränsat antal länder. Kontoren i Göteborg, Lund, Stockholm och Umeå handlägger återbetalningsärenden för utlandsbosatta återbetalare. Umeå-kontoret administrerar all kravverksamhet för dessa grupper. Kontoret samarbetar med Intrum Justitia. Kontoret i Linköping har ansvar för studiehjälp för gymnasiestudier i utlandet, samt för de flesta utbytesstudenterna.

Under 2007 betalade CSN ut 1,9 miljarder kronor i studiemedel till cirka 27 800 utlandsstuderande.²²

- Styckkostnaden per ärende som rör studiemedel för utlandsstudier har ökat från 654 kronor 2002 till 1 448 kronor 2008. Ökningen har delvis att göra med olika beräkningsmodeller.²³
- Den genomsnittliga handläggningstiden har kortats från 14 dagar 2002 till 11 dagar 2008.

Alla ärenden som avser studiemedel för utlandsstudier hanteras manuellt.

Krångligt och tidsödande arbete

Att administrationen av utlandsstudiemedel är komplex har flera orsaker. Ett viktigt skäl är att utländska utbildningsanordnare inte har någon uppgiftsskyldighet i förhållande till CSN. I princip alla

²² Riksrevisionen (2008).

²³ Under 2002 ändrade CSN sättet att beräkna styckkostnader för tilldelning och återbetalning av studiestöd. Förändringarna innebär dels att kostnaderna fördelas på ett annat sätt än tidigare mellan myndighetens verksamhetsgrenar, dels att de "vikter" som utgör en väsentlig del av styckkostnaderna arbetades om med anledning av de förändringar av handläggningstider och IT-system som infördes i och med studiestödsreformen. Under 2006 förändrades dessutom CSN:s principer för intern kostnadsfördelning.

uppgifter om studenternas studier och prestationer passerar via den studerande, t.ex. antagningsbesked, studieförsäkran, betygsdokument från skolan och uppgifter om studieresultat. Det här arbets sättet kritiserar i en rapport från Riksrevisionen.²⁴ Ett av de stora problemen med hanteringen av utbetalningar och återkravsfordran för utlandsboende är, enligt rapporten, att arbetet i stor utsträckning bygger på uppgifter från studenterna och låntagarna själva. Enligt Riksrevisionen brister CSN:s interna styrning och kontroll.

Kommitténs intryck bekräftar Riksrevisionen kritik. Arbetet med utlandsstudiemedel utförs helt manuellt och enligt vår mening sker det inte tillräckligt systematiskt. Strategier, rutiner och hjälpmedel saknas eller är otillräckliga. Kvaliteten i arbetet verkar i stor utsträckning vila på enskilda handläggares förmåga och engagemang.

Bedömningen av vilka utländska utbildningar som ska ge rätt till studiestöd görs av Högskoleverket eller inom CSN. Ungefär 3 000 nya utbildningar provas per år. Ett internt register över utbildningsanordnare och studiemedelsberättigande utbildningar har upprättats, men är inte komplett eller helt aktuellt. Registret uppdateras i samband med att ansökningar om studiemedel kommer in. Någon löpande översyn, för att t.ex. sortera bort inaktuella utbildningsanordnare och utbildningar, görs inte.

CSN fastställer även vilka studietider som gäller vid olika skolor och högskolor, dvs. bedömer utbildningarnas omfattning och terminstider för att kunna ta ställning till hur mycket studiemedel den studerande har rätt till. Det här är ett tidskrävande arbete, vilket har framgått av de intervjuer som granskningsgruppen genomfört. Ett arbete med att införa fasta studietider, dvs. att standardisera bedömningen av studietiderna i vissa länder, har inletts och inneburit att handläggningstiderna kortats. Även studieresultatprövningen är komplicerad i och med att olika länder använder olika system för att redovisa studieresultat.

CSN:s arbete försvåras också av att studiestödsförfattningarna i några avseenden inte stämmer överens med EG-rätten.²⁵

²⁴ Riksrevisionen (2008).

²⁵ Överklagandenämnden för studiestöd (ÖKS) har exempelvis bedömt att studiestödsförordningen är oförenlig med EG-rätten när det gäller kravet på att utlandsstudier måste pågå i minst 13 veckor för att ge rätt till studiemedel, eftersom motsvarande krav för studier i Sverige är tre veckor. Se mer om detta i kapitel 4.

Förslag på regler som förenklar och förbättrar

Många av reglerna för studiemedel för utlandsstudier är desamma som vid studier i Sverige. Samma bestämmelser om studietider, maximitider, prövning av studieresultat och åldersgränser gäller. Studiestödslagen och studiestödsförordningen innehåller därutöver vissa bestämmelser som bara gäller vid studier utomlands.

Utöver de regler som anges i lag och förordning har CSN rätt att genom föreskrifter anpassa studiemedlen till de skilda förhållanden som gäller i olika länder. CSN:s nuvarande föreskrifter innehåller bl.a. bestämmelser om vad som ska gälla vid distansstudier, krav på grundläggande behörighet för den som ska studera språk på icke-akademisk nivå, schablonstudietider för utbildningar i olika länder och bestämmelser om vissa särskilda utbildningar, t.ex. flygskolor och sjukvårdsutbildningar.

De villkor som gäller för utlandsstudiemedel innebär att utlandsstuderande ofta drar på sig stora studieskulder. De lånebelopp som medges är landsspecifika och vissa är betydligt högre än svenska studielån. Utlandsstuderande har dessutom andra möjligheter än studenter i Sverige att få lån för kringkostnader i samband med studierna, t.ex. för resor och undervisningsavgifter.

Kommittén bedömer att det är rimligt att så långt som möjligt ha samma regler för studier utomlands som för studier i Sverige. Vi föreslår därför, i kapitel 4 *Ett enklare studiemedelssystem*, att studiemedel för studier utomlands ska lämnas med samma bidrags- och låneandel, och därmed med samma lånebelopp, som gäller vid studier i Sverige. Studerande utomlands föreslås också få tillägglån enligt samma förutsättningar som gäller för studerande i Sverige. Vi bedömer att det nuvarande systemet med landsspecifika lånebelopp bör avskaffas.

I takt med att mer enhetliga regler införs bedömer kommittén att administrationen förenklas, samtidigt som studenternas skuldsättning kan begränsas.

Kommittén uppmanar dessutom regeringen att i studiestödsförordningen lämna tydligare regler om inriktningen på utlandsstudiemedlen, t.ex. avseende vilka utbildningar som ska berättiga till studiemedel, vika studiemedelsbelopp som ska gälla och hur hög skuldsättning som ska anses acceptabel. Med tydligare regler kommer den administrativa hanteringen att underlättas ytterligare.

Samlat ansvar och samordnat arbete för ökad systematik och effektivitet

Även om enklare, tydligare och mer enhetliga regler kommer att bidra till större effektivitet, är enbart regelförändringar inte tillräckliga. Interna arbetssätt och rutiner behöver också utvecklas.

Kommittén bedömer att hanteringen av studiemedel för utlandsstudier skulle vinna på att koncentreras. Under de intervjuer som granskningsgruppen genomförde, framhöll även flera av CSN:s handläggare fördelarna med en mer sammanhållen hantering. Med samlat ansvar, riktade resurser och mer samordnat arbete skulle det vara enklare att stärka det tekniska stödet och därmed den maskinella hanteringen, utbildningsregistret kunde hanteras på ett mer systematiskt sätt, enhetliga rutiner och regler utformas och kvalitetsarbetet kunde stärkas.

Det är enligt kommitténs mening inte tillfredsställande att all hantering fortfarande sköts manuellt. Systemstödet för utlandsstudier behöver utvecklas och det är ett arbete som underlättas med samlad hantering. Det IT-stöd som redan finns tillgängligt inom CSN används inte fullt ut i hanteringen av utlandsstudiemedlen. Möjligheten att söka studiemedel digitalt, s.k. e-ansökan, har införts för studier för Sverige, men ännu inte för utlandsstudier. Avsikten är att arbetet ska komma igång under 2009. Det interna registret över utländska utbildningsanordnare och utbildningar framstår som ett konstruktivt initiativ för att systematisera handläggningen. Registret uppdateras och kvalitetssäkras dock inte systematiskt.

Stärkt systemstöd behöver kombineras med anpassade regler och rutiner. Kommittén konstaterar att på samma sätt som när det gäller komvuxstuderandes studiemedel, har ingen arbetsprocess utvecklats som svarar mot hanteringen av utlandsstudiemedlen. All studiemedelshantering styrs i enlighet med en och samma studiemedelsprocess. Detta innebär, bedömer vi, att arbetsrutinerna inte anpassats efter de särskilda villkor som gäller för utlandsstudiemedlen. Vi menar t.ex. att med mer heltäckande regler för beräkning av studieresultat, och med i förväg fastställda studietider för fler länder än i dag, skulle arbetet med prövning och utbetalning av medlen underlättas. En satsning på att utarbeta denna typ av schabloner som underlag vid prövning har nyligen inletts inom CSN.

Även rutinerna för kvalitetssäkring förefaller jämförelsevis svaga inom utlandsområdet. Regelbundna kvalitetskontroller genomförs inte, vilket sedan något år tillbaka görs inom andra delar av studiemedelsprocessen. Vissa stickprovskontroller har ägt rum. Ett mer systematiskt kvalitetssäkringsarbete beräknas komma i gång under våren 2009.

En koncentration av utlandshanteringen till färre kontor och handläggare bör även innebära att dessa kontor och personer inte samtidigt behöver ägna sig åt de myndighetsgemensamma ärendena. Telefon- och e-postservice, och frågor som har att göra med studiemedel för studier i Sverige och återbetalning, antas alla handläggare hjälpas åt med. I synnerhet under de perioder då arbetsbelastningen är hög lämnas därmed bara begränsat utrymme för utlandshanteringen.

Ett argument som talar emot att samla arbetet med utlandsstudiemedel till en enhet är att verksamheten är alltför omfattande. I dag sysselsätter den ungefär 60 handläggare, fördelade på fyra kontor. Detta framstår dock, menar kommittén, som något av ett cirkelresonemang. En viktig orsak till att så många behöver arbeta med de här frågorna är just att arbetet inte är tillräckligt effektivt. Ökad koncentration skulle enligt vår bedömning leda till större effektivitet och då skulle även färre handläggare behövas.

5.3.5 Felaktiga utbetalningar

Det tredje förbättringsområde som kommittén identifierar är arbetet för att förhindra felaktiga utbetalningar.

Definitioner och ansvarsfördelning inom CSN

Med felaktiga utbetalningar avses ”om det som betalats ut inte överensstämmer med den rätt till utbetalningen mottagaren har när samtliga förhållanden som ligger till grund för denna är kända”.²⁶

Återkravshanteringen avser felaktigt utbetalat studiestöd. De flesta återkraven beror på att den studerandes inkomst varit högre än beräknat. Andra vanliga skäl är studieavbrott och minskad studieomfattning.

²⁶ CSN (2007a).

Arbetet med att motverka felaktiga utbetalningar är integrerat i kontorens ordinarie handläggning och utförs inom ramen för befintliga resurser. Skuldsanering och kravverksamhet sköts dock i Lund och Kalmar. Umeåkontoret har hand om återkrav för utlandsbosatta.

Belopp – återkrav och felaktiga utbetalningar

Enligt CSN är det svårt att bedöma den totala omfattningen av och kostnaderna för felaktiga utbetalningar. Delegationen mot felaktiga utbetalningar, FUT-delegationen, uppskattade emellertid att 4,9 procent av alla studiemedel som CSN betalar ut är felaktiga, dvs. motsvarande 987 miljoner kronor 2005.²⁷

Under perioden 2005–2007 har CSN årligen krävt tillbaka felaktigt utbetalda studiemedel på 245–347 miljoner kronor. Detta utgör 1,0–1,4 procent av de totalt utbetalda beloppen för respektive år. De flesta återkraven har initierats efter interna kontroller.²⁸

Under 2007 hade CSN en sammanlagd återkravsfordran på 1 098 miljoner kronor. Samma år inbetalades återkrav motsvarande 468 miljoner kronor, medan 12,5 miljoner kronor av återkrävda medel skrevs av. Under perioden 2005–2007 har återkravsfordran minskat med åtta procent. Avskrivet belopp har varit ungefär konstant, medan det inbetalda beloppet har ökat med 111 miljoner kronor.

Externa krav på effektivare hantering

Under 2000-talet har statsmakterna ställt allt starkare krav på CSN att minska de felaktiga utbetalningarna. Från regleringsbrevens mer begränsade krav i början av perioden, på ökat elektroniskt informationsutbyte och kontrollmekanismer för att motverka felaktigheter och fusk, ges CSN i och med regleringsbrev från 2007 och 2008 även i uppdrag att samverka med ett antal andra, namngivna myndigheter för att förhindra felaktiga utbetalningar.

I 2008 års regleringsbrev anges som mål att felaktiga utbetalningar och brott som riktar sig mot studiestödssystemet inte ska förekomma. CSN ska redovisa och analysera omfattning

²⁷ Delegationen mot felaktiga utbetalningar (2007a).

²⁸ CSN (2008e).

och orsaker till felaktiga utbetalningar samt redogöra för vilka metoder för riskhantering och riskanalys som utvecklats. CSN ska även redogöra för myndighetens kostnader för arbetet mot felaktiga utbetalningar och hur man arbetar med information till låntagare och andra myndigheter för att säkra korrekta utbetalningar.

Inför 2009 kvarstår målet att bara den som verkligen är berättigad till studiestöd ska få sådant. Myndigheten ska senast i augusti 2009 redovisa de åtgärder som har vidtagits och planeras för att motverka felaktiga utbetalningar och brott mot studiestödssystemet.

Parallellt med att regeringen skärpt sina krav har den externa kritiken vuxit. FUT-delegationen undersökte under perioden 2005–2007 16 myndigheters och organisationers arbete för att minska antalet felaktiga utbetalningar ur välfärdssystemen. En av de myndigheter som granskades var CSN. Delegationen uppskattade att i genomsnitt 6,6 procent av de utbetalningar som skedde inom ramen för trygghetssystemen 2005 var felaktiga, och att ungefär hälften av dessa var oavsiktliga och borde kunna undvikas genom förändringar i regelverk och myndigheternas arbetsätt, samt genom förbättrad information. För att hantera de avsiktliga felaktigheterna, fusket, rekommenderade delegationen även förbättrade kontroller och efterkontroller. Delegationen utvecklade också en riskhanteringsmodell.²⁹

Statskontoret utvärderade 2007 den statliga återkravshandlingen vid bl.a. CSN. Utvärderingen visade att CSN förbättrat effektiviteten i sin återkravsverksamhet i vissa avseenden under de senaste åren, framför allt hade aktiviteten ökat. Däremot hade de åtgärder som satts in ännu inte visat särskilt stora resultat. Statskontoret menade att CSN behöver utveckla en heltäckande strategi för återkravsverksamheten. Man drog samtidigt slutsatsen att myndighetens handlingsutrymme begränsas av regelverkets konstruktion.³⁰

Riksrevisionen kritiserar i en rapport från 2008 det sätt på vilket återkravsfordringar och studielånsfordringar för utlandsbosatta

²⁹ SOU 2008:74. Delegationen mot felaktiga utbetalningar, FUT-delegationen, tillsattes 2005 som en del i regeringens arbete att bekämpa fusk i skatte- och välfärdssystem. Delegationen analyserade omfattning och orsaker till de oegentligheter som förekommer och lämnade förslag på hur ärendehantering, utbetalningssystem, myndigheternas kontrollsystem och informationen kan utvecklas för att minska felaktigheterna. Även berörda myndigheters insatser inom området kartlades.

³⁰ Statskontoret (2008b).

hanteras.³¹ I rapporten konstateras att CSN:s aktiviteter inom de här områdena har ökat under senare år. Fram till och med 2005 skedde ingen kravhantering mot utlandsbosatta. CSN skickade ut beslut om återkrav och en påminnelse, och släppte därefter ärendet om pengarna inte betalades in. Under 2005 slöts ett avtal med Intrum Justitia om inkassotjänster, adressökning och delgivning. Detta innebär att Intrum Justitia numera vidtar inkassoåtgärder mot vissa utlandsboende som fått återkrav och inte betalat efter påminnelser. Även en strategi för utlandskrav har utarbetats. I enlighet med denna ska samtliga fordringar som förfallit till betalning i Norden drivas in, dvs. skickas som inkassouppdrag till Intrum Justitia. Även fordringar inom EU, Nordamerika, Australien och Nya Zeeland ska drivas in. I övriga världen kommer indrivning att genomföras i de fall då detta bedöms möjligt. Enligt CSN förutsätter sådan indrivning kostsam juridisk hjälp.³²

Numera prioriterad verksamhet

I takt med att de externa kraven och den externa kritiken ökat under senare år har problemet med felaktiga utbetalningar uppmärksamrats mer inom CSN. Detta framkommer av granskningsgruppens undersökning. Ett av de målområden som anges i CSN:s strategiska plan 2008–2012 avser felaktiga utbetalningar och uteblivna inbetalningar. De felaktiga utbetalningarna ska enligt planen motverkas genom riskinventering, effektiva kontroller och kontrollrutiner, samt genom samarbete med andra myndigheter. I verksamhetsplanen för 2008 anges att arbetet för att förhindra fel och fusk ska fortgå.

Effektivare återbetalnings- och återkravsverksamhet är också ett prioriterat mål i CSN:s verksamhetsplan för 2008. Återkravsadministrationen tas även upp i CSN:s strategiska plan. De här delarna av verksamheten ska moderniseras, effektiviseras och göras mer serviceinriktade. Vissa åtgärder har redan vidtagits. De utlandsboende som får återkrav pga. felaktiga utbetalningar, eller som inte betalar tillbaka sina studielån frivilligt, är t.ex. svåra att få tag i. Totalt saknas i dag adresser till cirka 20 000 återbetalare, varav en stor majoritet tros vara bosatt i utlandet. Från och med hösten 2008 hjälps därför samtliga kontor åt med de s.k. personsöknings-

³¹ Riksrevisionen (2008).

³² CSN (2008i).

ärendena. Detta har inneburit att antalet personer som ägnar sig åt att leta adresser till återbetalare är betydligt större än förr. Tidigare var ansvaret koncentrerat till några få kontor.

Förslag på regler som minskar felaktigheterna

Kommittén har tidigare beskrivit studiestödslagen och studiestödsförordningen som detaljerade och krångliga att hantera. Att regelverket har betydelse för de felaktiga utbetalningarna framgår av Statskontorets och FUT-delegationens rapporter ovan, av CSN:s självvärdering och av de intervjuer som granskningsgruppen genomfört. Komplexiteten i regelverket gör det svårt för studiestödstagarna att lämna rätt uppgifter till CSN, och för CSN:s handläggare att kontrollera, bedöma och fatta korrekta beslut utifrån de uppgifter som ges.

Kommittén bedömer att de förslag på regelförändringar som lämnas i kapitel 4 *Ett enklare studiemedelssystem* sammantagna innebär att studiemedelsadministrationen förenklas och att reglerna blir lättare att förstå, både för CSN:s handläggare och för studiemedelstagarna. Med enklare regler ökar även kontrollmöjligheterna. Förslagen bidrar på så sätt till att framför allt antalet oavsiktliga, felaktiga utbetalningar kan minskas. I och med de tydligare samordningsbestämmelser mellan studiestödssystemet och flera sociala trygghetssystem som föreslås i betänkandets kapitel 6 *Studiemedlen och trygghetssystemen* motverkas felaktiga utbetalningar ur både studiemedelssystemet och de sociala trygghetssystemen.

Nästan 80 procent av alla felaktiga utbetalningar ur studiemedelssystemet är oavsiktliga. Resterande 20 procent beror enligt FUT-delegationen på avsiktliga fel från den sökande, dvs. fusk.³³ Delegationens slutsatser bekräftas inom CSN. En viktig orsak till att felaktiga utbetalningar äger rum anses vara att nästan alla utbetalningar förskottas. Studiemedel beviljas i förväg, för den tid och takt som den sökande avser att studera. Det innebär för det mesta att dessa utbetalningar inte är felaktiga när de äger rum, utan blir felaktiga senare, när den studerandes förhållanden förändras. Felen är därmed oavsiktliga och regelverket är en starkt bidragande orsak till att de överhuvudtaget uppstår.

³³ Delegationen mot felaktiga utbetalningar (2007a).

Kommittén föreslår i kapitel 4 att studiemedel för studier i Sverige och utlandet ska betalas ut månadsvis i efterskott. Vi bedömer att en övergång till utbetalning i efterskott är den enskilt mest kraftfulla åtgärd som kan vidtas för att minska antalet felaktiga utbetalningar ur studiemedelssystemet.

Behov av systematik och strategiskt arbete

Kommitténs intryck är att ett systematiskt arbete för att motverka felaktiga utbetalningar ännu inte riktigt kommit i gång inom CSN. Många insatser befinner sig fortfarande på planeringsstadiet. Initiativ har tagits, framför allt under de två senaste åren och då särskilt inom studiemedelsområdet. Riskanalyser har genomförts som underlag för förbättrade rutiner inom myndigheten. Utökade kontroller förbereds för att hitta redan begångna felaktigheter. I verksamhetsplanen inför 2008 anges att det förberedande arbete som genomförts under 2007 gradvis ska övergå till verkliga kontroller under 2008. Stärkta informationsinsatser planeras som ett sätt att förebygga att felaktigheter äger rum.³⁴ En viss förstärkning av systemstödet har genomförts, t.ex. genom att ett nytt system för betalningsplaner för återkrav tagits i bruk. Internrevisionen lämnade under hösten 2008 flera förslag på hur regler och rutiner kan förändras för att minska felaktiga utbetalningar som beror på bedrägerier och fusk.³⁵

I den tidigare refererade rapporten ifrågasätter Statskontoret kostnadseffektiviteten i CSN:s återkravsverksamhet, eftersom resultaten av arbetet inte har förbättrats i samma takt som resurser tillförts. CSN:s kostnad per nytt återkravsärende fördubblades enligt Statskontoret under perioden 2003–2007. För att öka effektiviteten rekommenderas CSN ett mer strategiskt arbetssätt, grundat på en samlad uppföljning och analys av verksamheten. I det sammanhanget bör även de organisatoriska förutsättningarna ses över. Statskontoret drar slutsatsen att det är enklare att styra och följa upp en samlad organisation och att CSN därför bör utvärdera den nuvarande decentraliserade organisationen för återkravsverksamheten. Även insatser för mer enhetlig handläggning bör följas upp och utvärderas.

³⁴ CSN (2008d).

³⁵ CSN (2008f).

Kommittén instämmer i Statskontorets slutsatser. Även vi har funnit att ett decentraliserat ansvar kan innebära att strategier och rutiner inte alltid utarbetas för de delar av verksamheten där särskild kompetens och särskilda arbetssätt behövs. På samma sätt som beträffande arbetet med utlandsstudiemedel, bedömer vi därför att CSN:s arbete mot felaktiga utbetalningar skulle vinna på att koncentreras ytterligare. Det är positivt att CSN försöker utveckla ordinarie handlägnings-, kvalitets- och IT-system så att dessa innebär att risken för fel och fusk minimeras. Vi bedömer att detta utvecklingsarbete skulle effektiviseras om ansvaret för att utveckla rutiner och arbetssätt som motverkar felaktiga utbetalningar, och även ansvaret för vissa kontroller och informationsinsatser, skulle samlas.

Vi instämmer även i FUT-delegationens bedömning att förbättrad information till studiemedelstagarna bör kunna leda till att de oavsiktliga felen i utbetalningarna minskar. Framför allt behöver informationen till komvuxstuderande stärkas. Vi har tidigare visat att vuxenstuderande på grundskolenivå oftare än andra avbryter sina studier i förtid, inte når upp till sitt studieåtagande och ändrar inriktning och omfattning på sina studier under studiernas gång. De studiemedel som dessa kvitterat ut i förväg överensstämmer därmed inte längre med studieprestationen – utbetalningarna har blivit felaktiga – och de studerande får återkrav.

5.3.6 Förändringar i ledningsform, finansieringsmodell och uppdrag

För att skapa förutsättningar för fortsatta effektiviseringar och besparingar anser vi att CSN:s ledningsform bör förändras. Vi menar även att myndighetens finansiella villkor och uppdrag bör anpassas.

Från enrådighetsmyndighet till styrelsemyndighet

Den 1 januari 2008 trädde den nya myndighetsförordningen (2007:515) i kraft. I denna anges tre olika ledningsformer för förvaltningsmyndigheter under regeringen: enrådighetsmyndigheter, styrelsemyndigheter och nämndmyndigheter. Regeringen kan även besluta om att knyta ett s.k. insynsråd till enrådighetsmyndig-

heterna. Valet av ledningsform bestäms av verksamhetens art, politiska prioriteringar och regeringens behov av att styra myndigheten. Generellt gäller att om regeringen vill kunna styra myndigheten direkt, och om verksamheten inte är alltför mångskiftande, så väljs enrådighetsformen. Om verksamheten bedöms som komplex, omfattar stora anslag och transfereringar och regeringen vill skapa utrymme för mer fria, strategiska vägval, tillsätts i stället en styrelse som ansvarar inför regeringen för verksamheten. Nämndmyndighetsformen används mer sällan, och då bara i små organisationer med begränsade ansvarsområden och med arbetsuppgifter som oftast är reglerade i lag.

En kartläggning som Statskontoret genomfört visar att under 2008 hade nästan 140 enrådighetsmyndigheter inrättats, och av dessa hade ungefär 90 även insynsråd. Dessutom fanns cirka 70 styrelsemyndigheter, varav en majoritet var universitet och högskolor, samt ett 15-tal nämndmyndigheter. Ett mindre antal myndigheter hade annan ledningsform eller en blandform av ovanstående.³⁶

Regeringen har bestämt att CSN ska vara en enrådighetsmyndighet med ett insynsråd knutet till sig. Detta innebär att generaldirektören är ensam ansvarig för verksamheten. Genom att utse ett insynsråd har regeringen skapat ett forum för ”demokratisk insyn och medborgerligt inflytande”. Lite förenklat, och givet regeringens egna kriterier vid val av ledningsform, indikerar den valda ledningsformen att CSN uppfattas som en myndighet med begränsat finansiellt ansvar och med verksamhet som i hög grad är styrd av lag och är av rutinärende-, främjande- och servicekaraktär, samt som bedriver relativt begränsad, oberoende och opartisk myndighetsutövning mot enskilda. Eftersom verksamheten samtidigt är bred och integritetskänslig har ett insynsråd tillsatts som ger möjligheter till insyn, råd och stöd – sakkunskap och kompetens – från medborgare, intresseorganisationer och politiker.³⁷

Detta är en ledningsform som enligt kommitténs mening förefaller väl vald om meningen är att CSN:s uppdrag och verksamhet ska kvarstå oförändrat, eller i princip oförändrat.

Granskningsgruppens analys visar emellertid att det finns både behov av och utrymme för väsentliga förändringar av myndighetens uppdrag, det interna arbetssättet och kontorsorganisationen. Gruppen varnar samtidigt för att förändringstrycket inom myndigheten

³⁶ Statskontoret (2008a).

³⁷ Finansdepartementet (2007).

förefaller svagt. Någon principiell problematisering av de interna arbetsätten eller organisationen, av interna principbeslut, vägval och prioriteringar, kunde inte gruppen finna under de intervjuer som genomfördes, eller i det skriftliga underlagen. Interna arbetsätt förefaller tätt anpassade efter det existerande studiestöds-systemet och framtidsplanerna innebär justeringar av nuvarande arbetsätt.

Kommittén bedömer att de förändringar av studiemedels-administrationen som vi föreslår i detta betänkande skulle underlättas om CSN vore en styrelsemyndighet. En styrelse skulle innebära en förstärkning av myndighetens ledning, i arbetet med att göra strategiska vägval och genomföra mer radikala omställningar av verksamheten.

Successivt förändrad finansieringsmodell

CSN:s administration finansieras i dag i huvudsak av CSN:s förvaltningsanslag och från inbetalda administrativa avgifter som redovisas mot förvaltningsanslaget. Administrationen kostade 2007 ca 731 miljoner kronor. För finansieringen tilldelades myndigheten ett anslag på ca 365 miljoner kronor och intäkter från avgifter och andra ersättningar på drygt 400 miljoner kronor. Intäkter från bidrag och finansiella intäkter uppgick till totalt 5,9 miljoner kronor.

Av avgifterna stod expeditions- och påminnelseavgifterna för en dryg tredjedel vardera och uppläggningsavgifterna för en femtedel. CSN tar ut expeditionsavgifter för debitering av årsbelopp, och påminnelseavgifter betalar den låntagare som inte sköter sina inbetalningar i tid. Uppläggningsavgifter tas ut av de studerande när studielån beviljas.

Avgiftsbeläggning i statlig verksamhet har som syfte att öka kostnadsmedvetenheten, belasta de som nyttjar tjänsten och orsakar dess kostnader med avgifter, ersätta annan finansieringskälla eller påverka efterfrågan. En allmän förutsättning för avgiftsfinansiering är att det finns ett tydligt samband mellan kostnad och avgift. Flera av dessa förutsättningar uppfylls inte i CSN:s nuvarande finansieringsmodell.

Från 2002 har Utbildningsdepartementet och CSN satt upp ett antal principer, bl.a. att det inte finns tillräckliga skäl att eftersträva en uppdelning av CSN:s olika kostnader och knyta finansieringen

till dessa.³⁸ I dagsläget hålls därför inte pengarna för låneadministration och övrig administration åtskilda. CSN kan heller inte redovisa kostnader för uppläggning av lån, avisering av årsbelopp eller påminnelse. Sambandet mellan avgift och kostnad är därmed otydlig. Regeringen fastställer i stället avgifternas storlek utifrån en ”rimlighetsprincip”, för att de ska uppfattas som rättvisa, enkla och överskådliga. Nuvarande avgifter fastställdes 1999 och har varit oförändrade sedan dess.

Systemet innebär att de låntagare som påförs en avgift kommer att betala för stora delar av verksamheten. Avgifter tas inte ut av alla. De personer som t.ex. söker och beviljas anstånd eller nedsättning påförs inte någon avgift och bidrar inte heller till verksamhetens finansiering, även om deras ärenden är kostnadskrävande.

Det har också framförts att en finansieringsmodell som innebär finansiering via påminnelseavgifter kan ha en negativ inverkan på en effektivisering av återbetalningsverksamheten, i riktning mot auto-giro, etc. Myndighetens inkomster ökar om de återbetalnings-skyldiga missköter sig och minskar om de sköter sig. Dessa farhågor delar dock inte kommittén. Vår bedömning är att arbetet med återbetalningsverksamhet och annan effektivisering bedrivs systematiskt, utan hänsyn tagen till om detta arbete innebär ekonomisk förlust för CSN eller inte.

Under intervjuerna med granskningsgruppen betonade både CSN:s ledning och myndighetens ekonomiansvariga medarbetare att det nuvarande finansieringssystemet behöver ersättas med ett system som innebär full anslagsfinansiering. Man menar att det nuvarande systemet erbjuder alltför osäkra ekonomiska villkor. Att avgiftsfinansieringen bör överges framhålls även i myndighetens strategiska plan för perioden 2008–2012.

Kommittén anser att avgiftsfinansieringen bör behållas. Studielånen, och övriga lån som CSN administrerar, är en service som staten erbjuder och kostnaderna för denna service bör i första hand belasta låntagarna, inte staten. Vi föreslår dessutom att fördelningen mellan andelen avgifter och andelen anslag till CSN ändras. Avgiftsandelen bör ökas och CSN:s förvaltningsanslag minskas med 200 miljoner kronor. Vi föreslår att expeditionsavgiften för debitering av årsbelopp höjs från nuvarande 100 kronor till 200 kronor, vilket motsvarar en årlig intäktsökning på 140 miljoner

³⁸ CSN (2006).

kronor.³⁹ För lån tagna före 1989 höjs expeditionsavgiften till 200 kronor för debitering av preliminär avgift, och till 100 kronor för debitering av kvarstående avgift. Sammantaget innebär detta att myndighetens intäkter kommer att minska med 60 miljoner kronor. Vår bedömning är att myndigheten utan större problem bör kunna spara in dessa medel genom redan planerade personalminskningar och effektiviseringar inom administrationen. Det minskade anslaget innebär en besparing för staten på 200 miljoner kronor, som kommittén redovisar i kapitel 8 *Kostnads- och konsekvensanalys*. De nya avgifterna föreslås gälla från och med den 1 januari 2011.

Kommitténs förslag innebär en stabilare basfinansiering av CSN. Den höjning av expeditionsavgiften som vi förespråkar, medför att finansieringen i större utsträckning än i dag kommer att vila på avgifter från den stora gruppen låntagare som har avslutat sina studier. Ett annat motiv bakom förslaget är att en stabil finansiering inte kan bygga på låntagare som inte klarar av sina åtaganden dvs. på påminnelseavgifter och expeditionsavgifter för återkrav av studiestöd. Vidare avstår kommittén från att höja de uppläggningsavgifter som belastar de studerande under studietiden.

På sikt, menar vi, bör regeringen överväga att finansiera CSN helt via förvaltningsanslaget. De avgifter som studerande och låntagare betalar kan i så fall gå direkt till statskassan. Detta skulle innebära en ytterligare förstärkning av CSN:s ekonomiska bas, samtidigt som regeringens möjligheter till styrning av myndigheten skulle öka. Med hel anslagsfinansiering blir det t.ex. enklare att genomdriva en kostnadseffektivisering av myndigheten.

Besparingsutrymme och tydligare besparingskrav

CSN:s kundservice har förbättrats i flera avseenden under 2000-talet. Handläggningstider, telefontider och övriga väntetider har förkortats väsentligt.

Inom kommittén menar vi att det inte självklart går att sätta likhetstecken mellan *snabb* handläggning och *kostnadseffektiv* handläggning och service. Vi anser att om servicen förbättras och handläggningstiderna minskar, utan att ärendevolymen ökar, bör

³⁹ Tre regelverk för studielån styr CSN:s arbete med återbetalningar; regler för studiemedel tagna före år 1989, regler för studielån tagna mellan 1989 och 30 juni 2001, samt de nya regler som gäller för annuitetslån tagna fr.o.m. den 1 juli 2001. Höjningen av expeditionsavgiften från 100 kronor till 200 kronor avser lån tagna från och med 1989.

detta rimligtvis även kunna resultera i att CSN:s kostnader minskar. När ärendena tar mindre tid att handlägga jämfört med tidigare, bör arbetet också kunna utföras till en lägre kostnad för myndigheten. Av de ekonomiska underlag som vi tagit del av ser det inte ut som om detta har skett.

Tabell 5.3 Budget och utfall, CSN totalt, 2003–2008

	Budget	Utfall ⁴⁰
2003	768 502	720 796
2004	724 578	722 444
2005	722 026	717 259
2006	754 200	734 496
2007	753 910	740 564
2008	751 095	723 690

CSN:s totala kostnader har varit i princip oförändrade under perioden 2003–2008 och hela tiden legat under budgeterade medel.

Vi konstaterar vidare, med stöd i tabell 5.4 nedan, att handläggningstiderna har mer än halverats för studiemedel i Sverige, men varit oförändrade beträffande utlandsstudiemedlen. Att det tar mindre tid att handlägga ärenden som avser av studiemedel i Sverige beror sannolikt på den ökade maskinella hanteringen. En relativt stor andel av ärendena hanteras nuförtiden helt maskinellt. Antalet manuella ärenden har minskat betydligt. Sammantaget har ärendena därmed blivit mindre arbets- och tidskrävande.

Handläggningen av utlandsstudiemedel sker fortfarande manuellt och tar därför ungefär lika lång tid 2007 som 2002. Tabellen visar också att ärendevolymen minskat för båda ärendetyperna. Antalet studiemedelsärenden i Sverige har minskat med cirka 40 000 och antalet studiemedelsärenden i utlandet med cirka 4 000. Enligt tabellen har styckkostnaderna för studiemedel i Sverige varit oförändrade och kostnaderna för utlandsstudiemedel mer än fördubblats under perioden.

Vi har svårt att bedöma de styckkostnader som CSN uppgivit. Under 2006 förändrades principerna för kostnadsfördelning jämfört med tidigare års beräkning av styckkostnader. Enligt CSN förklaras de högre kostnaderna från och med 2006 främst av

⁴⁰ Utfallet på CSN:s internbudget och resultaträkning är inte lika eftersom internbudgeten inte budgeterar kostnader för t.ex. semesterlöneskuld, avsättningar och avskrivningar av administrativa avgifter per avdelning.

förändrade kostnadsfördelningar. Av CSN:s årsredovisning 2008 framgår dock att styckkostnaden för studiemedelsärenden i Sverige har fortsatt att öka, från 326 kronor 2007 till 340 kronor 2008. Kostnaden per ärende för studiemedel för utlandsstudier ökade från 1 390 kronor till 1 448 kronor.⁴¹

Tabell 5.4 Handläggningstider, ärendevolym och styckkostnader, studiemedel i Sverige och utlandet, 2002 och 2007

	Studiemedel Sverige	Studiemedel utland
Handläggningstid 2002, dagar ⁴²	11	14
Handläggningstid 2007, dagar	4	14
Antal ärenden 2002	472 996	31 557
Antal ärenden 2007	434 429	27 496
Styckkostnad 2002, kr	327	654
Styckkostnad 2007, kr	326	1 390

CSN:s egna uppgifter visar att kostnaden per kund under 2007 var 298 kronor, dvs. något *högre* än kostnaden 2005 (296 kronor), men lägre än 2006 (310 kronor).⁴³ Personalkostnaderna utgjorde samma år ungefär 57 procent av CSN:s samlade kostnader och stod därmed för en väsentlig andel av kostnaden per kund. Under 2008 ökade kostnaden per kund ytterligare, till 306 kronor.⁴⁴

Av uppgifterna ovan framgår att under 2007 förbrukade CSN lika stora ekonomiska resurser som under 2002, samtidigt som antalet ärenden minskat inom åtminstone två stora ärendegrupper och handläggningstiden kortats väsentligt inom en av dessa. I den ekonomiska redovisningen verkar även styckkostnaden per ärende ha ökat, och även om denna ökning delvis kan förklaras med ändrade redovisningsprinciper visar andra uppgifter från CSN att kostnaden per kund inte minskat under senare år.

Vår bedömning är att de senaste årens allt effektivare hantering av ärenden inom studiemedelsområdet, som beskrivs ovan, borde ha lett till att personalresurser frigjorts och ett besparingsutrymme uppstått. Med tanke på hur mycket handläggningstiderna kortats, och hur omfattande den verksamhet är som berörts, bör de resurser

⁴¹ CSN (2009).

⁴² Med handläggningstid avses här CSN-aktiv tid, dvs. den tid då CSN hanterar ett ärende. Här ingår inte tid då CSN väntar på uppgifter från andra.

⁴³ CSN (2008).

⁴⁴ CSN (2009).

som frigjorts dessutom kunna vara betydande. Vissa personalneddragningar har också gjorts. Inom CSN minskade antalet årsarbeten under perioden 2003–2007 från 943 till 873. Av dessa 70 årsarbeten togs drygt 30 från studiestödsavdelningen. Ytterligare 18 årsarbeten försvann inom myndigheten under 2008.

Kommittén har inte underlag att bedöma rimligheten i dessa besparingar. För att fastställa storleken på de frigjorda resurserna, och därmed det reella besparingsutrymme som skapats inom CSN som ett resultat av de senaste årens mer effektiva arbetssätt och automatisering av kundservice och handläggning, fordras en mer ingående ekonomisk granskning än vad som ligger inom kommitténs uppdrag. Vi förordar därför att en ingående ekonomisk granskning av CSN initieras. Med utgångspunkt i denna bör regeringen därefter besluta om besparingskrav i CSN:s regleringsbrev.

Med tydliga besparingskrav kan effektiviseringen av verksamheten, på ett mer konsekvent sätt än i dag, även leda till att statens kostnader för studiestödsadministrationen minskar. Denna process underlättas om CSN finansieras helt via förvaltningsanslaget, i enlighet med kommitténs rekommendation om en successivt förändrad finansieringsmodell för CSN.

I de besparingskrav som ställs på CSN bör, enligt kommitténs mening, även en översyn av kontorsorganisationens lokalisering och dimensionering ingå. Färre anställda eller färre kontor behöver inte innebära att den service som CSN erbjuder försämras. Den minskning av antalet kontor som genomfördes i början på 2000-talet, med tillhörande omorganisation, påverkade t.ex. inte arbetet negativt. Tvärtom, hävdade CSN:s anställda under de intervjuer som granskningsgruppen genomförde. Efter neddragningen genomgick verksamheten ett lyft. Dessutom blev myndighetens ekonomi mycket bättre. Inte heller de personalminskningar som planeras i dag presenteras som destruktiva. På en direkt fråga om hur personalminskningarna kommer att påverka verksamheten blev svaret från CSN:s ledningsgrupp ”inte alls”.

En omprövning av kontorsorganisationen behöver också göras för att säkra att kontorens lokalisering och dimensionering i större utsträckning än i dag bestäms utifrån lokala och regionala behov.

Riktade effektiviseringskrav

Åtminstone de senaste fem årens regleringsbrev har innehållit långtgående krav på effektivisering av verksamheten. Även om dessa krav tonats ner något i regleringsbrevet för 2009, ges intrycket att CSN är en myndighet i stort behov av uppryckning. Givet CSN:s historia ifrågasätter inte kommittén att de massiva effektiviseringskraven har varit befogade. Det var en hel del som inte fungerade bra i slutet av 1990- och början på 2000-talen. Mycket har dock förändrats sedan dess. Väntetider och handläggningstider har förkortats väsentligt under senare år.

Kommitténs slutsats är att vissa delar av CSN:s handläggning behöver effektiviseras. För andra delar av verksamheten finns däremot anledning att fråga sig hur långt kraven på snabbare handläggning ska drivas. Hur länge är det rimligt att en studiemedelstagare ska behöva vänta i telefon? Under 2008 väntar man i mindre än två minuter. Hur lång tid får det ta innan återbetalarens e-brev besvaras? I dag tar det 1,5 dag. Hur lång tid kan man behöva vänta på beslut i ett handlägningsärende? I dag tar handläggningen av ett studiemedelsärende i genomsnitt fyra dagar.

Vi menar att de mer generella effektiviseringskrav som under en följd av år har dominerat CSN:s regleringsbrev kan ersättas med mer riktade krav. De senaste årens särskilda uppdrag avseende felaktiga utbetalningar ser vi som ett steg i rätt riktning.⁴⁵ Andra områden inom kundservice och handläggning som behöver uppmärksammas på ett tydligare sätt är hanteringen av utlandsstudiemedel och stödet till komvuxstuderande.

Starkare krav på extern samverkan och kommunikation

Den hittillsvarande tonvikten på effektivisering av kundservice och handläggning har inneburit att myndighetens interna arbete ställts i centrum. Vår bedömning är att det nu finns anledning att i CSN:s uppdrag betona vikten av externt kunskaps- och informationsutbyte.

Kommitténs intryck är att det utvecklingsarbete som pågått inom CSN under de senaste åren framför allt har inriktats mot myndighetens interna arbetsprocesser. Omdaning av kontors-

⁴⁵ Kommittén konstaterar dock att i regleringsbrevet för budgetåret 2009 har de starka kraven på effektivisering av arbetet med felaktiga utbetalningar, som framfördes i regleringsbreven inför budgetåren 2007 och 2008, tonats ner.

organisationen i början på 2000-talet, tillsammans med införandet av det elektroniska dokumenthanteringssystemet och det nya ärendehanteringssystemet, övergången till processtyrning och den nu pågående satsningen på digitalisering, är förändringar som i första hand rör arbetet internt.

Vi menar att inom de tre förbättringsområden som vi identifierat ovan behöver extern information, kunskapsutbyte och samverkan stärkas för att administrationen ska kunna effektiviseras. För att kvaliteten i CSN:s handläggning av komvuxstuderandes studiemedel ska förbättras, och för att skolhuvudmännen ska kunna erbjuda studerande bättre studieekonomisk vägledning, behöver samverkan och informationsutbyte med skolhuvudmännen stärkas. En förutsättning för att administrationen av studiemedel för utlandsstudier ska kunna effektiviseras är att informationsutbytet om och med utländska utbildningsanordnare stärks och systematiseras ytterligare. För att antalet felaktiga utbetalningar och återkrav ska kunna minskas behöver informationsutbytet mellan berörda myndigheter – CSN, Skatteverket, Försäkringskassan – utvecklas för att säkra utbetalningarna inom trygghetssystemen, och mellan CSN och utbildningsanordnarna för att minska andra typer av oriktiga utbetalningar.⁴⁶ Med förbättrad information till studerande kan de oavsiktliga, felaktiga utbetalningarna minskas. Även studiestödstagarnas informationsskyldighet kan behöva markeras tydligare.

Vår bedömning är, i enlighet med ovanstående, att i CSN:s framtida uppdrag bör riktade effektiviseringskrav kombineras med tydligare krav på extern samverkan och kommunikation.

I betänkandets kapitel 7 *Förbättrad information till studerande* återkommer vi med specifika förslag på hur informationen till de studerande kan förbättras.

⁴⁶ Även Delegationen mot felaktiga utbetalningar, FUT-delegationen, framhåller i sitt slutbetänkande (SOU 2008:74) att kommunikation kan vara en åtgärd för att minska felaktiga utbetalningar. Ökad kunskap kring regelverken, förenklade blanketter och målgruppsanpassad information rekommenderas.

5.4 Delat ansvar för studiestödsadministrationen

Kommitténs bedömning: Kommittén har undersökt möjligheterna att föra över delar av studiestödsadministrationen till banker, kommuner och högskolor. Vi har funnit att det inte finns några rättsliga hinder mot att involvera dessa aktörer i studiestödsadministrationen. Vi har också funnit att servicen till studiemedelstagarna skulle kunna förbättras i ett antal avseenden.

Kommitténs samlade bedömning är dock att det inte finns några avgörande, sakliga skäl för att föra över delar av den nuvarande administrationen till andra aktörer än CSN. Vi bedömer att en sådan överföring skulle innebära att samordningsbehoven skulle öka, och att effektiviteten i ärendehantering och kundservice troligen skulle försämrats, åtminstone under en övergångsperiod.

Kommittén har dessutom erfarit att banker, kommuner och högskolor själva ser många problem med ett övertagande av studielån och studiebidrag inom ramen för det befintliga studiestödssystemet. Den sammantagna bedömning som görs, är att ett sådant övertagande varken skulle vara till fördel för banker, kommuner eller högskolor, och inte heller för studerande och låntagare.

Eftersom grundstrukturen inom dagens studiestödssystem kommer att vara kvar ändras inte det studiestödsadministrativa uppdraget på något avgörande sätt. Därmed står CSN för en service som sannolikt är mer effektiv och ändamålsenlig än vad någon annan aktör kan erbjuda, även om delar av verksamheten fortfarande behöver effektiviseras.

Kommittén bedömer att möjligheten att införa ett system som innebär att studielån administreras av CSN och tillägglån av banker bör utredas vidare. Bland annat bör det prövas hur ett sådant alternativ kan vara kostnadseffektivt och göras attraktivt för både låntagare och banker.

5.4.1 Fördelar med delat ansvar

Kommitténs samlade intryck är att CSN:s hantering av studiestödsadministrationen på det stora hela är effektiv och ändamålsenlig. Vi bedömer att statens utgifter för studiestödsadministra-

tionen inte skulle minska om delar av verksamheten förs över till andra aktörer än CSN. Även de företrädare för kommuner, högskolan och bankväsendet som kommittén och kommitténs granskningsgrupp varit i kontakt med, är tveksamma till att ta över ansvaret för delar av studiestödsadministrationen.

Denna övergripande bedömning betyder dock inte att den nuvarande studiestödsadministrationen fungerar felfritt. I ett tidigare avsnitt ger kommittén förslag på ytterligare effektiviseringar av CSN:s verksamhet.

Även om CSN sannolikt erbjuder den kvalitativt bästa och mest kostnadseffektiva servicen sammantaget har den granskning som kommittén initierat visat att banker, kommuner och högskolor var för sig skulle kunna lämna viss studieadministrativ service som de studerande inte får från CSN i dag.

Ökad tillgänglighet och privatekonomiskt stöd med banklösningarna

Kommittén anser att de bankalternativ som granskningsgruppen analyserat kan innebära att tillgängligheten och servicenivån skulle kunna förbättras eftersom bankväsendet är vittförgrenat, med många olika distributionskanaler i form av kontor, telefonservice och internetjänster.

Banklösningarna skulle också kunna innebära ett starkare privatekonomiskt stöd än dagens. Studenterna kunde få hjälp att överblicka studielånens inverkan på privatekonomin på kort och lång sikt. Genom att sköta sina åtaganden för studielånet kunde studenterna även stärka sina möjligheter att senare i livet få goda kreditvillkor.

En förutsättning i kommitténs analys har varit att även om bankerna ansvarar för studielånen ska alla studenter på samma sätt som i dagens system garanteras lån, alla ska erbjudas likvärdiga villkor och dessa villkor ska vara i princip desamma som de nuvarande. Vid sidan av dessa förutsättningar skulle bankerna kunna erbjuda olika typer av krediter och övriga tjänster som komplement till studielånet, och konkurrera om studielåntagare med hjälp av dessa. Därigenom skulle också studenternas valfrihet öka.

Bättre kvalitet i handläggningen om högskolorna engageras

Kommittén menar att det som i första hand talar för att högskolorna skulle ta över ansvaret för administrationen av studiemedel till högskolestuderande, är att kvaliteten i handläggningen skulle kunna bli bättre, t.ex. genom att den administrativa processen kunde förenklas och förkortas. Färre uppgifter om studiemedelstagarna skulle behöva skickas mellan högskolorna och CSN, den administrativa processen skulle innebära färre steg, kunna snabbas upp och möjligen även kunna automatiseras i större utsträckning än i dag.

Kommittén har tidigare identifierat de felaktiga utbetalningarna som ett problem som återstår att lösa inom den nuvarande studiemedelsadministrationen. Troligen skulle antalet felaktiga utbetalningar minska om högskolorna gavs ett ökat ansvar. Många fel som nu görs har att göra med kommunikation och informationsutbyte mellan CSN, den studerande och utbildningsanordnaren. Kommittén bedömer att om varje universitet eller högskola samlade in, registrerade och kontrollerade uppgifterna för de egna studenterna kunde en av parterna i informationsutbytet ovan – CSN – uteslutas, vilket kunde leda till att kommunikationen blev mindre omständlig och mer direkt. I och med att arbetet skedde på den enskilde studentens eget lärosäte skulle troligen precisionen i uppgiftsinsamling och kontroll öka.

Samtidigt skulle högskolorna fortfarande behöva samla in uppgifter från t.ex. Skatteverket och Försäkringskassan, som är två andra viktiga uppgiftslämnare till CSN i dag. Högskolorna har inte själva tillgång till samtliga uppgifter som behövs för att administrera studiemedlen.

Ytterligare en fördel om beslut om studiemedelstildelningen fattades inom högskolan är att de individuella överväganden som ibland blir nödvändiga, de s.k. skälsprövningarna, skulle göras av personer med en annan överblick över den individuella studentens totala studiesituation än vad CSN rimligtvis kan ha.

Individualiserade bedömningar och stärkt vägledning om kommunerna tar över

Kommittén har tidigare beskrivit svårigheten för CSN och många huvudmän för kommunal vuxenutbildning att ge studerande inom grundläggande och gymnasial vuxenutbildning tillräcklig information och vägledning i studiemedelsärenden. Förslag har presenterats på hur samarbetet mellan CSN och kommunerna kan förbättras.

Om ansvaret för de komvuxstuderandes studiemedel flyttades från CSN till skolhuvudmännen skulle flera av problemen med det nuvarande arbetssättet undvikas. På samma sätt för högskolorna ovan, skulle t.ex. de individuella prövningarna utföras av personer som företräder skolhuvudmannen. Dessa har insyn både i de förutsättningar som utbildningen medger och i den enskilde studiemedelstagarens situation.

Den administrativa processen skulle kunna förkortas då skolhuvudmannen i bedömningar och beslut kunde utgå från egna, befintliga uppgifter om de studerande. Datainsamlingen kunde begränsas, färre aktörer involveras i informationsutbytet och antalet felaktiga utbetalningar skulle kunna minskas.

Beroende på var i den kommunala organisationen som ansvaret för studiemedelsadministrationen placerades, skulle även kommunens nuvarande arbete kunna utvecklas. Med ett samlat ansvar för både komvuxutbildningen och studiemedlen kunde t.ex. den studieekonomiska vägledningen stärkas.

5.4.2 Inga rättsliga hinder

Kommittén har utrett de rättsliga förutsättningarna att föra över delar av studiestödsadministrationen till andra aktörer än CSN, framför allt möjligheten att låta andra ta över de delar av CSN:s uppdrag som innebär myndighetsutövning. Vi har funnit att det inte finns några avgörande, rättsliga hinder mot att flytta dessa delar av administrationen till banker, kommuner eller högskolor.⁴⁷

⁴⁷ Alla beslut som i dag fattas inom CSN och som rör frågan om en förmån ska utgå eller inte är myndighetsutövning. Detta gäller beslut om studiehjälp, om studiemedel samt om övriga förmåner som CSN har mandat att besluta om. Även beslut om återbetalning, t.ex. fastställande och nedsättning av årsbelopp samt avskrivning av lån, samt om återkrav eller om avräkning utgör myndighetsutövning. Beslut om att ta ut en avgift räknas också hit. Allt arbete utöver ovanstående kan klassificeras som förvaltningsuppgifter som inte innehåller myndighetsutövning. Exempel på sådana arbetsuppgifter är att anställda inom CSN

Rättsliga förutsättningar för studiemedelsadministration via kommuner och högskolor

I normalfallet är det regeringen som fördelar uppgifter inom den statliga förvaltningen, dvs. som beslutar om vilken myndighet som ska utföra vilka arbetsuppgifter. Detta gäller oavsett om det är fråga om myndighetsutövning eller inte. I enstaka fall kan även riksdagen besluta om hur uppgifter ska fördelas. Det innebär att det vanligtvis, rent rättsligt, är relativt enkelt att föra över en arbetsuppgift från en statlig myndighet till en annan, eller från en myndighet till en kommun. För överföring av myndighetsutövning till högskolor med enskild huvudman gäller dock samma villkor som vid överföring till banker.

I studiestödslagen (1999:1395) fastslås dock att CSN ska ansvara för studiestödsadministrationen. För att högskolorna och kommunerna ska ta över detta ansvar krävs en lagändring, och därmed ett riksdagsbeslut.

Rättsliga förutsättningar för studiemedelsadministration via banker

De rättsliga premisserna för att överlåta ansvaret för studiemedelsadministrationen till bankerna är mer invecklade, i synnerhet om nuvarande regelsystem och villkor ska gälla.

Myndighetsutövning

Förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning får inte överföras till privata organ utan lagstöd (11 kap. 6 § regeringsformen). För att banker och andra privata aktörer ska kunna ta över de delar av studiestödsadministrationen som innebär myndighetsutövning förutsätts alltså lagändringar.

Vilka banker som ska omfattas av sådana lagändringar måste bedömas med hänsyn till EU:s regler om fri rörlighet för tjänster (art. 49 i fördraget om upprättande av Europeiska gemenskapen [EG-fördraget]). Fri rörlighet för tjänster innebär att medborgare och företag i ett EU- eller EES-land fritt ska kunna köpa, ta emot,

informerar eller erbjuder rådgivning, och ser till att medel faktiskt betalas ut i enlighet med ett fattat beslut.

erbjuda och utföra tjänster i andra EU- och EES-länder. Alla inskränkningar mot den fria rörligheten för tjänster är som huvudregel förbjudna. Mot denna bakgrund måste möjligheten att erbjuda studielån vara öppen för alla banker eller kreditinstitut som har tillstånd att bedriva kreditverksamhet inom EU/EES-området. Även EU:s statsstödsregler (art. 87.1 EG-fördraget) talar för en sådan tillämpning.

Förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning kan enligt svensk lag överlåtas till utländsk eller internationell inrättning eller samfällighet efter beslut av riksdagen (10 kap. 5 § regeringsformen). Riksdagens beslut måste i så fall vara fattat med kvalificerad majoritet.

Om förvaltningsuppgifter som innefattar myndighetsutövning ska överlämnas till privata aktörer uppstår dessutom vissa frågor som rör ansvar, insyn, offentlighet och sekretess, samt ärendehandläggning. Kommittén har valt att inte närmare gå in på dessa frågor.

Avtal och statsborgen som alternativ till överföring av myndighetsutövning

Kommittén ser som ett alternativ till att myndighetsutövning överförs till svenska och utländska banker, att samarbetsavtal sluts mellan stat och bank i enlighet med den modell som tillämpas i Finland.⁴⁸

⁴⁸ I Finland består studiestödet av studiepenning (bidrag), bostadstillägg och statsgaranti för studielån. För administrationen ansvarar Folkpensionsanstalten, FPA. FPA beviljar även statsborgen för studielån men lånen sköts i övrigt av de banker som är verksamma i Finland. FPA och bankerna har upprättat ett avtal som anger villkoren för förmedling mellan parterna om studielån. Avtalet reglerar även informationsutbytet mellan parterna gällande statsborgen. För att få studielån behöver den studerande först få en statsborgen, som FPA utfärdar till den student som inte har betalningsanmärkningar. I statsborgen anges till exempel under vilken tid som borgen gäller, hur mycket studielån den avser och i vilken takt som studielån kan betalas ut. Efter att ha fått statsborgen beviljad ansöker studenten om lån i bank. I princip alla studenter som fått en statsborgen beviljas också studielån. Studenten kommer överens med banken om ränte- och återbetalningsvillkor. Borgensförbindelsen justeras av FPA när förhållanden som inverkar på denna förändras, t.ex. om studierna eller rätten till studiepenningen upphör. Bankerna kontrollerar eventuella förändringar i statsborgen inför varje låneutbetalning. Studenterna kan byta bank under studiernas gång. Om låntagaren missköter återbetalningen av studielånet eller räntan på detta kan banken kräva att FPA betalar fordringarna i egenskap av borgensman. När FPA har betalat lånet till banken kräver man in sin fordran till låntagaren, en s.k. borgensfordran. Räntan på denna fordran är f.n. nio procent. (I Sverige används begreppet *regressfordran*, dvs. den fordran som uppstår när en borgensman infriar sitt borgensåtagande för gäldenären.)

Det här är en lösning som, översatt till svenska förhållanden, skulle innebära att bankerna befrias dels från kraven på myndighetsutövning, dels från stora delar av det administrativa arbetet som är knutet till studielånshanteringen. Den finska modellen innebär att de studieadministrativa arbetsuppgifter som innebär myndighetsutövning samlas hos den aktör som svarar för utformningen av statsborgen, dvs. FPA i Finland. Motsvarande ansvar skulle ges till CSN eller annan myndighet i Sverige. Ett samarbetsavtal sluts mellan myndigheten och bankerna och bankerna hantear därefter studielånen i enlighet med de villkor som anges i avtal och statsborgen, som en del i bankernas reguljära verksamhet.

Statsborgen med eller utan kontraheringsplikt

Kommittén bedömer att till en eventuell svensk statsborgen behöver en lagreglerad rätt för studerande att få studielån i en bank i enlighet med de villkor som anges i statsborgen knytas, dvs. en *kontraheringsplikt* för banker behöver införas.⁴⁹ Kontraheringsplikt kan bara åläggas banker som omfattas av svensk lag. Det innebär att de studerande är hänvisade till banker som är verksamma i Sverige, om de inte kan hitta någon utländsk bank som ”frivilligt” beviljar studiemedel i enlighet med statsborgen.

Utan kontraheringsplikt skulle statsborgen i stället vara ett åtagande från statens sida som skulle beaktas, men inte vara avgörande, vid bankernas sedvanliga kreditprovning. På så sätt skulle en statsborgen fungera som ett argument för att studielån skulle beviljas med specificerade villkor, inte som en garanti. Så ser det ut i Finland. Finska banker är inte skyldiga att erbjuda studenterna studielån även om de har statsborgen. I praktiken är det dock sällsynt att någon nekas lån.

⁴⁹ Enligt dagens kreditlagstiftning måste näringsidkaren eller banken pröva om konsumenten har ekonomiska förutsättningar att fullgöra vad han eller hon åtar sig enligt kreditavtalet. Dagens studielånesystem omfattas dock inte av denna lagstiftning. Om verksamheten med upplåning för nya studielån överförs till banker och det finns önskemål om att införa en kontraheringsplikt i samband med detta, måste dock de aktuella EG-rättsliga förändringarna på konsumentkreditområdet beaktas. Dessa utesluter inte möjligheten att införa kontraheringsplikt för bankerna.

Räntesatser och statlig kompensation

Banker och statliga myndigheter agerar under olika ekonomiska villkor, vilket skulle kunna återverka på lånevillkoren om bankerna ansvarade för högskolestuderandes studielån. Enligt studiestöds-lagen fastställer regeringen före varje kalenderårs början den ränta som ska gälla under året. Räntesatsen bestäms utifrån de villkor som ges för statlig upplåning via Riksgälden. Dessa upplåningsvillkor är mer förmånliga än de villkor som bankerna erbjuder. Regeringen har därmed minst två val om bankerna skulle ansvara för låneverksamheten:

- att låta bankerna ta ut en marknadsmässig ränta vilket sannolikt skulle göra studielånen dyrare för studenterna
- att i avtalen ange att motsvarande räntevillkor ska gälla för bankernas lån som för CSN:s, vilket troligen skulle innebära att studielånen blev mindre lönsamma för bankerna än andra lån.

Kommittén bedömer att bankerna skulle behöva erbjuda motsvarande räntevillkor som CSN erbjuder i dag. En högre ränta skulle innebära en väsentlig försämring av lånevillkoren för studenterna, något som knappast skulle accepteras av studenterna. Den kritik som en sådan försämring skulle leda till, skulle dessutom i första hand riktas mot bankerna.

Vi bedömer att bankerna knappast är intresserade av att engagera sig i en låneverksamhet som med största sannolikhet skulle leda till kritik och ifrågasättande och möjligen även till försämrat anseende. Bankerna skulle knappast heller vara intresserade av att erbjuda lån med dålig lönsamhet. En ekonomisk kompensation skulle därför behöva utgå från staten för att bankerna skulle kunna erbjuda studielån med – med bankmätt mätt – jämförelsevis låga räntesatser.⁵⁰

⁵⁰ Ett sätt att erbjuda bankerna en sådan kompensation skulle kunna vara att låta dem låna upp medel till studielån hos Riksgälden, dvs. med samma räntevillkor som staten/CSN har i dag. Riksgälden ger garantier och lån till både statliga och privata företag, framför allt för investeringar i infrastruktur. Kommittén har inte utrett närmare om banker som erbjuder studielån skulle kunna erbjudas garantier eller lån via Riksgälden.

Konkurrens mellan stat och bank

Ett av de bankalternativ som utretts av granskningsgruppen innebär att banker och CSN konkurrerar som långgivare. Kommittén bedömer att det skulle vara i princip omöjligt att åstadkomma konkurrensneutrala villkor mellan staten och de privata bankerna inom ramen för studiemedelsadministrationen.

De formella förutsättningarna är möjliga att skapa, dvs. att villkoren för den offentliga verksamheten utformas så att dessa efterliknar de villkor som gäller för de privata marknadsaktörerna samt att en organisatorisk åtskillnad görs mellan den statliga myndighetens ekonomiska verksamhet och dess övriga funktioner.⁵¹ Även om alla formella och rättsliga villkor är konkurrensneutrala blir det emellertid svårt att komma ifrån det faktum att statlig verksamhet gärna uppfattas som mer stabil och förtroendegivande bland allmänheten. Vid ett möte med granskningsgruppen hävdade tjänstemän vid Näringsdepartementet också att offentliga och privata aktörer helst inte ska konkurrera med varandra. Det är oftast bättre om antingen staten står för verksamheten eller om verksamheten fullt ut hanteras av privata aktörer.

5.4.3 Ökad sårbarhet och behov av samordning

CSN ansvarar för flera olika verksamheter inom ramen för studiestödsadministrationen. Myndigheten ska hantera studiehjälp för gymnasieelever inklusive det s.k. Rg-bidraget och TUFF-ersättningen, studiemedel för vuxenstuderande och högskolestuderande, samt återbetalningsverksamhet och återkravverksamhet för samtliga låntagare. Myndigheten har även en expertfunktion inom det studieekonomiska området, samt hanterar beslut om hemutrustningslån inom det integrationspolitiska området.

Kommitténs slutsats är att varken banker, kommuner eller högskolor skulle kunna ta över CSN:s högt specialiserade uppdrag i sin helhet. Det innebär att oavsett vilken aktör som skulle ta över en del av CSN:s verksamhet så skulle vissa arbetsuppgifter ändå kvarstå inom CSN. Fler aktörer än i dag skulle därmed bli inblandade i administrationen. För att säkra likvärdigheten i beslut och

⁵¹ För utlåningsverksamhet innebär detta mer konkret att krav på avkastning ska ställas även på den offentliga aktören eller myndigheten och att upplåningen av medel ska ske på marknadsmässiga villkor.

bedömningar, och för att upprätthålla effektiviteten, skulle nya samordningsbehov uppstå jämfört med i dag. Även uppföljning och utveckling av studiestödssystemet och det studieadministrativa systemet skulle behöva samordnas. Vi bedömer även att informationen till studerande skulle försvåras.

Delat ansvar riskerar dessutom att ytterligare försvåra arbetet inom de tre förbättringsområden som kommittén har identifierat: stödet till komvuxstuderande, utlandsstudiestödet och hanteringen av felaktiga utbetalningar. Inom dessa områden har vi kommit fram till att arbetet behöver koncentreras och specialiseras.

Om ansvaret för studiemedelsprocessen dessutom decentraliseras, dvs. förs över till enskilda bankkontor, kommuner, universitet eller högskolor, ökar risken att det administrativa arbetet fragmentiseras och att samordningsbehoven förstärks ytterligare. Det administrativa ansvaret skulle spridas från dagens 13 CSN-kontor till 49 universitet och högskolor med statlig eller enskild huvudman, 290 kommuner eller till de 1 950 bankkontor som i dag finns i Sverige.⁵²

En långt driven decentralisering skulle innebära att den samlade kunskap om regler och förordningar inom studiemedelsområdet, samt den samlade erfarenhet som finns inom CSN, måste återskapas på en mängd arbetsplatser. Detta skulle sammantaget innebära omfattande behov av nyanställningar och kompetensutveckling. Samtidigt riskerar sårbarheten i det studieadministrativa systemet att öka.

Behoven av samordning skulle i första hand uppstå, menar vi, i samband med de olika arbetsuppgifter som ingår i den s.k. studiemedelsprocessen och återbetalningsprocessen.⁵³ Andra delar förefaller mer perifera i CSN:s nuvarande uppdrag och därmed också lättare att överlåta till andra. Om ansvaret för exempelvis hemutrustningslån, Rg-bidrag, TUFF-ersättning och möjligen även studiehjälpen till gymnasiestuderande, fördes över till andra, skulle detta enligt vår mening knappast innebära några samordningsproblem.

Med delat ansvar för studiestödsadministrationen skulle samordningsbehoven öka generellt. Beroende på vilken aktör som tog

⁵² Även vissa banker i utlandet skulle inkluderas.

⁵³ Den verksamhet som inom CSN kallas *studiemedelsprocessen* innebär utbetalning av studiemedel till högskolestuderande i Sverige och utomlands, samt till vuxenstuderande. *Återbetalningsprocessen* innefattar arbetet med att verka för att lån återbetalas och återkrav betalas.

över vilka delar av arbetet skulle även specifika behov av samordning skapas.

Bankerna skulle endast ansvara för lån till högskolestuderande som sköter sina låneåtaganden väl

Det svenska studiestödssystemet omfattar ekonomiskt stöd till gymnasieelever, högskolestuderande och vuxenstuderande. En utgångspunkt i de bankalternativ som granskningsgruppen analyserat, är att bankerna i första hand skulle ansvara för studielån till högskolestuderande. Kommittén har erfarit att detta är i enlighet med bankernas egna prioriteringar. Med en sådan lösning delades ansvaret för de statliga studielånen mellan olika aktörer. CSN eller annan offentlig huvudman skulle få ansvar för studielån till vuxenstuderande, och bankerna för lån till högskolestuderande.

I studiemedlen till vuxenstuderande och högskolestuderande ingår en lånedel och en bidragsdel, och kommitténs bedömning är att bankerna inte är intresserade av att hantera studiebidragen. Bidragsutbetalning utgör ingen naturlig del av reguljär bankverksamhet. Detta innebär att CSN, eller annan statlig myndighet, skulle behöva hantera administrationen av studiebidragen. På så sätt skulle två separata bedömningar behöva äga rum per studiemedelstagare, innan studiemedlen i sin helhet kunde delas ut. Vi konstaterar även att detta är en lösning som innebär att den enskilde studiemedelstagaren skulle få två motparter att kommunicera med i studiemedelsfrågor: en bank som ansvarar för studielånet och en myndighet som står för beslut om studiebidrag.

Även det bankalternativ som innebär att studielån hanteras av CSN och tilläggs lån av banker, och som enligt kommittén behöver utredas vidare, medför att studiemedelstagaren skulle få två motparter.

Om en statsborgenslösning i enlighet med den finska modellen skulle införas, behöver en statlig aktör, CSN eller annan myndighet, sköta administration och myndighetsutövning, dvs. de kontroller och olika prövningar som ingår i utfärdandet av statsborgens. Genom regressfordran skulle staten även ha kvar ansvaret för de låntagare som får problem med sina återbetalningar.

Högskolorna skulle bara ansvara för utbetalning av studiemedel till de egna studenterna

Kommittén bedömer att även om högskolorna tog över delar av studiemedelsadministrationen skulle arbetet behöva samordnas nationellt. Studenter över hela landet ska garanteras likvärdiga beslut och likvärdig behandling. En myndighet eller annan aktör behöver finnas, som systematiskt och kontinuerligt granskar kvaliteten i studiemedelsadministrationen ur ett nationellt perspektiv.

En första förutsättning i det här sammanhanget vore att lag, förordning och praxis slår fast att studiemedel ska erbjudas studenter under likvärdiga villkor, alltså att stödet ska vara lärosätesneutralt. Studiemedelshanteringen får inte göras till ett regionalpolitiskt eller lärosätesinternt instrument för att rekrytera fler studenter.

Även om det uttalade syftet är likvärdighet skulle risken öka för att de bedömningar som görs i tilldelningsprocesserna skulle variera, i och med att ansvaret för uttolkning av studiestödslagen och studiestödsförordningen spreds mellan handläggare på landets universitet och högskolor. Arbetet skulle samtidigt kompliceras av att jämförelsevis många studenter byter lärosäte under studiernas gång.

En myndighet eller annan aktör behövde också finnas som hanterar återkraven och inbetalningarna av studielånen. Detta är inte uppgifter som bör skötas av högskolan. I de högskolescenarion som granskningsgruppen skisserat, ansvarar högskolorna endast för prövning och utbetalning av studiemedel. När utbildningen är avslutad och studiemedlen ska betalas tillbaka har den före detta studenten inte längre någon relation till sitt lärosäte som motiverar att återbetalningarna hanteras där. Inte heller återkravsverksamheten bör höra hemma inom högskolan.

På samma sätt som när det gäller bankalternativen ovan, skulle ansvaret för olika studerandegrupper delas upp om högskolorna skötte studiemedlen till högskolestudenterna. Arbetet med studiemedel till vuxenstuderande, till andra studerande på eftergymnasial nivå än vuxenstuderande, och studiehjälp till gymnasieelever skulle behöva hanteras av CSN eller någon annan aktör. Det är heller inte självklart att enskilda högskolor skulle hantera studiemedel för utlandsstudier.

Kommunerna skulle bara ansvara för utbetalning av studiemedel till vissa vuxenstuderande

De kommunala skolhuvudmännen ansvarar inom ramen för den kommunala vuxenutbildningen (komvux) för behörighetsgivande utbildningar på grundläggande och gymnasial nivå för vuxna, och för s.k. påbyggnadsutbildningar. När kommittén har prövat möjligheten att låta kommunerna överta visst ansvar för vuxenstuderandes studiemedel är det komvuxutbildningen som avses. Även den här avgränsningen innebär att ansvaret för olika studiegrupper delas, inte bara genom att CSN eller annan aktör behöver sköta högskolestuderandes och gymnasieelevers studiestöd, utan också eftersom ett antal vuxenutbildningar inte inkluderas i kommunernas ansvar. Alla utbildningar för vuxna har dessutom inte kommunal huvudman. Andra utbildningar inom vuxenutbildningsområdet, som också är studiestödsberättigande, är KY-utbildningar (kvalificerad yrkesutbildning), vissa utbildningar inom folkbildningen samt vissa s.k. kompletterande utbildningar.

För att skapa likvärdighet i bedömningen av komvuxelevernas studiemedel skulle arbetet behöva synkroniseras de 290 kommunerna emellan. Ett särskilt problem i det här sammanhanget, som lyfts fram av de kommunala företrädare som granskningsgruppen talat med, handlar om de kommunanställdas särskilda roll. Det kan vara svårt för en kommunal handläggare, med tät och kanske mer nära kontakt med de studerande än en handläggare inom CSN, att göra konsekventa och sakliga bedömningar i studiemedelsärenden.

Kommittén har endast utrett möjligheten att låta kommunerna ansvara för ansökningar och utbetalningar av studiemedlen, inte inbetalningarna. På samma sätt som för högskolorna och högskolestuderande, upphör kontakten mellan kommunen och den komvuxstuderande när utbildningen avslutas. För administrationen av återkrav och återbetalningar skulle därför en kompletterande administrativ lösning behöva skapas.

5.4.4 Regelkunskap och specialiserad hantering förutsätts

Kommittén bedömer att för att en överföring av studiemedelsadministrationen ska kunna bli kostnadseffektiv förutsätts ett annat studiestödssystem än det nuvarande, dvs. studiestödslagen

och studiestödsförordningen behöver förändras. I de samtal om övertagande som kommitténs granskningsgrupp fört med företrädare för bankväsendet, högskolan och Sveriges kommuner har studiemedelssystemets omfattande och detaljerade regler förts fram som ett avgörande hinder. Allmänt, menar dessa företrädare, skulle reglerna för studiemedel behöva schabloniseras och standardiseras för att systemet ska bli hanterbart för andra än CSN. Fler generella regler behöver ersätta de många individuella bedömningar som nu äger rum. Framför allt om banker eller andra privata aktörer skulle ta över blir det även nödvändigt att förenkla de trygghetsregler som gäller inom återbetalningssystemet. Därmed skulle de ekonomiska villkoren för de studerande förändras.

Kommittén bedömer att den nuvarande detaljnivån i studiemedelssystemet, samt den administrativa organisation och de specifika administrativa system som förutsätts för hanteringen av systemet, gör det svårt att omedelbart föra över delar av administrationen till andra aktörer än CSN, i alla fall om den nuvarande effektiviteten ska kunna bibehållas. För att ärendehantering och kundservice ska fungera, förutsätts regelkunskap och en specialiserad administrativ organisation. Dessa förutsättningar finns i dag inom CSN. Att skapa likvärdiga villkor om administrationen skulle skötas av banker, kommuner eller högskolor skulle enligt kommitténs bedömning bli både kostsamt och tidskrävande.

Bankerna är i dagsläget inte intresserade av ökad administration

Att lämna över hela det administrativa arbete som innefattas i studiemedelshanteringen till privata banker är, enligt kommitténs bedömning, knappast genomförbart. Till att börja med innebär stora delar av arbetet myndighetsutövning. Problematiken kring denna har belysts tidigare. Dessutom har kommittén erfarit att bankerna själva inte i dagsläget är intresserade av att ta över den omfattande förvaltningsapparat som studiemedelssystemet medför, eftersom merarbetet, kompetensutvecklingsbehoven, uppföljningsbehoven och likvärdighetsproblemen antas bli betydande.

Vår slutsats är dessutom att även om ett system med statsborgen infördes skulle huvuddelen av studiemedelsadministrationen fortfarande behöva utföras av CSN eller av annan statlig myndighet.

Högskolorna skulle behöva nyanställa och utveckla studieadministrativa system

Kraven på specialiserad hantering gäller även om högskolorna skulle ta över delar av studiemedelsadministrationen. Studiemedelsystemet kan inte administreras av vem som helst. Om högskolorna tog över arbetet skulle betydande resurser behöva satsas på kompetensutveckling.

Även om varje lärosäte bara skulle ansvara för de egna studenterna så handlar det om tusentals eller tiotusentals ärenden per år. Varje enskilt studiemedelsärende innefattar dessutom i sig ett stort antal uppgifter som ska samlas in och analyseras, och därigenom många arbetsmoment. Kommittén bedömer därför att studiemedelsadministrationen skulle innebära ett så betydande merarbete att lärosätena skulle behöva nyanställa. Enbart kompetensutveckling skulle inte vara tillräckligt. Också för dessa nyanställningar skulle staten behöva skjuta till resurser. Dessutom är studiemedelsadministrationen kraftigt säsongberoende. Den administrativa resursen behöver därför dimensioneras så att den täcker in både hög- och lågsäsong i arbetet. Hur många nyanställningar som skulle behövas skulle variera mellan lärosätena, bl.a. beroende på hur den befintliga administrativa resursen ser ut.

Inom CSN har ett särskilt IT-system och ett elektroniskt dokumenthanteringssystem utvecklats som gör det möjligt att hantera den stora mängden ärenden på ett effektivt sätt. Ett omfattande arbete med att digitalisera ärendeprocesserna pågår. Rutiner och arbetsätt har anpassats efter studiemedelsystemet. Kommittén bedömer att motsvarande elektroniska och digitala stöd, och anpassade arbetsrutiner, behöver finnas på lärosätena för att administrationen ska fungera effektivt. För att hanteringen skulle fungera lika över landet behöver teknik och rutiner dessutom synkroniseras högskolorna emellan, eller så behöver gemensamma lösningar skapas.

Kommittén instämmer i granskningsgruppens bedömning att sannolikt skulle inte en överföring av studiemedelsadministrationen till högskolorna innebära ekonomiska besparingar för staten. De minskade utgifter som skulle bli resultatet av att CSN:s anställda blev färre, och av att antalet felaktiga utbetalningar möjligen kunde minska, skulle motsvaras av de resurser som skulle behöva tillföras lärosätena för nyanställningar, kompetensutveckling och utveckling av administrativa system.

Med kommunalt ansvar blev administrationen mer sårbar

På samma sätt som när det gäller högskolorna, skulle även kommunerna behöva satsa stora resurser på nyanställningar och kompetensutveckling för att kunna hantera studiemedlen.

Kommitténs slutsats är dock att även med nyanställningar och utbildningssatsningar är det svårt att undvika att systemet blir sårbart. Många av landets kommuner är små, med begränsade ekonomiska resurser och få anställda. Att utgå från att det i samtliga dessa skulle vara möjligt att bygga upp och upprätthålla tillräckligt kunnande om studiemedelssystemet är knappast realistiskt. Ett alternativ skulle då kunna vara att samla ansvaret till ett mindre antal kommuner. Nackdelen med den lösningen är att närheten till de studerande går förlorad, dvs. att det starkaste argumentet för att kommunerna ska ansvara för de komvuxstuderandes studiemedel faller.

Även om antalet studerande inom kommunal vuxenutbildning som har någon typ av studiemedel är färre än inom den högre utbildningen – ca 120 000 studerande på grundskolenivå och gymnasial nivå jämfört med högskolans drygt 300 000 studenter under 2007 – skulle hanteringen omfatta hundratals eller tusentals ärenden per kommun. Kommunerna skulle därför behöva utveckla ett tekniskt stöd motsvarande CSN:s nuvarande, för att arbetet skulle kunna skötas effektivt. För att hanteringen skulle vara likvärdig i hela landet behöver antingen en nationell, teknisk infrastruktur utvecklas, eller så behöver kommunernas olika tekniska system synkroniseras.

5.4.5 Banklösning bör utredas vidare

Kommittén har i en samlad bedömning vägt de uppgifter om CSN:s nuvarande arbete som granskningsgruppen presenterat, mot de verksamhetsmässiga vinster, rättsliga förutsättningar, ökade samordningsbehov samt risker för kompetensförlust och försämrad effektivitet som vi bedömer att alternativa lösningar skulle innebära. Vår slutsats är att för närvarande saknas förutsättningar att överlåta delar av studiemedelsadministrationen till någon annan än CSN.

Samtidigt finns svagheter i CSN:s arbete. Många av dessa kan rättas till och kommittén har presenterat ett antal förslag på hur

hanteringen av studiemedel för utlandsstudier kan förbättras, felaktiga utbetalningar kan minskas, stöd och rådgivning till de komvuxstuderande kan stärkas och den studieekonomiska informationen till studerande förbättras. Vissa av problemen kan dock sannolikt andra aktörer hantera bättre än CSN.

Tillägglån via bankerna

I kapitel 4 *Ett enklare studiemedelssystem* föreslår kommittén att tillägglån ska kunna lämnas till samtliga studiemedelstagare i högst 18 månader eller motsvarande antal månader på deltid. Jämfört med nuvarande regler innebär förslaget att betydligt fler studerande än i dag kommer att kunna ansöka om tillägglån. Förslaget syftar till att öka flexibiliteten i studiemedelssystemet genom att skapa större möjligheter för de studerande att påverka sin ekonomi. För att undvika alltför hög skuldsättning begränsas tillägglånet till ett bestämt belopp och det kan bara ges för en avgränsad tidsperiod.

Kommittén bedömer att ett sätt att ytterligare öka studiemedelssystemets flexibilitet kan vara att överlåta ansvaret för tillägglånen till bankerna, och samtidigt lätta på belopps- och tidsbegränsningarna. En statsborgen skulle fortfarande behövas, som garanterar samtliga studerande rätt till tillägglån och grundläggande lånevillkor. Vissa övriga lånevillkor skulle bestämmas i förhandlingar mellan den studerande och dennes bank.

Den här lösningen skulle samtidigt kunna innebära att servicen till studiemedelstagarna stärks eftersom de studerande ges tillgång till det privatekonomiska stöd som bankerna kan erbjuda. Bankernas incitament att utveckla studentanpassade tjänster och erbjudanden skulle sannolikt öka.⁵⁴ Med särskilda, mer marknadsmässiga villkor för tillägglånen markeras skillnaden mot det ordinarie

⁵⁴ De flesta bankerna erbjuder redan under 2009 tjänster och förmåner riktade till studenter. I Nordeas Studentpaket ingår t.ex. studentlån upp till 20 000 kronor för att finansiera köp av exempelvis dator, årskort på SJ och facklitteratur. SEB:s studenterbjudande omfattar privatkonto, Internetkontoret med betalservice, Visakort, SEB:s MasterCard, rådgivning och personlig service. I Handelsbankens studenterbjudande ingår Visakort, Internetjänst och telesvar. Skandiabanken erbjuder ett särskilt studentkonto, tillgång till Internetbanken samt Visakort eller Electronkort. Studenter kan även ansöka om lån på upp till 20 000 kronor, till en ränta som är en procent lägre än den ordinarie räntan till bankens privatkunder. Swedbanks studenterbjudande innehåller följande kostnadsfria tjänster: Visakort och MasterCard, e-kort och *Verified by Visa* för säker handel på Internet, Internetbanken med internetbetalning, telefonbanken med personlig service, värdepapperstjänst Bas, e-legitimation (BankID), ladda kontantkort mobil.

studielånet. Denna markering, menar kommittén, gör att studenter inte slentrianmässigt ökar sin skuldsättning.

Kommittén bedömer att möjligheten att införa ett system som innebär att studielån administreras av CSN och tilläggs lån av banker bör utredas vidare. Bland annat bör det prövas hur ett sådant alternativ kan vara kostnadseffektivt och göras attraktivt för både låntagare och banker.

5.5 En ny studiestödsadministration

Kommitténs bedömning: Kommittén har haft i uppgift att pröva möjligheten att överlåta hela studiestödsadministrationen i ny regi. Den alternativa aktör som vi undersökt är Försäkringskassan.

Vår samlade bedömning är att en överföring av studiestödsadministrationen till Försäkringskassan skulle innebära försämrade service till studiestödstagarna jämfört med i dag, och åtminstone initialt ökade kostnader för staten. Kommittén förordar därför att CSN:s behåller ansvaret för studiestödsadministrationen.

5.5.1 Jämförelser mellan Försäkringskassan och CSN

Försäkringskassan är i de flesta avseenden betydligt större än CSN, med cirka 10 000 anställda jämfört med CSN:s 1 000, och med cirka 90 miljoner beslut per år mot CSN:s nästan 10 miljoner. I organisatoriskt avseende är förutsättningarna olika. Kommitténs intryck är dock att i fråga om ärendehantering och arbetsprocesser är det mer som förenar de båda myndigheterna än som skiljer dem åt.

Organisationsstruktur och lokal förankring är olika

Efter en nyligen genomförd omorganisation består Försäkringskassans decentraliserade organisation av 20 nationella försäkringscenter, 60 lokala försäkringscenter och cirka 300 lokalkontor. Inom CSN finns 13 kontor, ett kundcenter och ett huvudkontor i Sundsvall.

CSN har en avdelningsövergripande processorganisation som är implementerad på kontoren runt om i landet. Placeringen eller antalet kontor har inget större egenvärde ur ett produktionsperspektiv inom CSN, eftersom alla kontor i huvudsak arbetar med ärenden utan geografisk anknytning till något särskilt kontor. CSN:s kontorsorganisation skiljer sig därmed mot Försäkringskassans lokalkontor, då de senare i allmänhet arbetar mer mot ärendekoncentration, dvs. att vissa ärendetyper koncentreras till vissa kontor och många ärenden har lokal anknytning.

Inom Försäkringskassan pågår ett omfattande arbete med att bygga upp lokal samverkan med andra myndigheter och kommuner. Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan har beslutat om service- och lokalsamverkan runt om i landet i s.k. samverkanskontor. Det innebär att Arbetsförmedlingen utför vissa informations- och servicetjänster åt Försäkringskassan och upplåter delar av sina lokaler för informationsmaterial, självbetjäningsterminal samt rum för Försäkringskassans bokade kundbesök. På vissa kontor upplåter Arbetsförmedlingen även utrymme för Försäkringskassans personal att under en till två dagar i veckan ta emot spontanbesök. Det finns även kontor med enbart lokalsamverkan. På dessa är Försäkringskassans personal på plats fyra till fem dagar i veckan.

Av Försäkringskassans cirka 300 lokalkontor utgörs cirka 160 av samverkanskontor där Skatteverket, Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan arbetar tillsammans. Varje myndighet har huvudansvar för en viss del av dessa 160 kontor. Någon liknande systematik i CSN:s lokala samverkan har kommittén inte funnit.

Ärendestyrning och ärendehantering principiellt lika

I andra avseenden är likheterna mellan de båda myndigheterna stora. Båda arbetar processororienterat och både CSN och Försäkringskassan har utvecklat vägledningar och andra hjälpmedel för att underlätta beslutsfattande i ärendena. CSN:s ärendehantering och handläggning liknar i mångt och mycket det sätt som Försäkringskassan arbetar på. CSN har ett väl utbyggt ärendehanteringssystem med handlägningsprocesserna integrerade i systemen. Även maskinell handläggning förekommer inom båda myndigheterna. Skanning av inkomna handlingar, ärendehanteringssystem, utbetal-

ningssystem, självbetjäningstjänster, handläggarsöd, kund/kanal- och IT-strategier m.m. liknar varandra inom myndigheterna.

Försäkringskassans utredare hanterar stora volymer av ärenden med stora säsongvariationer inom vissa förmåner. Detta liknar den vardag som även anställda vid CSN möter, även om antalet ärenden som handhas inom CSN är jämförelsevis få.

Arbetsprocesserna nästan identiska

CSN:s handläggning av studiestöd i form av studiemedel och studiehjälp sker genom ansökningsförfarande, eventuell komplettering och kommunikering, bedömning, kontroll, beslut och eventuell utbetalning.⁵⁵ Detta är en ärendehantering som liknar Försäkringskassans. Även inom Försäkringskassan hanteras beviljning, avslag, kommunikering, återbetalning, begäran om omprövning, m.m. Försäkringskassans arbete med återkrav inom exempelvis underhållsstöd och bostadsbidrag kan till viss del liknas vid CSN:s hantering av återkrav. CSN ansvarar för det s.k. Rg-bidraget som lämnas till vissa kostnader vid gymnasieutbildning på riksgymnasium. Liknande bidrag som Försäkringskassan administrerar är vårdbidrag, bilstöd och handikappersättning.

CSN har i regleringsbrevet ett årligt återkommande uppdrag att följa och utreda de studerandes studiesociala situation. Uppdraget hanteras inom enheten för utvärdering och statistik. Försäkringskassan har på liknande sätt en avdelning för försäkringsutveckling som ansvarar för uppföljningar av utvecklingen inom socialförsäkringens olika delar.

5.5.2 Rättsliga förutsättningar

På samma sätt som för högskolan krävs en ändring i studiestödslagen för att föra över studiestödsadministrationen till Försäkringskassan.

De andra stöden (förutom studiestödet) som CSN hanterar regleras i olika förordningar. Förordningsändringar krävs om även dessa stöd ska hanteras av annan myndighet.⁵⁶

⁵⁵ Studiebidrag till gymnasielever för studier i Sverige betalas ut utan ansökan.

⁵⁶ Övriga stöd regleras i följande förordningar:

– 19 § förordningen (1997:1158) om statsbidrag för teckenspråksutbildning till vissa föräldrar (TUFF-ersättning)

5.5.3 Besparingar, synergier och ökad tillgänglighet

Eftersom Försäkringskassans och CSN:s arbetssätt och uppdrag i så många avseende är parallella skulle det inte vara omöjligt att föra över samtliga CSN:s arbetsuppgifter till Försäkringskassan. De möjliga fördelarna med en sådan lösning är dessutom flera.

Besparingar och effektivisering

Båda myndigheterna är i grunden processorganisationer och har utvecklat liknande stöd för sina handläggares arbete. Det torde därmed vara relativt enkelt att göra effektivitetsvinster genom att slå samman myndigheterna. Två olika, men ändå liknande, handläggningssystem kunde ersättas med ett enda. Oavsett vilket av handläggningssystemen, Försäkringskassans ÄHS (Ärendehanteringssystem) eller CSN:s STIS (studiestödets informationssystem), som skulle väljas borde utvecklings- och förvaltningsvinster kunna göras.

Om studiestödsadministrationen skulle skötas ute på samverkanskontoren skulle den sammanlagda personalresursen kunna minska på sikt. Eftersom det totalt skulle finnas mer personal att tillgå skulle det även bli det enklare att anpassa personalresursen och styra handläggningen för att parera säsongsvariationer inom handläggningen. Båda myndigheterna arbetar aktivt med maskinell handläggning. Den sammanslagna personalresursen skulle innebära att fler utredare kunde handlägga de mer komplicerade ärendena.

Samordningsvinster

Samordningsvinsterna kunde bli betydande om det skulle finnas en enda utbetalnings- och återbetalningsmyndighet i stället för nuvarande två. Uppgifter som i dag skickas mellan CSN och Försäkringskassan skulle finnas samlade och omedelbart tillgängliga inom en och samma organisation.⁵⁷ Möjligheter skulle skapas att arbeta

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

– 1 § förordningen (1999:1361) om lån till hemutrustning för flyktingar och vissa andra utlänningar (hemutrustningslån).

⁵⁷ En förutsättning är dock att bestämmelser om behandling av personuppgifter och sekretesslagstiftningen inte ställer upp några hinder mot detta. Om det skulle bli aktuellt med att

bredare än i dag för att motverka felaktiga utbetalningar ur välfärdssystemen, och för en mer samordnad återkravshantering. Regler inom de olika trygghetssystemen kunde enklare harmoniseras med studiestödssystemet, och vice versa, och det skulle vara lättare än i dag att samordna informationen om studiemedlen och trygghetssystemen. Den försäkrade kunde vända sig till en enda myndighet för att skaffa sig en helhetsbild över villkoren i de sociala trygghetssystemen och studiestödssystemet, och över hur villkoren inom dessa båda system relaterar till varandra.

Lokal tillgänglighet

Kommittén har tidigare visat på behovet av att på ett mer hel-täckande sätt än i dag sprida information om studiemedelssystemet till framför allt skolhuvudmännen. Försäkringskassan skulle kunna erbjuda en plattform för en sådan lokal samverkan. Den lokala tillgängligheten skulle kunna öka i och med att de samverkanskontor där Försäkringskassan, Arbetsförmedlingen och Skatteverket samverkar i dag, även skulle kunna erbjuda information och service rörande studiestödssystemet. Information om studiestödssystemet skulle kunna erbjudas på 160 platser runt om i landet, i stället för i anslutning till de nuvarande 13 CSN-kontoren.

5.5.4 Ett mindre effektivt alternativ

Kommittén har undersökt om det är möjligt att föra över hela studiestödsadministrationen till en annan aktör, Försäkringskassan, samt analyserat principiella fördelar, nackdelar och möjligheter med en sådan lösning. Vi har funnit att CSN:s nuvarande uppdrag skulle kunna överföras till Försäkringskassan. En sådan förändring skulle kunna innebära att studiestödsadministrationen effektiviseras i flera avseenden. Kommittén kan samtidigt konstatera att studiestödsadministrationen i CSN:s regi har utvecklats i positiv riktning under senare år. Effektiviteten har ökat inom många delar av verksamheten och vi bedömer att våra förslag på regelförändringar och andra åtgärder underlättar ytterligare effektiviseringar.

föra över studiestödsadministrationen till Försäkringskassan behöver dessa frågor övervägas ytterligare för att få en mer exakt uppfattning av samordningsvinsterna.

Vår samlade bedömning är därför att en överföring av studiestödsadministrationen till Försäkringskassan skulle innebära försämrade service till studiestödstagarna jämfört med i dag. Effektiviteten under denna omställningsperiod skulle inte kunna garanteras.

Åtminstone initialt skulle förändringen sannolikt även innebära ökade kostnader för staten. En omställning av verksamheten med nya uppdrag och regelsystem kan bli både kostnadskrävande och tidskrävande. Detta visas bl.a. i förvaltningskommitténs slutbetänkande *Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning* (SOU 2008:118). Här konstateras att antalet myndigheter har minskat under den senaste 20-årsperioden. Minskningen har åtminstone under senare år nästan helt berott på att myndigheter slagits samman eller på att verksamheten vid en myndighet förts över till en annan. Enligt förvaltningskommittén är ofta syftet med förändrad myndighetsstruktur att öka effektiviteten och rättssäkerheten. Få organisationsförändringar av det här slaget har dock följts upp eller utvärderats och därmed är det svårt att se om de önskvärda effekterna verkligen uppnåtts, eller om förändringarna har fått några negativa effekter. I betänkandet konstaterar förvaltningskommittén att under den undersökta perioden har det sammanlagda antalet årsarbetskrafter och kostnaderna för verksamheterna minskat i betydligt långsammare takt än antalet myndigheter.

Kommittén konstaterar dessutom att om Försäkringskassan även ska ansvara för studiestödsadministrationen innebär detta en utbildningspolitisk och förvaltningspolitisk omställning. En fördjupad utredning i den riktningen bör föregås av ytterligare politisk beredning.