

Studiemedel för gränslös kunskap

*Slutbetänkande av Utredningen om ett rättvisare och
enklare studiemedelssystem för utlandsstudier i en
globaliserad värld*

Stockholm 2011



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2011:26

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

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

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

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

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2011

ISBN 978-91-38-23555-3
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Nyamko Sabuni, Utbildningsdepartementet

Regeringen beslutade den 17 december 2009 att tillkalla en särskild utredare för att lämna förslag till hur systemet för studier utomlands kan förenklas, förbättras och effektiviseras. I uppdraget ingick även att lämna förslag till förändringar i de regelverk som styr Centrala studiestödsnämndens fordringshantering.

Den 17 december 2009 förordnades numera överdirektören Stig Orustfjord att från och med samma dag vara särskild utredare.

Utredningen har antagit namnet Utredningen om ett rättvisare och enklare studiemedelssystem för utlandsstudier i en globaliserad värld (U 2009:08).

Som sakkunniga förordnades den 16 februari 2010 departementssekreterarna Peter Edman, Albin Gaunt och Johanna Wockatz, Utbildningsdepartementet, och kanslirådet Sverker Lönnerholm, Finansdepartementet. Från och med den 1 juni 2010 förordnades rättssakkunnige Daniel Sjölund, Justitiedepartementet, som sakkunnig, han entledigades den 1 mars 2011.

Som experter förordnades från och med den 16 februari 2010 rättsliga experten Gunilla Autio, Skatteverket, gruppchefen Annika Follin, Centrala studiestödsnämnden, verksjuristen Helena Fällman, Centrala studiestödsnämnden, enhetschefen Carina Hellgren, Internationella programkontoret, enhetschefen Boel Magnusson, Centrala Studiestödsnämnden, handläggaren Ragnar Sjögren, Högskoleverket, omvärldsanalytikern Britt-Inger Stoltz, Yrkeshögskolan, utredaren Joacim Strömblad, Centrala studiestödsnämnden och verksjuristen Peter von Wowern, Kronofogdemyndigheten.

Som sekreterare förordnades den 25 januari 2010 utredaren Torbjörn Lindqvist och den 22 februari 2010 hovrättsassessorn Anja Nordfeldt (föräldraledig fr.o.m. den 18 oktober 2010). Hovrättsassessorn Sofia Tollgerdt förordnades som sekreterare från den 1 september 2010.

Utredningen publicerade i augusti 2010 ett delbetänkande, *Förbättrad återbetalning av studieskulder*.

Genom tilläggsdirektiv den 14 oktober 2010 har tiden för redovisning av uppdraget förlängts från den 30 november 2010 till den 31 mars 2011.

Härmed överlämnar utredningen sitt slutbetänkande, *Studiemedel för gränslös kunskap*, SOU 2011:26. Experterna och de sakkunniga har i allt väsentligt ställt sig bakom utredningens överväganden och förslag. Betänkandet har därför formulerats i vi-form.

Stockholm i mars 2011

Stig Orustfjord

/Torbjörn Lindqvist
Sofia Tollgerdt

Innehåll

Sammanfattning	13
Författningsförslag	25
1 Förslag till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395).....	25
2 Förslag till förordning om ändring i studiestödsförordningen (2000:655)	28
1 Utredningens uppdrag och arbete	39
1.1 Uppdraget.....	39
1.2 Utredningens arbete	40
1.2.1 Utredningens allmänna utgångspunkter och avgränsningar	41
2 Allmän bakgrund	43
2.1 De utlandsstuderande	43
2.1.1 Hur många studerar utomlands med studiemedel, och var?	43
2.1.2 Vilka studerar utomlands och hur länge?	45
2.1.3 Utvecklingen över tid.....	46
2.1.4 Utlandsstuderandes skuldsättning och återbetalning.....	47
2.2 Effekterna av att studera utomlands.....	48
2.2.1 Effektstudier	49
2.2.2 Studenternas syn på utlandsstudier	50
2.2.3 Arbetsgivarnas syn på utlandsstudier.....	54

2.2.4	Utlandsstudiers effekter på studenternas anställningsbarhet och lön.....	56
2.2.5	Effekter på studenternas skuldsättning	63
2.2.6	Utlandsstudiers samhällsekonomiska effekter.....	64
2.2.7	Sammanfattning av effekter.....	67
2.3	Studiesociala kommitténs betänkande	67
2.3.1	Studiesociala kommitténs syn på gällande regler om utlandsstudiemedel.....	68
2.3.2	Studiesociala kommitténs förslag för att förbättra utlandsstudiemedel	69
2.3.3	Studiesociala kommitténs bedömning av utlandsstudiemedel	70
2.4	Utbildningskvalitet – begreppet godtagbar standard.....	70
2.4.1	Dagens krav	71
2.4.2	Dagens prövning av utbildningskvalitet	71
2.4.3	Problem med nuvarande ordning.....	76
2.4.4	Kvalitetsbedömning.....	83
2.4.5	Sammanfattning av utbildningskvalitet	87
2.5	Felaktiga utbetalningar.....	88
2.5.1	Bakgrund	88
2.5.2	Varför blir det fel?.....	89
2.5.3	Åtgärder mot felaktiga utbetalningar	91
2.5.4	Analys	93
3	Mål för utlandsstudier och utlandsstudiemedel.....	95
3.1	Målsättning för utlandsstudier saknas i lagstiftningen	96
3.1.1	CSN:s omfattande föreskriftsrätt	97
3.2	Utbildningspolitikens mål och inriktning	98
3.2.1	Strategi för internationalisering av den högre utbildningen	98
3.2.2	Den globala utbildningsmarknaden	102
3.3	Studiestödssystemets mål och syfte	103
3.4	Globaliseringsrådet.....	105
3.4.1	Globaliseringens följder.....	105
3.4.2	Den högre utbildningens effekter.....	106
3.4.3	Globaliseringsrådets slutrapport	106

3.5	EU:s mål	107
3.6	Vilka är regeringens mål för utlandsstudier och för studiemedel för utlandsstudier och hur ska de komma till uttryck i lagstiftningen?	108
3.6.1	Regeringens mål för utlandsstudier och för studiemedel för utlandsstudier	108
3.6.2	Är målsättningarna fortfarande aktuella?	112
3.6.3	Hur kan målen komma till uttryck i lagstiftningen	114
4	Gällande nationell rätt	119
4.1	Studiestödslagen och regleringen av studiemedel för utlandsstudier	120
4.2	Studieomfattning och studietakt	121
4.3	Utbytesstudier	122
4.4	Godkända utbildningar	123
4.5	De differentierande lånebeloppen och tilläggsån för merkostnader	124
4.6	Formerna för utbetalningen	126
4.7	Särskilt om studiemedel för utlandsstudier på gymnasial nivå	126
4.8	Språkstudier	129
4.8.1	Analys av språkstudiernas särart	129
4.8.2	Ska språkstudier behålla sin särställning?	133
4.9	Analys	135
5	Internationellt utbildningssamarbete	141
5.1	Lissabonkonventionen	142
5.2	Bolognaprocessen	143
5.3	Utbildning 2010 och Utbildning 2020	143
5.3.1	Köpenhamnsprocessen	145

5.4	Kommissionens grönbok om mobilitet	146
5.5	Europarådet	149
5.6	Nordiskt samarbete – Nordiska ministerrådet.....	150
5.7	OECD.....	151
5.8	Unesco	152
5.9	Analys	152
6	Jämförelse med andra länder	155
6.1	Studiestöd i ett internationellt perspektiv	155
6.2	Studiestöd i Danmark, Norge och Finland.....	159
6.2.1	Danmark.....	161
6.2.2	Finland	163
6.2.3	Norge	166
6.3	Analys och avslutande reflektioner	169
7	EU-rätten och det svenska studiemedlet för utlandsstudier	173
7.1	Grundläggande principer inom EU-rätten	173
7.1.1	Likabehandlingsprincipen.....	174
7.1.2	Principen om fri rörlighet för personer och Unionsmedborgarskapet	175
7.1.3	Principen om fri rörlighet för tjänster.....	176
7.1.4	Tillåtna inskränkningar.....	178
7.2	Utbildning, studiestöd och EU-rätten.....	181
7.2.1	Rörlighetsdirektivet	183
7.2.2	EU-domstolens avgörande Morgan och Bucher.....	185
7.2.3	EU-domstolens mål Kommissionen mot Belgien	187
7.2.4	Sveriges yttrande i mål C-542/09, Europeiska kommissionen mot Konungariket Nederländerna ...	189
7.3	Tidigare synpunkter på de svenska reglernas förenlighet med EU-rätten.....	192
7.3.1	Avgöranden från Överklagandenämnden för studiestöd	198

7.3.2	Beslut från Justitiekanslern	203
7.4	EU-rättens gränser.....	206
7.5	Gällande rätts förenlighet med EU-rätten – en unionsrättslig översyn av studiemedelsreglerna.....	210
7.5.1	Tilläggs lån	211
7.5.2	Tilläggs lån för merkostnader	214
7.5.3	Rätten till svenskt studiemedel för studier utomlands.....	215
7.5.4	Det högre bidragsbeloppet.....	219
7.5.5	Differentierade belopp	225
7.5.6	Kravet på svenskt medborgarskap och två års bosättning.....	225
7.5.7	Distansstudier	229
7.5.8	Avslutande kommentarer.....	230
8	Utlandsstudiemedlens storlek.....	231
8.1	Lånebeloppet för utlandsstudier	231
8.1.1	Studiestödets mål och syfte	231
8.1.2	Införandet av ett allmänt och differentierat utlandsstudiemedel	231
8.1.3	De svenska studiemedelsbeloppen	232
8.1.4	Landsbelopp	233
8.1.5	Jämförelse med OECD:s prisindex	236
8.1.6	Jämförelse med andra index	240
8.1.7	Brister i den nuvarande modellen	241
8.1.8	En mer förfinad beloppsberäkning för utlandsstudiemedel?	242
8.1.9	Schablonbelopp?	244
8.1.10	Ett schabloniserat utlandslånebelopp kombinerat med ett nytt lån för utlandsstuderande?	247
8.2	Merkostnads lån för undervisningsavgifter	250
8.2.1	Hur stort ska lånebeloppet för undervisningsavgifter vara?	250
8.2.2	Styr merkostnads lånen vid utlandsstudier studievalen?	251
8.2.3	Förändrade regler för merkostnads lån för undervisningsavgifter	252

9	En sammantagen analys	255
9.1	Vad utgör problemen med den gällande lagstiftningen?	255
9.1.1	Studiemedel för utlandsstudier regleras på föreskriftsnivå	255
9.1.2	Regleringen ska vara förenlig med unionsrätten.....	257
9.1.3	Avsaknad av en enhetlig definition.....	257
9.1.4	Utlandsstudiemedlens storlek.....	258
9.1.5	Regleringen av merkostnadslånen.....	258
9.2	Övriga förslag	258
10	Utredningens överväganden och förslag.....	261
10.1	Utlandsstudier definieras i lag	261
10.1.1	Distansstudier	267
10.2	Ett enhetligt studiemedelsbelopp för studier i Sverige och i utlandet	269
10.3	Tilläggsån ska utgå även vid studier utomlands	272
10.4	Merkostnadslån	275
10.5	Ett nytt merkostnadslån för utlandsstudier	288
10.6	Den högre bidragsnivån öppnas upp.....	290
10.7	Studiemedel för studier på gymnasial nivå öppnas upp	293
10.7.1	Språkstudier.....	297
10.8	Godtagbar standard ska bestämmas av regeringen.....	302
10.9	Regeringen ska bestämma att en utbildning som inte berättigar till studiemedel i Sverige inte heller ska ge rätt till studiemedel utomlands.....	309
10.10	Formerna för utbetalning av studiemedel för utlandsstudier	310
10.11	Felaktiga utbetalningar ska minskas.....	312
10.12	Centrala studiestödsnämndens upplysande roll bör förtydligas	315

10.13 Mätbara indikatorer – utlandsstudiemedlen bör kontinuerligt följas upp och utvärderas.....	317
11 Konsekvensanalys	321
11.1 Tydligare reglering	324
11.2 Anpassning till EU-rätten	325
11.2.1 Tilläggsån ska även utgå för utlandsstudier	325
11.2.2 Den högre bidragsnivån ska utgå för alla utlandsstudier på gymnasial nivå inom EES och i Schweiz som motsvarar de svenska utbildningar som berättigar till sådant stöd.....	326
11.2.3 Studiemedel för studier på gymnasial nivå inom EES och i Schweiz ska lämnas enligt samma villkor som i Sverige	328
11.2.4 Den särreglering i studiemedelshänseende som finns för utlandsstudier i Norden tas bort.....	329
11.3 Enhetligare studiemedelsregler vid studier utomlands.....	330
11.3.1 Studiemedelsbeloppet ska vara detsamma för utlandsstudier som för studier i Sverige.....	330
11.3.2 Utbetalningen av studiemedel för utlandsstudier ska ske på samma sätt som för studier i Sverige	331
11.3.3 Den särreglering i studiemedelshänseende som finns för språkkurser utomlands ska tas bort	332
11.4 Bättre ekonomiska villkor och minskad risk för felaktiga utbetalningar vid utlandsstudier.....	333
11.4.1 Ett nytt enhetligt merkostnadslån för utlandsstudier.....	333
11.4.2 Möjlighet till högre uttag av merkostnadslånet för undervisningsavgifter	334
11.4.3 Merkostnadslån för undervisningsavgifter överstigande ett prisbasbelopp ska utbetalas av CSN direkt till läroanstalten.....	334
11.5 Summering av kostnadskalkyler.....	335
11.6 Andra konsekvenser	336

12 Författningskommentar 337

Förslaget till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395)337

Bilagor*Bilaga 1* Kommittédirektiv 2009:124341*Bilaga 2* Tilläggsdirektiv 2010:110355*Bilaga 3* Enkätstudie om studiemedel för utlandsstudier357*Bilaga 4* Är individer som studerat utomlands mer attraktiva på arbetsmarknaden?413*Bilaga 5* Jämförelse av skuldsättning mellan nuvarande och förslaget regelverk för studiemedel för utlandsstudier449

Sammanfattning

Utredningens uppdrag

Utredningens uppdrag (direktiv 2009:124) kan delas upp i två delar. Den första delen av uppdraget var att lämna förslag till förändringar i de regelverk som styr Centrala studiestödsnämndens (CSN) fordringshantering. Våra överväganden i den delen har vi redan presenterat i delbetänkandet, *Förbättrad återbetalning av studieskulder*, SOU 2010:54.

Den andra delen av uppdraget, som behandlas i detta betänkande, är att lämna förslag till hur systemet för studiemedel för studier utomlands kan förenklas, förbättras och effektiviseras. I uppdraget ingår också att vi ska tillse att regeringens politik när det gäller utlandsstudier, internationalisering, mobilitet och kvalitet tydligare kommer till uttryck i bestämmelser om studiemedel. De krav på godtagbar standard och kvalitet som ställs på utländska utbildningar för att studiemedel ska lämnas ska kartläggas och analyseras. En annan del är att analysera och utvärdera effekterna av utlandsstudier. Vi ska dessutom se över det gällande regelverket för att tillse att det är förenligt med unionsrätten och vid behov föreslå ändringar. Vi ska också utreda och analysera metoder för att fastställa studiemedelsbelopp vid utlandsstudier.

Bakgrund

Studiemedelssystemet för utlandsstudier skiljer sig från det inhemska såväl beloppsmässigt som, vad gäller studiemedel utanför Norden, under vilka förutsättningar studiemedel ska utgå. Till det kommer att vissa förmåner endast lämnas vid svenska studier. Flera viktiga delar av studiemedlet för utlandsstudier regleras endast i CSN:s föreskrifter vilket innebär att riksdagens och regeringens styrning av studiemedlen för utlandsstudier är mycket begränsad. En del av pro-

blemet med gällande rätt är att regeringens mål för utlandsstudier och utlandsstudiemedel inte finns tydligt uttryckta och att de följaktligen inte heller kommer till uttryck i lagstiftningen. Ett annat problem är att metoden för fastställandet av studiemedelsbeloppen ibland framstår som godtycklig och inte helt rättvis. Det är varken riksdag eller regering som bestämmer storleken på utlandsstudiemedlet. Detta skiljer sig från hur det ser ut för de inhemska studiemedlen där storleken på beloppet regleras i lag. Delar av regelverket står dessutom enligt vår bedömning i strid med EU-rätten.

Utredningens förslag och bedömningar

Våra förslag kan i huvudsak delas in i fyra kategorier. Den första kategorin avser tydligare reglering, något som också är ett led i att tydligare låta regeringens mål för utlandsstudier och studiemedel för sådana studier komma till uttryck i lagstiftningen. Den andra kategorin avser förslag som syftar till att anpassa regelverket för studiemedel för utlandsstudier till EU-rätten. Den tredje kategorin avser förslag som syftar till att skapa ett mer enhetligt, effektivt och flexibelt studiemedelsregelverk, ett som dessutom minskar skillnaderna i studiemedelshänseende mellan studier i Sverige och studier utomlands. Den fjärde kategorin avser förslag som dels bidrar till att förbättra de utlandsstuderandes ekonomiska villkor, dels minskar risken för felaktiga utbetalningar vid studier utomlands. Flera av de förslag vi har lagt faller in under fler än en av dessa kategorier.

Vi har också gjort ett antal bedömningar. Vi har slagit fast vilka som är regeringens mål för utlandsstudier och studiemedel för sådana studier. Vi har lämnat vår syn på hur CSN:s upplysande roll bör utvecklas. Slutligen har vi lämnat förslag på mätbara indikatorer som vi anser bör användas för att följa upp och analysera effekterna av studiemedel för utlandsstudier och för att utvärdera effekten av våra förslag.

På utredningens uppdrag har två undersökningar genomförts. Dels har CSN genomfört en enkätstudie rörande studiemedel för utlandsstudier, dels har Statistiska Centralbyrån (SCB) genomfört en studie rörande effekter av utlandsstudier. Resultaten från dessa båda studier är relativt entydiga. Utlandsstudier och utlandserfarenhet påverkar individer positivt, både på ett personligt utvecklingsplan och i termer av högre inkomst. I en anställningssituation värderar arbetsgivarna personer som har utlandsstuderat högre än personer som inte har

gjort det. Sammantaget ger utlandsstudier en positiv effekt både för samhället och för individen.

Ett huvudmål för utredningen som genomsyrar alla de förslag och bedömningar som vi har lagt är att förenkla, förbättra och effektivisera systemet för studiemedel för utlandsstudier och skapa ett flexibelt sådant där individens fria val står i centrum. En utgångspunkt i detta arbete har varit att skapa ett rättvist och rättssäkert system som i hög utsträckning överensstämmer med systemet för inhemska studiemedel.

Regeringens mål för utlandsstudier och för studiemedel för sådana studier

Vi har funnit fyra mål och ett delmål som vi anser vara regeringens mål för utlandsstudier och för studiemedel för sådana studier.

Dessa fyra mål är:

1. Internationalisering och mobilitet är positivt och ska främjas.
2. De högskoleutbildade ska vara attraktiva på arbetsmarknaden nationellt och internationellt, med delmålet att de högskoleutbildades anställningsbarhet ska stärkas.
3. Svenska studenters internationella rörlighet ska öka. Antalet studerande som deltar i utbytesstudier inom ramen för sin inhemska utbildning ska öka, liksom antalet studerande som studerar i länder utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och Schweiz. Avgörande ska vara kvaliteten, att studenterna får en god utbildning.
4. Ett effektivt och sammanhållet studiemedelssystem som ska vara enhetligt och överblickbart för den enskilde.

Vi har prövat de mål vi funnit mot resultaten från de effektundersökningar vi låtit CSN och SCB utföra och dragit slutsatsen att målen är såväl relevanta som aktuella. Vi anser därför att det är dessa mål som ska komma till uttryck i lagstiftningen genom våra förslag, och som våra förslag ska främja.

En definitionsparagraf för utlandsstudier

I gällande rätt saknas en definition av vilka studier som ska ses som utlandsstudier. Detta har lett till vissa tillämpningsproblem och kan enligt vår uppfattning också bidra till en rättstillämpning som inte i alla delar är enhetlig. Vårt förslag innebär att en ny definitionsparagraf för utlandsstudier ska införas. Paragrafen ska definiera begreppet utlandsstudier i studiemedelshänseende. Vi anser att en tydlig definition underlättar beslut rörande utlandsstudiemedel och leder till att komplexa situationer kan hanteras på ett mer rättvist sätt. En tydlig definition leder också till högre förutsägbarhet för den enskilde och bidrar till en enhetligare tillämpning av regelverket. Införandet av en definitionsparagraf innebär dessutom att regeringens mål för utlandsstudier tydligt kommer till uttryck i lagtexten. Begreppet utlandsstudier ska användas för att beskriva vilka studier som berättigar till studiemedel för studier utomlands. Begreppet ska användas genomgående i studiestödslagen och studiestödsförordningen, bland annat för att avgöra vilka studenter som är berättigade till det av oss föreslagna merkostnadslånet för utlandsstudier.

Genom den nya definitionsparagrafen blir det tydligt att en studerande måste uppfylla två krav för att studierna ska ses som utlandsstudier i studiemedelshänseende. Studierna ska bedrivas vid en utländsk läroanstalt, och den studerande måste vara faktiskt bosatt utanför Sverige under studietiden. Det finns två undantag från huvudregeln. Det första är att en studerande som bedriver studier vid en läroanstalt utanför Sverige och har sitt faktiska boende utanför Sverige under studietiden ska anses bedriva utlandsstudier, även om den studerande är antagen vid en svensk läroanstalt. Syftet med undantaget är att täcka in de studerande som under en period läser utomlands i regi av sin svenska läroanstalt. Det andra är att distansstudier vid en svensk läroanstalt aldrig kan ses som utlandsstudier oavsett var den studerande är bosatt. I stället sägs att distansstudier vid en utländsk läroanstalt är utlandsstudier om den studerande har sitt faktiska boende utanför Sverige under studietiden. Genom den nya definitionsparagrafen blir det därmed också tydligt under vilka förhållanden distansstudier är att betrakta som utlandsstudier. Ansvar för att visa faktisk bosättning har vi valt att lägga på den studerande.

Studiemedlets storlek – ett enhetligt studiemedelsbelopp och ett nytt merkostnadslån för utlandsstudier

För att skapa ett enhetligt och rättvist studiemedelssystem, som är lätt att tillämpa, föreslår vi att studiemedelsbeloppet ska vara detsamma för studier i utlandet som för studier i Sverige. Systemet med de specifika landsbeloppen ska därför tas bort, i stället ska studiemedel ges med samma belopp oavsett var studierna bedrivs.

Storleken på lånedelen ska regleras på samma sätt som för de svenska studiemedlen, genom att det anges med vilket belopp studiemedel får lämnas och hur stor andel av detta belopp som är studiebidrag. Detta sker genom en hänvisning till bestämmelsen som reglerar det svenska studiemedlet i studiestödslagen. Genom hänvisningen kommer även lånedelen för utlandsstudiemedlet att knytas till prisbasbeloppet på samma sätt som är fallet för det svenska studiemedlet enligt gällande rätt. Förslaget innebär en tydlig regelförenkling som leder till ökad rättsäkerhet för den enskilde.

Vårt förslag om ett enhetligt lånebelopp bidrar också till att minska de felaktiga utbetalningarna.

För att kompensera de studenter som studerar i länder med högre kostnadsläge än i Sverige ska ett nytt lån för utlandsstudier införas. Detta lån ska benämnas merkostnadslån för utlandsstudier och ska vara en del av merkostnadslånen. Lånet ska vara tillgängligt för de studerande som bedriver utlandsstudier, med samma belopp oavsett vilket land studierna bedrivs i. Avsikten är att lånet ska utjämna skillnader i kostnadsnivå mellan olika länder och därmed främja utlandsstudier. Tanken är dock att detta upplägg ska få den enskilde studenten att tänka över vilka faktiska kostnader som utlandsstudierna kommer att medföra och endast utnyttja merkostnadslånet för utlandsstudier i den mån det verkligen finns behov av det. Med begreppet utlandsstudier knyter paragrafen an till definitionen i den nya definitionsparagrafen.

Tilläggsloan ska utgå även vid studier utomlands

Vi anser att det strider mot EU-rätten att begränsa möjligheten att uppbära tilläggsloan till svenska läroanstalter. Dessutom menar vi att det strider mot regeringens mål för utlandsstudier att ha en sådan begränsning. Vi föreslår därför att tilläggsloan ska kunna utgå även för studier utomlands och inte längre vara begränsat till studier vid

en läroanstalt i Sverige. Detta sker genom att begränsningen i studiestödsförordningen tas bort.

Merkostnadslån ska regleras i förordning

Vi föreslår att tilläggsloan för merkostnader ska byta namn till merkostnadslån, dels för att undvika förväxlingar med tilläggsloanet och dels för att det är det namn som används redan i dag.

Vi anser att regeringen ska fatta beslut om vad merkostnadslån kan utgå för. Det ska därför av studiestödsförordningen framgå att merkostnadslån kan utgå för undervisningsavgifter, resor till och från studielandet i samband med studier som helt eller delvis bedrivs utanför Sverige, övriga resor i samband med studier, personförsäkringar vid studier som bedrivs helt eller delvis utanför Sverige, dubbel bosättning, utlandsstudier samt för andra kostnader. Endast merkostnadslån för andra kostnader än de i paragrafen uppräknade ska begränsas till att utgå om det finns särskilda skäl. De närmare bestämmelserna om merkostnadslån ska liksom tidigare regleras i CSN:s föreskrifter. Avsikten med att reglera merkostnadslånet i förordningen är att regeringens mål med utlandsstudier tydligare ska komma till uttryck i lagstiftningen.

Vi föreslår också att merkostnadslån för undervisningsavgifter ska indexregleras. I övrigt ska merkostnadslånet för undervisningsavgifter utgå med motsvarande belopp och under motsvarande tid som i dag. Däremot föreslår vi att beloppet ska justeras med anledning av studieomfattningen. Vi föreslår dessutom en möjlighet till ökat uttag vid utlandsstudier om vissa angivna förutsättningar är uppfyllda. Merkostnadslånet för undervisningsavgifter ska då kunna ses som en låneram som maximalt uppgår till det lånebelopp som en studerande totalt kan låna till undervisningsavgifter i dag, dvs. lånebeloppet per termin gånger antalet terminer det högst får tas ut under. Det innebär att om undervisningsavgifterna uppgår till ett högre belopp än grundbeloppet finns det en möjlighet för den enskilde studenten att göra större uttag per termin, uttaget kan till och med vara så högt att totalbeloppet tas ut under en termin. Högre uttag kan endast göras med det belopp som undervisningsavgiften uppgår till och endast för heltidsstudier. Undervisningsavgiften måste dessutom avse minst 17 veckors studier. Om kraven för högre uttag inte är uppfyllda får merkostnadslån för undervisningsavgifter i stället utgå med grundbeloppet.

För att förhindra att de felaktiga utbetalningarna ökar och för att öka CSN:s kontrollmöjligheter föreslår vi att merkostnadslån för undervisningsavgift överstigande ett prisbasbelopp ska betalas ut av CSN direkt till den utländska läroanstalten. Ansökan om merkostnadslån för undervisningsavgifter ska utformas så att den innebär att låntagaren samtycker till att utbetalningen sker direkt till den av denne anvisade utländska läroanstalten för låntagarens räkning. Den student som har beviljats sådant merkostnadslån bär sedan ansvaret för att tillse att de handlingar som behövs för att CSN ska kunna genomföra utbetalningen kommer in till CSN i god tid innan undervisningsavgiften ska vara betald.

Den högre bidragsnivån öppnas upp

Vi har när det gäller den högre bidragsnivån i 3 kap. 13 § studiestödslagen bedömt att begränsningen till studier i Sverige, som hänvisningen till bilagan i 3 kap. 9 § studiestödsförordningen i praktiken innebär, strider mot EU-rätten. Vi föreslår därför att den högre bidragsnivån ska öppnas upp så att den även i praktiken kan utgå vid studier på gymnasial nivå inom EES eller i Schweiz under samma förutsättningar som för motsvarande eller jämförbara studier i Sverige. Förslaget innebär att bestämmelsen blir förenlig med unionsrätten, men det bidrar också till att minska den sociala snedvridningen.

Enhetliga regler för studiemedel för studier på gymnasial nivå inom EES och Schweiz

Regelverket gällande studier på gymnasial nivå skiljer sig åt beroende på om studierna bedrivs inom Norden eller utanför Norden. Detta är enligt vår uppfattning inte förenligt med EU-rätten. Vi anser att rätten till studiemedel för studier på gymnasial nivå ska vara densamma inom EES och i Schweiz. Regleringen avseende studiemedel för studier på gymnasial nivå ska därför öppnas upp. Kravet på att en utbildning inte med lika stor fördel kan bedrivas i Sverige tas bort för utbildningar inom EES och i Schweiz, men ska kvarstå för övriga världen. Förslaget innebär att bestämmelsen blir förenlig med unionsrätten, men regleringen bidrar också till att minska den sociala snedvridningen.

När det gäller språkstudier särregleras dessa i studiemedelshänseende då det är föreskrivet att icke-akademiska språkstudier alltid ska ses som eftergymnasiala. Med vårt förslag om att studiemedel för studier på gymnasial nivå ska öppnas upp inom EES och i Schweiz blir särregleringen överflödigt för dessa studier. Särregleringen för språkstudier ska därför tas bort inom detta område. I stället ska varje enskild språkkurs bedömas utifrån sitt innehåll vid avgörandet av om den ligger på gymnasial nivå eller på eftergymnasial nivå.

Att bidra till språkstudier är i linje med regeringens mål. Språkstudier på gymnasial nivå utanför EES och Schweiz ska därför även fortsättningsvis berättiga till studiemedel om de avser studier i ett språk som inte är europeiskt och har officiell status i studielandet. Dock ska även när det gäller dessa språkutbildningar varje enskild språkkurs bedömas utifrån sitt innehåll vid avgörandet av vilken nivå den ligger på.

Regeringens mål för utlandsstudier ska komma tydligare till uttryck

Målet är att våra förslag ska leda till att regeringens mål för utlandsstudier och studiemedel för sådana studier ska komma tydligare till uttryck. Ett led i detta är att regeringen ska bestämma vad som är godtagbar standard och tillse att de utbildningar som är studiemedelsberättigade håller god kvalitet. Innebörden blir att det kommer att framgå tydligare redan i studiestödsförordningen vad som är godtagbar standard och hur denna prövning ska göras. Regleringen bidrar till att bedömningen av vad som är godtagbar standard blir enhetlig, då det inte längre överlämnas till CSN och Högskoleverket att reglera i respektive föreskrifter.

Vi anser att kravet på godtagbar standard ska vara detsamma för alla utbildningar utomlands, såväl på gymnasial nivå som på eftergymnasial nivå. För att skapa ett enhetligt regelverk ska den nordiska särregleringen tas bort. Bedömningen av vad som utgör godtagbar standard ska göras utifrån i huvudsak samma kriterier som för svenska utbildningar. Genom detta säkerställs att utbildningarna håller en hög kvalitet.

CSN ska även i fortsättningen avgöra vilka utbildningar på gymnasial nivå utomlands som håller godtagbar standard. Högskoleverket avgör vilka utbildningar på eftergymnasial nivå som håller

godtagbar standard, myndighetens beslutsrätt omfattar även eftergymnasiala utbildningar i Norden.

Ett annat led i att låta regeringens mål komma tydligare till uttryck är att i förordning reglera vilka utbildningar som inte berättigar till studiestöd. En utbildning som motsvarar eller är jämförbar med en svensk utbildning som inte berättigar till studiemedel i Sverige, ska som huvudregel inte heller ge rätt till studiemedel utomlands. Detta är en viktigt utgångspunkt för studiemedelssystemet, och att så är fallet ska därför framgå av studiestödsförordningen, och inte som i dag regleras i CSN:s föreskrifter.

Slutligen bör det vara regeringen som beslutar när distansstudier ska ge rätt till studiemedel. Regleringen rörande distansstudier ska därför flyttas upp till studiestödsförordningen. För distansstudier utanför EES och Schweiz bör studiemedel fortfarande endast beviljas om det finns särskilda skäl. Inom EES eller i Schweiz bör även fortsättningsvis studiemedel för distansstudier utgå enligt samma förutsättningar som vid distansstudier vid svenska läroanstalter.

Studiemedel för utlandsstudier ska utbetalas månadsvis

Som ett led i att minska de felaktiga utbetalningarna och skapa ett enhetligt regelverk föreslår vi att studiemedel för utlandsstudier ska betalas ut på samma sätt som för studier i Sverige, dvs. månadsvis i förskott.

Utredningens bedömningar – förtydligad roll för CSN och studiemedlen ska följas upp och utvärderas kontinuerligt

Vi bedömer att CSN:s upplysande roll gentemot de som studerar utomlands med studiemedel bör förtydligas. I detta bör ligga att CSN ska verka för att den enskildes studieskuld slutar på en rimlig nivå. Myndigheten bör dessutom tydligt upplysa om att det är viktigt att den som avser bedriva utlandsstudier noga överväger behovet av de extra lånemöjligheter som finns vid utlandsstudier, så att studielånet inte blir så högt att det leder till återbetalningssvårigheter i framtiden. CSN bör hjälpa den enskilde i sitt val t.ex. genom att göra relevanta prisnivåjämförelser tillgängliga. Vi anser att förtydligandet av CSN:s roll lämpligen kan ske genom att detta regleras i

förordning (2007:1071) med instruktion för Centrala studiestödsnämnden.

Vi anser också att utlandsstudiemedlen kontinuerligt bör följas upp och att detta kan ske genom att utvärdera vissa fastställda mätbara indikatorer. För att på bästa sätt utvärdera huruvida regeringens mål för utlandsstudier uppfylls bör utvärderingar genomföras med i vart fall fem års mellanrum, i vissa fall ännu tätare. Uppdrag att utföra sådana utvärderingar kan lämpligen ges till CSN och Högskoleverket.

Vi har funnit följande indikatorer som kan användas för att mäta måluppfyllelsen:

- Studenternas upplevda kvalitet på utländska utbildningar.
- Svenska studenters rörlighet och andelen utbytesstuderande av dessa.
- Utlandsstuderandes anställningsbarhet och lön.
- Utlandsstuderandes skuldsättning och återbetalning.

Dessa indikatorer anser vi bör användas för att följa upp och utvärdera utlandsstudier och för att avgöra hur väl regeringens mål för utlandsstudier uppfylls. Vi anser också att sammansättningen av gruppen utlandsstuderande i termer av exempelvis ålder, kön och socioekonomisk bakgrund bör följas och utvärderas kontinuerligt.

Konsekvenser

Vi redogör i vår konsekvensanalys för de konsekvenser som vi anser att våra förslag medför. Om kostnadsberäkningarna för samtliga förslag summeras framgår att statens nettokostnader i princip är oförändrade jämfört med i dag. Utlåningen bedöms öka med drygt 170 miljoner kronor per år, främst till följd av EU-anpassning av studiemedelsregelverket. Då det rör sig om lån består statens kostnader för dessa lån av räntor, räntesubvention och en viss ökad avskrivningsrisk. Kostnadsökningen för den ökade utlåningen är dock mindre än kostnadsminskningen som uppstår genom att studiemedlet vid utlandsstudier föreslås betalas ut månadsvis i stället för terminsvis. Detta leder till räntevinster som i sammanhanget inte är obetydliga. Totalt beräknas förslagen innebära att statens lånekostnad minskar med 7,1 miljoner kronor per år. Till detta ska emellertid de ökade administrativa kostnaderna läggas, som totalt beräknas till 8 miljoner

kronor per år. Sammantaget beräknas förslagen innebära att statens kostnad ökar med knappt en miljon kronor per år.

Författningsförslag

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

Härigenom föreskrivs i fråga om studiestödslagen (1999:1395) dels att rubriken närmast före 3 kap. 23 § ska utgå, dels att 3 kap. 15 och 23 §§ ska ha följande lydelse, dels att det i lagen ska införas en ny paragraf, 3 kap. 22 a §, samt närmast före 3 kap. 15 och 22 a §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

Merkostnadslån

15 §

Utöver de studiemedelsbe-
lopp som följer av 11 och 14 §§
får studielån lämnas i form av
*tillägglån för vissa merkostnader
i samband med studierna.* Rege-
ringen eller den myndighet som
regeringen bestämmer får med-
dela föreskrifter om sådana *till-
lägglån.*

Utöver de studiemedelsbe-
lopp som följer av 11 och 14 §§
får studielån lämnas i form av
merkostnadslån. Regeringen eller
den myndighet som regeringen
bestämmer får meddela före-
skrifter om sådana *merkostnads-
lån.*

Studiemedel för utlandsstudier

22 a §

*Utlandsstudier är studier som
bedrivs vid en utländsk läroanstalt
av en studerande som kan visa att*

han eller hon har sitt faktiska boende utanför Sverige under studietiden.

Studier som bedrivs vid en läroanstalt utanför Sverige, av en studerande som har sitt faktiska boende utanför Sverige under studietiden, är utlandsstudier även om den studerande är antagen vid en svensk läroanstalt.

Distansstudier vid en svensk läroanstalt kan aldrig ses som utlandsstudier. Distansstudier vid en utländsk läroanstalt är utlandsstudier om den studerande har sitt faktiska boende utanför Sverige under studietiden.

23 §¹

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.

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.

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

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 utlandsstudier.

¹ Senaste lydelse 2005:613.

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

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 juli 2012 och tillämpas i fråga om studiemedel som lämnas för studier som bedrivs efter den 30 juni 2012.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för studiemedel som avser tid före ikraftträdandet.

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

Härigenom föreskrivs i fråga om studiestödsförordningen (2000:655)²

dels att 3 kap. 22 och 23 §§ ska upphöra att gälla,
dels att rubrikerna närmast före 3 kap. 22 och 23 §§ ska utgå,
dels att 3 kap. 1, 9, 12, 13, 14, 20, 21, 24, 25 och 38 §§ samt rubrikerna närmast före 3 kap. 20 och 24 §§ ska ha följande lydelse,
dels att det i lagen ska införas sex nya paragrafer, 3 kap. 13 a, 13 b, 13 c, 22, 23 och 23 a §§, samt närmast före 3 kap. 13, 22, 23 och 23 a §§ fyra nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

3 kap.

1 §³

Studiemedel får lämnas till studerande vid de läroanstalter och utbildningar som anges i bilagan till denna förordning. För studier vid de läroanstalter och utbildningar som anges i avdelning A 1 och A 2 i bilagan får studiemedel dock lämnas först från och med det andra kalenderhalvåret det år då den studerande fyller 20 år.

Centrala studiestödsnämnden får efter samråd med Folkbildningsrådet meddela närmare föreskrifter om vilka utbildningar på folkhögskola som ger rätt till studiemedel enligt avdelning A 1, A 2 respektive B 1 i bilagan.

Det finns särskilda bestämmelser om *studier utomlands* i 20–25 §§.

Det finns särskilda bestämmelser om *utlandsstudier* i 20–25 §§.

9 §⁴

Det högre bidragsbeloppet enligt 3 kap. 13 § studiestödslagen (1999:1395) får lämnas för studier vid en sådan läroanstalt eller utbildning som anges i avdel-

Det högre bidragsbeloppet enligt 3 kap. 13 § studiestödslagen (1999:1395) får lämnas för studier, *dels* vid en sådan läroanstalt eller utbildning som anges i av-

² Senaste lydelse av 3 kap. 23 § 2005:619.

³ Senaste lydelse 2001:361.

⁴ Senaste lydelse 2006:990.

ning A 1 i bilagan till denna förordning till studerande som

delning A 1 i bilagan till denna förordning, *och dels vid en sådan läroanstalt eller utbildning på gymnasial nivå inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller i Schweiz som motsvarar eller är jämförbar med de som anges i avdelning A 1 i bilagan till denna förordning. Det högre bidragsbeloppet får lämnas till studerande som*

1. vid grundskoleutbildning: saknar slutbetyg eller motsvarande från grundskoleutbildning eller motsvarande svensk eller utländsk utbildning,

2. vid gymnasieutbildning: saknar slutbetyg eller motsvarande från treårig gymnasieutbildning eller motsvarande svensk eller utländsk utbildning, eller

3. repeterar eller kompletterar ämnen på grundskolenivå.

Trots första stycket får det högre bidragsbeloppet inte lämnas till en studerande som har genomfört högskolestudier om minst 120 högskolepoäng eller motsvarande studier i utlandet.

Det högre bidragsbeloppet lämnas inom ramen för anvisade medel för respektive grupp av studerande som anges i första stycket. Det högre bidragsbeloppet lämnas i den ordning som ansökningarna kommer in till Centrala studiestödsnämnden.

12 §⁵

Tillägglån enligt 3 kap. 14 § studiestödslagen (1999:1395) får lämnas till en studerande som under kalenderåret närmast före studiernas början har haft en inkomst som uppgått till minst 415 procent av det prisbasbelopp som gäller det år då studierna påbörjas. Som inkomst räknas det belopp som utgör summan av den studerandes överskott i inkomstlagen tjänst och näringsverksamhet.

Tillägglån får också lämnas till en studerande som sammanhängande uppburit föräldrapenning närmast före studiernas början och som närmast dessförinnan haft en sådan inkomst som anges i första stycket.

Tillägglån får lämnas bara för studier vid en läroanstalt i Sverige.

⁵ Senaste lydelse 2007:821.

*Merkostnadslån*13 §⁶

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,*
- 3. övriga resor i samband med studier,*
- 4. personförsäkringar vid studier som bedrivs helt eller delvis utanför Sverige,*
- 5. dubbel bosättning, och*
- 6. utlandsstudier.*

För särskild utrustning eller studiemateriel får *tilläggs-lån 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.

Utöver vad som anges i första stycket får *tilläggs-lån* lämnas för merkostnader om det finns särskilda skäl.

För särskild utrustning eller studiemateriel får *merkostnadslån* lämnas 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.

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

⁶ Senaste lydelse 2002:1109.

13 a §

Merkostnadslån för undervisningsavgifter enligt 13 § första stycket 1 får lämnas med ett belopp som för varje vecka utgör

1. 3,2 procent av prisbasbeloppet vid studier på heltid,

2. 2,4 procent av prisbasbeloppet vid studier på minst 75 procent men mindre än 100 procent av heltid, och

3. 1,6 procent av prisbasbeloppet vid studier på minst 50 procent men mindre än 75 procent av heltid.

Merkostnadslån för undervisningsavgifter lämnas under sammanlagt högst 240 veckor.

13 b §

Vid utlandsstudier gäller att om en utländsk läroanstalt tar ut obligatoriska undervisningsavgifter eller motsvarande avgifter för undervisning vid läroanstalten med belopp som överstiger det veckobelopp som anges i 13 a § första stycket 1 kan merkostnadslån för undervisningsavgifter utgå med högre belopp. Maximalt kan ett belopp om 3,2 procent av prisbasbeloppet gånger 240 veckor utgå. Uttag som överstiger grundbeloppet för heltidsstudier enligt 13 a § första stycket 1 kan endast göras vid utlandsstudier som bedrivs på heltid och om undervisningsavgiften avser minst 17 veckors studier. Lånebeloppet kan som högst uppgå till det belopp som den obligatoriska under-

visningsavgiften uppgår till.

Om det lånebelopp som ska beviljas för undervisningsavgifter överstiger ett prisbasbelopp ska Centrala studiestödsnämnden, efter den studerandes samtycke, betala ut lånebeloppet i den studerandes namn direkt till den utländska läroanstalt som den studerande anvisar. Den studerande bär ansvaret för att, i god tid innan undervisningsavgiften måste vara betald, till Centrala studiestödsnämnden ge in de handlingar som behövs för att myndigheten ska kunna genomföra utbetalningen av beviljat lånebelopp till den utländska läroanstalten för den studerandes räkning.

Den som har utnyttjat möjligheten att låna maxbeloppet i första stycket kan inte komma i fråga för ytterligare merkostnadslån för undervisningsavgifter.

13 c §

Merkostnadslån för utlandsstudier enligt 13 § första stycket 6 får lämnas till en studerande som bedriver utlandsstudier enligt 3 kap. 22 a § studiestödslagen (1999:1395) och som beviljats studiemedel för sina studier.

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

1. 1,25 procent av prisbasbeloppet vid studier på heltid,

2. 0,95 procent av prisbasbeloppet vid studier på minst 75 pro-

cent men mindre än 100 procent av heltid, och

3. 0,60 procent av prisbasbeloppet vid studier på minst 50 procent men mindre än 75 procent av heltid.

14 §

Centrala studiestödsnämnden får meddela närmare föreskrifter om tillägglån.

Centrala studiestödsnämnden får meddela närmare föreskrifter om tillägglån och merkostnads-lån.

Studiemedel för studier utomlands

Studiemedel för utlandsstudier

20 §

För studier vid en utländsk läroanstalt utanför Sverige tillämpas bestämmelserna i 21–25 §§.

För utlandsstudier tillämpas bestämmelserna i 21–25 §§.

21 §⁷

Studiemedel får lämnas för studier i ett land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller i Schweiz, om studierna bedrivs på minst 50 procent av heltid och pågår under minst 3 veckor. Vid studier i ett land utanför EES eller Schweiz får studiemedel lämnas om studierna bedrivs på heltid och pågår under minst 13 veckor. Om det finns särskilda skäl, får studiemedel för studier i ett land utanför EES eller Schweiz lämnas även om studierna inte bedrivs på heltid.

Till en studerande som inte är svensk medborgare får studiemedel för studier utomlands dock lämnas bara om

1. han eller hon har påbörjat en högskoleutbildning vid en svensk läroanstalt och studierna utomlands kan tillgodoräknas helt som en del av den svenska ut-

Till en studerande som inte är svensk medborgare får studiemedel för utlandsstudier dock lämnas bara om

1. han eller hon har påbörjat en högskoleutbildning vid en svensk läroanstalt och utlandsstudierna kan tillgodoräknas helt som en del av den svenska ut-

⁷ Senaste lydelse 2010:443.

bildningen inom ramen för ett utbytesprogram, eller

2. studierna utomlands är en del av en utbildning som anordnas inom ett utbildningssamarbete som avses i 1 kap. 17 § andra stycket högskolelagen (1992:1434) eller i 2 a § andra stycket lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina och utbildningen kan leda till en examen vid en svensk läroanstalt.

För *studier utomlands* som avses i andra stycket 1 får studiemedel lämnas under högst ett år.

bildningen inom ramen för ett utbytesprogram, eller

2. utlandsstudierna är en del av en utbildning som anordnas inom ett utbildningssamarbete som avses i 1 kap. 17 § andra stycket högskolelagen (1992:1434) eller i 2 a § andra stycket lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina och utbildningen kan leda till en examen vid en svensk läroanstalt.

För *utlandsstudier* som avses i andra stycket 1 får studiemedel lämnas under högst ett år.

Studiemedelsberättigade utbildningar

22 §

Studiemedel för utlandsstudier får lämnas för studier på gymnasial eller eftergymnasial nivå, om utbildningen kan anses ha godtagbar standard enligt 23 §.

För studier på gymnasial nivå i länder utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller Schweiz, får studiemedel endast lämnas om motsvarande studier inte med lika stor fördel kan bedrivas i Sverige. Studiemedel får dock lämnas för studier i ett språk som inte är europeiskt och som har officiell status i studielandet.

Godtagbar standard

23 §

Centrala studiestödsnämnden beslutar om godtagbar standard för utbildningar på gymnasial nivå och Högskoleverket beslutar om godtagbar standard för utbildningar på eftergymnasial nivå.

En utbildning utanför Sverige ska anses ha en godtagbar standard om

1. utbildningen är statlig, statligt erkänd eller ställd under statlig tillsyn,

2. utbildningen är erkänd av en regional myndighet som har statens uppdrag att erkänna utbildningar,

3. utbildningen är ackrediterad av staten, en statlig myndighet eller en organisation som har statens uppdrag att ackreditera utbildningar,

4. utbildningen är ackrediterad av en ackrediteringsorganisation som är allmänt accepterad, eller

5. utbildningen ingår som en del i ett utbytesprogram vid en svensk läroanstalt.

Även om en utbildning inte uppfyller något av villkoren i andra stycket kan Centrala studiestödsnämnden, för utbildningar på gymnasial nivå, eller Högskoleverket, för utbildningar på eftergymnasial nivå, besluta att utbildningen kan anses ha godtagbar standard om det föreligger särskilda skäl.

Utbildningar som inte ger rätt till studiemedel

23 a §

En utbildning som motsvarar eller är jämförbar med en svensk utbildning som inte ger rätt till studiemedel i Sverige ger inte heller rätt till studiemedel för utlandsstudier.

Studiemedel för distansstudier vid läroanstalter utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller Schweiz lämnas endast om det finns synnerliga skäl.

Studiemedlens storlek

Studiemedlens storlek och studiebidragets andel av studiemedlen

24 §^s

Studiemedel får lämnas med belopp som anges i 3 kap. 11 § studiestödslagen (1999:1395).

Studiemedel i form av studiebidrag får lämnas med belopp som anges i 3 kap. 12 § studiestödslagen (1999:1395) och 3 kap. 11 a–11 c §§ denna förordning.

Studiemedel i form av studiebidrag får lämnas med belopp som anges i 3 kap. 12 § eller i förekommande fall 3 kap. 13 § studiestödslagen (1999:1395) och 3 kap. 11 a–11 c §§ denna förordning.

Studiemedel i form av *studielån* får lämnas med högst det belopp som Centrala studiestödsnämnden årligen fastställer med beaktande av levnadsomkostnaderna i varje land. Studielån får därutöver lämnas i form av tillägglån för vissa merkostnader

Studiemedel i form av studielån får därutöver lämnas i form av tillägglån och merkostnadslån enligt 3 kap. 12 § och 3 kap. 13–13 c §§ i denna förordning.

^s Senaste lydelse 2006:19.

enligt 3 kap. 13 § i denna förordning.

25 §⁹

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 *utlandsstudier* och om utbetalning av sådana 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).

38 §

Om studiemedel beviljas, *skall* beslutet utvisa storleken av bidraget, lånet och det sammanlagda studiemedelsbeloppet. Beslutet *skall* dessutom innehålla information om den studerandes skyldighet att till Centrala studiestödsnämnden anmäla ändrade förhållanden och om omprövningsreglerna i 35 §.

Om studiemedel beviljas, *ska* beslutet utvisa storleken av bidraget, lånet och det sammanlagda studiemedelsbeloppet. Beslutet *ska* dessutom innehålla information om den studerandes skyldighet att till Centrala studiestödsnämnden anmäla ändrade förhållanden och om omprövningsreglerna i 35 §. *Beslutet ska, om förutsättningarna i 13 b § andra stycket är uppfyllda, innehålla information om den studerandes skyldigheter enligt 13 b §.*

⁹ Senaste lydelse 2005:619.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2012 och tillämpas i fråga om studiemedel som lämnas för studier som bedrivs efter den 30 juni 2012.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för studiemedel som avser tid före ikraftträdandet.

1 Utredningens uppdrag och arbete

1.1 Uppdraget

Utredningens uppdrag (direktiv 2009:124) är uppdelat i två delar. Den ena delen av uppdraget är att lämna förslag till förändringar i de regelverk som styr Centrala studiestödsnämndens (CSN) fordringshantering. Den delen av uppdraget redovisades i augusti 2010 i delbetänkandet *Förbättrad återbetalning av studieskulder* (SOU 2010:54). Den andra delen av uppdraget är att lämna förslag till hur systemet för studiemedel för studier utomlands kan förenklas, förbättras och effektiviseras, vilket detta slutbetänkande handlar om.

De nuvarande reglerna för studiemedel för studier utomlands är från 1989 och de har kvarstått i allt väsentligt oförändrade sedan dess. Den utveckling som har skett, t.ex. när det gäller antalet utlandsstuderande och vilka länder de studerar i, har inte avspeglats i anpassningar av studiemedelssystemet. En stor del av regleringen på detta område ligger dessutom för närvarande i CSN:s föreskrifter och inte i lag eller förordning.

Utredningens huvuduppgift är att systemet för studiemedel för studier utomlands ska förenklas, förbättras och effektiviseras. Vårt uppdrag innefattar således att se över utformningen av utlandsstudiemedlet.

Vårt uppdrag innefattar också att vi ska tillse att regeringens politik när det gäller utlandsstudier, internationalisering, mobilitet och kvalitet tydligare kommer till uttryck i bestämmelser om studiemedel. Här ligger att utlandsstudier och studerandes rörlighet ska främjas. Vi ska kartlägga och analysera de krav på godtagbar standard och kvalitet som ställs på utländska utbildningar för att studiemedel ska lämnas, och vid behov föreslå förändringar av kraven. En annan del är att analysera och utvärdera effekterna av utlandsstudier. Detta blir också en del i att tillse att regeringens mål är aktuella och rele-

vanta. Uppföljningen av resultaten och effekterna av utlandsstudier och utlandsstudiemedel kan förbättras. Vi ska därför föreslå mätbara mål och indikatorer för utlandsstudiemedlen och också föreslå hur uppföljning och utvärdering kontinuerlig bör göras.

En del av uppdraget är att se över det gällande regelverket för att tillse att det är förenligt med unionsrätten, och vid behov föreslå ändringar.

I vårt uppdrag ingår också att utreda om de nuvarande reglerna och tillämpningen för rätten till studiemedel för studier på gymnasial nivå utomlands är motiverade och, om så inte är fallet, lämna förslag på hur dessa bör förändras. En annan del av uppdraget är att göra en fördjupad analys av bristerna i dagens förfaringsätt att fastställa studiemedelsbelopp vid utlandsstudier, och vid behov lämna förslag på alternativa modeller och metoder. Till detta kommer att vi ska föreslå åtgärder för att förbättra kontrollen av studiemedlet i syfte att förhindra felaktiga utbetalningar.

Direktiven återges i bilaga 1.

1.2 Utredningens arbete

Utredningsarbetet har i enlighet med direktiven bedrivits i två faser. I den första fasen har utredningen övervägt de frågor som rör CSN:s fordringshantering och som har redovisats i delbetänkandet som överlämnades i augusti 2010.

Under den andra fasen av arbetet – som har innefattat alla övriga frågor som utredningsuppdraget har gett anledning att ta upp – har utredningen haft två protokollförda möten med experter och sakkunniga. Utredningen har även haft kontakter däremellan med flera av experterna och de sakkunniga. Utöver dessa kontakter har utredningen haft ett omfattande samarbete med CSN och Högskoleverket, som bistått utredningen med till exempel statistikunderlag gällande studiemedelstagare med studiemedel för studier utomlands. Därutöver har ett flertal interna arbetsmöten hållits.

Utredningen har anlitat CSN och Statistiska centralbyrån (SCB) för att undersöka vilka effekter studier utomlands har på de studerande. Resultaten av CSN:s undersökning redovisas i bilaga 3 och resultaten av SCB:s undersökning redovisas i bilaga 4.

Utredningen har anordnat en så kallad hearing med företrädare för olika myndigheter och organisationer som har kunskap om, och erfarenhet från, de områden som utredningens frågeställningar kretsar

kring. Vid hearingen deltog bland annat företrädare från Skolverket, Sveriges universitets- och högskoleförbund, Sveriges förenade studentkår och Svenskt näringsliv.

1.2.1 Utredningens allmänna utgångspunkter och avgränsningar

Med direktiven som utgångspunkt ska vi utreda, kartlägga, och föreslå olika åtgärder som bidrar till att regeringens politik när det gäller utlandsstudier, internationalisering, mobilitet och kvalitet tydligare kommer till uttryck i bestämmelser om studiemedel. En utgångspunkt för vårt arbete är att studiemedelssystemet för utlandsstudier ska vara så likt det för inhemska studier som möjligt. Vi vill också att våra förslag i möjligaste mån ska bidra till att undanröja hinder för utlandsstudier som har kunnat härledas från studiemedelsregelverket. Till detta kommer att förslagen inte ska medföra ökade kostnader för statsbudgeten.

Vårt uppdrag har enbart omfattat att ta ställning till studiemedel för studier utomlands. Vi har därför inte tittat på studiehjälp för studier utomlands, där motsvarande problem skulle kunna finnas. Vi har tolkat uppdraget som att det övergripande målet med uppdraget är att öka studenternas internationella rörlighet. Något som genomsvrat utredningens arbete är vår syn på studenterna som självständiga och kapabla att fatta övervägda och rationella beslut gällande sina utbildningsval, och som insiktsfulla gällande konsekvenserna av valen på bland annat skuldsättning och återbetalning av studielån.

2 Allmän bakgrund

Vi kommer i kapitlet redogöra för och analysera bakgrunden till vårt fortsatta arbete. I avsnitt 2.1 presenteras de utlandsstuderande som grupp, hur många de är, var de studerar, hur länge de studerar utomlands osv. I avsnitt 2.2 redogör vi för effekterna av att studera utomlands. Avsnittet bygger i huvudsak på två undersökningar som utredningen låtit göra och resultaten från dessa redovisas och analyseras. Studiesociala kommitténs betänkande som överlämnades 2009 och dess synpunkter på utlandsstudiemedlen behandlas i avsnitt 2.3. Avsnitt 2.4 redogör för och analyserar begreppen utbildningskvalitet och godtagbar standard. Detta för att vi ska kunna avgöra om de krav som ställs på utbildningar utomlands är relevanta och tillräckliga. Slutligen avsnitt 2.5 som tar upp risken med felaktiga utbetalningar, hur och varför sådana uppstår, samt vad man kan göra för att minska dem.

2.1 De utlandsstuderande

Vi har i uppdrag att föreslå ett enklare, bättre och effektivare system för studiemedel vid studier utomlands. I detta avsnitt presenteras de utlandsstuderande som grupp. Hur många som studerar utomlands och var de studerar. Utvecklingen över tid beskrivs också kortfattat. Med utlandsstuderande avses de som fått särskilt studiemedel för att studera utomlands.

2.1.1 Hur många studerar utomlands med studiemedel, och var?

Under läsåret 2008/09 hade drygt 25 000 personer studiemedel för utlandsstudier. Av dessa hade knappt 400 studiemedel för utlandsstudier på gymnasial nivå, cirka 3 800 hade studiemedel för språk-

kurser, cirka 5 400 deltog i utbytesstudier på eftergymnasial nivå och 15 900 studerade på egen hand utomlands på eftergymnasial nivå (så kallade freemover-studenter).

Det vanligaste är att studierna bedrivs i Europa. Under läsåret 2008/09 tog länderna i Europa emot 64 procent av de utlandsstuderande med studiemedel. Länderna i EES och Schweiz stod för 60 procent, resterande europeiska länder för 4 procent och övriga världen följaktligen för 36 procent.

Allra flest studerade i Storbritannien och USA. I dessa länder studerade drygt 18 respektive 16 procent av de med utlandsstudiemedel läsåret 2008/09. Därefter var det i fallande ordning vanligast att studera i Danmark, Australien, Spanien, Frankrike, Tyskland, Italien, Polen och Japan. I nämnda tio länder studerade 75 procent av samtliga med utlandsstudiemedel 2008/09. Resterande 25 procent spred sig över närmare 100 länder. De med utlandsstudiemedel studerar således i flera olika länder, men det är ett fåtal länder som dominerar. Detta beror delvis på att valet av studieland hänger samman med undervisningsspråket och det språk som talas i landet. Av de tio vanligaste studieländerna är tre anglosaxiska och ett nordiskt, och i ytterligare fyra är tal- och undervisningsspråket ett sådant språk som svenska studenter vanligen har kommit i kontakt med under gymnasietiden.

De utlandsstuderande med studiemedel redovisas efter vilken kategori av studier de bedriver utomlands. Det kan antingen vara språkstudier, utbytesstudier eller freemover-studier. Med *språkstudier* avses en förberedande kurs i språk, som inte behöver vara på eftergymnasial nivå, men som ändå ger rätt till studiemedel enligt regelverket för eftergymnasiala studier. Med *utbytesstudier* avses att studenter reser ut inom ramen för ett utbytesprogram som organiseras av den svenska läroanstalt där de studerar. Med *freemover-studier* avses utlandsstudier som studenter organiserar på egen hand. Till skillnad från utbytesstudenterna, behöver språkkurs- och freemoverstudenterna inte ha studerat vid någon svensk läroanstalt innan utlandsstudierna.

Som nämnts är det vanligast att studenter organiserar sina utlandsstudier på egen hand. Det gjorde 64 procent av de utlandsstuderande med studiemedel läsåret 2008/09, medan utbytesstudier bedrevs av 21 procent och språkstudier av 15 procent.

Det är emellertid stora skillnader mellan vilken kategori av studier som bedrivs i olika länder. Av de utlandsstuderande i Rumänien, Slovakien, Polen, Ungern, Danmark, Norge, Finland, USA och Stor-

Storbritannien hade mellan 80 och 100 procent organiserat sina studier på egen hand. Detta till skillnad från de utlandsstuderande i Hong Kong, Mexiko, Singapore, Sydkorea, Österrike, Taiwan, Kanada, Portugal och Turkiet, där mellan 60 och 84 procent deltog i utbytesstudier. Språkstudier var det som lockade de studerande i Malta, Kina, Japan, Spanien, Frankrike och Ryssland. I dessa länder deltog mellan 40 och 91 procent av de utlandsstuderande i språkkurser.

Även om språkkursstudenterna är relativt få till antalet är de samstämmiga gällande studieland. Av samtliga språkstudenter studerade 90 procent i enbart sju länder. I Spanien studerade flest, över 26 procent av språkstudenterna, följt av Frankrike (17), Storbritannien (12), Japan (12), Italien (9), Kina (8) och Tyskland (6). Freemoverstudenterna är mer spridda. Dessa studerade måste summeras över de 16 antalsmässigt största länderna för att komma upp i 90 procent av samtliga freemover-studenter. De enskilt största länderna för dessa studenter var Storbritannien, med 23 procent av samtliga freemover-studenter, USA (22), Danmark (12), Australien (8) och Polen (5). I dessa fem länder studerade 70 procent av samtliga freemover-studenter. Mest spridda är dock utbytesstudenterna. Dessa måste summeras över de 23 största länderna för att komma upp i 90 procent. De enskilt största länderna för dessa studenter var USA, med 10 procent av samtliga utbytesstudenter, Tyskland (9), Storbritannien (9), Australien (8) och Frankrike (8). I dessa fem länder studerade 44 procent av samtliga utbytesstudenter.

2.1.2 Vilka studerar utomlands och hur länge?

De utlandsstuderande är relativt unga. Av samtliga som hade studiemedel för utlandsstudier under 2009 var 8 procent yngre än 20 år, 64 procent högst 24 år, 29 procent 25–29 år och endast 7 procent 30 år eller äldre. Så gott som ingen var över 35 år. Motsvarande andelar av samtliga studiemedelstagare 2009 var 5, 55, 24 respektive 21 procent. Av de utlandsstuderande 2009 var 60 procent kvinnor och följaktligen 40 procent män. Det är samma könsmönster som återfinns bland de studerande vid universitet och högskolor i Sverige.

Det är få utlandsstuderande som har barn. För att underlätta för personer med barn att studera finns en möjlighet för studerande med barn att uppbära tilläggsbidrag. Sådant tilläggsbidrag lämnas enligt samma förutsättningar för studier i Sverige som utomlands. Av de som hade studiemedel för utlandsstudier under 2009 hade 1,5 pro-

cent tilläggsbidrag. Motsvarande andel av samtliga med studiemedel under 2009 var 18 procent. Skillnaden i andel med tilläggsbidrag kan främst förklaras av att det skiljer i ålder mellan de olika studerandegrupperna och att äldre studerande oftare har barn.

Över hälften av de utlandsstuderande studerar en kortare period om högst två terminer utomlands. Under de senaste 10 åren är det emellertid allt fler som studerar utomlands under en längre tid. Ett tecken på det är att andelen av de utlandsstuderande som studerat sex terminer eller mer utomlands bara under de senaste fem läsåren ökat från knappt 22 till nära 25 procent. Det hänger bland annat samman med att allt fler studerar längre utbildningar utomlands, exempelvis utbildningar som leder till läkar-, veterinär- eller tandläkarexamen. Utlandsstudier förefaller i allt högre grad ha kommit att fungera som ett alternativ till studier i Sverige.

Uppgifter om ämnesinriktning på studierna utomlands finns bara för freemover- och språksstuderande. Det största ämnesområdet för dessa utlandsstuderande är humaniora och konst. Drygt var tredje studerade inom detta ämnesområde, vilket hänger samman med att alla språkstudenter återfinns där. Näst största ämnesområde är samhällsvetenskap med 26 procent av de studerande, följt av ämnesområdet hälso- och sjukvård med 17 procent av de studerande. Inom övriga sex ämnesområden studerade några få procentenheter vardera.

För språkkurser utomlands lämnas studiemedel enligt regelverket för eftergymnasiala studier, även om flertalet av dessa utbildningar närmast är att jämföra med gymnasiala utbildningar. CSN uppskattar att cirka 85–90 procent av språkstudierna med studiemedel i dag är att jämföra med gymnasiala studier.

2.1.3 Utvecklingen över tid

Det totala antalet utlandsstuderande med studiemedel har legat omkring 26 000 per år under de senaste tio läsåren. Över tid har det dock skett vissa förändringar både avseende vilka länder de utlandsstuderande studerar i och vilken kategori av studier de bedriver.

Det kan konstateras att det numera är en större andel som studerar utanför Europa än för 10 år sedan. Det är framför allt Asien som lockar fler än tidigare. Japan och Kina är de största studieländerna i Asien. Samtidigt har USA och Australien tappat i popularitet, även om USA fortfarande är det näst vanligaste studielandet.

Inom Europa har det skett vissa förändringar. Länder som Frankrike, Spanien, Italien och Tyskland har tappat i popularitet, som en konsekvens av att allt färre studerar språkkurser utomlands. Sedan läsåret 2001/02 har antalet studenter på språkkurser mer än halverats. Samtidigt har länder som Danmark, Polen, Rumänien, Slovakien och Ungern ökat kraftigt i popularitet, som konsekvens av att allt fler svenska studenter läser till läkare, veterinär och tandläkare där. Det är utbildningar till vilka det i Sverige råder hård konkurrens om platserna. Det förefaller som om allt fler skaffar sig dessa prestigeutbildningar utomlands när platserna inte räcker till i Sverige.

2.1.4 Utlandsstuderandes skuldsättning och återbetalning

De som studerar utomlands lånar i högre grad än studerande i Sverige. Av de som studerade utomlands 2009 hade 82 procent lån. Motsvarande andel av de som studerade i Sverige var 72 procent. De lånebelopp som man har möjlighet att låna vid utlandsstudier är dessutom högre än de belopp som kan lånas för studier i Sverige. Dels är de landsspecifika lånebeloppen högre för många länder i syfte att kompensera för högre levnadsomkostnader utomlands, dels är det vanligare med lån för undervisningsavgifter utomlands (hälften av de utlandsstuderande hade lån för undervisningsavgifter). Det är därför inte förvånande att studieskulden för de som utlandsstuderat är högre än för de som studerat i Sverige.

De som för första gången blev återbetalningsskyldiga 2010, för lån tagna fr.o.m. 1 juli 2001 och som studerat på eftergymnasial nivå i Sverige, hade en medianskuld på drygt 121 000 kronor. Motsvarande skuld för de som enbart studerat utomlands eller studerat både i Sverige och utomlands var knappt 217 000 kronor, dvs. 105 000 kronor högre. Den högre skuldsättningen märks också genom att 27 procent av de utlandsstuderande som blev återbetalningsskyldiga 2010 hade en studieskuld på minst 300 000 kronor. Motsvarande andel bland de som enbart studerat i Sverige var fyra procent.

Stora skulder kan leda till problem med återbetalningen. Som en indikation på problem med återbetalningen kan andelen av samtliga återbetalningsskyldiga 2010 som begärt nedsättning av det årliga återbetalningsbeloppet enligt trygghetsreglerna¹ användas. Av dem

¹ Om årsbeloppet som ska återbetalas till CSN för studielån överstiger en viss andel av inkomsten kan årsbeloppet sättas ned.

som enbart studerat i Sverige, med studieskulder för eftergymnasiala studier fr.o.m. 1 juli 2001, hade 5,6 procent begärt nedsättning av årsbeloppet. Motsvarande andel var 9,8 procent bland dem som hade lån för utlandsstudier. Det kan vara ett tecken på att återbetalningen är något mer betungande för de som utlandsstuderat än för dem som inte gjort det.

2.2 Effekterna av att studera utomlands

I våra direktiv framhålls att svensk utbildning ska hålla hög kvalitet och att internationalisering är ett verktyg för att främja kvaliteten.

Den studiesociala kommittén har i sitt slutbetänkande² framfört att uppföljningen av resultat och effekter av utlandsstudier och utlandsstudiemedel är bristfällig. De studier som har gjorts av effekter av utlandsstudier utifrån svenska förhållanden är relativt gamla och mycket har hänt på utlandsstudieområdet sedan dessa studier genomfördes. Studiesociala kommittén har även framfört att det är problematiskt att målen för utlandsstudier och utlandsstudiestöd är vaga och att regelstyrningen av utlandsstudiemedlen är mycket begränsad. Regeringen delar Studiesociala kommitténs bedömning att effekterna av utlandsstudiemedlen regelbundet bör följas upp och utvärderas. Vi återkommer till regeringens mål och hur dessa kan komma till uttryck i lagstiftningen i kapitel 3.

Vårt uppdrag innefattar att utifrån dagens system analysera och utvärdera effekter av utlandsstudiemedlen, däribland samhällsekonomiska effekter såsom värdet av utlandsstudier för samhället, effekter på individnivå såsom den enskildes anställningsbarhet och lön samt effekter av skuldsättningen. Vi ska också redovisa effekterna uppdelade på dels studier på eftergymnasial respektive gymnasial nivå, dels i vilken utsträckning utlandsstudier har skett. Om de studerande har studerat hela sin utbildning respektive enstaka kurser utomlands, om de är utbytesstudenter, freemover-studenter eller har studerat på språkkurser utomlands. Vidare ska vi analysera om det finns någon skillnad i effekt vad gäller studier inom respektive utanför EES och Schweiz, och föreslå mätbara mål och indikatorer för utlandsstudiemedlet. Slutligen ska vi med utgångspunkt i utvärderingen av effekter och föreslagna mål föreslå hur utlandsstudiemedlen kontinuerligt bör följas upp och utvärderas.

² *Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt* (SOU 2009:28), s. 238.

Vi vill redan här nämna att det inte har varit möjligt att analysera effekterna av utlandsstudierna separat för de som bedrivit gymnasiala studier utomlands. Det är så få personer som enbart studerat på gymnasial nivå utomlands att en sådan uppdelning inte varit meningsfull. Under 2009 var det endast en procent av samtliga med studie-medel för utlandsstudier som studerade på gymnasial nivå utomlands. Vi har inte heller funnit några andra undersökningar av effekterna för dessa studenter. Därför omfattar effektstudierna enbart de som studerat på eftergymnasial nivå utomlands.

För att kunna utföra uppdraget har vi låtit göra två olika undersökningar. Den ena har utförts av Statistiska centralbyrån (SCB) och den andra av CSN. CSN:s undersökning har i sin tur bestått av två delar. I detta avsnitt presenteras resultaten av undersökningarna.

2.2.1 Effektstudier

Med effektstudier avses här studier av de effekter utlandsstudier kan tänkas ha på, eller för, berörda aktörer. De aktörer som berörs är de utlandsstuderande, utbildningsanordnare, arbetsgivare och det övriga samhället, aktörer med ibland skiljaktiga uppfattningar om vad som är de viktigaste effekterna av utlandsstudier.

De förväntade effekterna av utlandsstudier är många. Det framgår exempelvis av propositionen *Gränslös kunskap – högskolan i globaliseringens tid*³ där regeringen bland annat framhåller att ökad internationell rörlighet av studenter, lärare och forskare stärker kvaliteten vid svenska universitet och högskolor och att internationella kontakter bidrar till att stärka kvaliteten i den högre utbildningen. Kunskap om och förståelse för andra länder och kulturer anses också växa genom utlandsstudier. Regeringen menar dessutom att studenternas utlandserfarenheter gör studenterna mer förberedda för ett yrkes- och samhällsliv präglad av globaliseringen. Genom de erfarenheter, kontakter och språkkunskaper som utlandsstudier kan ge, får studenterna ökad kännedom om vår omvärld och knyter personliga band som kan få långsiktig betydelse för både individer och vårt samhälle i stort.⁴

Mot denna bakgrund borde det finnas heltäckande effektstudier av utlandsstudier. Vi har dock inte kunnat finna några sådana, vilket med tanke på effektstudiernas komplexitet är förståeligt. I allmän-

³ Prop. 2008/09:175, s.15

⁴ Ibid. s.16.

het är det effekterna av utlandsstudier för endast en eller ett par berörda aktörer i taget som studerats. Vi har valt samma ansats. Därför redovisas de effektstudier vi låtit göra eller tagit del av, per aktör, och vi börjar med den enligt vår mening viktigaste aktören, studenten.

2.2.2 Studenternas syn på utlandsstudier

Under hösten 2010 har CSN på utredningens uppdrag gjort en enkätundersökning. Undersökningen har riktat sig dels till de studerande som haft studiemedel för utlandsstudier, och dels till de som valt att inte studera utomlands. Syftet med enkäten till de som studerat utomlands var att fånga de utlandsstuderandes egen uppfattning om sina utlandsstudier, de upplevda effekterna av utlandsstudier för dem själva och deras inträde på arbetsmarknaden. Bland annat ställdes frågor om orsaker till att de valde att studera utomlands, deras upplevda effekter av utlandsstudierna och om de upplevde att det fanns brister i nuvarande regelverk för utlandsstudiemedel. Enkäten ger således underlag för att besvara frågor som:

- Varför valde de att studera utomlands?
- Hur värderar de sina utlandsstudier?
- Bedömer de att studierna utomlands varit till nytta för dem i monetära termer och/eller i termer av personlig utveckling, eller i andra sammanhang?
- Har utlandsstudierna lett till ökad skuldsättning? Om ja, var utlandsstudierna värda det?

Enkäten till de utlandsstuderande riktades till samtliga som haft studiemedel för utlandsstudier någon gång under perioden juli 2001–2009 och som blev återbetalningsskyldiga 2010. De utlandsstuderande kan ha studerat enbart utomlands eller studerat både utomlands och i Sverige. Av dessa 4 603 personer svarade 1 649, vilket gav en svarsfrekvens på 36 procent.

Syftet med enkäten som riktades till de studerande i Sverige som har valt att inte studera utomlands var att jämföra resultaten mellan utlandsstuderande och de som enbart studerat i Sverige, exempelvis gällande bedömning av utbildningskvalitet och värdet av studierna.

Enkäten till studerande i Sverige riktades till ett urval av dem som enbart haft studiemedel för eftergymnasiala studier i Sverige någon gång under perioden juli 2001–2009 och som blev återbetal-

ningsskyldiga 2010. Urvalet var 3 000 personer och av dem svarade 1 080, vilket också gav en svarsfrekvens på 36 procent.

För båda enkäterna var svarsfrekvensen låg, men en mindre bortfallsanalys visade att enkätresultaten kan betraktas som relativt tillförlitliga och generaliserbara.

CSN har sammanställt enkätresultaten i en promemoria⁵ som redovisas i sin helhet i bilaga 3. Nedan redovisas resultat med bäring på de frågor som ska utredas och analyseras. Redovisningen är uppdelad i tre delar. Den första avser orsaker till utlandsstudier. Den andra avser vad studierna ledde till (effekter) och den tredje avser de utlandsstuderandes värdering av utlandsstudierna.

Orsaker till utlandsstudier

En stor del av de som åker utomlands för att studera gör det av flera olika skäl. På frågan ”Vilka var orsakerna till att du valde att studera utomlands?” har respondenterna i genomsnitt angivit 3,5 skäl av 12 angivna skäl till att studera utomlands. De tre vanligaste orsakerna till utlandsstudier är att man vill byta miljö och testa något nytt (63 procent har angivit det), förbättra sina språkkunskaper (59 procent) och att man genom studierna vill förbättra sina möjligheter på arbetsmarknaden (50 procent).

Dessa orsaker är förväntade, då de framkommer som de vanligaste orsakerna även i andra studier⁶, såväl svenska som internationella, där de utlandsstuderandes erfarenheter och värderingar av studier utomlands undersökts. Studenter över hela världen anger att de tre främsta skälen till att de valt att studera utomlands var att de ville få ökad kunskap och förståelse för ett annat land, de ville förbättra sina utsikter på arbetsmarknaden och att de ville förbättra sin språkkunskaper.

Av enkätresultaten framgår att orsakerna till utlandsstudier är likartade för kvinnor och män. Föräldrarnas utbildningsnivå⁷ ger inte genomslag när det gäller orsaker till utlandsstudier. Det kan däremot noteras att yngre studenter anger fler motiv för sina utlandsstudier än äldre och att dominansen för att testa något nytt och att för-

⁵ CSN-promemoria dnr 2010-2189-9312.

⁶ Exempelvis en studie presenterad i rapporten ”The Professional value of ERASMUS mobility”, Teichler et. al, 2006.

⁷ Uppdelning efter högst gymnasieutbildning (ingen förälder har högre utbildning än gymnasieutbildning) respektive högskoleutbildning (båda föräldrarna har högskoleutbildning).

bättra språkkunskaperna är mer uttalad bland de yngre jämfört med studerande över 35 år.

Utbytesstuderande redovisar något skilda motiv för sina utlandsstudier än de som studerar icke-akademiska språkkurser eller som freemovers. Den kanske mest påtagliga skillnaden är att utbytesstuderande i mycket högre utsträckning (71 procent) än övriga (25 procent av språkstudierande och 36 procent av freemovers) studerar utomlands för att nå bättre möjligheter på arbetsmarknaden. Var fjärde freemover åker utomlands för att de bedömer att utländska utbildningar har högre kvalitet än svenska utbildningar. Det är en dubbelt så hög andel som i övriga grupper. Nästan var fjärde freemover åkte utomlands för att man inte kom in på den svenska utbildning man ville gå. I de övriga grupperna var denna andel närmast obefintlig.

Även frågan ”Hur valde du studieland?” har bäring på varför man valde att studera utomlands. De studerande väljer oftast studieland utifrån ett önskemål att studera språket i landet (44 procent angav detta). Resultatet påverkas givetvis av att en relativt stor andel av de studerande åker utomlands enbart för att studera språk. Näst vanligast är att man väljer land av intresse för landets kultur (40 procent). Först på tredje och fjärde plats kommer skäl knutna till utbildningen – att högskolan hade ett utbytesprogram i landet (32 procent) eller att utbildningen man ville gå fanns i landet (28 procent).

Vad ledde utlandsstudierna till (effekter)?

I enkäten ställdes frågan ”Vad har studierna utomlands betytt för dig?” och respondenterna fick ta ställning till 12 påståenden. Påståendena kunde graderas i en femgradig skala där 1 innebar stämmer inte alls och 5 att det stämmer helt. För majoriteten av dem som studerar utomlands har studierna positiva effekter. Det är exempelvis 93 procent av de studerande som helt eller till stor del instämmer i påståendet att studierna utvecklade dem positivt som personer. Till det kommer att 89 procent instämmer helt eller till stor del i att språkkunskaperna förbättrades. Det är också en stor andel som bedömer att deras självförtroende stärktes och att deras förståelse för andra kulturer ökade (81 procent vardera). Hela 63 procent av de studerande tycker till och med att det stämmer helt eller till stor del att säga att utlandsstudierna påverkade deras syn på livet.

Även för dem som enbart studerat i Sverige har studierna haft stor betydelse. Majoriteten av omdömena om studiernas effekter har en positiv innebörd, exempelvis att studierna har bidragit till ökat självförtroende (69 procent) eller en i övrigt positiv personlighetsutveckling (81 procent). Dock var det endast 48 procent av dessa studerande som tyckte att det stämmer helt eller till stor del att studierna i Sverige påverkade deras syn på livet. De utlandsstuderandes omdömen om studiernas effekter är överlag mer positiva än omdömena från de som enbart studerat i Sverige.

De utlandsstuderande respondenterna fick även ta ställning till om de bedömde att studietiden påverkats av utlandsstudierna. I de flesta fall (60 procent) påverkar inte utlandsstudierna studietiden jämfört med om hela utbildningen hade lästs i Sverige. I den mån utbildningstiden påverkas är det dock betydligt vanligare att utlandsstudierna förlänger utbildningstiden (31 procent angav det) än att de förkortar den (som 9 procent angav).

Respondenterna fick också ta ställning till tre påståenden om vad utlandsstudierna betytt för deras situation på arbetsmarknaden. Omkring var tredje studerande hade svårt att bedöma detta, vilket kan bero på att många nyligen har avslutat studierna. I den mån respondenterna gör en bedömning anser de att utlandsstudierna har haft positiva effekter för deras situation på arbetsmarknaden. Av dem som har kunnat göra en bedömning är det två tredjedelar som anser att utlandsstudierna har gjort deras situation på arbetsmarknaden bättre eller mycket bättre. Situationen på arbetsmarknaden tycks ha förbättrats mer än lönen, vilket rimligen kan tolkas som att utlandsstudierna har gjort det lättare att få ett jobb. Samtidigt som man bedömer att situationen på arbetsmarknaden har förbättrats är det en ganska stor andel av dem som har svarat som anger att de upplever att arbetsgivarna lägger ingen eller nästan ingen vikt vid utlandsstudierna – 16 procent av dem som gjort en bedömning anser det.

Värdering av utlandsstudierna

Även om studenterna upplever att effekterna av utlandsstudier överlag är positiva skulle det kunna tänkas att studenterna ändå upplevde att värdet av deras utlandsstudier totalt sett ändå inte överstiger studieskulden. I enkäten fick därför både utlandsstuderande och studerande i Sverige på en femgradig skala ta ställning till påståendet

att deras studieskuld inte motsvarar värdet på den utbildning de gick (ett påstående som måste tolkas som en negativ värdering av utbildningen). En majoritet av de utlandsstuderande (58 procent) anser att detta påstående inte alls eller till liten del stämmer. Motsvarande andel bland dem som studerat i Sverige var väsentligt lägre, 37 procent, vilket indikerar att de utlandsstuderande värderar sina studier i förhållande till studieskulden högre än studerande i Sverige. Trots det är det 17 procent av de utlandsstuderande som tycker att det stämmer helt eller till stor del att säga att studieskulden inte motsvarar värdet på utbildningen. Detta ska dock jämföras med att hela 37 procent av dem som studerat i Sverige gör bedömningen att deras studieskuld inte motsvarar värdet på utbildningen.

En annan värdering av studier är de kvalitetsbetyg studenterna ombads sätta på sin utbildning. De utlandsstuderande har överlag en mycket positiv uppfattning om kvaliteten på sin utbildning. Hela 62 procent av de utlandsstuderande ger utbildningen betyget 5 eller 6 på en sexgradig skala (freemover studier 68 procent, språkstudier 64 procent och utbytesstudier 54 procent). Det kan jämföras med 49 procent bland dem som studerat i Sverige. I genomsnitt sätter utlandsstuderande kvalitetsbetyget 4,7 på sin utbildning, vilket ska jämföras med att studerande i Sverige i genomsnitt ger sin utbildning kvalitetsbetyget 4,4.

Studenterna anser att effekterna av studier utomlands är mer positiva än studier i Sverige

Sammanfattningsvis kan konstateras att utlandsstuderande är mer positiva till sina studier än studerande i Sverige. Det gäller såväl vad studierna betytt för personlig utveckling som för förståelse för andra kulturer och situationen på arbetsmarknaden. Dessutom värderar studenterna utlandsstudier högre än studier i Sverige, både i relation till skuldsättning och i termer av upplevd utbildningskvalitet.

2.2.3 Arbetsgivarnas syn på utlandsstudier

Studenterna har angett, i tidigare beskrivna CSN-enkäter, att de bedömer att utlandsstudier haft en viss positiv inverkan på deras situation på arbetsmarknaden. Omkring en tredjedel av studenterna har dock inte haft någon uppfattning om denna effekt. För att få en

mer fullständig bild har vi därför utgått från studier av arbetsgivarnas syn på studenter med utlandserfarenheter.

Under hösten 2010 publicerade Internationella programkontoret i samarbete med Svenskt näringsliv en sådan studie⁸. Studien syftar till att visa på vilka erfarenheter som efterfrågas bland svenska arbetsgivare och om internationella kunskaper, erfarenheter och egenskaper gör någon skillnad vid ett anställningstillfälle. Studien baseras på en webbenkät utskickad till ett urval om 4 764 svenska företag, myndigheter och verk. Av dessa svarade 973, vilket ger en svarsfrekvens på 21 procent.

I studien synliggörs skillnader mellan små och stora företag och mellan företag och myndigheter. Myndigheter och större företag visar ett större intresse för utlandserfarna medarbetare. Detta har att göra med att dessa i högre grad än mindre företag verkar internationellt, vilket gett ett tydligt genomslag i resultaten. Studenter som i framtiden ser sig arbeta i ett stort, internationellt verksamt företag kan därför ha stor nytta av att skaffa sig internationell erfarenhet under studietiden.

Studien visar också att utlandserfarenheter i form av studier och praktik är väsentliga. De anses ge en spets som kan vara avgörande vid en anställningssituation. Av studien framgår att företagen uppskattar internationella erfarenheter och ser dessa som en konkurrensfördel när de ställs inför valsituationer mellan personer med i övrigt likvärdiga meriter. Företagen ser dock inte utlandserfarenhet som ett självklart kriterium vid anställning.

Så kallade ”internationella” egenskaper som exempelvis interkulturell kompetens och språkkunskaper ges konsekvent litet utrymme hos både företag och myndigheter, när det gäller egenskaper som de vill ha hos en nyanställd person. Istället efterfrågar de drivna, ansvarsfulla personer med god kommunikativ förmåga. Det är också dessa egenskaper som arbetsgivarna tror att studenter får med sig/utvecklar vid en utlandsvistelse, ett faktum som ger indikationer på att utlandsstudier och praktik är reellt värdefulla. I studien har det framgått att arbetsgivare, både inom offentlig och privat sektor, i en anställningssituation väljer utlandserfarna framför icke utlandserfarna, om allt annat lika. Så är fallet i 99 fall av 100.

Genom att ta reda på vilka förmågor/egenskaper som arbetsgivare efterfrågar och korrelera dem med vad arbetsgivarna tror att studenter får med sig från ett utbyte, framkommer att samma egen-

⁸ *Arbetsgivares syn på utlandserfarenhet*, Internationella programkontoret och Svenskt näringsliv, rapport nr. 27.

skaper som efterfrågas vid en anställningssituation också är egenskaper som studenter utvecklar vid ett utbyte enligt arbetsgivarna.

Svenska arbetsgivare tror i ganska liten utsträckning att studenter som varit utomlands utvecklar sina ämneskunskaper, något som känns igen från liknande studier i andra länder. De förmågor som man främst tror utvecklas är så kallade "mjuka" förmågor såsom social kompetens, kommunikativ förmåga och språkkunskaper. Vad denna studie visar, som inte lika tydligt framkommit i andra, är att många av de förmågor som arbetsgivare anser att studenter utvecklar under en utlandsvistelse också till stor del efterfrågas av arbetsgivare vid anställningstillfället.

Det mest attraktiva för arbetsgivarna är en svensk examen där delar av utbildningen genomförts utomlands, i form av studier eller i synnerhet praktik. Att så är fallet visar på en bristande kunskap om utländska examina bland arbetsgivare, vilket kan vara en anledning till att så få efterfrågar denna typ av examen vid anställningstillfället.

Arbetsgivarna uppskattar utlandserfarenhet

Sammantaget visar resultaten att studenter som studerat eller praktiserat utomlands ökar sin anställningsbarhet. Många av de förmågor som arbetsgivare anser att studenter utvecklar under en utlandsvistelse är till stor del förmågor som efterfrågas av arbetsgivare i en anställningssituation. Arbetsgivarna väljer dock arbetslivserfarna framför andra i en valsituation. Arbetsgivarna värderar således praktik utomlands högre än studier utomlands, men i en anställningssituation värderar arbetsgivarna båda utlandserfarenheterna högre än ingen utlandserfarenhet alls.

2.2.4 Utlandsstudiers effekter på studenternas anställningsbarhet och lön

Av våra direktiv framgår att vi ska utvärdera effekterna av utlandsstudier på individnivå, såsom den enskildes anställningsbarhet och lön. Studenternas och arbetsgivarnas syn på vilka effekter utlandsstudier leder till har redovisats tidigare. Studenterna anger exempelvis att de upplever att utlandsstudierna lett till en förbättrad situation på arbetsmarknaden (ökad anställningsbarhet) och i någon mån en

förbättrad lönenivå. Arbetsgivarna har också en positiv syn på utlandsstudier och uppger att de kan vara avgörande i en anställnings-situation. Frågan är då om det finns några objektiva belägg för att utlandsstudierna faktiskt leder till de önskade effekterna. Vissa effekter är inte möjliga att mäta objektivt. Det gäller särskilt "mjuka" effekter, som exempelvis ökade språkkunskaper och förbättrat självförtroende. Här får man förlita sig på de självvärderingar studenterna gjort. Men när det gäller lön och anställningsbarhet har SCB objektiva uppgifter i register som kan användas för att utvärdera utlandsstudiernas effekter.

SCB-studien

På vårt uppdrag har SCB studerat om det finns inkomstskillnader mellan högskoleexaminerade som har utlandsstuderat och högskoleexaminerade som inte har gjort det. I uppdraget ingick också en studie av anställningsbarheten, genom att studera om sannolikheten att få förvärvsarbete skiljer sig åt mellan de två examensgrupperna. SCB har sammanställt resultaten i en rapport som redovisas sin helhet i bilaga 4.

Vi ska enligt våra direktiv analysera effekterna separat för de som bedrivit gymnasiala respektive eftergymnasiala studier utomlands. Det är dock så få personer som enbart studerat på gymnasial nivå utomlands att en sådan uppdelning inte har kunnat göras. Effekterna av gymnasiala studier utomlands ingår således inte och därför omfattar undersökningen enbart de som studerat på eftergymnasial nivå utomlands.

För att renodla inkomsteffekten av utlandsstudierna bör andra faktorer som bidrar till inkomstskillnader hållas under kontroll. Det är faktorer som ålder, kön, civilstånd, barn, svensk/utländsk härkomst, gymnasiebetyg, föräldrarnas utbildningsnivå, den egna utbildningsnivån och -inriktningen, yrke, branschtillhörighet och arbetskommun/bostadsort. För att kunna hålla dessa faktorer under kontroll krävdes en stor undersökningsgrupp.

Beskrivning av undersökningsgruppen

För ändamålet valdes alla som i utbildningsregistret⁹ 2005 hade en examen från universitet eller högskola, och som tog denna examen 2000–2004. För att undvika skeva resultat, på grund av att inkomstskillnaderna kan påverkas av arbetsutbudet (deltidsarbete), baseras de flesta analyserna på de individer som 2005 hade en årlig inkomst på minst 200 000 kronor.

För dessa 124 880 individer inhämtades uppgifter om utlandsstudier (16,3 procent av samtliga individer hade utlandsstudier). Dessa uppgifter bygger på information från CSN:s studiemedelsregister och SCB:s universitets- och högskoleregister. Den som inte studerar i regi av en högskola eller universitet fångas upp genom att de erhållit studiemedel från CSN för utlandsstudier. Utifrån dessa uppgifter studerades inkomstskillnader och skillnader i anställningsbarhet mellan olika grupper av utlandsstuderande. Grupperingen har skett efter typ av utlandsstudier (språk-, utbytes-, freemover eller blandade studier), efter geografiskt område (utlandsstudier inom eller utanför EES och Schweiz) och efter antalet terminer utomlands.

Nedan redovisas hur undersökningsgruppen fördelar sig efter bakgrundsuppgifter.

Bakgrundsuppgifter	Samtliga	Ej utland	Utland
Antal individer	124 880	104 572	20 308
Ålder	33,8	34,5	30,0
Andel kvinnor	60,9	61,3	58,5
Andel gifta	33,4	35,8	21,0
Andel med svensk härkomst	82,0	81,9	82,7
Vidareutbilda sig (eftergymnasialt)	32,1	32,6	29,2
Forskarstuderande	5,2	4,9	6,9
Minst en förälder med eftergymn. utb.	47,5	43,5	68,0
Medelbetyg ¹	49,8*	47,2**	61,4***
Andelen individer som studerade			
ej utomlands	83,7		
utomlands i EES land	10,5		
utomlands ej EES land	4,7		
utomlands både i EES och ej EES land	1,1		

⁹ Utbildningsregistret vid SCB innehåller uppgifter om den för närvarande högsta utbildningen för samtliga i Sveriges befolkning i åldern 16–74 år.

Andel individer som studerade			
ej utomlands	83,7		
som freemovers	2,2		
som utbytesstudenter	8,0		
som språkstudenter	3,5		
som blandning	2,5		
Andel individer med examensår:			
2004 (kohort 5)	14,4	14,6	13,3
2003 (kohort 4)	23,2	23,1	23,6
2002 (kohort 3)	22,4	22,3	22,8
2001 (kohort 2)	20,3	20,1	21,3
2000 (kohort 1)	19,7	19,9	19,0
Andel individer med utbildningsnivå:			
generell utb. (minst 2 år, ej 3 år)	0,8	0,9	0,3
yrkesinriktade utb. (minst 2 år, ej 3 år)	1,6	1,9	2,2
generell utb. (minst 3 år, ej 4 år)	13,4	13,3	14,0
yrkesinriktade utb. (minst 3 år, ej 4 år)	33,4	37,2	13,9
generell utb. (minst 4 år, ej 5 år)	17,6	14,8	31,9
yrkesinriktade utb. (minst 4 år, ej 5 år)	28,0	27,0	33,5
yrkesinriktade utb. (5 år el. längre)	5,2	4,9	6,2
Andel individer i respektive sektor			
statlig förvaltning	11,6	10,8	15,4
statliga affärsverk	0,1	0,1	0,1
primärkommunal förvaltning	25,5	28,2	11,5
landsting	16,2	17,6	9,2
övriga offentliga institutioner	0,1	0,0	0,1
aktiebolag, ej offentligt ägda	37,2	34,2	52,4
övriga företag, ej offentligt ägda	2,1	1,7	3,7
statligt ägda företag och org.	2,4	2,3	2,5
kommunalt ägda företag och org.	2,0	2,0	1,8
övriga org.	3,0	2,9	3,2
Andel individer i respektive bransch			
okänd	0,4	0,4	0,2
jordbruk, skogsbruk och fiske	0,4	0,4	0,2
tillverkning och utvinning	11,0	10,6	13,4
energiprod., vatten- och avfallshantering	0,9	0,9	0,8
byggverksamhet	1,3	1,3	1,1
handel och kommunikation	7,0	6,4	10,3
finansiell verksamhet	17,4	15,0	29,4

utbildning och forskning	25,6	27,6	15,4
vård och omsorg	23,6	25,7	13,2
personliga och kulturella tjänster	2,8	2,6	3,8
offentlig förvaltning m.m.	9,6	9,0	12,2

¹ Individernas medelbetyg är rankande per kohort. Detta görs för att ta bort eventuell betygsinflation.

* 106 676 individer, ** 87 486 individer och *** 19 193 individer.

Som synes är det skillnader mellan de som har läst utomlands och de som inte gjort det. Individer som studerat utomlands tenderar att vara yngre, ha högre medelbetyg¹⁰, komma från en bättre socioekonomisk bakgrund (har minst en förälder med eftergymnasial utbildning), medan de i lägre utsträckning är kvinnor, gifta och har barn. När de sedan kommer ut i arbetslivet arbetar de i större utsträckning i aktiebolag (ej offentligt ägda) samt i offentlig förvaltning, men i mindre utsträckning i primärkommunal förvaltning samt lands-ting. De jobbar i högre utsträckning i branscherna finansiell verksamhet, handel och kommunikation samt tillverkning och utvinning, vilket hänger samman med att de i högre utsträckning än de som inte utlandsstuderat har examina med inriktning mot dessa branscher. De som utlandsstuderat bedriver också forskarstudier i större utsträckning än de som inte utlandsstuderat.

Sammantaget skiljer sig de som utlandsstuderat i nästan samtliga bakgrundsuppgifter från de som inte gjort det. Många av de bakgrundsuppgifter som är vanligare förekommande bland de som utlandsstuderat ligger bakom att de i genomsnitt har högre inkomster än de som inte utlandsstuderat. De som tog examen 2000 och som utlandsstuderat hade i genomsnitt 9,2 procent eller 25 400 kronor högre årsinkomst 2005 än individer utan utlandsstudier. En bakgrundsuppgift som bidrar till denna skillnad är exempelvis i vilken bransch man arbetar. De som utlandsstuderat arbetar exempelvis i dubbelt så hög utsträckning inom finansiell verksamhet, med ett högre löneläge än t.ex. branschen vård och omsorg, i vilken de som inte utlandsstuderat arbetar i dubbelt så hög utsträckning. Det är därmed uppenbart att dessa bakgrundsuppgifter måste hållas under kontroll för att renodla inkomsteffekten av utlandsstudier.

¹⁰ Individernas medelbetyg är rankande per gymnasieexamensårskull för att ta bort eventuell betygsinflation.

Resultat – inkomst

Resultaten visar att oavsett vilket studieland som individerna bedrivit utlandsstudier i finns signifikant¹¹ positiva inkomstskillnader jämfört med gruppen individer som inte varit utomlands, när skillnader i individernas bakgrundsuppgifter hålls under kontroll, dvs. om allt annat är lika. En multipel regressionsanalysansats (OLS) har använts och resultaten anges som skillnader i årsinkomst 2005 uttryckt i procent. Inkomstskillnadernas storlek är följande: blandade länder (2,2 procent), ej EES land (1,6 procent) och EES land (0,8 procent). Om man sedan studerar tiden som individerna har studerat utomlands är det endast för de som har högst två terminer med utlandsstudier som inkomstskillnaden är signifikant positiv (1,3 procent). Vidare kan konstateras att de individer som åker som utbytesstudenter har en signifikant högre inkomst (2,0 procent) än gruppen som inte åker utomlands för att studera. Motsvarande tal för gruppen som har blandade studier är 1,4 procent. De som enbart studerat språk eller som freemover utomlands hade inte signifikant skilda inkomster 2005 från dem som inte studerat utomlands.

Vi studier av hur inkomstskillnaderna utvecklats med tiden (2005–2008) kan det konstateras att inkomstskillnaderna består och att de blir större med tiden. Även freemovers och de som läst språk utomlands får med tiden signifikant positiva inkomstskillnader. Det verkar inte heller spela någon roll om studierna skett inom eller utanför EES och Schweiz eller hur många terminer man studerat utomlands.

Inkomsteffekten av utlandsstudier är med tiden positiv för alla som utlandsstuderat, men är olika stor beroende på vilken typ av utlandsstudier som bedrivits, var de skett i världen och hur länge de pågått. Den största inkomsteffekten hade blandade studier (4,6 procent högre årsinkomst 2008 än de som inte utlandsstuderat), därefter utbytesstudier (4,4 procent), följt av freemover-studier (3,1 procent), men även språkstudier har med tiden en positiv inverkan på inkomsterna (1,1 procent).

Resultaten visar att det finns ett positivt samband mellan utlandsstudier och inkomst. Men, det är inte säkert att det är utlandsstudier som i sig orsakar de högre inkomsterna. Individens egen motivation, drivkraft och ambition, eller kort och gott företagsamhet, har också inverkan på inkomsten. Denna faktor är svår att objektivt ta hänsyn till. I denna studie har gymnasiebetyg använts som en

¹¹ I nästan samtliga fall statistiskt säkerställda med 99 procents sannolikhet.

indikator på företagsamhet, men det är ändå inte helt säkerställt att resultaten enbart beror på att individer utlandsstuderat. Det kan tänkas att de som utlandsstuderat i kraft av sin företagsamhet hade haft högre inkomst även om de inte utlandsstuderat. Utlandsstudier fungerar då snarare som en sorteringsmekanism, som skiljer ut de mest företagsamma. Det kan hävdas att det inte är säkerställt att inkomstskillnaderna orsakas av utlandsstudierna.

En tänkbar förklaring till inkomstskillnaderna kan vara att det är de utlandsstuderandes företagsamhet som premieras, snarare än utlandsstudierna i sig. Det som till viss del talar för att utlandsstudier är en sorteringsmekanism är att inkomstskillnaderna mellan de som utlandsstuderat och de som inte gjort det ökar med tiden. Utlandsstudier kan då tolkas som en signal på företagsamhet. Denna slutsats korresponderar också med tidigare redovisade studie av arbetsgivarernas syn på värdet av utlandsstudier. Även om detta är förklaringen så indikerar resultaten att arbetsgivarna förutsätter att de som utlandsstuderat kommer att prestera bättre och att arbetsgivarna därmed värderar de utlandsstuderande högre än de som inte studerat utomlands.

Resultat – anställningsbarhet

I SCB-studien ingick också en studie av anställningsbarheten. Denna skedde genom att studera om sannolikheten att få förvärvsarbete skiljer sig åt mellan de som utlandsstuderat och de som inte gjort det. Resultaten visar att det finns ett samband mellan utlandsstudier och övergången från icke förvärvsarbete till att förvärvsarbete även när skillnader i kön, ålder, utbildningsnivå, civilstånd, medelbetyg, den lokala arbetsmarknaden, föräldrars utbildningsnivå, svensk härkomst och hemmavarande småbarn hålls under kontroll.

Resultaten visar att gruppen individer som har studerat utomlands, framför allt i ett EES-land, har en lägre sannolikhet, nästan 10 procent lägre, att erhålla ett förvärvsarbete nästkommande månad än en individ som inte studerat utomlands. Det tyder på att en del individer som studerat utomlands har en längre sökperiod för att hitta ett arbete. Det är även signifikant lägre sannolikheter, cirka 25 procent, att hitta ett arbete för individer som varit utomlands och studerat blandade typer av studier respektive mer än två terminer.

Det kan tyda på att de vill ha en bättre matchning mellan sin utbildning och arbetsuppgifternas krav på kvalifikationer. De kan

lite förenklat vara mer nogräknade med vilka arbeten de söker. En indikation på detta är att dessa individer med tiden får en bättre inkomstutveckling än de som inte utlandsstuderat.

Resultaten visar att utlandsstudier kortsiktigt inte ökar anställningsbarheten. Detta förefaller dock inte vara ett problem då de utlandsstuderande med tiden får en bättre inkomstutveckling än de som inte utlandsstuderat.

2.2.5 Effekter på studenternas skuldsättning

Enligt våra direktiv ska också utlandsstudiernas effekter på studieskulden analyseras och utvärderas. De studiemedelsbelopp som kan lånas för utlandsstudier är högre än de belopp som kan lånas för studier i Sverige. Dels kan mer lånas för att kompensera för högre levnadsomkostnader utomlands, dels är det vanligare med lån för studieavgifter utomlands. Det är därför inte förvånande att studieskulden för de som utlandsstuderat är högre än för de som studerat i Sverige.

Som framgått tidigare värderar dock de utlandsstuderande sina studier högre än de som studerat i Sverige, både i termer av upplevd utbildningskvalitet och i termer av om studierna var värda studieskuldena. Ur det perspektivet är den högre skuldsättningen något som de utlandsstuderande förefaller anse vara en acceptabel konsekvens av utlandsstudierna.

Den ökade skuldsättningen riskerar dock att leda till att de som utlandsstuderat i något större utsträckning får problem med återbetalningen. Emellertid bedöms den risken inte vara särskilt mycket större än för studerande i Sverige, eftersom återbetalningen förefaller gå enligt plan för över 90 procent av de återbetalningsskyldiga, oavsett om de studerat utomlands eller ej. Risken dämpas också av att de som utlandsstuderat i genomsnitt har högre inkomster än de som studerat i Sverige. Dessa inkomstskillnader tenderar dessutom att öka med tiden, vilket bidrar till att återbetalningsförmågan hos de utlandsstuderande relativt sett är bättre än hos de som studerat i Sverige.

2.2.6 Utlandsstudiers samhällsekonomiska effekter

Med samhällsekonomiska effekter av utlandsstudier avses här värderingar av den samhällsekonomiska nyttan av, respektive kostnaden för, utlandsstudier. Det är en komplex uppgift att beräkna och uppskatta de samhällsekonomiska effekterna av utlandsstudier. Det beror bl.a. på att vissa effekter kan komma att uppstå långt efter att utlandsstudierna bedrevs, t.ex. att en anställd vid ett exportföretag, via gamla kontakter som etablerats under dennes utlandsstudier, långt senare bidrar till ökade exportintäkter för företaget. Här presenteras orsakerna till kostnader och nyttor av utlandsstudier. Då det varit möjligt har uppskattningar av kostnader och intäkter gjorts i monetära termer.

Samhällsekonomiska kostnader

Det finns både samhällsekonomiska kostnader och ökade risker för framtida kostnader kopplade till utlandsstudier. En av dem är kostnader för ökad utlåning av studielån och som konsekvens därav på sikt risk för ökade avskrivningskostnader. De samhällsekonomiska kostnaderna pga. detta är dock små i sammanhanget, eftersom det är den enskilde som bär den största kostnaden för studielån. Sannolikt bidrar utlandsstudier till en ökad risk för framtida avskrivningar av studieskulder, även om denna risk motverkas av att de utlandsstuderande i genomsnitt kommer att ha högre inkomster.

Andra samhällsekonomiska kostnader för utlandsstudier beror på att utlandsstuderande, pga. studierna utomlands, tenderar att ha en sammanlagt längre studietid än om de inte utlandsstuderat. Under denna studietidsförlängning kan den studerande utöver studiemedlets lånedel också uppbära studiemedlets bidragsdel, som ökar den samhällsekonomiska kostnaden. Det är dock bara 30 procent av de utlandsstuderande som i CSN:s enkätundersökning uppgett att utlandsstudierna förlängt studietiden. I sammanhanget är dock denna kostnad liten, eftersom studietidsförlängningen i de allra flesta fall enbart rör sig om en eller ett par terminer. Studietidsförlängningen kan också i ett livslönesammanhang beräknas som uteblivna skatteintäkter av arbete och därmed som en indirekt ökad samhällskostnad. Även denna kostnad är i sammanhanget liten eftersom studietidsförlängningen i allmänhet enbart rör sig om någon eller några terminer.

Liknande synsätt kan också läggas på att utlandsstudier kan leda till en ökad risk för att de studerande efter avslutade studier inte arbetar i Sverige och därmed inte genererar skatteintäkter. Sistnämnda indirekta kostnad, eller egentligen lägre skatteintäkt, är utan tvivel den största samhällsekonomiska kostnaden i sammanhanget. Detta eftersom det då ofta handlar om uteblivna skatteintäkter under flera år, ibland under resten av den utlandsstuderandes förvärvsliv om denne emigrerat för gott från Sverige. Det är dock inte belagt att det är utlandsstudierna i sig som orsakar emigrationen. Man ska också komma ihåg att antalet universitets- och högskoleutbildade som immigrerar till Sverige, under de senaste femton åren, överstigit antalet universitets- och högskoleutbildade som emigrerar från Sverige. Sverige är i detta sammanhang en nettomottagare av högutbildade personer¹².

Utlandsstudier bidrar sannolikt till att ge studenter ökade förutsättningar för att emigrera, men emigrationen kan lika väl vara ett resultat av den ökade globaliseringen. Allt talar för att utvecklingen mot en alltmer globaliserad värld kommer att fortsätta och att migrationen till och från Sverige kommer att öka. Ökad migration är helt enkelt en del av priset för en allt mer öppen och tillgänglig värld. Att det i sin tur kan leda till minskade skatteintäkter måste i sammanhanget betraktas som en randanmärkning av ringa betydelse. I synnerhet mot bakgrund av att det är fler högutbildade som varje år migrerar till än från Sverige.

Mot detta ska de samhällsekonomiska vinsterna av utlandsstudier ställas.

Samhällsekonomiska vinster

Det finns naturligtvis många samhällsekonomiska vinster av utlandsstudier, även om de liksom kostnaderna för utlandsstudier ofta kan vara svåra att värdera i monetära termer. En vinst är att det är studenten som i stor utsträckning står för utbildningskostnaden utomlands. I Sverige är högskoleutbildning kostnadsfri för studenten och staten står för utbildningskostnaden. Universitet och högskolor i Sverige får utbildningsersättning av staten i förhållande till hur många som studerat och vad de presterat. Ersättningen var under 2009 i genomsnitt 69 000 kronor per helårsstudent. Utbildningskostnader för utlandsstudier får studenterna finansiera själva. Detta

¹² Högskoleverkets årsrapport 2010, rapportnr 2010:10 R, s. 65.

kan betraktas som en samhällsekonomisk vinst. I stället för att behöva finansiera ytterligare utbildningsplatser i Sverige motsvarande ett helt universitet, studerar nära 28 000 studenter utomlands och finansierar merparten av dessa studier själva. De cirka 6 000 som deltar i utbytesprogram bidrar inte till vinst, eftersom utbytet förenklat innebär att en utbildningsplats i Sverige byts mot en utomlands. Kvar är då cirka 22 000 studenter som i genomsnitt studerade 22 veckor utomlands under 2009. Det uppskattas motsvara cirka 12 100 helårsstudenter utomlands, som då besparar det svenska utbildningssystemet i genomsnitt 69 000 kronor per år och helårsstudent. Totalt beräknas den samhällsekonomiska besparingen, vinsten, då uppgå till drygt 800 miljoner kronor per år.

En annan samhällsekonomisk vinst av utlandsstudier är att de utlandsstuderande har högre inkomster än de som inte utlandsstuderat. Det ger ökade skatteintäkter för samhället, även efter att studieskulden är återbetalda. Denna inkomstskillnad tenderar också att öka med tiden. Ett försiktigt antagande är att de som utlandsstuderat, under hela sitt arbetsliv i genomsnitt har fem procent högre årlig inkomst än de som inte utlandsstuderat. Det medför ökade skatteintäkter. De totala skatteinkomsterna av arbete (direkta och indirekta skatter) uppgick enligt statsbudgeten¹³ till 892 miljarder kronor år 2010. Dessa genereras av dem som arbetar. Cirka 40 procent av de arbetande har högskole- eller universitetsutbildning och denna grupp har i genomsnitt högre inkomster än dem med lägre utbildningsnivå. Gruppen uppskattas stå för cirka 50 procent av skatteunderlaget. Av de med högskole- eller universitetsutbildning beräknas cirka 15 procent ha utlandsstuderat, något som genererar högre inkomster. Det innebär att skatteinkomsterna är större än vad de skulle varit utan utlandsstudier. Skatteinkomsterna genererade av de med högskole- eller universitetsutbildning beräknas uppgå till 50 procent av totala skatteinkomsterna av arbete, dvs. till 446 miljarder kronor 2010. Av dessa genererar de utlandsstuderande 15 procent, dvs. 67 miljarder kronor. Utan utlandsstudier hade de genererat cirka fem procent lägre skatteinkomster, dvs. 63,5 miljarder kronor. Utlandsstudier uppskattas då generera knappt fyra miljarder kronor i ökade skatteinkomster av arbete per år. Detta är naturligtvis en grov uppskattning, men tyder ändå på att de utlandsstuderandes högre inkomster leder till betydande samhällsekonomiska vinster.

¹³ Enligt budgetpropositionen för 2011.

Utöver nämnda samhällsekonomiska vinster brukar utlandsstudier anses bidra till ökad export och internationella affärsmöjligheter, liksom höjd utbildningskvalitet vid svenska läroanstalter och till en ökad förståelse för andra kulturer. Det är naturligtvis närmast ogörligt att uppskatta det samhällsekonomiska värdet av dessa effekter i monetära termer.

Utlandsstudier leder till samhällsekonomisk vinst

Även om det inte har varit möjligt att värdera samtliga samhällsekonomiska vinster och kostnader, är det uppenbart att vinsterna är väsentligt högre än kostnaderna. Det beror i huvudsak på att de utlandsstuderande bär en större kostnad för sina studier genom att de själva står för merparten av utbildningskostnaden, medan samhället står för utbildningskostnaden för studerande i Sverige. Därtill får de som utlandsstuderat i genomsnitt högre inkomster i Sverige än de som inte gjort det. Inkomstskillnaderna består dessutom över tid, vilket innebär att de som utlandsstuderat genererar ökade skatteintäkter och på så sätt bidrar till samhällsekonomisk vinst även efter att deras studieskulder är betalda. Sammantaget uppskattas enbart dessa förhållanden generera samhällsekonomiska vinster på drygt fyra miljarder kronor, per år.

2.2.7 Sammanfattning av effekter

Resultaten från de olika studierna är relativt entydiga. Utlandsstudier och utlandserfarenheter påverkar individer positivt, både på ett personligt utvecklingsplan och i termer av högre inkomst. I en anställningssituation värderar arbetsgivarna personer som har utlandsstuderat högre än personer som inte har gjort det, även om det för vissa grupper av utlandsstuderande tar längre tid att hitta ett arbete. Sammantaget ger dock utlandsstudier en positiv effekt både för samhället och för individen.

2.3 Studiesociala kommitténs betänkande

Vi kommer i detta avsnitt kortfattat redogöra för Studiesociala kommitténs betänkande, *Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt* (SOU 2009:28), i de delar det rör studiemedel för utlands-

studier. Vad kommitténs förslag innebär i detalj redogör vi för i respektive kapitel där vi tar upp och utreder den reglering som förslaget bygger på.

Studiesociala 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 administrativa resurser i anspråk än övriga delar av studiemedelssystemet.

2.3.1 Studiesociala kommitténs syn på gällande regler om utlandsstudiemedel

Studiesociala kommittén har bedömt att studiemedelssystemet sammantaget fungerar relativt väl och att det bidrar till att nå utbildningspolitiska mål. Kommittén betonar att ett studiestöd måste vara försvarbart ur ett samhällsekonomiskt perspektiv och att det därför måste finnas vissa begränsningar, såsom beloppens storlek, hur länge stöd kan lämnas etc., för att en god samhällsekonomi ska upprätthållas. Vidare anför kommittén att 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. Kommitténs uppfattning är emellertid att sådana intressekonflikter är ofrånkomliga, men det bör framgå av lagstiftningen hur dessa ska hanteras.¹⁴

Kommittén konstaterar emellertid att det, trots att studiemedelssystemet fungerar väl på en övergripande nivå, finns utrymme för förbättringar, bland annat när det gäller utlandsstudiemedlen. 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.

¹⁴ SOU 2009:28 s. 225 ff.

- Det finns relativt stora risker för felaktiga utbetalningar av utlandsstudiemedel.
- Studiemedel för studier utomlands kräver stora administrativa resurser.¹⁵

Administrationn 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.¹⁶

2.3.2 Studiesociala kommitténs förslag för att förbättra utlandsstudiemedel¹⁷

Studiesociala kommittén föreslår att 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 tillägglån med samma förutsättningar som kommittén föreslår för studerande i Sverige. Kommitténs förslag när det gäller tillägglån innebär att sådant lån ska kunna lämnas till alla studiemedelstagare med 4,4 procent av prisbasbeloppet per vecka vid heltidsstudier. Tillägglån ska även kunna lämnas med deltidsomfattning. Tillägglån ska vid heltidsstudier kunna ges i högst 18 månader, eller motsvarande antal månader på deltid.¹⁸

Utlandsstuderande ska i princip på samma sätt som i dag kunna få tillägglån för merkostnader, vilka ska benämnas merkostnadslån, för personförsäkring, resor och undervisningsavgifter. 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 kommittén föreslår för studerande i Sverige. På den studerandes begäran ska dock merkostnadslån för försäkring,

¹⁵ SOU 2009:28 s. 238 ff.

¹⁶ SOU 2009:28 s. 243.

¹⁷ SOU 2009:28 s. 307 f.

¹⁸ SOU 2009:28 s. 275.

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 beviljas för studier som pågår i minst en månad och bedrivs på heltid eller med 50 eller 75 procent av heltid.

2.3.3 Studiesociala kommitténs bedömning av utlandsstudiemedel¹⁹

Studiesociala kommittén har gjort bedömningen att studiemedlen för studier utomlands bör ha en utbildningspolitiskt grundad inriktning. De menar att regeringen i studiestödsförordningen bör ange tydligare regler om en sådan inriktning. Kommittén menar vidare att 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. Det är bland annat detta uppdrag som vi har fått.

Kommittén ansåg vidare att regeringen regelbundet bör se till att utlandsstudiemedlen följs upp. CSN och Högskoleverket bör ges i uppdrag att följa upp utlandsstudiemedlens resultat och effekter. Kommittén menade också att regeringen bör införa ett bidrag för undervisningsavgifter för utbildning utomlands samt besluta om regler och kostnadsram för ett sådant bidrag. Ett sådant bidrag för undervisningsavgifter bör kunna betalas ut i förskott.

2.4 Utbildningskvalitet – begreppet godtagbar standard

Vi ska analysera de krav som i dag ställs på utländska utbildningar för att studiemedel ska kunna lämnas. Analysen ska ske mot bakgrund av att utlandsstudierna ska hålla hög kvalitet, och vi kommer också att beakta unionsrättsliga principer om fri rörlighet och likabehandling. I detta avsnitt tar vi upp kvalitetskraven på utländska utbildningar, hur kraven ser ut idag och de problem som dagens ordning medför. Avslutningsvis analyseras vad som skulle krävas för att kunna ställa högre krav på utbildningskvalitet.

¹⁹ SOU 2009:28 s. 308.

2.4.1 Dagens krav

En utbildning utomlands ska uppfylla vissa krav för att berättiga till studiemedel för utlandsstudier. Kraven kan grovt delas in i fyra delar:

1. Tidskrav: Utbildningen ska pågå viss tid och ske i viss omfattning. Inom EES och i Schweiz är minimikravet halvtidsstudier under tre veckor. Utanför EES och Schweiz är minimikravet heltidsstudier under 13 veckor.
2. Dokumentationskrav: Utbildningen ska avslutas med prov eller leda till examen. Stödtagaren måste kunna visa studieresultat, antingen betyg för varje kurs eller examensbevis för hela utbildningen.
3. Avgränsningskrav: För gymnasiala utbildningar utanför Norden krävs att utbildningen inte ska finnas i Sverige eller att den inte med lika stor fördel kan genomgå i Sverige. Detta krav avgränsar vilka gymnasiala studier som berättigar till utlandsstudiemedel.
4. Kvalitetskrav: Utbildningen ska ha godtagbar standard.

Här fokuserar vi på krav fyra, kvalitetskravet som stadgar att utbildningen ska ha godtagbar standard. Gällande kvalitetskrav på utbildningar utomlands är således formulerat som ett minimikrav eller som en lägsta accepterad nivå, dvs. att utbildningsstandarden ska vara godtagbar.

Regeringens ambition är att de utbildningar som ger rätt till studiemedel ska hålla hög kvalitet. Frågan är då om nuvarande ordning överensstämmer med regeringens ambition? Behöver ordningen ändras, och i så fall på vilket sätt?

2.4.2 Dagens prövning av utbildningskvalitet

Ansvar för att pröva om en utländsk utbildning har godtagbar standard är uppdelat mellan CSN och Högskoleverket. CSN har ansvaret för att pröva utbildningar i Norden, såväl på gymnasial som eftergymnasial nivå, och utanför Norden på gymnasial nivå. Högskoleverket har ansvaret för att pröva eftergymnasiala utbildningar utanför Norden.

När det gäller utbildningar i Norden utgår CSN i sin prövning från om utbildningen står under statlig tillsyn i studielandet och är

jämförbar med en utbildning som ger rätt till studiemedel i Sverige. När det gäller utbildningar utanför Norden sker prövningen på ett snarlikt sätt. Både CSN och Högskoleverket utgår då i första hand från om utbildningen är erkänd av utbildningsmyndigheterna i studielandet eller inte.

Enligt CSN:s föreskrifter²⁰ har en gymnasial utbildning utanför Norden godtagbar standard om något av följande villkor är uppfyllt:

1. utbildningen är statlig eller ställd under statlig tillsyn,
2. utbildningen är ackrediterad av staten, en statlig myndighet eller en organisation som har statens uppdrag att ackreditera utbildningar, eller
3. utbildningen är ackrediterad av en ackrediteringsorganisation som är allmänt accepterad.

Enligt Högskoleverket föreskrifter²¹ har en eftergymnasial utbildning utanför Norden godtagbar standard om något av följande villkor är uppfyllt:

1. utbildningen är statlig, statligt erkänd eller ställd under statlig tillsyn,
2. utbildningen är erkänd av en regional myndighet som har statens uppdrag att erkänna utbildningar,
3. utbildningen är erkänd av en organisation som har statens uppdrag att ackreditera utbildningar eller av en ackrediteringsorganisation som är allmänt accepterad, eller
4. utbildningen ingår som en del i ett utbytesprogram vid en svensk läroanstalt på eftergymnasial nivå.

I Högskoleverkets föreskrifter finns också särskilda bestämmelser för vissa länder. Sådana finns för USA, Storbritannien och Frankrike. Avsikten med denna särreglering är att ta hänsyn till hur respektive lands utbildningssystem är organiserat²².

Högskoleverkets föreskrifter innehåller också särskilda bestämmelser för språkutbildningar. Här sägs att även om villkoren i 1–4 §§ inte är uppfyllda kan en förberedande kurs i språk anses ha godtagbar standard om något av följande villkor är uppfyllt:

²⁰ CSNFS 2001:1, 12 kap 11 §.

²¹ HSVFS 1996:8, 1 §.

²² HSVFS 1996:8, 2–4 §§.

1. Utbildningsarrangören har ett organiserat samarbete med ett universitet eller en högskola i studielandet som anordnar utbildning som kan anses ha godtagbar standard enligt bestämmelserna i 1–4 §§.
2. Utbildningen är en språkutbildning som är godkänd av British Council eller The European Association For Quality Language Services (EAQUALS).
3. Utbildningen är en språkutbildning som är anordnad av Goethe-Institutet.

Även om en eftergymnasial utbildning inte uppfyller något av ovan nämnda villkor kan Högskoleverket, om det finns särskilda skäl, besluta att utbildningen kan anses ha godtagbar standard (6 § i Högskoleverkets föreskrifter, 1996:8).

Hur går prövningen av godtagbar standard till i praktiken?

CSN

Prövning av en utländsk utbildning aktualiseras genom att en ansökan om studiestöd för utlandsstudier kommer in till CSN. Handläggaren på CSN kontrollerar med utbildningsregistret om skolan och/eller utbildningen finns eller har prövats tidigare. Om utbildningen är prövad sedan tidigare (av CSN eller Högskoleverket) fattar handläggaren beslut i studiestödsärendet utan att göra en ny prövning eller dokumentation av om utbildningen har godtagbar standard. Om skolan saknas eller om handläggaren inte kan avgöra utbildningens nivå skickas ärendet till skolprövning. För den övervägande majoriteten av alla ansökningar om studiemedel för utlandsstudier behöver dock inte frågan om utbildningen håller godtagbar standard prövas. Under 2008 hanterade CSN omkring 28 300 ansökningar om studiemedel för utlandsstudier. Under samma år gjorde CSN cirka 2 500 skolprövningar, vilket innebär att över 90 procent av alla ansökningar gäller utbildningar vars standard redan har prövats.

Om ärendet går vidare till skolprövning registrerar skolprövaren att en prövning initierats i ärendet. Först bedöms nivån på utbildningen²³. Om utbildningen bedöms vara på gymnasial nivå avgör CSN om utbildningen har godtagbar standard och om så är fallet

²³ Enligt 12 kap. 9–10 §§ samt 12 a § CSNFS 2001:1.

huruvida motsvarande studier med lika stor fördel kan bedrivas i Sverige²⁴.

Om utbildningen är på eftergymnasial nivå och ges i Norden prövar skolprövaren vid CSN, utifrån Högskoleverkets föreskrifter²⁵, om utbildningen har godtagbar standard. Högskoleverket har dock inte delegerat någon beslutanderätt till CSN i dessa ärenden och en sådan delegering saknar enligt vår uppfattning dessutom stöd i lagstiftningen. Högskoleverket har ingen delegationsrätt i sin instruktion. Regeringen har dessutom i studiestödsförordningen på ett tydligt sätt angivit ansvarsfördelningen mellan CSN och Högskoleverket när det gäller att bedöma om en utbildning har godtagbar standard. Det är också CSN:s uppfattning att Högskoleverket saknar rätt att delegera sådan beslutanderätt vidare²⁶. Rent praktiskt går kontrollen till så att man i första hand kontrollerar referenslitteratur, information på aktuell skolas hemsida och så vidare för att avgöra om skolan/utbildningen är ackrediterad. Om CSN i sin prövning stannar vid att föreslå avslag eller om CSN inte kan bedöma skolans/utbildningens standard skickar myndigheten en remiss till Högskoleverket. Även i de fall CSN inte kan bedöma utbildningens nivå kan ärendet skickas till Högskoleverket. Om Högskoleverket då gör bedömningen att det rör sig om en utbildning på eftergymnasial nivå utanför Norden beslutar Högskoleverket om utbildningen ifråga kan anses ha godtagbar standard. Högskoleverkets beslut skickas därefter till CSN som sedan fattar beslut i det enskilda studiemedelsärendet.

Om CSN *kan* bedöma att utbildningen har godtagbar standard dokumenteras beslutet i CSN:s diarium och elektroniska utbildningsregister.

Högskoleverket

Syftet med Högskoleverkets prövningar är att bedöma utbildningar vid utländska universitet, högskolor och andra skolor för att avgöra om läroanstalten uppfyller kraven för godtagbar standard. Totalt görs ungefär 600 bedömningar per år, varav omkring hälften bedöms uppfylla kraven för godtagbar standard.

Majoriteten av ärendena kommer som remisser från CSN. Vid beredning av en studiemedelsansökan kan CSN fatta beslut om god-

²⁴ 3 kap. 23 § 1 p. studiestödsförordningen.

²⁵ HSVFS 1996:8.

²⁶ Se 12 § 2 p. förordningen (2007:1293) med instruktion för Högskoleverket.

tagbar standard när den sökta utbildningen uppfyller kraven i Högskoleverkets föreskrifter. Detta gäller således för huvuddelen av alla ansökningar och förfrågningar som CSN får in. De ärenden som CSN remitterar till Högskoleverket är ansökningar där CSN inte kan få fram tillräckligt med information för att kunna avgöra frågan om godtagbar standard, eller där CSN av andra skäl vill att Högskoleverket ska avgöra ärendet.

Förfrågningar kan även komma från sökande studenter som vill ha besked om vad som gäller för en utbildning/skola och även direkt från utländska skolor som vill ta emot eller rekrytera svenska studenter. I enstaka fall initieras prövningar av Högskoleverket.

Ärendena registreras i ärendehanteringssystemet. Vid handläggning går insända (inscannade) handlingar igenom och sökning sker i de källor handläggaren har direkt tillgängliga. Rutinen är att kontrollera om prövning har gjorts tidigare. Handläggaren får ofta göra en utredning som omfattar sökning i referensmaterial, kontakter med utländska systerorganisationer, internationella nätverk och utbildningsministerier.

Vanligtvis saknas den information som behövs för att göra bedömningen och handläggaren kontaktar då den sökande och begär in kompletterande uppgifter. Sökanden ombeds inkomma med komplettering inom fyra veckor. Ofta skriver handläggaren även direkt till skolan och informerar om vilka regler som tillämpas och ber om kompletterande uppgifter. Förfrågningar kan också sändas till erkännande utbildningsmyndighet i landet ifråga.

Om den sökande inte besvarar kompletteringsbegäran eller på annat sätt hör av sig i ärendet fattar handläggaren beslut på grundval av de uppgifter som finns tillgängliga. Beslutet blir då att utbildningen/skolan inte uppfyller kraven för godtagbar standard.

Finns underlag för ett bifallsbeslut tas det direkt. Grunder för bifallsbeslutet förs in i ärendehanteringssystemet. Om det är en mer omfattande grund för beslutet görs en tjänsteanteckning där beslutet motiveras.

Beslutet i ärendet skickas till den sökande studenten. En kopia av beslutet och kopior av allt som är väsentligt i ärendet skickas till CSN som underlag för ärendets vidare handläggning vid CSN. I handlingarna till CSN kan markeringar göras som visar var väsentliga uppgifter för bedömningen har hämtats. Om uppgifter om läroanstalten är hämtade ur en lista över erkända läroanstalter i ett visst land kan hela listan bifogas till CSN som underlag för bedömning av andra läroanstalter i det landet.

Omprovning

Ibland förekommer det att en sökande begär omprovning av sitt ärende. Omprovningen registreras som ett nytt ärende som refererar till det tidigare. Omprovning kan även initieras av CSN om det gått lång tid sedan en utbildning/skola prövades av Högskoleverket. Verket kan även självt initiera omprovning om det framkommer uppgifter som innebär att ett beslut behöver ändras.

2.4.3 Problem med nuvarande ordning

Enligt både CSN och Högskoleverket fungerar nuvarande ordning gällande bedömningar av om utländska utbildningar uppfyller kraven på godtagbar standard på det stora hela taget bra. Ett förhållande av mer allmän karaktär som CSN och Högskoleverket uppmärksammat utredningen på och som försvårar bedömningen av utländska utbildningar, är att utländska utbildningsanordnare förändrar utbildningarna som de erbjuder i takt med exempelvis förändrade regler för studiemedel. Detta som en konsekvens av att studenter i många länder, i högre utsträckning än i Sverige, snarare ses som kunder som köper en utbildningstjänst, än som studenter som tar del av en utbildning. Utbildningsanordnarna är då lyhörda för vilken utbildning kunderna – studenterna – efterfrågar och har möjlighet att få studiemedel för. Det kan exempelvis då vara problematiskt att avgöra om den utländska utbildningen är på gymnasial eller eftergymnasial nivå, eller om utbildningen bytt nivå från tid till annan.

Det finns också andra brister med nuvarande ordning gällande bedömningar av om utländska utbildningar uppfyller kraven på godtagbar standard. Både CSN och Högskoleverket har på utredningens begäran beskrivit hur provningen av godtagbar standard går till i dag, som redovisats ovan, och också ombetts beskriva upplevda brister.

Båda myndigheterna anser att det kan vara problematiskt att avgöra om den utländska utbildningen är gymnasial eller eftergymnasial. Enligt Högskoleverket är orsaken bland annat att läroanstalter i andra länder ofta erbjuder särskilda program för ”internationella studenter”. Programmen kan ha olika karaktär eller syfte:

- en ren repetition av gymnasiekunskaper
- repetition av gymnasiekunskaper kombinerat med direkttillträde till attraktiva program

- repetition av gymnasiekunskaper kombinerad med språkstudier
- repetition av gymnasiekunskaper kombinerat med t.ex. medicinsk engelska eller andra grundstudier inom medicin.

Högskoleverket bedömer att dessa kurser är förberedelser för ordinarie universitetsprogram och därmed ska betraktas som kurser på gymnasial nivå. Ibland gäller dessa kurser konstnärliga studier. Kurserna är då förberedande studier (preparation), men eftersom det inte ingår någon repetition av några gymnasieämnen är det svårare att se dem som gymnasiala. Dessa kurser är därmed allmänt sett mer svårbedömda. Ibland kan den utländska utbildningen avse studier för t.ex. ett tvåårigt Diploma där det första året är på gymnasial nivå och det andra på eftergymnasial nivå.

Det är Högskoleverkets uppfattning att merparten av studenterna inte bryr sig om vilken nivå studierna är på. En del studenter ändrar sin ansökan när de inser vilken nivå Högskoleverket bedömer det till men flertalet vill fullfölja.

CSN framhåller liksom Högskoleverket att nuvarande system för prövning av godtagbar standard är väl inarbetat och fungerar bra och rättvist i de allra flesta fall, men att det finns en del brister:

- Det är svårt att kontrollera kvalitet och nivå på studierna. Att utöka administrationen kring detta skulle förmodligen leda till en hög arbetsbelastning.
- För närvarande gäller delvis olika regelverk inom respektive utanför EES och Schweiz (bl.a. för språkstudier) och även olika regelverk inom och utanför Norden (gymnasial utbildning). Detta kan i vissa fall ifrågasättas.
- Regelverket kring distansstudier skapar situationer som är svåra för CSN att utreda och tolka, bl.a. bosättningskrav, studietakt m.m.

Nedan beskrivs de av CSN uppgivna bristerna mer ingående.

Svårt att bedöma kvalitet och nivå på utbildningen

Eftersom utbildningssystemen i andra länder ofta ser annorlunda ut än i Sverige, och eftersom CSN:s kännedom om utländska utbildningar är begränsad, är det svårt att göra en exakt eller i alla situationer likvärdig bedömning av utbildningsnivån. En teoretiskt möjlig

väg skulle vara att utgå från hur utbildningslandet självt klassificerar in en viss utbildning enligt International Standard Classification of Education (ISCED)²⁷. Information om klassificering för enskilda utländska utbildningar är dock, såvitt både CSN och utredningen erfar, inte allmänt tillgänglig.

Vid bedömningen av vad som är studier på gymnasial nivå är vilken nivå utbildningen har i Sverige ”vägledande”. En utbildning som är eftergymnasial i studielandet kan bedömas vara på gymnasial nivå om utbildningen är gymnasial i Sverige²⁸. Detta gäller inte sällan utbildningar inom exempelvis skönhets- och friskvårdsområdet. Om bedömningarna är olika i Sverige och utomlands ska ”en sammanvägning göras av samtliga faktorer som har betydelse för bedömningen”. Enligt interna riktlinjer vid CSN ska faktorer som t.ex. antagningskrav, studielängd, kursmoment och fördelning mellan teori och praktik vägas in i bedömningen.

Även när det gäller bedömningen av om en utbildning i Norden är på gymnasial eller eftergymnasial nivå ska CSN i första hand utgå ifrån den nivåbedömning som görs för motsvarande utbildning i Sverige.

För vissa utbildningar har CSN särskilt föreskrivit om hur nivån ska bestämmas²⁹. För studier vid Community Colleges i USA och Kanada bedöms studierna som eftergymnasiala endast ”om läroanstalten har ett avtal med ett Senior College eller ett universitet som gör det möjligt för den studerande att efter två års studier flytta över till årskurs tre inom ramen för en fyraårig Bachelors degree”. I praktiken innebär det att studierna bedöms som eftergymnasiala endast om kurserna är transfererbara, dvs. överflyttbara till en degree-utbildning vid ett universitet.

För språkkurser på ”icke akademisk nivå” har CSN särskilt föreskrivit att de anses ligga på eftergymnasial nivå³⁰, trots att kurserna kanske oftast är att jämföra med kurser på gymnasialnivå. Ibland kan kurserna jämföras med rena språkkurser av den typ som t.ex. kan läsas vid folkuniversitetet eller annat utbildningsförbund. Noterbart är att Överklagandenämnden för studiestöd (ÖKS) i ett ärende gällande rätt till studiehjälp för studier utomlands konstaterat att icke-akademiska språkstudier vid en viss språkskola överhuvudtaget inte kunde anses svara mot eller vara jämförbara med studier vid

²⁷ ISCED är ett internationellt klassificeringssystem av utbildning som bl.a. OECD utnyttjar så att liknande utbildningsnivåer kan jämföras mellan länder.

²⁸ 12 kap. 9 § CSNFS 2001:1.

²⁹ 12 kap. 10 § CSNFS 2001:1.

³⁰ 12 kap. 12 § CSNFS 2001:1.

någon utbildning som anges i bilaga A i bilagan till studiestödsförordningen (Dnr 2010-00678.120.01, beslut 2010-04-26). Det framstår som märkligt att en utbildning som i studiemedelshänseende av CSN och av Högskoleverket klassificerats som eftergymnasial, i studiehjälpshänseende inte kan anses motsvara en grundskole- eller gymnasieutbildning enligt ÖKS. Om nämnden hade ansett att utbildningen förvisso inte svarade mot en utbildning i avdelning A, men väl mot en utbildning i avdelning B, hade detta sannolikt uttryckts i beslutet.

Som går att utläsa av ovanstående finns en mängd gränsdragningsproblem. I de fall CSN inte direkt kan avgöra huruvida en utbildning bör bedömas vara på gymnasial eller eftergymnasial nivå översänder CSN ärendet till Högskoleverket för bedömning som eftergymnasial utbildning. För den händelse Högskoleverket å sin sida anser att utbildningen *inte* är eftergymnasial fattar man inget beslut i frågan om utbildningen har godtagbar standard med motiveringen att man inte anser att utbildningen är eftergymnasial.

Varken CSN:s eller Högskoleverkets beslut om godtagbar standard får överklagas. Av 6 kap. 14 § studiestödsförordningen framgår att CSN:s och Högskoleverkets beslut enligt 3 kap. 23 § i frågan om en utbildning kan anses ha godtagbar standard inte får överklagas. Om en utbildning bedömts vara på gymnasial nivå och en ansökan om studiemedel behandlats enligt det regelverket kan en studerande invända att utbildningen ska bedömas vara på eftergymnasial nivå och överklaga den delen av beslutet till ÖKS enligt 6 kap. 11 § studiestödslagen. Om Högskoleverket inte bedömer utbildningen med hänvisning till att utbildningen inte kan ses som eftergymnasial saknar dock CSN:s och, för den delen även ÖKS, uppfattning betydelse. I realiteten kan man därför hävda att det är Högskoleverket som avgör vilken nivå en utbildning ligger på.

Olika regelverk för studier i olika delar av världen

I dagsläget gäller olika regelverk för studier i olika delar av världen. Det är CSN:s uppfattning att de särnordiska reglerna bör avskaffas omgående. CSN anser också att samma regler bör gälla för studier inom EES och i Schweiz

Vi kommer i kapitel 7 att analysera de svenska reglernas förenlighet med unionsrätten. Redan här kan dock sägas att en utgångspunkt bör vara att samma regler bör gälla inom EES och Schweiz.

Detta är också i led med vår strävan att studiemedelssystemet för utlandsstudier ska vara enhetligt. Det är därför vår uppfattning att kriterierna för vilka utbildningar utomlands som ska anses ge rätt till studiemedel bör så långt möjligt utgå från de kriterier som gäller för utbildningar i Sverige. Detta är dock svårt eftersom kriterierna är ytterst skiftande. T.ex. kan utbildningar ge rätt till studiemedel på grundval av enskilda regeringsbeslut, beslut av Myndigheten för yrkeshögskolan³¹, beslut av enskilda kommuner³² eller på grundval av tillhörigheten till en viss utbildningsform³³.

CSN anser vidare att bestämmelserna i förordning och föreskrift när det gäller bedömningar av gymnasiala utbildningar borde ses över och förenklas. En fråga som CSN anser sig inte kunna besvara är huruvida de är rätt myndighet att besluta om godtagbar standard för vissa utbildningar. Regeringen förde t.ex. vid den nya studiestödslagens tillkomst ett utförligt resonemang om att beslut om vilka utbildningar som ska ge rätt till studiemedel har stor ekonomisk betydelse³⁴.

Tvetydigt regelverk kring studiemedel för distansstudier utomlands

Enligt en vedertagen definition³⁵ av *distansutbildning* innefattar det utbildningsprogram:

- där den studerande kan genomföra hela eller delar av utbildningsprogrammet på en annan geografisk plats än den institution som tillhandahåller programmet,
- som använder teknisk media för interaktionen mellan den studerande och den som undervisar samt för förmedlingen av kursens innehåll,
- som står under inflytande av en utbildningsorganisation både när det gäller planerandet och förberedandet av kursplanen samt att ge stöd och service till studenterna,

³¹ Kvalificerad yrkesutbildning enligt lagen (2001:139) om kvalificerad yrkesutbildning, yrkeshögskola enligt lagen (2009:128) om yrkeshögskolan och kompletterande utbildning enligt förordningen (2000:521) om statligt stöd till kompletterande utbildning.

³² Eftersom studier vid kommunal vuxenutbildning ger rätt till studiemedel, även om innehållet i sådan utbildning regleras särskilt.

³³ Folkhögskolor, se bilagan till studiestödsförordningen.

³⁴ Prop. 1999/2000:10, sid. 100 f.

³⁵ Foundations of Distance Education, Keegan (1990).

- som med hjälp av tvåvägskommunikation gör att den studerande kan ta del av och även initiera en dialog med sin lärare,
- där frånvaron av en ”klass” innebär att studerande undervisas som individer och inte i grupp, dock med möjlighet till vissa sammankomster, och
- där den examen som ges i regel är likvärdig som vid ett program som läses vid campus.

CSN har med utgångspunkt i ovanstående genom interna riktlinjer definierat distansstudier som en utbildning eller kurs som bedrivs på distans och där studierna i sin helhet sker på distans, huvudsakligen on-line med hjälp av IT-stöd. Den studerandes närvaro krävs inte vid något tillfälle eller bara vid något enstaka tillfälle på campus, exempelvis vid tentamen.

En utbildning ska enligt CSN:s interna riktlinjer anses vara en distansutbildning om:

1. skolan anger att det rör sig om en distansutbildning, eller om
2. utbildningen huvudsakligen innehåller moment som kan klassificeras som distansutbildning. Dvs. om veckorna på distans minst överstiger hälften av det totala antalet veckor.

Bedömning enligt punkten 2 ovan ska göras för varje studieperiod för sig.

Nätstudier måste utifrån ovanstående konstateras utgöra en form av distansstudier. Det finns därför inget speciellt regelverk för nätstudier.

Studiemedel lämnas för distansutbildningar vid läroanstalter i Sverige. Fram till den 30 juni 2007 förelåg dock ett förbud mot att överhuvudtaget lämna studiemedel vid distansutbildning vid en utländsk läroanstalt. Under perioden den 1 juli 2007–den 20 december 2009 lämnades studiemedel för distansstudier utomlands, men endast om det fanns synnerliga skäl³⁶. De skäl som enligt CSN kunde beaktas var om en studerande på grund av sjukdom eller funktionshinder inte kunde bedriva sina studier på plats i det land där läroanstalten låg, om utbildningen var av mycket stor vikt för den studerandes examen, om den studerande av skäl han eller hon inte kunde

³⁶ Föreskrifter om ändring (CSNFS 2007:6) i Centrala studiestödsnämndens föreskrifter och allmänna råd (CSNFS 2001:1) om beviljning av studiemedel.

råda över var förhindrad att bedriva studierna på plats i landet eller om det fanns andra mycket speciella omständigheter³⁷.

CSN motiverade den fortsatt restriktiva tillämpningen med de större riskerna för fusk vid distansstudier utomlands och med de begränsade möjligheterna att återkräva studiemedel vid studier utomlands. CSN anförde också att genomströmningen vid distansutbildningar är lägre och att antalet studieavbrott är större. ÖKS konstaterade i ett avgörande den 8 juni 2009 (Dnr 2009-01016.310.01) att dessa skäl inte stod i proportion till den inskränkning i rätten till fri rörlighet bestämmelserna innebär. ÖKS menade att det därför fanns hinder mot att tillämpa bestämmelsen³⁸ för en unionsmedborgare som utnyttjar rätten till fri rörlighet för studier inom unionen (för en redogörelse av beslutet se avsnitt 7.3.1).

Den aktuella föreskriften ändrades därför³⁹. Studiemedel för distansstudier vid läroanstalter *utanför* Europeiska unionen (EU) och Europeiska samarbetsområdet (EES) lämnas numera endast om det finns synnerliga skäl⁴⁰.

För distansstudier vid en läroanstalt utanför Sverige gäller vidare att studielån lämnas med de belopp som gäller för det land där den studerande är bosatt⁴¹. Det bör påpekas att CSN inte menar att det är bosättningsbegreppet i folkbokföringslagen (1991:481) som ska tillämpas. CSN värderar helt enkelt med ledning i uppgifter om folkbokföring, intyg om bosättning, kopior på hyres- eller köpekontrakt och liknande var en person måste anses vara bosatt vid tillämpning av den aktuella föreskriften. Tanken är att det land där den studerande har sina faktiska levnadsomkostnader ska vara styrande då beloppet bestäms.

Ett uppenbart problem med denna ordning är att det givetvis är svårt att fastställa var den studerande kan anses vara bosatt. I vissa fall tillbringar den studerande dessutom delar av utbildningstiden i Sverige och andra delar på plats vid läroanstalten utomlands. Den studerande kan vidare befinna sig på "resande fot" under utbildningstiden. Det finns exempel på studerande som tågluffat genom Europa samtidigt som de bedrev distansstudier vid en läroanstalt utomlands. Ytterligare ett dilemma är att principen för att bestämma lånebelopp-

³⁷ Konsekvensanalys med anledning av Centrala studiestödsnämndens förslag om distansstudier utomlands och avskaffande av möjlighet till valutakompensation, CSN 2007.

³⁸ Bestämmelsen i 12 kap. 8 § CSNFS 2001:1.

³⁹ Föreskrifter om ändring (CSNFS 2009:11) i Centrala studiestödsnämndens föreskrifter och allmänna råd (CSNFS 2001:1) om beviljning av studiemedel.

⁴⁰ 12 kap. 8 § CSNFS 2001:1.

⁴¹ 12 kap. 22 § andra stycket CSNFS 2001:1.

pet är annorlunda än jämfört med om den studerande studerar på distans vid en läroanstalt i Sverige. I sådana fall lämnas studiemedel med ledning av var läroanstalten befinner sig, dvs. med belopp avsedda för studier i Sverige⁴². Detta oavsett var i världen den studerande befinner sig. Det sistnämnda förhållandet har för övrigt gett upphov till en liten turismindustri som specialiserar sig på att tillhandahålla faciliteter som möjliggör distansstudier mot svenska läroanstalter på plats utomlands⁴³.

Sammanfattning av problem med nuvarande ordning

Det finns vissa brister i nuvarande ordning gällande bedömning av om utländska utbildningar uppfyller kraven på godtagbar standard. Bland annat härrör bristerna från otydligheter i regelverken. Dessa medför att det kan vara problematiskt att bedöma kvalitet och nivå på den utländska utbildningen och att det kan vara problematiskt att handlägga ansökningar om studiemedel för distansstudier utomlands. Till handläggningsproblemen kan läggas att olika regelverk gäller för studier i olika delar av världen. Sammantaget rör det sig främst om handläggningsproblem för myndigheterna i fråga, snarare än om problem för de enskilda studerande. Nämnda problem tillhör dock enligt vår bedömning mer undantag än regel när det gäller ärendehantering i stort.

2.4.4 Kvalitetsbedömning

Vi ska enligt våra direktiv kartlägga de krav på godtagbar standard som i dag ställs på utländska utbildningar för att studiemedel ska lämnas enligt det svenska studiestödssystemet och analysera om dessa krav är tillräckliga. Om vi skulle komma fram till att det behövs ska vi dessutom föreslå hur dagens krav på godtagbar standard kan förtydligas alternativt föreslå hur dessa krav kan ändras eller kompletteras med nya kvalitetskrav. Vi ska också föreslå hur kraven ska regleras och utreda hur de bör utformas vid studier i länder som inte omfattas av unionsrätten.

Ovan har dagens krav på godtagbar standard kartlagts, men ingen bedömning har gjorts av om kraven är tillräckliga. Innan den be-

⁴² I enlighet med 3 kap. 11–12 §§ studiestödslagen.

⁴³ Se t.ex. <http://www.distansstudier.com/>.

dömningen kan göras behövs en diskussion kring förutsättningarna för att förtydliga, ändra eller komplettera nuvarande krav på godtagbar standard, men också en diskussion kring vad eventuella förslag ska syfta till.

Syftet med kvalitetskrav

Utbildning och studiestöd är en investering för både samhället och individen. I ett internationellt perspektiv satsar Sverige mycket pengar på utbildning och studiestöd. De samlade utbildnings- och studiestödskostnaderna uppgår till drygt 250 miljarder kronor per år. Därför är det rimligt att ställa krav på att den utbildning som ges, och som studiestöd lämnas för, håller en viss standard eller kvalitet. Denna utgångspunkt är giltig oavsett om utbildningen sker i Sverige eller utomlands.

Syftet med kvalitetskrav är då ytterst att garantera både samhälle och individ att den utbildning som stöds av samhället och som individen deltar i har en god kvalitet, att den ”utbildningsvara” eller ”utbildningstjänst” som köps eller används är värd investeringen och inte är bortkastad. Kvalitetskraven kan då betraktas som ett sätt att säkerställa en god hushållning med såväl samhällets som individens resurser.

Förutsättningar för ändrade kvalitetskrav

I dag förlitar sig både CSN och Höskoleverket i sina prövningar av om utbildningar utomlands har godtagbar standard på de bedömningar och prövningar som utländska utbildningsmyndigheter har gjort av sina nationella utbildningar. Är utbildningen godkänd i det land där den ges, enligt det landets nationella måttstock för utbildningskvalitet, berättigar den i regel också till svenskt studiemedel.

Bakgrunden till nuvarande ordning är att mätning och gradering av utbildningskvalitet är en komplex och inte alltid helt okontroversiell verksamhet, inte bara i Sverige utan även internationellt. Bedömning av utbildningskvalitet är något som görs i många länder, och det sker främst i en nationell kontext, eftersom utbildningssystemen liksom de nationella regelverken och målen för utbildning skiljer sig åt mellan länder. Det finns således ingen globalt entydig upp-

fattning om vad som är god utbildningskvalitet, eller ännu hellre hög utbildningskvalitet, vilket är det som eftersträvas. Härav följer att det inte heller finns någon entydig global måttstock för utbildningskvalitet, måttstocken skiljer sig helt enkelt åt mellan länder.

Högre utbildningskvalitet

Av direktiven framgår att utlandsstudierna ska hålla hög kvalitet. Att ta ställning till är då om nuvarande ordning innebär att så är fallet. Eller behöver ordningen ändras, och i så fall på vilket sätt?

Att bedöma om nuvarande ordning med godtagbar standard innebär att utbildningarna håller hög kvalitet är egentligen en semantisk fråga, som är subjektiv. Å ena sidan kan utbildning som bedöms ha godtagbar standard anses vara liktydigt med utbildning med hög kvalitet, om ett villkor för bedömningen är att utbildningen ska hålla hög kvalitet. Å andra sidan kan hög kvalitet anses vara en gradering av kvalitet som är högre än godtagbar standard, som kan anses vara liktydig med godkänd kvalitet.

Om förstnämnda tolkning gäller finns det enligt vår bedömning inga skäl för att ändra nuvarande ordning gällande prövning av godtagbar standard på utländska utbildningar. Om den andra tolkningen gäller skulle ordningen behöva ändras för att bättre överensstämma med regeringens målsättning. Ändringen skulle enligt vår bedömning kunna göras enligt två alternativ. Alternativ ett är att höja kvalitetskraven generellt, på alla utländska utbildningar, alternativ två är att utforma särskilt gynnsamma studiemedelsvillkor för studerande på ett urval av utbildningar som bedöms ha särskilt hög utbildningskvalitet.

För att höja kraven på utbildningskvalitet generellt på ett relativt enkelt och lättadministrerat sätt skulle en global och vedertagen måttstock på utbildningskvalitet vara ett stort stöd. En sådan måttstock skulle behöva vara utformad på så sätt att nuvarande godtagbar standard skulle få ett visst värde eller klassning, exempelvis godkänd (G), medan utbildningar som håller en högre kvalitet än så skulle få ett högre värde eller klassning, exempelvis väl godkänd (VG) eller mycket väl godkänd (MVG). För att höja kraven på kvalitet på de utbildningar som berättigar till studiemedel skulle då gränsen för lägsta accepterad kvalitetsnivå kunna höjas till VG.

För att höja kraven på utbildningskvalitet genom särskilt gynnsamma studiemedelsvillkor för studerande på ett urval av utbild-

ningar, som bedöms ha särskilt hög utbildningskvalitet, på ett relativt enkelt och lättadministrerat sätt vore ett stort stöd ett underlag som objektivt pekar ut vilka utbildningar som kan komma ifråga. Ett sådant underlag skulle kunna vara de internationella rankingar av universitet och högskolor som finns att tillgå⁴⁴.

Det finns dock betydande problem med grundförutsättningarna för båda alternativen på att höja kraven på utbildningskvalitet. Som nämnts tidigare finns det helt enkelt inte någon globalt entydig och vedertagen definition av utbildningskvalitet, inte heller någon global och vedertagen måttstock på utbildningskvalitet som kan utgöra grund för att lägga kraven högre än i dag. En generell höjning av kraven på utbildningskvalitet är då i praktiken inte möjlig att genomföra. Det skulle kräva att någon svensk myndighet får ansvaret för att kvalitetsgradera all utbildning i världen på både gymnasial och eftergymnasial nivå, i syfte att avgöra om utbildningarna ska berättiga till studiemedel. För närvarande uppskattas det finnas cirka 17 000 utbildningsanordnare av universitetsutbildning i världen. Dessa ger många olika utbildningar som var och en borde graderas. Till dessa ska också de mångdubbelt fler anordnarna av gymnasial utbildning i världen läggas, som i sin tur ger flera olika gymnasieutbildningar som var och en ska graderas. En helt orimlig uppgift enligt vår mening.

En generell höjning av kraven på utbildningskvaliteten skulle också riskera att leda till oönskade konsekvenser för vilka utbildningar inom Sverige som ska berättiga till studiemedel. Detta eftersom kraven på utbildningskvalitet bör överensstämma inom EES och i Schweiz för att inte bryta mot EU-rätten. En generell höjning riskerar då att leda till att utbildningar inom Sverige som i dag är studiemedelsberättigande inte längre skulle komma att vara det. Dessutom är en generell höjning på kraven på utbildningskvalitet tveksam ur ett EU-rättsligt perspektiv. Sverige kan enligt vår bedömning inte inom EES eller i Schweiz överpröva andra medlemsländers godkända utbildningar. Även de internationella samarbeten som inlett kring gemensamma examina talar emot att en svensk myndighet skulle bedöma en utbildning som är godkänd i exempelvis ett EU-land som icke godkänd.

En tänkbar lösning skulle vara att ha olika kvalitetskrav på utbildningar inom och utanför EES och Schweiz. Emellertid kvarstår huvudinvändningen, dvs. att även denna ordning skulle innebära att

⁴⁴ Exempelvis rankingar som presenteras av Times higher education world university rankings och Shanghai ranking (ARWU).

all utbildning utanför EES och Schweiz skulle behöva graderas, en bedömningsuppgift som är helt orimlig. Den är orimlig inte bara ur ett rent administrativt perspektiv, utan också utifrån att det ändå är relativt få studerande som studerar utanför EES eller Schweiz, och att de många gånger gör det under en begränsad tid som ett komplement till studier i Sverige.

När det gäller att höja utbildningskvaliteten genom särskilt gynnsamma studiemedelsvillkor för studerande på ett urval av utbildningar, som bedöms ha särskilt hög utbildningskvalitet, skulle de internationella rankingar av universitet och högskolor som finns att tillgå i dag kunna vara en utgångspunkt.

Emellertid är dessa rankingar ifrågasatta och kritiserade, inte minst för sin oförmåga att fånga just utbildningskvalitet. Snarare jämförs utbildningsanordnare med varandra utifrån ett antal olika mer eller mindre relevanta aspekter, men det är alltså inte utbildningskvalitet i någon global eller generell mening som rangordnas. Man kan därför inte vara förvissad om att de utbildningsanordnare som rankas högst i realiteten ger den mest högkvalitativa utbildningen – det kan helt enkelt vara helt andra aspekter (som inte är relaterade till utbildningskvalitet överhuvudtaget) som avgör hur en utbildningsanordnare rankas jämfört med andra. Noterbart är också att det så gott som alltid är utbildningsanordnarna som jämförs, inte de specifika utbildningarna. Det innebär att även om en utbildningsanordnare bedöms hålla särskilt hög kvalitet är det inte säkerställt att en viss utbildning som denne utbildningsanordnare ger gör det.

De internationella rankingarna är inte bara ifrågasatta och kritiserade för ”kvalitetsdefinitionsfrågan” utan också för tillförlitlighet och validitet vad gäller datamaterial, metodologi, statistisk bearbetning m.m. Det är helt enkelt ganska skakiga statistiska konstruktioner som dessa relativa listor är baserade på.

2.4.5 Sammanfattning av utbildningskvalitet

Sammantaget leder detta fram till att nuvarande ordning på det stora hela taget och med rimlig administrativ belastning säkerställer att utbildningskvaliteten är god. Dessutom innebär nuvarande ordning, med de justeringar som vi föreslår i andra delar (se kapitel 10), att regelverket för studiemedel utomlands blir enklare och bättre, och på så sätt effektivare. Dessutom blir regelverken mer likartade oavsett om studierna bedrivs i Sverige eller utomlands. Det gäller i syn-

nerhet om studierna sker inom EES eller i Schweiz. Detta är något som vi bedömer kommer att underlätta och bidra till att studenternas internationella rörlighet ökar.

2.5 Felaktiga utbetalningar

Vi ska enligt våra direktiv föreslå åtgärder för att förbättra kontrollen av studiemedlet vid utlandsstudier med syfte att förhindra felaktiga utbetalningar inom studiemedelssystemet. I detta avsnitt redogör vi för var och varför felaktiga utbetalningar uppstår och vad som hittills gjorts för att stoppa dem. Vi återkommer sedan till frågan i avsnitt 10.11 för sammanfatta hur de förslag som vi lägger kommer att bidra till att de felaktiga utbetalningarna minskar.

2.5.1 Bakgrund

Studiesociala kommittén har i sitt betänkande identifierat fem huvudsakliga problem med studiemedlen för utlandsstuderande. Ett av dessa är att det finns relativt stora risker för felaktiga utbetalningar av utlandsstudiemedel.

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.⁴⁵ Även Riksrevisionen har i rapporten *Svenska trygghetssystem utomlands – Försäkringskassans och CSN:s utbetalningar och fordringshantering* pekat på särskilda risker med studiemedlen för studier utomlands.⁴⁶ Enligt Riksrevisionen beror riskerna såväl på studiemedelssystemets utformning som 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 ut-

⁴⁵ *Varför blir det fel? – Orsaker till felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen*, Delegationen mot felaktiga utbetalningar, Rapport 5, maj 2007.

⁴⁶ *Svenska trygghetssystem utomlands – Försäkringskassans och CSN:s utbetalningar och fordringshantering*, Rapport Riksrevisionen 2008 (RiR 2008:31).

landsstudier.⁴⁷ CSN konstaterar att kontroller av utlandsstudier dessutom är särskilt svåra bl.a. med anledning av att utländska skolor inte kan åläggas en uppgiftsskyldighet gentemot CSN.⁴⁸ CSN har genomfört en stickprovsgranskning av studerandes studieaktivitet som bl.a. visade att 12 personer av 284 studerade med en lägre studietakt än vad de själva angett (4,2 procent fel).⁴⁹

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.⁵⁰

2.5.2 Varför blir det fel?

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.⁵¹ Även om delegationens skattningar måste anses vara osäkra tyder beräkningarna på ett stort felaktigt utflöde av studiemedel.

CSN genomförde 2008 två stickprovsgranskningar som tydde 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 kontrollerades eftersom de antogs ha mindre benägenhet att meddela att de avbrutit sina studier än

⁴⁷ Delegationen mot felaktiga utbetalningar maj 2007.

⁴⁸ CSN *Varför blir det fel? Orsaker till felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen*, Skrivelse 2007-110-6474, daterad 2007-08-10.

⁴⁹ CSN *Kartläggning av felaktiga utbetalningar av studiemedel för studier vid språkskolor utomlands*, Dnr 2008-203-6608, augusti 2008.

⁵⁰ Riksrevisionen, RiR 2008:31.

⁵¹ *Vad kostar felen? – Omfattning av felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen*, Rapport 7, Delegationen mot felaktiga utbetalningar november 2007.

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.⁵² CSN:s stickprovsberäkningar visar på svårigheterna med att bedöma storleken på de felaktiga utbetalningarna.

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 procentenhet beror på oavsiktliga fel av sökande, CSN eller myndigheter och skolor.⁵³ Det innebär att en femtedel av de felaktiga utbetalningarna bedömts bero på fusk.

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.⁵⁴

De vanligaste orsakerna till felaktiga utbetalningar är följande:⁵⁵

- 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.

⁵² CSN *Kartläggning av felaktiga utbetalningar av studiemedel för studier vid språkskolor utomlands*, Dnr 2008-203-6608, daterad 2008-08-29. CSN *Efterkontroll av registreringar för studier vid högskola/universitet i Sverige*, Dnr 2008-203-6609, daterad 2008-08-29.

⁵³ Delegationen mot felaktiga utbetalningar november 2007.

⁵⁴ Delegationen mot felaktiga utbetalningar november 2007.

⁵⁵ Delegationen mot felaktiga utbetalningar maj 2007 och november 2007.

- 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.

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.

2.5.3 Åtgärder mot felaktiga utbetalningar

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.⁵⁶

Studiesociala kommitténs förslag

Studiesociala kommittén konstaterade i sitt betänkande att de felaktiga utbetalningarna ur studiemedelssystemet är alltför stora. Även om felaktigheter aldrig kan förhindras helt bör enligt kommitténs uppfattning åtgärder vidtas för att minska omfattningen av felen.

Kommittén lade flera förslag som syftar till att minska de felaktiga utbetalningarna av studiemedel. När det gäller studiemedel för utlandsstudier anförde kommittén följande. 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

⁵⁶ Se t.ex. Försäkringskassan *Åtgärder för ett förbättrat elektroniskt informationsutbyte*, Dnr 03384-2008.

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. Studiesociala kommittén menade att dess 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 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 menade också att enligt deras bedömning bör uppföljningen av utlandsstudiemedlen stärkas. Sådan uppföljning skulle enligt kommitténs uppfattning bidra till bättre möjligheter att på ett systematiskt sätt uppmärksamma felaktiga utbetalningar.⁵⁷ Studiesociala kommitténs förslag om utbetalning har inte lett till lagstiftning.

CSN:s åtgärder⁵⁸

I regleringsbrevet för 2009 fick CSN i uppdrag att redovisa de åtgärder som CSN vidtagit och vilka åtgärder myndigheten planerade för att motverka felaktiga utbetalningar och brott mot studiestödssystemet. CSN lämnade en redovisning av detta i juli 2009. CSN uppgav i denna att myndigheten arbetar systematiskt för att minska andelen studiestöd som betalas ut på felaktiga grunder. Arbetet bedrivs genom att myndigheten först kartlägger de risker som finns. Därefter verifieras omfattningen av riskerna och slut-

⁵⁷ SOU 2009:28 s. 317 f.

⁵⁸ CSN:s Årsredovisning 2009, dnr 2010-102-2056, daterad 2010-02-15.

ligen utarbetas och utförs olika typer av åtgärder. Detta görs för att säkerställa dels att rätt åtgärder prioriteras, dels att åtgärderna är kostnadseffektiva för myndigheten och rättssäkra för den studerande. Under 2009 vidtog CSN ytterligare åtgärder för att motverka felaktiga utbetalningar av både studiemedel och studiehjälp. Enligt CSN skapades genom olika åtgärder förutsättningar för att såväl förhindra felaktiga utbetalningar som att i efterhand upptäcka och återkräva felaktiga utbetalningar.

CSN:s arbete för att motverka felaktiga utbetalningar är integrerat i myndighetens handläggnings-, kvalitets- och it-system genom omfattande kontroller i ärendehanteringens innan ett beslut fattas och studiemedel betalas ut till den studerande. Eftersom studiemedel betalas ut i förskott, är det även nödvändigt med kontroller i efterhand för att upptäcka eventuella förändringar som påverkar rätten till studiemedel eller studiemedelsbeloppets storlek.

Det felaktiga utflödet av studiestöd beror alltså dels på att uppgifter som lämnas från enskilda stödtagare, utbildningsanordnare eller andra är felaktiga, dels på att det förekommer interna brister i ärendehanteringens. CSN har möjlighet att kräva tillbaka utbetalda studiemedel.

CSN uppskattar att det arbete som gjorts under 2009 genom såväl externa som interna kontroller och granskningar av studiemedelsärenden har kunnat förhindra felaktiga utbetalningar eller lett till möjlighet att återkräva studiemedel till ett belopp motsvarande 8 miljoner kronor för 90 personer, företrädesvis utlandsstuderande. Dessa personer har även polisanmälts i enlighet med bidragsbrottslagen (2007:612). Planeringen för 2010 och 2011 innefattade, enligt CSN:s årsredovisning 2009, att införa manuella efterkontroller. Detta för att identifiera och återkräva de uppskattningsvis 10 000 studerande som varje år avbryter studierna utan att meddela vare sig CSN eller högskolan. Myndigheten bedömde dessutom att kontrollerna skulle komma att leda till ett ökat antal polisanmälningar utifrån bidragsbrottslagen.

2.5.4 Analys

Det har som sagts ovan visat sig att det sker fler felaktiga utbetalningar av studiemedel för utlandsstudier än för andra studier. Detta är ett problem som har uppmärksammats av Studiesociala kommit-

tén i dess betänkande och vi har fått i uppgift att föreslå åtgärder för att förbättra kontrollen.

Undersökningar har visat att felaktiga utbetalningar sker i begränsad omfattning och att de allra flesta fall av felaktiga utbetalningar beror på annat än avsiktliga fel av sökande. Endast en femtedel av de felaktiga utbetalningarna bedöms bero på avsiktliga fel av sökande. Det innebär att det inte är främst på detta område som åtgärder behöver vidtas även om vi självklart strävar efter att våra förslag ska minska såväl de oavsiktliga som de avsiktliga felen. Vi kommer att analysera våra förslags inverkan på möjligheten att minska de felaktiga utbetalningarna i avsnitt 10.11. Vi har dock under hela arbetet med oss målsättningen att de felaktiga utbetalningarna ska minska.

3 Mål för utlandsstudier och utlandsstudiemedel

Under de senaste åren har ett relativt omfattande arbete bedrivits för att öka det internationella studerandebudet, framförallt inom den s.k. Bologna-processen (se avsnitt 5.2). Studiemedel för studier utomlands har däremot sedan 1989 lämnats efter ett i stort sett oförändrat regelverk. Visserligen är de svenska studiemedlen generösa i ett internationellt perspektiv och speciellt då studiemedlen för utlandsstudier. Den internationalisering som skett inom utbildningsområdet har dock inte avspeglats genom några förändringar i studiemedelssystemet.

Den Studiesociala kommittén framför i sitt betänkande, *Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt* (SOU 2009:28), att studiemedlen för studier utomlands borde ha en utbildningspolitisk grundad inriktning och att denna bör ges ett tydligt genomslag i bestämmelserna om studiemedel för utlandsstudier.

Våra direktiv betonar att det är det angeläget att regeringens politik när det gäller utlandsstudier, internationalisering, mobilitet och kvalitet tydligare kommer till uttryck i bestämmelser om studiemedel. Vi ska därför utreda och föreslå hur systemet för studiemedel för studier utomlands ska utformas så att regeringens politik när det gäller studerandemobilitet, internationalisering och kvalitet tydligt kommer till uttryck.

Vi kommer i detta kapitel, i syfte att utreda vilka regeringens mål för utlandsstudier är, redogöra för vad som finns uttalat beträffande regeringens utbildningspolitiska mål. De mål vi kan utkristallisera kommer vi att ställa mot resultaten av de undersökningar som vi låtit utföra (se avsnitt 2.2) för att se om de fortfarande kan sägas vara relevanta och aktuella mål. Dessutom kommer vi att fundera över om målen kan sägas stå i överensstämmelse med de mål som uttalats inom ramen för de internationella samarbeten som Sverige

deltar i (för en mer ingående redogörelse av de internationella utbildningssamarbetena, se kapitel 5).

3.1 Målsättning för utlandsstudier saknas i lagstiftningen

För att kunna fastställa inriktningen på utlandsstudiestödet, till exempel vilka utbildningar som ska berättiga till studiemedel, vilka studiemedelsbelopp som ska gälla och hur hög skuldsättning som kan anses vara acceptabel, måste först den utbildningspolitiska inställningen utvärderas.

Den Studiesociala kommittén hade i uppdrag att bland annat överväga och föreslå åtgärder när det gäller studerandes ekonomiska och sociala situation. Av direktiven framgick att kommittén särskilt skulle överväga om regelverket kring studiemedel för studier utomlands behövde förenklas. I betänkandet lämnade kommittén vissa förslag till förändringar av utlandsstudiemedlen. Kommittén framhåller emellertid att en tydlig målsättning saknas för utlandsstudiemedlen och att uppföljningen är bristfällig. Det anförs vidare att i avsaknad av utbildningspolitiska överväganden har kommittén haft svårt att utveckla förslag om utlandsstudiemedel, som bättre kan fungera som ett stöd för en utbildningspolitisk strävan. Kommittén har till exempel avstått från att bedöma vilka utbildningar utomlands som ska berättiga till studiemedel och vilka kvalitetskrav som ska ställas. Enligt kommitténs uppfattning är studiemedelsystemet ett viktigt verktyg för att förverkliga utbildningspolitiska mål och ett internationellt studerande- och kunskapsutbyte. Därför bör den inriktning som utbildningspolitiken har ges ett tydligt genomslag i bestämmelserna om studiemedel för utlandsstudier. Enligt kommittén bör därför regeringen utifrån utbildningspolitiska överväganden tydligare reglera inriktningen på utlandsstudiestödet och föra in sådana regler i studiestödsförordningen.¹

CSN menar i sitt remissvar till ovannämnda betänkande att ett grundläggande problem med studiemedlen för utlandsstuderande är att det saknas tydliga målsättningar och efterlyser därför sådana. CSN anser att sådana tydligare målsättningar även bör kunna innebära

¹ SOU 2009:28 s. 239 f och 309 f.

tydligare instruktioner till Högskoleverket om deras prövning av vilka utländska utbildningar som bedöms ha godtagbar standard.²

Även andra remissinstanser behandlar frågan om utbildningspolitiskt grundad inriktning. *Högskolan i Borås* instämmer i att regeringen tydligare bör reglera inriktningen på utlandsstudiestödet, eftersom studiemedelssystemet är ett viktigt verktyg för att förverkliga utbildningspolitiska mål och ett internationellt studerande- och kunskapsutbyte. *Internationella programkontoret för utbildningsområdet* delar Studiesociala kommitténs uppfattning om att det inte finns någon tydligt formulerad målsättning för utlandsstudier från riksdag och regering. *Högskolan Väst* anser emellertid inte att möjligheterna att få studiemedel för studier utomlands ska grundas på utbildningspolitiska bedömningar, utan studentens fria val ska gälla så länge utbildningen uppfyller ställda kvalitetskrav. *Sveriges Universitetsläraresförbund* är tveksam till att studierna ska ha en utbildningspolitisk grundad inriktning om det skulle innebära styrning till vissa länder eller vissa typer av utbildningar, men om det bara handlar om rimliga kvalitetskrav har förbundet inget att invända.³

3.1.1 CSN:s omfattande föreskriftsrätt

Avsaknaden av tydliga mål för utlandsstudier visar sig i de begränsade lag- och förordningsbestämmelser som behandlar rätten till studiemedel för utlandsstudier. Denna begränsade styrning från riksdag och regering 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, samt i vilka fall tilläggs lån för merkostnader ska utgå. Genom detta förfarande har CSN utformat inriktningen för utlandsstudiestödet, vilket myndigheten själv inte anser vara lämpligt. CSN menar att i stället bör regeringen klart uttala målsättningen för studiemedel för utlandsstudier. Detta bör ske genom att det införs ett tydligare regelverk kring detta i studiestödsförordningen. Därefter kan CSN ges föreskriftsrätt på området för att meddela kompletterande bestämmelser.⁴

² CSN, Remissvar till *Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt* (2009) s. 10, 33 f och 40 f.

³ Remissyttranden över SOU 2009:28 *Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt*.

⁴ SOU 2009:28 s. 240 och CSN, (2009) s. 40 f.

3.2 Utbildningspolitikens mål och inriktning

Regering och riksdag har beslutat att målet för utbildningspolitiken är att Sverige ska vara en ledande kunskapsnation som präglas av utbildning av hög kvalitet och livslångt lärande för tillväxt och rättvisa. Regeringen har fastslagit när det gäller politikens inriktning att utbildning blir en allt viktigare framtidsfråga såväl för den enskilde som för samhället i stort, samt att internationellt utbyte ska uppmuntras, eftersom kontakter med omvärlden ger ny kunskap, möjligheter till rörlighet och en vidgad arbetsmarknad för den enskilde samt ökar förståelsen för främmande länder och kulturer.⁵

3.2.1 Strategi för internationalisering av den högre utbildningen

I propositionen *Ny värld – ny högskola* (prop. 2004/05:162) har den dåvarande regeringen uttalat sig om vilken inriktning utbildningspolitiken bör ha. Sittande regering har ställt sig bakom dessa uttalanden i propositionen *Gränslös kunskap – högskolan i globaliseringsens tid* (prop. 2008/09:175), se avsnitt 3.2.2. Regeringen betonar inledningsvis i prop. 2004/05:162 att viktiga utgångspunkter för utbildningspolitiken är internationalisering, jämlikhet och kvalitet.⁶ Eftersom vår omvärld är i ständig förändring behöver enligt regeringen den högre utbildningen utvecklas kontinuerligt. Det innebär att processen att internationalisera den högre utbildningen ständigt måste utvecklas och anpassas till nya förutsättningar. Enligt regeringen krävs ett kontinuerligt och systematiskt arbete med tydliga mål och strategier som leder arbetet framåt såväl på nationell nivå som vid universitet och högskolor. Regeringen säger därefter att detta är anledningen till att regeringen i propositionen formulerar en samlad strategi för internationalisering av den högre utbildningen. Strategin tar sin utgångspunkt i befintliga mål för internationalisering på både nationell och internationell nivå.⁷

Två huvudskäl för internationalisering har enligt regeringen varit vägledande i utformningen av strategins innehåll: att främja kulturell förståelse och att främja utbildningens kvalitet. Att främja förståelsen för andra länder, för internationella förhållanden samt för

⁵ Prop. 2000/01:1, utgiftsområde 16, s. 36, samt rskr. 2000/01:99.

⁶ Prop. 2004/05:162 s. 26 f.

⁷ Prop. 2004/05:162 s. 57.

gemensamma problem är med dagens globalisering och ökade internationella rörlighet viktigt för studenternas framtida yrkesliv. Kunskap om och förståelse för andra länder bidrar till att utveckla respekt för och tolerans gentemot andra kulturer samt en förståelse för behovet av internationellt solidaritetsarbete. Förtroendet för svensk högre utbildning måste vara fortsatt högt. På samma sätt måste de lärosäten som svenska universitet och högskolor samarbetar med eller som svenska studenter studerar vid ha en utbildning av god kvalitet.⁸

Regeringen säger också att målen även måste överensstämma med Sveriges internationella åtaganden som t.ex. de gemensamma europeiska målen inom utbildningsområdet som EU har enats om i Lissabonprocessen, de mål och åtaganden som gäller för EU:s utbildningsprogram och målen i Bolognaprocessen.⁹

Regeringen redovisar i strategin sin syn på angelägna mål för att främja internationaliseringen av den högre utbildningen. Strategins syfte är att på ett samlat sätt ange inriktningen för internationaliseringsarbetet på nationell nivå och på lärosätetsnivå. Strategin ska vara ett stöd och bidra till ett fokuserat och målmedvetet arbete med internationalisering. Målen i strategin är övergripande och långsiktiga och uttrycker regeringens principiella ställningstaganden. Målen har kompletterats med delmål och kortfattade texter som anger de områden som regeringen för närvarande bedömer är aktuella att arbeta vidare med. Delmålen utgör en levande del av strategin och ska kunna utvecklas och förändras allt eftersom förhållandena i Sverige och omvärlden förändras. Strategin innehåller mål som berör samtliga aktörer inom högre utbildning. Statsmakterna beslutar om de övergripande målen för den internationella verksamheten och skapar och förbättrar de strukturella förutsättningarna för densamma. Det är dock lärosätena som bär det huvudsakliga ansvaret för genomförandet av strategin och för att strategins intentioner omsätts i praktiskt arbete på det egna lärosätet och blir en del i det dagliga arbetet.¹⁰

I propositionen presenterar sedan regeringen en nationell strategi för internationalisering av den högre utbildningen. Två huvudskäl har varit vägledande i utformningen av strategins innehåll, att främja kulturell förståelse och att främja utbildningens kvalitet. Följande mål och delmål slogs fast.¹¹

⁸ Prop. 2004/05:162 s. 57.

⁹ Prop. 2004/05:162 s. 58.

¹⁰ Prop. 2004/05:162 s. 58.

¹¹ Prop. 2004/05:162 s. 57 ff.

Mål 1. Sverige ska vara ett attraktivt studieland för utländska studenter.

- Delmål 1.1 Universitet och högskolor ska erbjuda en internationellt konkurrenskraftig utbildning av hög kvalitet.
Delmål 1.2 Rekryteringen av utländska studenter ska öka.

Mål 2. De högskoleutbildade ska vara attraktiva på arbetsmarknaden nationellt och internationellt.

- Delmål 2.1 De högskoleutbildades anställningsbarhet ska stärkas.
Delmål 2.2 Svenska studenters internationella rörlighet ska öka.

Mål 3. Universitet och högskolor ska bedriva ett aktivt internationaliseringsarbete i syfte att främja utbildningens kvalitet och förståelsen för andra länder och internationella förhållanden.

- Delmål 3.1 Internationaliseringsarbetet ska ingå i lärosätenas reguljära kvalitets- och utvecklingsarbete.
Delmål 3.2 Den internationella rörligheten bland lärare i högskolan ska öka.
Delmål 3.3 Den internationella rörligheten bland studenter i högskolans lärarutbildning ska öka.
Delmål 3.4 Den internationella dimensionen i utbildningarna ska stärkas.

Mål 4. Hinder för internationaliseringen ska undanröjas såväl nationellt som internationellt.

- Delmål 4.1 Regelverken inom relevanta områden bör ses över och ändras vid behov.
Delmål 4.2 Berörda myndigheter bör vara aktiva internationellt i frågor som rör internationalisering av den högre utbildningen.

Mål 5. Uppföljningen av högskolans internationella verksamhet ska utvecklas och förbättras.

De mål/delmål som är mest intressanta för denna utredning är de under punkten 2. Regeringens syn på frågan att de högskoleutbildades anställningsbarhet ska stärkas tar sin utgångspunkt i att de högskoleutbildade ska vara attraktiva på arbetsmarknaden såväl i Sverige som utomlands. Här uttalar regeringen att utbyten och en internationalisering av utbildning ger en extra dimension som kan tillföra studenten bl.a. ökad allmänbildning, förbättrade språkkunskaper och kunskap om och förståelse för människor i andra länder. Detta är av stor betydelse inte bara för den enskilde studentens personlighetsutveckling, utan också på arbetsmarknaden enligt regeringen. Vad gäller regeringens syn på frågan om ökningen av svenska studenters internationella rörlighet, uttalar regeringen bland annat följande. Studenters möjlighet att studera utomlands är en central del av internationaliseringen och det är regeringens ambition att så många studenter som möjligt ska beredas tillfälle att delta i utbyten med andra länder. Detta är viktigt för studenternas utveckling, den högre utbildningens kvalitet och arbetsmarknadens behov av människor med breda kunskaper och kompetenser. För att upprätthålla och öka andelen internationellt rörliga studenter krävs det också att studiemedelssystemet är anpassat till internationella studier och förhållanden. Det är viktigt att studentutbytet med andra länder inte bara sker i vårt närområde, utan över hela världen. Avgörande för samarbetet bör emellertid vara kvaliteten hos de utländska lärosätena så att studenterna får en god utbildning. Kvaliteten i utbildningen är central för att utbildning och examina ska erkännas och tillgodoräknas vid fortsatta studier och på arbetsmarknaden. Det är angeläget att studier utomlands inte innebär att den sammanlagda studietiden förlängs. Utbyten med utvecklingsländer är av vikt för att solidariskt stödja dessa länder i deras utveckling inom ramen för vårt gemensamma utvecklingspolitiska ansvar.

När det gäller målet att de högskoleutbildades anställningsbarhet ska stärkas, uttalar regeringen bland annat att den dimensionen som utbyten och en internationalisering av utbildningen kan tillföra studenterna i form av personlighetsutveckling, ökad allmänbildning, förbättrade språkkunskaper och kunskap om och förståelse för andra människor i andra länder, är av stor betydelse på arbetsmarknaden.¹²

¹² Prop. 2004/05:162 s. 60 ff.

3.2.2 Den globala utbildningsmarknaden

Regeringen har i propositionen *Gränslös kunskap – högskolan i globaliseringens tid* (prop. 2008/09:175) slagit fast att den dåvarande regeringens strategi fortsatt utgör en bra grund för universitetens och högskolornas internationaliseringsarbete. Regeringen anser emellertid att det kan finnas skäl att överväga en utveckling av strategin i förhållande till de utmaningar som den allt snabbare globaliseringen innebär för svensk högre utbildning.¹³

Globaliseringen medför allt större gränsöverskridande flöden av varor, kapital, människor och information, vilka i ökad utsträckning spänner över hela världen. Den globala studentrörligheten i världen har under de senaste åren ökat kraftigt¹⁴ och enligt OECD studerade år 2006 mer än 2,9 miljoner studenter i ett annat land än sitt hemland. Antalet svenska studenter som studerar utomlands har emellertid minskat och det svenska deltagandet i utbytesprogram som Erasmus är lågt jämfört med andra länder. Av samtliga studenter som avlade examen i Sverige under 2007/2008 hade 14 procent studerat utomlands under sin utbildning. Regeringen finner det angeläget att denna utveckling bryts.¹⁵

Den internationella konkurrensen om studenter, lärare och forskare har hårdnat och skärper kraven på att Sverige fortsätter att utvecklas som kunskapsnation. Studenternas utlandserfarenheter bidrar till kvaliteten i utbildningen och gör studenterna mer förberedda för ett yrkes- och samhällsliv präglad av globaliseringen. Genom de erfarenheter, kontakter och språkkunskaper som utlandsstudier kan ge, får studenterna ökad kännedom om vår omvärld och knyter personliga band som kan få långsiktig betydelse för både individer och vårt samhälle i stort.¹⁶

För att uppnå en ökad studentrörlighet (delmål 2.2 i strategin för internationalisering av den högre utbildningen), är regeringens bedömning att ytterligare insatser bör göras för att få fler studenter vid svenska universitet och högskolor att studera en period utomlands inom ramen för sin utbildning. Det finns redan ett relativt omfattande stipendieprogram för utbytesstudier inom Europa. Regeringen föreslår därför införande av ett nytt stipendieprogram som riktar in sig på att få fler studenter vid svenska universitet och hög-

¹³ Prop. 2008/09:175 s. 16 och 21 ff.

¹⁴ Enligt uppgifter som presenteras i prop. 2008/09:175 s. 26 har ökningen de senaste fem åren varit 50 procent.

¹⁵ Prop. 2008/09:175 s. 16 och s. 26.

¹⁶ Prop. 2008/09:175 s. 16.

skolor att studera en period i länder utanför EES och Schweiz. Enligt regeringens bedömning bör stipendieprogrammet dels kunna rikta sig mot ekonomiskt expansiva länder utanför Europa med fokus på länder som Sverige av politiska, kulturella eller ekonomiska skäl har intresse av att bygga upp långsiktiga relationer med, dels mot länder som USA och Australien där det i dag finns begränsade stipendiemöjligheter för studenter vid svenska universitet och högskolor.¹⁷

Stipendieprogrammet har nyligen genomförts inom programmet ”Mobilitet för lärare och studenter” och innebär en tvåårig satsning under åren 2010 och 2011 för att bland annat ge möjlighet för fler svenska studenter att studera utomlands. Därefter ska satsningen utvärderas. Satsningen innebär att studenter i Sverige kan söka stipendium för studier vid utländska läroanstalter som den egna läroanstalten har avtal med, men där möjligheterna till utbyte inte utnyttjas fullt ut. Ett krav är att studierna ska genomföras i ett land utanför EES och Schweiz och läroanstalten ska sträva efter spridning till ämnen och länder som tidigare varit underrepresenterade vad gäller rörlighet. 10 miljoner kronor avsätts för studenter och ett studentstipendium motsvarar 25 000 kronor.¹⁸

3.3 Studiestödssystemets mål och syfte

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 regeringen i propositionen *Ett reformerat studiestödssystem* (prop. 1999/2000:10). Studiestödet i form av bidrag och lån är en del av utbildningspolitiken och ska bidra till att förverkliga målen för detta område. Studiestödet ska verka rekryterande och därmed bidra till ett högt deltagande i utbildningen. Det ska vidare utjämna skillnader mellan individer

¹⁷ Prop. 2008/09:175 s. 29 f.

¹⁸ Se vidare på Internationella programkontorets hemsida: <http://www.programkontoret.se/sv/Program-Stipendier/Program1/Mobilitet-for-larare-och-studenter-pa-hogskola/>.

och grupper i befolkningen och därigenom bidra till ökad social rättvisa. Studiestödet ska också ha en god effekt på samhällsekonomi över tiden.¹⁹

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.

Det svenska studiestödssystemet har nyligen varit föremål för en översyn. Den Studierociala kommittén som hade till uppdrag att se över det svenska studiestödssystemet överlämnade sitt betänkande i mars 2009. Regeringen har i propositionen *Rättvist och effektivt – förändringar i studiestödssystemet* (prop. 2009/10:141) uppgett att regeringen eftersträvar ett effektivt och sammanhållet studiestödssystem som ska vara enhetligt och överblickbart för den enskilde. Till detta kommer att studiestödssystemet måste vara långsiktigt ekonomiskt hållbart och att rättssäkerheten inom systemet måste vara hög. En grundläggande princip är att lånen ska betalas tillbaka. Regeringen uttalar beträffande studiemedel för utlandsstudier att studiestödssystemet som helhet i hög grad påverkas av internationella faktorer och att bestämmelserna inom systemet kontinuerligt måste anpassas till ett allt mer globaliserat samhälle.²⁰ Detta är en av anledningarna till att vi har fått i uppdrag att se över systemet för studiemedel vid studier utomlands, för att se hur detta kan förenklas, förbättras och effektiviseras i syfte att öka den internationella rörligheten bland studerande.

¹⁹ Prop. 1999/2000:10 s. 76.

²⁰ Prop. 2009/10:141 s. 17.

3.4 Globaliseringsrådet

3.4.1 Globaliseringens följder

I en underlagsrapport till Globaliseringsrådet²¹; *Globaliseringen och den högre utbildningen* listas en rad konsekvenser som globaliseringen medför på den högre utbildningen. De är i korthet följande.

- Studenterna blir rörligare över landgränserna och arbetsmarknaden för studenter efter avslutad utbildning blir alltmer internationell.
- Kvalitetsbedömning och värdering av utbildningarna får starkare internationella inslag.
- Skärpt konkurrens och prestationskrav i närings- och arbetslivet skapar nya behov av samverkan med det omkringliggande samhället.
- Förändringar i kostnadsbilden såväl som påfrestningar i de offentliga finansieringssystemen förändrar de ekonomiska förutsättningarna och tenderar att bidra till en ökad andel privat finansiering, införande av avgifter och stipendiesystem etc.
- Införandet av ny teknik och tillkomsten av nya kategorier studenter, såsom genom distansutbildning, vidareutbildning, osv.

Utvecklingen går således mot en alltmer integrerad och global marknad för lärande på avancerad nivå. Utbildningssystemens utformning inverkar direkt på näringslivet och yrkeslivet och har stor betydelse för samhällsekonomin. In- och utflödet av studenter, tillsammans med ökad rörlighet bland forskare, håller på att få stor betydelse både för utbildningssektorn i sig, och för att samhället ska ta del av ett rikt internationellt idé och erfarenhetsutbyte. Det ökade utbytet av internationella studenter är därför väsentligt. Rapporten visar emellertid att den högre utbildningen i Sverige de senaste åren har gått från att ha varit förhållandevis långt internationaliserad till att i dag ligga under OECD-genomsnittet. Andelen internationella studenter har visserligen ökat vid de flesta läroanstalterna, men utflödena av svenska studenter för studier i andra länder ligger på en klart lägre nivå. Sverige har också tappat mark i förhållande till

²¹ Regeringens Globaliseringsråd inrättades år 2007 och hade 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. Globaliseringsrådets arbete avslutades våren 2009.

andra länder vad gäller andelen av befolkningen som erhåller högre utbildning.²²

3.4.2 Den högre utbildningens effekter

Av den underlagsrapport från Globaliseringsrådet som nämnts ovan framgår också en del om den högre utbildningens effekter. Här sägs att Sverige uppvisar en låg privat och samhällelig avkastning på högre utbildning. Detta gäller för utbildningssystemet generellt även om det är tydligast vad gäller bl.a. lärar- och sjuksköterskeutbildningarna. Enligt rapporten är det den urholkade statliga studiefinansieringen som har förvärrat läget, inte minst genom att den motverkar framväxten av alternativa finansieringskällor som stipendium. Mycket tyder på att den faktiska rörligheten över gränserna kan höja avkastningen för individen, men också sänka Sveriges samhälleliga avkastning. Däremot utnyttjas närvaron av välutbildade immigranter dåligt i det svenska närings- och yrkeslivet.²³

I rapporten sägs vidare att den svenska modellen, som präglas av statlig dominans både vad gäller finansiering och dimensionering, regelverk och kvalitetskontroll, innebär att de svenska läroanstalterna får svaga drivkrafter att verka på den internationella utbildningsmarknaden.²⁴

3.4.3 Globaliseringsrådets slutrapport

I Globaliseringsrådets slutrapport *Bortom krisen – Om ett framgångsrikt Sverige i den nya globala ekonomin* (Ds 2009:21) konstaterar Globaliseringsrådet att Sverige inte har satsat tillräckligt på kunskap, vilket bidragit till otillräckliga resultat i skolan, att den högre utbildningens kvalitet har tillåtits sjunka och att den statligt finansierade forskningen har tappat i kvalitet. Sveriges förmåga att bevara och utveckla välfärden är till mycket stor del beroende av vår förmåga att hantera kunskap. Utbildnings- och forskningspolitiken är därför helt central för att kunna hävda sig i globaliseringens tid. Globaliseringsrådet föreslår därför bland annat, som ett led i satsningen på utbildning, att fler studerande bör uppmuntras att studera

²² Andersson T, *Globaliseringen och den högre utbildningen*, Underlagsrapport nr 10 till Globaliseringsrådet, 2008, s. 13 ff., 37, 64 och 67 f.

²³ aa, s. 93 f.

²⁴ aa, s. 94.

utomlands. Globaliseringsrådet framhåller även att det är viktigt att blivande studenter väljer ”rätt” utbildning, det vill säga en utbildning som leder till arbete efter avklarade studier. Matchningen mellan utbildningsval och efterfrågan på arbetsmarknaden kan förbättras, menar Globaliseringsrådet. För att underlätta studievalen föreslår Globaliseringsrådet att Högskoleverket, eller ett helt fristående organ, ska sköta ett eller flera rankingsystem för kvaliteten i den högre utbildningen.²⁵

3.5 EU:s mål

De internationella utbildningssamarbeten som Sverige deltar i beskrivs i kapitel 5. I detta sammanhang ska däremot nämnas de mål som man enats om inom EU genom Utbildning 2020. EU:s stats- och regeringschefer enades i maj 2009 om en strategisk ram för europeiskt utbildningssamarbete som benämns Utbildning 2020. Utbildning 2020 innehåller fyra strategiska utbildningsmål:

- Att göra livslångt lärande och rörlighet till verklighet.
- Att förbättra utbildningens kvalitet och effektivitet.
- Att främja lika möjligheter för alla, social sammanhållning och aktivt medborgarskap.
- Att öka kreativiteten och innovationsförmågan, inklusive företagand, på alla utbildningsnivåer.

Arbetet bedrivs genom en metod som kallas den öppna samordningsmetoden. Det innebär att medlemsländerna regelbundet utbyter information och erfarenheter med varandra och mäter sina resultat mot gemensamt fastställda indikatorer. För vårt arbete framstår två av målen som mer intressanta än de övriga. Dels målet att göra livslångt lärande och rörlighet till verklighet och dels att främja lika möjligheter för alla, social sammanhållning och aktivt medborgarskap. I utbildningshänseende är just möjligheten till studiestöd en viktig faktor för att främja lika möjligheter för alla.

²⁵ Ds 2009:21 s. 17, 19, 29 ff. och 40.

3.6 Vilka är regeringens mål för utlandsstudier och för studiemedel för utlandsstudier och hur ska de komma till uttryck i lagstiftningen?

Som framgått av redogörelsen ovan finns det tydligt uttalande utbildningspolitiska mål från regeringens sida. Det behöver dock utrönas vilka av dessa som gäller för studiemedlen för utlandsstudier. Målen bör dessutom tydligt komma till uttryck i lagstiftningen, genom lag och förordning, så det inte i praktiken blir CSN som får avgöra inriktningen på utlandsstudiemedlen genom sin omfattande föreskriftsrätt, så som är fallet i dag. De målsättningar som redan finns måste kanske ytterligare förtydligas och kompletteras för att det ska stå helt klart vad som är regeringens mål för utlandsstudier och för studiemedel för sådana studier. Vi måste därefter se till att dessa mål tydligt kommer till uttryck i de förslag vi lägger fram. Här får inte heller glömmas bort att även de mål som gäller studiestödssystemet påverkar utformningen av bestämmelserna om studiemedel för utlandsstudier. Dessutom måste, så som regeringen har uttalat i prop. 2004/05:162, målen också överensstämma med Sveriges internationella åtaganden. Vi tänker här på t.ex. de gemensamma europeiska målen inom utbildningsområdet som EU har enats om i Lissabonprocessen, de mål och åtaganden som gäller för EU:s utbildningsprogram och målen i Bolognaprocessen. För en redogörelse av det internationella utbildningssamarbetet, se kapitel 5.

3.6.1 Regeringens mål för utlandsstudier och för studiemedel för utlandsstudier

Utredningens bedömning: Regeringens mål för utlandsstudier och studiemedel för sådana studier är enligt vår mening följande.

Mål 1 Internationalisering och mobilitet är positivt och ska främjas. Internationellt utbyte ska uppmuntras. Kontakter med omvärlden ger ny kunskap, möjligheter till rörlighet och vidgad arbetsmarknad för den enskilde, samt ökar förståelsen för främmande kulturer.

Mål 2 De högskoleutbildade ska vara attraktiva på arbetsmarknaden nationellt och internationellt.

Delmål 2.1 De högskoleutbildades anställningsbarhet ska stärkas

Mål 3 Svenska studenters internationella rörlighet ska öka.

Så många studenter som möjligt ska beredas tillfälle att delta i utbyten med andra länder, andelen internationellt rörliga studenter ska öka. Antalet studerande som deltar i utbytesstudier inom ramen för sin inhemska utbildning ska öka liksom antalet studerande som studerar i länder utanför EES-området och Schweiz. Avgörande ska vara kvaliteten, att studenterna får en god utbildning.

Mål 4 Ett effektivt och sammanhållet studiemedelssystem som ska vara enhetligt och överblickbart för den enskilde.

För att upprätthålla och öka andelen internationellt rörliga studenter krävs det att studiemedelssystemet är anpassat till internationella studier och förhållanden. Studiemedelssystemet ska möjliggöra för alla att studera utomlands.

Vi gör i detta avsnitt ett försök att lista de mål som vi anser att regeringen har för utlandsstudier och för studiestödssystemet i den mån de påverkar studiemedel för utlandsstudier.

Det ska här sägas att de mål som regeringen gett uttryck för är utarbetade i kontexten eftergymnasiala studier och de har presenterats i propositioner rörande sådana studier. Studiemedel utgår ju dock inte endast för eftergymnasiala studier utan även för studier på gymnasial nivå för studerande från och med hösten det år de fyller 20 år. Att få studiemedel för studier på gymnasial nivå har hittills varit svårt utanför Norden och därför ganska ovanligt. Endast ca 490 personer läste utomlands med studiemedel på gymnasial nivå år 2009 (Prop. 2010/11:10). Om möjligheten till studier på gymnasial nivå utomlands skulle komma att utökas kan antalet studerande öka på denna nivå. Vi anser att de mål regeringen har uttalat är så generella och allmängiltiga att de får anses gälla även för studier på gymnasial nivå utomlands. Dessutom är de mål som regeringen uttalat i linje med de målsättningar som getts uttryck i olika internationella samarbeten, t.ex. Utbildning 2020, som inte är begränsade till eftergymnasiala studier utan tvärtom talar om det livslånga lärandet.

Regeringens grundläggande syn på utlandsstudier är att internationalisering och mobilitet är positivt och ska främjas. Detta innebär att regeringen anser att internationellt utbyte ska uppmuntras. Bakgrunden är att regeringen anser att kontakter med omvärlden ger ny kunskap, möjligheter till rörlighet och vidgad arbetsmarknad för den enskilde, samt ökar förståelsen för främmande kulturer. Denna

syn vinner stöd i underlagsrapport till Globaliseringsrådet (Globaliseringsringen och den högre utbildningen) samt även i Globaliseringsrådets slutrapport. Ett av Globaliseringsrådets förslag, som ett led i satsningen på utbildning, är att fler studerande bör uppmuntras att studera utomlands. Denna grundläggande syn på internationalisering och mobilitet som något positivt tangerar i viss mån målet att svenska studenters internationella rörlighet ska öka. Trots detta är den viktig som en grundläggande utgångspunkt, och en som dessutom stämmer väl överens med de målsättningar som uttalats i de internationella utbildningssamarbeten Sverige deltar i.

När det gäller utbildningspolitikens mål och inriktning blir annars en självklar utgångspunkt den strategi som den dåvarande regeringen slog fast i propositionen *Ny värld – ny högskola*, vilken har beskrivits ovan. Denna strategi får alltså anses vara den gällande, speciellt med hänsyn till de uttalanden som den sittande regeringen gjorde i propositionen *Gränslös kunskap – högskolan i globaliseringens tid*, vilken också finns beskriven ovan. Dock med det tillkomna uttalandet att regeringen gör bedömningen att ytterligare insatser bör göras för att få fler studenter vid svenska universitet och högskolor att studera en tid utomlands inom ramen för sin utbildning, dvs. att öka utbytesstudierna.

Det mål som får störst bäring på vårt arbete med studiemedelssystemet för utlandsstudier är målet att ”De högskoleutbildade ska vara attraktiva på arbetsmarknaden nationellt och internationellt”. Till detta mål finns som sagts ovan två delmål: ”De högskoleutbildades anställningsbarhet ska stärkas” och ”Svenska studenters internationella rörlighet ska öka”. Det sista av dessa två delmål kan nästan sägas ha fått ställning av ett huvudmål efter den sittande regeringens uttalande i prop. 2008/09:175, vilket är bakgrunden till att vi har lyft fram det som ett sådant i vår listning av målen. Speciellt då vad gäller rörlighet inom ramen för utbildningen i Sverige, dvs. utbytesstudier. Detta är också den typ av studier som gav bäst effekt på arbetsmarknaden, tillsammans med andra korta utlandsstudier, enligt den undersökning av utlandsstudiernas effekter som SCB genomfört på utredningens uppdrag, se avsnitt 2.2.

Studiemedelssystemet är enligt regeringen en viktig del i att upprätthålla och öka andelen internationellt rörliga studenter. Med tanke på att svenska studenters rörlighet har minskat de senaste åren måste det utvärderas om detta har något med studiemedelssystemet att göra. Vi har därför gett CSN i uppdrag att göra en enkätundersökning som bl.a. behandlar dessa frågor, se avsnitt 2.2.

Det är en uttalad målsättning från regeringen att studiestöds-systemet ska vara enhetligt och överblickbart, dvs. ”Ett effektivt och sammanhållet studiestödssystem som ska vara enhetligt och överblickbart för den enskilde”. Det är också vårt uppdrag att föreslå ett enklare, bättre och effektivare system för studiestöd vid studier utomlands. Detta är ett av de mål som vi vill ska genomsyra våra förslag. Till detta kommer studiestödssystemets mål att verka rekryterande och därmed bidra till ett högt deltagande i utbildningen. Vidare ska studiestödssystemet utjämna skillnader mellan individer och grupper i befolkningen och därmed bidra till ökad social rättvisa. Studiestödet ska också ha en god effekt på samhälls-ekonomi över tiden. Dessa målsättningar är såklart aktuella även för utlandsstudiemedlen. Vi måste därför se till att de förslag vi lägger inte försämrar de ekonomiska förutsättningarna för de utlandsstuderande, eftersom detta skulle kunna leda till att skillnaderna ökade i stället för att utjämnas.

Genomgången av de olika uttalanden som finns från regeringens sida rörande dess utbildningspolitiska inriktning och även uttalandena rörande studiemedelssystemets mål och syfte har gjort att vi anser att fyra mål utkristalliserat sig som bör ligga till grund för vårt arbete. Dessa mål anser vi vara gällande för alla utlandsstudier och för studiemedel för sådana studier, och inte enbart de på eftergymnasial nivå, även om regeringens uttalanden ursprungligen gjorts i den eftergymnasiala kontexten.

Mål 1 är att internationalisering och mobilitet är positivt och ska främjas. Detta mål finns inte med i den strategi som regeringen slog fast i prop. 2004/05:162, men vi har valt att lyfta fram det som ett mål eftersom det är en viktig utgångspunkt för regeringens syn på utlandsstudier. Målet tangerar mål tre, men är av en mera övergripande natur.

Mål 2 är att de högskoleutbildade ska vara attraktiva på arbetsmarknaden nationellt och internationellt, med delmålet att de högskoleutbildades anställningsbarhet ska stärkas.

Mål 3 (delmål 2.2 i regeringens strategi) är att svenska studenter internationella rörlighet ska öka. Vi har valt att lyfta upp detta delmål som ett huvudmål efter de uttalanden som sittande regering har gjort om att detta mål ska betonas. Det är dessutom ett av de förslag som Globaliseringsrådet ger i sin slutrapport, vilket ytterligare ger stöd till vår uppfattning att det bör lyftas fram som ett huvudmål.

Mål 4 slutligen är ett effektivt och sammanhållet studiemedelsystem som ska vara enhetligt och överblickbart för den enskilde. Detta är det generella målet för studiemedelsystemet som är nog så viktigt för utlandsstudiemedlen.

Det tyngsta av de mål som utkristalliserat sig är att utlandsstudiemedel ska bidra till att främja internationalisering och mobilitet.

Här ska också nämnas att om regeringen önskar förtydliga målen så ligger detta inom ramen för regeringens arbete. Detta kan ske dels genom proposition, men också i de årliga regleringsbrev till CSN och Högskoleverket.

3.6.2 Är målsättningarna fortfarande aktuella?

Vi har slagit fast fyra huvudmål som vi anser utgör regeringens mål för utlandsstudier och utlandsstudiemedel. För att pröva om dessa målsättningar är aktuella, och för att utröna om utlandsstudier verkligen uppfyller regeringens målsättningar, har vi som nämnts tidigare låtit utföra två olika studier. Dessa två studier har genomförts av SCB och CSN. Vi har redogjort för, och analyserat, resultaten av dessa båda undersökningar i avsnitt 2.2. Undersökningarna finns också i sin helhet i bilaga 3 och 4.

Genom att ställa regeringens fyra mål för utlandsstudier och utlandsstudiemedel mot resultaten av de studier vi låtit genomföra får vi en indikation på om målen fortfarande är aktuella. Vi får också en indikation på om utlandsstudier kan bidra till att uppfylla syftet med de mål vi funnit. Vår uppfattning efter att ha tagit del av resultaten av undersökningarna är att målen i allra högsta grad fortfarande är aktuella. Vi har också funnit belägg för att utlandsstudier har bidragit till att uppfylla det som är syftet med regeringens mål, vilket leder till slutsatsen att de mål som finns är realistiska och bidrar till att syftet med målen uppfylls.

I CSN:s enkätstudie som riktades till de utlandsstuderande framkom att majoriteten av dem anser att utlandsstudierna lett till positiva effekter. Bland annat framkom att de ansåg att studierna utvecklat dem positivt som personer, förbättrat deras språkkunskaper, stärkt deras självförtroende och ökat deras förståelse för andra kulturer. Med andra ord god överensstämmelse med de effekter som regeringen anser att utlandsstudier leder till och som ligger till grund för den positiva synen på sådana studier.

Resultaten från våra undersökningar visar att anställningsbarheten är god för de utlandsstuderande. Vi har dessutom funnit belägg för att utlandsstudier leder till högre lön, en löneskillnad som dessutom ökar med åren. Detta är en indikation på att utlandsstudierna lönar sig ekonomiskt för den enskilde, och i förlängningen även för samhället i form av ökade skatteintäkter. Resultaten ger också stöd för att målet att anställningsbarheten ska stärkas och att de studerande ska vara attraktiva på arbetsmarknaden är ett relevant mål att ha för utlandsstudier. Utlandsstudier ledde, enligt undersökningen, till de önskade effekterna.

Utlandsstuderande värderar kvaliteten på den utbildning de genomgått högre än vad de studerande som läst i Sverige gör. Detta menar vi tyder på att de utbildningar som de utlandsstuderande tagit del av utomlands håller en god kvalitet. Ytterligare stöd för att så är fallet går att finna i arbetsgivarnas syn på utlandsstudier. Arbetsgivarna ser positivt på utlandsstudier och i valet mellan två sökande, en med utlandserfarenhet och en utan, väljer de den med utlandserfarenhet om alla andra omständigheter är lika. Detta tyder förutom på att utlandsstudier ökar anställningsbarheten, även på att arbetsgivarna anser att utbildningen håller en god kvalitet.

CSN:s enkätstudie visade också att de studerande som enbart studerat i Sverige inte valde bort utlandsstudier på grund av studiemedelssystemet för utlandsstudier. Detta är något positivt då regeringens mål är att alla ska ha möjlighet att studera utomlands. Resultatet ger i vart fall en indikation på att studiemedelssystemet för utlandsstudier kan ha en utjämnande effekt. För detta talar också att de allra flesta av de utlandsstuderande upplevde att studiemedlet räckte väl. Andelen utlandsstuderande som tyckte studiemedlen var tillräckliga var dessutom högre än andelen svenska studenter som tyckte så.

Regeringens mål är som nämnts att alla ska ha möjlighet att studera utomlands och vi anser oss ha belägg för att säga att så är fallet. Dock har våra studier visat att andelen studerande med barn är underrepresenterade vid utlandsstudier. I enkätundersökningen som riktade sig till de som avstått från utlandsstudier angavs också familjeskäl som en viktig orsak till att man hade valt att avstå. Tilläggsbidraget som riktar sig till studerande med barn utgår på samma sätt vid utlandsstudier som vid inhemska studier så det finns inga påtagliga hinder i studiemedelssystemet. Däremot har en studerande med barn ofta andra förankringar i det svenska samhället som gör att en termin utomlands kanske inte blir ett realistiskt

alternativ. Barnet behöver barnomsorg alternativt skolgång, och det finns ofta en partner som kanske arbetar eller studerar och som då ska hitta en meningsfull sysselsättning. Att öka rekryteringen av studerande med barn till utlandsstudier skulle därför enligt vår mening kräva någon form av familjelösning som troligen skulle omfatta fler delar än studiemedelssystemet och som inte heller är något som ryms inom ramen för vårt uppdrag.

Målet att svenska studenters internationella rörlighet ska öka har som sagts ovan inte enbart poängterats av regeringen utan dessutom lagts fram som ett av förslagen i Globaliseringsrådets slutrapport. Det framstår som ett mycket relevant och aktuellt mål. Ett mål som dessutom finns med i flera av de internationella samarbeten som Sverige deltar i och som vi därigenom förbundit oss att sträva efter. Vi vet att svenska studenters rörlighet har minskat de senaste åren och att de svenska studenterna utnyttjar Erasmus-stipendiet och dylika stipendier i lägre utsträckning än studerande i många andra EU-länder. Vår målsättning är därför att de förslag vi lägger ska bidra till att öka rörligheten.

Vår slutsats blir att regeringens mål alltjämt är aktuella. Till det kommer att utlandsstudiemedlen faktiskt också i flera delar bidrar till att syftet med målen uppfylls. Vår nästa fråga blir därför hur målen tydligare ska komma till uttryck i lag och förordning, det bör vara riksdagen och regeringen som styr inriktningen på studiemedlen för utlandsstudier, och inte som i dag CSN.

3.6.3 Hur kan målen komma till uttryck i lagstiftningen

Ett grundläggande utbildningspolitiskt mål, som dessutom står väl i överensstämmelse med de europeiska samarbeten som Sverige deltar i, är att internationalisering och mobilitet är något positivt som ska främjas. Detta är grundläggande för regeringens syn på utlandsstudier i sin helhet, dvs. att det är något positivt som ska främjas. Ett viktigt medel för att uppfylla detta mål är studiemedelssystemet. Liksom studiestödssystemet i stort ska även studiemedel för utlandsstudier verka rekryterande och utjämna sociala och ekonomiska skillnader. En grundtanke är att alla som vill ska ha möjlighet att studera. Detsamma måste gälla för studier i utlandet. Alla som vill måste ha möjlighet att göra det. Det är därför viktigt att de förslag vi lägger inte minskar den enskildes möjlighet att studera utomlands.

En strävan från regeringens sida som förstärkts under senare år är att öka antalet utbytesstudenter, dvs. att den studerande läser utomlands inom ramen för sina inhemska studier. Den typ av studier som verkar ge det bästa utfallet på arbetsmarknaden, enligt den undersökning som SCB gjort på utredningens begäran, är också studier utomlands under någon eller några terminer. Därefter avtar den positiva effekten och att läsa en hel utbildning utomlands kan enligt samma studie göra det svårare att komma ut på arbetsmarknaden. Dock innebär alla utlandsstudier högre lön, även om skillnaden är mindre vid längre perioder av studier utomlands. Löneskillnaden ökar dock med åren. Att det tar något längre tid för dessa utlandsstuderande att komma ut på arbetsmarknaden kan snarare antyda att de strävar efter en högre matchning och inte är beredda att ta vilket jobb som helst. Visst stöd för att så är fallet är det faktum att löneskillnaderna ökar med åren. Det finns dessutom andra fördelar med de utlandsstuderande som läser hela sin utbildning utomlands. En sådan är att studerande läser attraktiva utbildningar utomlands till yrken som det är brist på i Sverige, till en mycket lägre kostnad än om de läst motsvarande utbildning här eftersom utlandsstudier till största delen finansieras med lån. Dessutom har staten i dessa fall ingen kostnad för själva utbildningen, vilket hade varit fallet om studenten läst motsvarande utbildning i Sverige. Vi anser mot bakgrund av detta att regeringens strävan att öka antalet utbytesstudenter inte kan anses innebära att studiemedelsregelverket ska främja sådana studier framför att läsa hela utbildningar utomlands. Vi menar också att regeringens övergripande mål för utlandsstudier inte gör någon uppdelning mellan olika former av utlandsstudier. Målsättningen att studiemedelsystemet ska vara enkelt, enhetligt och effektivt talar också för ett så enhetligt system som möjligt när det gäller studiemedel för utlandsstudier.

En annan strävan från regeringens sida är att främja utlandsstudier utanför EES och Schweiz, speciellt då under vissa förhållanden och i vissa länder. En pågående försöksverksamhet ger under två år stipendier till de studenter som deltar i sådana utbyten och denna försöksverksamhet ska därefter utvärderas. Om utvärderingen skulle utfalla positivt kanske stipendiet permanentas.

Vi har i avsnitt 2.4 analyserat begreppet godtagbar standard och försökt utröna vilka kvalitetskrav som bör ställas på utländska utbildningar. Regeringen har också uttalat att kvaliteten i de utländska utbildningarna är viktig för att säkerställa att studenterna får en god utbildning. De undersökningar vi låtit utföra tyder på att de

utlandsstuderande får en god utbildning. Såväl de studerandes egna skattningar som arbetsgivarnas positiva syn på utlandsstudier talar för att så är fallet. Självklart skulle dock en begränsning i studiemedelssystemet som grundade sig på någon form av listning av de läroanstalter och utbildningar som anses hålla ovanligt hög standard ytterligare kunna förbättra kvaliteten på de utbildningar för vilka stöd lämnas. Studiemedelssystemet skulle också kunna användas för att styra studenterna mot vissa önskvärda länder, särskilt vad avser studier utanför EES och Schweiz. Att försöka styra studenterna allt för mycket till vissa länder och utbildningar genom studiemedelssystemet anser vi dock inte vara en lämplig väg. Vår utgångspunkt är individens fria val. Vi menar att utbytesstudiers positiva effekter inte enbart kan mätas i siffror. Hur värderar man det kontaktnät och den anknytning till ett annat land som den studerande fått och som kanske kommer till uttryck först efter något år på arbetsmarknaden när en arbetstagare fått mera inflytande på sin arbetsplats? Dessutom anser vi att en sådan styrning kan komma i konflikt med unionsrätten. En utgångspunkt med hänsyn till EU-rätten är att om en utbildning berättigar till studiemedel i Sverige ska den som huvudregel göra det inom EES och i Schweiz. Vi analyserar EU-rättens krav och dess betydelse för svensk rätt i kapitel 7. Våra förslag presenteras i kapitel 10.

Det ska inte heller glömmas bort att Sverige genom sitt ratificerande av Lissabonkonventionen ska följa de mål som sätts upp i denna. Hösten 2010 hade denna konvention ratificerats av 51 länder. Lissabonkonventionen utgår från ömsesidigt erkännande av utbildningsbevis. Endast om det finns en väsentlig och relevant skillnad kan erkännande nekas. I detta ligger också att även om vi självklart kan sträva efter kvalitet, så är huvudregeln att Sverige ska erkänna andra länders godkända utbildningar. Det gör att det inte framstår som lämpligt att låta den svenska bedömningen av om en utbildning utomlands håller godtagbar standard allt för mycket avvika från vad andra länder bedömer vara godkända utbildningar. Däremot framstår de olika internationella utbildningssamarbetena som Sverige deltar i som utmärkta forum för att arbeta för att utbildningar i andra länder ska hålla en hög kvalitet. Här har dessutom redan tagits viktiga steg med arbetet kring gemensamma examina osv.

När det gäller utbytesstudier, vilka regeringen önskar öka, finns möjligheter att ställa höga krav på de utländska läroanstalter som svenska läroanstalter väljer att samarbeta med. En svensk läroanstalt kan välja att samarbeta med de läroanstalter som den anser har ut-

bildningar som uppfyller de krav som ställs på motsvarande svenska utbildningar.

Utanför EES och Schweiz är vi mera fria att utforma vårt studiemedelssystem eftersom detta inte påverkas av EU-rätten, även om Lissabonkonventionen ratificerats även av länder utanför EES. Här kan man möjligen tänka sig att premiera vissa typer av utbildningar framför andra i studiemedelshänseende. Detta skulle kunna styras genom de kvalitetskrav som läggs i begreppet godtagbar standard. Men mot bakgrund av att målet är att studiestödssystemet ska vara enhetligt och rättssäkert är det nog en bättre väg att gå att stödja vissa önskvärda utbildningar genom stipendier i stället för genom det generella studiestödssystemet. En sådan lösning stämmer också bättre överens med vår strävan efter att individens frihet och egna ansvar ska återspeglas i bestämmelserna. Vi kommer dock att överväga andra möjligheter att underlätta för de studerande att läsa på prestigeutbildningar utomlands, allt i linje med regeringens strävan efter att utbildning utomlands ska hålla en god kvalitet. Vi har tittat närmre på kvaliteten och begreppet godtagbar standard i avsnitt 2.4 vartill hänvisas. Här kan dock nämnas att det är vår uppfattning att det i begreppet godtagbar standard ligger ett krav på att en utbildning utomlands ska hålla en god kvalitet. Våra förslag vad gäller godtagbar standard presenteras i avsnitt 10.8.

Vi kommer ha med oss de mål som regeringen har för utlandsstudier och för studiemedel för sådana studier i vårt fortsatta arbete. Vår strävan är att dessa mål ska komma till uttryck i lagstiftningen, såväl genom lag som förordning. Vi strävar också efter att våra förslag ska leda till att regeringens mål i än högre grad ska uppfyllas, dock måste målen självklart ställas mot den ekonomiska realiteten. Målen måste alltid ställas mot det faktum att studiestödet ska ha en god effekt på samhällsekonomin över tid, vilket bl.a. innebär att systemet måste vara hållbart vad gäller utbetalningar och återbetalning av lån. I förslagskapitlet, kapitel 10, kommer vi att presentera våra förslag och hur dessa knyter an till regeringens mål samt bidrar till att målen kommer tydligare till uttryck.

4 Gällande nationell rätt

I detta kapitel beskrivs och analyseras det gällande regelverket rörande studiemedel för studier utomlands.

Studiestöd regleras i studiestödslagen (1999:1395), studiestödsförordningen (2000:655) och i CSN:s föreskrifter. Studiestöd för studier utomlands följer i mycket samma regler som för studier i Sverige, men det finns en del skillnader. Studiestöd kan ges i två olika former; studiehjälp och studiemedel. *Studiehjälp* utgår för studier på grundskole- eller gymnasienivå till och med vårterminen det år den studerande fyller 20 år. Studiehjälpen består av tre olika typer av bidrag; studiebidrag, extra tillägg och inackorderingstillägg. *Studiemedel* består av en bidragsdel och en lånedel och utgår för studier på högskolenivå, samt för studier på grundskolenivå och gymnasial nivå för studerande från och med höstterminen det år den studerande fyller 20 år.

Vi ska enligt våra direktiv titta på reglerna för studiemedel utomlands varför vi inte annat än mycket översiktligt, och ur ett jämförelseperspektiv, har tittat på reglerna för studiehjälp utomlands.

För högskolestudier utomlands och för studier utomlands på gymnasial nivå för en studerande som har fyllt 20 år finns möjlighet att ansöka om studiemedel.

Det finns vissa grundläggande krav som måste vara uppfyllda för att en studerande ska få studiemedel för utlandsstudier. Dessa är följande:

- Den studerande ska vara antagen till utländsk läroanstalt utanför Sverige.
- Alla kurser måste kunna tenteras.
- För studier *utanför* EES är minsta studietid minst 13 veckor och normalt krävs heltidsstudier.

- För studier *inom* EES eller i Schweiz gäller krav på minst tre veckors studietid, dvs. detsamma som för studier i Sverige. Inom EU/EES är det möjligt att få studiemedel för deltidsstudier.
- Skolan och utbildningen ska ge rätt till studiemedel, här gäller olika krav beroende på om utbildningen sker i Norden eller utanför Norden samt om det är en utbildning på gymnasial nivå eller eftergymnasial nivå.
- Den studerande ska vara svensk medborgare – speciella regler gäller för utländska medborgare.
- Den studerande ska ha anknytning till Sverige. Den studerande måste ha varit bosatt i Sverige minst två år i följd under de senaste fem åren.
- Den studerande ska ha klarat sina tidigare studier med studiemedel.
- Den studerande ska vara under 55 år.

I avsnitten nedan kommer vi närmare beskriva de grundläggande kraven för utlandsstudiemedel och var man hittar dessa krav.

4.1 Studiestödslagen och regleringen av studiemedel för utlandsstudier

För studier på eftergymnasial nivå får studiemedel lämnas vid studier på heltid under sammanlagt högst 240 veckor (3 kap. 8 § studiestödslagen).

Studiemedel får enligt 3 kap. 23 § i studiestödslagen 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. I andra stycket i bestämmelsen finns ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att dels meddela föreskrifter om undantag från bosättningskravet, och dels lämna föreskrifter om övriga förutsättningar för studiemedel vid studier utanför Sverige och med vilka belopp studiemedel för sådana studier får lämnas. Detta är den enda lagreglering som specifikt rör studiemedel för utlandsstudier. De närmare bestämmelserna finns i stället i studiestödsförordningen och i CSN:s föreskrifter.

Regeringen har utnyttjat sitt bemyndigande i studiestödslagen i 3 kap. 25 § studiestödsförordningen. Där har regeringen gett CSN

rätt att meddela ytterligare föreskrifter om rätt till studiemedel för studier utomlands, samt om beräkning och betalning av sådana studiemedel. Rent allmänt kan sägas att CSN har vidsträckta befogenheter när det kommer till studiemedel för utlandsstudier.

Vid studiestödslagens tillkomst var regleringen av rätt till studiemedel för studier utomlands annorlunda utformad än i dag. Förutsättningarna för att få studiemedel för studier utomlands reglerades i studiestödsförordningen. Genom en lagändring som trädde i kraft den 1 januari 2006 fick 3 kap. 23 § studiestödslagen sin nuvarande utformning. Bakgrunden till ändringen var enligt regeringen i huvudsak att regleringen i lag bättre överensstämde med det nya rådsdirektivet som skulle införas. Vissa ändringar gjordes också för att bättre anpassa bestämmelsen till EU-rätten. När det gäller bosättningskravet sade regeringen att det i svensk rätt inte finns något enhetligt bosättningsvillkor. Avsikten med ändringarna var dock inte att införa en ny definition av bosättning i studiestödsbestämmelserna utan att använda ett vedertaget begrepp. Det bosättningsbegrepp som används i socialförsäkringslagstiftningen borde lämpligen användas enligt regeringen. Det innebär att en person anses bosatt i Sverige om han eller hon har sin egentliga hemvist här i landet. I likhet med de nordiska regelverken borde enligt regeringen bosättningstiden vara sammanhängande för att vara kvalificerande.

4.2 Studieomfattning och studietakt

Av studiestödsförordningen framgår att studiemedel får lämnas för studier i ett land inom EES eller i Schweiz, om studierna bedrivs på minst 50 procent av heltid och pågår under minst 3 veckor. Vid studier i ett land utanför EES eller Schweiz får studiemedel lämnas om studierna bedrivs på heltid och pågår under minst 13 veckor. Om det finns särskilda skäl, får studiemedel för studier i ett land utanför EES eller Schweiz lämnas även om studierna inte bedrivs på heltid.

Kravet på studieomfattning och studietakt skiljer sig alltså åt beroende på om utlandsstudierna bedrivs inom EES eller i Schweiz eller utanför detta område. För länderna inom EES och i Schweiz gäller samma regler som för studier i Sverige. Denna bestämmelse i studiestödsförordningen ändrades sommaren 2010 efter förslag från Studiesociala kommittén (se prop. 2009/10:141 s. 47 ff.). Bakgrunden till förslaget, och till ändringen, var att Överklagandenämnden för studiestöd (ÖKS) i beslut hade kommit fram till att delar av

studiemedelssystemet för studier utomlands stred mot grundläggande unionsrättsliga principer. 3 kap. 21 § studiestödsförordningen var den bestämmelse som då bedömdes oförenlig med unionsrätten. Efter ändringen ska bestämmelsen i detta avseende vara förenlig med EU-rätten. För en redogörelse av ÖKS beslut, se avsnitt 7.3.1.

4.3 Utbytesstudier

Rätten till studiemedel för utlandsstudier ser annorlunda ut för studerande som inte är svenska medborgare (3 kap. 21 § andra stycket studiestödsförordningen). Här ska dock nämnas att det finns bestämmelser i studiestödslagen som innebär att vissa utländska medborgare ska behandlas som svenska vid bedömningen av om de har rätt till studiestöd (1 kap. 4–7 §§ studiestödslagen). För studenter som inte är svenska medborgare, eller ska likställas med sådana, gäller i stället följande. Studiemedel för studier utomlands får endast lämnas om den studerande 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. Eller om studierna utomlands är en del av en utbildning som anordnas inom ett utbildningssamarbete och utbildningen kan leda till en examen vid en svensk läroanstalt.

För studier inom ramen av ett utbytesprogram gäller dessutom att studiemedel endast får lämnas under högst ett år. Dock ställs vissa krav för att studierna ska betraktas som ett utbytesprogram. Det krävs att den högskola eller det universitet där den studerande bedriver sina studier har träffat ett avtal med en utländsk skola om utbyte av studerande. Högskolan eller universitetet måste dessutom på förhand intyga att utbytesstudierna i sin helhet kan tillgodoräknas som en del av utbildningen vid skolan. Poängen ska med andra ord motsvara de som den studerande skulle ha fått om han eller hon i stället hade läst vid högskolan eller universitetet i Sverige.

För studerande som inte är svenska medborgare är följaktligen möjligheten att få studiemedel för utlandsstudier begränsad till att de ska ses som utbytesstudier. Om en studerande har kvalificerat sig för studiemedel för utbytesstudier utgår detta med samma belopp som gäller för övriga studier utomlands.

Innan utbytesstudierna påbörjas finns möjlighet att få studiemedel för en kortare förberedande språkkurs.

4.4 Godkända utbildningar

Som huvudregel gäller att det inte är möjligt att få studiemedel för en utbildning utomlands om samma utbildning inte ger rätt till studiemedel i Sverige (12 kap. 7 § CSNFS 2001:1).

För att en utbildning utomlands ska ge rätt till studiemedel krävs att den är godkänd. De krav som ställs för att en utbildning ska vara godkänd varierar beroende på i vilket land den ges. Reglerna ser olika ut beroende på om utbildningen ges inom Norden eller utanför Norden.

En utbildning inom Norden är godkänd om utbildningen står under statlig tillsyn i studielandet och är jämförbar med utbildning som ger rätt till studiemedel i Sverige (3 kap. 22 § studiestödsförordningen).

Utanför Norden gäller följande. En gymnasial utbildning kan berättiga till studiemedel om motsvarande studier inte med lika stor fördel kan bedrivas i Sverige, och CSN har beslutat att utbildningen kan anses ha godtagbar standard (3 kap. 23 § 1 p studiestödsförordningen). En utbildning på eftergymnasial nivå är godkänd om Högskoleverket har beslutat att utbildningen har godtagbar standard (3 kap. 23 § 2 p studiestödsförordningen). I sin prövning utgår Högskoleverket i första hand från om utbildningen är erkänd av utbildningsmyndigheten i studielandet eller inte. I Högskoleverkets föreskrifter finns bestämmelser om vilka utbildningar som kan anses ha godtagbar standard (se föreskrifter om vilka utbildningar som kan anses ha godtagbar standard på eftergymnasial nivå utanför Norden 1996:8). För en beskrivning av kraven på godtagbar standard, se avsnitt 2.4.

Relativt nytt är regleringen rörande distansstudier. Tidigare gällde att dessa endast berättigande till studiemedel om de gavs i Sverige och att det annars krävdes särskilda skäl. Denna reglering ansågs inte förenlig med EU-rätten och CSN har därför ändrat sina föreskrifter. Numera gäller i stället att studiemedel kan lämnas för distansstudier inom EU och EES (12 kap. 8 § CSNFS 2001:1). För studier utanför EU/EES kan studiemedel för distansstudier endast lämnas om det finns särskilda skäl.

4.5 De differentierande lånebeloppen och tillägglån för merkostnader

Den kanske största skillnaden mellan studiemedel för studier i Sverige och för studier utomlands är nivån på lånebeloppet. Bidragsdelen är densamma oberoende av var studierna bedrivs. Lånebeloppet varierar däremot stort beroende på i vilket land den studerande väljer att bedriva sina studier. I 3 kap. 24 § andra stycket studiestödsförordningen stadgas att studiemedel i form av studielån får lämnas med högst det belopp som CSN årligen fastställer med beaktande av levnadsomkostnader i varje land. Vilket belopp som ska utgå för respektive land bestäms alltså av CSN som årligen uppdaterar sina bestämmelser och justerar de belopp som behöver justeras (12 kap. 22 § CSNFS 2001:1). De landsspecifika beloppen finns i en bilaga till CSN:s föreskrifter om studiemedel. Studielån för distansstudier vid en läroanstalt utanför Sverige lämnas med de belopp som gäller för det land där den studerande är bosatt. Se vidare om lånebeloppens storlek i kapitel 8.

Vid utlandsstudier får, förutom det särskilt för varje land fastställda lånebeloppet, studielån också lämnas i form av tillägglån för vissa merkostnader (3 kap. 13 § studiestödsförordningen). I 3 kap. 14 § stadgas att CSN får meddela närmare föreskrifter om tillägglån. Tillägglån för merkostnader kan t.ex. utgå för undervisningsavgifter, resor mellan Sverige och studielandet och i vissa fall för dubbel bosättning. Det finns ett maxbelopp för hur mycket den studerande kan låna. För undervisningsavgifter har maxbeloppet bestämts till 1 350 kr per vecka (8 kap. 16 § CSNFS 2001:1). Detta belopp har varit detsamma under lång tid och är inte indexreglerat vilket till viss del har lett till att det urholkats med åren. Det vanliga tillägglånet som regleras i 3 kap. 12 § studiestödsförordningen utgår endast för studier vid en läroanstalt i Sverige och är avsett att göra det möjligt för något äldre studenter, över 25 år, som tidigare haft inkomster att börja studera.

Möjlighet till tillägglån för vissa merkostnader fanns redan innan studiestödslagen trädde i kraft. De kallades då extra studiemedel och hade i princip samma innehåll som dagens merkostnadslån. Den utredning som låg till grund för nu gällande bestämmelse föreslog att tillägglån för merkostnader skulle lämnas enligt i stort sätt samma grunder som tidigare, men föreslog att reglerna skulle ändras beträffande lån för inköp av musikinstrument och för utbildningsavgifter vid utlandsstudier. Flera remissinstanser invände mot detta

förslag och menade att det skulle öka den sociala snedrekryteringen om lånemöjligheten för t.ex. avgifter skulle försämrats. Regeringens förslag blev i stället att det skulle finnas möjlighet till tillägglån för vissa angelägna merkostnader. Det skulle vidare ankomma på regeringen eller den myndighet som regeringen bestämde att utfärda föreskrifter om rätt till sådant lån. Som skäl för förslaget anförde regeringen följande.

I dagens system kan extra studiemedel i form av lån beviljas om det finns särskilda skäl. Närmare bestämmelser om det har efter bemyndigande av regeringen utformats av Centrala studiestödsnämnden (CSN). Extra studiemedel kan lämnas för utbildningsavgifter, kostnader för dubbel bosättning, obligatoriska studieresor, vissa andra reskostnader, inköp av dyrare studiematerial, såsom musikinstrument etc. Möjligheter till extra lån bör finnas kvar också i det nya systemet. I stället för det nuvarande begreppet extra studiemedel, som inte tydliggör att det är fråga om lån, bör begreppet tillägglån användas. Det bör även i fortsättningen ankomma på regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att utfärda de föreskrifter som behövs om rätt till tillägglån. (Prop. 1999/2000:10 s. 87)

Studiesociala kommittén har i sitt betänkande föreslagit att det nu gällande tillägglånet, som regleras i 3 kap. 12 § studiestödsförordningen, ska kunna utgå till alla studiemedelstagare, även till utlandsstuderande, med 4,4 procent av prisbasbeloppet per månad vid heltidsstudier. Enligt förslaget ska det inte längre vara begränsat av ålder eller tidigare inkomster. Studiesociala kommittén har vidare föreslagit att tillägglån för merkostnader ska byta namn till merkostnadslån. Merkostnadslån ska dessutom enligt förslaget avskaffas vid studier i Sverige, utom vad gäller merkostnadslån för undervisningsavgifter. Merkostnadslån ska i stället kunna lämnas till utlandsstuderande för att täcka kostnader för resor till studielandet, personförsäkring och undervisningsavgifter. Det ska inte krävas synnerliga skäl och merkostnadslånet ska inte lämnas för studier som är kortare än två månader. CSN har i sitt yttrande över Studiesociala kommitténs betänkande tillstyrkt kommitténs förslag om ett utökat och generellt tillägglån. De har också tillstyrkt att tillägglån för merkostnader byter namn till merkostnadslån. Däremot anser de att skiljelinjen studier i Sverige och utomlands är olämplig och menar att skiljelinjen i stället bör vara mellan studier inom respektive utom EU/EES. CSN har vidare föreslagit att merkostnadslånet för undervisningsavgifter ska indexregleras.

Studiesociala kommitténs förslag har inte lett till lagstiftning.

4.6 Formerna för utbetalningen

För studier i Sverige betalas studiemedlet ut månadsvis i förskott. Vid utlandsstudier betalas i stället studiemedel ut terminsvis i förskott (CSNFS 2001:1 16 kap. 4 och 5 §§).

Även här har Studiesociala kommittén lagt ett förslag om ändring. De föreslår att utbetalning i stället ska ske månadsvis i efterskott såväl vid studier utomlands som i Sverige. CSN har i sitt yttrande sagt att de delar kommitténs uppfattning att studiemedel för utlandsstudier ska betalas ut på samma sätt som för studerande i Sverige. Enligt CSN bör dock detta ske i förskott liksom är fallet i dagsläget för studiemedel för studier i Sverige. Inte heller detta förslag har lett till lagstiftning.

4.7 Särskilt om studiemedel för utlandsstudier på gymnasial nivå

Studiehjälp får lämnas längst till och med det första kalenderhalvåret då den studerande fyller 20 år. För studier på gymnasial nivå från och med höstterminen det år då den studerande fyller 20 år kan den studerande i stället ansöka om studiemedel.

När det gäller utlandsstudier på gymnasial nivå lämnas, som framgår av redogörelsen ovan, studiemedel endast i begränsad omfattning. Utanför Norden finns ett krav på att utbildningen inte med lika stor fördel ska kunna bedrivas i Sverige (3 kap. 23 § studiestödsförordningen). I våra direktiv sägs att man för att komma runt den begränsning som råder har infört vissa särlösningar, vilka innebär att vissa gymnasiala studier utomlands i studiestödssammanhang betraktas som eftergymnasiala. Som exempel nämns språkstudier och studier vid s.k. Community colleges. Enligt våra direktiv kan detta i praktiken innebära att vissa teoretiska kurser behandlas mera positivt än yrkesutbildning. Parallellt med detta har det dock inom Köpenhamnsprocessen (som finns beskriven i avsnitt 5.3.1) utarbetats ett antal instrument för att underlätta mobiliteten för studerande i Europa inom yrkesutbildningar. Mot bakgrund av detta och mot bakgrund av regeringens syn på vikten av internationalisering av utbildning och rörlighetsfrämjande åtgärder har vi fått i uppdrag att utreda om den nuvarande begränsningen av rätten till studiemedel för studier på gymnasial nivå är motiverad.

Språkstudier utgör enligt gällande rätt en särart som inte kan jämföras med gymnasiala studier och inte heller är helt och hållet eftergymnasiala utbildningar. Vi har därför valt att beskriva dessa i ett eget avsnitt (4.8).

En del av de studerande som studerar utomlands på gymnasial nivå gör det alltså med studiemedel och inte med studiehjälp. Som sagts ovan består studiemedel av studiebidrag och studielån. Studiebidraget har två nivåer: generellt bidrag och högre bidrag. Det generella bidraget, som regleras i 3 kap. 12 § studiestödslagen, kan ges till alla som har rätt till studiemedel. Det högre bidraget, som regleras i 3 kap. 13 § studiestödslagen, kan ges till studerande som är 25 år eller äldre, som har kort tidigare utbildning och som läser in grundskole- eller gymnasiekompetens. Det riktar sig främst till studerande på grundläggande och gymnasial nivå, som inte har sådan utbildning sedan tidigare. En lägsta åldersgräns måste enligt förarbetena (prop. 1999/2000:10 s. 84) finnas dels för att undvika avhopp från gymnasieskolan, dels mot bakgrund av att vissa ungdomar kompletteringsläser i komvux. I det bakomliggande utredningsförslaget angavs åldersgränsen 23 år. Regeringen konstaterade med hänvisning till vissa då föreliggande stöd att 25 år kommit att bli en åldersgräns som fått spela en avgörande roll vid val av studiestöd och ansåg att detta var en lämplig gräns även i denna situation. Alla studenter som uppfyller kraven får dock inte den högre nivån utan det rör sig om en summa som fördelas och där vissa studier ges företräde till den högre nivån. Den högre bidragsnivån är inte begränsad till studier i Sverige. Dock innebär 3 kap. 9 § studiestödsförordningen, som hänvisar till uppräknningen av utbildningar och läroanstalter i bilagan till studiestödsförordningen, att det högre bidraget i praktiken är begränsat till studier i Sverige med något undantag. Studiesociala kommittén har föreslagit ändringar vad gäller bidragsdelen av studiemedlet. Deras förslag går i huvudsak ut på att bidragsdelen ska vara på tre olika nivåer. En för grundskolestudier, en för gymnasiestudier och en för eftergymnasiala studier. Högsta nivån ska gälla för studerande på grundskolenivå och lägsta för studerande på eftergymnasial nivå. Studiesociala kommitténs förslag har inte lett till lagstiftning.

Reglerna om längsta tid med studiemedel skiljer sig åt beroende på vilken tidigare utbildning den studerande har. Studiemedel för studier på gymnasial nivå får lämnas under sammanlagt högst 120 veckor vid studier på heltid (3 kap. 8 § studiestödslagen). Till en studerande som redan har en treårig gymnasieutbildning eller motsvarande

utbildning får dock studiemedel lämnas under högst 80 veckor. Som framgår ovan gäller 240 veckor för studier på eftergymnasial nivå.

Till 3 kap. 23 § 1 studiestödsförordningen har CSN meddelat ett allmänt råd innebärande att om en studerande söker studiemedel för att utan avbrott fortsätta en gymnasial utbildning som han eller hon tidigare har påbörjat med studiehjälp, bör motsvarande studier inte med lika stor fördel anses kunna bedrivas i Sverige. Detsamma gäller om den studerande skulle ha haft rätt till studiehjälp för utbildningen, om han eller hon hade sökt sådant stöd. (CSNFS 2008:2).

Studiemedel för studier på gymnasial nivå utomlands utgår, när den studerande uppfyller kraven i övrigt, på samma sätt och med samma belopp som för studier på eftergymnasial nivå, dock under kortare tid. Däremot skiljer sig reglerna åt, som beskrivits ovan, när det gäller vilka utbildningar som berättigar till studiemedel. För de gymnasiala utbildningarna utanför Norden krävs att de inte med lika stor fördel kan bedrivas i Sverige. Inom Norden är reglerna desamma för gymnasiala och eftergymnasiala utbildningar.

Studiehjälp

Redogörelsen för gällande rätt avseende studiehjälp ges som en allmän bakgrund i jämförelsesyfte eftersom flertalet av de som studerar utomlands på gymnasial nivå uppstår studiehjälp och inte studiemedel. Vårt uppdrag gäller dock endast att se över reglerna för studiemedel varför vi inte kommer att lämna några förslag som rör studiehjälpen.

Som huvudregel gäller att studiehjälp för studier inom Norden ges om; studierna bedrivs på heltid, i minst tre månader, och utbildningen är statlig eller ställd under statlig tillsyn.

Som huvudregel gäller att studiehjälp för att studera utanför Norden ges om den studerande är svensk medborgare, har varit folkbokförd i Sverige de senaste två åren innan utlandsstudierna börjar, studerar på heltid, studerar under minst tre månader, en motsvarande eller liknande utbildning inte finns i Sverige (det finns därför ingen möjlighet att få studiehjälp för exempelvis high school i USA), utbildningen är tydligt inriktad mot ett visst yrke eller en viss bransch, och utbildningen är på gymnasienivå och godkänd av CSN. Därutöver finns vissa undantag.

De särregler för studier på gymnasial nivå utanför Norden som finns när det gäller rätten till studiemedel är följaktligen desamma när det gäller rätten till studiehjälp. Även när det gäller studiehjälpen

har dock kritik framförts rörande reglernas förenlighet med EU-rätten.

4.8 Språkstudier

Språkstudier utomlands räknas i studiemedelshänseende som studier på eftergymnasial nivå. För språkstudier i europeiska språk lämnas normalt endast studiemedel för studier i Europa. Det är alltså inte möjligt att få studiemedel för att enbart läsa engelska i USA. Undantag kan dock göras för en studerande som är antagen till en eftergymnasial utbildning utanför Europa och som behöver läsa en kortare förberedande kurs i undervisningsspråket i anslutning till denna utbildning. Studiemedel för en språkkurs lämnas endast för studier i ett land där språket har officiell status. Studiemedel för icke-akademiska språkkurser utanför Norden lämnas dessutom endast till en studerande som har grundläggande behörighet enligt 7 kap. 5–7 §§ högskoleförordningen (1993:100) eller enligt punkterna 1–4 i övergångsbestämmelserna till förordningen (1996:984) om ändring i högskoleförordningen, dvs. motsvarande gymnasiekompetens. Undantag från kravet på grundläggande behörighet kan dock göras om det finns särskilda skäl. Språkkursen måste avslutas med tentamen, examen eller med ett kunskapsprov som leder till bevis där det framgår om studenten är godkänd eller ej. Om sådant inte finns kan man inte få studiemedel för språkkursen. (12 kap. 12 §, 12 kap. 12 a §, 12 kap. 14 § och 12 kap. 15 § CSNFS 2001:1)

Språkstudier utgör enligt gällande rätt en särart då de ses som eftergymnasiala i studiemedelshänseende trots att de inte alltid innehållsmässigt håller en eftergymnasial nivå. Frågan är om denna särreglering ska bibehållas, eller om den ens är nödvändig om utredningen stannar vid att föreslå generell rätt till studiemedel för utbildningar på gymnasial nivå inom EES och Schweiz.

4.8.1 Analys av språkstudiernas särart

Studiemedelssystemet tillkom 1965 och i samband med det infördes bestämmelser om rätt till studiestöd för studier utomlands. Vid studier inom Norden gällde i huvudsak samma villkor som för studier i Sverige medan studiemedel för studier utanför Norden i princip endast beviljades om studierna inte med lika stor fördel kunde be-

drivas i Sverige. Utbildningen skulle motsvara eller vara jämförbar med utbildning i Sverige. Tillämpningen av bestämmelserna byggde sedan i huvudsak på ett uttalande av departementschefen i propositionen (1964:138) om studiesocialt stöd till studerande ungdom. Där framgick att stödet i första hand var avsett för utbildningar utomlands som inte stod att få i Sverige. Men även utbildningar där antalet platser i Sverige inte svarade mot arbetsmarknadens behov, i tillämpningen t.ex. läkare och tandläkare, kunde komma i fråga liksom studier där nyttan av en utlandsvistelse var påtaglig, t.ex. språkstudier.

Reglerna för studiemedel reformerades den 1 januari 1989. Då öppnades regelverket upp för utlandsstudier på eftergymnasial nivå så att det, lite förenklat, blev möjligt att studera på samma utbildningar utomlands som i Sverige. Precis som i dag reglerades studiemedel för utlandsstudier endast översiktligt i lag och förordning. I stället gavs CSN omfattande föreskriftsrätt på området, vilket fortfarande gäller. CSN:s föreskrifter gällande språkkurser har ändrats flera gånger. Generellt kan sägas att ändringarna sällan skett med anledning av lag- eller förordningsändringar. De har snarare oftast skett mot bakgrund av propositionsskrivningar kring internationaliseringsfrågor, eller efter utveckling i praxis.

CSN:s redogörelse för bakgrunden till bestämmelserna om studiemedel för språkstudier

Under perioden 1989 till 1991 gavs inte studiemedel för språkkurser utomlands. Då krävdes att den studerande hade "erforderliga kunskaper i undervisningsspråket" för att kunna beviljas studiemedel. 1992 öppnades möjligheten att få studiemedel för "förberedande språkkurser" utomlands. Det angavs då att studiemedel kunde beviljas endast om kursen "anordnas av eller i samarbete med ett universitet i studielandet samt om den studerande genomfört minst 2-årig gymnasieutbildning (eller motsvarande)". Föreskriftens krav på slutförd gymnasieutbildning innebar indirekt att utbildningen kunde ses som eftergymnasial. Öppningen för språkkurser kan bland annat ses mot bakgrund av den diskussion som fördes om behovet av språkkunskaper inom framför allt högre utbildning och som exempelvis framfördes i dåvarande utbildningsminister Per Unckels utbildningsreform (92/93:1). Där anfördes bland annat att "den ökande internationaliseringen kommer att ställa ökade krav på såväl språkkunskaper som

att utbildningen sätts in i sitt internationella sammanhang”. 1994 ändrades begreppet till ”förberedande intensivkurser i språk”. I CSN:s föreskrifter från detta år fanns skrivningen om kravet att kursen skulle anordnas av eller ”på uppdrag av ett universitet” i studielandet. Nu fanns också ett tillägg om att studiemedel kunde beviljas även om kravet ovan inte var uppfyllt om det fanns särskilda skäl.

Fram till 30 juni 1995 var det CSN som prövade godtagbar standard för samtliga utbildningar utanför Norden. I och med en ändring i dåvarande studiestödsförordning 1995 fick Högskoleverket ansvar för att pröva om eftergymnasiala utbildningar utanför Norden kan anses ha en godtagbar standard. Högskoleverket beslutade den 3 juli 1995 att utbildningar som före den 1 juli 1995 godkänkts av CSN skulle fortsätta att vara godkända tills Högskoleverket beslutade om ändring. För utbildningar som inte prövats före detta datum gällde att eftergymnasiala utbildningar som var erkända av respektive lands myndigheter skulle anses vara godkända såvida inte särskilda skäl i visst fall talade emot detta. Övriga utbildningar prövades av Högskoleverket enligt en mellan verket och CSN överenskommen rutin. Beslutet innebar indirekt att den nivåbedömning som CSN gjort av språkkurser låg kvar, vilket också framgår av Högskoleverkets föreskrifter. Den 6 mars 1996 beslutade Högskoleverket om vilka föreskrifter som skulle gälla för bedömningen av godtagbar standard (HSVFS 1996:8) och i 5 § angavs kraven för språkutbildningar. I och med att Högskoleverket enligt då gällande studiestödsförordning hade bemyndigande att pröva standarden för eftergymnasiala utbildningar utanför Norden och att verket i sin föreskrift angav kraven för språkkurser, har Högskoleverket enligt CSN:s uppfattning bedömt att språkkurser är på eftergymnasial nivå.

I CSN:s föreskrifter från 1996 hade skrivningen om att kursen skulle anordnas av ett universitet tagits bort. I stället hade man lagt till att ”med en språkkurs avses i dessa föreskrifter en kurs som vänder sig till utländska studerande med det huvudsakliga syftet att ge utländska studerande sådana kunskaper i språket som krävs för att antas till en eftergymnasial utbildning i studielandet”. I föreskriften utökades också kravet på grundläggande behörighet till att gälla samtliga eftergymnasiala utbildningar utomlands. I CSN:s föreskrifter från 1997 återkom skrivningen att med en språkkurs avses ”en kurs som anordnas av ett universitet eller i samarbete med ett universitet och som vänder sig till utländska studerande....” I denna föreskrift tillkom också att ”en språkkurs som uppfyller villkoren i

12 § och 13 § (övriga förutsättningar som t.ex. officiellt språk, examenskrav närvaro etc.) och som efter beslut från Högskoleverket kan anses ha en godtagbar standard ska bedömas ligga på eftergymnasial nivå”. 1998 togs bestämmelsen om nivåbedömning bort. 2004 upphävdes bland annat kravet på grundläggande behörighet för samtliga utbildningar utomlands, utom språkkurser. I CSNFS 2008:2 tillkom åter bestämmelsen att ”språkkurser på icke-akademisk nivå utanför Norden ska anses vara på eftergymnasial nivå”.

Vad definierar språkstudier?

Som nämnts har språkutbildningar en särställning i studiemedelsregelverket. Trots att de ibland motsvarar utbildning på gymnasial nivå i Sverige betraktas de som studier på eftergymnasial nivå. En av förklaringarna till detta är säkert utbildningspolitiskt motiverat, dvs. språkutbildningar utomlands anses vara så värdefulla och viktiga att det motiverar generösa studiemedelsmöjligheter.

Högskoleverkets föreskrifter gällande språkutbildningar använder begreppet förberedande språkutbildningar. Det är dock inte preciserat vad språkstudierna ska vara förberedande för. CSN har i tidigare föreskrifter definierat språkkurs som en kurs som vänder sig till utländska studerande med det huvudsakliga syftet att ge dessa de språkkunskaper som krävs för att antas till en eftergymnasial utbildning i studielandet. Denna precisering finns dock inte kvar i CSN:s föreskrifter. I stället anges att språkkurser på icke-akademisk nivå utanför Norden ska anses vara på eftergymnasial nivå.

Det framstår som rimligt att utgå från att det med förberedande språkkurser avses en förberedelse inför andra typer av utlandsstudier. Så verkar dock inte vara fallet i realiteten. CSN har på vår begäran tittat på de som studerade på språkkurser höstterminen 2008 för att se om de därefter fortsatte studera utomlands, dvs. om språkkursen kan tolkas som om den i någon mening har varit förberedande för andra studier utomlands. Under höstterminen 2008 hade 2 314 studerade studiemedel för språkkurser. Av dessa hade knappt 12 procent också haft studiemedel för utbytesstudier eller för utlandsstudier på egen hand under samma termin eller under någon av de tre efterföljande terminerna. Denna andel är så låg att huvudsyftet för merparten av språkkursdeltagarna inte kan ha varit vidare utlandsstudier. Snarare tyder resultaten på att det för de allra flesta är själva språkkursen som är syftet.

4.8.2 Ska språkstudier behålla sin särställning?

Redan när studiestödssystemet infördes på 60-talet ansågs språkstudier vara något positivt som kunde berättiga till studiestöd. Gällande studiestödssystem som infördes 1989 gav till en början inte stöd för språkstudier. Denna möjlighet infördes först 1992, men var alltså inte något nytt historiskt sett. Varför man vid införandet 1992 krävde att den studerande skulle ha grundläggande gymnasieutbildning bakom sig finns inte motiverat, men ger en förklaring till varför språkstudier har den särställning de har i dag. Det finns drag hos språkstudierna som påminner om eftergymnasiala studier. Traditionella gymnasiestudier på gymnasieskolans program bedrivs som en mer grundläggande utbildning, som även om de har vissa inriktningar syftar till att ge en bredare grund än studier på eftergymnasial nivå. Högskolestudier å andra sidan handlar mera om specialisering. Här finns möjlighet att läsa enstaka kurser i ett enda ämne, t.ex. språk, eller att studera vissa sammansatta program som är ganska snäva och syftar till att ge viss yrkeskompetens. Oss veterligen finns det inga gymnasieutbildningar som enbart ger utbildning i ett enda ämne. Även yrkesutbildningar på gymnasienivå ger utbildning i vissa andra ämnen, i vart fall i Sverige. Dock finns ju möjligheten att läsa enstaka ämnen på t.ex. Komvux, vilket kan sägas påminna om de utländska språkstudierna. Språkstudierna påminner alltså som vi ser det i vissa avseenden mera om eftergymnasiala studier än om studier på gymnasial nivå. Detta trots att innehållet i undervisningen i ett nybörjarspråk självklart kan påminna om språkstudier på gymnasial nivå. Det har framförts att språkkurser i praktiken ligger på väldigt olika nivåer. Somliga kanske håller en nivå som gör att de skulle bedömas vara på eftergymnasial nivå medan andra är på en uppenbart gymnasial nivå. Att då bedöma alla språkstudier på samma sätt kan framstå som orättvist, främst kanske i förhållande till de utbildningar på gymnasial nivå som inte ger rätt till studiemedel.

Bakgrunden till att man har valt att ge språkstudier en särställning finns såväl i departementschefens uttalande i propositionen från 1964 som i den syn på språkstudier som rådde i början på 1990-talet. Redan 1965 ansåg språkstudier vara sådana studier som kunde berättiga till studiestöd för utlandsstudier trots att det vid denna tidpunkt var svårt att få studiemedel för studier utanför Sverige. Den öppning för språkkurser som kom 1992, då det fördes in i CSN:s regelverk, kan bland annat ses mot bakgrund av den diskussion som vid tidpunkten fördes om behovet av språkkunskaper inom framför allt högre utbildning,

och som exempelvis framfördes i dåvarande utbildningsminister Per Unckels utbildningsreform (92/93:1). I denna utbildningsreform skrevs bland annat att ”den ökande internationaliseringen kommer att ställa ökade krav på såväl språkkunskaper som att utbildningen sätts in i sitt internationella sammanhang”.

De tankar som fanns i början av 1990-talet är aktuella än i dag. Dels är det ett inhemskt mål att öka utlandsstudier och internationalisering. Dels är det en europeisk strävan att så ska ske. I artikel 165 i FEUF stadgas att ett av målen för unionens insatser vad gäller utbildning ska vara att utveckla den europeiska dimensionen inom utbildningen, särskilt genom undervisning i och spridning av medlemsstaternas språk. De olika europeiska samarbetena är också ett uttryck för denna strävan, se kapitel 5.

Den dåvarande regeringen, vars strategi den sittande regeringen har ställt sig bakom, har dessutom när de slog fast de utbildningspolitiska målen uttalat att *”En viktig förutsättning för studenternas internationella rörlighet är goda kunskaper i språk. Regeringen anser därför att kunskaper i andra främmande språk än engelska bör premieras vid meritvärderingen till högre utbildning.”* (Se vidare kapitel 3.)

Grundläggande för internationalisering är språk. Om människor från olika länder inte kan kommunicera blir det svårt att samarbeta. Sverige är ett litet land med ett språk som talas av förhållandevis få. Vårt samarbete med omvärlden, bortsett från med de nordiska länderna, bygger på att vi har goda kunskaper i andra språk än svenska. Att studera på eftergymnasial nivå utomlands ger visserligen förbättrade språkkunskaper. Sådana studier kan dock endast bedrivas av den som redan kan det aktuella språket så bra att han eller hon kan följa undervisningen. Om studiemedel inte skulle ges för språkstudier minskar också det antal länder i vilket studier kan ske eftersom det utbud av språk som en student kan tillgodogöra sig under sin grundläggande skolgång är begränsat.

Allt detta talar för att språkstudier även fortsättningsvis bör ses som eftergymnasiala studier. Särregleringen måste dock ses i ljuset av de regler som gäller för andra utbildningar på gymnasial och eftergymnasial nivå. Bortsett från utbildningar i Norden ger en utbildning på gymnasial nivå utomlands endast rätt till studiemedel om den inte med lika stor fördel kan läsas i Sverige. Begränsningen gör att en utbildning på gymnasial nivå endast undantagsvis kan läsas utomlands. Detta gör att många yrkesutbildningar utomlands, som är på gymnasial nivå, inte ger rätt till studiemedel. Enligt våra direktiv kan detta i praktiken innebära att teoretiska kurser behandlas

mera positivt än yrkesutbildningar. Denna begränsning i lagstiftningen är också en del av förklaringen till att man valt att särreglera språkutbildningarna eftersom det framkommit att det varit en strävan från regeringens sida att främja språkinläring då detta setts som något positivt.

Det är vår uppfattning av språk även fortsättningsvis bör kunna läsas utomlands och att det är i enlighet med regeringens mål att stödja sådana studier. Dock innebär det faktum att vi överväger att öppna upp för studier på gymnasial nivå inom EES och Schweiz att behovet av en särreglering framstår som mindre. Om även språkstudier på gymnasial nivå berättigar till studiemedel finns ingen anledning att stadga att dessa ska ses som studier på eftergymnasial nivå. Dessutom framstår det som mera enhetligt, rättvist och rättssäkert att bedöma varje språkutbildning utifrån dess specifika innehåll. Somliga kanske når upp till eftergymnasial nivå och kan då innebära en möjlighet att tillgodoräkna erhållen utbildning i Sverige. Andra kanske befinner sig på gymnasial nivå och ska bedömas som sådana. Det innebär också att vi kommer ifrån den situation som råder i dag där det finns utbildningar som ses som eftergymnasiala i studiemedelshänseende, men som inte leder till examina som kan godkännas eftersom Höskoleverket bedömer att de ligger på gymnasial nivå. En situation som inte framstår som rättssäker. De som eventuellt kan drabbas negativt av att särregleringen försvinner är de studerande som studerar på en språkkurs på gymnasial nivå före höstterminen det år då de fyller 20 år. Dessa studenter kommer med ändrade regler att vara hänvisade till studiehjälpssystemet fram till dess att de uppfyller de generella kraven för studiemedel för studier på gymnasial nivå. Vi anser dock att nackdelarna för denna begränsade grupp vida övervägs av fördelarna med att ha ett enhetligt och rättvist studiemedelssystem för utlandsstudier. Vi återkommer till frågan i avsnitt 10.7.1.

4.9 Analys

Kritik mot de svenska reglerna avseende studiemedel för utlandsstudier har framförts bl.a. av Studiesociala kommittén i dess betänkande och av CSN i myndighetens yttrande över betänkandet. De nuvarande reglerna om studiemedel för studier utomlands infördes 1989 och har i allt väsentligt fått kvarstå oförändrade sedan dess. Mycket har hänt på utbildningsområdet sedan 1989 både nationellt,

men kanske främst inom ramen för alla de europeiska samarbeten som Sverige deltar i, se kapitel 5. Sverige har dessutom blivit medlem i Europeiska Unionen vilket innebär att de svenska reglerna måste överensstämma med unionsrätten. Mycket av den kritik som har framförts gäller de svenska reglernas förenlighet med EU-rätten. Detta redogör vi för i kapitel 7. Andra mer övergripande frågor som behöver utredas är frågan om vilka krav som ska ställas på utländska utbildningar (kapitel 2), beräkningar av studiemedelsbeloppen (kapitel 8), och frågan hur regeringens mål ska komma till uttryck i lagstiftningen (kapitel 3). Denna analys berör främst vilka förändringar i gällande rätt som bör övervägas.

Som framgått av redogörelsen ovan regleras studiemedel för utlandsstudier i huvudsak i förordning eller föreskrifter. CSN:s befogenheter är omfattande och väl utnyttjade i myndighetens föreskrifter. I syfte att låta regeringens mål komma till uttryck i lagstiftningen och för att undvika tillämpningsproblem bör en paragraf som definierar begreppet utlandsstudier införas. Även i övrigt kommer vi att sträva efter en lagstiftning som låter regeringens mål komma fram och där inriktningen på studiemedlen för utlandsstudier bestäms i lag eller förordning och de mindre detaljerna överläts till CSN att bestämma om.

Vilka utländska medborgare som ska jämföras med svenska medborgare är utförligt reglerat i studiestödslagen (1 kap. 4–7 §§). Dessa regler har nyligen varit föremål för en översyn och de ändringar som gjordes trädde i kraft 1 juli 2010. Vi ser inget behov av ytterligare ändringar i dessa bestämmelser.

Kravet på svenskt medborgarskap för rätt till studiemedel, med vissa angivna undantag, gäller såväl studier i Sverige som utomlands. Dock gäller undantagen från kravet på svenskt medborgarskap i 3 kap. 4 § studiestödslagen inte vid utlandsstudier. Här gäller i stället att en utländsk medborgare, som inte ska likställas med en svensk medborgare, endast får studera utomlands med svenskt studiemedel om studierna utgör utbytesstudier (3 kap. 21 § andra stycket studiestödsförordningen). På grund av reglerna i 1 kap. 4–7 §§ studiestödslagen föreligger ingen konflikt med unionsrätten (se vidare i kapitel 7).

För utlandsstudier finns dessutom ett bosättningskrav i 3 kap. 23 § studiestödslagen. Bosättningskravets förenlighet med EU-rätten behandlas i avsnitt 7.5.6. Rent allmänt kan sägas att vår uppfattning är att detta krav bör kvarstå. Sverige har ett väl utvecklat studiestöds-system som ger möjlighet att studera i Sverige, men också i hela övriga världen med svenskt studiestöd. Motsvarande möjlighet saknas

i de flesta europeiska länder. Det ligger i Sveriges intresse att denna möjlighet till studerandemobilitet bibehålls. Det internationella samarbetet syftar också till att stärka kvaliteten i utbildningen samt främja möjligheter till studier på olika platser i världen. Möjligheten att kunna finansiera studietiden är nyckeln till sådana utlandsstudier. EU-domstolens tolkning av rådets förordning nr 1612/68 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen kan emellertid verka kostnadsdrivande på det svenska studiemedelssystemet. Riskerna gäller särskilt möjligheten att studera utomlands med svenskt studiestöd. Även utvidgningen av EU kan innebära att utgifterna på studiestödsområdet kan komma att öka på sikt, i takt med att kunskapen om EU-rättens konsekvenser sprids. Det är därför rimligt att uppställa ett anknytningskrav för att kunna få studiemedel vid studier utomlands. Annars skulle den enskilda individen kunna välja att uppbära studiemedel i den medlemsstat som har förmånligast studiemedelsystem. Detta skulle leda till ett systematiskt överutnyttjande av det svenska studiemedelsystemet. Studiemedel vid utlandsstudier ska alltså endast lämnas till personer som har en stark förankring till Sverige. Först och främst lämnas studiemedel till svenska medborgare. Migrerande arbetstagare samt egenföretagare och deras familjemedlemmar ska enligt EU-rätten likställas med svenska medborgare. Genom ett pågående mål i EU-domstolen kan bestämmelsens förenlighet med unionsrätten ifrågasättas. Vi återkommer till frågan i avsnitt 7.2.4 och 7.5.6.

När det gäller bestämmelserna i studiestödsförordningen kommer vi att titta på kraven på godkända utbildningar och hur dessa bör utformas i avsnitt 2.4 och 10.8. Vi kommer också att överväga om kravet på att en utbildning på gymnasial nivå endast ger rätt till studiemedel om utbildningen inte med lika stor fördel kan bedrivas i Sverige är förenligt med unionsrätten, det gör vi i kapitel 7.

De differentierade lånebeloppen utreds i kapitel 8. Vi kommer att överväga om dessa ska behållas och vilken beräkningsgrund som då ska användas, eller om det är lämpligare med ett enhetligt belopp som är detsamma för studier i Sverige som för studier utomlands. Om vi stannar för att föreslå ett enhetligt belopp kommer vi också utreda behovet av och möjligheten till ett system som kompenserar för det faktum att levnadskostnaderna skiljer sig åt mellan olika länder, vi återkommer till det i avsnitt 10.2.

Gällande rätt innehåller två olika bidragsnivåer, en generell och en högre. Vid utlandsstudier utgår i praktiken endast den generella

nivån. Frågan är om det är förenligt med unionsrätten. Det kommer vi att utreda i avsnitt 7.5.4.

Tilläggsloan utgår i nuläget endast för studier i Sverige. Frågan är om en sådan reglering är förenlig med EU-rätten. Den frågan kommer vi att utreda i avsnitt 7.5.1.

Här ska också nämnas att Utredningen om ett stärkt skydd mot åldersdiskriminering (SOU 2010:60) lyft frågan om 25-årsgränsen i paragrafen om den högre bidragsnivån och i tilläggsloans paragrafen utgör åldersdiskriminering. Vi har lämnat frågan om åldersdiskriminering eftersom den enligt vår bedömning ligger utanför vårt uppdrag.

När det gäller tilläggsloan för merkostnader bör dels övervägas om dessa ska utgå på samma sätt som i dag. Dels bör möjligheten att ändra regleringen undersökas. Enligt gällande praxis utgår som huvudregel lån för t.ex. undervisningsavgifter, personförsäkringar och resor till en studerande som beviljats studiemedel för utlandsstudier, om denne ansöker om det och uppfyller kraven i övrigt. Detta framgår dock endast av CSN:s föreskrifter. Studiestödsförordningen däremot stadgar att sådant lån kan lämnas om det finns särskilda skäl. Detta stämmer inte med hur reglernas tillämpas. Vi kommer att överväga att flytta upp regleringen rörande sådana merkostnadsloan på förordningsnivå så att det där framgår för vad sådant lån kan utgå för och när. De närmare detaljerna bör dock kunna regleras i CSN:s föreskrifter. Vi kommer också att titta på möjligheten att indexreglera lånet för utbildningsavgifter eftersom detta i nuläget hela tiden urholkas (avsnitt 10.4).

Vi kommer att titta på regleringen rörande utbetalningar och om det är lämpligt att dessa sker terminsvis i förskott, så som är fallet enligt gällande rätt. Häri kan också ligga en del av lösningen till att förhindra felaktiga utbetalningar, se avsnitt 2.5.

Möjligheten till studiemedel för distansstudier regleras i CSN:s föreskrifter och har nyligen utvidgats. CSN har uttryckt vissa tillämpningsproblem när det gäller studiemedel för distansstudier och menar dessutom att häri ligger också en stor risk för felaktiga utbetalningar. Även detta kommer vi att titta närmare på.

När det gäller studiemedel för studier på gymnasial nivå skiljer sig reglerna åt när det gäller vilka utbildningar som berättigar till studiemedel beroende på om utbildningen ges inom eller utanför Norden. Frågan om huruvida denna reglering är förenlig med unionsrätten kommer att utredas och analyseras i avsnitt 7.5.3. Mycket tyder dock på att en reglering som denna kan stå i strid med unionsrätten. Om vi bortser från unionsrätten kan en fördel med gällande rätt sägas

vara att reglerna om begränsningar i rätten att studera utomlands på gymnasial nivå håller studiemedelskostnaderna nere. Studiemedel för utlandsstudier är dyrare såväl för staten som för den enskilde. En nackdel är att det begränsar individens fria val att läsa en utbildning i det land som enligt honom eller henne erbjuder bäst utbildning. Dagens regler stärker också det nordiska samarbetet vilket kan sägas vara en fördel eftersom detta är något som man sedan lång tid tillbaka har prioriterat. Frågan är dock om det i dag, när de nordiska länderna alla omfattas av EES-avtalet, finns någon anledning till att prioritera de nordiska samarbetet framför EU/EES-samarbetet. Våra särregler går också emot den strävan efter internationalisering och mobilitet av unga som kommer fram i flera av de europeiska samarbetena på utbildningsområdet och som också är ett mål för regeringen. Det svenska studiemedlet har stor betydelse för att möjligheten att kunna studera utomlands ska kunna vara en realitet för alla studerande och inte enbart de god ekonomi. Att begränsa rörligheten på gymnasial nivå är inte förenligt med denna strävan om internationalisering.

5 Internationellt utbildningssamarbete

Det Europeiska och internationella samarbetet på utbildningsområdet blir allt mer intensivt. I detta kapitel ger vi en kortfattad beskrivning av de olika samarbetsprogram rörande utbildning som Sverige deltar i.

På utbildningsområdet har EU endast kompletterande befogenheter. Det innebär att medlemsländerna själva beslutar om utbildningssystemens organisation och innehåll. Samarbetet på EU-nivå kompletterar den nationella politiken. Inom Europeiska unionen samarbetar medlemsländerna om högre utbildning såväl på ett policyinriktat plan som genom olika samarbetsprogram och gemensamma överenskommelser. I EU:s arbete på utbildningsområdet deltar förutom medlemsländerna dessutom EES-länderna och ansökarländerna, totalt 32 länder. EU stiftar inga lagar direkt för utbildning. Där emot finns viss EU-gemensam lagstiftning till exempel om erkännande av examina i de europeiska länderna. EU:s arbete på utbildningsområdet har bland annat resulterat i programmet Erasmus Mundus, som inrättades för att höja kvaliteten i den högre utbildningen inom EU och främja interkulturell förståelse genom samarbete med tredje land. Enligt Europeiska kommissionens förslag för nästa omgång av programmet ska de utbildningsprogram som väljs ut leda till gemensamma, dubbla eller multipla examina. Det ska dock ges företräde åt gemensamma examina.

Ett relativt omfattande arbete har under de senaste åren bedrivits för att öka det internationella studerandeutbytet, framför allt inom ramen för den s.k. Bologna processen. Bologna processen är ett mellanstatligt samarbete och det finns ytterligare samarbeten som ligger utanför EU-samarbetet.

5.1 Lissabonkonventionen

Konventionen om erkännande av bevis avseende högre utbildning i Europaregionen antogs den 11 april 1997 i Lissabon. Konventionen har utarbetats av Europarådet och UNESCO (FN:s organisation för utbildning, vetenskap och kultur). Konventionen, som kallas för Lissabonkonventionen, har hittills, den 12 oktober 2010, ratificerats av 51 länder. Sverige ratificerade Lissabonkonventionen den 23 augusti 2001. Undertecknandet av konventionen har lett till ändring i bestämmelserna i högskoleförordningen (1993:100) om tillgodoräknande av grundläggande högskoleutbildning. I Sverige har Högskoleverket i uppdrag att informera om och svara för tillämpningen av Lissabonkonventionen.

Konventionen syftar till att öka mobiliteten mellan Europaregionens utbildningssystem och möjliggöra för studenter att fortsätta sin utbildning eller fullgöra en studieperiod vid universitet eller högskola i andra europeiska länder. Det konstateras att erkännande av studier, betyg och examina i ett land som utfärdats i ett annat land är ett viktigt medel för att främja den akademiska rörligheten.

Enligt konventionen ska varje avtalspart erkänna utbildningsbevis utfärdade av andra parter om utbildningsbevisen uppfyller de grundläggande behörighetskraven för högre utbildning i dessa stater för att bereda tillträde till utbildningar som ingår i deras system för högre utbildning.¹ Detta gäller dock inte om en väsentlig skillnad kan visas föreligga mellan de grundläggande behörighetskraven i den stat där beviset utfärdats och i den stat där erkännande söks. Motsvarande gäller för erkännande av studieperioder som fullgjorts inom ramen för högre utbildning och erkännande av utbildningsbevis avseende högre utbildning. Konventionen utgår således från ömsesidigt erkännande. Endast om det finns väsentlig och relevant skillnad kan erkännande nekas.

Ansvar för att visa att en begäran om erkännande inte uppfyller de relevanta kraven ska enligt konventionen ligga hos det organ som gör bedömningen. I Sverige ankommer denna bedömning på respektive universitet eller högskola. Högskoleverket kan bistå läroanstalten i detta arbete.

¹ Med högre utbildning avses i konventionen alla typer av studiekurser eller grupper av kurser, utbildning och forskarutbildning på postgymnasial nivå som av en parts berörda myndighet är erkända såsom tillhörande den partens system för högre utbildning.

5.2 Bologna-processen

Bologna-processen har sitt ursprung i Bolognadeklarationen som inte är ett folkrättsligt bindande dokument utan en vilje- och ambitionsyttring från de deltagande länderna. Processen är ett mellanstatligt samarbete som nu omfattar 47 länder.

Processen syftar till att skapa the European Higher Education Area (EHEA) för att främja medborgarnas rörlighet och anställningsbarhet samt Europas utveckling. Mot denna bakgrund fastställdes i Bolognadeklarationen sex mål som ansågs vara grundläggande för att skapa EHEA och för att globalt främja den högre utbildningen i Europa. Ett mål var att genom samordning skapa EHEA till år 2010. Deklarationen innehåller tre övergripande mål: att främja rörlighet, att främja anställningsbarhet och att främja Europas konkurrenskraft/attraktionskraft som utbildningskontinent.

I syfte att följa upp de framsteg som gjorts och vilka ytterligare steg som ska tas inom Bologna-processen har det hittills hållits fem uppföljningsmöten på ministernivå.

Vid mötet i Leuven i april 2009 slog man bland annat fast att mobilitet ska vara den utmärkande egenskapen i Europeisk högre utbildning. Som ett mål angavs att av dem som tar examen 2020 ska minst 20 procent ha studerat eller praktiserat utomlands under sina studier.

Efterhand har den sociala dimensionen blivit ett av Bologna-processens viktigaste arbetsområden. Inom denna har ministrarna enats om att vidta de åtgärder som är nödvändiga för att studenter ska ha möjlighet att ta med sig sitt nationella studiestöd vid studier utomlands.

5.3 Utbildning 2010 och Utbildning 2020

EU-länderna enades år 2000 om Lissabonstrategin. Målet för denna var att EU till år 2010 skulle bli världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomi, med möjlighet till hållbar ekonomisk tillväxt, med fler och bättre arbeten och en högre grad av social sammanhållning. EU:s ministerråd beslutade år 2000 att Europa år 2010 skulle vara den mest dynamiska kunskapsbaserade ekonomin i världen.

Sverige har länge varit en aktiv deltagare i EU:s ramprogram för forskning och utveckling, och till exempel varit en drivande kraft bakom tillkomsten av ERC, det europeiska forskningsråd som ska

inrättas. Utbildningssamarbetet sker genom särskilda samarbetsprogram, gemensamma överenskommelser och utbyte i policyfrågor. Som ett resultat av Lissabonstrategin har utbildningsministrarna enats om gemensamma europeiska mål för medlemsländernas utbildningspolitik inom programmet Utbildning 2010. Genom Utbildning 2010, i samband med Lissabonstrategin år 2000, fastställdes det för första gången en fast ram för det europeiska samarbetet på utbildningsområdet. Enligt den skulle tre mål uppnås till år 2010: bättre kvalitet och effektivitet i utbildningssystemen, underlätta tillträdet för alla till utbildningssystemen, och öppna utbildningssystemen för omvärlden. Inom ramen för programmet för livslångt lärande ges studerande möjligheter till studier i ett annat europeiskt land och de som arbetar med utbildning ges möjligheter till samarbete över gränserna. Inom yrkesutbildningen sker ett fördjupat samarbete inom ramen för Köpenhamnsprocessen med mål att öka kvaliteten i yrkesutbildningen och öka studerandes rörlighet mellan länderna. Se mer om denna nedan.

Den 12 maj 2009 presenterade rådet slutsatser om en strategisk ram för europeiskt utbildningssamarbete, Utbildning 2020. Här sägs att programmet Utbildning 2010, inklusive Köpenhamnsprocessen och initiativen inom ramen för Bolognaprocessen, har lett till betydande framsteg. Framsteg särskilt till stöd för nationella reformer beträffande det livslånga lärandet, moderniseringen av den högre utbildningen och utarbetandet av gemensamma europeiska instrument som främjar kvalitet, överblickbarhet och rörlighet. Men rådet konstaterar därefter att stora utmaningar fortfarande kvarstår om Europa ska kunna uppnå sitt mål att bli den mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomin i världen. Det europeiska utbildningssamarbetet för perioden fram till 2020 bör enligt rådet upprättas inom en strategisk ram som innefattar utbildningssystemen i deras helhet mot bakgrund av det livslånga lärandet. Ramen är avsedd att omfatta lärande i alla sammanhang, formella eller informella, och på alla nivåer: från förskoleverksamhet och skolverksamhet till högre utbildning, yrkesutbildning och lärande i vuxen ålder. De fyra strategiska målen är:

- Att göra livslångt lärande och rörlighet till verklighet.
- Att förbättra utbildningens kvalitet och effektivitet.
- Att främja lika möjligheter för alla, social sammanhållning och aktivt medborgarskap.
- Att öka kreativiteten och innovationsförmågan, inklusive företagandan, på alla utbildningsnivåer.

5.3.1 Köpenhamnsprocessen

I november 2002 antog EU:s utbildningsministrar en resolution om ett ökat europeiskt samarbete inom yrkesutbildningsområdet. Det var ett svar på Europeiska rådets uppmaning om en motsvarighet på yrkesutbildningsområdet till Bolognaprocessen. I syfte att inkludera EES-länderna, EU:s kandidatländer och arbetsmarknadens parter i arbetet antogs kort därefter den så kallade Köpenhamnsdeklarationen med ungefär samma innehåll. Sedan dess har det fördjupade samarbetet inom yrkesutbildningsområdet gått under benämningen Köpenhamnsprocessen.

Riktlinjerna för det fördjupade samarbetet har justerats och verifierats vartannat år. Rådet (utbildningsministrarna) har antagit resolutioner och kort därefter har kommunikéer antagits i det bredare forumet. Kommunikéer har antagits i Maastricht 2004, Helsingfors 2006 och Bordeaux 2008. I Brügge antogs i december 2010 en deklARATION om det fördjupade samarbetet till år 2020.

Det fördjupade samarbetet om yrkesutbildning har haft fokus på konkreta instrument som syftar till att underlätta mobiliteten i Europa. Samarbetet har bl.a. resulterat i överenskommelser om kvalitet, vägledning, validering, och Europass. Samarbetet har även resulterat i rekommendationer om att inrätta ett europeiskt ramverk för yrkesutbildning, att utveckla ett europeiskt meritöverföringssystem för yrkesutbildning, samt att inrätta en europeisk referensram för kvalitetssäkring av yrkesutbildning. Överenskommelserna innebär att medlemsländerna åtar sig ett fortsatt nationellt implementeringsarbete.

European Qualification Framework (EQF) antogs gemensamt av rådet och Europaparlamentet den 23 april 2008. Genom EQF införs en gemensam och neutral referensram som kan fungera som ett översättningsverktyg mellan olika kvalifikationssystem och deras nivåer. Det betyder att det ska skapas ett verktyg för att jämföra nivån på kvalifikationer (utbildningsbevis, yrkescertifikat, m.m.) mellan de

olika europeiska länderna. Referensramens kärna är åtta hierarkiska nivåer som beskriver resultatet av lärande (s.k. learning outcomes) för respektive nivå vad gäller kunskaper, färdigheter och kompetens. Nivå ett kan sägas motsvara genomgången grundskola och nivå åtta en doktorsexamen. Varje kvalifikationsnivå bör kunna uppnås genom olika utbildnings- och karriärvägar, vilket bör kunna stimulera validering av icke-formellt och informellt lärande. Den traditionella betoningen på i vilka former lärandet sker (inlärningstid, inlärningsmetod och läromedel) förskjuts således till lärandets resultat. Syftet med referensramen är att möjliggöra och stimulera en ökad rörlighet för studerande och för arbetskraft. Förhoppningen är att det i framtiden ska bli lättare att erkänna lärande i arbete och att man via de nationella systemen lättare ska kunna nivåbestämma såväl formella utbildningar som till exempel vad man har lärt sig i arbetslivet. EQF implementeras i två steg. I det första steget ska de nationella kvalifikationsnivåerna kopplas till EQF (2010). I det andra steget ska alla nationella kvalifikationer innehålla en referens till en EQF-nivå.

Regeringen har aviserat sin avsikt att implementera rekommendationen om en europeisk referensram för kvalifikationer för livslångt lärande (EQF), att skapa ett nationellt ramverk för kvalifikationer (NQF) samt att vidta åtgärder och förändringar som är nödvändiga för att uppfylla rekommendationens krav. Det nationella ramverket ska främst omfatta det offentliga utbildningssystemet. Avsikten är dock att ett nationellt ramverk, som även omfattar andra kvalifikationer, successivt ska kunna utvecklas i takt med arbetslivets och branschernas intresse.

Myndigheten för yrkeshögskolan är sedan den 1 juli 2009 nationell samordningspunkt för EQF.

5.4 Kommissionens grönbok om mobilitet

Den 8 juli 2009 presenterades kommissionens grönbok *Att främja ungdomars rörlighet i utbildningssyfte* (KOM(2009)329 slutlig). I denna konstaterades att det finns en bred enighet kring fördelarna med rörlighet i utbildningssyfte och att såväl politiker som sakkunniga har diskuterat hur denna kan förbättras. I grönboken identifieras ett behov av att fastställa strategier för att uppnå de uppsatta målen. Ett syfte med grönboken var att låta intressenter och allmänheten delta i debatten och framföra sina åsikter kring hur man på bästa

sätt kan förbättra möjligheterna för ungdomars rörlighet i utbildningssystemet.

Tanken med grönboken var att den skulle vara så omfattande som möjligt och man ville se på läget för alla ungdomar i alla olika lärmiljöer. Det vill säga i skolan, på kandidat-, master- eller doktorandnivå på universiteten, inom ungdomsutbyten, volontärarbete eller yrkesutbildning samt situationen för praktikanter och lärlingar, både inom och utanför EU. Rörlighet betraktas som relevant för alla ämnen och områden.

Grönboken har i huvudsak följande syften²:

- Att främja organiserad rörlighet i utbildningssyfte.
- Att främst diskutera rörlighet mellan länder som för närvarande deltar i EU-program, vilket var rådets önskemål i dess slutsatser från november 2008. Samtidigt vill man söka utveckla utbyten med världen i övrigt.
- Att förespråka rörlighet inte bara över gränserna ”från lika till lika”, dvs. inom sektorer (skolor, universitet, företag och så vidare), utan också mellan olika sektorer, t.ex. från utbildningsmiljöer till näringslivet och i motsatt riktning.
- Att koncentrera sig på fysisk rörlighet, alltmedan man även erkänner värdet av virtuell rörlighet.
- Att koncentrera sig på rörligheten för ungdomar, vilket inte betyder att rörlighet i utbildningssyfte inte är viktig för alla åldersgrupper. Huvudgruppen som avses är personer i åldern 16–35 år.

Grönboken är uppdelad i tre avsnitt. Dessa är förberedelse av utlandsvistelsen, utlandsvistelsen och dess uppföljning, och förslag till nytt partnerskap för ungdomsrörlighet. Under varje del finns frågor som man önskar få svar på. Under rubriken ”Möjligheter att överföra stipendier och lån” ställs frågan om vilka hinder som man har stött på beträffande möjligheten att överföra bidrag och lån och tillträdet till förmåner. Här uttalas också att utlandsvistelser kräver ekonomisk förberedelse. Det sägs att förutom stipendier kan även sociala förmåner och lån från hemlandet vara viktiga finansieringskällor. Eftersom dessa och andra direkta eller indirekta stöd inte alltid kan överföras, kan detta leda till att ungdomar blir avskräckta

² Se Kommissionens grönbok *Att främja ungdomars rörlighet i utbildningssyfte* (KOM(2009)329 slutlig), s. 4–5.

från utlandsvistelser. Grönboken går så långt som att säga att detta i somliga fall rör sig om brott mot gemenskapslagstiftningen. Inom högre utbildning, till exempel, tillåter väldigt få länder att man helt och hållet för över stipendier och lån och fyra medlemsstater tillåter ingen överföring alls. Här erinras om Förenade målen C-11/06 Morgan och C-12/06 Bucher, REG 2007 (se avsnitt 7.2.2).³

I juli 2009 genomförde kommissionen en allmän konsultation av sin grönbok om mobilitet i utbildningssystemet. Både den svenska regeringen och riksdagen besvarade konsultationen.

Regeringen lämnade utlåtande över sin granskning av grönboken i januari 2010, U2009/5042/IS. I utlåtandet framför regeringen att den vill betona att den främsta anledningen till att främja internationalisering, och följaktligen mobilitet, vad gäller utbildning är att det främjar kvalitetsutveckling både för individen och de deltagande institutionerna. Regeringen anför vidare att de speciella erfarenheter som kommer med rörlighet, bättre språkkunskaper, interkulturell kompetens, att kunna ta ett större ansvar, och att lösa problem i nya situationer osv., dessutom har positiva effekter utöver att öka kvaliteten på själva utbildningen och att öka den enskildes anställningsbarhet. I utlåtandet betonas vidare att språkkunskaper är ett viktigt resultat av rörlighet, men också en förutsättning för deltagande. Enligt regeringen är det därför viktigt att inläringen av främmande språk börjar vid tidig ålder så att fler elever känner att de har möjlighet att studera utomlands. Regeringen anför vidare att eftersom länders nationella lagstiftning kommer att fortsätta att variera är öppenhet en viktig del i att undanröja rättsliga och administrativa hinder för rörligheten. Detta gäller även för betyg, där tydliga system gör det lättare för länderna att bedöma betyg från andra länder vid tillträde till dess högre utbildningar. Erkännandet av studier bör vara möjligt för alla typer av utbildning. Den svenska regeringens uppfattning är att erkännande av rörlighet i utbytesprogram fungerar, men att mer behöver göras för att underlätta erkännande för free movers och för rörlighet på gymnasial nivå. Att främja rörlighet på gymnasial nivå bör därför enligt regeringen vara i fokus under de kommande åren. För att öka deltagandet i mobilitetsprogram anser regeringen att reglerna för finansiering måste vara mycket enkla. En av de viktigaste faktorerna för att förbättra möjligheten till rörlighet för studenter är enligt den svenska regeringen studiestödssystemet. Enligt svenska regeringens uppfattning bör diskussioner

³ Kommissionens grönbok *Att främja ungdomars rörlighet i utbildningssyfte* (KOM(2009)329 slutlig), s. 5–6 och 9–10.

om tolkningar på studiestödsområdet fortsätta i de befintliga nätverken inom Bologna-processen.⁴

Utbildningsutskottet lämnade utlåtande över sin granskning av grönboken i november 2009, *Utbildningsutskottets utlåtande 2009/0:UbU4*. I utlåtandet framför utskottet att det starkt vill betona vikten av internationalisering. Det anser att det är mycket viktigt att möjligheter för elever och studenter att förlägga delar av sin utbildning eller sin praktik utomlands tas tillvara och utökas. Utskottet säger vidare att med en ökad andel unga som studerar eller arbetar i ett annat land ökar språkkunskaper, interkulturell kompetens och ansvarstagande, som kommer inte bara individen till del, utan också det samhälle som han eller hon ska verka i. Utskottet menar att genom ökad studentrörlighet ökar Sveriges konkurrenskraft och svenska studenters anställningsbarhet i internationella företag och organisationer. Även för den enskilda individen ger internationalisering förbättrade möjligheter att välja den utbildning som passar honom eller henne bäst. Utskottet anser att det därför är mycket viktigt med ökade möjligheter att förlägga delar av en utbildning eller en praktik utomlands under hela det livslånga lärandet. Vad gäller frågeställningen om förberedelse av rörlighet i utbildningssyfte menar utskottet att EU-programmen måste vara flexibla vad gäller längd och tidpunkt för studierna. Vad gäller språkfrågor konstaterar utskottet att kunskap i språk är en förutsättning för att kunna delta i EU-programmen. Samtidigt är det också en av de stora vinsterna med ett deltagande, dvs. att studenten får ökade kunskaper i just ett främmande språk. Utskottet vill understryka vikten av tidig undervisning i främmande språk i grundskolan. Utskottet vill också understryka betydelsen av det svenska studiestödet som, genom att det kan utnyttjas också för studier utomlands, är en viktig faktor för Sveriges höga internationella studentrörlighet.⁵

5.5 Europarådet

Europarådets viktigaste roll är att stärka demokrati, mänskliga rättigheter och rättsstatsprincipen i alla rådets 46 medlemsstater. Arbetet på kultur- och utbildningsområdet sker inom de fem styrkommittéerna för utbildning, högre utbildning och forskning, kultur och kultur-

⁴ Regeringens utlåtande U 2009/5042/IS, *Reply from the Swedish Government to the Commission's Green Paper "Promoting the Learning Mobility of Young People"*.

⁵ Utbildningsutskottets utlåtande 2009/10:UbU4 *Att främja ungdomars rörlighet i utbildningssyfte*, s. 10 f.

arvsfrågor samt ungdomsfrågor. Europarådet arbetar bland annat för att främja erkännandet av utbildning och examina samt för att stödja utvecklingen av den högre utbildningen, till exempel inom det forna Sovjetunionen. Under 2006–2007 genomfördes Europaråds-kampanjen ”Alla Olika Alla Lika”. Kampanjen syftade till att stärka ungdomars kunskaper om mänskliga rättigheter och icke-diskriminering och till att uppmuntra ungdomars deltagande i byggandet av fredliga samhällen. Som utvecklats ovan är det Europarådet och Unesco som har arbetat fram Lissabonkonventionen.

5.6 Nordiskt samarbete – Nordiska ministerrådet

Nordiska ministerrådet, som bildades 1971, är de nordiska regeringarnas officiella samarbetsorgan. Statsministrarna har det överordnade ansvaret för det nordiska samarbetet. I praxis är ansvaret delegerat till de nordiska samarbetsministrarna och till Nordiska samarbetskommittén som svarar för den löpande koordineringen av det officiella politiska nordiska samarbetet. Nordiska ministerrådet är egentligen inte ett utan flera ministerråd. Nordiska fackministrar möts i ministerråd ett par gånger om året. Det finns för närvarande 10 konstellationer av fackministerråd samt samarbetsministrarnas ministerråd. Beslut i något av de nordiska ministerråden måste vara enhälliga.

Det nordiska regeringssamarbetet i Nordiska ministerrådet ska arbeta för gemensamma nordiska lösningar som ger påtagliga positiva effekter, nordisk nytta, för medborgarna i de enskilda nordiska länderna. Det mer än halvsekel gamla samarbetet har bland annat resulterat i en gemensam nordisk arbetsmarknad, passunion och en rad gemensamma sociala bestämmelser. De nordiska medborgarna har också länge kunnat bosätta sig, studera och forska överallt i Norden. Miljö, klimat, energi, forskning, utbildning och innovation, rivande av gränshinder och ökad profilering är i dag viktiga ingredienser i det nordiska samarbetet för att upprätthålla Nordens ledande ställning i en globaliserad värld.

Det finns avtal mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige om nordisk utbildningsgemenskap på gymnasienivå (teoretiska och yrkesinriktade utbildningar). Det finns också en överenskommelse mellan Danmark, Finland, Island, Norge och Sverige om tillträde till högre utbildning av den 3 september 1996 som ändrats genom en överenskommelse av den 23 april 2009.

Arbetet med att undanröja gränshinder i Norden handlar om att skapa ett öppnare Norden och större rörlighet. För att hindra att nya gränshinder uppstår finns en målsättning om att koordinera lagstiftningsarbetet i länderna. Det nordiska gränshindersarbetet är unikt och går djupare än motsvarande EU-samarbete. Inom forskningsområdet finns den forskningssamordnande institutionen NordForsk som är ett framgångsrikt verktyg för nordiskt forskningssamarbete. Tillgång på välutbildad och kompetent arbetskraft stärks genom nyligen startade nordiska masterutbildningar i de nordiska länderna. Dessa finns på sex platser och omfattar 17 utbildningsanstalter. Mastersprogrammen finns på så olika områden som äldreforskning, datorteknologi, havsmiljö och klimatförändringar. I ett projekt har några av de ledande tekniska universiteten i Norden gått samman om en Nordic Master inom energiforskning. Danskarnas kunskaper om vindkraft, svenskarnas om atomkraft, Islands om olika former av värmekällor och Norges expertis på olja och gas samlas där i en utbildning som kommer få stor betydelse på området.

Genom utbytesprogrammen i Nordplus-familjen deltar varje år cirka 10 000 nordbor i utbildningsprogram i andra nordiska länder än hemlandet. Utbytesprogrammen omfattar numera också Estland, Lettland och Litauen.

5.7 OECD

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development) är en internationell samarbetsorganisation för ekonomisk utveckling med 33 medlemsländer. Den fungerar som ett forum för analys och utbyte av idéer och erfarenheter. Verksamheten ska stimulera till långsiktig ekonomisk tillväxt och sysselsättning samt vidga ickediskriminerande världshandel. Inom utbildningsområdet arbetar OECD med jämförande statistik och tematiska översyner. OECD spelar en viktig roll när det gäller analys och diskussion av utbildningspolitik genom jämförande statistik och översyner av utbildningssystemen i medlemsländerna som bidrar till diskussioner om utbildningspolitiken. Inom forskningsområdet deltar Sverige i arbetet i kommittén för forsknings- och innovationspolitik. Där diskuterar och jämför medlemsländerna prioriteringar inom forskningsområdet. Studier har initierats, till exempel om forsknings- och innovationssystem i olika länder, där bland andra Sverige, studerats för att förstå hur forskning och utveckling påverkar tillväxt och sysselsättning.

5.8 Unesco

Unesco (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization) är FN:s organ för samarbete inom utbildning, vetenskap, kultur och kommunikation. Unesco grundades 1946 och har i dag 193 medlemsländer. Sverige blev medlem 1950. Svenska Unescorådet ansvarar för samarbetet med svenska myndigheter, institutioner m.fl. inom Unescos ansvarsområden, och utgör en länk mellan Unesco och Sverige. Unesco arbetar strategiskt för att nå FN:s millenniemål om utbildning. "Utbildning för alla" är Unescos huvudsakliga program för skolor. Unesco stödjer samarbetsprojekt mellan universitet och högskolor med fokus på utvecklingsländer. Unesco har utarbetat överenskommelser om ömsesidiga erkännanden av högskolestudier och examina. De svenska prioriteringarna i Unesco gäller framför allt "Utbildning för alla" och "Utbildning för hållbar utveckling". Arbetet med olika konventioner och andra normativa instrument har varit intensivt under senare år. Som utvecklats ovan har Lissabonkonventionen utarbetats av Europarådet och Unesco. Riktlinjer för "Kvalitet i Gränsöverskridande Högre Utbildning" som utarbetats tillsammans med OECD antogs vid Generalkonferensen 2005. Unescofrågor handläggs i Sverige av Regeringskansliet och sköts av Utbildningsdepartementet, där Svenska Unescorådet har sitt kontor.

5.9 Analys

Som framgår av redogörelsen ovan deltar Sverige i ett antal olika slag av samarbeten på utbildningsområdet. Samarbeten såväl på nordisk, som på europeisk och internationell nivå. Somliga inom ramen för den Europeiska Unionen och andra utanför. Gemensamt för de olika samarbetena är dock att utgångspunkten är att rörlighet och internationalisering inom utbildningsområdet är något gott som ska främjas. De olika samarbetena går dessutom ut på att öka rörligheten och internationaliseringen på utbildningsområdet. Detta är också ett uttalat mål för regeringen.

På utbildningsområdet har, som sagts, EU endast kompletterande befogenheter. Sverige beslutar alltså självt om utbildningssystemets organisation och innehåll. Det samarbete som sker på EU-nivå kompletterar däremot den nationella politiken och här är samarbetet som synes omfattande och hela tiden under utveckling. En tydlig euro-

peisk strävan är att EU ska vara världens mest konkurrenskraftiga och dynamiska kunskapsbaserade ekonomi.

Samarbetena gäller inte enbart högre utbildning. Det finns samarbeten som specifikt rör yrkesutbildningar och t.ex. grönboken poängterar att rörlighet är relevant för alla ämnen och områden. Rådet har inom Utbildning 2020 uttalat att utbildningssamarbetet bör upprättas inom en strategisk ram som innefattar utbildningssystemen i sin helhet mot bakgrund av det livslånga lärandet. Denna ram omfattar alla nivåer, från förskoleverksamhet och skolverksamhet till högre utbildning och yrkesutbildning.

Enligt grönboken ska koncentrationen ligga på fysisk rörlighet men man ska också erkänna värdet av virtuell rörlighet. Detta får ses som en indikation på att distansutbildningar också har ett värde i detta sammanhang.

Regeringen och utbildningsutskottet har i sina yttranden över grönboken ansett det mycket viktigt med möjligheter att studera eller praktisera utomlands under hela det livslånga lärandet. De har också understrukit betydelsen av det svenska studiestödssystemet som en viktig faktor för Sveriges höga internationella studentrörlighet. Även i grönboken poängterades att möjligheten att kunna överföra stöd är en viktig del i främjandet av studier i andra länder och att avsaknad av sådan möjlighet kunde verka avskräckande och till och med utgöra brott mot unionsrätten.

Bolognaprocessen har som ett uttalat mål att av de som tar examen år 2020 ska minst 20 procent ha studerat eller praktiserat utomlands under studierna.

Unionsrättens påverkan på det svenska studiemedlet kommer att utredas i kapitel 7. De olika internationella samarbetena på utbildningsområdet påverkar studiemedelssystemet genom att rätten till studiemedel och möjligheten till att kunna ta med det nationella stödet utomlands är en viktig faktor för att så många som möjligt ska kunna ha möjlighet att studera utomlands. Studiemedel är alltså en viktig faktor för att främja och även öka rörlighet och internationalisering. Sveriges deltagande i de olika samarbetena på utbildningsområdet innebär att Sverige har förbundit sig att arbeta mot de mål som de olika samarbetena har. Eftersom de alla syftar till att öka rörlighet och internationalisering får detta självklart påverkan på regeringens mål för utlandsstudier och studiemedel för sådana studier. Utbildningssamarbetena har intensifierats under de senaste åren vilket kan tala för att det svenska studiemedelssystemet för utlandsstudier, vars grund lades redan 1989, kan behöva förändras.

6 Jämförelse med andra länder

I detta kapitel ska vi titta på hur studiestödet, och speciellt då för utlandsstudier, är organiserat i andra länder. Av våra direktiv framgår att vi ska ta till vara kunskaper och erfarenheter från andra nordiska länder och även från länder utanför Norden. 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.

Vi har valt att ha ett avsnitt som kort beskriver studiestödssystemen i de europeiska länderna för att sedan titta närmare på några av de nordiska länderna. Att vi har valt att fördjupa oss i de nordiska länderna beror på att dessa har studiestödssystem som påminner om det svenska medan övriga europeiska länders system i mycket är så olika det svenska systemet att nyttan av deras erfarenheter blir mindre.

6.1 Studiestöd i ett internationellt perspektiv¹

Man kan tala om 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.

I Europa finns det tretton länder, där ibland Sverige, som har särskilt stöd till studenter med barn. Stödets storlek och konstruktion varierar dock stort mellan länderna. Ett dussintal länder har bidrag eller lån som ska täcka hela eller delar av studieavgifterna.

¹ Uppgifterna i avsnitt 6.1 är hämtade från *Key Data on Higher Education in Europe*, 2009 Edition.

Det finns 25 europeiska länder där de studerande kan få någon form av studiebidrag och i 20 av dessa erbjuds studenter även studielån (antingen helt separat eller kopplat till bidragen som i Sverige). I jämförelse med andra länder är de svenska studiemedlen lånetunga.

Om man bortser från Malta har i stort sett alla länder i Europa någon slags behovsprövning av sina studiestöd. Denna görs mot föräldrarnas inkomster och/eller mot egna inkomster. Vår svenska behovsprövning (fribeloppet) är generös i en internationell jämförelse.

Att jämföra totalbeloppen för studiestöd mellan de europeiska länderna är svårt. Det framgår dock 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 studiestödet utgör av de totala offentliga utgifterna för högre utbildning. För de europeiska länderna utgör i genomsnitt 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. Endast tre länder har högre andel än Sverige om både lån och bidrag summeras: Cypern, Danmark och Norge.

Många europeiska länder har särskilda bostadsbidrag till studenter. Detta kan vara ett direkt bidrag till den studerande eller ett indirekt som subventioner till studentbostäder. Även i länder som saknar sådant stöd kan det finnas särskilda studentbostäder på samma sätt som i Sverige.

I de nordiska länderna finns inga studiestöd som riktas till den studerandes föräldrar. I majoriteten av de övriga av Europas länder finns däremot sådant stöd, antingen som bidrag eller som skattelättnader.

Merparten 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. Som exempel på hur utlandsstudiestöden kan se ut i några av de stora EU-länderna har vi valt att kort beskriva hur systemen ser ut i Frankrike, Storbritannien och Tyskland.

Frankrikes studiestödssystem är i huvudsak uppbyggt för att ge stöd till de studenter som inte själva eller via sina föräldrar har möjlighet att finansiera sina studier. I början av 2008 genomfördes dock en reform som har resulterat i ett enklare och mer lättillgängligt hjälpsystem som baseras på tre typer av stöd. Dessa tre är; stipendier baserade på sociala kriterier, en nationell nödfallsfond och enklare

tillgång till studielån. Stipendier baserade på sociala kriterier innebär att belopp och möjlighet till stöd beror på den sammanlagda inkomsten i studentens föräldrahem, antalet barn som är beroende av försörjning i detta hushåll och avståndet mellan hemmet och studieorten. Den nationella nödfallsfonden är en fond ur vilken stöd kan utgå till de studenter som har svårigheter som inte kan lösas av stipendiet baserat på sociala kriterier. Som exempel nämns om studentens föräldrar blir arbetslösa eller studenten har tagit avstånd från sin familj och måste försörja sig själv. Att tillgången till studielån förenklats innebär att det blir en möjlighet för alla studenter, och att lån kan utnyttjas utan att föräldrarna lämnar garanti. Det nya studielånet, som infördes med start det akademiska året 2008/2009, är avsett att bredda tillgängligheten till lån för hela studentkollektivet. För utlandsstudier finns ett speciellt stöd, "Les bourses de mobilité" (ungefär utbytesstipendier), som är utformat för att stödja internationella förflyttningar för de studenter som är villiga att utbilda sig utomlands. Stödet ges till studenter som antingen studerar utomlands som en del av ett utbytesprogram, eller som gör sin praktik utomlands. Kursen eller praktiken måste vara en del av den studerandes franska studier. Stödet är ett kompletterande stöd som läggs på toppen av stipendium baserade på sociala kriterier för de studenter som uppbär sådant, eller som huvudstipendium för de studenter som kvalificerat sig för stipendium. Vilka studenter som får möjlighet att uppbära sådant utbytesstipendium väljs ut av de högskolor som har rätt att dela ut sådana stipendium. Sådan rätt har endast de lärosäten som ingår i det fyraåriga kontraktsförfarandet med Ministeriet för ansvar för högre utbildning. Innebörden blir att möjligheten att få ett utbytesstipendium är beroende av att den studerandes franska högskola väljer ut studenten.

Storbritannien har ett studiestödssystem för de studenter som studerar i Storbritannien. Heltidsstudenter kvalificerar sig för ett icke återbetalningsbart underhållsstöd. Sådant stöd är behovsprövat, det vill säga dess målgrupp är studenter från hushåll med lägre inkomster. För huvuddelen av alla studenter är det föräldrarnas inkomst som bedöms. För oberoende studenter är det deras egen och/eller partners inkomst. Oberoende student är man om man är över 25 år, eller är gift, eller har försörjt sig själv i tre år, eller är fjärrad från sina föräldrar. Utöver detta finns olika typer av stipendium som kan sökas, vissa av dessa är behovsprövande, andra baseras på akademiska meriter eller har en viss skola eller college som målgrupp. Alla studenter som studerar på kvalificerade kurser kan komma i fråga för

studielån. Det finns två typer av lån, lån för att täcka terminsavgifter eller underhållslån för att täcka levnadsomkostnader. Lån för terminskostnader betalas direkt till institutionen och täcker hela avgiften. Underhållslånet är behovsprövat och beror på hushållets totala inkomst. För oberoende studenter tas inte hänsyn till föräldrarnas inkomst, däremot till make/makas eller partners. Beloppet beror också på om studenten bor hemma hos sina föräldrar eller i London. För studenter som bor i London och som bor på egen hand är beloppet högre än för studenter som bor på egen hand i en annan del av landet. Det maximala lånebeloppet kan reduceras om studenten får underhållsstöd. När det gäller utlandsstudier så kan studenter från Storbritannien inte räkna med samma nivå av finansiellt stöd som om de studerar i hemlandet. En student som inte själv kan finansiera sina utlandsstudier är hänvisad till att söka olika typer av stipendier. Storbritannien har skrivit under ett åtagande om medflyttning av studielån och bidrag men detta har ännu inte implementerats. En student som antagits till Erasmus programmet kan så klart söka ett Erasmus stipendium.

Även i Tyskland är studiestödet främst till för de studenter vars föräldrar inte kan betala för deras utbildning. Studenter som inte har några möjligheter att finansiera sina studier och sitt underhåll under studietiden, vare sig genom sina föräldrars, eller genom sina egna inkomster, kan få finansiellt stöd enligt de villkor som ställs upp i den lag som reglerar dessa frågor i Tyskland (Bundesausbildungsförderungsgesetz). Hur länge det finansiella stödet utgår beror i huvudsak på hur lång den valda utbildningen är. Från och med den femte ämnesrelaterade terminen är fortsatt stöd beroende av om studenten kan ta examen. Hur stort stöd som lämnas är beroende dels av studentens egna inkomster och tillgångar och dels av hans eller hennes föräldrars och make/makas inkomster. Stödet utbetalas även under föreläsningfria perioder. Hälften av summan som maximalt kan utbetalas som stöd är ett bidrag som inte behöver betalas tillbaka. Resterande hälft är ett räntefritt statslån. Sedan 2001 har studenter som efter de första två terminerna, orienteringsfasen, fortsatt studera eller till och med avslutat sina studier i ett annat EU-land eller i Schweiz haft samma möjlighet till stöd som i Tyskland. Vid sidan av detta introducerades ett annat system som oavsett om studenten uppbär stöd eller inte lämnar stöd till studenter med 300 euro i månaden i upp till 24 månader. Den s.k. utbildningskrediten ges också för studier utomlands och ska återbetalas med full ränta. Sedan 2006 finns ett låneprogram som ger alla studenter möjlighet att låna till

boendekostnader med upp till 650 euro per månad. Detta oberoende av inkomst och andra tillgångar. I november 2007 antogs ett tillägg till den lag som reglerar dessa frågor i Tyskland. Detta tillägg innebär bl.a. att möjligheten till internationell förflyttning förstärks genom att kravet på orienteringsfasen som tidigare funnits har tagits bort. Ändringen skedde som en direkt följd av ett mål från EU-domstolen där denna uttalade att en sådan bestämmelse inte var förenlig med unionsrätten (Förenade målen C-11/06 och C-12/06, Morgan och Bucher, av den 23 oktober 2007, se avsnitt 7.2.2). Utöver det direkta finansiella stödet, som är tillgängligt för studenter från låginkomsttagarfamiljer, får för närvarande alla studenter under 25 år dra nytta av att deras familjer har rätt till skattelättnader.

6.2 Studiestöd i Danmark, Norge och Finland

Under 2006 publicerades en studie gällande utlandsstudier gjord av företrädare för de nordiska studiestödsmyndigheterna. I denna studie framkom bl.a. att de politiska intentionerna med studiestödet för studerande utomlands till viss del är de samma i de Nordiska länderna och de självstyrande områdena (Färöarna). I studien framkom också att det finns en del principer som är giltiga för samtliga studiestödssystem i de nordiska länderna. En gemensam utgångspunkt är att det offentliga garanterar lika rätt till utbildning. Till detta kommer att regelverken i Norden på ett mer generellt plan ger uttryck för fem gemensamma principer. Dessa är:

- Studiestödet bygger på politiska intentioner om dess viktiga betydelse i samhället.
- Studiestödet består av stora offentliga insatser av främst bidrag, men även lån.
- Studiestödet omfattar i princip alla medborgare.
- Studenterna är inte beroende av föräldraekonomin.
- Studiestödet ges direkt till studenten.

Studien visade dock också att även om de nordiska studiestödssystemen, och därigenom också regelverken, bygger på fem gemensamma principer innehåller regelverken för studiestöd för studier utomlands på en mer konkret nivå såväl likheter som skillnader. Likheterna finns främst på ett principiellt plan. Skillnaderna är dessutom ännu större mellan regelverken för utbytesstuderande än för examensstuderande. Med examensstuderande avses i rapporten stu-

derande som får studiestöd för studier i utlandet, och som tar hel utbildning eller avlägger examen i utlandet, utan att utbildning eller examen ingår som en del av utbildningen i hemlandet. Undantag är svenska examensstudenter som får läsa språkkurser och enstaka kurser. Om det ska talas om en nordisk modell menar studien att den i så fall främst rör examensstuderande. Likheterna mellan regelverken för examensstuderande rör regler om de sökande, utbildning och geografi. För finansieringsreglerna finns inga likheter mellan de nordiska länderna och självstyrande områden som ingår i studien.²

I studien kom man alltså fram till att det är möjligt att tala om en nordisk modell för utlandsstudier på ett principiellt plan. Likheterna på konkret nivå är däremot små och av den karaktären att det inte pekar mot en nordisk modell. I studien drogs också slutsatsen att extra stöd för utlandsstudier ger en större andel utlandsstuderande. Det är nämligen så att andelen studenter som reser ut från de nordiska länderna och de självstyrande områdena varierar mycket. En viktig förklaring till dessa variationer visade sig vara ekonomiska faktorer. Vid en jämförelse med andra OECD-länder har de nordiska länderna och självstyrande områdena en relativt hög andel av sina studenter i utlandet. De nordiska länderna ligger bland de elva OECD-länder som har störst andel studenter utomlands. Island och Norge har den relativt största studentexporten av de nordiska länderna.³

I detta avsnitt ska vi titta närmare på studiestödssystemen i några av de nordiska länderna. Vi har valt Danmark, Norge och Finland som jämförelseländer. Studiestödssystemen i Danmark, Finland och Norge är relativt lika det svenska. Trots likheterna finns dock viktiga skillnader.⁴

² *Studiestöd för att studera utomlands – En nordisk modell?* Wreber H och Björk P (red.) 2006.

³ *Studiestöd för att studera utomlands – En nordisk modell?* Wreber H och Björk P (red.) 2006.

⁴ Fakta i de följande avsnitten om Danmark, Finland och Norge är, om inte annat anges, hämtade från ASIN (2009) *Studiestödet i de nordiska länderna*, Sammanställt av Ilpo Lahtinen, *Studiestöd för att studera utomlands – En nordisk modell?* Hans Wreber och Peder Björk (red) 2006, samt från respektive lands information om studiestöden, se <http://www.fpa.fi> (Finland), <http://www.su.dk> (Danmark), <http://www.lanekassen.no> (Norge)

6.2.1 Danmark

Grundläggande i konstruktionen av det danska studiestödet är det så kallade klippkortssystemet. Ett klipp i klippkortet motsvarar studiestöd för en månads heltidsstudier. Stödet, SU (Statens uddannelsesstøtte, dvs. det danska studiestödet), 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.

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.

Studiestödet ser olika ut beroende på om den studerande bor tillsammans med sina föräldrar eller på egen hand. För en ensamboende studerande uppgår det sammanlagda studiestödet till 1 051 euro per månad (2009) och bidragsdelen utgör 66,2 procent av stödet (695 euro).

Studiestöd ges under ungefär samma förutsättningar och med samma belopp till utbildning i utlandet som i Danmark. Utlandsstudiestöd lämnas till danska medborgare och i enlighet med EU-rätten. För att få SU för utlandsstudier ska studenten ha varit bosatt i Danmark under en sammanhängande period på minst två år under de senaste 10 åren före ansökningstidens utgång. Vid utbildning i Norden ges studiestöd efter samma bestämmelser som i Danmark, både för motsvarigheten till svensk gymnasieutbildning och för högre utbildning. Vid utbildning i länder utanför Norden ges som utgångspunkt bara studiestöd till högre utbildning, för undantag se nedan. Inom Norden ges studiestöd för utbildning på gymnasial nivå under samma förutsättningar som i Danmark.

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, till de utbildningar

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. Stöd ges inte heller till distansstudier utomlands. Genom det nya utlandsstipendiet ges möjlighet till stöd för att under en viss tid täcka undervisningsavgifter. Studiestödet täcker inte kostnader för resor eller andra särskilda omkostnader.

Studerande som redan studerar på en dansk utbildning har under vissa förutsättningar möjlighet att ta med sitt studiestöd vid studier i utlandet. Studievistelsen måste då vara ett led i den danska utbildningen och den danska utbildningsinstitutionen ska godkänna att vistelsen ger fulla meriter.

Sedan 2008 finns ett särskilt utlandsstipendium. Stipendiet är avsett att täcka undervisningsavgifter vid studier utomlands. En student som vill studera utomlands kan ansöka om utlandsstipendium. Stipendiet täcker helt eller delvis kursavgifterna vid godkända studievistelser. Den danska läroanstalt där studenten normalt studerar beslutar om studieuppehållet kan godkännas. Ett grundläggande krav för att få utlandsstipendium är att studenten har rätt till SU. Utlandsstipendium kan utgå för upp till två års studier, motsvarande 120 högskolepoäng. Det högsta belopp som kan betalas ut för undervisningsavgifter motsvarar det belopp som en dansk läroanstalt får från staten för ett liknande program i Danmark. Om terminsavgiften vid det utländska lärosätet är högre än den danska avgiften måste studenten själv betala resterande belopp. Det finns också möjlighet att få utlandsstipendium för en fullständig utbildning på kandidat-/masternivå om kursen är godkänd för utlandsstipendier. Vilka utbildningar som är godkända framgår av fyra olika listor som revideras årligen i slutet av året. Programmet med utlandsstipendium är särskilt riktat mot världens högst rankade universitet.

För studier på motsvarande gymnasial nivå utanför Norden kan en studerande ansöka om studiestöd för de sista två åren av vissa uppräknade utbildningar. Dessa är; International Baccalaureate (IB), Option Internationale du Baccalaureate, Den europeiska studentexamen vid Europaskolorna och studentexamen vid två namngivna skolor i Flensburg och Slesvig. Skolorna måste dock vara offentligt erkända i studielandet för att berättiga till stöd. Man kan då också ansöka om tillskott till undervisningsavgifter.

Studiestödet betalas ut månadsvis. Detta gäller såväl för inhemska studier som för utlandsstudier.

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.

6.2.2 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. Studiepenning kan utgå till studerande från början av månaden efter den månad då den studerande har fyllt 17 år. Innan dess utgår barnbidrag.

Studiestöd lämnas för studier som bedrivs på heltid efter det att den studerande har gått ut grundskolan. Studiestöd lämnas dels för högskolestudier och dels för studier på andra stadiet. Med studier på andra stadiet avses studier i läroanstalter som inte är högskolor. Studerande på andra stadiet kan få studiestöd för grundläggande yrkesutbildning, yrkesinriktad påbyggnadsutbildning och avläggandet av gymnasiets lärokurs (ej vuxengymnasiestudier). Studiestöd kan utgå för alla de studier på andra stadiet som bedrivs på heltid och för den tid som motsvarar studiernas omfattning. Studiestöd som beviljats för studier på andra stadiet förkortar inte stödtiden för eventuella högskolestudier. De stödmånader som använts för eventuella högskolestudier påverkar inte heller rätten till stöd för studier på andra stadiet.

Studiestöd kan beviljas för heltidsstudier. Med heltidsstudier avses olika saker beroende på var man studerar. Vid högskolestudier anses studierna alltid som heltidsstudier om den studerande studerar i syfte att avlägga högskoleexamen. Andra högskolestudier är heltidsstudier när deras omfattning i genomsnitt är minst fem studiepoäng eller tre studieveckor per studiemånad. Gymnasiestudier betraktas som heltidsstudier när deras totala omfattning är minst

75 kurser. Dessutom krävs att den studerande deltar i minst 10 kurser eller två studentexamensprov under en och samma termin. Gymnasiestudier vid ett internat anses alltid som heltidsstudier. Gymnasiestudier som är avsedda för vuxna (studier vid vuxengymnasium eller gymnasiets vuxenlinje) anses inte vara heltidsstudier och berättigar därför inte heller till studiestöd. Yrkesinriktade studier (dvs. andra studier än gymnasie- och högskolestudier) är heltidsstudier när studiernas omfattning i genomsnitt är minst tre studieveckor per studiemånad.

För högskolestudier lämnas studiestöd 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.

Liksom i Danmark påverkas studiestödet av om studenten bor hemma hos sina föräldrar. För studerande under 20 år kan studiestödet dessutom påverkas av föräldrarnas inkomster. För en studerande som fyllt 20 år och har självständigt boende utgör bidraget 62,5 procent (500 euro per månad år 2009) av studiestödet och lån ges med 300 euro per månad.

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. Detta gäller såväl för högskolestudier som för studier på andra stadiet. Dock berättigar studier vid vuxengymnasium eller gymnasiets vuxenlinje inte till studiestöd varken i Finland eller utomlands. Stöd beviljas inte för språkkurser eller andra förberedande studier och inte heller för distansstudier. Man kan få studiestöd såväl för att avlägga hela sin examen utomlands som för kortare studier.

Vid avläggande av en del av studierna utomlands gäller, för att få studiestöd för perioden utomlands, att studierna eller praktiken måste räknas till godo i den examen som den studerande avlägger i Finland. Till ansökan ska ett av läroinrättningen i Finland utfärdat intyg över utlandsstudierna eller utlandspraktiken fogas. Av detta ska framgå att studierna eller praktiken ingår i examen. Den exakta tidpunkten ska också finnas angiven. Utbytet kan ske genom något utbytesprogram, men den studerande kan också skaffa en studie- eller praktikplats på egen hand.

För studerande som vill avlägga hela sin examen utomlands gäller att studiestöd lämnas för heltidsstudier som motsvarar studier som stöds i Finland och som siktar till avläggande av en examen. Läroinrättningen måste vara underställd offentlig tillsyn. Det vill säga att läroinrättningen ska vara statsstödd, stå under undervisningsmyndigheternas tillsyn eller vara ackrediterad av en regional eller riksomfattande ackrediteringsorganisation. Läroinrättningen kan vara privat ifall den är underställd offentlig tillsyn. För examensstuderande kan studiestöd beviljas finska medborgare och medborgare i EU- och EES-länder om sökanden haft sin stadigvarande hemkommun i Finland i minst två år under en femårsperiod innan studierna inleddes. Som krav gäller också att utlandsvistelsen måste vara tillfällig och i det närmaste föranledd av studierna. Medborgare i andra länder ska dessutom uppfylla vissa EU-bestämmelser.

Bidragsbeloppet är detsamma för utlandsstuderande som för studerande i Finland. Borgensbeloppet för lån möjliggör dock ett högre studielån för utlandsstuderande än för studerande i Finland. För studier på högskolenivå i Finland är borgensbeloppet 300 euro i månaden och för högskolestuderande utomlands är borgensbeloppet 440 euro i månaden. För annan än högskolestuderande är skillnaden inte lika stor. Då är borgensbeloppet för utlandsstudier endast 60 euro högre per månad än för motsvarande studier i Finland.

I studiestödet ingår som nämnts ovan förutom bidrag och lånedel även bostadstillägg. För studerande i Finland är beloppet av bostadstillägget 80 procent av de godtagbara boendekostnaderna. Boendekostnader som överstiger 252 euro beaktas dock inte. Om boendekostnaderna är mindre än 33,63 euro per månad betalas inget bostadstillägg. Bostadstillägget är alltså 26,90–201,60 euro per månad. För studier utomlands utgår bostadstillägget som ett standardbelopp om 210 euro som inte påverkas av boendekostnaderna. Där emot är bostadstillägget i länder med låg hyresnivå, som t.ex. Bulgarien, Ryssland och Ungern, lägre än standardbeloppet om den

studerande inte kan visa att den faktiska hyran är högre. Liksom vid studier i Finland betalas dock inte bostadstillägg om boendekostnaderna är mindre än 33,63 euro i månaden. Detta innebär att bostadstillägget för utlandsstuderande som huvudregel är något högre än för studier i Finland. Bidrag till terminsavgifter eller resekostnader lämnas inte vid utlandsstudier.

Studiestödet utbetalas månatligen till bankkonto i Finland även vid utlandsstudier. Det finns möjlighet att få stödet utbetalat till konto i bank utomlands, men då får stödmottagaren stå för de eventuella kostnader som utlandsbetalningen medför.

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 studiestödscentral ansvarar för studiestödet till yrkeshögskolor och för studier utomlands. FPA beviljar även statsborgen för studielån men lånen sköts i övrigt av bankerna.

6.2.3 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" (stipendium som utgår om studenten får barn under studietiden) 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, barnafödsel under studietiden eller på grund av sjukdom.

Totalbeloppet är detsamma oavsett om den studerande bor tillsammans med sina föräldrar eller på egen hand. För studerande som bor tillsammans med sina föräldrar utgörs dock hela studiestödet av lån. För en ensamboende studerande utgör bidragsdelen 40 procent av stödet (401 euro år 2009) och lånedelen uppgår till 603 euro.

Även i Norge finns möjlighet till studiestöd för studier utomlands. Reglerna skiljer sig något åt mellan studier i Norden och i övriga länder.

Till utbildning i ett annat nordiskt land ges studiestöd efter samma regler som i Norge oavsett om utbildningen är på motsvarande gymnasial nivå eller på eftergymnasial nivå. Till utbildning utanför Norden på eftergymnasial nivå kan stöd ges när utbildningen är jämn god med, eller kan ingå i, en norsk examen. Utlandsstudiestöd ges inte till annat än heltidsstudier. Det är möjligt att få studiestöd för förberedande språkkurser i länder utanför Norden då undervisningsspråket inte är engelska. Studiestöd lämnas inte för distansstudier utomlands.

För studier på motsvarande gymnasial nivå utanför Norden finns vissa möjligheter att få studiestöd. En möjlighet är utbytesstudier. För utbytesstudier utanför Norden ges vanligtvis bara stöd till Vg2, motsvarande andra ring. Man kan få stöd till utbytesprogram i regi av en godkänd organisation. Exempel på godkända utbytesorganisationer under 2010–2011 är American Field Service (AFS), Aspect Education Norway, EF High School Year, Explorius/Explorica, Into Education, Rotary International Youth Exchange, Speak Norge, Steinerskolen på Hedmarken, STS High School Foundation, Youth

for Understanding (YFU), Young Life/Amicus, International Student Exchange. Även elever som deltar i godkända samarbetsprojekt mellan norska videregående skolor (gymnasienivå) och utländska skolor kan få stöd. Projektet måste dock vara godkänt av "Kunnskapsdepartementet" (norska motsvarigheten till Utbildningsdepartementet). Stöd ges också till studieuppehåll på minst tre månader genom LEONARDO-programmet. Om uppehållet är kortare än tre månader kan den studerande behålla det stöd han eller hon har för sin utbildning i Norge, och behöver inte söka särskilt stöd för utlandsstudierna. Elever i yrkesfackskola som tar utlandsuppehåll under kortare eller längre tid, och som får godkänt utbildningen, får också stöd. Det ges däremot inte stöd till kurs på Vg1-nivå (motsvarande första ring). Om man beviljas stöd får man samma grundstipendium och lån som en studerande i Norge och har också möjlighet att få boende- och resestipendium. Som huvudregel ges inte stöd till andra studier på gymnasial nivå utanför Norden, som t.ex. High School. Dock kan stöd ges under vissa förutsättningar. För vanlig gymnasieutbildning ges stöd till elever som är bosatta utomlands på grund av sjukdom eller som medföljer föräldrar som är bosatta utomlands av olika orsaker. För studier vid United World Colleges, för studier vid vissa franska lycéer, och för yrkesfackupplärning om motsvarande utbildning saknas i Norge ges också stöd. Utbildningen måste då vara offentlig eller ha motsvarande godkännande i studielandet. Stödet motsvarar det som ges i Norge och den studerande kan även ha rätt till resestipendium.

På eftergymnasial nivå gäller, givet vissa förutsättningar, att utlandsstuderande har rätt till grundstöd som ska täcka levnadsomkostnaderna, på samma nivå som de som studerar i Norge. Grundstödet utgår alltså med samma belopp, och under samma förutsättningar om omvandling till bidrag, för alla högskolestuderande.

För utlandsstuderande finns också andra former av studiestöd. Det finns ett särskilt stöd för undervisningsavgifter. Stöd för undervisningsavgifter lämnas i form av bidrag med mellan 0 och 70 procent av undervisningsavgiften beroende på utbildningsnivån. Utanför Norden kan en studerande få upptill 111 710 norska kronor i undervisningsavgiftsstöd per år. På bachelornivå ges stödet till 50 procent som lån och till 50 procent som bidrag för undervisningsavgifter upptill 57 120 norska kronor. Är undervisningsavgiften högre än detta belopp ges resterande del som lån. På mastersnivå ges 30 procent som lån och 70 procent som bidrag för undervisningsavgifter upptill 57 120 norska kronor. Är undervisningsavgiften högre än detta

belopp ges resterande del som lån. För doktorandstudier ges hela undervisningsavgiften som lån. För vissa lärosäten med särskilt höga undervisningsavgifter ges även ett tilläggsstipendium. ”Kunnskapsdepartementet” beslutar om föreskrifterna för detta tilläggsstipendium och dessa revideras varje år. De lärosäten som är utvalda till att berättiga till tilläggsstipendium finns i Storbritannien, USA, Australien och Canada. Stipendiet utgår för studieåret 2010–2011 med 60 390 norska kronor för ett år, och utgår för den del av undervisningsavgifterna som överstiger det belopp som det vanliga tilläggsstödet uppgår till. Undervisningsavgifter som överstiger 111 710+60 390 norska kronor får den studerande bekosta ur egen ficka. Inom Norden kan en studerande låna maximalt 54 590 norska kronor per år till undervisningsavgifter.

Studerande kan också få resetillägg för en resa tur och retur till Norge om vistelsen understiger sex månader och för två tur och retur resor om vistelsen överstiger sex månader. Resetillägget ges som 70 procent stipendium och 30 procent lån.

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. Utbetalningen sker två gånger per studieår dvs. en utbetalning vid varje terminsstart.

Det norska studiestödet hanteras av Statens lånekasse for utdanning (”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.

6.3 Analys och avslutande reflektioner

Merparten av de europeiska länderna har någon form av studiestöd för utlandsstudier. Den största skillnaden mellan de nordiska länderna och övriga europeiska länder är att studiestödet i länder utanför Norden i högre utsträckning riktar sig mot de studenter som kommer från hem med lägre inkomster. I Sverige påverkas inte studiestödet av om den studerande bor hemma hos sina föräldrar eller inte. Det gör det i de andra länder vi har tittat närmare på.

I Sverige tas endast hänsyn till vad den studerande själv har för inkomster när det avgörs om det finns rätt till studiestöd. I de flesta andra länder påverkar föräldrars eller make/makas inkomster den studerandes möjlighet till studiestöd. Även i de andra nordiska länderna är dock studiestödet oberoende av föräldrarnas inkomst så länge den studerande är ensamboende. I övriga Europa är föräldrarnas försörjningsansvar för sina barn betydligt större och det verkar ses som en självklarhet att det är dessa som ska bekosta en högre utbildning om möjlighet finns. I Sverige ses i stället den studerande på högskolenivå som en vuxen självständig individ med eget försörjningsansvar. Följaktligen har också alla studenter, som inte har för hög inkomst, rätt till studiestöd i Sverige.

När det specifikt gäller rätt till studiestöd för utlandsstudier påverkas dessa av den syn på studiestöd som finns i varje land. Här känns de system som finns i de nordiska länder som vi har tittat närmare på, Danmark, Finland och Norge, som de system som mest kan vara till hjälp vid utformningen av det svenska systemet. Att notera är att det studiestöd som en utlandsstudent får i Danmark och Norge är detsamma som studenten hade fått om den hade studerat i hemlandet. Finland har dock ett system som ger möjlighet till högre lån om studierna sker utomlands. Detta genom att borgensbeloppet för lån möjliggör ett högre studielån för utlandsstuderande än för studerande i Finland. Bostadstillägget är också högre för studier utanför Finland och utgår då med ett schablonbelopp till skillnad mot vid studier i Finland då det utgår med 80 procent av den verkliga boendekostnaden. För utlandsstuderande i lågkostnadsländer finns dock i det finska systemet angett ett lägre schablonbelopp, om inte den studerande visar att den faktiska hyran är högre. Det finns ingen möjlighet att få extra stöd för undervisningsavgifter eller resekostnader i Finland. Möjligen kan man tänka sig att den ökade möjligheten till lån finns för att viss del av finansieringen av sådana utgifter ska kunna lösas.

I Norge och Danmark finns möjlighet till stöd för undervisningsavgifter. I Norge lämnas detta stöd som ett bidrag med mellan 0 och 70 procent av avgiften. Tilläggsloan kan också lämnas för att täcka resterande del. Här ges också resetillägg, 70 procent som bidrag och 30 procent som lån. I Norge finns också ett tilläggsstipendium som riktar sig mot undervisningsavgifter vid vissa särskilt utvalda skolor. I Danmark finns det tidigare beskrivna utlandsstipendiet som ger stöd för undervisningsavgifter i upp till två år upp till det belopp som motsvarande utbildning hade kostat i Danmark. Det danska

utlandsstipendiet är dock begränsat till vissa utbildningsanstalter och är inte generellt. Studiestödet för utlandsstudier i Danmark täcker inte resor.

Den största skillnaden mellan Sverige och de övriga nordiska länderna som studerats, och för den delen även övriga europeiska länder, är att Sverige har differentierade skalor för lånedelen vid utlandsstudier. Att lånebeloppet varierar så kraftigt mellan vilket land man väljer att studera i är så vitt vi kunnat se unikt för Sverige. Möjligheten till extralån för undervisningsavgifter och resor är däremot inget unikt utan förekommer även i andra länder.

En annan skillnad om vi ser till de nordiska länder vi har tittat närmare på är att dessa, bortsett från viss möjlighet i Norge, inte ger studiestöd för språkstudier. Inte heller ges stöd för distansstudier i utlandet i något av dessa nordiska länder.

Möjligheten till studiestöd för utbildningar på gymnasial nivå varierar i de nordiska länderna. Gemensamt är dock att de samtliga ger samma rätt till studier inom Norden som i det egna landet. Utanför Norden skiljer det sig åt. I Danmark är rätten mycket begränsad och ges endast till sista åren på vissa uppräknade utbildningar. Av de nordiska länder som vi har tittat närmare på är Finland mest generöst när det gäller studiestöd för studier på gymnasial nivå utomlands. Här kan studiestöd beviljas för studier utomlands om de motsvarar stödberättigade studier i Finland eller ingår i en finländsk examen, dvs. enligt samma förutsättningar som stöd lämnas för studier på eftergymnasial nivå. Norge utgör ett mellanting mellan Danmark och Finland. I Norge finns en relativt stor möjlighet att få stöd för utbytesstudier om dessa ligger på nivå som motsvarar andra ring i Norge. Då ges t.ex. stöd för utbytesstudier via de vanligaste utbytesorganisationerna som EF (Europeiska Ferieskolan), STS, Rotary osv. För andra studier på gymnasial nivå utanför Norden är det svårare att få stöd. Sådant stöd lämnas endast under vissa förutsättningar, som påminner om de svenska, t.ex. medföljer förälder som arbetar utomlands, eller vid vissa skolor. Sammanfattningsvis kan sägas att när det gäller studiestöd för studier på gymnasial nivå utanför Norden är Finland mera generöst än Sverige, Danmark mindre generöst och Norge i vart fall inte mindre generöst.

7 EU-rätten och det svenska studiemedlet för utlandsstudier

Vårt uppdrag innefattar att göra en unionsrättslig översyn, dels över vilka krav som ska gälla för att en utbildning utomlands ska ge rätt till studiemedel, och dels om nuvarande regler är förenliga med unionsrätten. I detta avsnitt går vi inledningsvis igenom aktuell EU-rätt på området. Därefter följer en redogörelse över de synpunkter på de svenska reglernas förenlighet med EU-rätten som har framförts vid tidigare tillfällen, till exempel av Studiesociala kommittén och av CSN. Slutligen analyseras de gällande nationella bestämmelserna i ljuset av EU-rätten för att se om de är förenliga med denna.

För en genomgång av de nationella bestämmelserna om studiemedel hänvisas till kapitel 4. För en redogörelse av vilka krav som kan ställas på en utbildning utomlands, se kapitel 2.

7.1 Grundläggande principer inom EU-rätten

Lissabonfördraget om ändring av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (Lissabon-fördraget) undertecknades i Lissabon den 13 december 2007 och trädde i kraft den 1 december 2009. Lissabonfördraget innehåller ändringar i och tillägg till de grundläggande fördragen och vissa protokoll som hör till dem. Fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) kvarstår i modifierad form, medan fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen (EG-fördraget) byter namn till fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (EUF-fördraget eller FEUF). Artiklarna i fördragen numreras om. Europeiska unionen (EU) ersätter och efterträder vidare Europeiska gemenskapen (EG) som juridisk person.

7.1.1 Likabehandlingsprincipen

En grundläggande princip för EU-samarbetet är förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet. I artikel 18 FEUF (f.d. artikel 12 EG) stadgas följande.

Inom fördragens tillämpningsområde och utan att det påverkar tillämpningen av någon särskild bestämmelse i fördragen, ska all diskriminering på grund av nationalitet vara förbjuden.

Detta är den så kallade likabehandlingsprincipen. Bestämmelsen är grundläggande för all gemenskapslagstiftning. Artikeln täcker enligt ordalydelsen endast diskriminering på grund av nationalitet. EU-domstolen har vidgat tolkningen av artikeln till en allmän likabehandlingsprincip. Likabehandlingsprincipen kan dock endast få självständig betydelse i de fall där EUF-fördraget inte innehåller någon särskild bestämmelse för situationen ifråga. Artikel 18 FEUF kan åberopas tillsammans med andra grundläggande artiklar i EUF-fördraget t.ex. artikeln om unionsmedborgarskap. Förutom i artikel 18 FEUF finns likabehandlingsprincipen uttryckt i ett antal särskilda artiklar i fördraget bl.a. i artikel 45 FEUF (f.d. artikel 39 EG) där den fria rörligheten för arbetstagare regleras, i artikel 49 FEUF (f.d. artikel 43 EG) rörande etableringsfriheten samt i artiklarna 56 och 57 FEUF (f.d. artiklarna 49 EG och 50 EG) beträffande friheten att tillhandahålla tjänster. Principen finns även intagen i olika rättsakter.

Som tidigare nämnts har likabehandlingsprincipen genom rättspraxis vidgats till en allmän likabehandlingsprincip. Detta innebär att likabehandlingsprincipen inte bara förbjuder direkt diskriminering utan även indirekt diskriminering. En diskriminerande behandling är endast tillåten om den kan motiveras på objektiva grunder. Med detta avses att diskrimineringen kan vara tillåten om den är grundad på objektiva hänsyn som är oberoende av de berörda personernas nationalitet och som står i proportion till det legitima syfte som eftersträvas.¹

Enligt EU-domstolens praxis innebär direkt diskriminering att olika regler tillämpas i jämförbara situationer eller att samma regler tillämpas i olika situationer.² När en skenbart neutral bestämmelse, dvs. regler som ställer upp andra kriterier än nationalitet, får samma

¹ Se dom av den 24 november 1998 i mål C-274/96, REG 1998, s. I-7637, Bickel och Franz, punkt 27, av den 11 juli 2002 i mål C-224/98, D'Hoop, REG 2002, s. I-6191, punkt 36 och av den 2 oktober 2003 i mål C-148/02, Garcia Avello, REG 2003, s. I-11613, punkt 31.

² Se dom av den 14 februari 1995 i mål C-279/93, Schumacher, REG 1995, s. I-225, punkt 30.

effekt som en direkt diskriminering talar man om indirekt diskriminering. Det är således inte tillåtet att förvandla ett krav på nationalitet till t.ex. ett krav på bosättning i värdmedlemsstaten som får samma faktiska resultat som ett krav på nationalitet, om inte detta kan motiveras på sakliga grunder. I varje situation måste dock verkligen undersökas om det är fråga om liknande eller jämförbara situationer. Hur den person som menar sig ha blivit diskriminerad har behandlats måste jämföras med hur någon eller några andra personer behandlas, har blivit behandlade eller skulle ha behandlats. Endast om jämförelsen visar en avvikelse därvidlag kan det vara fråga om diskriminering.

7.1.2 Principen om fri rörlighet för personer och Unionsmedborgarskapet

Ett av EU:s huvudmål är att avskaffa hindren för personers fria rörlighet. Frågan om personers fria rörlighet inom Unionen gällde ursprungligen endast arbetstagare, men begreppet har utvidgats bit för bit. I vitboken 1985 som rörde den inre marknaden användes genomgående begreppet ”personer”. Utvidgningen har sedan påverkats av Unionens satsning på olika utbildningsprogram som t.ex. Erasmus. Det blev då angeläget att underlätta för studerande att uppehålla sig i andra medlemsstater. Även andra regler har därefter tillkommit som berör pensionärer och andra icke yrkesverksamma. Utvecklingen har allt mer gått mot en koppling mellan begreppet unionsmedborgare och personers fria rörlighet inom EU.³

En unionsmedborgare är varje person som är medborgare i en medlemsstat. Unionsmedborgarskapet ska komplettera och inte ersätta det nationella medborgarskapet. Unionsmedborgaren ska ha de rättigheter och skyldigheter som föreskrivs i fördragen. De ska bland annat ha rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier.⁴ I artikel 21 i FEUF (f.d. artikel 18 EG) stadgas att

Varje unionsmedborgare ska ha rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier, om inte annat följer av de begränsningar och villkor som föreskrivs i fördragen och i bestämmelserna om genomförande av fördragen.

³ Allgårdh O och Norberg S, *EU och EG-rätten*, 2004, s. 293 f. Prop. 2009/10:141 s. 41 f.

⁴ Artikel 20 FEUF, f.d. artikel 17 i EG.

Sverige har som medlemmar i EU åtagit sig att behandla medborgare från andra medlemsländer på samma sätt som svenska medborgare. Rätten till likabehandling gäller i fråga om bestämmelser om fri rörlighet även medborgare från Island, Norge och Liechtenstein. Detta på grund av att EES-avtalet gör att de omfattas av den inre markandens lagstiftning avseende fri rörlighet för varor, tjänster, personer och kapital. Med EES avses alltså medlemsländerna i Europeiska unionen samt genom EES-avtalet Island, Norge och Liechtenstein. Frihandelsområdet Efta består i dag av Island, Norge, Liechtenstein och Schweiz. Schweiz har valt att stå utanför EES-avtalet och ingår därför inte i EES. Schweiz har dock ingått en rad bilaterala avtal med EU på många av de områden som EES-avtalet omfattar. Även avtalet mellan Europeiska unionen och dess medlemsstater å ena sidan och Schweiz å den andra sidan när det gäller rörlighet för personer innehåller ett förbud mot diskriminering på grund av nationalitet.⁵

7.1.3 Principen om fri rörlighet för tjänster

En tredje grundläggande EU-rättslig princip som kan ha betydelse är principen om fri rörlighet för tjänster. I artikel 56 FEUF första stycket (f.d. artikel 49 EG) stadgas följande.

Inom ramen för nedanstående bestämmelser ska inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster inom unionen förbjudas beträffande medborgare i medlemsstater som har etablerat sig i en annan medlemsstat än mottagaren av tjänsten.

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 56 FEUF. Även rätten att ta emot tjänster är en del av den fria rörligheten för tjänster. En tjänst är en prestation som utförs mot betalning, och som inte ingår i den fria rörligheten för varor, kapital eller personer. Alla inskränkningar mot den fria rörligheten för tjänster är som huvudregel förbjudna.

Redan i slutet på 1970-talet fastställde domstolen i de förenade målen Åklagarmyndigheten m.fl. mot van Wesemael⁶, att friheten

⁵ Prop. 2009/10:141 s. 42.

⁶ Målen 110 och 111/78, Åklagarmyndigheten m.fl. mot van Wesemael, REG 1979, s. 35, punkterna 26-8; svensk specialutgåva, volym 4, s. 263.

att tillhandahålla tjänster är en grundläggande princip i fördraget. Även om någon harmonisering inte har genomförts på området, kan den därför bara inskränkas genom regler som grundas på tvingande hänsyn till allmänintresset och som gäller för alla personer och företag som utövar verksamhet i värdmedlemsstaten, i den mån inte samma intresse skyddas genom de regler vilka tjänsteleverantören är underkastad i etableringsstaten.

Även principen om fri rörlighet för tjänster aktualiseras när det gäller det svenska studiestödet.⁷ Enligt EU-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.⁸ Av EU-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 57 FEUF (f.d. artikel 50 EG) eller inte, för att kunna avgöra om artikel 56 FEUF är tillämplig. Det enda relevanta är att privatskolan i en annan medlemsstat kan anses tillhandahålla tjänster mot ersättning.⁹ 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.

Det fall som är mest intressant när det gäller det svenska studiemedlet för utlandsstudier är när tjänstemottagaren söker upp tjänsteutövaren i den stat där denne har sin verksamhet. En person som önskar köpa en tjänst har därmed rätt att resa in i en annan stat inom EU och åtnjuter där skydd mot särbehandling och får inte hindras att medföra den erforderliga summan pengar som behövs för att betala tjänsten.¹⁰ Flera domar har kommit att röra turister, som är att betrakta som tjänstemottagare. Från rättspraxis av senare datum märks särskilt den fria rörligheten för sjukvårdstjänster. Möjligheten att söka och erhålla sjukvård i en annan medlemsstat och begära ersättning i efterhand från det nationella socialförsäkrings-

⁷ Mål C-76/05, Schwarz och Gootjes-Schwarz.

⁸ Målen C-263/86, Humbel och Edel, C-109-92, Wirth och C-76/05, Schwarz och Gootjes-Schwarz.

⁹ Målen C-76/05, Schwarz och Gootjes-Schwarz och C-372/04, Watts.

¹⁰ Jfr de förenade målen 286/82 och 26/83 Luisi och Carbone, REG 1984, s. 377; svensk specialutgåva, volym 7, s. 473.

systemet grundas på rätten för EU-medborgarna att utnyttja tjänster i andra medlemsstater, däribland sjukvårdstjänster.

7.1.4 Tillåtna inskränkningar

Enligt fördragets regler förbjuds nationella regler som hindrar de fyra friheterna; fri rörlighet för varor, tjänster, personer och kapital. Det finns dock möjligheter för en medlemsstat att ha sådana regler om vissa förutsättningar är uppfyllda. För att vara tillåtna måste de nationella regler som strider mot EU-rättens grundläggande principer vara motiverade. Antingen genom fördragsfästa undantag eller genom tvingande hänsyn till allmänintresset. Av artikel 52 FEUF (f.d. artikel 46 EG) framgår att medlemsstaternas lagar och andra författningar får innehålla nationella bestämmelser som föreskriver särskild behandling av utländska medborgare när bestämmelserna grundas på hänsyn till *allmän ordning, säkerhet eller hälsa*. Artikel 52 FEUF har tolkats snävt i rättspraxis.

För att begreppet *allmän ordning* ska kunna åberopas krävs att det föreligger ett verkligt och allvarligt hot mot samhällets grundläggande intressen. EU-domstolen har erkänt att vad som räknas som värden av grundläggande karaktär i ett samhälle kan variera från medlemsstat till medlemsstat.¹¹ Däremot har den endast i ytterst få fall godkänt skäl som hänvisar till allmän ordning. I ett fall som gällde personligt beteende vilket inbegrep drogmissbruk och skapade ett verkligt och tillräckligt allvarligt hot mot samhällets grundläggande intressen accepterades sådana skäl i och för sig.¹² Likväl fann EU-domstolen att den berörda åtgärden – utvisning från territoriet efter brottmålsdom – inte var motiverad. I ett annat fall godtog domstolen en medlemsstats uppfattning att spel som simulerar dödande av människor strider mot mänsklig värdighet¹³ och i ett tredje att hasardspel medförde risker för samhällsordningens grundläggande värden¹⁴. Däremot har EU-domstolen inte godtagit hänvisningar till allmän ordning i fråga om nationell lagstiftning med krav på ett minimikapital hos vissa företag i syfte att skydda fordringsägarna¹⁵ eller på att ledningen måste vara bosatt inom etableringsstaten så den kan delges besked

¹¹ Mål C-36/02, Omega, REG 2004, s. I-9609.

¹² Mål C-348/96, Calfa, REG 1999, s. I-11

¹³ Mål C-36/02, Omega, REG 2004, s. I-9609.

¹⁴ Mål C-124/97, Läärä, REG 1999, s. I-6067.

¹⁵ Mål C-212/97, Centros, REG 1999, s. I-1459, punkterna 32–34.

om böter¹⁶. Likaså har EU-domstolen konstaterat att det faktum att en medborgare i en medlemsstat inte lyckats fullgöra de rättsliga formaliteterna rörande utlänningars tillträde, rörlighet och uppehåll inte i sig kan anses medföra något hot mot allmän ordning.¹⁷

Även i fråga om *allmän säkerhet* krävs för återopandet att det föreligger ett verkligt och allvarligt hot mot samhällets grundläggande intressen. EU-domstolen har godtagit bl.a. syftet att säkerställa tillgången på råolja och anfört att denna är av ”vital betydelse för ett land, eftersom inte bara dess ekonomi utan framför allt dess institutioner, dess väsentliga offentliga verksamheter och till och med invånarnas överlevnad är beroende av den”.¹⁸ Den har också godtagit en medlemsstats syfte att förebygga allvarliga olyckor i hamnar.¹⁹ I en dom rörande förebyggandet av allvarliga kroppsskador på personer, där det hänvisades till begreppet allmän säkerhet, bekräftade EU-domstolen att syftet hör till samhällets grundläggande intressen. Samtidigt uttalade den att artikel 46 i EG-fördraget (nu artikel 52 FEUF), i egenskap av undantag från en grundläggande princip i fördraget, ska tolkas restriktivt och endast kan återopas när det gäller ett verkligt och tillräckligt allvarligt hot som påverkar ett av samhällets grundläggande intressen.²⁰

När det gäller *hälsa* har EU-domstolen ännu inte lämnat någon specifik definition. I Europaparlamentets och rådets direktiv 2004/38/EG av den 24 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier (Rörlighetsdirektivet, se vidare avsnitt 7.2.1) förklaras emellertid begreppet folkhälsa på följande sätt:

De enda sjukdomar som kan motivera åtgärder som begränsar den fria rörligheten ska vara sjukdomar som kan vara epidemiska enligt Världshälsoorganisationens gällande bestämmelser samt andra smittsamma infektions- eller parasitsjukdomar om de i den mottagande medlemsstaten omfattas av skyddsbestämmelser som gäller för de egna medborgarna.

¹⁶ Mål C-350/96, Clean Car Services, REG 1998, s. I-2521. punkterna 40–42.

¹⁷ Mål 48/75, Royer, REG 1976, s. 497, punkterna 38 och 39; svensk specialutgåva, volym 3, s. 73.

¹⁸ Mål 72/83, Campus Oil, REG 1984, s. 2727, punkt 34; svensk specialutgåva, volym 7, s. 633.

¹⁹ Mål C-266/96, Corsica Ferries, REG 1998, s. I-3949.

²⁰ Mål C-257/05, kommissionen mot Österrike, REG 2006, s. I-134.

Relevant rättspraxis bekräftar dock, på samma sätt som i fråga om övriga undantagsskäl, att hänsyn till hälsa endast kan åberopas när det gäller något verkligt och tillräckligt allvarligt hot.²¹ Begreppet folkhälsa har använts när medlemsstater har argumenterat med hänvisning till behovet av att ”upprätthålla en väl avvägd läkar- och sjukhusvård som är tillgänglig för alla” eller till ”befolkningens överlevnad” för att motivera vissa begränsningar med avseende på tillstånd för sjukhusvård i andra medlemsstater.²² EU-domstolen hänvisade därvid allmänt till uttalanden rörande folkhälsan i tidigare rättspraxis, men godtog i det konkreta fallet utan någon särskild hänvisning till folkhälsan som sådan en motivering som var grundad på behovet av säkerhetsplanering.

Möjligheter för medlemsstaterna att upprätthålla inskränkningar i den fria rörligheten utöver fördragets undantag har utvecklats i EU-domstolens rättspraxis med början i *Cassis de Dijon* fallet (C-120/78). Här kom EU-domstolen fram till att det inte endast är undantagen i fördragen som kan rättfärdiga nationella bestämmelser som hindrar den fria rörligheten utan även sådana som är motiverade av s.k. *tvingande hänsyn till allmänintresset*. Enligt EU-domstolens praxis utgör bl.a. folkhälsan, konsumentskyddet, djurhälsan och skyddet av stadsmiljön sådana tvingande hänsyn till allmänintresset. De skäl som godtas enligt doktrinen om tvingande hänsyn till allmänintresset kan emellertid inte heller i detta sammanhang anges uttömmande, eftersom ytterligare undantag kan utvecklas i rättspraxis. Enbart ett tvingande hänsyn till allmänintresset är dock inte tillräckligt för att medlemsstaterna ska tillåtas upprätthålla särregleringar som innebär att de nationella reglerna hindrar den fria rörligheten. Sammantaget krävs att fyra grundläggande förutsättningar är uppfyllda. Förutom att de nationella bestämmelserna ska vara motiverade av tvingande hänsyn till allmänintresset, ska de tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt, vara ägnade att säkerställa förverkligandet av den målsättning som eftersträvas genom dem, och inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå denna målsättning. Detta slog EU-domstolen fast i målet *Gebhart* (C-55/94).

²¹ Mål C-257/05, kommissionen mot Österrike, REG 2006, s. I-134, punkt 25.

²² Mål C-372/04, *Watts*, REG 2006, s. I-4325, punkt 105.

7.2 Utbildning, studiestöd och EU-rätten

Utbildningspolitiken är i första hand en nationell angelägenhet och det finns klara skillnader mellan EU-ländernas utbildningssystem. EU:s program på utbildningsområdet syftar till att stimulera till samarbete och utbyten. Det finns även samarbetsprogram med länder utanför EU. Utbildning av högsta kvalitet är däremot ett måste om EU ska kunna bli ett kunskapssamhälle och hävda sig i den globala världsekonomin. Så trots att varje EU-land för sin egen utbildningspolitik, så sätter de upp gemensamma mål och utbyter erfarenheter. Dessutom finansierar EU en rad program för allmän utbildning, yrkesutbildning och volontärarbete. Programmen bidrar till både deltagarnas personliga utveckling och EU:s ekonomiska potential. För en redogörelse av de olika utbildningssamarbetena i Europa, se kapitel 5.

I artikel 165 FEUF stadgas att unionen ska bidra till utvecklingen av en utbildning av god kvalitet genom att främja samarbete mellan medlemsstaterna och genom att vid behov stödja och komplettera deras insatser, samtidigt som unionen fullt ut ska respektera medlemsstaternas ansvar för undervisningens innehåll och utbildningssystemens organisation samt medlemsstaternas kulturella och språkliga mångfald. Målet för unionens insatser vad gäller utbildning ska vara att

- utveckla den europeiska dimensionen inom utbildningen särskilt genom undervisning i och spridning av medlemsstaternas språk,
- främja rörligheten för studerande och lärare, bl.a. genom att verka för ett akademiskt erkännande av examensbevis och studietider,
- främja samarbete mellan utbildningsanstalter,
- utveckla informations- och erfarenhetsutbyte i frågor som är gemensamma för medlemsstaternas utbildningssystem,
- främja utvecklingen av distansundervisning.

I artikel 166 FEUF finns liknande bestämmelser rörande unionens yrkesutbildningspolitik. Här stadgas att unionen ska genomföra en yrkesutbildningspolitik som ska understödja och komplettera medlemsstaternas insatser, samtidigt som unionen fullt ut ska respektera medlemsstaternas ansvar för yrkesutbildningens innehåll och organisation. Målen för unionens insatser vad gäller yrkesutbildningspolitik ska vara att

- underlätta anpassningen till industriella förändringar, särskilt genom yrkesutbildning och omskolning,
- förbättra den grundläggande och fortsatta yrkesutbildningen för att underlätta inträde och återinträde på arbetsmarknaden,
- underlätta tillträde till yrkesutbildning och främja rörligheten för yrkeslärare och för elever i sådan utbildning, särskilt de unga,
- stimulera samarbete i fråga om yrkesutbildning mellan undervisningsanstalter och företag,
- utveckla informations- och erfarenhetsutbyte i frågor som är gemensamma för medlemsstaternas yrkesutbildningssystem.

Bistånd till studier i form av bidrag och lån till uppehälle faller inom EUF-fördragets tillämpningsområde. Innebörden av detta blir att fördragets principer om likabehandling och fri rörlighet för EES-medborgare är tillämpliga på det svenska studiestödet.²³

Studiestöd utgör generellt en social förmån. Som enda land i Norden, har dock Sverige beslutat att studiebidrag och extra tillägg inom studiehjälpen samtidigt utgör familjeförmåner enligt förordning (EEG) nr 1408/71, som den 1 maj 2010 ersattes av Europaparlamentets och Rådets förordning (EG) nr 883/2004 av den 29 april 2004 om samordning av de sociala trygghetssystemen. Innebörden av detta är att studiehjälpen delvis påverkas av annan unionsrätt än studiemedlet vilket gör att jämförelser av dessa regelsystem inte är fullt ut möjliga i alla delar. Studiehjälp i form av inackorderings-tillägg är dock till skillnad från de övriga delarna i studiehjälpen klassificerat som en social förmån. Studiemedel ses däremot enligt unionsrätten som en social förmån (jfr EU-domstolens mål C-293/83 Gravier, C-39/86 Lair och C-209/03 Bidar).

Den migrerande arbetskraften ska åtnjuta samma sociala och skattemässiga förmåner som landets egna medborgare. Detta slås fast i artikel 7.2 i rådets förordning (EEG) nr 1612/68 av den 15 oktober 1968 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen, en förordning som har direkt tillämpning i svensk rätt. Migrerande arbetstagare och egenföretagare samt deras familjemedlemmar som kan härleda rättigheter från unionsrätten har därför möjlighet att få svenskt studiestöd både för studier i Sverige och utomlands på samma villkor som bosättningslandets egna medborgare (jfr bl.a. C-30/89 Bernini). Rätten till sociala förmåner knyts till arbetstagare som

²³ Prop. 2009/10:141 s. 42.

nyttjar den fria rörligheten inom EU. Begreppet arbetstagare blir därför avgörande. Begreppet definieras inte närmare i fördraget utan har tolkats av EU-domstolen (se bl.a. C-357/89 Raulin).²⁴ Denna del av unionsrätten blir främst intressant när det gäller frågan om vilka andra unionsmedborgare som har rätt till svenskt studiemedel. Frågan om vilka andra unionsmedborgare som har rätt till svenskt studiemedel har nyligen varit föremål för en översyn och med anledning av denna har ett antal ändringar genomförts i den nationella lagstiftningen.

Det ska också nämnas att bestämmelser om ömsesidigt erkännande av examens-, utbildnings- och andra behörighetsbevis ingår i fördragets kapitel om etableringsrätt. Artikel 53 FEUF (f.d. artikel 47 EG) stadgar att Europaparlamentet och rådet i enlighet med det ordinarie lagstiftningsförfarandet, i syfte att underlätta för personer att starta och utöva förvärvsverksamhet som egenföretagare, ska utfärda direktiv som syftar till ömsesidigt erkännande av examens-, utbildnings- och andra behörighetsbevis och till samordning av medlemsstaternas bestämmelser i lagar och andra författningar om inledande och utövande av förvärvsverksamhet som egenföretagare. I artikel 53 FEUF anges också att i fråga om läkaryrket, liknande yrken och farmaceutiska yrken förutsätter den gradvisa avvecklingen av inskränkningarna en samordning av villkoren för att få utöva dessa yrken i de olika medlemsstaterna. Redan på 80-talet fastställde rådet ett direktiv om en generell ordning för erkännande av examensbevis över högre utbildningar som omfattade minst tre års studier. I början av 90-talet antog rådet sedan ett direktiv om erkännande av gymnasiala och eftergymnasiala utbildningar som är kortare än tre år. Detta arbete har sedan utvecklats ytterligare under åren.

7.2.1 Rörlighetsdirektivet

Genom ett direktiv från 1993 införde rådet regler avseende rätt till bosättning för studerande. Detta direktiv har sedan tillsammans med andra direktiv och en rad föreskrifter ersatts med ett samlat direktiv, Europaparlamentet och Rådets direktiv 2004/38/EG av den 29 april 2004 om unionsmedborgares och deras familjemedlemmars rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier (härefter rörlighetsdirektivet). Genom rörlighetsdirek-

²⁴ Prop. 2009/10:141 s.42 f.

tivet fastställs villkor för unionsmedborgares och deras familjemedlemmars utövande av rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium.

Grundprincipen i rörlighetsdirektivet är att unionsmedborgare och deras familjemedlemmar har rätt att fritt röra sig mellan, och att uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier. Detta ska kunna ske på ungefär samma villkor som när en medlemsstats medborgare flyttar och byter bostad och arbetsplats i det egna landet. Genom rörlighetsdirektivet blev det tillåtet för en unionsmedborgare att uppehålla sig på en annan medlemsstats territorium i högst tre månader utan några andra villkor eller formaliteter än kravet på att inneha ett giltigt identitetskort eller pass (artikel 6). Varje unionsmedborgare har vidare rätt att uppehålla sig inom en annan medlemsstats territorium under längre tid än tre månader, om den berörda personen uppfyller vissa förutsättningar. En sådan förutsättning är om personen är inskriven vid en privat eller statlig institution, som är erkänd eller finansierad av den mottagande medlemsstaten på grundval av dess lagstiftning eller administrativa praxis, med huvudsyftet att bedriva studier eller genomgå en yrkesutbildning. Denna rätt till studier är dock beroende av att personen ska ha en heltäckande sjukförsäkring som gäller i den mottagande medlemsstaten samt avger en försäkran till den behöriga nationella myndigheten att han eller hon har tillräckliga tillgångar för att försörja sig själv och familjen så att de inte blir en belastning för den mottagande medlemsstatens sociala biståndssystem under vistelseperioden (artikel 7).

Vid införandet av rörlighetsdirektivet i svensk rätt gjordes ändringar i utlänningslagstiftningen som bl.a. innebar att de femåriga EU/EES-tillstånden togs bort. Ett nytt begrepp infördes, uppehållsrätt, som innebär en självständig rätt att uppehålla sig i Sverige. De tidigare uppehållstillstånden ersattes med ett registreringsförfarande. Nu gäller att en EES-medborgare som är arbetstagar, egenföretagare, arbetssökande med verklig möjlighet att få en anställning, studerande eller som har tillräckliga medel för sin försörjning har uppehållsrätt enligt 3 a kap. 3 § utlänningslagen (2005:716). Även familjemedlemmar till denna EES-medborgare har, oavsett medborgarskap, uppehållsrätt enligt 3 a kap. 4 § utlänningslagen. Migrationsverket ska utfärda ett registreringsbevis för en unionsmedborgare som vistas i Sverige i mer än tre månader. Familjemedlemmar till sådan unionsmedborgare får i stället uppehållskort (3 a kap. 10 § utlänningslagen). Dessa handlingar utgör bevis för att

registrering eller anmälan har skett. När en EES-medborgare eller anhörig till sådan medborgare har vistats legalt i Sverige i fem år inträder permanent uppehållsrätt (3 a kap. 6 och 7 §§ utlänningslagen). En schweizisk medborgare kan få uppehållstillstånd i Sverige enligt 4 kap. 9–11 §§ utlänningsförordningen (2006:97). Anhöriga till schweiziska medborgare kan få uppehållstillstånd enligt 4 kap. 16 § utlänningsförordningen.²⁵

Artikel 24 i rörlighetsdirektivet innehåller bestämmelser om likabehandling. Här stadgas att, om inte annat följer av specifika bestämmelser som uttryckligen anges i fördraget och sekundärlagstiftningen, alla unionsmedborgare som uppehåller sig i mottagande medlemsstat i enlighet med rörlighetsdirektivet ska åtnjuta samma behandling som medlemsstatens egna medborgare inom de områden som omfattas av fördraget. Här stadgas dock också ett undantag i artikel 24.2 där det sägs att den mottagande medlemsstaten inte är skyldig att bevilja socialt bistånd under uppehållets första tre månader, eller i förekommande fall den längre period som finns för vissa arbetssökande. Medlemsstat är inte heller skyldig att bevilja bistånd till uppehälle för studier, inklusive yrkesutbildning i form av studiebidrag eller studielån, till andra personer än anställda eller egenföretagare, personer som bibehåller sådan ställning eller deras familjemedlemmar innan permanent uppehållsrätt beviljats.

7.2.2 EU-domstolens avgörande Morgan och Bucher

Ett avgörande som har haft stor betydelse för EU-rättens inverkan på nationella regler om utlandsstudiemedel är EU-domstolens dom i de förenade målen C-11/06 och C-12/06, *Morgan och Bucher*. Domen meddelades den 23 oktober 2007 och gällde tolkning av artiklarna 17 EG och 18 EG (numera artiklarna 20 FEUF och 21 FEUF). Målen rörde Morgan och Buchers rätt till studiebidrag för studier vid högskolor som var belägna utanför Förbundsrepubliken Tysklands territorium. Gällande nationell lagstiftning stadgade att ”Studerande som är stadigvarande bosatta i Tyskland ska beviljas studiebidrag för att genomgå utbildning vid en i utlandet belägen läroanstalt om den studerande, efter att ha studerat vid en läroanstalt inom landet under minst ett år, fortsätter sin utbildning vid en läroanstalt i en medlemsstat i Europeiska unionen”, den s.k. ettårsregeln.

²⁵ Prop. 2009/10:141 s. 43 f.

EU-domstolen sade att medborgare i en medlemsstat, som studerar i en annan medlemsstat, är unionsmedborgare enligt artikel 17.1 EG och kan således eventuellt göra gällande de rättigheter som sammanhänger med unionsmedborgarskapet, även gentemot den egna medlemsstaten. Bland de situationer som faller inom gemenskapsrättens tillämpningsområde återfinns de som rör utövandet av de grundläggande friheter som följer av fördraget. Särskilt de som rör rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier i enlighet med artikel 18 EG. En nationell lagstiftning som missgynnar vissa nationella medborgare, endast på grund av att de utnyttjar rätten att fritt röra sig och uppehålla sig i en annan medlemsstat, utgör en begränsning av de friheter som tillkommer varje unionsmedborgare. Detta eftersom fördragets möjligheter i fråga om fri rörlighet för unionsmedborgare inte kan få full verkan om en medborgare i en medlemsstat kan avskräckas från att utnyttja dem på grund av att det uppställs hinder för hans vistelse i en annan medlemsstat. Hinder i form av bestämmelser i hans ursprungsstat som medför nackdelar för honom enbart på grund av att han har utnyttjat dessa möjligheter.

Denna aspekt menade domstolen är särskilt viktig inom utbildningsområdet eftersom målet där, enligt fördraget, bland annat är att främja rörligheten för studerande och lärare. Domstolen drog därför slutsatsen att om en medlemsstat har infört ett studiebidragssystem, enligt vilka studerande kan erhålla bidrag när de studerar i en annan medlemsstat, måste medlemsstaten säkerställa att de närmare bestämmelserna för att bevilja nämnda bidrag inte ger upphov till en omotiverad inskränkning i rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier. Enligt gemenskapsrätten kan en inskränkning vara motiverad endast om den grundar sig på objektiva hänsyn av allmänt intresse som är oberoende av de berörda personernas nationalitet och står i proportion till det legitima syfte som eftersträvas med de nationella bestämmelserna. Enligt domstolen utgör artiklarna 17 EG och 18 EG hinder för ett villkor enligt vilket studerande, för att ha rätt till studiemedel för studier i en annan medlemsstat än den egna, ska ha studerat under minst ett års tid i ursprungsmedlemsstaten och de studier för vilka studiebidrag söks ska utgöra en fortsättning på dessa studier. Dessa krav kan på grund av de personliga olägenheter, merkostnader och eventuella dröjsmål som följer av dem avskräcka unionsmedborgare från att lämna den aktuella medlemsstaten för att studera i en annan medlemsstat och på så sätt utnyttja rätten att fritt röra sig och

uppehålla sig i denna medlemsstat enligt artikel 18.1 EG. Domstolen sade vidare att en sådan regel inte kan anses stå i proportion till målet att säkerställa att de berörda studerande skyndsamt avslutar sina studier eller målet att underlätta för dem att välja rätt utbildning.

Enligt domstolen kan en önskan att säkerställa att studiebidrag endast beviljas studenter som har kapacitet att klara sina studier, och visar att de klarar att bedriva och avsluta dessa skyndsamt, utgöra ett berättigat mål. Att tillämpa den aktuella regeln förefaller däremot vara oförenligt med nämnda mål.

Domstolen sade vidare att det även kan vara legitimt att en medlemsstat endast beviljar studiestöd till studerande som kan påvisa en viss grad av samhällsintegration i denna stat. Detta om det sker för att förvissa sig om att beviljandet av studiestöd till studerande som önskar studera i andra medlemsstater inte blir en orimlig börda som kan få betydelse för nivån på det stöd som staten totalt kan ge. Regeln enligt vilken det krävs minst ett års studier i ursprungsmedlemsstaten innebär emellertid enligt domstolen att det på ett orimligt sätt ges prioritet åt en omständighet som inte nödvändigtvis är representativ för graden av samhällsintegration i den medlemsstaten vid tidpunkten för ansökan om studiebidrag. En sådan regel går således utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträvade målet och kan därför inte anses vara proportionerlig.

EU-domstolen beslutade att i fall som dessa utgör artiklarna 17 EG och 18 EG hinder för villkor enligt vilket studerande, för att komma i åtnjutande av studiebidrag för studier i en annan medlemsstat än den i vilken de är medborgare, ska ha studerat under minst ett års tid i ursprungsmedlemsstaten och de studier för vilka studiebidrag söks ska utgöra en fortsättning på studierna i ursprungsmedlemsstaten.

7.2.3 EU-domstolens mål Kommissionen mot Belgien

Ett mål som rörde unionsmedborgarskapet samt artikel 18 och 21 FEUF prövades av domstolen i april 2010, mål C-73/08, *Kommissionen mot Belgien*. Belgien hade infört en nationell bestämmelse som begränsade antagningen till vissa franskspråkiga medicinska och paramedicinska utbildningar för personer som vid tiden för inskrivningen inte kunde anses vara bosatta i Belgien.

Bakgrunden till regleringen var att den högre utbildningen i den franskspråkiga gemenskapen grundas på fri tillgång till utbildning, utan begränsning av det antal studenter som skrivs in. Den franska gemenskapen i Belgien hade sedan flera år tillbaka konstaterat en märkbar ökning av det antal studenter från andra medlemsstater som skrev in sig, i synnerhet vad avsåg nio medicinska och paramedicinska utbildningar. I begäran om förhandsavgörande angav Belgien att ökningen beror på den stora ström av franska studenter som söker sig till den franskspråkiga gemenskapen då utbildningen ges på samma språk som i Frankrike, och Frankrike har begränsat tillträde till nämnda utbildningar. Belgien menade dels att situationen riskerade bli orimligt betungande för de offentliga finanserna och inverka menligt på kvaliteten på utbildningen. Dels riskerade situationen leda till att för få studenter bosatta inom den aktuella gemenskapen utexamineras, vilket i längden leder till att det inte finns tillräckligt med medicinskt utbildad personal för att vårdkvaliteten inom folkhälsosystemet ska kunna garanteras.

Domstolen inledde med att erinra om att unionsrätten inte inkräktar på medlemsstaternas behörighet att organisera sina utbildnings- och yrkesutbildningssystem. Vid utövandet av denna behörighet är medlemsstaterna dock skyldiga att iaktta unionsrätten och särskilt bestämmelserna om rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorium (för liknande resonemang, se mål C-76/05 Schwarz och Gootjes-Schwarz och förenade målen C-11/06 och C-12/06 Morgan och Bucher). Det står således medlemsstaterna fritt att välja antingen ett undervisningssystem med fri tillgång till utbildning eller ett system med reglerat tillträde. När de sedan valt system måste detta systems villkor vara förenligt med unionsrätten och i synnerhet principen om förbud mot diskriminering på grund av nationalitet. Domstolen slog fast att den belgiska särbehandlingsbestämmelsen utgjorde en indirekt diskriminering på grund av nationalitet som är förbjuden såvida det inte finns sakliga skäl för den. För att vara motiverad ska den berörda åtgärden dessutom vara ägnad att säkerställa förverkligandet av det legitima mål som eftersträvas med den, och inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta mål. Beträffande argumentet att finansieringen av den högre utbildningen blir orimligt betungande konstaterade domstolen att eftersom det framkommit att högre utbildning finansieras genom ett ”slutet-kuvert”-system, där de totala medlen inte påverkas av det totala antalet studenter, så kan rädslan för en orimlig börda inte anses motivera skillnaden i behandling.

Domstolen sade vidare att det inte omedelbart kunde uteslutas att förebyggande av en risk för ett nationellt utbildningssystem överlevnad, eller för dess enhetlighet, kan motivera särbehandling av vissa studenter. Här föreföll dock de åberopade sammanfalla med skäl hänförliga till skyddet för folkhälsan och det var därför så prövningen skulle ske. Domstolen sade att det ankommer på den nationella domstolen att avgöra huruvida de skäl som åberopas innebär en verklig risk för folkhälsoskyddet. Om nationell domstol skulle finna att så var fallet ska den dessutom göra en bedömning av om huruvida den lagstiftning som är aktuell kan anses vara ägnad att säkerställa förverkligandet av målet att skydda folkhälsan.

Domstolen listar sedan vilka bedömningar den nationella domstolen måste göra. Här kan nämnas att den nationella domstolen bland annat ska bedöma om en begränsning av antalet studenter som inte är bosatta i Belgien verkligen kan öka antalet högskoleutbildade personer som på sikt kan garantera tillgången på sjukvård i den franskspråkiga gemenskapen. Därefter ska den nationella domstolen avgöra om den lagstiftning som är aktuell i de nationella målen inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträlvade målet, det vill säga om det inte finns åtgärder med mindre begränsande verkan som gör det möjligt att uppnå målet.

Domslutet i frågan om folkhälsan var sedan följande. Artiklarna 18 och 21 FEUF utgör hinder för en sådan nationell lagstiftning som den som är aktuell i de nationella målen, som begränsar det antal studenter som inte anses bosatta i Belgien som får skriva in sig för första gången på medicinska och paramedicinska utbildningar vid lärosäten, såvida inte den hänskjutande domstolen, efter att ha gjort en bedömning av samtliga relevanta omständigheter som lagts fram av de behöriga myndigheterna, finner att nämnda lagstiftning är motiverad av hänsyn till målet att skydda folkhälsan.

7.2.4 Sveriges yttrande i mål C-542/09, Europeiska kommissionen mot Konungariket Nederländerna

I EU-domstolen pågår för närvarande ett mål som rör frågan om en medlemsstat i sin nationella lagstiftning rörande studiefinansiering får lov att uppställa ett bosättningskrav, mål C-542/09, *Europeiska kommissionen mot Konungariket Nederländerna*. Målet har ännu inte avgjorts men Sveriges regering har den 21 december 2010 gett in ett yttrande i målet till domstolen.

I nederländsk lag finns alltså ett bosättningskrav när det gäller rätt till studiemedel för studier utomlands. För att få rätt till studiemedel för utlandsstudier krävs att den studerande ska ha varit lagligen bosatt i Nederländerna i minst tre av de sex år som föregått inskrivningen till studierna ifråga. Enligt kommissionen strider denna bestämmelse mot likabehandlingsprincipen i artikel 45 FEUF och artikel 7.2 i förordning (EEG) nr 1612/68 då den utgör en indirekt diskriminering av migrerande arbetstagares familjemedlemmar.

Den nederländska regeringen har bestritt kommissionens talan och anfört tre grunder för sitt bestridande. Den första är att den ifrågasatta regleringen inte innebär någon indirekt diskriminering eftersom de som är bosatta i Nederländerna inte befinner sig i en jämförbar situation med de som inte är det i förhållande till syftet med bestämmelsen. Syftet med bestämmelsen är att öka studenternas benägenhet till studier utanför Nederländerna. Den andra är att den nederländska regeringen anser att kommissionen grundar sin talan på en felaktig tolkning av artikel 7.2 i förordningen. Den nederländska regeringens tredje grund för bestridandet är att den aktuella regleringen är befogad med hänsyn till tvingande skäl av allmänintresse och att regleringen är proportionerlig i förhållande till dessa ändamål.

Den svenska regeringen har i sitt yttrande angett att den biträder den nederländska regeringens yrkande om att kommissionens talan ska ogillas. Den svenska regeringen har vidare uppgett att den i allt väsentligt ansluter sig till de grunder och omständigheter som Nederländerna har lagt fram. Vidare har regeringen angett ytterligare några argument till utveckling av den tredje grunden. Man har därvid framhållit att unionsrätten inte innebär någon förpliktelse för medlemsstaterna att ha ett system för bistånd till de studerandes uppehälle. Enligt regeringen saknas därför gemensamma bestämmelser för hur system för bistånd till uppehälle för studerande ska vara utformade. Medlemsstaterna förfogar här över ett stort utrymme. Vidare har regeringen anfört att artikel 165 FEUF stadgar att unionen fullt ut ska respektera medlemsstaternas ansvar för undervisningens innehåll och utbildningssystemens organisation. Enligt artikel 165.4 FEUF får unionens åtgärder inte omfatta någon harmonisering av medlemsstaternas lagar eller andra författningar. Den svenska regeringen har därför uppfattningen att det som utgångspunkt ankommer på medlemsstaterna själva att bestämma både de närmare målen för sina bidragssystem på utbildningsområdet och hur dessa ska utformas. Detta bör enligt regeringen på-

verka bedömningen av om eventuella bosättningskrav är förenliga med unionsrätten.

För det fall att domstolen skulle komma fram till att det nederländska bosättningskravet utgör en begränsning i förhållande till artikel 45 FEUF och artikel 7.2 i förordning (EEG) nr 1612/68 anser den svenska regeringen att bestämmelserna i vart fall inte innehåller några närmare villkor för medlemsstaternas sociala förmåner. Därför föreligger enligt regeringen inte någon direkt diskriminering på grund av nationalitet. Den svenska regeringen har vidare anfört att målsättningen med den typ av bosättningskrav som nu är i fråga normalt sätt är att uppmuntra det egna landets studerande att studera utomlands. Detta eftersom utlandsstudier anses i allmänhet berikande, inte bara för den berörda studerande personligen utan även för den inhemska arbetsmarknaden i stort. Mot denna bakgrund menar den svenska regeringen att ett sådant bosättningskrav som nu är i fråga fyller ett legitimt intresse för en medlemsstat, nämligen det att endast bevilja studiemedel till personer som kan påvisa en viss grad av samhällsintegration i den staten. Sveriges regering framför i sitt yttrande att den anser att det framgår av tidigare praxis att ett bosättningskrav kan uppställas för att säkerställa en tillräcklig anknytning för beviljande av socialt stöd (Mål C-138/02 Brian Francis Collins mot Secretary of State for Work and Pensions, REG 2004 I-2703.). Stöd menar man också står att finna i domstolens praxis i målen C-209/03 Bidar och C-158/07 Förster. Nämligen att det utgör ett legitimt intresse för en medlemsstat att begränsa gruppen av förmånstagare av studiemedel för att försäkra sig om att biståndet inte blir en orimlig börda som påverkar nivån på det sammanlagda bistånd som en medlemsstat kan ge.

Såväl i Bidar som i Förster har domstolen behandlat frågan om bosättningskrav. I Bidar fastslog domstolen att ett bosättningskrav på tre år är ett rimligt och inte för långtgående krav för att säkerställa att en studiemedelssökande är integrerad i värdmedlemsstaten. I Förster gjordes motsvarande uttalande beträffande ett bosättningskrav om fem år.

Sveriges regering anförde vidare att det i det förevarande målet inte gäller studiemedel som finansieras av en medlemsstat för studier i samma medlemsstat (vilket var fallet i målen Bidar och Förster). Tvärtom gäller nu aktuellt mål studiemedel som finansieras av en medlemsstat för studier i en annan medlemsstat. Regeringen hänvisar vidare till att domstolen tidigare har konstaterat att ett liknande resonemang avseende risken för en orimlig börda i princip även kan

tillämpas med avseende på studiebidrag som en medlemsstat beviljar studerande som önskar studera i andra medlemsstater (mål C-11/06 och 12/06, se ovan avsnitt 7.2.2).

Den svenska regeringen anger i sitt yttrande att den ser tre huvudsakliga problem med ett slopande av bosättningskravet. Det första problemet är att syftet med exportabiliteten av studiemedel går förlorat vilket kan medföra en orimlig börda för den berörda medlemsstaten. Det andra problemet är att det finns en risk för att studerande vars medlemsstater inte erbjuder sina inhemska studerande möjligheten att exportera studiemedel, söker sig till den medlemsstat som erbjuder de mest förmånliga studiemedlen utan att för den skull ha för avsikt att etablera en anknytning till staten ifråga ("studiemedelsshopping"). Det tredje problemet menar regeringen är att ett avskaffande av bosättningskravet skulle verka avskräckande för de medlemsstater som ännu inte erbjuder, men som funderar på att införa regler om studiemedel för studier utomlands. Kommissionens krav på ett avskaffande av bosättningskravet skulle enligt regeringens bedömning följaktligen resultera i en total minskning av studerandemobiliteten inom EU och EES. Enligt regeringen är detta i strid med de uppställda mål som finns för unionens insatser, nämligen att främja rörligheten för studerande och lärare enligt artikel 165.2, strecksats 2, FEUF.

Den svenska regeringen menar avslutningsvis i sitt yttrande att den anser att ett sådant bosättningskrav som det nu är fråga om är befogat och att det inte kan anses gå längre än vad som är nödvändigt för att uppnå det befogade ändamålet.

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

Det svenska regelverket för studiemedel i allmänhet och utlandsstudiemedel i synnerhet sågs över ur ett EU-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 ett antal EU-direktiv, bl.a. rörlighetsdirektivet. Det konstaterades att utvecklingen av EU-rätten har inneburit att den fria rörligheten för personer har underlättats och att principen om likabehandling 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.

Trots den översyn som gjordes 2006 har den Studiesociala kommittén i sitt betänkande *Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt* (SOU 2009:28) ändå pekat på vissa kvarstående brister. Studiesociala kommittén har i sitt betänkande gjort en analys av de nationella reglerna rörande studiestöd för utlandsstudier och reglernas förenlighet med EU-rätten.²⁶

Överklagandenämnden för studiestöd (ÖKS), som överprövar en del av CSN:s beslut²⁷, har i avgörande kommit fram till att 3 kap. 21 § studiestödsförordningen var oförenlig med EU-rätten (för en genomgång av ÖKS avgöranden, se avsnitt 7.3.1). Det som ansågs oförenligt med EU-rätten var kravet på att studierna måste pågå längre tid utomlands än i Sverige för att ge rätt till studiemedel. Även kravet på heltidsstudier utomlands var enligt ÖKS oförenligt med EU-rätten. Sedan sommaren 2010 har därför 3 kap. 21 § studiestödsförordningen fått en ny lydelse och denna bestämmelse är numera i detta avseende förenlig med EU-rätten. Efter ändringen gäller samma regler avseende studietakt och studietid som i Sverige för studier i EES samt i Schweiz.

En annan nationell bestämmelse som har kritiserats är bestämmelsen om tilläggs lån. Tilläggs lån kan under vissa förutsättningar ges till en studerande som har arbetat innan han eller hon började studera. Bestämmelserna om tilläggs lån finns i 3 kap. 14 § studiestödslagen och i 3 kap. 12 § studiestödsförordningen. Tilläggs lån får endast lämnas för studier vid en läroanstalt i Sverige. Studiesociala kommittén har föreslagit att tilläggs lån ska kunna lämnas för studier både i och utanför Sverige. Som bakgrund till detta förslag har de anfört att det genom detta skulle ske en nödvändig anpassning till EU-rätten.²⁸ Här ska dock nämnas att Studiesociala kommitténs förslag innebär en större förändring än vad EU-rätten kräver. Deras förslag går i huvudsak ut på att tilläggs lån ska kunna lämnas till alla studiemedelstagare med 4,4 procent av prisbasbeloppet per månad vid heltidsstudier. Tilläggs lån ska alltså även kunna lämnas till de som studerar utanför EES och dessutom ska det ges till alla studenter, inte enbart till de som arbetat tidigare och är över

²⁶ SOU 2009:28 s. 319 f.

²⁷ 6 kap. 11 § studiestödslagen.

²⁸ SOU 2009:28 s. 321.

25 år. Tillägglån ska enligt Studiesociala kommitténs förslag även kunna lämnas med deltidsomfattning. Tillägglån ska vid heltidsstudier kunna ges i högst 18 månader, eller motsvarande antal månader på deltid.²⁹ Studiesociala kommitténs förslag har inte lett till lagstiftning.

När det däremot gäller tillägglån för merkostnader som regleras i 3 kap. 15 § studiestödslagen och i 3 kap. 13 § i studiestödsförordningen lämnas sådana för studier utomlands (3 kap. 24 § andra stycket i studiestödsförordningen). Tillägglån för merkostnader kan utgå för resor till och från studielandet samt för personförsäkring. Merkostnadslån för sådana kostnader lämnas enbart vid utlandsstudier. Det kan också utgå som lån till undervisningsavgifter och kan då ges både för studier i Sverige och för studier utomlands. Enligt Studiesociala kommitténs bedömning strider det inte mot principerna om fri rörlighet för tjänster och personer att ställa upp ett krav på att studierna måste ske i en viss omfattning för att en studerande ska få rätt till merkostnadslån. Det är också så kommittén har lagt sitt förslag. Här ska dock sägas att kravet på längre studier gäller såväl för studier i Sverige som i andra länder i de fall där sådant lån kan utgå för både inhemska studier och studier utomlands. Studiesociala kommittén har också föreslagit att tillägglån för merkostnader ska byta namn till merkostnadslån. Motivet för att bara medge merkostnadslån för längre studier är enligt kommittén att det annars skulle göra kortare studier oproportionerligt dyra. Risken finns då, enligt Studiesociala kommittén, att studieskulden inte skulle stå i proportion till värdet av studierna. Kommitténs förslag är därför att de studier som merkostnadslånet lämnas för måste pågå under minst två månader vid studier på heltid och minst fyra månader vid studier på deltid. Kommittén har avstått från att föreslå andra regler för länder utanför EES vad gäller merkostnadslån.³⁰ Studiesociala kommitténs förslag har inte lett till lagstiftning.

Ett annat område som Studiesociala kommittén framförde synpunkter på i sitt betänkande är studiestödsförordningens bestämmelser om rätt till svenskt studiestöd inom Norden respektive utanför Norden. Här skiljer sig reglerna åt, dels i fråga om möjligheten att få studiestöd på olika utbildningsnivåer, och dels i fråga om vilka kriterier som avgör om den utländska utbildningen ger rätt till studiestöd. Studiesociala kommittén har gjort bedömningen att det inte är möjligt att ha regler som innebär att studier i vissa EU- och

²⁹ SOU 2009:28 s. 275.

³⁰ SOU 2009:28 s. 321.

EES-länder ger rätt till studiestöd men inte andra. Detta eftersom det innebär en uttrycklig särbehandling som endast grundas på nationalitet. Enligt Studiesociala kommitténs uppfattning måste därför dessa bestämmelser anpassas till EU-rätten. Denna ståndpunkt har framförts redan tidigare av regeringen i propositionen *Förstärkning av studiestödet* (prop. 2004/05:111 s. 47). I denna proposition framförde regeringen att det mot bakgrund av EU-rätten knappast längre behövs några särskilda nordiska bestämmelser. Studiesociala kommittén sade däremot, efter det att kommittén hade konstaterat att bestämmelserna skulle anpassas till EU-rätten, att det inte var en fråga för dem att avgöra vilka kriterier som skulle vara avgörande för om en utbildning ska ge rätt till studiemedel eller inte. Studiesociala kommittén var av den uppfattningen att regeringen borde initiera en EU-rättslig översyn av vilka villkor som ska gälla för att en utbildning utomlands ska ge rätt till studiemedel och att denna översyn särskilt borde beakta behovet av att anpassa de nordiska särreglerna till EU-rätten. Det är också en del av det uppdrag som vi har fått.³¹

Enligt Studiesociala kommitténs bedömning kan det finnas ett behov av en precisering av de kvalitetskrav som gäller för att utländska utbildningar ska ge rätt till studiemedel. För att vara förenligt med EU-rätten bör dessutom de kvalitetskrav som ställs på utbildningar inom EU och EES vara likvärdiga med de kvalitetskrav som ställs på utbildningar i Sverige. Uppställda krav och kriterier bör därför enligt Studiesociala kommittén vara objektivt formulerade och kända på förhand av såväl tjänstemottagare som utbildningsanordnare.³²

Studiesociala kommittén gjorde vidare bedömningen att ett bidrag för undervisningsavgifter vid studier utomlands skulle införas. Ett bidrag som skulle 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 menade Studiesociala kommittén att begränsningen måste vara motiverad av objektiva hänsyn av allmänt intresse. Sådana hänsyn måste vara oberoende av de berörda personernas nationalitet och stå i proportion till det legitima syfte som eftersträvas med bestämmelserna. Man måste alltså ta hänsyn till dessa omständigheter när kriterierna för vilka studier eller utbildningar som ska ge rätt till bidrag för undervisningsavgifter fastställs. Som exempel måste kri-

³¹ SOU 2009:28 s. 322.

³² SOU 2009:28 s. 322 f.

terierna för beviljande av bidrag till undervisningsavgifter vara objektiva utifrån de utbildningspolitiska önskemålen om utbildningens innehåll och organisation. Alla utbildningsanordnare måste vidare ha möjlighet att uppnå kriterierna.³³ Studiesociala kommittén presenterade däremot inte något förslag på hur detta bidragssystem skulle finansieras.

CSN har i sitt yttrande över Studiesociala kommitténs betänkande (U2009/2195/SV, daterat 2009-08-12) beträffande de frågor som rör de nationella reglernas förenlighet med EU-rätten anfört i huvudsak följande. Myndigheten tillstyrker kommitténs förslag om ett utökat och generellt tilläggs lån även om den har vissa synpunkter på hur länge och med vilket belopp sådant tilläggs lån ska kunna utgå. CSN menar att systemet underlättar för studerande att täcka plötsliga och oväntade kostnader såväl som ett allmänt högre kostnads läge under enskilda studieperioder, till exempel vid utlandsstudier.

Beträffande merkostnadslånen tillstyrker CSN att tilläggs lån för merkostnader byter namn till merkostnadslån. Däremot anser myndigheten att skiljelinjen mellan studier i Sverige och utomlands vad gäller merkostnadslån för rese- och försäkringskostnader är olämplig. I stället menar CSN att skiljelinjen bör gå mellan studier inom respektive utanför EU/EES. Vidare föreslår CSN att merkostnadslånen för undervisningsavgifter bör indexregleras genom beslut av riksdagen, det vill säga att de indexregleras genom en bestämmelse i studiestöds lagen. Det är CSN:s uppfattning att regelverket bör vara enhetligt för studier inom EU/EES och att avvikande regler vid behov ska kunna gälla vid studier utanför EU/EES. Avvikelser bör dessutom förekomma endast när det är nödvändigt. CSN delar vidare kommitténs uppfattning att ett system med bidrag för undervisningsavgifter bör införas.

CSN framförde vidare att ett regelverk som innebär att skiljelinjen i stället dras mellan studier inom EU/EES och utanför EU/EES är bättre anpassat till en europeisk verklighet. Ett sådant regelverk eliminerar dessutom risken för studiestöds regler som står i strid med EU-rätten. Dock finns enligt CSN:s uppfattning två motiverade avvikelser från ambitionen om ett enhetligt regelverk. Dels är det kravet på två års bosättning i Sverige under de senaste fem åren för rätt till studiemedel för studier utanför Sverige, och dels restriktioner

³³ SOU 2009:28 s. 322.

tionerna för utländska medborgares rätt till svenskt studiemedel vid studier utanför Sverige.³⁴

CSN har i sitt yttrande också tagit upp frågan om studiemedel för distansstudier. Sedan ÖKS (se redogörelse för beslutet i avsnitt 7.3.1) konstaterat att inskränkningar i rätten till studiemedel för distansstudier inom EU strider mot EU-rätten har CSN ändrat i sina föreskrifter. Numera kan alltså studiemedel för distansstudier utgå för studier inom EU och EES medan det krävs synnerliga skäl för distansstudier utanför dessa områden. CSN har uppgett att myndigheten har sett stora risker med att personer anmäler sig till distansstudier utomlands och får studiemedel för dessa, utan att de sedan bedriver några aktiva studier. Den ändrade synen beträffande distansstudier ger upphov till två frågor enligt CSN. Dels om nyttan med flexibla utbildningar motiverar de större riskerna för felaktiga utbetalningar av studiemedel. Dels vilka lånebelopp som ska lämnas för distansstudier. En skälig levnadsnivå bör förutsätta belopp anpassade till bosättningslandet. Principen vid distansstudier vid en skola i Sverige är dock att studiemedel lämnas med belopp anpassade för kostnader i Sverige. Detta kan jämföras med vad som gäller vid distansstudier vid en läroanstalt utanför Sverige, då lämnas lån med de belopp som gäller för det land där den studerande är bosatt. CSN avslutar dock med att säga att om kommitténs förslag om schabloniserade belopp blir verklighet är frågan om vilket lånebelopp som ska tillämpas inaktuell.³⁵

Utbildningsdepartementet har sammanställt en remisspromemoria om studiehjälp *Anpassningar av studiehjälpen till EU-rätten* (U2010/359/SV), daterad 25 januari 2010, vilken bland annat CSN har yttrat sig över. Promemorian har inte lett till lagstiftning. I 2 kap. 15 § studiestödsförordningen finns motsvarande krav som finns beträffande studiemedel för gymnasiala utbildningar utanför Norden. Det vill säga att utanför Norden får studiehjälp ges till en utbildning endast om den inte med lika stor fördel kan bedrivas i Sverige. CSN har i sitt yttrande uppgett att myndigheten delar departementets uppfattning att kraven ska vara desamma som för utbildningar i Norden inom hela EES och i Schweiz. Genom ett borttagande av begränsningen att en utbildning endast berättigar till studiehjälp om den inte med lika stor fördel kan bedrivas i Sverige

³⁴ CSN:s yttrande över betänkandet SOU 2009:28, daterat 2009-08-12 (U2009/2195/SV) s. 19 ff.

³⁵ CSN:s yttrande över betänkandet SOU 2009:28, daterat 2009-08-12 (U2009/2195/SV) s. 40 ff.

kommer bestämmelsen att stå i överensstämmelse med unionsrätten. CSN har också uppgett att myndigheten anser att reglerna för studiemedel i 3 kap. 22 och 23 §§ studiestödsförordningen också bör EU-anpassas på motsvarande sätt.³⁶

7.3.1 Avgöranden från Överklagandenämnden för studiestöd

I början av 2008 meddelade ÖKS ett antal beslut som gällde de svenska reglernas förenlighet med EU-rätten. Nedan kommer kort att redogöras för innehållet i dessa och för ett beslut från sommaren 2009 rörande distansstudier. De berörda bestämmelserna har som framgår av den tidigare redogörelsen ändrats till följd av avgörandena, men besluten är ändå av intresse för att avgöra gränserna för EU-rättens inverkan på gällande rätt. Vi kommer också att redogöra för ett ÖKS beslut från hösten 2009 rörande det högre bidraget.

Beslut om rätt till studiemedel för deltidsstudier

Den 18 februari 2008 (Dnr 2007-04492) meddelade ÖKS beslut gällande rätt till studiemedel för deltidsstudier utomlands. Gällande rätt vid den tidpunkten stadgade att studiemedel för studier utomlands fick beviljas om studierna pågick under minst 13 veckor, och för mindre än heltid endast om det förelåg särskilda skäl. Den sökande ansökte hos CSN om studiemedel för deltidsstudier vid University of London. Den sökande bodde i London och arbetade som frilansjournalist. CSN avslog ansökan med motiveringen att utbildningen inte bedrevs på heltid och att det inte bedömdes föreligga särskilda skäl för undantag. Vid handläggningen hos ÖKS inkom CSN med yttrande och anförde att den relativa inskränkning som villkoret om heltidsstudier innebar måste anses vara såväl motiverad som proportionerlig. Eftersom studier utomlands berättigar till lån för resor och terminsavgifter menade CSN att den förlängning av studietiden som deltidsstudier skulle medföra innebar en ökad ekonomisk belastning för såväl den enskilde som samhället samtidigt som målet att studierna ska kunna avslutas skyndsamt inte kunde säkerställas.

³⁶ Utbildningsdepartementets Remisspromemoria U2010/359/SV *Anpassningar av studiehjälpen till EU-rätten*, daterad 2010-01-25, s. 6–7 och CSN:s yttrande över denna promemoria, daterat 2010-04-14, s. 4.

Nämnden tog i sin bedömning utgångspunkt i EU-domstolens dom *Morgan och Bucher* (för en redogörelse av målet, se avsnitt 7.2.2). ÖKS övergick sedan till att konstatera att studiemedel lämnas för både hel- och deltidstudier i Sverige, medan det för utlandsstudier endast lämnas studiemedel för deltidstudier om det föreligger särskilda skäl. Sådana skäl har hittills i praxis i huvudsak avsett personliga skäl för den enskilde studerande. Denna inskränkning kan avskräcka unionsmedborgare från att lämna Sverige för att studera i en annan medlemsstat och på så sätt utnyttja rätten att röra sig fritt och uppehålla sig i denna medlemsstat. ÖKS konstaterade därefter att CSN hade angett att syftet med bestämmelsen var att hindra den förlängning av studietiden som deltidstudier skulle medföra och att säkerställa att studierna skulle kunna avslutas skyndsamt. ÖKS ifrågasatte om det av CSN åberopade syftet överhuvudtaget motiverade att reglerna för deltidstudier utformades olika när det gällde deltidstudier i Sverige respektive i andra EU-länder. Nämnden kunde i vart fall inte finna att inskränningen i den fria rörligheten stod i proportion till syftet. ÖKS slutsats blev därför att den överklagande var unionsmedborgare som hade utnyttjat sin rätt till fri rörlighet inom unionen och att det därför fanns särskilda skäl att bevilja honom studiemedel för studier som bedrevs på mindre än heltid.

Beslut om kravet på minsta studietid för utlandsstudier

Ett annat beslut från ÖKS som rör de svenska reglernas förenlighet med EU-rätten meddelades den 17 mars 2008 (Dnr 2007-04971). Här gällde det kravet på minsta studietid vid utlandsstudier. Den studerande ansökte om studiemedel för perioden den 24 september 2007 till den 14 december samma år för studier vid School of Oriental and African Studies i London. CSN ansåg att studieperioden var för kort och avtog ansökan. Gällande rätt vid tillfället för ansökan stadgade att studiemedel fick lämnas för studier utomlands om de bedrevs på heltid och pågick under minst 13 veckor. För studier i Sverige krävdes minst halvtid och minsta studietid var tre veckor.

CSN anförde i sitt yttrande till ÖKS i huvudsak följande. En särreglering om minsta tid för studiemedel vid utlandsstudier har funnits sedan 1989 och studiemedel för studier utomlands kunde då beviljas om studierna omfattade minst tre månaders heltidsundervisning. Undantag från detta villkor kunde göras om det fanns sär-

skilda skäl. Regeringen tog in denna bestämmelse utan att frågan hade berörts i någon proposition eller annat officiellt förarbete. Inte heller vid tillkomsten av den nya studiestödslagen och studiestödsförordningen motiveras eller redovisas syftet med den aktuella särregleringen. Numera finns inte heller möjlighet till undantag från kravet på minsta studietid p.g.a. särskilda skäl. Regeringen har inte heller motiverat denna förändring. Syftet med särregleringarna för rätt till studiemedel vid utlandsstudier är alltså inte redovisade. Utan att med säkerhet veta vad som är regeringens syfte, torde man ändå kunna utgå från att det har att göra med en strävan om att begränsa utflödet av studiemedel (varav större delen är studielån) för sådana studier som i förhållande till längd och omfattning är oproportionerligt kostsamma. Utifrån ett sådant antagande och med hänsyn till hur de nationella bestämmelserna har utformats, anser CSN för sin del att särregleringen för rätt till studiemedel vid utlandsstudier är motiverad och proportionerlig. Enligt CSN:s mening står den därför inte i strid mot EG-rätten.

Nämnden tog, liksom i det ovan beskrivna ärendet, sin utgångspunkt i EU-domstolens dom *Morgan och Bucher* (för innehållet i denna, se avsnitt 7.2.2). Nämnden sade sedan att för att pröva om en inskränkning i den fria rörligheten står i proportion till det syfte som eftersträvas med en nationell bestämmelse måste detta syfte kunna klargöras. För det fall syftet inte kan utläsas av uttalanden i lagmotiv eller liknande måste det ankomma på CSN att redovisa detta syfte. Den rättsliga prövningen hos ÖKS kan inte grundas på att nämnden ska göra antaganden om syftet bakom en regel. För studier i Sverige krävs att studierna pågår minst tre veckor för att berättiga till studiemedel. Vid studier utomlands är motsvarande tid 13 veckor. Denna skillnad i reglerna är en sådan inskränkning som kan avskräcka unionsmedborgare från att lämna Sverige för att studera i en annan medlemsstat och på så sätt utnyttja rätten att röra sig fritt och uppehålla sig i denna medlemsstat. Av CSN:s yttrande framgår att det inte finns något uttalat syfte bakom bestämmelsen. Inskränkningen i den fria rörligheten kan då inte stå i proportion till något sådant syfte. Den aktuella bestämmelsen i studiestödsförordningen är därmed inte förenlig med EG-rätten och ska därför inte tillämpas.

Studiemedel för distansstudier utomlands

Den 8 juni 2009 meddelade ÖKS beslut i ett ärende som rörde rätt till studiemedel för distansstudier utomlands (Dnr 2009-01016). Den sökande ansökte hos CSN om studiemedel för att läsa en kurs om 15 högskolepoäng vid Oslo Universitet i Norge. CSN avslog ansökan med motiveringen att distansstudier utomlands inte ger rätt till studiemedel.

CSN anförde i sitt yttrande till ÖKS i huvudsak följande. Skälen för att ha olika regler för distansstudier i Sverige och utomlands grundar sig på riskerna för ett felaktigt utflöde av studiemedel med hänsyn till problem med att återkräva studiemedel, låg genomströmning och ett stort antal studieavbrott. Ur ett EG-rättsligt perspektiv torde det vara svårt att motivera skillnaderna i regler för distansstudier i Sverige och inom EU/EES eftersom reglerna inte är oberoende av de berörda personernas nationalitet. Regeln torde inte heller stå i proportion till det syfte som eftersträvas med bestämmelserna, då det borde gå att minska dessa risker genom andra åtgärder såsom ökade kontroller av studieaktivitet och bättre utbetalningsrutiner både för distansstudier i Sverige och utomlands.

ÖKS anförde i sin bedömning att de nationella reglerna innebär att studiemedel för distansstudier utomlands bara kan lämnas om det föreligger synnerliga skäl. ÖKS ansåg inte att de omständigheter som framkommit i ärendet kunde anses utgöra synnerliga skäl till undantag i det aktuella fallet. ÖKS konstaterade vidare att det inte hade framkommit att den aktuella utbildningen hade en sådan privat finansiering att föreskriften skulle prövas mot det då gällande EG-fördragets regler om fri rörlighet för tjänster (jfr EU-domstolens dom den 11 september 2007, mål C-76/05 Schwarz och Gootjes-Schwarz). ÖKS tog därefter ännu en gång sitt avstamp i EU-domstolens dom *Morgan och Bucher* (se avsnitt 7.2.2) och vad som framkommit i denna om en unionsmedborgares fria rörlighet. ÖKS sade vidare att för studier i Sverige lämnas studiemedel för distansstudier på samma villkor som gäller för reguljära utbildningar. Vid studier utomlands lämnas studiemedel för distansstudier endast om det finns synnerliga skäl. Denna skillnad i reglerna är en sådan inskränkning som kan avskräcka unionsmedborgare från att bedriva distansstudier i en annan medlemsstat och på så sätt utnyttja rätten att röra sig fritt och uppehålla sig i denna medlemsstat. Det av CSN redovisade syftet med regeln står inte i proportion till inskränkningen i rätten till fri rörlighet. Det föreligger därför hinder mot att

tillämpa bestämmelsen i 12 kap. 8 § CSNFS 2001:1 för en unionsmedborgare som utnyttjar rätten till rörlighet inom unionen för studier där. Den överklagande är unionsmedborgare, men har inte utnyttjat rätten till rörlighet inom unionen. I stället har han valt att studera i EES-landet Norge. EES-avtalet omfattar ett stort antal rättsakter, bland annat om fri rörlighet för arbetstagare, men inte reglerna i EG-fördraget om fri rörlighet för unionsmedborgare. Den överklagande kunde således inte härleda rätt till studiemedel för sina studier i Norge ur EG- eller EES-rätten. Överklagandet avslogs därför.

Det högre bidraget

Den 21 september 2009 meddelade ÖKS beslut i ett ärende som gällde rätten till det högre bidragsbeloppet (Dnr 2009-02850 320 13). Den sökande ansökte om studiemedel med det högre bidragsbeloppet för studier på en mastersutbildning i specialpedagogik vid Universitetet i Oslo. Enligt då gällande regler kunde det högre bidraget lämnas för studier på högskolenivå på utbildning till specialpedagogexamen (denna regel upphörde dock att gälla den 1 januari 2011). Nämndens beslut innebar att den studerande inte fick rätt till det högre beloppet. Som skäl för sitt beslut angav nämnden följande. Bestämmelsen i 3 kap. 10 § studiestödsförordningen har utformats på ett sådant sätt att det är utbildningar som leder fram till en svensk specialpedagogexamen som kan ge möjlighet till det högre bidragsbeloppet. Den aktuella utbildningen ledde inte fram till svensk specialpedagogexamen och den sökande kunde därför inte få det högre bidragsbeloppet. Den omständigheten att utbildningen ges i ett land inom EES föranleder inte någon annan bedömning.

I ett senare beslut gällande samma sökande (Dnr 2009-03511 380-13, beslut 2009-10-27) har ÖKS beslutat att den sökande har rätt till den högre bidragsnivån för sina studier eftersom hon nu visat att studierna i Oslo utgör en påbyggnadsutbildning till hennes svenska specialpedagogutbildning. Avgörandet saknar dock närmare motivering.

7.3.2 Beslut från Justitiekanslern

Justitiekanslern (JK) har i ett beslut som egentligen rör statens skadeståndsansvar behandlat de svenska reglerna om studiehjälp och reglernas förenlighet med EU-rätten. Även om vårt uppdrag är att titta på studiemedelssystemet för utlandsstudier är detta resonemang av intresse vid bedömningen av var EU-rättens gränser går när det gäller studiestödssystemet. Här ska också erinras om att trots att delar av studiehjälpen är att se som en familjeförmån och med anledning av detta faller under ett delvis annat regelverk, så är inackorderingstillägget en social förmån liksom studiemedlet.

Beslutet, som är från den 4 februari 2009 (Dnr 92-08-44), gällde skadeståndsanspråk med anledning av reglerna om studiehjälp (inackorderingstillägg) vid studier i andra EU-medlemsstater. I beslutet diskuterade JK kring huruvida en överträdelse av unionsrätten hade ägt rum eller ej. Regleringen av inackorderingstillägg, som är en del av studiehjälpen, ser olika ut beroende på var studierna bedrivs. För studier i Sverige utgår inackorderingstillägg med lägst 1 190 kr och högst 2 350 kr per månad. Det högsta beloppet utgår om avståndet mellan föräldrarnas bostad och skolan överstiger 1 300 km. För studier i ett annat nordiskt land lämnas inackorderingstillägget med det högsta beloppet, medan det för studier utanför Norden lämnas med det lägsta beloppet. Den studerande som ärendet gällde hade sitt föräldrahem i Stockholm och skolan låg i Aix-en-Provence i Frankrike.

CSN anförde i yttrande i huvudsak följande. Det faktum att inackorderingstillägget för studier utanför Norden lämnas med det lägsta beloppet motiveras av att tillägget i det fallet endast lämnas för boende, mat och andra fördyrande omständigheter, men inte för hemresor. Anledningen till att studier inom Norden omfattas av det högsta tillägget är att man har velat stimulera ett ökat elevutbyte mellan de nordiska länderna. Om studierna bedrivs vid en nordisk läroanstalt (och inte vid en svensk sådan som har förlagt utbildningen till ett annat nordiskt land) krävs dock att elevens föräldrar inte vistas i samma land. Regleringen härstammar från tiden före Sveriges EU-inträde och tillkom i en anda av nordiskt samarbete. I samband med att reglerna för studiehjälp och allmänt barnbidrag samordnades samt reglerna om studiehjälp och studiemedel harmoniserades 1989 gjordes en besparing i storleksordningen en miljon kr per år. Av prop. 1989/90:100 Bil. 10 s. 308 framgår att dessa medel skulle disponeras så att inackorderingstillägget

för studier i andra nordiska länder skulle höjas till det högsta beloppet i syfte att stimulera utbytet av elever på gymnasial nivå mellan de nordiska länderna, medan elever som studerade utanför Norden även fortsättningsvis skulle få det lägsta beloppet. De aktuella reglerna kommenteras inte i förarbetena till 2000 års studiestödsreform (prop. 1999/2000:10) eller i prop. 2005/06:134 *Anpassningar av studiestöd till vissa EG-direktiv, m.m.* Enligt CSN föreligger det inte någon diskriminering på grund av nationalitet i detta fall. Såväl svenska medborgare som utländska medborgare, inklusive EU-medborgare, omfattas av de regler som ger rätt till inackorderings-tillägg vid studier på en folkhögskola som har förlagt en del av utbildningen utomlands. Det innebär att såväl en svensk medborgare som en migrerande EU-medborgare får det högsta beloppet vid studier i Norden och det lägsta beloppet vid studier utom Norden.

JK har från Utbildningsdepartementet inhämtat upplysningen att reglerna om inackorderings-tillägg inte har blivit föremål för något formellt överträdelseförfarande enligt artikel 226 EG. Utbildningsdepartementet har uppgett att det med hänsyn till domen i *Morgan och Bucher* (se ovan avsnitt 7.2.2) finns en medvetenhet inom departementet om behovet av en översyn av regelverket för bl.a. inackorderings-tillägg, men att något formellt uppdrag inte har lämnats i saken.

JK tog i sin bedömning avstamp i unionsmedborgares rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier. Därefter sade JK att EG-domstolen i sin praxis, i ett antal liknande situationer som den som är aktuell här, har klargjort att de rättigheter som sammanhänger med unionsmedborgarskapet kan åberopas även mot den egna medlemsstaten. EG-domstolen har också klargjort att nationell lagstiftning som missgynnar vissa nationella medborgare endast på grund av att de utnyttjar rätten att fritt röra sig i en annan medlemsstat utgör en begränsning av de friheter som tillkommer unionsmedborgare enligt artikel 18.1 EG (se bl.a. mål C-192/05 K. Tas-Hagen och R.A. Tas mot Raadskamer WUBO van de Pensioen- en Uitkeringsraad, REG 2006 I-10451, punkterna 17–31 och C-11/06 och C-12/06 Morgan och Bucher, punkterna 22–25). EG-domstolen har vidare understrukt att det, med hänsyn till att målet för artiklarna 3.1 q och 149.2 andra strecksatsen EG bl.a. är att främja rörligheten för studerande och lärare, inom utbildningsområdet är särskilt viktigt att fördragets möjligheter till fri rörlighet för unionsmedborgare får full verkan (Morgan och Bucher). Ett hinder i den fria rörligheten anses i dessa fall föreligga även om

de nationella bestämmelserna tillämpas oberoende av de berördas nationalitet.

Av EG-domstolens fasta praxis följer enligt JK därmed att en medlemsstat som har infört ett studiebidragssystem enligt vilket studerande kan erhålla bidrag när de studerar i en annan medlemsstat måste säkerställa att de närmare bestämmelserna för att erhålla detta bidrag inte ger upphov till en omotiverad inskränkning i rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier. JK drar slutsatsen att regelverket är utformat på ett sådant sätt att det i praktiken avhåller studerande från att utnyttja sin rätt att fritt röra sig inom unionen i syfte att bedriva studier i en annan medlemsstat (dock med undantag för Danmark och Finland). En sådan inskränkning i den fria rörligheten kan endast anses motiverad om den grundar sig på objektiva hänsyn av allmänt intresse som är oberoende av de berörda personernas nationalitet och står i proportion till det legitima syfte som eftersträvas med de nationella bestämmelserna.

CSN har förklarat att höjningen av inackorderingstillägget för studier i de nordiska länderna föranleddes av att medel fanns tillgängliga för en sådan höjning inom ramen för den då gällande budgetramen. Någon objektiv grund för att inte även studerande utom Norden skulle ha merkostnader för hemresor har inte förts fram. JK har inte heller av förarbeten och praxis i övrigt kunnat finna att inskränkningen är en följd av annat än budgetmässiga överväganden. Skäl av rent ekonomisk karaktär kan emellertid inte utgöra tvingande hänsyn av allmänintresse av den arten att de rättfärdigar en begränsning av en grundläggande frihet som garanteras i EG-fördraget (se C-109/04 Kranemann, punkten 34 samt där angivna hänvisningar). Bestämmelserna i CSNFS 2006:1, som innebär att inackorderingstillägg utgår med det lägsta beloppet vid studier i medlemsstater utanför Norden även om avståndet mellan föräldrahemmet och studieorten överstiger 45 km, utgör således en otillåten inskränkning i unionsmedborgarnas rätt att fritt röra sig och vistas inom unionen.

JK:s beslut blev att staten hade gjort sig skyldig till en klar överträdelse av gemenskapsrätten och att den sökande därför hade rätt till skadestånd.

7.4 EU-rättens gränser

På studiestödsområdet är det inom unionsrätten framför allt två principer som styr den nationella rättens utformning, principen om den fria rörligheten, främst för personer men även för tjänster, och likabehandlingsprincipen. Den fria rörligheten för personer gällde initialt främst arbetstagare, men har genom åren utvidgats och omfattar i dag även studerande. Här ska också sägas att studerande, liksom alla personer som är medborgare i ett EU-land, är unionsmedborgare och att detta gör att de bland annat har en fördragsstadgad rätt att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier (artikel 21 FEUF). Innebörden av unionsmedborgarnas fria rörlighet har vidareutvecklats i EU-domstolens praxis.

Vår uppfattning är att det är relativt klart när Sverige är skyldigt att betala ut studiestöd till icke svenska medborgare och att dessa regler nyligen setts över och ändrats (vi tänker då på 1 kap. 4–7 §§ studiestödslagen). Av rörlighetsdirektivet framgår att en medlemsstat inte är skyldig att bevilja bistånd till uppehälle för studier, inklusive yrkesutbildning, i form av studiebidrag eller studielån, till andra personer än anställda eller egenföretagare, personer som bibehåller sådan ställning eller deras familjemedlemmar innan permanent uppehållsrätt beviljats. Det innebär att Sverige inte är skyldig att betala ut studiemedel till en studerande som kommer till Sverige för att bedriva studier här om denne inte kan härleda den rätten från en arbetstagare.

Samtidigt som 1 kap. 4–7 §§ studiestödslagen ändrades gjordes också en ändring i 3 kap. 4 § samma lag. Ändringen innebar att familjemedlemmar till EES-medborgare med uppehållsrätt enligt 3 a kap. 3 § utlänningslagen (2005:716) som själva har uppehållsrätt enligt 3 a kap. 4 § samma lag samt schweiziska medborgare med uppehållstillstånd och deras familjemedlemmar som själva har uppehållstillstånd numera ska undantas från kravet på permanent uppehållstillstånd för rätt till studiestöd, om de har fått en varaktig anknytning till Sverige.³⁷

Däremot är det inte lika klart hur EU-rätten påverkar våra svenska regler för studiemedel och möjligheten att ta med detta till andra EU/EES-länder. EU-domstolens avgörande i *Morgan och Bucher* klargör något hur EU-rätten påverkar de nationella reglerna. Här sägs att om en medlemsstat har infört ett studiebidragssystem

³⁷ Prop. 2009/10:141 s. 45.

enligt vilket studerande kan erhålla bidrag när de studerar i en annan medlemsstat, måste den säkerställa att de närmare bestämmelserna för att bevilja nämnda bidrag inte ger upphov till en omotiverad inskränkning i rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier. EU-rättens inverkan på vårt studiestödssystem har varit föremål för avgörande i Sverige. Det finns ett beslut från JK som gäller svenska statens skadeståndsskyldighet i ett ärende om inackorderingstillägg där JK tolkar vad EU-rätten har för betydelse för det svenska systemet. Av detta framgår att reglerna som säger att inackorderingstillägg (studiehjälp) utgår med lägsta belopp vid utlandsstudier utanför Norden, men med högsta belopp inom Norden, inte är förenligt med EU-rätten. Vi har också ÖKS beslut om studietid, studietakt och distansstudier som tolkar EU-rättens inverkan på det svenska studiestödssystemet. De regler som ÖKS kritiserade i sina avgöranden har nu, sedan sommaren 2010, ändrats. 3 kap. 21 § studiestödsförordningen stadgar numera samma regler gällande studietakt och studietid för rätt till studiemedel inom EES och Schweiz som i Sverige. Dessutom har CSN ändrat sina föreskrifter så att studiemedel numera lämnas för distansstudier inom EES. Detta får anses ge uttryck för att regeringen håller med om de tolkningar av EU-rätten som gjorts av ÖKS och som ligger bakom ändringarna. Det är också den uppfattning man får när man läser förarbetena till ändringarna. I den promemoria som kommer från Utbildningsdepartementet (U2010/359/SV) och som rör studiehjälpens anpassning till EU-rätten framförs att det inte är förenligt med EU-rätten att ha olika bestämmelser för Norden och EU. CSN har i sitt yttrande över den promemorian sagt att de anser att även 3 kap. 22 § och 3 kap. 23 § studiestödsförordningen bör ändras.

Enligt EU-rätten anses ett hinder i den fria rörligheten föreligga även om de nationella bestämmelserna tillämpas oberoende av de berördas nationalitet. Sverige har ett studiestödssystem för utlandsstudier för studier på gymnasial och eftergymnasial nivå. Av EU-domstolens fasta praxis följer att de närmare bestämmelserna för att erhålla detta stöd inte får ge upphov till en omotiverad inskränkning i rätten att fritt röra sig och uppehålla sig inom medlemsstaternas territorier. Ett regelverk som är utformat på ett sådant sätt att det i praktiken avhåller studerande från att utnyttja sin rätt att fritt röra sig inom unionen i syfte att bedriva studier i en annan medlemsstat är som huvudregel inte tillåtet. En sådan inskränkning i den fria rörligheten kan endast anses motiverad om den grundar sig på objektiva hänsyn av allmänt intresse, som är

oberoende av de berörda personernas nationalitet, och står i proportion till det legitima syfte som eftersträvas med de nationella bestämmelserna. Skäl av rent ekonomisk karaktär kan inte utgöra tvingande hänsyn av allmänintresse av den arten att de rättfärdigar en begränsning av en grundläggande frihet som garanteras i EUF-fördraget (se C-109/04 Kranemann, punkten 34 samt där angivna hänvisningar).

Vår slutsats är att de svenska reglerna om studiemedel inte får hindra den fria rörligheten för unionsmedborgare och att detta även gäller studerande som har rätt till svenskt studiemedel och som vill ta med sig detta utomlands. Det skulle leda till att de bestämmelser som i dagsläget stadgar olika krav för studier i Sverige/Norden respektive EU/EES förmodligen inte är tillåtna. En annan aspekt är dessutom att regler som stadgar förmånligare behandling vid studier i Norden gynnar vissa EU-länder framför andra vilket inte är tillåtet. En lämpligare gräns bör vara inom EES inklusive Schweiz och övriga världen. Här måste dock undersökas om bestämmelserna i praktiken innebär någon större skillnad i sak. De är visserligen olika konstruerade, men i vart fall när det gäller eftergymnasial utbildning är kanske skillnaden inte så stor. Högskoleverket följer i princip vilka universitet och andra lärosäten som är erkända av utbildningsmyndigheten i studielandet när de avgör om en utbildning har godtagbar standard. Dvs. i praktiken är det kanske lika lätt att få studiemedel vid utomnordiska som nordiska lärosäten, men att det uttrycks olika. För en närmare redogörelse vilka krav som kan ställas på utländska utbildningar och dess förenlighet med unionsrätten, se avsnitt 2.4.

Sammanfattningsvis anser vi att utgångspunkten bör vara att reglerna som rör studiemedel för studier på eftergymnasial nivå utomlands ska vara desamma som för studier i Sverige.

Mycket av samarbetet rörande utbildning inom EU rör den högre utbildningen men det finns också samarbete som berör studier på lägre nivåer. Studiemedel utgår inte endast för eftergymnasiala utbildningar utan även för utbildningar på gymnasial nivå om den studerande har fyllt 20 år. Vi har ovan kommit fram till att reglerna rörande rätt till studiemedel på eftergymnasial nivå bör vara desamma i Sverige och inom EES. Frågan är det finns någon möjlighet att ha andra regler när det gäller studiemedel för studier på gymnasial nivå. Promemorian rörande studiehjälpens anpassning till EU-rätten och JK:s avgörande om inackorderingstillägg tyder på att man tidigare har tolkat det som att EU-rätten är applicerbar även på gym-

nasial nivå. Detta tyder på att EU-rätten även får inverknings på reglerna om studiemedel för utbildningar på gymnasial nivå. En skillnad är dock att studiehjälpen, bortsett från inackorderings-tillägget, ses som en familjeförmån medan studiemedel ses som en social förmån vilket gör att de till viss del omfattas av olika EU-bestämmelser. Som exempel är förordning (EG) 833/04 (som ersatt förordning 1408/71) tillämplig på studiehjälpen men inte på studiemedlet. Men när man funderar över frågan bör man snarare utgå från den sociala förmånen, studiemedlet, än från nivån på utbildning. Kan man få studiemedel för en viss sorts utbildning i Sverige bör principen om den fria rörligheten innebära att man bör kunna få den sociala förmånen även för motsvarande utbildning i ett annat EES-land. Begreppet unionsmedborgare innefattar alla som är medborgare i ett EU-land och rörlighetsdirektivet talar om studier eller yrkesutbildningar och gör ingen skillnad mellan olika nivåer på studier. Det innebär enligt vår uppfattning att olika krav för rätt till studiemedel inom respektive utanför Norden inte heller är tillåtet på gymnasial nivå. Kravet att studier på gymnasial nivå utanför Norden endast berättigar till studiemedel om de inte med lika stor fördel kan bedrivas i Sverige bör därför tas bort. Se vidare avsnitt 10.7.

Bestämmelserna om studiemedel för utlandsstudier får alltså inte lov att utgöra hinder för den fria rörligheten vilket innebär att de inte får innebära sämre villkor och stöd till en studerande som studerar inom EES än vad denne skulle ha haft vid studier i Sverige. Enda möjligheten till regler som avviker från denna huvudprincip är om avvikelser grundar sig på objektiva hänsyn av allmänt intresse, som är oberoende av de berörda personernas nationalitet, och står i proportion till det legitima syfte som eftersträvas med de nationella bestämmelserna. EU-domstolens praxis har visat att det ställs hårda krav på vad som kan anses vara en sådan tillåten avvikelse. Särskilt om rätten kan härledas från fördraget.

Man kan också vända på frågan. Även om det skulle gå att hitta ett undantag som skulle vara tillåtet enligt EU-rätten, är särregler något att eftersträva? De resultat som våra effektstudier har gett visar att utlandsstudier är något positivt som i längden leder till högre inkomster hos den enskilde, vilket också innebär högre skatteintäkter för staten. Regeringens mål för utlandsstudier och utlandsstudiemedel är att internationalisering och mobilitet ska öka. Allt detta talar för att regelverket för studiemedel bör vara så enhetligt som möjligt och att utgångspunkten bör vara att studiemedel för utlandsstudier ska utgå i samma utsträckning som för studier i Sverige.

Vi kommer dock nedan att utreda och analysera gällande rätts förenlighet med unionsrätten.

7.5 Gällande rätts förenlighet med EU-rätten – en unionsrättslig översyn av studiemedelsreglerna

Vi har i kapitel 4 redogjort för gällande rätt. Ovan har vi redogjort för gällande unionsrätt och för de tidigare analyser som gjorts av de svenska reglernas förenlighet med EU-rätten. Vi har också slagit fast EU-rättens gränser på studiemedelsområdet.

Grundläggande inom EU-rätten är som tidigare nämnts, när det gäller studerande, likabehandlingsprincipen och den fria rörligheten. Som framgår av redogörelsen ovan har flera viktiga steg mot att göra de svenska studiemedelsreglerna förenliga med EU-rätten redan tagits. Vår genomgång av de nationella bestämmelserna och de synpunkter som framförts av till exempel Studiesociala kommittén och CSN tyder däremot på att det fortfarande finns bestämmelser som inte är förenliga med unionsrätten. Nedan kommer vi att gå igenom vilka. Det ska dock sägas att de bestämmelser som specifikt reglerar studiemedel för utlandsstudier i studiestödslagen är få. Dessa bestämmelser kompletteras däremot av reglerna i studiestödsförordningen och i CSN:s föreskrifter. Rent allmänt kan sägas att studiemedel för utlandsstudier i stor utsträckning regleras i förordning eller föreskrifter och att riksdagen har relativt lite inflytande i dessa frågor. Vi kommer att utreda och analysera frågan om detta bör förändras i kapitel 10.

EU-rätten står under ständig förändring och varje dom från EU-domstolen har potential att ändra rättsläget. Vi har försökt slå fast EU-rättens gränser på studiestödsområdet, men våra slutsatser kan endast anses utgöra en ögonblicksbild. Detta blir extra tydligt när det gäller frågan om kravet på två års bosättning (avsnitt 7.5.6), då en liknande begränsning för närvarande är föremål för domstolens prövning i ett mål mot Nederländerna (avsnitt 7.2.4). Vi anser att man rent allmänt bör sträva efter ett så enhetligt och lättillämpligt regelverk som möjligt när det gäller studiemedel för utlandsstudier. Detta i sig minskar risken för att det svenska regelverket kan komma att stå i strid med unionsrätten. En annan strävan är att allt mer lägga uppdelningen mellan studier i olika länder mellan EES (och Schweiz) och övriga världen, till skillnad mot dagens syn där uppdelningen ligger mellan Sverige och utlandet eller Norden och ut-

landet. En sådan syn framstår inte som förenlig med EU-rätten och inte heller med regeringens strävan efter internationalisering.

En allmän strävan på utbildningsområdet såväl inom EU som inom ramen för de olika europeiska utbildningssamarbetena (som har beskrivits i kapitel 5) är att öka utbytet och rörligheten. Flera steg har tagits i denna riktning bland annat vad gäller ömsesidigt erkännande av utbildningar och gemensamma examina. Inom ramen för Bolognaprocessen finns ett uttalat mål att av de som tar examen 2020 ska minst 20 procent ha studerat eller praktiserat utomlands under sin studietid. Ett viktigt medel för att nå dessa mål är möjligheten att kunna finansiera sina studier utomlands. I kommissionens grönbok om att främja ungdomars rörlighet i utbildnings-syfte (och med ungdomar avses här personer mellan 16–35 år) tittar man speciellt på möjligheten att överföra stipendier och lån. Här sägs att sociala förmåner och lån från hemlandet kan vara viktiga finansieringskällor. Om stöden inte kan överföras kan detta leda till att ungdomar avskräcks från utlandsvistelser. I grönboken går man till och med så långt att det sägs att detta i somliga fall rör sig om brott mot unionslagstiftningen. Såväl regeringen som riksdagen (Utbildningsutskottet) har yttrat sig över grönboken och har i sina utlåtanden betonat vikten av internationalisering. Likaså understryks i båda utlåtandena betydelsen av det svenska studiestödet, som genom att det kan utnyttjas för studier utomlands, är en viktig faktor för Sveriges höga studentrörlighet. Regeringen anför vidare i sitt utlåtande att främjandet av rörlighet på gymnasial nivå bör vara i fokus under de kommande åren. Vi anser att det vid utformningen av studiemedelssystemet för utlandsstudier är viktigt att ha dessa såväl inhemska mål som europeiska strävan i tankarna. I detta avsnitt kommer vi dock att försöka slå fast vilka svenska bestämmelser som måste ändras för att vara förenliga med EU-rätten.

7.5.1 Tillägglån

Som sagts ovan består studiemedel av en bidragsdel och en lånedel. Till detta kommer en möjlighet till tillägglån (3 kap. 14 § studiestödslagen och 3 kap. 12 och 14 §§ studiestödsförordningen) Tillägglånet är som det är utformat i dag begränsat. Dels utgår det endast till studerande från och med det år de fyller 25 år och dels utgår det endast till studerande som kalenderåret närmast före studiernas början har haft en inkomst som uppgått till ett minsta angivet be-

lopp. Men den begränsning som blir mest intressant ur vår synvinkel är den som säger att tilläggs lån endast får lämnas för studier vid en läroanstalt i Sverige. Frågan är om en sådan begränsning är förenlig med unionsrätten.

Möjligheten till tilläggs lån infördes i samband med införandet av studiestödslagen, som trädde i kraft den 1 juli 2001. I förarbetena uttalade regeringen att skälen till förslaget var följande.

Det är viktigt att det nya studiestödet får en god rekryteringseffekt och att beloppsnivån gör det möjligt för personer ur olika samhällsgrupper och med varierande livssituation att börja studera. Många vuxna studerande har en annan livssituation och levnadsnivå än ungdomsstuderande. Totalnivån ... per månad kan således komma att av vissa studerande uppfattas som otillräcklig. ... Regeringen anser att totalbeloppet i vissa fall skall kunna kompletteras med ett tilläggs lån. Beloppet bör på samma sätt som grundbeloppet vara lika för alla som kan komma i fråga för lånet. Det bör bestämmas till ett högsta belopp och knytas till prisbasbeloppet. För att undvika att skuldsättningen ökar alltför mycket för dem som utnyttjar lånet bör beloppet bestämmas till 0,99 % av prisbasbeloppet per vecka ... och lämnas under högst tre år. Tilläggs lån skall kunna lämnas till studerande oavsett utbildningsnivå. De personer som skall kunna komma i fråga för tilläggs lånet bör emellertid ha passerat ungdomsåren. Gemensamt för dem bör vara att de fyllt 25 år och att studierna medför en ansträngd ekonomi t.ex. till följd av att den tidigare arbetsinkomsten gett förutsättningar för betydligt större levnadsomkostnader än vad totalbeloppet i studiemedlen medger. En prövning av den enskildes ekonomiska situation kan bli aktuell. Tilläggs lån bör endast kunna lämnas för heltidsstudier i Sverige. Det skall ankomma på regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att lämna närmare föreskrifter om tilläggs lån.
(Prop. 1999/2000:10 s. 86 f.)

Studiesociala kommittén har i sitt betänkande lagt fram ett förslag till ändring, se ovan, som inte har lett till lagstiftning. De har dock också angett att bestämmelsen om tilläggs lån så som den är utformad strider mot EU-rätten och att den måste ändras så att tilläggs lån kan utgå för studier både i och utanför Sverige.

Syftet med bestämmelsen om tilläggs lån var som framgår ovan att man ville underlätta övergången till studier för studerande som tidigare hade arbetat och till följd av detta vant sig vid en högre levnadsstandard. Varför det begränsades till studier i Sverige är inte motiverat. Vid tiden för tillkomsten av bestämmelsen i fråga var unionsarbetet på utbildningsområdet dock inte lika utvecklat som det är i dag. Det skulle därför kunna bero på att man inte tänkt i de banorna, snarare än att det rört sig om ett medvetet utslut-

ande. De bevekelsegrunder som låg till grund för införandet av tilläggslånet är aktuella än i dag. Det finns däremot som vi ser det inget motiv för att medverka till att något äldre studenter som tidigare har arbetat ska börja studera och samtidigt begränsa detta till studier i Sverige. Begränsningen till svenska läroanstalter när det gäller rätten till tilläggs lån är enligt vår uppfattning en sådan regel som i praktiken verkar avskräckande för den grupp av studerande som är berättigad till tilläggs lån vid studier i Sverige när det gäller studier utomlands. Regleringen medför nämligen att en unionsmedborgare kommer i en sämre sits enbart för att denne väljer att utnyttja sin rätt till fri rörlighet. Det är vår bedömning, mot bakgrund av det anförda, att regeln verkar hindrande för den fria rörligheten. Vi anser därför att bestämmelsen som reglerar tilläggslånet, som den är utformat i dagsläget, strider mot EU-rätten.

Frågan är då om det finns något undantag som kan motivera den svenska särregleringen. Särregler kan som vi sett ovan tillåtas i vissa fall om de är motiverade. Detta kan vara fallet om de är motiverade genom fördragsfästa undantag såsom hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa, eller av tvingande hänsyn till allmänintresset.³⁸ 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.³⁹ EU-domstolen har i mål C-109/04, *Kranemann* (dom av den 17 mars 2005) slagit fast att skäl av rent ekonomisk karaktär inte kan utgöra tvingande hänsyn till allmänintresset. När det gäller den svenska bestämmelsen om tilläggs lån så saknas som sagts ovan motivering till varför den har begränsats till studier vid svenska läroanstalter. En förklaring till detta kan vara att det unionsrättsliga samarbetet på utbildningsområdet inte var lika utvecklat som i dag och att frågan därför helt enkelt aldrig aktualiserades. Om vi skulle vilja behålla särregleringen måste det dock finnas ett syfte med den som antingen kan falla under de fördragsfästa undantagen eller som kan utgöra tvingande hänsyn till allmänintresset. Det syfte som har angetts för bestämmelsen är att det ska motivera även något äldre studerande som tidigare har arbetat och vant sig vid en högre levnadsstandard att påbörja studier. Detta kan rimligtvis inte vara ett syfte som enbart är aktuellt när det gäller studier i Sverige. Tvärtom

³⁸ Mål C-120/78, *Rewe-Zentral AG* (Cassis de Dijon). De tillåtna begränsningarna av den fria rörligheten gäller även vid tillämpning av artikel 21 FEUF.

³⁹ Mål C-55/94 *Gebhard*.

skulle ett utvidgande ligga väl i linje med regeringens mål, dels att öka antalet utlandsstuderande och dels att minska den sociala snedrekryteringen. Frågan är därför om det ens finns någon vilja från regeringens sida att hitta ett undantag som skulle innebära att särregleringen var tillåten. Vi har inte kunnat se någon annan negativ konsekvens med ett utökande än att det kommer att kosta mera pengar. Det innebär att syftet bakom särregleringen skulle vara ett ekonomiskt sådant vilket enligt EU-domstolen inte kan utgöra ett tvingande hänsyn till allmänintresset. Vi kan inte se några andra skäl som skulle kunna innebära att bestämmelsen skulle utgöra ett tillåtet undantag från den fria rörligheten.

Bestämmelsen om tillägglån strider alltså mot EU-rätten. För att vara förenlig med denna måste tillägglån kunna utgå även vid studier inom EES inklusive Schweiz och inte enbart inom Sverige. Regleringen rörande tillägglån måste därför enligt vår uppfattning i vart fall förändras när det gäller begränsningen till Sverige i 3 kap. 12 § tredje stycket studiestödsförordningen. Hur de nya bestämmelserna rörande tillägglån ska se ut återkommer vi till i avsnitt 10.3.

7.5.2 Tillägglån för merkostnader

Av 3 kap. 15 § studiestödslagen framgår, som redogjorts för i kapitel 4, att studielån för vissa merkostnader får lämnas i samband med studierna. De närmare bestämmelserna är delegerade till regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer, vilket när det gäller tillägglån för merkostnader är CSN.

Enligt gällande regler utgår tillägglån för merkostnader för inköp av musikinstrument vid vissa utbildningar. Enligt 3 kap. 13 § andra stycket studiestödsförordningen får tillägglån utöver detta lämnas för merkostnader om det finns särskilda skäl. Det är alltså först i CSN:s föreskrifter som det framgår att tillägglån för merkostnader kan lämnas vid vissa kostnader för studier utomlands, som resekostnader och försäkringskostnader. Vi kommer återkomma till bestämmelsens utformning och frågan om den ska lyftas upp på förordningsnivå i kapitel 10.

Studiesociala kommittén har som sägs ovan föreslagit att tillägglån för merkostnader ska döpas om till merkostnadslån. Vi stödjer den uppfattningen och tycker också att tillägglån för merkostnader ska döpas om till merkostnadslån. I övrigt har Studiesociala kommittén lagt ett förslag som innebär att merkostnadslånen får en något

annan utformning än enligt gällande regler, förslaget har dock inte lett till lagstiftning.

Enligt vår uppfattning så är bestämmelsen om tillägglån för merkostnader förenlig med EU-rätten så som den är utformad i dagsläget. Det kan däremot finnas andra skäl till att ge den en annan utformning, se vidare i kapitel 10.

Tillägglån för vissa utbildningsavgifter

Tillägglån för utbildningsavgifter ges som ett tillägglån för merkostnader i enlighet med regleringen i 3 kap. 15 § studiestödslagen och 3 kap. 13 § andra stycket i studiestödsförordningen. Först i CSN:s föreskrifter framgår emellertid vad tillägglån kan utgå för.

Tillägglån för utbildningsavgifter kan utgå såväl för studier utomlands som för utbildningar i Sverige som inte är statliga eller statsunderstödda. Tillägglån för utbildningsavgifter utgår med samma belopp och enligt samma förutsättningar för studier utomlands som för studier i Sverige. Det utgår för att täcka en faktisk kostnad för den som har rätt till sådant lån.

Tillägglånet för utbildningsavgifter strider enligt vår uppfattning inte mot unionsrätten. Däremot kan det diskuteras om regleringen ska få en annan utformning. Vi kommer också att titta på möjligheten att indexreglera beloppet, se avsnitt 10.4.

7.5.3 Rätten till svenskt studiemedel för studier utomlands

Bestämmelserna som reglerar vilka studier utomlands som berättigar till studiemedel finns i 3 kap. 22 och 23 §§ i studiestödsförordningen. Här skiljer sig reglerna åt beroende på om studierna äger rum inom Norden eller utanför Norden. Inom Norden är kraven som ställs i huvudsak desamma som för studier inom Sverige. Läroanstalten eller utbildningen ska vara ställd under statlig tillsyn i det land där studierna bedrivs, och studierna ska motsvara eller vara jämförbara med studier som ger rätt till studiemedel i Sverige. Utanför Norden ser kraven annorlunda ut. För en eftergymnasial utbildning ska Högskoleverket ha beslutat att utbildningen kan antas ha godtagbar standard och för en utbildning på gymnasial nivå ska CSN ha beslutat att utbildningen kan anses ha godtagbar standard. Till detta kommer att det, när utbildningen ges på gymnasial nivå, krävs

att motsvarande studier inte med lika stor fördel kan bedrivas i Sverige.

Att det för studier på gymnasial nivå utanför Norden krävs att studierna inte med lika stor fördel kan bedrivas i Sverige framstår som ett krav som hindrar den fria rörligheten. Undantaget innebär att den person som väljer att studera utomlands på gymnasial nivå behandlas sämre enbart för att han eller hon utnyttjar sin rätt till fri rörlighet. Det är dessutom en reglering som innebär att studier i vissa EU-länder gynnas. Detta kan enligt vår uppfattning inte vara förenligt med unionsrätten. Kravet på att utbildningen inte med lika stor fördel kan bedrivas i Sverige har funnits med länge, kravet var t.ex. detsamma i den studiestödsförordning från 1973 som gällde innan studiestödsförordningen trädde i kraft. Det framgår inte varför man valt att ställa detta krav på utbildningar på gymnasial nivå. När regleringen tillkom var Sverige inte medlemmar i EU. Kravet fördes sedan över till den nu gällande studiestödsförordningen. Vid den tidpunkten var inte det unionsrättsliga samarbetet på utbildningsområdet lika utvecklat som det är i dag vilket kan vara en förklaring till att kravet fick kvarstå. Det skulle kunna vara så att man inte ens reflekterade i termer av kravets förenlighet med EU-rätten. Historiskt sett har de nordiska länderna prioriterat det nordiska samarbetet och det är snarare här bakgrunden till den nordiska särregleringen finns. Den grundar sig troligen inte på en önskan att utestänga övriga europeiska länder utan snarare på en önskan att ge svenska studenter en möjlighet att fritt studera i Norden. Denna förklaring vinner också stöd av det faktum att de övriga nordiska länder som vi har tittat på har motsvarande regler när det gäller studier inom Norden (se kapitel 6). Den svenska särregleringen, som innebär att det är enklare att få studiemedel för studier i Norden än utanför, innebär enligt vår uppfattning ett klart hinder för den fria rörligheten och den svenska bestämmelsen strider därför mot unionsrätten.

Frågan är då om det finns något undantag som kan motivera särregleringen. EU-domstolen har historiskt sett inte godtagit ekonomiska motiv i prövningen av hinder mot de fria rörligheterna. Motiv som har godtagits är t.ex. skydd för immateriell äganderätt, skydd för arbetstagare, skydd för konsumenter, bevarande av det nationella, historiska och konstnärliga arvet osv. För att Sverige skulle kunna nå framgång krävs alltså att det är något skyddsvärt som ska skyddas. EU-domstolen är dessutom hårda i sin tolkning av vilka undantag som utgör godtagbara allmänintressen. Vi har inte kunnat finna något

motiv som skulle kunna innebära att undantaget var tillåtet enligt unionsrätten, i vart fall inte annat än ekonomiska motiv som historiskt sett aldrig har godtagits av domstolen. Bestämmelsen kan därför inte anses förenlig med EU-rätten och bör enligt vår mening ändras.

När det gäller kvalitetskraven så finns även här en skillnad mellan studier i Norden och övriga världen. CSN har anfört att myndigheten upplever det som svårt att bedöma nivå vid studier utanför Norden. T.ex. är prövningen av utbildningar på gymnasial nivå utanför Norden problematisk och sker i flera steg. Myndigheten uppfattar att bestämmelserna i förordning och föreskrift är otydliga och svåra att pröva vilket påverkar enhetlighet och rättssäkerhet negativt. Studier inom Norden särregleras i förordning och föreskrift. Det är CSN:s uppfattning att de sårnordiska reglerna bör avskaffas omgående, samma regler bör gälla för studier inom EES. Samtidigt menar myndigheten får sådana regler inte uppfattas utgöra en sådan inskränkning i rätten till studiemedel för utlandsstudier i förhållande till studier i Sverige att de kan avskräcka unionsmedborgare från att lämna Sverige för att studera i en annan medlemsstat och på så sätt utnyttja rätten att röra sig fritt och uppehålla sig i denna medlemsstat. Kriterierna för vilka utbildningar utomlands som ska anses ge rätt till studiemedel bör därför så långt möjligt utgå från de kriterier som gäller för utbildningar i Sverige.

Så som reglerna är utformade finns det enligt vår uppfattning risk för godtycklighet och det blir dessutom mycket svårt för den enskilde att avgöra vilka utbildningar utomlands som ger rätt till studiemedel. Denna reglering skulle också kunna vara oförenlig med EU-rätten. Det är enligt vår bedömning inte möjligt att ha regler som innebär att studier i vissa EU- och EES-länder ger rätt till studiemedel men inte andra, eftersom det innebär en uttrycklig särbehandling som enbart grundas på nationalitet. Studiesociala kommittén har också haft synpunkter på denna reglerings förenlighet med EU-rätten. Utbildningsdepartementet har i remisspromemorian U2010/359/SV *Anpassningar av studiehjälpen till EU-rätten* (som nämns ovan) haft motsvarande synpunkter när det gäller regleringen av studiehjälpens förenlighet med EU-rätten. En skillnad mellan studiehjälpen och studiemedlet är dock att medan studiemedlet ses som en social förmån ses delar av studiehjälpen (dock ej inackorderingstillägget) som en sådan familjeförmån som faller under förordning (EEG) nr 883/2004 (den förordning som ersatt (EEG) nr

1408/71 från och med 1 maj 2010). De förmåner som omfattas av dessa förordningar måste kunna exporteras och innebörden blir att sysselsättningsstaten är skyldig att betala ut förmånerna oberoende av var inom EES som familjemedlemmarna är bosatta. Motsvarande gäller inte för studiemedlet. Däremot sägs beträffande studiehjälpen i promemorian att den skillnad som görs mellan studier i de nordiska länderna och studier inom övriga EES också kan ifrågasättas mot bakgrund av att de kan anses gynna studier i vissa medlemsländer framför andra. Detta menade regeringen kan anses innebära ett hinder mot den fria rörligheten. Resonemanget om hindrande av den fria rörligheten är tillämpligt även på studiemedelsbestämmelserna. Reglerna för vilka utbildningar som kan ge rätt till studiemedel måste vara desamma inom EES och Schweiz. Vilka dessa krav ska vara och hur bestämmelserna i stället ska utformas kommer vi att återkomma till i kapitel 10. Här ska dock poängteras att för att regleringen ska anses strida mot unionsrätten måste den innebära en verklig skillnad. Dvs. det räcker inte med att uttryckssättet skiljer sig åt utan det måste dessutom innebära en skillnad i praktiken. Om de krav som ställs egentligen är desamma kan regleringen inte anses strida mot unionsrätten. Frågan är då om det föreligger någon egentlig skillnad.

Hur man avgör om en utbildning håller godtagbar standard eller ej framgår enligt gällande rätt endast av CSN:s och Högskoleverkets föreskrifter. Enligt CSN:s föreskrifter (12 kap. 11 § CSNFS 2001:1) har en gymnasial utbildning utanför Norden godtagbar standard om utbildningen är statlig eller ställd under statlig tillsyn, utbildningen är ackrediterad av staten, en statlig myndighet eller en organisation som har statens uppdrag att ackreditera utbildningar, eller utbildningen är ackrediterad av en ackrediteringsorganisation som är allmänt accepterad. Enligt Högskoleverkets föreskrifter (1 § HSVFS 1996:8) har en eftergymnasial utbildning utanför Norden godtagbar standard om utbildningen är statlig, statligt erkänd eller ställd under statlig tillsyn, utbildningen är erkänd av en regional myndighet som har statens uppdrag att erkänna utbildningar, utbildningen är erkänd av en organisation som har statens uppdrag att ackreditera utbildningar eller av en ackrediteringsorganisation som är allmänt accepterad, eller utbildningen ingår som en del i ett utbytesprogram vid en svensk läroanstalt på eftergymnasial nivå. I Högskoleverkets föreskrifter finns även särskilda bestämmelser för vissa länder. Sådana finns för USA, Storbritannien och Frankrike. Avsikten med denna särreglering är i korthet att ta hänsyn till hur respektive lands ut-

bildningssystem är organiserat. Det finns också en särreglering som avser språkutbildningar. I dag förlitar sig alltså både CSN och Högskoleverket i sina prövningar på de bedömningar och prövningar som utländska utbildningsmyndigheter har gjort av sina nationella utbildningar. Om en utbildning är godkänd i det land där den ges enligt det landets nationella måttstock för utbildningskvalitet anses den hålla en godtagbar standard och då berättigar den också i regel till svenskt studiemedel. Såsom bedömningen uttrycks i föreskrifterna är det med andra ord ingen större skillnad på den prövning som görs av godtagbar standard och de krav som uttrycks i 3 kap. 22 § studiestödsförordningen. Däremot ökar ju risken för en annan bedömning med de olika uttryckssätten och det faktum att det inte heller uttrycks på samma sätt i de olika föreskrifterna. Detta är inte bra och de olika uttryckssätten leder dessutom till att det blir svårare för den enskilde att avgöra vilka utbildningar som berättigar till stöd.

Vår slutsats är att regleringen rörande kvalitetskraven som ställs på olika utbildningar inom respektive utanför Norden troligen inte strider mot EU-rätten då de i praktiken innebär likartad prövning med likartat resultat. Däremot kan det ändå finnas anledning att även i förordningstexten tydligare uttrycka att det rör sig om samma prövning för att undvika missförstånd. Hur detta ska gå till återkommer vi till i avsnitt 10.8.

7.5.4 Det högre bidragsbeloppet

Av 3 kap. 12 § studiestödslagen framgår hur stor andel av studiemedlen som ges som studiebidrag, det generella bidraget. Studiebidraget är detsamma vid utlandsstudier som vid inhemska studier (3 kap. 24 § studiestödsförordningen hänvisar nämligen till 3 kap. 12 § studiestödslagen). I 3 kap. 12 § studiestödslagen finns dock ett undantag från huvudregeln om det generella bidraget. Studiebidraget lämnas endast med de belopp som stadgas i paragrafen om inte något annat följer av 13 §. I 3 kap. 13 § studiestödslagen regleras det högre bidraget som kan ges till studerande som är 25 år eller äldre, som har kort tidigare utbildning och som läser in grundskole- eller gymnasiekompetens. Alla studenter som uppfyller kraven får dock inte den högre nivån utan det rör sig om en summa som fördelas och där vissa studier ges företräde till den högre nivån.

Regleringen i 3 kap. 13 § ändrades nyligen och ändringarna trädde i kraft den 1 januari 2011. Ändringarna rörde dels när det högre bi-

draget ska utgå och dels vilken beslutanderätt regeringen har. I bestämmelsen stadgas efter ändringen att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddelar föreskrifter om de förutsättningar som i övrigt ska gälla för att en studerande ska ha rätt till det högre bidragsbeloppet. Ett nytt andra stycke har tillkommit enligt vilket regeringen meddelar föreskrifter om att det högre bidragsbeloppet får lämnas även för studier i sådan utbildning som avses i 2 § första stycket (på eftergymnasial nivå), om det finns särskilda skäl. Dessutom framgår att det är regeringen som meddelar föreskrifter om att det högre bidragsbeloppet får lämnas även till studerande som är yngre än 25 år och som har särskilt behov av ett sådant stöd. Bakgrunden till denna ändring är den bestämmelse i förordningen som ger personer under 25 år rätt till det högre bidraget under en försöksperiod och om vissa omständigheter är uppfyllda (3 kap. 9 a § som trädde i kraft den 1 januari 2011).

Frågan är då vad som gäller vid utlandsstudier. Studiebidragets storlek vid utlandsstudiemedel regleras i 3 kap. 24 § studiestödsförordningen som anger att studiebidrag får lämnas med det belopp som anges i 3 kap. 12 § studiestödslagen, dvs. det generella bidraget. Utesluter denna hänvisning det högre bidraget? Det finns ett avgörande från ÖKS, som meddelades den 21 september 2009 (Dnr 2009-02850 320 13), som vi har redogjort för ovan, gällande rätten till det högre bidragsbeloppet vid studier i Norge. Här anförde nämnden att bestämmelsen i 3 kap. 10 § studiestödsförordningen (numera upphävd) hade utformats på ett sådant sätt att det är utbildningar som leder fram till en svensk specialpedagogexamen som kan ge möjlighet till det högre bidragsbeloppet. Den aktuella utbildningen ledde inte fram till svensk specialpedagogexamen och den sökande kunde därför inte få det högre bidragsbeloppet. Den omständigheten att utbildningen gavs i ett land inom EES föranledde inte någon annan bedömning. ÖKS avgörande i detta fall tyder på att de inte anser att regleringen strider mot unionsrätten. Tyvärr finns det ingen motivering till varför så inte ska anses vara fallet. Däremot har ÖKS i ett senare beslut, gällande samma sökande (Dnr 2009-03511 380-13, beslut 2009-10-27), beslutat att den sökande har rätt till den högre bidragsnivån för sina studier eftersom hon nu visat att studierna i Oslo utgör en påbyggnadsutbildning till hennes svenska specialpedagogutbildning. Inte heller här finns någon längre motivering vilket hade varit önskvärt. Speciellt mot bakgrund av att regleringen i 3 kap. 24 § studiestödsförordningen stadgar att studiemedel för utlandsstudier lämnas med det belopp som

stadgas i 3 kap. 12 § studiestödsförordningen, dvs. det generella bidraget. Möjligen kan man av detta dra slutsatsen att lagtexten i sig inte utesluter att det högre bidragsbeloppet utgår vid studier utomlands. Att ÖKS tyckte att det kunde utgå vid utbildning i Norge tyder på att nämnden har tolkat bestämmelserna på detta sätt. Det sägs inte uttryckligen vare sig i lag eller förordning att det högre bidraget endast utgår vid studier i Sverige, vilket t.ex. är fallet med tilläggslånet där det anges att det endast kan utgå för studier vid svenska läroanstalter. Det finns inte heller något undantag i 3 kap. 24 § studiestödsförordningen i hänvisningen till 3 kap. 12 § studiestödslagen, vilket tyder på att denna bestämmelse ska tillämpas fullt ut och att möjligheten till det högre bidraget omfattar även utlandsstudiemedel. Det innebär att bestämmelsen i 3 kap. 13 § studiestödslagen, så som den är utformad, inte strider mot EU-rätten.

Vilka utbildningar på gymnasial nivå som ger rätt till det högre bidraget finns dock angivet i 3 kap. 9 § studiestödsförordningen. Genom regleringen i 3 kap. 9 § studiestödslagen blir i praktiken möjligheten till att få det högre bidragsbeloppet utanför Sverige ytterst begränsad. Här anges nämligen att det högre bidragsbeloppet enligt 3 kap. 13 § studiestödslagen endast får lämnas vid studier vid en sådan läroanstalt eller utbildning som anges i avdelning A1 i bilagan till studiestödsförordningen. I avdelning A1 räknas ett antal nationella utbildningar och läroanstalter upp. Den enda som skulle kunna innebära rätt till stöd utomlands är "Internationell gymnasieutbildning för International Baccalaureate (IB)". Vid nationell utbildning utgår däremot bidraget för studier på alla de utbildningar och läroanstalter som är godkända. Det innebär att den studerande som väljer att läsa en utbildning på gymnasial nivå utomlands, vars motsvarighet skulle gett rätt till det högre bidraget i Sverige, behandlas sämre enbart för att han eller hon utnyttjar sin rätt till fri rörlighet. Genom regleringen i 3 kap. 9 § studiestödsförordningen står alltså regleringen av det högre bidraget i strid med EU-rätten.

Både den högre bidragsnivån och tilläggslånet har till syfte att underlätta för vuxna att studera. Beträffande det högre bidraget sägs i propositionen (prop. 1999/2000:10 s. 85) att det bör riktas till grupper som är i särskilt behov av kompetensförstärkning och som det är särskilt angeläget att rekrytera till utbildning. Regeringens skäl till införandet av den högre bidragsnivån var att rekrytera de som har störst behov av utbildning, studerande med låg utbildningsbakgrund, till studier och därmed stärka deras ställning i arbetsliv och samhällsliv. Denna bakgrund gjorde enligt regeringen

det motiverat med ett förmånligt studiebidrag för studier på grundskole- och gymnasienivå. Av statsfinansiella skäl var man dock tvungen att begränsa resurserna för ändamålet. Det högre bidraget ingår till följd av detta i en ramad resurs och om det högre bidraget inte räcker till alla sökanden beviljas stöd i den ordning ansökningarna kommer in och så länge resurserna räcker. Den som en gång beviljats det högre bidraget har förtur till fortsatt stöd så att påbörjad utbildning kan avslutas. Införandet av en åldersgräns motiverades med att denna dels behövs för att avvika avhopp i gymnasieskolan, och dels mot bakgrund av att vissa ungdomar kompletteringsläser i komvux. Tanken är att det högre bidraget i första hand ska ges till dem som saknar grundskolekompetens och i andra hand till de som saknar gymnasiekompetens.⁴⁰

Studiesociala kommittén har föreslagit ändringar vad gäller bidragsdelen. Kommitténs förslag går i huvudsak ut på att bidragsdelen ska vara på tre olika nivåer, en för studier på grundskolenivå, en för studier på gymnasial nivå och en för studier på eftergymnasial nivå där grundskolebeloppet ska vara högst.⁴¹ CSN har i sitt remissvar tillstyrkt förslaget om differentierade och anpassade bidragsnivåer även om myndigheten anser att studiemedel för grundskolestudier helt ska utgöras av bidrag. Studiesociala kommitténs förslag har inte lett till lagstiftning.

Det är inte vår uppgift att föreslå ett system för bidragsnivåer. Däremot ska vi se över de svenska reglernas förenlighet med unionsrätten. Bestämmelsen om det högre bidraget är i praktiken, genom regleringen i 3 kap. 9 § studiestödsförordningen, i huvudsak begränsad till studier i Sverige. För de studerande som har rätt till det högre bidraget utgör den ett hinder i den fria rörligheten då de förlorar denna rätt om de väljer att studera motsvarande utbildning utomlands. En sådan inskränkning innebär att bestämmelsen inte är förenlig med EU-rätten. Frågan är då om det finns något undantag som kan motivera särregleringen.

Sedan den 1 januari 2011 finns som nämnts ovan en möjlighet även för ungdomar mellan 20 och 24 år att uppbära det högre bidraget. Skälen till att denna möjlighet infördes finns i prop. 2010/11:1, Budgetpropositionen för 2011, s. 35 f. Regeringen föreslog där att arbetslösa ungdomar i åldrarna 20–24 år som saknar fullständig grundskole- eller gymnasieutbildning från och med den 1 januari 2011 tillfälligt skulle kunna få den högre bidragsnivån inom studiemedlet

⁴⁰ Prop. 1999/2000:10 s. 83 ff.

⁴¹ SOU 2009:28 s. 263 ff.

för studier på grundskole- eller gymnasienivå. Studiemedel med den högre bidragsnivån bör lämnas för studier som påbörjas under 2011 och lämnas till dess att slutbetyg ges på antingen grundskole- eller gymnasienivå, dock längst under tre år. Endast de ungdomar som är inskrivna i jobbgarantin för ungdomar eller jobb- och utvecklingsgarantin och som har avbrutit sina studier före halvårsskiftet 2010 bör omfattas av den tillfälliga satsningen. Studiemedel med den högre bidragsnivån lämnas inom ramen för anvisade medel och i den ordning som ansökningarna kommer in till CSN.

Skälen angavs vara i huvudsak följande.

Den högre bidragsnivån kan lämnas till studerande över 25 år för studier på grundskole- och gymnasienivå och syftar till att rekrytera vuxna personer med kort tidigare utbildning till studier och därmed stärka deras ställning i arbets- och samhällsliv. Åldersgränsen på 25 år är satt för att avgränsa målgruppen för den högre bidragsnivån, vuxna studerande, från ungdomsstuderande. Regeringen anser dock att det i vissa begränsade fall finns skäl att lämna den högre bidragsnivån även till studerande under 25 år och som har ett särskilt behov av sådant stöd. Det kan röra sig om arbetslösa ungdomar som står långt i från arbetsmarknaden. Studiestödslagen (1999:1395) föreslås ändras i enlighet med detta. Arbetslösa ungdomar utan fullständig grundskole- eller gymnasieutbildning har i dag mycket svårt att etablera sig på arbetsmarknaden. I syfte att öka incitamenten för dessa personer att återgå till studier bedömer regeringen att den högre bidragsnivån inom studiemedlet tillfälligt bör göras tillgänglig för arbetslösa ungdomar i åldrarna 20–24 år som saknar fullständig grundskole- eller gymnasieutbildning. (Prop. 2010/11:1 Budgetpropositionen för 2011, s 35 f)

Syftet med bestämmelsen om det högre bidraget var enligt motiven att rekrytera de som var i störst behov av utbildning, dvs. de som saknar grundläggande utbildning. I motiven sägs inget om möjligheten till att uppbära det högre bidraget vid utlandsstudier och regeln i studiestödslagen som den är utformad strider inte i sig mot EU-rätten. Som sagts tidigare så var vid tillkomsten av studiestödslagen och studiestödsförordningen det unionsrättsliga samarbetet på utbildningsområdet inte lika utvecklat som i dag. Det kan därför helt enkelt vara så att man inte har tänkt på möjligheten att omfatta även utlandsstudier i samma utsträckning som inhemska studier. Möjligen kan en förklaring vara att studiemedel för studier på gymnasial nivå utanför Norden endast lämnas om utbildningen inte med lika stor fördel kan läsas i Sverige och det högre bidraget i första hand utgår till de som läser in grundskolebehörighet och i andra hand till de som läser in gymnasiekompetens. De utbildningar som berättigar

till den högre nivån ger som huvudregel inte studiemedel för studier utomlands och frågan har kanske därför inte heller aktualiserats. Möjligen skulle man kunna argumentera utifrån att särregleringen (uppräkningsen av i huvudsak svenska utbildningar) finns för att man vill uppmuntra alla som har rätt till det svenska studiemedlet att skaffa sig grundläggande grundskole- och gymnasiekompetens i Sverige för att underlätta deras ställning i samhället och arbetslivet. Mot detta talar dock att bidraget lämnas till dem som saknar slutbetyg eller motsvarande från grundskole-/gymnasieutbildning eller motsvarande svensk eller *utländsk* utbildning. Man skulle också kunna argumentera utifrån att bidrag ges till utbildningar som syftar till att ge den studerande godkända slutbetyg och att de får det från de svenska utbildningar som ger sådant stöd. Men genom bestämmelser om erkännande av examina och EU-samarbetet på utbildningsområdet måste vi godkänna slutbetyg även från andra länder. Vi har därför svårt att se någon annan bevekelsegrund än ekonomiska överväganden och det är också detta som regeringen angav som skäl till att det högre bidraget fick begränsas och utgå inom en resursram. EU-domstolen uttalade i mål C-73/08, *Kommissionen mot Belgien*, (se ovan avsnitt 7.2.3) att finansiering genom ett ”slutet kuvert”-system, där de totala medlen inte påverkas av det totala antalet studenter, innebär att rädslan för en orimlig börda med avseende på finansieringen av högre utbildning inte kan motivera skillnaden i behandling mellan studenter som är bosatta i Belgien och studenter som inte är bosatta i Belgien. Att det högre bidraget utgår som en ramad resurs innebär alltså att det blir svårt att motivera ett undantag med motivet att det skulle kunna utgöra en orimlig börda att utsträcka det utanför Sverige. Att ha en bestämmelse som stadgar högre bidragsdel för vissa typer av studier och i praktiken begränsa detta bidrag till studier i Sverige innebär att rörligheten för de studerande som vill studera på sådan utbildning hindras i sin fria rörlighet. Jämför med resonemanget ovan under rubriken Tilläggsån. Vi kan inte se att det finns någon bevekelsegrund som skulle utgöra ett tillåtet undantag från rätten till fri rörlighet.

Vi ser det inte som vår uppgift att avgöra huruvida den högre bidragsnivån ska kvarstå eller inte. Dock bör den för att vara förenlig med EU-rätten enligt vår uppfattning kunna utgå vid studier på gymnasial nivå utomlands enligt samma förutsättningar som i Sverige. Detta speciellt mot bakgrund av att vi även anser att rätten till studiemedel för utbildningar på gymnasial nivå inom EES och Schweiz måste öppnas upp med hänsyn till unionsrätten. Hur detta

ska gå till framgår av avsnitt 10.6. Det ska dock poängteras att det högre bidraget lämnas först i andra hand för studier på gymnasial nivå och att det dessutom utgår till studerande som saknar slutbetyg eller motsvarande från treårig gymnasieutbildning. Detta torde innebära att andelen utlandsstuderande som kommer att vara berättigade till det högre bidraget troligen inte blir speciellt stor. Utlandsstudier kan inte enligt vår uppfattning ses som något skilt från inhemska i fråga om inom vilken ram resursen ska utgå. I stället ska de högre bidrag som utgår för studier på gymnasial nivå räknas av inom den ram där motsvarande eller jämförbar svensk utbildning ligger.

7.5.5 Differentierade belopp

Bestämmelserna om de differentierade lånebeloppen för utlandsstudier genomgås och analyseras i avsnitt 8. Bestämmelserna som stadgar att lånebeloppet för utlandsstudier ska bestämmas av CSN specifikt för varje land strider inte mot unionsrätten. Skillnaden i belopp är här endast motiverad utifrån att de studerande ska kunna hålla likartad levnadsstandard trots att kostnadsnivåerna i olika länder skiljer sig åt. Däremot ska här nämnas att det finns en fördel i att göra reglerna enhetliga inom EES och Schweiz, och att man med ett enhetligt regelverk avsevärt minskar risken för att de svenska reglerna kan bedömas stå i strid med EU-rätten.

7.5.6 Kravet på svenskt medborgarskap och två års bosättning

Enligt 3 kap. 4 § studiestödslagen får studiemedel lämnas till svenska medborgare. Utländska medborgare har däremot normalt inte rätt till svenskt studiestöd. För att en invandrare ska få svenskt studiestöd krävs i princip två års vistelse och arbete i Sverige. Efter Sveriges inträde i EU har reglerna för utländska medborgares rätt till svenskt studiestöd emellertid anpassats till EU-rätten. 3 kap. 21 § studiestödsförordningen stadgar att studiemedel för studier utomlands som huvudregel inte får lämnas till en studerande som inte är svensk medborgare. Av 3 kap. 23 § studiestödslagen framgår att studiemedel för studier utanför Sverige får lämnas om den studerande har varit bosatt i Sverige i en sammanhängande period om minst två

år under de senaste fem åren. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får lämna undantag från bosättningskravet.

Personer som kan härleda rättigheter från EU-rätten likställs med svenska medborgare. Övriga utländska medborgare kan endast få studiemedel för studier utomlands inom ramen för ett utbytesprogram. Sverige har ett väl utvecklat studiestödssystem som ger möjlighet att studera i Sverige men också i hela övriga världen med svenskt studiestöd. Motsvarande möjlighet saknas i de flesta europeiska länder. Det ligger i Sveriges intresse att denna möjlighet till studerandemobilitet bibehålls. Det internationella samarbetet syftar också till att stärka kvaliteten i utbildningen samt främja möjligheter till studier på olika platser i världen. Möjligheten att kunna finansiera studietiden är nyckeln till sådana utlandsstudier. EU-domstolens tolkning av rådets förordning nr 1612/68 om arbetskraftens fria rörlighet inom gemenskapen kan emellertid verka kostnadsdrivande på det svenska studiemedelssystemet. Riskerna gäller särskilt möjligheten att studera utomlands med svenskt studiestöd. Även utvidgningen av EU kan innebära att utgifterna på studie-stödsområdet kan komma att öka på sikt i takt med att kunskapen om EU-rättens konsekvenser sprids.

Under 2005 skedde en lagändring som bl.a. innebar att bosättningskravet flyttades från förordning till lag. I samband med denna förändring tittade man på om regleringen var förenlig med unionsrätten. Regeringen uttalade då i huvudsak följande.

Enligt regeringens bedömning är det rimligt att uppställa ett anknytningskrav för att kunna få studiemedel vid studier utomlands. Annars skulle den enskilda individen kunna välja att uppbära studiemedel i den medlemsstat som har förmånligast studiemedelssystem. Detta skulle leda till ett systematiskt överutnyttjande av det svenska studiemedelssystemet. Regeringen kan inte se att EG-domstolen genom dom lagt hinder för den här typen av anknytningskrav. Om domstolen vid en eventuell prövning av ett sådant anknytningskrav skulle finna att det inte är förenligt med EG-rätten kan det bli nödvändigt att begränsa möjligheten till studiestöd vid utlandsstudier även för landets egna medborgare. Ett anknytningskrav till Sverige uppställs t.ex. för att en person ska omfattas av svensk socialförsäkring. Även vissa utlandsstuderande, som anses ha en väsentlig anknytning till Sverige under studietiden, omfattas av svensk socialförsäkring under studietiden. Regeringen anser därför på motsvarande sätt att studiemedel vid utlandsstudier endast ska lämnas till personer som har en stark förankring till Sverige. Precis som i dag ska studiemedel således först och främst lämnas till svenska medborgare. Migrerande arbetstagare samt egenföretagare och deras familjemedlemmar ska enligt EG-rätten likställas

med svenska medborgare. Medborgarskap eller folkbokföring kan därför inte användas som kriterium för att avgränsa personkategorin som ska ha rätt till studiestöd. Förutsättningarna för att en person ska anses ha en knytning till Sverige och därmed kunna beviljas studiemedel behöver därför ske på annat sätt. Enligt regeringens bedömning finns det goda skäl att använda de kriterier som uppställs i de övriga nordiska ländernas studiestöd eftersom dessa är förhållandevis samstämmigt uppbyggda. Mot denna bakgrund anser regeringen att för att studiemedel för studier utomlands ska kunna lämnas ska det fordras av alla sökande, att de har bott i Sverige i en sammanhängande period av minst två år under de fem senaste åren före studierna. En sådan period får anses ge en stark knytning till landet. Tidsramen stämmer väl överens med den som under lång tid tillämpats i de flesta andra nordiska länder. Det är viktigt att framhålla att anknytningskravet alltså ska gälla oberoende av medborgarskap, folkbokföring etc. Några remissinstanser har efterlyst förtydligande av vad som här ska avses med bosättning. Grundläggande bestämmelser om bosättning finns i folkbokföringslagen (1991:481). Men bosättningsbestämmelser förekommer också i andra författningar. Bosättningsbegreppet inom skatterätten avviker exempelvis från folkbokföringens. För socialförsäkringens vidkommande finns särskilda bestämmelser främst i lagen (1962:381) om allmän försäkring. I övrigt är bosättningsfrågan beroende av om uppehållstillstånd har beviljats. Bestämmelser om detta finns i utlänningslagen (1989:529). I svensk rätt finns alltså inte något enhetligt bosättningsvillkor. Avsikten är dock inte att införa en ny definition av bosättning i studiestödsbestämmelserna utan att använda ett vedertaget begrepp. Det bosättningsbegrepp som i dag används i socialförsäkringslagstiftningen bör lämpligen användas. Det innebär att personer anses bosatta i Sverige om han eller hon har sin egentliga hemvist här i landet. I likhet med de nordiska regelverken bör bosättningstiden vara sammanhängande för att vara kvalificerande. ... ÖKS har i sitt remissvar påmint om att EG-rätten är dynamisk och förändras bl.a. genom EG-domstolens praxis. Detta innebär att bestämmelser i förordning snabbt kan bli inaktuella vilket talar för att det bör ankomma på myndigheten dvs. CSN att närmare ange de situationer som ska undantas. (Prop. 2004/05:111 s 46 ff.)

ÖKS har i beslut den 17 mars 2008 (Dnr 2007-05072) kommit fram till att krav på bosättning i Sverige för rätt till studiemedel vid utlandsstudier inte står i strid med EU-rätten. Nämnden sade att eftersom kravet på två års bosättning tillämpades oberoende av nationalitet kunde bestämmelsen inte ses som direkt diskriminerande. Frågan var därför om den kunde ses som indirekt diskriminerande. Nämnden redogjorde för vad som sades om bestämmelsen i lagmotiven (se ovan prop. 2004/05:111). Därefter sade nämnden att EU-domstolen har fastslagit att det kan vara legitimt att en med-

lemsstat, för att förvissa sig om att biståndet till uppehälle för studerande från andra medlemsstater inte blir en orimlig börda som kan få betydelse för nivån på det bistånd som staten totalt kan ge, endast beviljar sådant bistånd till studerande som kan påvisa en viss grad av samhällsintegration (mål C-209-03, Bidar, samt Morgan och Bucher, se ovan avsnitt 7.2.2). Nämnden sade därefter att målsättningen med att bevilja studiemedel för studier utomlands är att stärka kvaliteten i utbildningen, främja studier på olika platser i världen samt bibehålla studerandemobiliteten utan att systemet verkar kostnadsdrivande. Nämnden fann att dessa mål var berättigade och att medlet, i detta fall kravet på bosättning, var både lämpligt och nödvändigt.

Av regeringens yttrande i mål C-542/09, *Kommissionen mot Konungariket Nederländerna*, (se avsnitt 7.2.3) framgår att den sittande regeringen har samma uppfattning i frågan som regeringen uttryckte i motiven till lagändringen.

Bestämmelserna om vilka krav som ska ställas för rätt till studiemedel utomlands vad gäller medborgarskap och bosättningskrav har relativt nyligen setts över och anpassats till EU-rätten. Regeringen gjorde då bedömningen att dessa krav var förenliga med unionsrätten. Vi har inte kunnat se att den rättsutveckling som skett inom unionsrätten härefter innebär att denna bedömning inte länge skulle vara gällande. Detta tyder också ÖKS avgörande från mars 2008 på. Vi delar den bedömning som regeringen gjorde i den ovan redovisade propositionen och även ÖKS bedömning. Kravet på två års bosättning gäller även för svenska medborgare och tillämpas alltså oberoende av nationalitet. Dessutom framgår det av rörlighetsdirektivet att medlemsstaterna inte är skyldiga att betala ut studiestöd till studenter som inte kan härleda rätt till studiestöd ut arbetstagarregelverket. Det svenska studiestödssystemet framstår fortfarande som generöst i ett europeiskt perspektiv och för att det ska vara möjligt att bibehålla detta generösa system krävs att vi ställer någon form av anknytningskrav för att det ska kunna utnyttjas. Annars är risken, precis som regeringen uttryckte i prop. 2004/05:111 att vi inte kan behålla dessa regler vilket skulle vara oerhört negativt för internationaliseringen. Här ska också erinras om att såvitt gäller de medborgare som kan härleda rätt från EU-rätten så ska dessa likställas med svenska medborgare vid avgörandet av om de har rätt till studiemedel.

Det är därför vår uppfattning att såväl kravet på svenskt medborgarskap som bosättningskravet är förenliga med EU-rätten. Själv-

klart sett i relation till den övriga lagregleringen på området som anpassats efter EU-rätten så att utländska medborgare i vissa fall ska likställas med svenska.

Det pågående målet *Kommissionen mot konungariket Nederländerna* mål C-542/09 (se avsnitt 7.2.3) tyder dock på att kommissionen inte delar denna uppfattning. Sverige och Nederländerna är däremot långt ifrån ensamma om att ha denna typ av bosättningskrav i sin studiestödslagstiftning. Liknande bosättningskrav finns till exempel i Danmark, Finland och Norge. Dom i målet har ännu inte fallit och vi vill därför inte spekulera i utgången. Dock kan vi konstatera att det gällande rättsläget kan komma att ändras i samband med domen varvid bestämmelsen om bosättningskrav på nytt får ses över.

7.5.7 Distansstudier

Numera utgår enligt CSN:s föreskrifter studiemedel för distansstudier för studier inom EES på samma sätt, dock inte med samma belopp, som för studier i Sverige. Ändringen i föreskrifterna skedde efter ÖKS avgörande i beslut av den 8 juni 2009 (Dnr 2009-01016). För en redogörelse av beslutet se ovan, avsnitt 7.3.1. Studiemedel för distansstudier utanför Sverige lämnas med de belopp som gäller för det land där den studerande är bosatt.

Bakgrunden till ändringen var att ÖKS hade uttalat att den tidigare regleringen inte var förenlig med unionsrätten. Vi delar den bedömningen och anser också att regleringen för att vara förenlig med EU-rätten måste vara enhetligt. Vi har inte kunnat hitta något skäl som skulle motivera en särreglering. Tvärtom som CSN sade i sitt yttrande i målet så torde regeln inte stå i proportion till det syfte som eftersträvas med bestämmelserna, då det borde gå att minska dessa risker genom andra åtgärder såsom ökade kontroller av studieaktivitet och bättre utbetalningsrutiner både för distansstudier i Sverige och utomlands.

Vi kommer att återkomma till frågan om regleringen lämpligen ska ske i CSN:s föreskrifter eller om den ska lyftas upp på förordningsnivå i avsnitt 10.1.1.

7.5.8 Avslutande kommentarer

EU-rätten är i ständig förändring. Utbildningsområdet är ett område som EU lägger stort fokus på och där det också finns flertalet europeiska samarbeten. Det innebär att den analys som gjorts av EU-rättens gränser och de svenska reglernas förenlighet med unionsrätten utgör en ögonblicksbild och att en särreglering som möjligen skulle kunna tillåtas i dag kan vara otillåten i morgon. Detta blir extra tydligt med det pågående målet i EU-domstolen mot Nederländerna rörande bosättningskravet som vi redogjort för i avsnitt 7.2.4. En grundläggande strävan med den svenska regleringen bör därför, som nämnts ovan, vara ett så enhetligt regelverk som möjligt.

Gränsdragningen bör dessutom gå mellan EES inklusive Schweiz och den övriga världen i stället för mellan Sverige och utlandet. Ett sådant regelverk har längre hållbarhet och minskar risken för att de svenska bestämmelserna ska anses oförenliga med unionsrätten.

8 Utlandsstudiemedlens storlek

8.1 Lånebeloppet för utlandsstudier

I detta avsnitt kommer vi att redogöra för och analysera det gällande systemet med differentierade lånebelopp för utlandsstudier för att se om det är den bästa modellen för utlandsstudiemedel och om inte vad som kan ersätta det gällande systemet.

8.1.1 Studiestödets mål och syfte

Studiestödet är för de flesta studenter en förutsättning för eftergymnasiala studier. Målet för studiestödet fastslogs i samband med studiestödsreformen 2001. Studiestödet i form av bidrag och lån är en del av utbildningspolitiken och ska bidra till att förverkliga målen för detta område. 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

8.1.2 Införandet av ett allmänt och differentierat utlandsstudiemedel

I regeringens proposition 1987/88:116 om studiemedel presenterades ett reformerat studiemedelssystem som bland annat innebar vidgade möjligheter till studiemedel vid utlandsstudier. Enligt dåvarande bestämmelser utgick studiemedel för studier utomlands endast om studierna inte med lika stor fördel kunde bedrivas i Sverige. Utlandsstudiemedlet utgick med samma belopp som det svenska. I propositionen föreslogs att studiemedel i allmänhet skulle utgå för

¹ Prop. 1999/2000:10 s. 76.

utlandsstudier under förutsättning att utbildningen höll en kvalitet som i stort sett var jämförbar med den svenska utbildningens. Det framhölls att det är dyrt att studera utomlands även om man får studiemedel och att den studerande därför sannolikt har förvärvat sig om att utbildningen kommer till nytta i framtiden. I propositionen anges att studiemedlen emellertid borde differentieras eftersom skillnaderna i kostnadsläget mellan olika länder är stora, och att CSN borde fastställa den rimliga nivån för respektive land. I första hand innebar detta, enligt uttalanden i propositionen, att studielånen skulle kunna minskas för studier i länder där levnadsomkostnader är så låga att studiemedelsbeloppet uppenbart är för högt.² De nya reglerna infördes år 1989 och medförde att ett stort antal studerande har kunnat genomgå utbildning utomlands under förhållandevis förmånliga ekonomiska villkor.

8.1.3 De svenska studiemedelsbeloppen

I de följande avsnitten om utlandsstudiemedlens storlek kommer det att göras jämförelser med ersättningsnivåerna inom det svenska studiemedelssystemet. Här presenteras därför de svenska studiemedelsbeloppen för år 2010.

Studiebidrag per vecka år 2010:	674 kronor
Studielån per vecka år 2010:	1 361 kronor
Studiemedel per vecka år 2010:	2 035 kronor
Studiebidrag per fyraveckorsperiod år 2010:	2 696 kronor
Studielån per fyraveckorsperiod år 2010:	5 444 kronor
Studiemedel per fyraveckorsperiod år 2010:	8 140 kronor
Studiebidrag per termin ³ år 2010:	13 480 kronor
Studielån per termin år 2010:	27 220 kronor
Studiemedel per termin år 2010:	40 700 kronor

² Prop. 1987/88:116 s. 40f.

³ En termin är 4,5 månader eller 20 veckor enligt CSN:s beräkningar.

8.1.4 Landsbelopp

Utlandsstudiemedel i form av studielån får enligt 3 kap. 24 § studiestödsförordningen (2000:655) lämnas med högst det belopp som CSN årligen fastställer med beaktande av levnadsomkostnader i varje land. CSN har i myndighetens föreskrifter och allmänna råd fastslagit landsspecifika belopp för studielån vid studier utomlands.⁴

Det framgår inte av studiestödsförordningen om alla levnadsomkostnader ska beaktas eller bara vissa. Levnadsomkostnaderna för en svensk student år 2010 uppskattas av Konsumentverket till 1 978 kronor per vecka. Konsumentverket tar dock inte hänsyn till kostnaden för böcker, vilket CSN gör vid fastställande av utlandslånebeloppen. Kostnaden för böcker har beräknats till 182 kronor per vecka. En genomsnittlig studerande skulle därmed vid studier i Sverige ha levnadsomkostnader motsvarande 2 160 kronor per vecka. Studiemedlet för studier i Sverige uppgår till 2 035 kronor under år 2010 och enligt ovannämnda beräkning täcker studiemedlet cirka 94 procent av en studerandes levnadsomkostnader.⁵ Sveriges förenade studentkårer (SFS) beräknar en studerandes levnadsomkostnader år 2010 till 2 191 kronor per vecka. Enligt SFS beräkningar täcker studiemedlet cirka 93 procent av dessa kostnader.⁶ Av studiemedlet om 2 035 kronor uppgår lånebeloppet till 1 361 kronor per vecka. CSN uppger att detta belopp kan användas som ett riktmärke när utlandslånebeloppen ska fastställas.⁷

När CSN ska fastställa landsbeloppen använder sig myndigheten av en metod som bygger på enkätutskick till ambassader eller konsulat i aktuella länder. Beskickningarna tillfrågas om vad rimliga kostnader är för en svensk studerande för mat, logi, lokala resor och övriga omkostnader. Inom Norden hämtas även underlag från CSN:s systemmyndigheter. I vissa fall får CSN inte något svar på enkätutskicken. I andra fall finns endast underlag för en ort, vilket CSN inte anser vara representativt för landet i sin helhet. I några fall, där det finns få eller inga studerande, och där underlaget i svaren be-

⁴ Se 12 kap. 22 § och bilaga 4 i CSNFS 2001:1.

⁵ Uppgifter från CSN:s utvärderings- och statistikenhet som bygger på Konsumentverkets kostnadsberäkningar för kvinnor och män i ålder 19–30 år i mellanstor stad. Totalkostnad, bostad och hyreskostnad för år 2010 var 8 481 kronor per månad. Omräknat till fyraveckorsperioder är kostnaderna 1 978 kronor per vecka.

⁶ Sveriges förenade studentkårer (SFS) har gjort beräkningar för en studerandes utgifter som stödjer sig bland annat på riktlinjer från Konsumentverket, Socialstyrelsen och studentbostadsföretagen. De totala utgifterna för år 2010 beräknades till 8 764 kronor per månad. Omräknat till fyraveckorsperioder är kostnaderna 2 191 kronor per vecka.

⁷ CSN, Utgångspunkter vid fastställande av utlandslånebelopp 2010/2011.

döms vara osäkra, har CSN medvetet begränsat beloppen i avvaktan på bättre underlag. CSN uppger vidare att eftersom lånebeloppet ska återspegla ett genomsnitt för landet finns en viss restriktivitet för stora och dyra länder där det också råder en större geografisk variation av kostnader.

CSN har fastställt utlandslånebeloppen för 2010/2011 för totalt 131 länder. Beloppet 1 300 kronor anses motsvara det svenska lånebeloppet, 1361 kronor, och detta, förstnämnda belopp utgår i 45 länder. I 64 länder utgår ett högre lånebelopp än 1 300 kronor och i 22 länder utgår ett lägre lånebelopp än 1 300 kronor. Det högsta lånebeloppet lämnas för studier i Luxemburg och USA (3 000 kronor) och det lägsta lånebeloppet lämnas för studier på Fiji (400 kronor).

Att nivåerna på cirka hälften av de utländska lånebeloppen är högre än det svenska lånebeloppet verkade inte vara lagstiftarens intention när det differentierade systemet infördes år 1989. Snarare förefaller syftet med systemet då ha varit en besparingsåtgärd, eftersom det i första hand skulle medföra att studiemedlen skulle kunna minskas för studier i länder där levnadsomkostnader var låga.⁸

Vid en genomgång av utlandslånebeloppen är det förvånande att lånebeloppsnivåerna är högre än det svenska lånebeloppet i exempelvis Estland (1 500 kronor), Lettland (1 900 kronor) och Litauen (1 700 kronor), samt i östeuropeiska länder som Bosnien-Hercegovina (2 200 kronor), Bulgarien (2 500 kronor), Kroatien (2 000 kronor) Polen, Slovakien, Slovenien, Tjeckien (1 650 kronor) och Ungern (1 500 kronor).

De utländska beskickningarna har i flera fall inför CSN:s fastställande av utlandslånebeloppen 2010/2011, uppgett att kostnadsläget i landet är långt över det belopp som CSN slutligen fastställt. CSN har då motiverat frångåendet av beloppet i enkätsvaret med att kostnadsnivån är svårbedömd eller att det höga beloppet som uppges i enkätsvaret är osäkert. Exempelvis när det gäller Egypten uppgår levnadsomkostnaderna i Kairo enligt enkät svar till 4 086 kronor (avdrag har då gjorts för den del som finansieras med studiebidraget). Valutan har försvagats gentemot den svenska kronan med 7 procent vid en jämförelse med förra årets valutakurs. CSN har anfört att kostnadsnivån är osäker, men att landsbeloppet för Egypten bör höjas från 1 600 kronor till 2 000 kronor.

Ett annat exempel är Bulgarien där levnadsomkostnaderna enligt enkät svar uppgår till 2 997 kronor och valutan är oförändrad. CSN

⁸ Jfr SOU 1987:39 s. 149 och prop. 1987/88:116 s. 41.

har höjt landsbeloppet för Bulgarien från 2 200 kronor till 2 500 kronor. I en del fall har CSN ändrat landsbeloppet när enkätsvaret har uppgett levnadsomkostnader som varit högre än det av CSN:s fastställda lånebeloppet, medan myndigheten i andra fall inte ändrat beloppet under liknade omständigheter. Exempelvis för Makedonien höjdes lånebeloppet från 900 kronor till 1 000 kronor när enkätsvaret uppgav att levnadsomkostnaderna i Makedonien var 1 142 kronor. Varken det ungerska, slovenska eller det slovakiska landsbeloppet höjdes emellertid från 1 500 kronor, 1 650 kronor respektive 1 650 kronor, fast att enkätsvaren uppgav att levnadsomkostnaderna i länderna var 3 160 kronor, 2 612 kronor respektive 3 335 kronor. Valutan var oförändrad i alla länderna.⁹

Ovannämnda exempel visar att den nuvarande metoden inte upplevs av CSN som tillförlitlig, utan att myndigheten i många fall gör en skönmässig bedömning av utlandslånebeloppet. Vid en genomgång av CSN:s beslutsmotiveringar kan en tendens skönjas att CSN endast inledningsvis utgår från ambassadernas enkätsvar, men sedan gör en egen prövning av vad som är rimligt. En slutsats som kan dras är att det synes finnas en strävan att landsbeloppen ska ligga i närheten av det svenska lånebeloppet; i 45 länder utgår lånebeloppet 1 300 kronor och i många länder utgår lånebelopp som ligger strax över eller under detta belopp. Detta förfarandet har inte stöd i 3 kap. 24 § studiestödsförordningen där det stadgas att CSN ska beakta levnadsomkostnader i varje land när utlandsbeloppen ska fastställas.

CSN har i remissvaret till Studiesociala kommitténs betänkande anført att enkäter till ambassader och konsulat är den metod som visat sig ge mest tillförlitliga uppgifter om de studerandes levnadsomkostnader och att CSN har undersökt möjligheten att använda sig av olika index, men att dessa utgår från kostnadsaspekter som inte på samma sätt kan jämföras med en utlandsstuderandes specifika levnadsomkostnader. CSN har även varit i kontakt med Statistiska centralbyrån som menar att byrån hade använt sig av samma metod som CSN om byrån hade fått i uppdrag att beräkna levnadsomkostnader för utlandsstuderande. CSN anför vidare att enkätmetoden har kritiserats, ofta med rätta, för att den riskerar att resultera i subjektivt fastställda beloppsnivåer.¹⁰

⁹ CSN, Utgångspunkter vid fastställande av utlandslånebelopp 2010/2011.

¹⁰ CSN, Remissvar till Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt (SOU 2009:28), 2009-08-12, s. 34.

8.1.5 Jämförelse med OECD:s prisindex

Studiesociala kommittén gjorde en jämförelse mellan studiemedelnivåerna år 2009 och prisnivån enligt OECD¹¹ (2007) i de tio länder med flest studiestödstagare. Resultatet blev att studiemedelsbeloppen och OECD:s kostnadsjämförelse misstämde.¹²

Utredningen har nu gjort en uppdaterad jämförelse mellan studiemedelnivåerna 2010 och OECD:s prisnivåer i juni 2010 i de 29 utländska länder (samt Sverige) som OECD redovisar prisuppgifter för¹³. Mer än 90 procent av samliga utlandsstuderande studiemedelstagare studerade i dessa 29 länder. I 28 länder överstiger det utländska studielånet det svenska studielånet. Det är bara för studier i Portugal som det utgår ett lägre belopp (1 200 kronor) jämfört med vad som utgår för studier i Sverige.

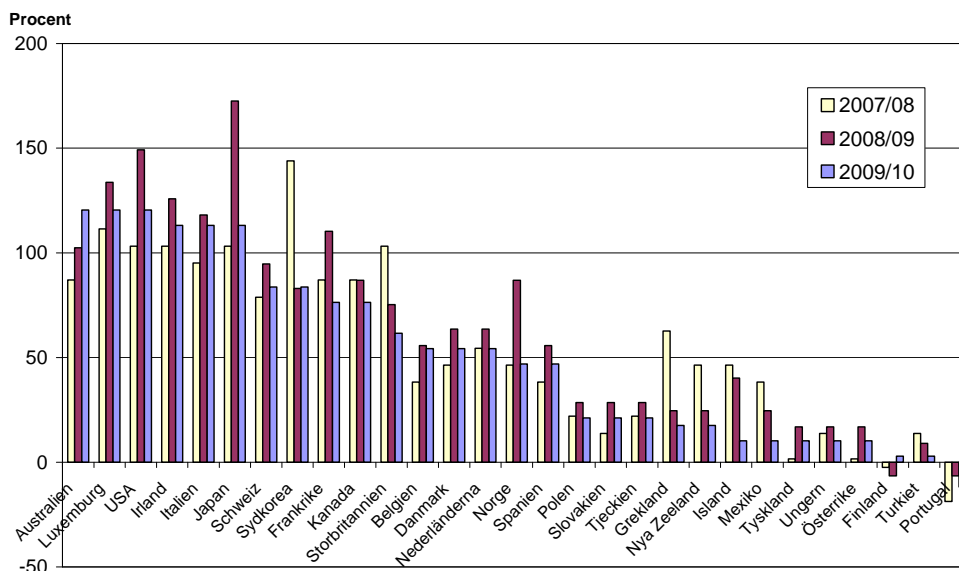
¹¹ Organisation for Economic Co-operation and Development.

¹² SOU 2009:28, s. 312 f.

¹³ OECD:s komparativa prisnivåindex visar skillnader i prisnivåer mellan länder, uttryckt i samma valuta. Indexet baseras på priserna i länderna för en gemensam korg av varor och tjänster. Indexet uppdateras varje månad och ger, tillsammans med andra ekonomiska index, en översikt över den senaste internationella ekonomiska utvecklingen för OECD:s medlemsländer och för vissa utvalda icke medlemsländer. Se vidare www.oecd.org.

Diagram 1 Lånebelopp i OECD-länder i förhållande till lånebeloppet i Sverige (procent), läsåren 2007/08–2009/10. Sverige=0.

Tolkning: De landsspecifika lånebeloppen för levnadskostnader vid studier utomlands förändras över tid, men var högre än i Sverige i alla länder utom Portugal 2009/10. För Japan har lånebeloppet varit mellan 100 och 175 procent högre än i Sverige under de tre senaste läsåren. I genomsnitt översteg lånebeloppen i OECD-länderna det i Sverige med 55 procent 2009/10.



Det intressanta är emellertid att jämföra utlandsbeloppen med OECD:s prisnivåer. En sådan jämförelse visar att behovet av studiemedel enligt OECD:s prisjämförelse låg under de fastställda studiemedelsbeloppen för alla länder utom för Finland, där behovet av studiemedel är marginellt högre än vad som utgår (-6 procent). För studier i Polen, där många svenskar studerar, är dagens studiemedel 9 296 kronor, medan behovet enligt OECD:s prisjämförelse endast är 4 477 kronor. Enligt OECD:s prisnivå skulle de svenskar som studerar i USA, som är det land där näst flest svenska studiemedeltagare studerar, ha ett behov av studiemedel om 6 838 kronor. Studiemedlet för studier i USA är emellertid fastställt till 14 696 kronor. Skillnaden mellan behov av studiemedel och fastställt studiemedel är emellertid störst för Sydkorea, där behovet var 5 128 kronor, men 12 696 kronor utgår. Detta innebär att för ovannämnda länder över-

stiger de fastställda studiemedelsbeloppen behovet av studiemedel enligt OECD:s prisjämförelse med över 100 procent (108, 115 respektive 148 procent).

Endast för våra grannländer Norge och Danmark var skillnaderna marginella mellan de fastställda studiemedelsbeloppen och behovet av studiemedel enligt OECD:s prisjämförelse (6 respektive 9 procent). Anledningar till detta kan vara dels att när CSN fastställer utlandsbeloppen för de andra nordiska länderna har underlag inhämtats från CSN:s systemmyndigheter, Statens Uddannelsesstøtte respektive Lånekassen, dels att dessa länder har ett studiemedelssystem som påminner om det svenska.

För flertalet länder var skillnaderna mycket stora mellan de fastställda studiemedelsbeloppen och behovet av studiemedel enligt OECD:s prisjämförelse. Slutsatsen är därför att utifrån OECD:s prisjämförelse skulle de flesta av studiemedelsbeloppen inte behöva vara så höga som de belopp som CSN har fastställt.

Studieland	Studielån per vecka, kronor	Jämförbara prisnivåer (OECD, juni 2010)*	Behov av studiemedel enligt OECD:s prisnivåer (4 veckor), kronor	Dagens studiemedel, bidrag och lån (4 veckor), kronor	Skillnad mellan dagens och OECD:s studie-medelsbelopp, kronor	Antal studiemedeltagare 2009/10	Procentuell skillnad mellan dagens och OECD:s belopp**
Australien	3 000	109	8 873	14 696	5 823	1 923	66%
Belgien	2 100	94	7 652	11 096	3 444	124	45%
Danmark	2 100	125	10 175	11 096	921	2 330	9%
Finland	1 400	109	8 873	8 296	-577	250	-6%
Frankrike	2 400	94	7 652	12 296	4 644	1 445	61%
Grekland	1 600	83	6 756	9 096	2 340	74	35%
Irland	2 900	106	8 628	14 296	5 668	181	66%
Island	1 500	91	7 407	8 696	1 289	42	17%
Italien	2 900	92	7 489	14 296	6 807	807	91%
Japan	2 900	118	9 605	14 296	4 691	768	49%
Kanada	2 400	100	8 140	12 296	4 156	449	51%
Luxemburg	3 000	100	8 140	14 696	6 556		81%
Mexiko	1 500	56	4 558	8 696	4 138	100	91%
Nederländerna	2 100	91	7 407	11 096	3 689	481	50%
Norge	2 100	128	10 419	11 096	677	763	6%
Nya Zeeland	1 600	95	7 733	9 096	1 363	131	18%
Polen	1 650	55	4 477	9 296	4 819	1 011	108%
Portugal	1 200	74	6 024	7 496	1 472	68	24%
Schweiz	2 500	130	10 582	12 696	2 114	453	20%
Slovakien	1 650	65	5 291	9 296	4 005	79	76%
Spanien	2 000	82	6 675	10 696	4 021	1 731	60%
Storbritannien	2 200	83	6 756	11 496	4 740	5 023	70%
Sverige	1 361	100	8 140	8 140	0		0%
Sydkorea	2 500	63	5 128	12 696	7 568	129	148%
Tjeckien	1 650	62	5 047	9 296	4 249	216	84%
Turkiet	1 400	70	5 698	8 296	2 598	94	46%
Tyskland	1 500	89	7 245	8 696	1 451	1 073	20%
Ungern	1 500	59	4 803	8 696	3 893	484	81%
USA	3 000	84	6 838	14 696	7 858	4 408	115%
Österrike	1 500	90	7 326	8 696	1 370	266	19%

* Tolkning: Vad en korg av varor, som kostar 100 kronor i Sverige, kostar i andra länder. I Australien kostar samma korg 109 kronor, i Belgien 94 kronor, osv.

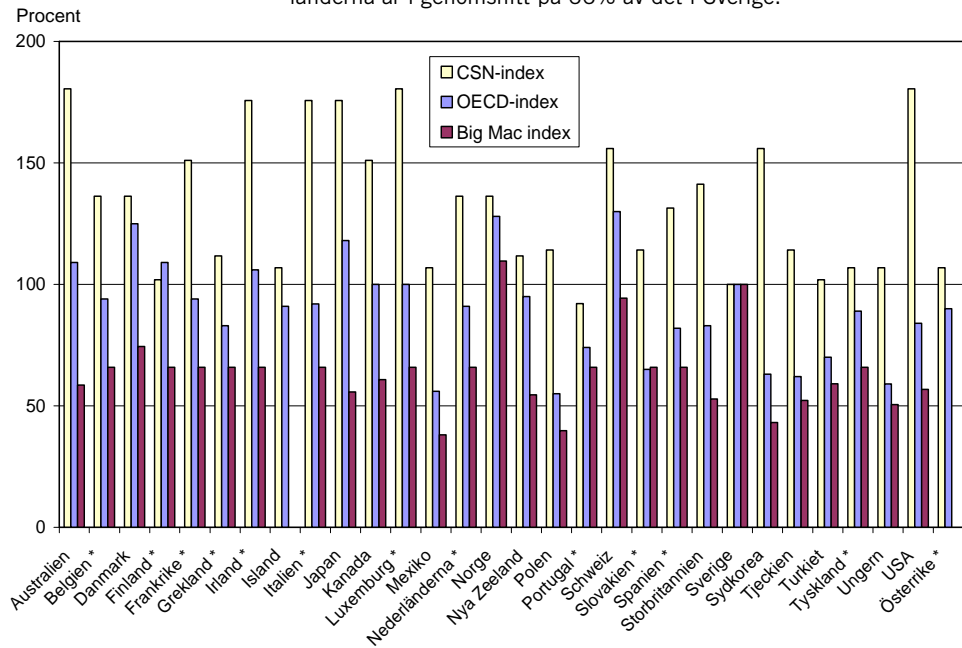
** Tolkning: Dagens belopp för t.ex. Australien överstiger OECD:s belopp med 66 procent, för Belgien med 45 procent, osv.

8.1.6 Jämförelse med andra index

Ett annat index som kan användas för prisjämförelser mellan olika länder är Big Mac-indexet. Indexet, som första gången publicerades av tidskriften *The Economist*¹⁴ år 1986, ger en uppskattning av ett visst lands prishöjd. Fördelarna med indexet är att hamburgaren Big Mac är en välkänd och enhetlig vara i hela världen samt att den är inhemskt producerad och har ingående kostnader hänförliga till olika sektorer i samhället, som jordbruk, arbete, annonsering, transporter, lokalkostnader etc. En nackdel med indexet är emellertid att i vissa tillväxtländer är en Big Mac inte ett billigt mål mat som det är i västländerna, utan en lyxvara för medelklassen och utlänningar.

Diagram 2 Kostnadsnivån i olika länder enligt CSN, OECD och MacDonalDs/The Economist (Big Mac index). Sverige=0.

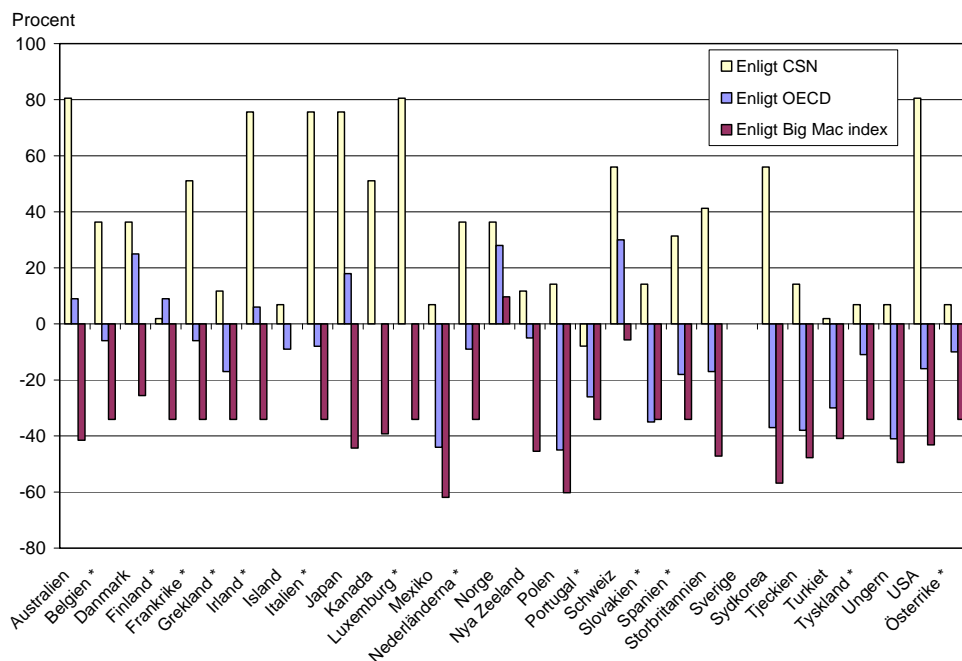
Enligt CSN ska studiemedelsbeloppet i t.ex. USA vara 181% av det i Sverige för att kompensera för kostnadsnivån där. Enligt OECD borde studiemedelsbeloppet i USA vara 84% av det i Sverige. Enligt Big Mac index borde USA-beloppet vara 57% av det i Sverige. För Polen ska beloppet enligt CSN vara 114%, enligt OECD 55% och enligt Big Mac 40% av det i Sverige. * Big Mac index för Euro-länderna är i genomsnitt på 66% av det i Sverige.



¹⁴ *The Economist* är en brittisk tidskrift, vars tonvikt är internationell politik och ekonomi. *The Economist* räknas som en av de mest respekterade nyhetstidskrifterna i världen.

Diagram 3 Kostnadsnivån i olika länder (+/-%) jämfört med kostnadsnivån i Sverige (=0).

Enligt CSN ska studiemedelsbeloppet i t.ex. USA vara 81% högre än i Sverige för att kompensera för kostnadsnivån där. Enligt OECD borde studiemedelsbeloppet vara 16% lägre i USA än i Sverige. Enligt Big Mac index borde beloppet vara 43% lägre där. För Polen ska beloppet enligt CSN vara 14% högre, enligt OECD 45% lägre och enligt Big Mac 60% lägre, än i Sverige. * Big Mac index för Euro-länderna redovisas som ett genomsnitt på 34% lägre än i Sverige.



8.1.7 Brister i den nuvarande modellen

Den nuvarande metoden att fastställa landsbelopp för utlandsstudiemedel har som ovan visats brister. Metoden grundar sig på ambassadernas subjektiva bedömningar om kostnadsläget i respektive land och sannolikt skiljer sig bedömningarna åt beroende på vad som anses vara en rimlig levnadsnivå för en studerande. Troligen utgår ambassaderna från kostnadsnivåerna i de större städerna, i stället för ett genomsnitt för landet.

Ett annat problem är att CSN inte får svar från en del ambassader på enkätutskicken och därför saknar underlag för de länderna. CSN

har uppgett att 28 länders beskickningar, bland annat den danska och den amerikanska ambassaden, inte svarade på de utskickade enkäterna inför fastställandet av utlandslånebeloppen 2010/2011.

CSN verkar inte heller, som nämnts ovan, anse att metoden är tillförlitlig, utan myndigheten gör i många fall en egen rimlighetsbedömning av utlandslånebeloppet. Detta innebär att CSN i själva verket inte fastställer utlandslånebeloppen i enlighet med ambassadernas bedömningar av kostnadsnivåerna, i de fall som CSN anser att nivåerna inte är rimliga. Detta medför att de landsbelopp som fastställs inte alltid avspeglar kostnadsnivåerna i respektive land på ett adekvat sätt. En jämförelse med OECD:s prisindex och Big Mac-indexet, visar också att i de flesta länderna överstiger de fastställda studiemedelsbeloppen behovet av studiemedel, vilket innebär att studiemedelsbeloppen inte skulle behöva vara så höga som de belopp som CSN har fastställt. Dessutom innebär den nuvarande modellen att riksdag och regering överhuvudtaget inte har något inflytande över hur mycket utlandsstudiemedlet fastställs till. Storleken på det svenska studiemedlet har emellertid fastslagits av riksdagen och regleras i studiestödslagen där det framgår att studiemedel får lämnas för varje vecka med 4,8 procent av prisbasbeloppet vid heltidsstudier¹⁵.

Sammantaget finner vi att den nuvarande metoden inte fungerar på ett tillfredställande och rättvist sätt samt att tillförlitligheten av insamlade kostnadsuppgifter kan ifrågasättas. Metoden bör därför ersättas med någon annan metod.

8.1.8 En mer förfinad beloppsberäkning för utlandsstudiemedel?

Utredningen har fått i uppdrag att analysera alternativa modeller och metoder för fastställande av studiemedelsbelopp vid studier utomlands. Det skulle vara önskvärt att finna en metod dels där landsbeloppen fastställs på ett mer objektivt sätt än enkätutskick till ambassader och konsulat, dels där administrationen förenklas för CSN. En utgångspunkt är att metoden ska vara enkel och flexibel samt inte grunda sig på godtyckliga bedömningar av vad som är en rimlig levnadsnivå i ett visst land.

Att försöka ta in fler och mer rättvisande uppgifter för att även fortsättningsvis bestämma landsbeloppen genom inhämtande av kost-

¹⁵ 3 kap. 11 § studiestödslagen (1999:1395).

nadsuppgifter från de olika länderna, bedömer vi inte vara något alternativ. Ett tillvägagångssätt som grundar sig på uppskattningar av kostnader är dels för skönmässigt, dels inte det enkla och flexibla system som bör eftersträvas. För att beloppen ständigt ska vara väl avvägda måste dessutom förändringar göras flera gånger per år, till exempel vid valutaförändringar.

En annan modell är att beloppsberäkningen kopplas till någon form av kostnadsindex. Beräkningen skulle då bli mer enkel och flexibel, och dessutom skulle det inte finnas någon risk för godtycklighet vid fastställandet av beloppen.

Problemet är emellertid att hitta ett index som speglar de specifika kostnader som en studerande har vid utlandsstudier. Ett generellt problem med att jämföra varukorgar i olika länder är att tillgängligheten till olika varor samt konsumtionsmönstret i länderna skiljer sig åt, vilket medför att utformningen av varukorgarna för prisjämförelser kan vara svår. Att beräkna utlandsbeloppen med hjälp av OECD:s prisindex har även avfärdats av CSN på den grunden att detta inte utgår från kostnadsaspekter som kan jämföras med en utlandsstuderandes specifika levnadsomkostnader. OECD:s prisindex bygger på en omfattande undersökning där man jämför vad en korg med varor och tjänster, till exempel el, frisörbesök, hemelektronik, tandläkarbesök, trädgårdsmöbler, tapeter, bilinköp, semesterresor, hushållsapparater, husdjur, etc., kostar i olika länder. Den jämförelsen blir därför för vidsträckt för att den ensam ska ligga till grund för en beräkning av utlandslånebeloppen. Däremot är OECD:s undersökning en bra indikator för att belysa vad det generellt kostar att leva i ett visst land. Den främsta invändningen mot att använda sig av OECD:s månadsvisa prisjämförelser är emellertid att indexet endast omfattar 30 länder, medan CSN för närvarande fastställer utlandslånebelopp för 131 länder. För övriga drygt 100 länder redovisar OECD inga prisjämförelser.

Big Mac-indexet omfattar något fler länder än OECD:s prisindex, men det indexet mäter inte heller en studerandes specifika levnadsomkostnader och kan därför inte ensamt läggas till grund för beräkning av utlandslånebeloppen.

Vi har inte heller funnit något annat kostnadsindex som kan vara användbart vid fastställande av utlandslånebeloppet.

8.1.9 Schablonbelopp?

Ett annat alternativ är att schablonisera utlandslånebeloppen. Denna modell föreslås, som tidigare nämnts, av Studiesociala kommittén. Ett system som innebär ett gemensamt lånebelopp för samtliga länder skulle förenkla CSN:s handläggning av utlandsstudiemedel avsevärt samt vara mer förutsebart för den studerande. Systemet skulle inte heller grunda sig på godtyckliga bedömningar.

Majoriteten av de remissinstanser som yttrade sig över Studiesociala kommitténs förslag var negativa till att införa ett schablonbelopp för utlandsstudiemedel och anförde bland annat att studiemedlen bör täcka faktiska omkostnader som en studerande har och att hänsyn därför bör tas till kostnadsläget i olika länder. Många av dem framhöll att det kommer att begränsa de studerandes valfrihet i fråga om studieland och att de studerande kommer att bli tvungna att välja att studera i länder med lägre prisnivå. En annan synpunkt som framfördes är att förslaget går emot den strävan som finns om ett ökat internationellt utbyte. Ett par av remissinstanserna befarade att konsekvenserna av att ha samma lånebelopp i hela världen kommer att skapa en ännu större social snedrekrytering i fråga om vilka som kan studera utomlands. Det befarades också att förslaget skulle ge onödigt höga lånekostnader för studenter som studerar i länder med låga kostnader. Några av remissinstanserna påpekade att det behövs ett bättre system än det som tillämpas i dag för att fastställa de utlandsstuderandes faktiska levnadsomkostnader i varje enskilt land, men ingen föreslog hur ett sådant system skulle kunna se ut. De remissinstanser som var positiva till införandet av ett schablonbelopp framförde bland annat att förslaget är enklare och tydligare, samt att det skulle underlätta administrationen och innebära en förenkling av regelverket.

Frågan är om införandet av ett schablonbelopp skulle styra studenternas val att endast studera i vissa länder, vilket vissa remissinstanser uttryckt farhågor för. Regeringen har, som framgår av avsnitt 3.2, uttalat en strävan att fler studenter vid svenska universitet och högskolor ska studera en period utomlands inom ramen för sin utbildning. Regeringen har därvid anført att det är angeläget att studentutbytet med andra länder inte bara sker i vårt närområde, utan över hela världen. Det är därför av stor betydelse att det svenska studiemedelssystemet utformas så att det inte förhindrar det av regeringen uttalade målet om att svenska studerandes internationella rörlighet ska öka. Frågan är således om en förändring av utlandslåne-

beloppen medför en risk för att studerande kommer att välja bort studier i högkostnadsländer och i stället välja att antingen studera i Sverige eller i något lågkostnadsland.

Till att börja med kan noteras att de länder som enligt CSN motiverar de högsta studiemedlen år 2010, såsom Australien, USA, Japan, Irland, Italien och Luxemburg, enligt OECD:s prisindex för juni 2010 inte är mycket dyrare att leva i jämfört med Sverige. I USA och Italien är det tvärtom billigare och ett lägre studiemedel (6 838 kronor respektive 7 489 kronor) än det svenska studiemedlet (8 140 kronor) skulle därmed kunna utgå. Det är av ovannämnda länder endast i Japan som det är nämnvärt dyrare att leva i och studiemedel bör utgå med ett något högre belopp (9 605 kronor) än det svenska studiemedlet. Däremot bör, enligt indexet, Danmark, Norge och Schweiz, tre länder som inte har omnämnts i diskussionen som högkostnadsländer, ha ett avsevärt högre studiemedel (10 175 kronor, 10 419 kronor respektive 10 582 kronor) än det svenska studiemedlet. Även om OECD:s prisjämförelse inte ensamt bör ligga till grund för beräkningen av utlandsstuderandes levnadsomkostnader, kan det ändå ge en ungefärlig prisbild av ett lands generella kostnadsnivå för en bred kategori varor och tjänster. Denna ungefärliga prisbild antyder att lånebeloppet för de flesta länder skulle kunna sänkas för att bättre motsvara nivån på lånebeloppet för Sverige.

CSN har i sitt remissvar kommit till den slutsatsen att det inte är säkert att studerandeflödet skulle förändras nämnvärt vid ett schablonberäknat belopp. CSN påpekar att inte heller dagens studiemedelssystem innebär full kostnadstäckning för samtliga utbildningar utomlands, utan studerande som inte har andra medel till sitt förfogande saknar redan i dag ekonomiska möjligheter att genomgå vissa dyrare utbildningar.¹⁶

Det kan i detta sammanhang åter framhållas att det svenska studiemedlet i dag inte ger full täckning av en studerandes levnadsomkostnader i Sverige, utan endast cirka 93–94 procent. Dessutom skiljer sig en studerandes levnadsomkostnader åt beroende på var i Sverige denne studerar. En studerandes kostnader för boende och mat är högre i till exempel Stockholm än i Karlstad. Trots skillnader i kostnadsnivåerna mellan de stora och de mindre städerna i Sverige, utgår ett och samma studiemedelsbelopp för alla studerande i Sverige. I vissa fall är till och med skillnaderna för en studerandes levnads-

¹⁶ CSN, Remissvar till Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt (SOU 2009:28), 2009-08-12, s. 36.

omkostnader inom Sverige större än skillnaderna mellan levnadsomkostnaderna i Sverige och ett annat land eller skillnaderna mellan levnadsomkostnaderna i olika länder. En utlandsstuderandes levnadsomkostnader är även olika beroende på om denne bor och studerar i en storstad eller på landsbygden i utlandet. Storbritannien har till exempel ett studiestödssystem där ett högre belopp utgår för studerande som bor i London än för studerande som bor i en annan del av landet.

Det nuvarande differentierade utlandsstudiemedelsystemet täcker således inte alltid de faktiska omkostnader som en studerande har och hänsyn tas inte till de geografiska kostnadsskillnaderna inom Sverige. Det svenska studiemedelsystemet är således inte något fullständigt rättvist system ur den aspekten att alla studiemedelstagare har exakt samma levnadsstandard. Frågan är då om man ska eftersträva detta för utlandsstuderande studiemedelstagare och försöka upprätthålla ett differentierat system för att fastställa utlandslånebeloppen, när det visar sig att detta system är svåradministrerat, tidskrävande samt bygger på godtyckliga bedömningar.

Dagens system är dessutom kostnadsdrivande, eftersom det leder till hög skuldsättning för de utlandsstuderande. En risk med ett sådant system är att den studerande inte upplever att denne fått en positiv behållning av sina studier utomlands. Enligt de studier vi låtit genomföra verkar dock detta inte vara fallet i dagsläget (se vidare avsnitt 2.2). En annan risk är att vissa delar av de utlånade beloppen inte kommer att betalas tillbaka, utan skrivs av vid 67 års ålder, vilket strider mot den grundläggande principen att studielån, precis som alla andra lån, ska betalas tillbaka.

Ett annat problem med det nuvarande utlandsstudiemedelsystemet är att det i dag uppstår situationer som är svåra att hantera på ett rättvist och flexibelt sätt. Situationer när systemet är svårhanterbart är till exempel när svenska universitet och högskolor förlägger delar av sin undervisning utomlands, när studerande studerar i två eller flera länder parallellt eller växelvis under en och samma studieperiod, samt vid distansstudier i ett annat land. Liknande svårigheter uppkommer även när universitet och högskolor nu har fått en möjlighet att tillsammans med en eller flera svenska eller utländska läroanstalter ge gemensamma utbildningar som leder till gemensamma examina. Om man inför ett gemensamt utlandsstudiemedelsbelopp skulle en del av dessa problem komma att förenklas, se vidare avsnitt 10.2.

Att införa ett system med ett schablonbelopp ligger nära till hands om man jämför med våra nordiska grannländer. Som redogjorts för i kapitel 6 ges studiestöd i Danmark, Norge och Finland med samma belopp för studier i utlandet som för studier i respektive hemland. I Finland finns dock möjlighet dels till ett högre lånebelopp, dels till ett högre bostadstillägg för utlandsstuderande än för studerande i Finland. Sverige är således det enda landet i Norden som har ett differentierat system för utlandslånebeloppen. Vi har inte heller funnit något annat land i världen som har ett sådant system.

Argumentet att ett schablonbelopp skulle leda till onödigt höga lånekostnader för studenter som studerar i länder med lägre prisnivå, anser vi inte vara beaktansvärt, eftersom man får förutsätta att de studerande inte drar på sig en högre skuld än vad som är nödvändigt. Oavsett vilket, så bör de studerande själv få avgöra graden av låntagande kontra behov av studiemedel i dessa länder.

Ett schablonbaserat system skulle vara enkelt, flexibelt och objektivt. Systemet skulle vara avsevärt enklare för CSN att administrera genom att myndigheten slipper enkätutskicken till ambassaderna och därpå följande enskilda bedömningarna för cirka 130 länder. De studerande skulle även gynnas på så sätt att systemet skulle bli enklare att förstå och mer förutsebart. Därutöver skulle ett sådant system innebära en möjlighet att flytta över regleringen av utlandsstudiestödet från CSN:s föreskrifter till lag eller förordning, vilket vore mer lämpligt, eftersom det nuvarande systemet när CSN fastställer utlandslånebeloppen innebär att riksdag och regering inte har någon som helst kontroll över utgifterna för utlandsstudier.

Enligt vår mening talar många skäl för att det inte är rimligt att ha en reglering som fastställer en studerandes levnadsomkostnader i varje enskilt land och att ett system med ett generellt lånebelopp för studier utomlands i stället bör införas. Frågan om ett sådant system kommer att innebära att färre studerande studerar utomlands beror dock delvis på vilket belopp ett generellt lånebelopp kommer att fastställas till.

8.1.10 Ett schabloniserat utlandslånebelopp kombinerat med ett nytt lån för utlandsstuderande?

Frågan är om ett och samma studiemedelsbelopp ska utgå för såväl studier i Sverige som för studier i utlandet eller om det ska utgå ett schabloniserat belopp som förslagsvis också kopplas till prisbas-

beloppet, men är något lägre eller högre än det svenska beloppet. Av de för 2010/2011 fastställda utlandslånebeloppen utgår, som tidigare nämnts, ett högre belopp än i Sverige i 64 länder och ett lägre belopp än i Sverige i 22 länder. I 45 länder utgår ett belopp motsvarande det svenska beloppet. Medelvärdet för lånebeloppet i de 29 länder som OECD redovisar prisuppgifter för, och där mer än 90 procent av samtliga utlandsstudiemedelstagare studerade läsåret 2009/10, är 2 060 kronor per vecka. I samtliga 131 länder som CSN fastställer studielån för, är medelvärdet för lånebeloppet 1 578 kronor per vecka. Medelvärdet för lånebeloppet i de 102 länder som inte OECD redovisar prisuppgifter för, och där följaktligen knappt 10 procent av samtliga utlandsstudiemedelstagare studerade, är 1 441 kronor per vecka. Detta betyder att om samma belopp ska utgå för studier i utlandet som för studier i Sverige, kommer för de flesta länderna utlandsstudiemedel utgå med ett lägre belopp än i dag.

För att studiemedelssystemet inte ska utgöra hinder för regeringens mål att öka studerandes rörlighet är det av stor betydelse att studerande har ekonomiska möjligheter att bedriva kvalitativa studier utomlands. Detta talar för att nivån på utlandsstudiemedlet bör vara så hög att en studerande ska ha möjlighet att utan en egen förmögenhet bedriva studier i vart fall i merparten av världens länder. Å andra sidan är det angeläget att de utlandsstuderande inte drar på sig alltför höga studieskulder så att studiemedelssystemets ekonomiska stabilitet riskeras. Det är enligt vår mening inte acceptabelt att en utlandsstuderandes skuldsättning är så hög att denne inte kommer att kunna betala tillbaka delar av studielånet innan det på grund av åldersskäl skrivs av. Ett sådant system kan uppfattas som ett förtäckt bidragssystem och upprätthåller inte en god samhällsekonomi. Detta är ett skäl för att hålla nere nivån på utlandsstudiemedlet.

För att hitta en balans mellan dessa motstridiga målsättningar anser vi att utgångspunkten ska vara att lånebeloppet ska vara detsamma var man än studerar, det vill säga att ett och samma studiemedelsbelopp utgår för såväl studier i Sverige, som för studier i utlandet. Ett sådant system skulle vara enhetligt, enkelt och flexibelt och innebära att det svenska systemet skulle överensstämma med systemen i våra nordiska grannländer. Om lånebeloppet är detsamma för såväl studier i Sverige som för studier i utlandet skulle, vid en jämförelse med OECD:s prisindex för juni 2010, det gemensamma lånebeloppet täcka behovet av studiemedel i de flesta länderna. Endast 7 av 29 länder har en kostnadsnivå som är högre än den svenska

kostnadsnivån. Sammanlagt 6 668 utlandsstudiemedelstagare bedrev läsåret 2009/10 studier i något av dessa 7 länder, vilket motsvarar 24 procent av samtliga studiemedelstagare (cirka 28 000). Detta innebär att det lånebelopp som för närvarande utgår för studier i Sverige skulle räcka till att erhålla en skälig levnadsnivå och därmed möjliggöra utlandsstudier i de flesta länderna.

De studiemedelstagare som bedriver studier i länder med en låg kostnadsnivå kan emellertid välja att låna ett lägre belopp än det gemensamma lånebeloppet för att undvika en hög skuldsättning. Ett grundstudielån på den i dag fastställda nivån för det svenska studiemedlet är dock inte bekymmersamt varken samhällsekonomiskt eller på individnivå, eftersom de flesta studiemedelstagare förmår att återbetala lånet.

Frågan är då hur de studerande som bedriver studier i de länder som har en högre kostnadsnivå än Sverige ska finansiera sitt uppehälle. För att inte begränsa de studerandes valfrihet i fråga om studieland eller hindra de studerandes internationella rörlighet, bör det finnas en möjlighet för de utlandsstuderande att erhålla ytterligare medel. Detta skulle kunna ske genom att de ges ökade lånemöjligheter. Ett sådant lån bör vara tillgängligt för alla utlandsstuderande, som i övrigt uppfyller kraven för utlandsstudiemedel. Detta oavsett om det i dag utgår ett lägre lånebelopp för det aktuella studielandet än det svenska lånebeloppet eller om kostnadsnivån i det aktuella landet är lägre än den svenska kostnadsnivån. Skälet för att vi anser att ett sådant lån inte ska behövsprövas är att systemet ska vara enhetligt, enkelt och flexibelt. För det fall att inte alla utlandsstuderande skulle ha rätt att erhålla ett sådant extra lån skulle man vara tvungen att, på samma sätt som i dag, fastställa varje enskilt lands kostnadsnivå för de utlandsstuderande. I stället är det upp till varje utlandsstudiemedelstagare att ta ställning till om denne har behov av att låna ytterligare medel utöver grundlånet.

Eftersom det rör sig om ett lån, som givetvis ska betalas tillbaka, är det i den studerandes eget intresse att inte låna mer medel än vad denne har behov av. CSN bör dock hjälpa de studerande inför detta val, till exempel genom att på hemsidan publicera OECD:s prisjämförelser eller andra uppgifter om ett lands kostnadsnivå som myndigheten har tillgång till. Vår förhoppning är därmed att de studerande inte ansöker om ett sådant extra lån för det fall att de ska studera i ett land som har en lägre kostnadsnivå än Sverige, vilket de flesta länderna i OECD:s prisjämförelse har. Hur ett sådant lån ska utformas återkommer vi till i avsnitt 10.5.

8.2 Merkostnadslån för undervisningsavgifter

Vi kommer i detta avsnitt att titta på en annan del av utlandsstudiemedlen än de landsspecifika lånebeloppet, nämligen merkostnadslånen och då särskilt på merkostnadslån för undervisningsavgifter som ofta utgör en stor del av den totala låneskulden för en utlandsstuderande. En viktig fråga blir om dessa styr valet av studieland. Vi kommer också att titta på hur de ska utformas på bästa sätt.

8.2.1 Hur stort ska lånebeloppet för undervisningsavgifter vara?

Lånebeloppet för undervisningsavgifter har varit detsamma sedan 1994, vilket innebär att beloppet i dag inte täcker avgiften i lika många länder som det gjorde 1994. Med hänsyn till inflation borde dagens lån till undervisningsavgifter uppgå till 65 600 kronor per läsår för att motsvara den svenska köpkraften 1994. Ett sätt att undvika en sådan urholkning är att knyta lånebeloppet till prisbasbeloppet. Från och med den 1 januari 2011 regleras prisbasbeloppet i socialförsäkringsbalken. 2 kap. 6 § socialförsäkringsbalken stadgar att "vissa beräkningar som anges i denna balk ska grundas på ett prisbasbelopp eller förhöjt prisbasbelopp som beräknas för varje år." Av 2 kap. 7 § samma lag framgår att prisbasbeloppet räknas fram genom att bastalet 36 396 multipliceras med det jämförelsetal som anger förhållandet mellan det allmänna prisläget i juni året före det som prisbasbeloppet avser och prisläget i juni 1997. Det avrundas sedan till närmaste hundratal kronor. Med prisbasbelopp avses i såväl studiestödslagen som studiestödsförordningen prisbasbeloppet enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken (1 kap. 3 § studiestödslagen och 1 kap. 9 § studiestödsförordningen).

Prisbasbeloppet för 2010 är 42 400 kronor. Lånebeloppet för undervisningsavgifter är för närvarande 1 350 kronor per vecka. Vid indexreglering av merkostnadslånet för undervisningsavgifter anser vi att utgångspunkten bör vara att om förslaget varit genomfört under 2010 skulle ett belopp motsvarande det som utgår enligt gällande rätt ha utgått. Hur indexregleringen ska genomföras återkommer vi till i avsnitt 10.4.

8.2.2 Styr merkostnadslånen vid utlandsstudier studievalen?

Vi strävar efter att våra förslag inte ska innebära att de studerande styrs till vissa länder. Vi har ovan redogjort för att vi inte anser att ett schabloniserat lånebelopp skulle styra studenternas val av studieland, särskilt inte om detta kombineras med någon form av extra lånemöjlighet. Ett förhållande som skulle kunna styra valet av studieland är däremot de nuvarande merkostnadslånen för resor, försäkring och undervisningsavgifter som den studerande kan få vid studier utomlands. De maximala lånebeloppen för resor är landsspecifika, medan det maximala lånebeloppet för försäkring är enhetligt. Lånebeloppen för resor och försäkring är i sammanhanget små, och är enligt vår bedömning av mindre betydelse för valet av studieland. Merkostnadslånet för undervisningsavgifter är däremot väsentligt högre och utgör en stor lånepost för många av de utlandsstuderande. Vi anser att merkostnadslånet för undervisningsavgifter har större betydelse för valet av studieland än övriga merkostnadslån. Lånebeloppet för undervisningsavgifter är begränsat till 1 350 kronor per vecka eller 54 000 kronor för ett läsår om 40 veckor, det utgår som längst under 240 veckor (motsvarande sex läsår) och det är samma maximala lånebelopp för alla länder.

Det nuvarande lånebeloppet för undervisningsavgifter täcker inte undervisningsavgifterna i en del länder, exempelvis i USA. Där överstiger undervisningsavgifterna vid universitet och högskolor i många fall det nuvarande maximala lånebeloppet för avgifter. Detta förhållande kan också få konsekvenser för vilken kvalitet på utbildningen som maxlånebeloppet för undervisningsavgifter räcker till. Åtminstone om man utgår från de mest kända internationella rankingarna av universitet och högskolor som Times Higher Education och organisationen Academic Ranking of World Universities (ARWU) gör årligen. Av de läroanstalter som rankas som 20-i-topp i världen enligt ARWU är 17 belägna i USA, två i Storbritannien och ett i Japan. Merkostnadslånen för undervisningsavgifter täcker undervisningsavgifterna för studier på grundnivå vid de två läroanstalterna som är belägna i Storbritannien (gällde hösten 2010, efter Storbritanniens budgetreform kan detta ha ändrats så att merkostnadslånebeloppet inte ens täcker undervisningsavgifterna på dessa två läroanstalter längre). Vid de andra läroanstalterna överstiger undervisningsavgifterna vida maxlånebeloppet för undervisningsavgifter. För att täcka dessa undervisningsavgifter skulle maxlånebeloppet behöva höjas till cirka 350 000 kronor per läsår. Innebörden blir att

av samtliga studiestödtyper som diskuterats i detta kapitel har merkostnadslånen för undervisningsavgifter, enligt vår bedömning, den kraftigaste styrande effekten på studenternas studieval. Undervisningsavgifterna kan helt enkelt vara så höga att de inte täcks av studiemedel.

Sammantaget leder dessa förhållanden till att studievalen, utifrån studiemedelsreglerna, inte är fullt så fria som man skulle kunna önska. Emellertid är det tydligt att utlandsstudier, helt eller delvis, finansieras på andra sätt än med studiemedel. Trots de höga undervisningsavgifterna vid ARWU:s 20-i-topp läroanstalter har under de senaste åren omkring 300 personer per år studerat vid någon av dessa läroanstalter med varierande grad av finansiering via studiemedel. Alla hade bidragsdelen, men en av fem tog inga lån överhuvudtaget, medan fyra av fem lånade i varierande grad. 2009 var de 329 stycken, 28 procent av dessa var utbytesstudenter. Utbytesstudenter betalar inga undervisningsavgifter, och lånade heller inte till sådana. De resterande 72 procenten var free-mover studenter, som betalar avgifter. Knappt hälften av dem tog merkostnadslån för undervisningsavgifter från CSN, vilket innebär att mer än hälften av free-mover studenterna helt finansierade sina undervisningsavgifter på annat sätt, sannolikt genom stipendier och/eller egna medel.

För studerande utan egna medel kan det vara svårt att studera vid dessa topp-läroanstalter. De blir hänvisade till utbytesstudier och stipendier. Man kan tänka sig flera olika alternativ för att öka möjligheten för studerande att kunna studera vid topp-läroanstalter. T.ex. en utökning av merkostnadslånet för undervisningsavgifter, utöka utbytesstudiemöjligheterna och ändra uttagsmöjligheterna av merkostnadslånet. Man skulle också kunna införa ett bidrag som täcker undervisningsavgifterna. Det har Studiesociala kommittén föreslagit, dock utan att lämna förslag på hur bidraget ska finansieras.

8.2.3 Förändrade regler för merkostnadslån för undervisningsavgifter

Som konstaterats tidigare kan undervisningsavgifterna uppgå till betydande belopp, omkring 350 000 kronor per läsår, vid några av ARWU:s 20-i-topp läroanstalter. Att höja merkostnadslånet per läsår så att det täcker detta belopp förefaller dock inte rimligt. Det skulle innebära ett sjufaldigande av det belopp som kan lånas i dag. Om dagens regelverk för hur lång tid avgiftslån kan utgå behålls

skulle en sådan höjning leda till att studielånet för undervisningsavgifter skulle kunna bli så stort, över två miljoner kronor för sex läsår, att enbart studielånet för undervisningsavgifter uppgår till ett belopp som är närmast uteslutet att någon förmår att återbetala. Utöver studielånen för undervisningsavgifter kan dessutom studielån för levnadsomkostnader, resor och försäkring tillkomma, vilket ytterligare minskar sannolikheten att den sammanlagda studieskulden förmås återbetalas.

Den Studiesociala kommittén var, mot bakgrund av de utlandsstuderandes höga skuldsättning, inte beredd att föreslå någon höjning av lånebeloppet för undervisningsavgifter. Studiesociala kommittén föreslog heller inte någon höjning av lånebeloppen för resor och personförsäkringar. Kostnader för dessa ansåg kommittén kunna täckas av merkostnadslån enligt samma principer som i dag, dvs. att lån vanligtvis kan lämnas för de faktiska kostnaderna.

Man skulle kunna tänka sig en lösning som inte innebär en höjning av det *totala* lånebeloppet för undervisningsavgifter utan som i stället medger högre uttag av detta. Merkostnadslånet för undervisningsavgifter borde kunna utformas på ett sätt som medger större uttag. En sådan nyordning skulle kunna bidra till ett friare studieval genom att väsentligt minska de begränsningar av studievalen som nuvarande studiemedelsregler gällande merkostnadslån för undervisningsavgifter medför. Vårt förslag i denna del presenteras i avsnitt 10.4.

9 En sammantagen analys

I detta kapitel ska vi göra en sammantagen analys om vad som utgör problemen med den gällande lagstiftningen. Denna analys ligger sedan till grund för våra överväganden och förslag som presenteras i kapitel 10. I avsnitt 9.1 beskriver vi de problem med gällande regler som vi funnit. Våra övriga förslag sammanfattas i avsnitt 9.2.

9.1 Vad utgör problemen med den gällande lagstiftningen?

Det finns flera problem med den gällande lagstiftningen. De beror bl.a. på att det i lagstiftningen saknas tydligt uttryckta mål, reglernas oförenlighet med unionsrätten, avsaknaden av en enhetlig definition av utlandsstudier och de svåradministrerade och godtyckliga lånebeloppen. Vi kommer nedan att sammanfatta de problem vi funnit.

9.1.1 Studiemedel för utlandsstudier regleras på föreskriftsnivå

Ett grundläggande problem med gällande rätt är att utlandsstudiemedlen i allt för stor utsträckning regleras i CSN:s föreskrifter. Regleringen i studiestödslagen och studiestödsförordningen är ytterst sparsam och även inom viktiga delar av utlandsstudiemedlet finns bestämmelserna endast i CSN:s föreskrifter. Det är den begränsade styrningen från riksdag och regering som lett till CSN:s omfattande föreskriftsrätt. Detta är orsaken till en del av den kritik som har framförts mot regleringen av utlandsstudiemedlen.

Som framgått av den tidigare framställningen är kritik som har framförts bl.a. att utbildningspolitiska överväganden saknas när det gäller utlandsstudiemedlen. Detta gäller såväl när det gäller vilka utbildningar som ska berättiga till studiemedel, som vilka studiemedels-

belopp som ska gälla och vilken grad av skuldsättning som kan anses vara acceptabel. Vi har därför fått till uppdrag att tillse att regeringens politik när det gäller utlandsstudier kommer tydligare till uttryck i bestämmelser om studiemedel. För att kunna genomföra detta uppdrag har vi i kapitel 3 beskrivit och analyserat regeringens mål för utlandsstudier och för studiemedel för sådana studier. Vi har funnit fyra huvudmål. Våra författningsförslag ska innebära att dessa mål kommer tydligt till uttryck. Dessutom ska de förslag vi lägger vara förenliga med, och bidra till att uppfylla, regeringens mål. I kapitel 10 anger vi hur våra förslag ska bidra till att uppfylla regeringens mål.

För att kunna analysera effekterna av utlandsstudier och avgöra om regeringens mål med utlandsstudier uppfylls har på vårt uppdrag två studier genomförts. Den ena har utförts av SCB och syftar till att utvärdera effekterna av utlandsstudier. Den andra har utförts av CSN och har utgjorts av en enkätstudie som riktat sig dels till de som har studerat utomlands med studiemedel och dels till de som inte har bedrivit sådana studier. Enkätstudien hade dubbla syften. Dels att få fram hur de utlandsstuderande ser på sina utlandsstudier. Dels att se om orsaken till att man avstått från utlandsstudier stod att finna i studiemedelssystemet. Resultatet av de undersökningar vi har låtit göra har vi presenterat och analyserat i kapitel 2. Här kan nämnas att resultaten från dessa båda studier är relativt entydiga. Utlandsstudier och utlandserfarenhet påverkar individer positivt, både på ett personligt utvecklingsplan och i termer av högre inkomst. I en anställningssituation värderar arbetsgivarna personer som har utlandsstuderat högre än personer som inte har gjort det. Sammantaget ger utlandsstudier en positiv effekt både för samhället och för individen. Vår erfarenhet och kunskap från dessa undersökningar ligger till grund för våra förslag om ökad kontroll och uppföljning av utlandsstudiemedlen. Vi har dessutom prövat de mål vi funnit att regeringen har mot resultaten från de undersökningar vi låtit genomföra för att se om de fortfarande är aktuella och dragit slutsatsen att så är fallet.

Som en del i att tydligare låta regeringens mål komma till uttryck i lagregleringen har vi tittat på den gällande regleringen för att se vilka bestämmelser som lämpligen bör regleras av regeringen och i vissa fall till och med i lag. Dessa överväganden har lett till att vi kommit fram till att ett antal bestämmelser bör flyttas upp på förordningsnivå. Här kan nämnas merkostnadslån, avsnitt 10.4, regleringen av vad som utgör godtagbar standard, avsnitt 10.8, och vilka

utbildningar som ska ge rätt till studiemedel för utlandsstudier, avsnitt 10.9.

9.1.2 Regleringen ska vara förenlig med unionsrätten

Det svenska studiemedelssystemet för utlandsstudier måste vara förenligt med unionsrätten. Vi har i kapitel 7 funnit att det finns vissa svenska bestämmelser som strider mot EU-rätten. Dessa måste ändras. Här kan nämnas att bestämmelserna om tilläggs lån, det högre bidragsbeloppet och de olika förutsättningarna för att få studiemedel inom respektive utanför Norden måste förändras. Vårt förslag rörande tilläggs lånen finns i avsnitt 10.3 och den högre bidragsnivån i kapitel 10.6. Reglerna som rör utlandsstudier på gymnasial nivå inom respektive utanför Norden måste också ändras för att vara förenliga med EU-rätten, våra förslag i den delen presenteras i avsnitt 10.7. Som en del av problemet med de olika reglerna för studier på gymnasial nivå inom respektive utanför Norden, finns även särreglerna för språkstudier. Språkstudier ses som eftergymnasiala i studiemedelhänseende vilket går emot den gängse strukturen. En sådan särreglering kan leda till att utbildningar på gymnasial nivå behandlas på olika sätt vilket framstår som orättvist. Även dessa särregler bör därför förändras, även om det här inte beror på att de strider mot unionsrätten. Hur det ska gå till presenterar vi i avsnitt 10.7.1.

9.1.3 Avsaknad av en enhetlig definition

En enhetlig definition av vilka studier som är att se som utlandsstudier saknas. Detta leder till vissa tolkningsproblem för CSN och Högskoleverket, problem som kan riskera att drabba den enskilde. Avsaknaden av en sådan definition utgör också en del av problemet med att regeringens politik inte kommer till uttryck i lagstiftningen. En sådan definition bör därför införas. Denna bör sen användas genomgående i lag och förordning när studiemedel för utlandsstudier ska beskrivas. Hur en sådan definition ska se ut och införas beskriver vi i avsnitt 10.1.

9.1.4 Utlandsstudiemedlens storlek

Vi har i kapitel 8 analyserat det gällande systemet för hur CSN bestämmer lånebeloppen vid utlandsstudier. Den metod som används i dag framstår som godtycklig och inte i alla delar rättvis. Till det kommer att det är en administrativ tungrodd reglering. Vi anser därför att den lösning som finns i dag bör ändras och att studielån bör utgå med ett enhetligt belopp även vid utlandsstudier. Detta leder såväl till regelförenkling som till en högre grad av rättssäkerhet.

Skillnaden i kostnadsäge mellan olika länder bör trots införandet av ett enhetligt studiemedelsbelopp kompenseras. Vi anser att detta bör ske genom införandet av ett nytt lån som riktar sig till utlandsstuderande. Våra förslag i denna del presenterar vi i avsnitt 10.2.

9.1.5 Regleringen av merkostnadslånen

Merkostnadslånen utgör inget problem enligt unionsrätten. Däremot anser vi att det är ett problem att författningstexten inte speglar de verkliga förhållandena rörande merkostnadslånen. Till det kommer att en så viktig del av studiemedlen som hur och för vad merkostnadslånen ska beviljas bör beslutas av regeringen och inte som i dag överlämnas till CSN. Regleringen bör därför flyttas upp på förordningsnivå. Hur det ska gå till och hur merkostnadslånen ska utformas beskrivs i avsnitt 10.4. Vi har när det gäller merkostnadslånen för undervisningsavgifter också sökt hitta en lösning som ger den studerande möjlighet att studera på en prestigeutbildning utomlands, detta som ett led i att uppfylla regeringens mål om hög kvalitet. Vi anser därför att det vid utlandsstudier ska finnas en möjlighet att göra högre uttag av det belopp som totalt sett kan beviljas för undervisningsavgifter. Högre uttag skulle kunna leda till en ökad risk för felaktiga utbetalningar. Vi kommer föreslå en lösning för att minska denna risk.

9.2 Övriga förslag

Vi har också funnit problem som inte direkt beror på lagstiftningen. Här kan nämnas möjligheten att begränsa de felaktiga utbetalningarna, som oftare sker av utlandsstudiemedel än av andra studiemedel. Vi har i anslutning till detta funderat över hur studiemedel för ut-

landsstudier bör utbetalas. Ett annat problem med utlandsstudiemedlen är att de leder till höga studieskulder. Vi har sökt hitta vägar för att minska dessa.

CSN:s roll och verktyg för att kunna utvärdera och följa upp effekterna av utlandsstudiemedlen är en annan del som vi kommer försöka hitta nya lösningar för.

10 Utredningens överväganden och förslag

10.1 Utlandsstudier definieras i lag

Utredningens förslag: En ny paragraf som definierar begreppet utlandsstudier införs i studiestödslagen. Genom paragrafen kommer regeringens mål med utlandsstudier tydligt till uttryck i lagtexten. Begreppet utlandsstudier ska användas genomgående i studiestödslagen och studiestödsförordningen. Bland annat för att avgöra vilka studenter som är berättigade till det av oss föreslagna merkostnadslånet för utlandsstudier. Paragrafen definierar också i vilka fall distansstudier är att betrakta som utlandsstudier.

Paragrafen ska lyda så här:

Utlandsstudier är studier som bedrivs vid en utländsk läroanstalt av en studerande som kan visa att han eller hon har sitt faktiska boende utanför Sverige under studietiden.

Studier som bedrivs vid en läroanstalt utanför Sverige, av en studerande som har sitt faktiska boende utanför Sverige under studietiden, är utlandsstudier även om den studerande är antagen vid en svensk läroanstalt.

Distansstudier vid en svensk läroanstalt kan aldrig ses som utlandsstudier. Distansstudier vid en utländsk läroanstalt är utlandsstudier om den studerande har sitt faktiska boende utanför Sverige under studietiden.

En del av vårt uppdrag är att tillse att regeringens utbildningspolitiska inriktning kommer till uttryck i lagstiftningen, vi har i avsnitt 3.6.1 redogjort för vilka mål regeringen har för utlandsstudier och utlandsstudiemedel. I studiestödslagen finns endast en paragraf som specifikt gäller utlandsstudier, 3 kap. 23 § studiestödslagen. Av

denna framgår att 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. Även i studiestödsförordningen är regleringen sparsam. Den enda antydning till definition av utlandsstudier som finns är bestämmelsen i 3 kap. 20 § studiestödsförordningen som stadgar att för studier vid en utländsk läroanstalt utanför Sverige tillämpas bestämmelserna i 21–25 §§. Av denna bestämmelse kan man dra slutsatsen att utlandsstudier är studier vid en läroanstalt utanför Sverige.

Det har från flera håll framförts att avsaknaden av en tydlig definition av begreppet utlandsstudier leder till tillämpningsproblem. En annan brist med regleringen i studiestödslagen och studiestödsförordningen är att de gällande reglerna rörande studiemedel för utlandsstudier är så få och översiktliga vilket innebär att det i praktiken blir CSN som styr inriktningen på utlandsstudiemedlen genom sin omfattande föreskrivningsrätt. Detta är enligt vår uppfattning inte en lämplig ordning, inriktningen för utlandsstudiemedlet bör slås fast i lag och förordning. Att så ska ske har varit en genomgående strävan för utredningen. De närmare detaljerna kan därefter lämpligen bestämmas av CSN.

Studier utanför Sverige kan bedrivas på olika sätt. Det vanligaste sättet är att en studerande bedriver studier vid en utländsk läroanstalt. Det finns dock också de som bedriver studier på distans vid en svensk läroanstalt, men som är bosatta utomlands. Dessa har enligt gällande rätt inte studiemedel för utlandsstudier. Dessutom finns det svenska läroanstalter som förlägger en del av sin utbildning vid en utländsk läroanstalt. Enligt gällande rätt anses det att sådana studerande bedriver studier vid en svensk läroanstalt och de har följaktligen inte rätt till studiemedel för utlandsstudier. För att bringa ordning i vad som är utlandsstudier i studiemedelshänseende och också för att regeringens utbildningspolitiska mål tydligare ska komma till uttryck i lagstiftningen föreslår vi att det ska införas en definition av begreppet utlandsstudier i studiestödslagen.

Behovet av en sådan paragraf har också uppstått med anledning av vårt förslag om ett nytt merkostnadslån för utlandsstudier, se avsnitt 10.5. Detta lån ska kunna utgå till studerande som bedriver utlandsstudier vilket innebär att det finns ett behov av att tydligt avgränsa denna grupp. En tydlig definition av utlandsstudier leder också till ökad förutsägbarhet och högre rättsäkerhet för den enskilde och underlättar vid tillämpningen av bestämmelserna rörande studiemedel för utlandsstudier.

Vi föreslår därför att det ska införas en paragraf i studiestöds-lagen i vilken begreppet utlandsstudier definieras. Av denna paragraf ska framgå att utlandsstudier som huvudregel är studier som bedrivs vid en utländsk läroanstalt av en studerande som har sitt faktiska boende utanför Sverige under studietiden.

Svensk rätt saknar ett enhetligt bosättningsvillkor. Detta har också regeringen konstaterat i samband med införandet av bosättningskravet i 3 kap. 23 § studiestödslagen (prop. 2004/05:111 s. 46 f). Då uttalade regeringen att det inte finns något enhetligt bosättningsvillkor i svensk rätt, men att avsikten med ändringarna inte var att införa en ny definition av bosättning i studiestödsbestämmelserna utan att använda ett vedertaget begrepp. I 3 kap. 23 § studiestöds-lagen används därför samma bosättningsbegrepp som används i socialförsäkringslagstiftningen. Socialförsäkringslagen upphörde att gälla den 1 januari 2011 då socialförsäkringsbalken trädde i kraft. Regleringen i 2 kap. 1 § socialförsäkringslagen ersattes då av 5 kap. 2–3 §§ socialförsäkringsbalken vilka har motsvarande innehåll. Vi kan dock inte använda det bosättningsbegrepp som slås fast i socialförsäkringsbalken i vår paragraf. Detta då de allra flesta utlands-studerande troligen skulle anses vara bosatta i Sverige enligt den regleringen. 5 kap. 3 § andra stycket socialförsäkringsbalken stadgar nämligen att ”en i Sverige bosatt person som lämnar landet ska fortfarande anses vara bosatt här i landet om utlandsvistelsen kan antas vara längst ett år”. De allra flesta utlandsstudier bedrivs under en eller ett par terminer. När det gäller studiemedel för utlandsstudier är enligt vår uppfattning det relevanta inte var den studerande anses bosatt utan var den studerande rent faktiskt är bosatt under den tid som studiemedel ska utgå.

Eftersom vi föreslår att studiemedel för utlandsstudier ska utgå med samma belopp som för studier i Sverige (se vidare avsnitt 10.2) är det med vårt förslag mindre intressant i vilket land den studerande är bosatt. Däremot innebär vårt förslag om ett nytt merkostnadslån för utlandsstudier (se avsnitt 10.5), som ska vara tillgängligt för alla som bedriver utlandsstudier att det blir viktigt att kunna bedöma om en studerande bedriver utlandsstudier eller inte. Till detta kommer att det finns vissa andra lån som endast utgår vid utlandsstudier som t.ex. merkostnadslån för personförsäkring och resekostnader för resa till och från studielandet. Det som blir relevant vid avgörandet av om en studerande bedriver utlandsstudier, och därmed är berättigad till merkostnadslån för utlandsstudier, blir var den studerande rent faktiskt är bosatt under studietiden, dvs. under den

tid som studierna bedrivs utomlands. Det framstår som orimligt, och inte heller i överensstämmelse med svensk lagstiftning, att kräva att den studerande ska vara folkbokförd på studieorten för att få rätt till studiemedel. Med begreppet faktiskt bosatt avser vi att den studerande faktiskt under den tid studierna bedrivs vid den utländska läroanstalten har sitt huvudsakliga boende i ett annat land än Sverige. Syftet är att täcka in de studerande som kan vara i behov av extra tillskott på grund av utlandsstudier. Kanske på grund av att levnadsomkostnaderna är högre i det land där den studerande är bosatt än i Sverige. Det är också de studerande som rent faktiskt är bosatta utomlands under studietiden som kan vara i behov av extra lån för t.ex. resor till och från studielandet och personförsäkringar. Ansvaret för att visa faktisk bosättning har vi valt att lägga på den studerande. CSN kan därefter i sina föreskrifter ge förslag på hur så kan ske. Detta är inte främmande för CSN. Liknande bedömningar görs i dag när det gäller distansstudier vid en läroanstalt utanför Sverige. Där lämnas lån med de belopp som gäller i det land där den studerande är bosatt. Här kan CSN inte använda folkbokföringslagens bosättningsbegrepp. I stället värderar CSN med ledning av uppgifter om folkbokföring, intyg om bosättning, kopior på hyreskontrakt eller köpekontrakt och liknande var den studerande anses bosatt. Det är en liknande typ av bedömning som vi anser bör ligga till grund för att avgöra en studerandes faktiska bosättningsland enligt den paragraf som definierar utlandsstudier. Studier som bedrivs vid en utländsk läroanstalt ses som utlandsstudier så länge den studerande också har sitt faktiska boende utanför Sverige. En studerande som bor utomlands under endast en del av den tid som han eller hon bedriver studier vid en utländsk läroanstalt är endast att se som utlandsstuderande under den tid som han eller hon är bosatt utanför Sverige. Paragrafen innehåller endast en definition av begreppet utlandsstudier i studiemedelshänseende för att underlätta de bedömningar som sedan ska göras enligt lag och förordning. Vad som i övrigt krävs framgår t.ex. av 3 kap. 21 § studiestödsförordningen där studietid och studietakt vid utlandsstudier slås fast. Någon ändring av de gällande bestämmelserna som stadgar vad som krävs för att den studerande ska ha rätt till studiemedel för utlandsstudier är inte avsedd. CSN:s bemyndigande avseende studiemedel för utlandsstudier är också i huvudsak det samma enligt vårt förslag som enligt gällande rätt. Liksom enligt gällande rätt har CSN bemyndigande att meddela ytterligare föreskrifter om

rätt till studiemedel för utlandsstudier. Detta bemyndigande ger stöd för CSN:s rätt att meddela föreskrifter om faktisk bosättning.

När det gäller distansstudier har CSN framfört att de har stora problem med administrationen av denna form av studier. Ett problem är att bestämma med vilket belopp studiemedel ska lämnas. Detta problem kommer att lösas genom vårt förslag om ett enhetligt studiemedelsbelopp. Dock kvarstår fortfarande behovet av att tydliggöra vem som bedriver utlandsstudier eftersom sådana studier ger tillgång till vissa extra lån som studier i Sverige inte ger. Utifrån 3 kap. 25 § studiestödsförordningen kan man sluta sig till att lagstiftarens intention har varit att studiemedel vid studier utomlands ska lämnas utifrån levnadsomkostnaderna i det land där studierna bedrivs. CSN har därför valt att föreskriva att studiemedel vid utlandsstudier på distans ska lämnas med de belopp som gäller för det land där den studerande är bosatt (12 kap. 22 § andra stycket CSNFS 2001:1). Detta är dock det motsatta förhållandet till vad som gäller vid distansstudier vid en svensk läroanstalt – där studiemedel lämnas med belopp för studier i Sverige. En fråga man måste ställa sig är om detta är rimligt.

En ytterligare komplikation med distansstudier är att det ibland är svårt att avgöra vad distansstudier egentligen är. Det finns exempel där utländska läroanstalter har öppnat en filial i Sverige och hävdar att studierna i Sverige bedrivs på distans mot den utländska läroanstalten. Liknande problem uppstår när en svensk läroanstalt förlägger en del av sin utbildning utomlands. I nuläget får dessa studenter studiemedel som om de hade varit bosatta i Sverige.

En stor del av problemen med distansstudier, svenska läroanstalter som förlägger en del av sin utbildning utomlands och liknande situationer ligger i att det inte är reglerat var den studerande fysiskt ska befinna sig för att ha rätt till studiemedel för studier utomlands. Lånebeloppen som utgår för studierna beror inte på var den studerande befinner sig utan utifrån vilka regler denne får studiemedel. Om man är antagen till en utländsk läroanstalt och har rätt att tentera vid läroanstalten så har man rätt till utlandsbeloppen, även om man bedriver studier vid t.ex. en filial i Sverige. Samma sak gäller för svenska studenter som är antagna till en svensk läroanstalt och som läser vid en utlandsförlagd utbildning eller gör praktik/examensarbete utomlands, de har inte rätt till utlandsbeloppen trots att de fysiskt befinner sig utomlands och därmed har en högre (eller lägre) kostnad. Denna ordning framstår enligt vår uppfattning som orättvis. Att lägga fokus vid var den studerande faktiskt

är bosatt under studietiden i stället för var utbildningen är baserad framstår som rimligare, rättvisare och mer i linje med regeringens mål för utlandsstudier.

Vi har i vårt förslag till definition av utlandsstudier därför valt att slå fast att studier vid en läroanstalt utanför Sverige är utlandsstudier om den studerande rent faktiskt är bosatt utomlands under studietiden och detta även om den studerande är antagen till en svensk läroanstalt. Det avgörande blir det faktiska bosättningslandet i stället för utbildningens ursprungsland. Genom denna reglering blir de studerande som läser en utbildning utomlands och bor i detta land att se som utlandsstuderande även om utbildningen ges vid en läroanstalt som anses vara en filial till en svensk läroanstalt eller en utbildning upphandlad av en svensk läroanstalt. Med bedriva studier avses här att den studerande följer undervisning osv. på plats i ett annat land. Däremot blir studier som bedrivs vid t.ex. Lunds universitet av en studerande som har bosatt sig i Köpenhamn inte att se som utlandsstudier, detta gäller även om den bundna undervisningen är så begränsad att studierna främst består av självstudier som sker i det danska hemmet. I linje med detta anser vi också att en studerande som läser på distans vid en utländsk läroanstalt och som har sitt faktiska boende i Sverige inte ska anses bedriva utlandsstudier. För att distansstudier vid en utländsk läroanstalt ska ses som utlandsstudier krävs att den studerande har sitt faktiska boende utomlands under studietiden. När det gäller distansstudier vid en svensk läroanstalt är det dock vår uppfattning att sådana studier aldrig ska ses som utlandsstudier. En studerande som läser en distanskurs vid en svensk läroanstalt kan visserligen välja att bosätta sig utomlands under tiden utbildningen pågår, vilket kan innebära att denne får högre kostnader. Men en sådan bosättning är ett fritt val som är oberoende av den aktuella utbildningen. Det skulle enligt vår uppfattning strida mot regeringens mål med utlandsstudier om sådana studier skulle ses som utlandsstudier i studiemedelshänseende. Staten bidrar till utlandsstudier för att de anses bidra till vissa positiva effekter såväl för den studerande som för samhället i stort. Flera av dessa effekter uteblir om den studerande läser en distanskurs vid ett svenskt universitet vilket innebär att dessa studenter inte bör få del av de ökade lånemöjligheter som utlandsstudier medför.

Vi föreslår att utlandsstudier ska berättiga till ett nytt lån, merkostnadslån för utlandsstudier (se avsnitt 10.5). Bakgrunden till vårt förslag är att de studenter som studerar i ett land med högre kostnadsläge än Sverige inte ska drabbas negativt av vårt förslag om in-

förändret av ett enhetligt studiemedelsbelopp. Bakom vårt förslag till definition av utlandsstudier ligger tanken att de studerande som är i behov av de extra lånemöjligheter som finns för utlandsstudier också ska vara berättigade till dem. Detta för att studiemedlen för utlandsstudier ska upplevas som rättvisa och lika för alla som är bosatta utomlands för att studera. Paragrafen är också tänkt att för enkla hanteringen av utlandsstudiemedlen genom att det tydligt slås fast i lag vilka studier som är att se som utlandsstudier. En grundläggande målsättning med utlandsstudier är just att det är något positivt som ska främjas. Det ligger i linje med denna målsättning att låta utlandsstudiebegreppet omfatta de studerande som rent faktiskt är bosatta utomlands under studietiden och som är i behov av extra stöd på grund av detta. Genom införandet av en definition i lagtexten blir regeringens mål tydligare och den definition vi har valt av utlandsstudier knyter väl an till regeringens mål med sådana studier.

10.1.1 Distansstudier

Utredningens förslag: Regeringen ska besluta om vilka distansstudier som ger rätt till studiemedel. Regleringen rörande distansstudier ska därför flyttas upp till studiestödsförordningen. För distansstudier utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och i Schweiz bör studiemedel fortfarande endast beviljas om det finns synnerliga skäl. Inom EES och i Schweiz bör även fortsättningsvis studiemedel för distansstudier utgå efter samma förutsättningar som vid distansstudier vid svenska läroanstalter.

Genom den nya paragrafen i studiestödslagen som definierar utlandsstudier blir det tydligt vilka distansstudier som är att se som utlandsstudier och följaktligen kan berättiga till studiemedel för sådana studier, om förutsättningarna i övrigt är uppfyllda. Som där sägs utgår vi i vår bedömning av vilka studier som är att se som utlandsstudier som huvudregel från den faktiska bosättningsorten. Till det kommer att studierna ska bedrivas utomlands, vid en utländsk läroanstalt eller i vart fall vid en läroanstalt utomlands.

En fråga är om distansstudier utomlands ska berättiga till studiemedel. Tidigare gällde att dessa endast berättigade till studiemedel om de gavs i Sverige och att det annars krävdes särskilda skäl. Sedan

ÖKS avgörande i beslut av den 8 juni 2009 (Dnr 2009-01016) ändrade CSN sina föreskrifter rörande distansstudier (avsnitt 7.3.1). Enligt gällande rätt regleras frågan i CSN:s föreskrifter (12 kap. 8 § CSNFS 2001:1). Av dessa framgår att studiemedel för distansstudier inom EU och EES lämnas i samma utsträckning som för distansstudier i Sverige. För studier utanför EU/EES kan studiemedel för distansstudier endast lämnas om det finns synnerliga skäl. Studiemedel för distansstudier utanför Sverige lämnas med de belopp som gäller för det land där den studerande är bosatt.

Bakgrunden till utökningen rörande EU/EES var att ÖKS hade uttalat att den tidigare regleringen inte var förenlig med unionsrätten. Som framgår av vår redogörelse av gällande rätts förenlighet med unionsrätten, avsnitt 7.5, delar vi den bedömningen och anser också att regleringen för att vara förenlig med EU-rätten måste vara enhetligt. Vi har inte kunnat hitta något skäl som skulle motivera en särreglering. Tvärtom, som CSN sade i sitt yttrande i målet, så torde regeln inte stå i proportion till det syfte som eftersträvas med bestämmelserna, nämligen att minska risken för felaktiga utbetalningar. Detta eftersom det borde gå att minska dessa risker genom andra åtgärder såsom ökade kontroller av studieaktivitet och bättre utbetalningsrutiner både för distansstudier i Sverige och utomlands.

CSN:s föreskrifter stadgar att studiemedel för distansstudier vid läroanstalter utanför EU och EES endast lämnas om det finns synnerliga skäl (12 kap. 8 § CSNFS 2001:1). Det är alltså enbart i CSN:s föreskrifter som det framgår att studiemedel för distansstudier utanför EU och EES bara lämnas om det finns synnerliga skäl. Vi är av den uppfattningen att denna reglering, för det fall att undantaget ska behållas, bör flyttas upp på förordningsnivå. Det bör nämligen enligt vår uppfattning vara regeringens uppgift att avgöra om ett sådant undantag ska finnas eller inte.

Distansstudier innebär, som framkommit i avsnitt 2.5, en högre risk för felaktiga utbetalningar, vilket är något som vi har i uppdrag att försöka hindra. Vad gäller bestämmelserna inom EES måste reglerna vara enhetliga. Så länge studiemedel beviljas för distansstudier vid svenska läroanstalter måste därför studiemedel också beviljas för distansstudier vid läroanstalter inom EES på samma villkor för att reglerna ska vara förenliga med EU-rätten. CSN har i sina föreskrifter utelämnat Schweiz. Vi anser att regleringen av distansstudier bör se ut på samma sätt som övrig reglering vilket innebär att distansstudier vid läroanstalter inom EES och i Schweiz bör

lämnas enligt samma förutsättningar som vid distansstudier vid svenska läroanstalter. Däremot anser vi att regleringen gentemot övriga världen kan behållas när det gäller distansstudier. Regeringens huvudsakliga mål med utlandsstudier nås bäst genom studier på plats i ett annat land. Målet att öka den internationella rörligheten bygger på att fler studenter ska läsa utomlands under en del av sina studier. Andra syften som ligger till grund för regeringens positiva syn på utlandsstudier bottnar i att de anses leda till att studenterna får ökad förståelse för andra kulturer och förbättrade språkkunskaper samt att de leder till personlig utveckling. Enligt vår bedömning bidrar inte distansstudier i tillräckligt hög grad till att uppfylla regeringens mål eller de syften som ligger till grund för regeringens syn på utlandsstudier. Mot denna bakgrund, och då de ekonomiska förutsättningarna för studiemedel i sin helhet inte får urholkas, anser vi att studiemedel för distansstudier vid läroanstalter utanför EES och Schweiz endast bör lämnas om det finns synnerliga skäl. Detta bör dock framgå av studiestödsförordningen och inte av CSN:s föreskrifter som är fallet i dag. Genom att regleringen flyttas upp på förordningsnivå bidrar den också till att regeringens mål med utlandsstudier tydligare kommer till uttryck.

10.2 Ett enhetligt studiemedelsbelopp för studier i Sverige och i utlandet

Utredningens förslag: Studiemedelsbeloppet ska vara detsamma för studier i utlandet som för studier i Sverige. Systemet med de specifika landsbeloppen tas bort, i stället ska studiemedel ges med samma belopp oavsett var studierna bedrivs.

Storleken på lånedelen ska regleras på samma sätt som för de svenska studiemedlen, genom att det anges med vilket belopp studiemedel får lämnas och hur stor andel av detta belopp som är studiebidrag. Genom regleringen kommer även lånedelen för utlandsstudiemedlen att knytas till prisbasbeloppet.

Vi har i kapitel 8 analyserat utlandsstudiemedlens storlek och tittat på för- och nackdelar med gällande metod för fastställande av lånebelopp. Vi kom då fram till att den nuvarande metoden att fastställa landsbelopp för utlandsstudiemedel har flera brister. Metoden grundar sig på ambassadernas subjektiva bedömningar om kostnadsläget i

respektive land och sannolikt skiljer sig bedömningarna åt beroende på vad som anses vara en rimlig levnadsnivå för en studerande. Dessutom har det framkommit att ambassaderna troligen utgår från kostnadsläget i de större städerna, i stället för ett genomsnitt för landet.

Ett annat problem är att CSN inte får svar från alla ambassader vilket innebär att myndigheten saknar underlag för de länderna. Det har också framkommit att CSN inte verkar anse att metoden är tillförlitlig, då myndigheten i många fall gör en egen rimlighetsbedömning av landsbeloppet. De landsbelopp som fastställs avspeglar alltså inte alltid kostnadsläget i respektive land på ett adekvat sätt. Vår jämförelse av beloppen (avsnitt 8.1.5 och 8.1.6) med OECD:s prisindex och Big Mac-index, visar att i de flesta länderna överstiger de fastställda studiemedelsbeloppen behovet av studiemedel. Det innebär att studiemedelsbeloppen inte skulle behöva vara så höga som CSN har fastställt. Ytterligare en brist med den nuvarande modellen är att den innebär att riksdag och regering överhuvudtaget inte har något inflytande över hur mycket utlandsstudiemedlet fastställs till. Storleken på det svenska studiemedlet har emellertid fastslagits av riksdagen och regleras i studiestödslagen där det framgår att studiemedel får lämnas för varje vecka med 4,8 procent av prisbasbeloppet vid heltidsstudier (3 kap. 11 § studiestödslagen).

Vår slutsats är att den nuvarande metoden för fastställande av landsbelopp inte fungerar på ett tillfredställande och rättvist sätt samt att tillförlitligheten av insamlade kostnadsuppgifter kan ifrågasättas. Denna ordning bör därför enligt vår uppfattning ersättas. Vi har i kapitel 8, vartill hänvisas, diskuterat olika lösningar för att bestämma beloppen för utlandsstudiemedlen.

Två motstridiga målsättningar för utlandsstudiemedel är att lånenivån bör vara så hög att studerande utan egna medel kan bedriva studier i merparten av världens länder, samtidigt som de utlandsstuderande inte får dra på sig allt för höga skulder. För att hitta en balans mellan dessa motstridiga målsättningar är vårt förslag att lånebeloppet ska vara detsamma var man än studerar, det vill säga att ett och samma studiemedelsbelopp ska utgå för såväl studier i Sverige, som för studier i utlandet. Ett sådant system blir enhetligt, enkelt och flexibelt och innebär att det svenska systemet överensstämmer med systemen i våra nordiska grannländer. Vårt förslag med ett enhetligt lånebelopp, som är detsamma för såväl studier i Sverige som för studier i utlandet, innebär också att lånebeloppet

täcker behovet av studiemedel i de flesta OECD-länderna (jämförelse med OECD:s prisindex för juni 2010). De studiemedelstagare som bedriver studier i länder med en låg kostnadsnivå kan välja att låna ett lägre belopp än det enhetliga lånebeloppet för att undvika en hög skuldsättning. Ett grundstudielån på den i dag fastställda nivån för det svenska studiemedlet är dock inte bekymmersamt varken samhällsekonomiskt eller på individnivå, eftersom de flesta studiemedelstagare förmår att återbetala lånet.

Studiemedlens storlek när det gäller det inhemska studiemedlet regleras i 3 kap. 11 § studiestödslagen. Studiebidragets andel av studiemedlen regleras i 3 kap. 12 och 13 §§ studiestödslagen. Gällande rätt hänvisar beträffande utlandsstudiemedlens storlek till 3 kap. 12 §, och indirekt även till 3 kap. 13 §, som reglerar bidragsbeloppet. Detta eftersom lånebeloppet bestäms av CSN för varje enskilt land. Vårt förslag innebär att även regleringen i 3 kap. 11 § studiestödslagen blir tillämplig på utlandsstudiemedlen. Innebörden av detta blir att även lånedelen för utlandsstudiemedlen kommer att knytas till prisbasbeloppet, vilket gör att den kommer att följa den allmänna prisutvecklingen.

För att inte begränsa de studerandes valfrihet i fråga om studieland eller hindra de studerandes internationella rörlighet, anser vi att det bör finnas en möjlighet för de utlandsstuderande att erhålla ytterligare medel. Vårt förslag är därför att de utlandsstuderande utöver grundlånet ska kunna erhålla studielån i form av ett merkostnadslån för utlandsstudier. Vårt förslag i denna del presenterar vi i avsnitt 10.5.

Vårt förslag om att införa ett enhetligt lånebelopp liknar det förslag som Studiesociala kommittén lämnade. Många remissinstanser har i sina yttranden över Studiesociala kommitténs förslag framfört farhågor om att schabloniserade landsbelopp innebär en ökad styrning av studenternas studieval. Vid en jämförelse med OECD:s prisindex för juni 2010 är ett totalt studiemedel om 10 260 kronor (per fyra veckorsperiod 8 140 kronor i grundstudiemedel och 2 120 kronor i merkostnadslån för utlandsstudier) högre än vad behovet av studiemedel är i alla länder, utom i Norge och i Schweiz där behovet av studiemedel är marginellt högre (10 419 kronor respektive 10 582 kronor). Följaktligen skulle, enligt OECD:s prisjämförelse, en svensk studerande ha möjlighet att enbart med studiemedel erhålla en skälig levnadsstandard i samtliga av de länder som OECD redovisar prisuppgifter för. Betänkligheterna angående att ett införande av ett schablonbelopp skulle medföra att en del studerande

inte skulle ha råd att bedriva studier i vissa länder kan därmed avfärdas.

Sammanfattningsvis föreslår vi att ett enhetligt studiemedelsbelopp ska utgå för studier utomlands. Studiemedlet ska utgå med samma belopp som vid studier i Sverige. Genom förslaget blir studiemedelssystemet mer enhetligt och rättvist eftersom risken för godtyckliga bedömningar av ett lands kostnadsnivå tas bort. Vårt förslag innebär en regelförenkling som dessutom ökar rättsäkerheten. Förslaget innebär även en minskad administrativ börda för CSN. Regleringen är också ett led i att minska utlandsstuderandes skuldsättning.

10.3 Tillägglån ska utgå även vid studier utomlands

Utredningens förslag: Tillägglån ska kunna utgå för studier utomlands och inte längre vara begränsat till studier vid en läroanstalt i Sverige.

Tillägglån är ett lån som ges utöver det generella studiemedelsbeloppet. Tillägglånet, som regleras i 3 kap. 14 § studiestödslagen och 3 kap. 12 § studiestödsförordningen, får lämnas till en studerande från och med det kalenderår då den studerande fyller 25 år om denne under kalenderåret närmast före studiernas början har haft en inkomst som uppgått till minst 415 procent av det prisbasbelopp som gäller det år då studierna påbörjas. Tillägglån lämnas enligt gällande rätt endast för studier vid en läroanstalt i Sverige.

Bakgrunden till införandet av tillägglånet var att studiemedelsystemet skulle ha god rekryteringseffekt även på något äldre personer som tidigare hade arbetat (se vidare avsnitt 7.5.1). Det motiv som låg bakom införandet av bestämmelsen om tillägglån i studiestödslagen är fortfarande aktuellt. Vi anser därför att möjligheten till tillägglån ska finnas kvar.

Studiesociala kommittén har i sitt betänkande (SOU 2009:28) föreslagit att reglerna för tillägglånet ska ändras. Enligt deras förslag ska tillägglånet kunna utgå till samtliga studiemedelstagare, oavsett ålder och studieland under 18 månader vid heltidsstudier. Det skulle då kunna användas för att täcka högre levnadsomkostnader utomlands, som ett komplement till det enhetliga lånebeloppet för levnadsomkostnader vid studier utomlands, eller för att täcka oför-

utsedda kostnader vid studier i Sverige. Studiesociala kommitténs förslag har inte lett till lagstiftning.

Vårt förslag till regler avseende studiemedel för utlandsstudier ser delvis annorlunda ut än Studiesociala kommitténs förslag. Vi delar Studiesociala kommitténs bedömning att det grundlånebelopp som ska utgå för studier utomlands ska vara enhetligt och detsamma som vid studier i Sverige (mer om detta, se avsnitt 10.2). Till skillnad från Studiesociala kommittén föreslår vi däremot att ett nytt lån ska införas (se avsnitt 10.5). Det nya lånet avser att täcka de högre levnadsomkostnader som kan uppstå vid studier utomlands. Vi föreslår att det nya lånet ska utgå med ett något högre belopp, men framför allt anser vi att lånet ska kunna utgå under längre tid. Detta eftersom vi bedömer att Studiesociala kommitténs föreslagna tidsbegränsning om 18 månader (80 veckor) är en alltför kort tid, som i sig kan komma att få en alltför styrande inverkan på studenternas studieval.

Att vi föreslår ett nytt lån som speciellt riktar sig till utlandsstudier (se avsnitt 10.5) ändrar, som framgått ovan, inte vår bedömning att tillägglånet så som det ser ut i dag bör finnas kvar. Tillägglånet utgår enligt gällande rätt endast vid studier i Sverige. Vi har i avsnitt 7.5.1 kommit fram till att tillägglånets nuvarande utformning strider mot EU-rätten. Det är vår uppfattning att tillägglån som huvudregel måste kunna utgå även vid studier i länder inom EES och i Schweiz för att vara förenligt med unionsrätten. Möjlighet finns att göra undantag som utgör hinder mot den fria rörligheten. EU-domstolens praxis har dock visat att det ställs hårda krav på vad som kan anses utgöra en sådan tillåten avvikelse. En inskränkning i den fria rörligheten kan endast anses motiverad om den grundar sig på objektiva hänsyn av allmänt intresse som är oberoende av de berörda personernas nationalitet och står i proportion till det legitima syfte som eftersträvas med de nationella bestämmelserna. Skäl av rent ekonomisk karaktär kan inte utgöra sådana tvingande hänsyn. Som vi har redogjort för i avsnitt 7.5.1 kan vi inte finna något motiv som skulle kunna utgöra ett sådant legitimt syfte och innebära att undantaget kan kvarstå. Frågan är dessutom om det ens är lämpligt att ha en sådan särreglering, även om den skulle kunna anses tillåten. Som vi ser det saknas motiv till att medverka till att något äldre personer som vill börja studera, som tidigare arbetat och vant sig vid högre levnadsomkostnader, ska begränsas i sina studieval till studier i Sverige. Tvärtom måste det vara mer i överensstämmelse med regeringens mål för utlandsstudier

att de något äldre studerande har samma möjligheter att studera utomlands som de har att studera i Sverige.

Vårt förslag är därför att reglerna för tillägglånet gällande belopp och tidsgränser ska finnas kvar, men till skillnad från i dag ska även studerande som studerar utomlands kunna få tillägglån. På detta sätt uppnås flera målsättningar. Tillägglånet kommer att bidra till att fler rekryteras till utlandsstudier. Det gäller särskilt något äldre studerande vilka i dag inte studerar utomlands i lika hög grad som yngre studerade. Studiemedelsregelverket anpassas också till EU-rätten genom att samma regelverk gäller för studier både i Sverige och utomlands. Dessutom bidrar tillägglånet till att utjämna skillnader mellan individer och grupper i befolkningen. Därigenom bidrar tillägglånet till ökad social rättvisa, genom att något äldre studerande, med en annan livssituation än yngre, får bättre förutsättningar än i dag att bedriva utlandsstudier.

För att vara förenligt med EU-rätten är det tillräckligt att lånet utsträcks till att kunna utgå för studier inom EES och i Schweiz. Vi har dock valt att föreslå att tillägglånet ska utsträckas till utlandsstudier och detta oberoende av land. Skälet till detta är att vi inte kan se något tungt vägande skäl till att möjligheten ska begränsas till EES. Det ger enligt vår uppfattning bättre uttryck för regeringens mål med utlandsstudier att lånet kan utgå vid alla utlandsstudier. Eftersom det rör sig om ett lån består statens kostnader av räntor, räntesubvention och en viss ökad avskrivningsrisk. Den kostnad som vi i konsekvensbeskrivningen har kommit fram till täcks med råge av den besparing som uppstår genom vårt förslag att avskaffa de landsspecifika lånebeloppen för levnadsomkostnader vid utlandsstudier. Den del av beloppet som utgörs av kostnader för studier utanför EES och Schweiz utgör en än mindre del. Vi anser mot denna bakgrund att tillägglån bör utgå för studier såväl i Sverige som utomlands. Därmed bör bestämmelsen att tillägglån får lämnas bara för studier vid en läroanstalt i Sverige strykas (3 kap. 12 § andra stycket). I övrigt bör bestämmelsen kvarstå oförändrad. Dessutom bör 3 kap. 24 § andra stycket kompletteras med en hänvisning även till bestämmelserna om tillägglån.

10.4 Merkostnadslån

Utredningens förslag: Tilläggsloan för merkostnader ska byta namn till merkostnadslån.

Ett nytt merkostnadslån benämnt merkostnadslån för utlandsstudier ska införas. Detta beskrivs nedan i avsnitt 10.5.

Regeringen ska fatta beslut om vad merkostnadslån ska utgå för. Det ska därför av förordning framgå att merkostnadslån kan utgå för undervisningsavgifter, resor till och från studielandet i samband med studier som helt eller delvis bedrivs utanför Sverige, övriga resor i samband med studier, personförsäkringar vid studier som bedrivs helt eller delvis utanför Sverige, dubbel bosättning och utlandsstudier samt för vissa andra kostnader. Endast merkostnadslån för andra kostnader än de i paragrafen uppräknade ska begränsas till att utgå om det finns särskilda skäl.

Merkostnadslån för undervisningsavgifter ska indexregleras och beloppet ska justeras i förhållande till studieomfattningen. I övrigt ska merkostnadslånet för undervisningsavgifter utgå med motsvarande belopp och under motsvarande tid som i dag. Vid utlandsstudier ska dock, under vissa förutsättningar, merkostnadslånet för undervisningsavgifter i stället kunna ses som en låneram som maximalt uppgår till det lånebelopp som en studerande totalt kan låna till undervisningsavgifter i dag (dvs. lånebeloppet per termin gånger antalet terminer det högst får tas ut under). Högre uttag kan endast göras med det belopp som undervisningsavgiften uppgår till och endast för utlandsstudier på heltid under minst 17 veckor.

Merkostnadslån för undervisningsavgifter där beviljat lånebelopp överstiger ett prisbasbelopp ska betalas ut av CSN direkt till den utländska läroanstalten. Ansökan om merkostnadslån för undervisningsavgifter ska innebära att låntagaren samtycker till att utbetalningen sker direkt till läroanstalten för låntagarens räkning. Den student som har beviljats sådant merkostnadslån bär ansvaret för att ge in de handlingar som behövs för att CSN ska kunna genomföra utbetalningen av det beviljade lånebeloppet för den studerandes räkning i god till innan undervisningsavgiften ska vara betald. Regleringen rörande innehållet i CSN:s beslut om studiemedel ska kompletteras med anledning av den nya bestämmelsen.

Vi anser liksom Studiesociala kommittén att tillägglån för merkostnader bör byta namn till merkostnadslån. Detta dels för att undvika begreppsförvirring i förhållande till tillägglånet och dels för att det är det namn som oftast används redan i dag.

Enligt gällande rätt utgår som huvudregel lån för t.ex. undervisningsavgifter, personförsäkringar och resor till en studerande som beviljats studiemedel för utlandsstudier om denne ansöker om det, och uppfyller kraven i övrigt. Att så är fallet framgår dock endast av CSN:s föreskrifter. Studiestödsförordningen däremot stadgar att sådant lån kan lämnas om det finns särskilda skäl. Detta stämmer inte med det verkliga förhållandet. Detsamma gäller för övriga merkostnadslån vilka utgår även vid inhemska studier. Även Studiesociala kommittén lämnade förslag som innebär att merkostnadslånen ska regleras i förordning. Vår utgångspunkt är att lagstiftningen bör spegla de verkliga förhållandena. Vi anser också att det är olämpligt att reglera merkostnadslånen i huvudsak i föreskrifter. Det bör vara regeringen som beslutar om när, och för vad, merkostnadslån ska lämnas. Till det kommer skäl som är specifika för utlandsstudiemedel. Vi strävar efter att regeringens mål med utlandsstudier ska genomsyra lagstiftningen och bestämma inriktningen för sådant studiemedel. Att då låta regleringen av merkostnadslån, som är en så viktig del av studiemedlen för utlandsstudier, i huvudsak endast framgå av föreskrifter stämmer dåligt överens med denna strävan. Vi föreslår därför att regleringen av merkostnadslån ska bestämmas av regeringen, dvs. att den flyttas upp på förordningsnivå så att det där framgår för vad sådant lån kan utgå för och när. Vi har i princip valt att flytta upp regleringen så som den ser ut i dag i CSN:s föreskrifter, bortsett från när det gäller resor. Där har vi valt att ange de resor som sker i samband med utlandsstudier direkt i förordningstexten och i övrigt har vi angett övriga resor i samband med studier. Med övriga resor i samband med studier avser vi inget annat än de resor som ger stöd i dagsläget enligt CSN:s föreskrifter. T.ex. resor för insamling av material till uppsatser och resor vid studier i Sverige. Vi har dock valt att inte tynga förordningstexten med en uppräkningslista av de olika resor som merkostnadslån kan lämnas för. De närmare detaljerna för dessa, och även för de andra lånen, anser vi bör kunna regleras i CSN:s föreskrifter precis som i dag. Vi föreslår ingen ändring i CSN:s bemyndigande i detta avseende vilket innebär att CSN har kvar sin rätt att meddela föreskrifter om merkostnadslån.

Vårt uppdrag innefattar egentligen endast studiemedel för utlandsstudier, men vi har inte velat lägga några förslag som ändrar förutsättningarna för merkostnadslån när det gäller inhemska studier. Att endast flytta upp merkostnadslån som utgår vid utlandsstudier på förordningsnivå skulle inte vara förenligt med målsättningen att skapa ett enkelt och enhetligt studiemedelssystem. Dessutom anser vi att skälet att det bör vara regeringen som beslutar om merkostnadslånen väger lika tungt för de merkostnadslån som utgår vid studier i Sverige som för de som utgår vid utlandsstudier. Vårt förslag i denna del berör därför även merkostnadslån för studier i Sverige.

Vi har också placerat det nya lån som vi föreslår under merkostnadstaket och benämner det merkostnadslån för utlandsstudier. Detta lån har vi dock valt att beskriva i ett eget avsnitt eftersom det är ett helt nytt lån som saknar motsvarighet i gällande rätt (se om detta nedan i avsnitt 10.5).

Studiesociala kommittén föreslog inte någon höjning av lånebeloppen för resor och personförsäkringar. Kommittén ansåg att kostnader för sådana skulle täckas av merkostnadslån enligt samma principer som i dag, dvs. att lån vanligtvis kan lämnas för de faktiska kostnaderna. Vi delar Studiesociala kommitténs bedömning att merkostnadslån för dessa kostnader ska utgå enligt samma principer som i dag, dvs. att lån vanligtvis lämnas som ersättning för de faktiska kostnaderna.

Vi anser alltså att merkostnadslån ska kunna utgå för samma kostnader som i dag, dvs. för undervisningsavgifter, resor till och från studielandet i samband med studier som helt eller delvis bedrivs utanför Sverige, övriga resor i samband med studier, personförsäkringar vid studier som bedrivs helt eller delvis utanför Sverige, dubbel bosättning samt för andra kostnader. Dock ska det som angetts ovan vara regeringen som beslutar för vilka kostnader som sådant lån ska kunna utgå. När det gäller merkostnadslån för andra kostnader än de i paragrafen uppräknade (dvs. för ”andra kostnader”) anser vi att de även efter ändringen ska begränsas till att utgå om det finns särskilda skäl. I övrigt ska begränsningen särskilda skäl tas bort, i stället ska de närmare förutsättningarna för att få lånet anges i föreskrifter. Hur dessa föreskrifter ska utformas är CSN väl lämpande att avgöra.

Även Studiesociala kommittén har föreslagit att regleringen av när merkostnadslån får utgå ska vara på förordningsnivå. Vårt förslag till ändring av studiestödsförordningen knyter i viss mån an till kommitténs.

Merkostnadslån för undervisningsavgifter

Lånebeloppet för undervisningsavgifter har varit detsamma sedan 1994, vilket innebär att beloppet i dag inte täcker avgiften i lika många länder som det gjorde när det infördes och att det hela tiden urholkas. För att inte ytterligare urholka värdet på lånet föreslår vi att lånebeloppet knyts till prisbasbeloppet på liknande sätt som det allmänna studiemedelsbeloppet. På så sätt kommer lånebeloppet för undervisningsavgifter att med automatik följa med prisutvecklingen i Sverige. Med prisbasbelopp avses i såväl studiestödslagen som studiestödsförordningen prisbasbeloppet enligt 2 kap. 6 och 7 §§ socialförsäkringsbalken (1 kap. 3 § studiestödslagen och 1 kap. 9 § studiestödsförordningen). Vårt förslag innebär därför att merkostnadslånet för undervisningsavgifter knyts till prisbasbeloppet i socialförsäkringsbalken.

Den Studiesociala kommittén uppgav i sitt betänkande att den, mot bakgrund av de utlandsstuderandes höga skuldsättning, inte var beredd att föreslå någon höjning av lånebeloppet för undervisningsavgifter. Vår bedömning är att utgångspunkten vid bestämmandet av det belopp som ska indexregleras bör vara dagens lånebelopp. Det finns i nuläget inget utrymme att höja detta belopp. Dessutom anser vi att lånet måste ligga på en samhällsekonomisk försvarbar nivå och att det inte heller ska leda till en orimligt hög skuldsättning för de utlandsstuderande som redan i dagsläget har en högre skuldsättning. Risken med en allt för hög skuldsättning är att den i praktiken blir ett förtäckt bidrag vilket strider mot målet och syftet för studiestödssystemet i stort, och mot målet för utlandsstudiemedel.

Lånebeloppet för undervisningsavgifter är enligt gällande rätt begränsat till maximalt 1 350 kronor per vecka eller 54 000 kronor för ett läsår om 40 veckor, det utgår som längst under 240 veckor (motsvarande sex läsår) och det är samma maximala lånebelopp för alla länder. Prisbasbeloppet för 2010 är 42 400 kronor. Vi föreslår därför att det indexreglerade lånebeloppet för undervisningsavgifter vid heltidsstudier ska utgå med 3,2 procent av prisbasbeloppet per vecka, vilket 2010 motsvarar 1 357 kronor per vecka vid heltidsstudier. Vi föreslår också att beloppet ska justeras i förhållande till studieomfattning. Exempelvis ska halvtidsstudier ge rätt till halva lånebeloppet. Vårt förslag bör öka de studerandes incitament att avsluta sina studier snabbare än i dag. Enligt gällande rätt kan man

läsa en dyrare utbildning på halvfart och få ut fullt belopp för undervisningsavgifter under längre tid, detta blir inte längre möjligt.

Vi har i avsnitt 8.2 analyserat lånebeloppen för undervisningsavgifter. Vår analys har visat att det nuvarande lånebeloppet inte täcker undervisningsavgifterna i alla länder eller vid alla läroanstalter. Som exempel kan nämnas USA där undervisningsavgifterna vid universitet och högskolor i många fall överstiger det nuvarande maximala lånebeloppet för avgifter. Den slutsats vi kom fram till i avsnitt 8.2 var att merkostnadslånet för undervisningsavgifter kan ha en styrande effekt på studenternas val av studieland och att beloppsbegränsningen dessutom kan hindra studerande från att ta del av vissa prestigeutbildningar. Det är möjligt att tanken vid införandet av merkostnadslån för undervisningsavgifter inte var att de skulle täcka hela beloppet vid alla läroanstalter. Det är enligt vår uppfattning kanske inte heller en rimlig strävan med tanke på att undervisningsavgifterna vid vissa utländska universitet kan vara skyhöga. Dessutom går det emot strävan att studieskulden för en utlandsstuderande inte ska vara orimligt hög. Däremot är det vår strävan att så långt det är möjligt uppfylla regeringens mål att de utbildningar som den svenska staten bidrar till ska hålla en god kvalitet. Vi vill också möjliggöra för en student att läsa någon termin vid ett prestigeuniversitet eftersom vi bedömer att det ligger i linje med regeringens mål med utlandsstudier. Ett alternativ skulle kunna vara att införa ett bidrag som täcker undervisningsavgifterna. Det har Studiesociala kommittén föreslagit, dock utan att lämna förslag på hur bidraget ska finansieras. Studiesociala kommitténs förslag har inte lett till lagstiftning. Vi har inte hittat någon möjlig finansieringskälla för ett sådant bidragssystem, även om vi anser att ett sådant system skulle vara önskvärt.

I Danmark finns sedan 2008 ett särskilt utlandsstipendium (se avsnitt 6.2.1). Det danska utlandsstipendiet är avsett att täcka undervisningsavgifter vid studier utomlands. Stipendiet täcker helt eller delvis kursavgifterna vid godkända studieanstalter. Det högsta belopp som kan betalas ut för undervisningsavgifter motsvarar det belopp som en dansk läroanstalt får från staten för ett liknande program i Danmark. Vilka utbildningar som är godkända framgår av fyra olika listor som revideras årligen i slutet av året. Programmet med utlandsstipendium är särskilt riktat mot världens högst rankade universitet. Ett system liknande det danska skulle kunna vara en lösning även för Sverige. Att vi har ett visst antal studerande utomlands innebär ju att den svenska högskoleorganisationen avlastas.

Det framstår inte som en orimlig tanke att den kostnad som staten sparar för motsvarande antal utbildningsplatser i Sverige skulle komma de utlandsstuderande till godo i form av viss kompensation för deras kostnader för undervisningsavgifter. Dock innebär även ett förslag liknande det danska kostnader och pengarna måste tas någonstans. Finansieringsfrågan innebär därför att vi anser oss sakna möjlighet att föreslå ett liknande system.

Det är viktigt att studiemedelssystemet inte hindrar individerna i deras fria val och det bör ses som en fördel att de studerande, också när det gäller studier utomlands, fritt kan välja den utbildning de anser sig ha störst nytta av i sitt framtida yrkesliv. Att möjligheten till merkostnadslån för utbildningsavgifter finns är nödvändigt för att uppfylla regeringens mål med utlandsstudier och med studiestödssystemet i stort. Det är för många utlandsstuderande en avgörande faktor för att de överhuvudtaget ska ha möjlighet att bedriva studier utomlands. Att sådant stöd i stället gavs som bidrag skulle, om detta system inte verkade begränsande, självklart kanske i än högre grad uppfylla regeringens mål. Men i brist på finansiering har vi ändå velat hitta en väg som bidrar till att uppfylla regeringens mål och underlätta för de utlandsstuderande. Vi föreslår att merkostnadslån för undervisningsavgifter som huvudregel ska utgå på samma sätt som tidigare. Med ett grundbelopp om 3,2 procent av basbeloppet per vecka under högst 240 veckor. Till detta kommer att vi vill skapa en möjlighet till högre uttag för de studenter som önskar studera vid en utländsk läroanstalt där undervisningsavgifterna överstiger grundbeloppet. Vi föreslår att lånet för undervisningsavgifter vid utlandsstudier ska utformas som en ram, som maximalt uppgår till det lånebelopp som en studerande *totalt* kan låna till undervisningsavgifter i dag. Det ger ett maximalt lånebelopp för undervisningsavgifter motsvarande sex års heltidsstudier, under 40 veckor per år. Vi har ovan angett att vi föreslår att merkostnadslånet för undervisningsavgifter ska indexregleras, dvs. kopplas till prisbasbeloppet. Med vårt förslag skulle låneramen i skrivandets stund (hösten 2010) uppgå till 6x40x1 357 kronor, dvs. totalt 325 680 kronor.

Denna ram föreslår vi ska utgöra det totala lånebelopp en utlandsstuderande har rätt att använda till undervisningsavgifter, och lånebeloppet ska kunna användas för att täcka undervisningsavgifter för heltidsstudier under minst ett halvår/termin (17 veckor) och som mest under sex läsår (240 veckor). Det blir sedan upp till den enskilde studerande att avgöra hur han eller hon vill utnyttja ramen. En studerande kan välja att utnyttja hela lånebeloppet för

att finansiera undervisningsavgifterna under 17 veckor, eller under en längre tid, ända upp till maximalt sex läsår. Denna nyordning bedömer vi kommer att bidra till friare studieval genom att väsentligt minska de begränsningar av studievalen som nuvarande studiemedelsregler gällande merkostnadslån för undervisningsavgifter medför.

Vi har valt att begränsa det högre uttaget till utlandsstudier och till att avse utbildningsavgifter som avser betalning för heltidsstudier under minst 17 veckor, vilket vi anser bör motsvara en termins studier i ett tvåterminssystem. Det ska röra sig om betalning för heltidsstudier under minst 17 veckor, vilket självklart inte utesluter att utbildningsavgiften kan avse betalning för mer än 17 veckors studier. För kortare studier än 17 veckor får den studerande nöja sig med grundbeloppet, dvs. 3,2 procent av prisbasbeloppet per vecka. 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 då riskera att inte stå i proportion till värdet av studierna. Det är dessutom vår uppfattning att det krävs minst en termins studier för att utlandsstudierna ska få så stor effekt att det är rimligt att staten bidrar med ett högre belopp än grundbeloppet.

Förslaget om en låneram för undervisningsavgifter kan medföra att de studerande som väljer att studera vid en läroanstalt där undervisningsavgiften för en viss studieperiod är högre än nuvarande maximala lånebelopp för samma tidsperiod, inte kan finansiera undervisningsavgifterna med studielån under lika lång tid som i dag. I avvägningen mellan att låta de studerande fritt kunna välja studier och att maximera den tidsrymd för vilken man kan få lån till undervisningsavgifter, bedömer vi att det är lika viktigt att kunna göra ett fritt studieval under en kortare period som att under en längre period ha rätt till ett lägre årligt belopp. Det finns inte heller något som hindrar en studerande från att endast ta ut grundbeloppet även om han eller hon skulle ha rätt att göra högre uttag. Varje individ som uppfyller grundförutsättningarna för att göra högre uttag väljer själv om denna möjlighet ska utnyttjas. Dessutom är det sannolikt bara ett fåtal studerande som kommer att beröras av en tidsbegränsning, eftersom utlandsstudier i de flesta fall sker under några få terminer. Enligt uppgifter från CSN hade de som för första gången blev återbetalningsskyldiga 1 januari 2010, och som haft studielån för utlandsstudier, i genomsnitt haft studielån utomlands under 54 veckor. Det motsvarar i genomsnitt knappt tre terminer.

Förslaget innebär att de studerande med hjälp av studielån kan finansiera högre årliga undervisningsavgifter och på så sätt kan ta del av utbildning vid väsentligt fler läroanstalter än i dag, och även utbildningar av högre kvalitet än i dag. Storleken på de egna medlen blir inte heller i samma utsträckning avgörande för den studerandes studieval.

Låneramen ska enligt vårt förslag fastställas varje år utefter gällande prisbasbelopp. För en studerande som använder en tredjedel av låneramen under 40 veckor under 2010, dvs. 108 560 kronor enligt vårt förslag med prisbasbeloppsanknytning, och därefter vill fortsätta studera 2011, beräknas återstående låneram på följande sätt. Först fastställs låneramen i 2011 års prisnivå. Prisbasbeloppet 2011 är fastställt till 42 800 kronor, en höjning med 400 kronor jämfört med 2010. Låneramen 2011 blir då per vecka med vårt förslag 3,2 procent av prisbasbeloppet, dvs. 1 370 kronor per vecka multiplicerat med 240 veckor, vilket blir 328 800 kronor. Därefter avräknas det utbetalda lånebeloppet om 108 560 kronor (exklusive ränta). Det resterande beloppet om 220 240 kronor är då den återstående låneramen. Samma princip gäller oavsett hur lång tid det har gått mellan lånetillfällena, dvs. om den studerande återigen vill utlandsstudera efter ett studieuppehåll. Eventuell återbetalning av tidigare lånat belopp för undervisningsavgifter ska inte påverka beräkningen av återstående låneram. En studerande som vid något tillfälle har tagit lån som då motsvarande takbeloppet kan inte låna mer till undervisningsavgifter även om det förändrade prisbasbeloppet skulle innebära att det åter fanns ett utrymme. Detta ska framgå av förordningstexten. De närmare detaljerna kring det högre uttaget regleras lämpligen i CSN:s föreskrifter.

Vi anser att vårt förslag om att merkostnadslånet för utbildningsavgifter ska kunna tas ut med ett högre belopp ökar möjligheten för en studerande att läsa på ett prestigeuniversitet utomlands. Detta stämmer väl överens med regeringens strävan efter att utbildning utomlands ska hålla hög kvalitet. Vi anser också att förslaget bidrar till att uppfylla regeringens övriga mål med utlandsstudier, samt att det bidrar till att utjämna de sociala skillnaderna.

Uttag överstigande ett prisbasbelopp ska betalas ut av CSN direkt till den utländska läroanstalten

Utlandsstudiemedel utgör en större risk för felaktiga utbetalningar än studiemedel för studier i Sverige. Det har framförts farhågor om att vårt förslag om större uttag av lånebeloppet för undervisningsavgifter skulle kunna leda till att de felaktiga utbetalningarna ökar. För att minska risken för felaktiga utbetalningar föreslår vi att merkostnadslån för undervisningsavgifter där lånebeloppet överstiger ett prisbasbelopp ska betalas ut av CSN direkt till den av den studerande anvisade utländska läroanstalten. Det skulle ha varit önskvärt att kunna föreskriva att utländska läroanstalter vid summor överstigande det stadgade beloppet skulle fakturera CSN direkt. Vi saknar dock möjlighet att föreskriva om skyldigheter för utländska läroanstalter. Att inte ha en sådan ordning är emellertid också en fördel när det gäller att tydliggöra att skuldförhållandet är mellan CSN och den enskilde. Vi har därför valt att lägga ansvaret på den enskilde studenten, detta då det ligger i dennes intresse att undervisningsavgiften blir betald i rätt tid. Det kommer därför av förordningstexten framgå att det är den enskilde studentens ansvar att tillse att de handlingar som behövs för att CSN ska kunna genomföra utbetalningen av beviljat lånebelopp, för den studerandes räkning, ges in till myndigheten i god tid innan undervisningsavgiften måste vara betald. Det ska poängteras att det inte är en faktura som CSN ska betala i den meningen att den ska bokföras i myndighetens fakturasystem. CSN ska endast fungera som förmedlare av de pengar som den studerande har beviljats lån för till den av den studerande anvisande utländska läroanstalten. Utbetalningen av beviljat lånebelopp sker till den utländska läroanstalten i stället för till den studerande och kommer, beroende på vad den verkliga undervisningsavgiften uppgår till, täcka hela eller delar av den undervisningsavgift som den studerande är skyldig att betala. Eventuella kompletteringsbetalningar utförs av den studerande.

Det har vidare framställts synpunkter på att det av oss föreslagna systemet skulle kunna innebära att skuldförhållandet mellan den enskilde och CSN påverkas när betalning sker till en tredje part och även att det skulle kunna medföra andra administrativa bekymmer. När det gäller frågan om skuldförhållandet mellan CSN och den enskilde ser vi inga problem varken avtalsrättsligt eller krediträttsligt med den av oss valda lösningen. Det är däremot viktigt att det tydligt framgår att skuldförhållandet är mellan CSN och

den enskilde. Liksom vid andra studielån ska den studerande under-teckna den av oss i delbetänkandet (SOU 2010:54) föreslagna återbetalningsförsäkran innan utbetalning sker. Dessutom bör det av ansökan framgå att den studerande genom att ansöka om merkostnadslån för utbildningsavgifter förbinder sig att inge de handlingar som behövs för att utbetalningen ska kunna genomföras. Dessutom bör det av ansökan framgå att den studerande förbinder sig att inge även övrigt erforderligt underlag som behövs för beslutet, samt att den enskilde genom ansökan instruerar CSN att utbetalning av det beviljade lånebeloppet ska ske direkt till den utländska läroanstalten. Ansökan ska också utformas så att den innebär att den studerande genom denna samtycker till att utbetalningen sker i den studerandes namn till den av den studerande anvisade läroanstalten så snart han eller hon har uppfyllt villkoren. Det blir då endast frågan om ett betalningsvillkor som accepteras av låntagaren och som inte ska påverka skuldförhållandet mellan CSN och den enskilde. Så länge CSN kan uppvisa bevis på att utbetalning skett till rätt läroanstalt i den studerandes namn är det den studerande som får ta eventuella tvister med den utländska läroanstalten. Här ska erinras om att CSN redan sköter utbetalningar till tredje part när det gäller försäkring vid studier i utlandet i vissa fall. Av CSN:s föreskrifter framgår att om försäkring tecknas genom den försäkringsgivare som CSN har avtal med, betalas lånet direkt till försäkringsgivaren (8 kap. 14 § CSNFS 2001:1). Denna form av upplägg har även tidigare förekommit när det gäller merkostnadslån för resor. Upplägget påminner även om byggnadskreditiv där banken betalar fakturor i låntagarens namn.

CSN har enligt 3 kap. 36 § studiestödsförordningen rätt att ställa krav på hur en ansökan ska göras. Där stadgas att ansökan ska göras på det sätt som CSN bestämmer. Denna bestämmelse ger stöd för CSN att utforma ansökan om merkostnadslån för undervisningsavgifter i enlighet med vad som angetts ovan. Däremot bör bestämmelsen i 3 kap. 38 § studiestödsförordningen om vad beslut om studiemedel ska innehålla kompletteras med anledning av den nya regleringen.

CSN har framfört att myndigheten delar uppfattningen att ett förändrat uttag av merkostnadslån för undervisningsavgifter måste kombineras med åtgärder som förhindrar missbruk och brott. CSN ser dock en rad problem med att myndigheten ska betala in belopp överstigande ett prisbasbelopp till den utländska läroanstalten. Det rör sig om problem som att den studerande inte exakt kan veta när

CSN kommer att betala undervisningsavgiften till läroanstalten och att systemet kan komma att innebära förseningar jämfört med dagens system. CSN har vidare uppgett att myndigheten inte utan vidare kontroll kommer att kunna lägga den studerandes uppgifter om konton till grund för en utbetalning. Myndigheten menar också att spårbarheten minskar om pengarna skickas utomlands. Precis som i dag kommer vissa studerande att behöva betala in avgifterna innan CSN kan betala ut något merkostnadslån. Detta problem är mindre allvarligt om det är den studerande som senare får merkostnadslånet utbetalt. I det föreslagna systemet kommer enligt CSN den studerande i stället att vara tvungen att vända sig till läroanstalten för att få den dubbla inbetalningen återbetald. CSN ser vidare problem med att CSN inte i alla lägen kommer att kunna betala hela det belopp som en faktura uppgår till på grund av olika anledningar. En variant på ovanstående är problemet med valutakurser. Fakturor lär i förekommande fall vara angivna i utländska valutor. CSN kommer därför oftast inte vid tidpunkten då beslutet om merkostnadslån fattas att känna till med exakt vilket belopp, uttryckt i kronor, undervisningsavgiften kommer att motsvara. Det finns även vissa andra frågor som CSN anser vara problematiska. Det gäller t.ex. förmedling av utbetalning till ett felaktigt konto och en försenad betalning. Här finns en rädsla för ökade risker för de studerande och i förlängningen för skadeståndsanspråk på CSN.

Enligt CSN är en röd tråd i problematiken att utbetalningen ska göras till en tredje part. Om utbetalningen i stället, och med bibehållen säkerhet, kan göras direkt till den studerande skulle mycket av problemen kunna undvikas. CSN har lämnat förslag på en alternativ lösning enligt följande. Den studerande ska alltid kunna få ordinarie merkostnadslån (1350 kr/vecka) utbetalt i vanlig ordning. Belopp därutöver ska däremot endast kunna betalas ut efter att den studerande har påbörjat sina studier och CSN har fått bekräftelse på att så är fallet direkt från skolan. Därefter skulle resterade utbetalning kunna göras direkt till den studerande.

Även mot denna av myndigheten föreslagna ordningen har CSN uppmärksammat två huvudsakliga invändningar. Den ena är att läroanstalter inte alltid vill eller anser sig kunna lämna ut uppgifter om de studerande. Enligt CSN ska det dock alltid vara känt på förhand för de studerande att en ytterligare utbetalning förutsätter bekräftelse från läroanstalten. Det ska därför enligt CSN:s förslag åligga den studerande att medge att uppgifter kan lämnas ut direkt till CSN. I de fall läroanstalten trots den studerandes medgivande vägrar att

lämna ut uppgifter menar CSN att ytterligare utbetalningar inte ska kunna göras. Intresset av att säkerställa korrekta utbetalningar bör i dessa fall gå före den studerandes intresse av flexibilitet enligt CSN. Det andra problemet är enligt CSN de situationer där läroanstalten kräver betalning av avgifterna innan studiestarten. Problemet kommer dock med det föreslagna systemet inte att blir större än i dag. Skillnaden här blir att den studerande kommer att kunna påräkna sig ytterligare utbetalning efter studiestarten.

Vi är medvetna om att det system som vi föreslår kan komma att leda till administrativa problem, men vi anser att fördelarna med att få kontroll över de stora utbetalningarna överstiger dessa nackdelar. Skulle man däremot komma fram till att kostnaderna för att bygga upp ett sådant system, och de ökade kostnaderna för varje sådant ärende, skulle bli så höga att det överstiger riskerna för felaktiga utbetalningar får man överväga om kravet ska införas och kanske försöka hitta en annan mindre ingripande lösning. Enligt vår uppfattning och enligt beräkningarna i vår konsekvensanalys är så dock inte fallet. Däremot ser vi problem med den av CSN föreslagna lösningen. Vi saknar möjlighet att skapa regler som blir gällande för utländska läroanstalter. Att skapa ett system som innebär att den studerande saknar möjlighet att få lån om en utländsk läroanstalt inte samarbetar med CSN, vilket de inte har någon skyldighet att göra, framstår som mycket orättvis och godtycklig. Den enskildes möjlighet att förutsäga vilka möjligheter denne har att få merkostnads lån för undervisningsavgifter blir starkt begränsad med en sådan lösning, så begränsad att det inte längre är rättssäkert.

Det är vår uppfattning att eventuella administrativa problem är hanterbara. Vårt förslag innebär som vi har sagt tidigare inget rättsförhållande mellan CSN och den utländska läroanstalten. Det innebär endast att CSN sätter in de pengar som den studerande har beviljats i lån direkt till läroanstalten i den studerandes namn. När CSN fått bekräftelse på att betalningen är mottagen upphör deras ansvar. Eventuella problem med felaktiga betalningar blir upp till den enskilde studenten och läroanstalten att lösa, precis som fallet är i dag. Vi anser att det måste gå att finna lösningar på eventuella administrativa problem genom föreskrifter. Förordningen ska endast innehålla huvudregleringen, detaljerna hör bäst hemma på föreskriftsnivå. Vår tanke med att den studerande ska ge in de uppgifter som CSN behöver för att kunna genomföra utbetalningen är att CSN ska få en möjlighet att kontrollera så att pengarna betalas in till rätt läroanstalt. Tanken är inte att CSN ska förlita sig på den studerandes

uppgifter utan kontroll. Det rör sig inte heller om att CSN ska få in en faktura och stå ansvaret för att hela denna blir betald. Tvärtom stadgas det i förordningen att den studerande bär ansvaret för att ge in de handlingar som behövs för att myndigheten ska kunna genomföra utbetalningen av beviljat lånebelopp till den utländska läroanstalten för den studerandes räkning. Tanken är inte heller att eventuella fakturor ska bokföras i CSN:s faktura system, de ska enbart ses som en underlag för CSN att kontrollera att utbetalningen kan ske. CSN ska enligt vår uppfattning redovisa en utbetalning av merkostnadslån för undervisningsavgifter på samma sätt som sker i dag. Som en viss summa som har beviljats till en enskild studerande och som också har betalats ut. Den studerande vet ju hur mycket han eller hon har fått beviljat för undervisningsavgifter och om en faktura innehåller även andra poster som t.ex. logi är det självklart den studerande som ska betala in detta.

Även valutaproblematiken måste det gå att hitta en lösning på. I domslut i civilmål är det inget ovanligt att de pengar som ska utgå anges som ett belopp i utländsk valuta med tillägget ”eller motsvarande belopp i svenska kronor på betalningsdagen”. Det finns så vitt vi kan bedöma inget som hindrar att CSN lägger upp sina beslut på motsvarande sätt. Även en återbetalningsförsäkran bör kunna utformas på detta sätt, och sedan kompletteras med den exakta utbetalda summan när denna är klar. Om den undervisningsavgift som ska betalas ligger så nära taket att minsta valutaförändring kan få den att överstiga detta får kontakt tas med studenten så att denne är beredd att betala in den eventuellt överskjutande summan. CSN bör också kunna utarbeta rutiner och lösningar i de fall där den studerande betalat in hela summan i förväg till läroanstalten. Om CSN vid en kontroll finner att detta stämmer och myndigheten är beredd att betala ut summan till läroanstalten bör summan i sådana fall kunna betalas ut till den studerande för att undvika att denne ska kräva återbetalning. Sådana undantag bör kunna regleras i CSN:s föreskrifter. CSN har som angetts tidigare fortfarande samma bemyndigande när det gäller att besluta om merkostnadslån som de har enligt gällande rätt, vilket innebär att myndigheten enligt vår uppfattning har stora möjligheter att utforma ett fungerande system utifrån de grundförutsättningar som anges i studiestödsförordningen.

10.5 Ett nytt merkostnadslån för utlandsstudier

Utredningens förslag: Ett nytt lån för utlandsstudier ska införas. Detta lån ska benämnas merkostnadslån för utlandsstudier och ska vara en ny del av merkostnadslånen. Lånet ska vara tillgängligt för de studerande som bedriver utlandsstudier.

Med begreppet utlandsstudier knyter paragrafen an till definitionen i den nya paragrafen i studiestödslagen som definierar begreppet utlandsstudier.

Vi har föreslagit att studiemedel för utlandsstudier ska utgå med samma belopp som för inhemska studier. Enligt gällande regler utgår studielån för utlandsstudier med landsspecifika belopp som varje år bestäms av CSN. Innebörden av detta är att för flertalet länder utgår studielån med ett högre belopp än vad det gör i Sverige eftersom kostnadsläget i landet bedöms vara högre. Våra undersökningar har visat att de landsspecifika lånebeloppen många gånger överstiger det belopp som hade varit rimligt utifrån kostnadsläget om man jämför beloppen med t.ex. OECD:s prisjämförelse och olika index. Detta gör att vi har gjort bedömningen att det svenska beloppet bör vara fullt tillräckligt i de allra flesta fall.

En fråga som har uppstått är dock hur studerande som bedriver studier i de länder som har en högre kostnadsnivå än Sverige ska finansiera sitt uppehälle. Det är viktigt att vårt förslag inte går emot regeringens mål att öka och främja den internationella rörligheten. För att inte begränsa de studerandes valfrihet i fråga om studieland eller hindra de studerandes internationella rörlighet, bör det därför finnas en möjlighet att erhålla ytterligare medel vid utlandsstudier.

Vi föreslår att ett nytt lån ska införas som ska riktas mot de studerande som bedriver utlandsstudier. Det nya lånet ska utgå utöver grundlånet. Vi har valt att benämna lånet merkostnadslån för utlandsstudier och det ska utformas som en del av merkostnadslånen, men en del som enbart utgår vid utlandsstudier. Merkostnadslån för utlandsstudier ska utgå per fyra veckorsperiod med fem procent av prisbasbeloppet (2 120 kronor år 2010). Det innebär 1,25 procent av prisbasbeloppet per vecka vid heltidsstudier. Vid deltidstudier blir beloppen lägre. Detta nya lån ska alla som bedriver utlandsstudier, och som i övrigt uppfyller kraven för utlandsstudiemedel, ha rätt till. Detta oavsett om det i dag utgår ett högre lånebelopp för det aktuella studielandet än det svenska lånebeloppet

eller om kostnadsnivån i det aktuella landet är lägre än den svenska kostnadsnivån. Skälet för att lånet inte ska behövsprövas är att systemet ska vara enhetligt, enkelt och flexibelt. För det fall att inte alla utlandsstuderande skulle ha rätt att erhålla ett sådant merkostnadslån för utlandsstudier skulle man vara tvungen att, på samma sätt som i dag, fastställa varje enskilt lands kostnadsnivå för de utlandsstuderande. I stället är det upp till varje utlandsstudiemedeltagare att ta ställning till om denne har behov av att låna ytterligare medel utöver grundlånet. Merkostnadslån för utlandsstudier ska lämnas under maximalt lika lång tid som det ordinarie studiemedlet lämnas för, det vill säga sammanlagt under högst 240 veckors heltidsstudier, vilket motsvarar sex års heltidsstudier. Eftersom en del studerande läser en hel utbildning utomlands och kan vara beroende av detta merkostnadslån för utlandsstudier för att kunna finansiera sitt uppehälle, anser vi inte att det är lämpligt att begränsa tiden för lånet till kortare tid än sex år.

Eftersom det rör sig om ett lån, som givetvis ska betalas tillbaka, är det i den studerandes eget intresse att inte låna mer medel än vad denne har behov av. CSN bör dock hjälpa de studerande inför detta val, till exempel genom att på hemsidan publicera OECD:s prisjämförelser eller andra uppgifter om ett lands kostnadsnivå som myndigheten har tillgång till. Här bör CSN kanske också poängtera att det för de allra flesta länder ska vara tillräckligt med grundlånebeloppet, och att varje student bör sträva efter att hålla sin skuldsättning nere. Vår förhoppning är att de studerande inte ska ansöka om merkostnadslån för utlandsstudier för det fall att de ska studera i ett land som har en lägre kostnadsnivå än Sverige, vilket de flesta länderna i OECD:s prisjämförelse har. Detta är ett av skälen till att vi föreslår en uppdelning av utlandsstudielånet, dels ett grundlån som är detsamma som för studier i Sverige, dels ett merkostnadslån för utlandsstudier. Vår bedömning är att skuldsättningen inte kommer att öka jämfört med i dag för de studerande som väljer att ta såväl grundlån som merkostnadslån för utlandsstudier. Skälet till detta är att de flesta utlandslånebelopp i dag är högre än det svenska lånebeloppet samt att det är vår bedömning att de studerande inte kommer att ansöka om det nya lånet för det fall att kostnadsnivån i studielandet är lägre än den svenska.

Det nya lånet ska benämnas merkostnadslån för utlandsstudier och falla under merkostnadslåneparagrafen. Vi anser att detta nya lån är väl i linje med regeringens mål för utlandsstudier och utlandsstudiemedel. En utgångspunkt för våra förslag är att de inte får för-

sämra utlandsstudiemedlen så att de går emot regeringens mål om en ökad rörlighet. Studiemedel ska också verka utjämnande vilket inte heller blir fallet om de i praktiken bidrar till att endast de studerande med egna medel har råd att studera i vissa högkostnadsländer. Till detta kommer regeringens ambition att studiemedelsystemet ska vara enkelt, enhetligt, rättvist och överblickbart för den enskilde. De landsspecifika beloppen framstod som komplicerade och inte i alla delar rättvisa och överblickbara för de enskilda. Vårt förslag anser vi tillgodoser båda dessa i någon mån motstridiga mål då den ger ett enkelt och enhetligt studiemedelsystem som ska leda till mindre administration, men som ger en möjlighet för den enskilde utlandsstuderande att fritt välja mellan världens länder.

10.6 Den högre bidragsnivån öppnas upp

Utredningens förslag: Den högre bidragsnivån som regleras i 3 kap. 13 § studiestödslagen, med precisering i 3 kap. 9 § studiestödsförordningen, öppnas upp och det ska klart framgå att den kan utgå även vid studier på gymnasial nivå inom EES och i Schweiz enligt samma förutsättningar som vid studier i Sverige.

Enligt gällande rätt finns en möjlighet att vid vissa förhållanden uppbära studiebidrag enligt en högre bidragsnivå (3 kap. 13 § studiestödslagen). Det högre bidraget kan ges till studerande som är 25 år eller äldre, som har en kort tidigare utbildning och som läser in grundskole- eller gymnasiekompetens. Möjligheten att få det högre bidraget är dock begränsad av att det rör sig om en summa som ska fördelas och vissa studier ger företräde till den högre nivån. Syftet med den högre bidragsnivån är enligt förarbetena att underlätta för vuxna att studera. Tanken var att den högre bidragsnivån skulle bidra till att rekrytera de som har störst behov av utbildning, dvs. studerande med låg utbildningsbakgrund.

Så som författningstexten är utformad kan det högre bidragsbeloppet utgå även vid utlandsstudier och så har faktiskt skett, t.ex. i det fall från ÖKS som finns beskrivet i avsnitt 7.3.1. I det fallet utgick det högre bidraget för studier i Norge. Detta genom att 3 kap. 24 § studiestödsförordningen hänvisar till 3 kap. 12 § studiestödslagen utan att ange något undantag. I 3 kap. 12 § studiestödslagen anges nämligen att studiebidraget utgår med den generella

nivån om inte förutsättningarna för den högre nivån i 3 kap. 13 § samma lag är uppfyllda. Utformningen av 3 kap. 9 § studiestödsförordningen som hänvisar till den lista som finns som bilaga till förordningen innebär däremot att rätten till det högre bidraget vid utlandsstudier är starkt begränsad. Regleringen i 3 kap. 9 § studiestödslagen innebär därför ett hinder mot den fria rörligheten och är inte förenlig med EU-rätten. Denna begränsning stämmer dessutom enligt vår uppfattning illa överens med regeringens mål för utlandsstudier. Syftet med den högre bidragsnivån framstår som rimligt, men vi kan inte se att det finns någon anledning till att endast studier inom riket ska uppmuntras. Redan detta talar för att bestämmelsen bör öppnas upp så att det blir tydligt att den högre bidragsnivån kan utgå även vid studier utomlands och att detta kan ske på samma sätt som för studier inom riket.

Vi har i avsnitt 7.5.3 tittat på bestämmelsens förenlighet med unionsrätten. Som framgår av resonemanget där anser vi att bestämmelsen, så som den är utformad, inte är förenlig med unionsrätten. Det går inte att utläsa någon motivering i förarbetena till varför det högre bidraget i huvudsak utgår för inhemska studier. En förklaring kan vara att bidraget utgår i första hand för grundskolestudier och först i andra hand för studier på gymnasial nivå. Möjligheten till att få studiemedel för studier på gymnasial nivå utanför Norden är dessutom med gällande regler starkt begränsad. Av dessa har det varit än färre som skulle kunna vara berättigade till det högre bidraget. Begränsningen kan vara en följd av detta, att man helt enkelt inte tänkt på de utländska utbildningarna eftersom de varit så få. Dessutom var EU-samarbetet på utbildningsområdet inte lika utvecklat vid tidpunkten för reglernas tillkomst som det är i dag. Så som situationen har utvecklats i dag är det dock svårt att hitta någon annan bevekelsegrund än ekonomiska överväganden och det är också detta som regeringen angav som skäl till att det högre bidraget fick begränsas och utgå inom en resursram. Att ha en bestämmelse som stadgar högre bidragsdel för vissa typer av studier och begränsa detta bidrag till studier i Sverige innebär att de studerande som vill bedriva sådana studier utomlands hindras i sin fria rörlighet. Detta är som utvecklats tidigare inte tillåtet. Vi kan inte se att det finns någon bevekelsegrund som skulle utgöra ett tillåtet undantag från rätten till fri rörlighet, se resonemanget i avsnitt 7.5.4.

Studiesociala kommittén har föreslagit ändringar vad gäller bidragsdelen som i huvudsak går ut på att bidragsdelen ska ha tre nivåer, en för studier på grundskolenivå, en för studier på gym-

nasial nivå och en för studier på eftergymnasial nivå. Det är som sagts tidigare inte vår uppgift att föreslå ett system för bidragsnivåer och Studiesociala kommitténs förslag har inte lett till något lagförslag. Däremot är det vår uppgift att se över gällande regleras förenlighet med unionsrätten och även att tillse att regeringens mål för utlandsstudier kommer till uttryck i lagtexten. Vi föreslår därför att den högre bidragsnivån ska öppnas upp så att den även i praktiken kan utgå vid studier på gymnasial nivå inom EES och i Schweiz. För att öka tydligheten anser vi att det redan i 3 kap. 24 § studiestödsförordningen ska finnas en hänvisning även till 3 kap. 13 § studiestöds-lagen. Ändring får sedan ske i den bestämmelse i studiestödsförordningen som anger vilka utbildningar som ger rätt till det högre bidragsbeloppet, där finns det främsta hindret mot att i praktiken kunna bevilja bidraget. Även i den nyligen beslutade 3 kap. 9 a § studiestödsförordningen är möjligheten begränsad till studier i Sverige genom paragrafens utformning, vilket enligt vår uppfattning strider mot unionsrätten. I 3 kap. 9 a § rör det sig dock om ett tidsbegränsat undantag som endast gäller utbildningar som påbörjas under 2011. Vi har föreslagit att våra författningsförslag ska träda i kraft den 1 juli 2012 vilket innebär att en eventuell ändring inte hinner träda i kraft förrän möjligheten inte längre är tillgänglig. Vi har därför valt att inte föreslå någon ändring i 3 kap. 9 a § studiestödsförordningen. Däremot vill vi betona att om regeringen skulle fatta beslut om att förlänga satsningen så bör även denna paragraf unionsanpassas så att det tydligt framgår att studier som motsvarar eller är jämförbara med sådana studier inom EES och i Schweiz också kan komma i fråga.

Vi har valt att begränsa utvidgningen till att avse EES och Schweiz. Det är vad unionsrätten kräver, och det ger också en överensstämmelse med vårt förslag att öppna upp för studier på gymnasial nivå inom motsvarande område. Det högre bidragsbeloppet är inte avsett att utgå vid eftergymnasiala studier, annat än om det särskilt har reglerats. För närvarande finns ingen sådan reglering. Vi anser att vårt förslag är förenligt med unionsrätten och att det ligger i linje med regeringens mål för utlandsstudier.

10.7 Studiemedel för studier på gymnasial nivå öppnas upp

Utredningens förslag: Rätten till studiemedel för studier på gymnasial nivå ska vara densamma inom EES och i Schweiz. Regleringen avseende studiemedel för studier på gymnasial nivå ska därför öppnas upp. Kravet på att en utbildning inte med lika stor fördel kan bedrivas i Sverige tas bort för utbildningar inom EES och i Schweiz, men ska kvarstå för övriga världen.

Gällande regelverk för studiemedel avseende studier på gymnasial nivå gör skillnad mellan studier inom och utanför Norden. För studier inom Norden utgår studiemedel för utlandsstudier enligt samma villkor som vid studier i Sverige (3 kap. 22 § studiestödsförordningen) medan det för studier utanför Norden krävs att utbildningen inte med lika stor fördel kan bedrivas i Sverige (3 kap. 23 § studiestödsförordningen).

I det gällande regelverket avseende studiemedel för utlandsstudier på gymnasial nivå prioriteras alltså det nordiska samarbetet, ett samarbete som sannolikt är anledningen till att en sådan särreglering vuxit fram. Frågan är dock om en sådan särreglering är motiverad eller ens önskvärd i dag när samtliga de nordiska länderna omfattas av EES-avtalet. Det är svårt att motivera varför det nordiska samarbetet skulle prioriteras framför det samarbete som sker inom ramen för EU och EES. Dessutom går en sådan särreglering enligt vår uppfattning emot regeringens mål för utlandsstudier. Regeringen lägger vikt vid internationalisering av utbildning och rörlighetsfrämjande åtgärder inte bara inom Norden utan i hela världen.

Vi har i avsnitt 7.5.3 utrett reglernas förenlighet med unionsrätten. Vi har där konstaterat att kravet på att studierna inte med lika stor fördel kan bedrivas i Sverige, när det gäller studier på gymnasial nivå utanför Norden, är ett krav som hindrar den fria rörligheten. Kravet innebär att den person som väljer att studera utomlands på gymnasial nivå behandlas sämre enbart för att han eller hon utnyttjar sin rätt till fri rörlighet. Det är dessutom en reglering som leder till att studier i vissa EU-länder gynnas framför andra. Detta är, som sagts tidigare, enligt vår uppfattning inte förenligt med unionsrätten.

Kravet på att utbildningen inte med lika stor fördel kan bedrivas i Sverige har funnits med länge, kravet var t.ex. detsamma i den

studiestödsförordning från 1973 som gällde innan nuvarande studiestödsförordning trädde i kraft. Det framgår inte varför man valt att ställa detta krav på utbildningar på gymnasial nivå. Med tanke på att EU-samarbetet på utbildningsområdet vid tidpunkten för regleringens tillkomst inte var lika utvecklat som i dag behöver det inte ens röra sig om ett medveten utestängande. Som vi har resonerat kring i avsnitt 7.5.3 kan särregleringen snarare bero på en önskan om att skapa ett nordiskt samarbete än en strävan efter att utestänga studier utanför Norden. För att få behålla en särreglering som strider mot den fria rörligheten för personer krävs att det finns ett motiverat undantag som berättigar regleringen. Antingen något av de fördragsfästa som grundas på hänsyn till allmän ordning, säkerhet och hälsa eller att den nationella bestämmelsen som strider mot EU-rätten är motiverad av tvingande hänsyn till allmänintresset. EU-domstolen ställer stränga krav för att anse att ett undantag innebär en tillåten inskränkning. Ekonomiska skäl har inte ansetts utgöra ett sådant tillåtet undantag. Vi har, som vi har redogjort för i avsnitt 7.5.3, inte kunnat se något motiv som skulle kunna innebära att undantaget utgör en tillåten särreglering enligt unionsrätten. Bestämmelsen måste därför ändras för att vara förenlig med EU-rätten.

När det gäller kvalitetskraven så finns även här en skillnad mellan studier i Norden och övriga världen. I övriga världen ställs krav på att utbildningen ska anses hålla godtagbar standard. Inom Norden ska utbildningen vara ställd under statlig tillsyn i det land där studierna bedrivs och den ska motsvara eller vara jämförbar med de utbildningar som anges i bilagan till studiestödsförordningen. Kravet på godtagbar standard utanför Norden är dock detsamma oavsett om utbildningen bedrivs på gymnasial eller eftergymnasial nivå. Våra förslag i denna del presenteras därför under avsnitt 10.8, Godtagbar standard.

Vi föreslår en enhetlig reglering som innebär att kravet på att utbildningen inte med lika stor fördel kan bedrivas i Sverige tas bort. Genom detta blir regleringen förenligt med EU-rätten. Frågan är då om detsamma ska gälla för gymnasiala studier i hela världen eller om det ska begränsas på något sätt. EU-rättens krav innebär att reglerna måste vara desamma inom EES och i Schweiz. Regeringens mål för utlandsstudier ger utrymme för att utsträcka detta till hela världen. Mot detta ska vägas att systemet inte får verka kostnadsdrivande och att det inte får urholkas. Studiemedelssystemet får inte bli så kostsamt att det innebär sämre stöd till de som är berättigade. Risken med att allt för mycket utsträcka möjligheten till studie-

medel är att det kan medföra kraftigt ökade kostnader som i förlängningen kan leda till att Sverige inte kan behålla sitt generösa studiemedelssystem. Det blir helt enkelt för dyrt. En sådan utveckling skulle inte gagna någon. Mot denna bakgrund anser vi därför att det enhetliga regelverket i detta avseende ska begränsas till EES och Schweiz. Dels då det är detta som unionsrätten kräver, men kanske främst med tanke på kostnaderna. Att öppna upp för studier på gymnasial nivå i hela världen skulle kunna leda till så höga kostnader att det skulle kunna påverka studiemedelssystemet i dess helhet, vilket skulle stå i strid med regeringens mål för utlandsstudier och dessutom för målet med studiemedelssystemet.

År 2009 var det endast ca 490 personer som uppbar studiemedel för studier på gymnasial nivå utomlands. Detta kan jämföras med att det samma år var ca 29 400 personer som uppbar studiemedel för studier på eftergymnasial nivå utomlands. Siffrorna är hämtade från Budgetpropositionen för 2011 (Prop. 2010/11:1, Utgiftsområde 15). Det innebär att av studiemedlet för utlandsstudier står studier på gymnasial nivå endast för drygt en procent av de utbetalda studiemedlen 2009. Det har uttryckts farhågor om att vårt förslag om att öppna upp för rätt till studier på gymnasial nivå inom EES och i Schweiz skulle kunna innebära att antalet sådana studenter ökar kraftigt jämfört med hur det ser ut i dagsläget. Det har också uttryckts farhågor om att det skulle kunna leda till att studietiden förlängs med en risk för högre studieskulder. Risken för förlängd studietid och därmed högre studieskuld är enligt vår mening störst när det gäller språkstudier och vi återkommer därför till den frågan nedan. Språkstudenterna utgör i dag ungefär 15 procent av samtliga utlandsstuderande. I övrigt är det vår uppfattning att de allra flesta studerande inte kommer att välja att läsa både på gymnasial nivå och eftergymnasial nivå utomlands. Detta grundar vi på att de allra flesta utlandsstuderande tillbringar en eller ett par terminer utomlands och vi kan inte se att den regelförändring vi föreslår kommer att ändra det beteendet.

De studerande som har rätt att uppbära studiemedel för studier på gymnasial nivå är något äldre eftersom studiemedel utgår först från och med hösten det år de fyller 20 år. Det rör sig alltså inte om de vanliga gymnasiestudierna som de flesta ungdomar i Sverige genomgår, oftast innan de har fyllt 20 år. De allra flesta som kommer att ansöka om studiemedel för studier på gymnasial nivå utomlands kommer därför troligen redan att ha en gymnasieutbildning bakom sig. Enligt vår uppfattning har de följaktligen inte så stort incita-

ment att läsa ytterligare en liknande utbildning som den de redan har avslutat. Vi vet också att de utlandsstuderande till allra största del är något yngre studerande utan barn. Detta bör inte förändras av att det nu även blir enklare att få studiemedel för studier på gymnasial nivå utomlands. De studerandes eventuella genomgångna svenska gymnasieutbildningar bör därför ligga ganska nära i tiden vilket minskar behovet av att repetera dessa kunskaper.

Det har framförts att det redan i dag finns utländska läroanstalter som ger förberedande utbildningar som i själva verket innebär en repetition av gymnasiekunskaper. Enligt gällande rätt ger sådan utbildning inte rätt till studiemedel, vilket den kommer att göra med de ändrade reglerna. Man ser därför en risk för att denna typ av utbildningar kommer att öka. Detta eftersom många läroanstalter har ett intresse av att behålla de studerande så länge som möjligt för att tjäna mer pengar på dem. Det är möjligt att risken för denna typ av utbildningar ökar. Det bör dock främst röra sig om de studerande som läser hela sin utbildning utomlands, i vart fall i de situationer när det rör sig om längre förberedande kurser än någon eller några veckor. Om det verkligen är så att de utländska läroanstalterna anpassar kursutbudet efter det svenska studiemedlet är det givetvis olyckligt. Frågan är dock om det går att göra en kurs obligatorisk för att fånga in eventuella svenska studenter utan att förlora de studenter som kommer från länder där studiemedelssystemet för utlandsstudier är mindre generöst än det svenska. Om en kurs enbart utgör ett obligatorium för svenska studerande måste det gå att angripa på något sätt. Här anser vi dock att man får avvakta och se hur det utvecklar sig innan man ger sig på att försöka stänga möjligheterna. Det ska erinras om att en sådan minskning av rätten till studiemedel, för att vara förenlig med unionsrätten, dessutom måste avse även svenska studier. Så länge vi anser att det är tillåtet att repetera gymnasiekunskaper med studiemedel i Sverige får det också anses vara tillåtet inom EES och i Schweiz. Man kan däremot ifrågasätta om det är rimligt att staten bidrar till att en studerande läser samma ämne som denne redan har godkända slutbetyg från gymnasiet i, detta är dock inget som är unikt för utlandsstudier. Det ligger dock inte inom ramen för vårt uppdrag att fundera över dessa frågor.

Det svenska studiemedlet har stor betydelse för att möjligheten att kunna studera utomlands ska utgöra en realitet för alla studerande och inte enbart de med god ekonomi. Att fortsatt begränsa rörligheten på gymnasial nivå är inte förenligt med denna strävan om

internationalisering. Vårt förslag innebär, utöver att det gör svensk rätt förenlig med unionsrätten, att regeringens mål med utlandsstudier kommer bättre till uttryck i lagtexten då regleringen torde bidra till att svenska studenters internationella rörlighet ökar. Dessutom bidrar förslaget till att risken för att teoretiska utbildningar på gymnasial nivå särbehandlas framför praktiska utbildningar försvinner. Detta leder till ett mer rättvist system och ökar rättssäkerheten för den enskilde. Vårt förslag innebär också en regelförenkling eftersom studiemedelssystemet blir enhetligt inom EES och i Schweiz. I flera av de europeiska samarbetena på utbildningsområdet som Sverige deltar i finns en strävan efter internationalisering och mobilitet av unga, detta är också ett mål för regeringen. Vårt förslag är väl förenligt med denna strävan.

10.7.1 Språkstudier

Utredningens förslag: Särregleringen för språkstudier ska tas bort. I stället ska varje enskild språkkurs bedömas utifrån sitt innehåll vid avgörandet av om den ligger på en gymnasial nivå eller på en eftergymnasial nivå.

Språkstudier på gymnasial nivå utanför EES och Schweiz ska även fortsättningsvis berättiga till studiemedel om språket har officiell status i studielandet och språket inte är europeiskt.

Språkutbildningar innehar en särställning i studiemedelsregelverket. Trots att de ibland motsvarar utbildning på gymnasial nivå i Sverige betraktas de som studier på eftergymnasial nivå. Att så är fallet framgår dock inte av lag eller förordning utan först av CSN:s föreskrifter. En av förklaringarna till språkutbildningarnas särställning är säkert utbildningspolitiskt motiverad, dvs. språkutbildningar utomlands anses vara så värdefulla och viktiga att det motiverar generösa studiemedelsmöjligheter. Frågan är om denna särreglering ska bibehållas, eller om den ens är nödvändig efter vårt förslag om att studiemedel på gymnasial nivå ska öppnas upp vad gäller studier inom EES och i Schweiz.

Språkstudier har länge innehaft en särställning. Redan 1965 ansågs språkstudier vara sådana studier som kunde berättiga till studiestöd för utlandsstudier trots att det vid denna tidpunkt var svårt att få studiestöd för studier utanför Sverige. Därefter fanns en period

då språkkurser inte var studiemedelsberättigade, men 1992 fördes särregleringen in i CSN:s regelverk. Den öppning för språkkurser som kom 1992 kan bland annat ses mot bakgrund av den diskussion som vid tidpunkten fördes om det ökade behovet av språkkunskaper inom framför allt högre utbildning, som exempelvis framfördes i dåvarande utbildningsminister Per Unckels utbildningsreform (92/93:1). I denna utbildningsreform skrevs bland annat att ”den ökande internationaliseringen kommer att ställa ökade krav på såväl språkkunskaper som att utbildningen sätts in i sitt internationella sammanhang”.

Dessa tankar är aktuella än i dag. Dels är det regeringens mål att öka utlandsstudier och internationalisering. Dels är det en europeisk strävan att så ska ske. De olika europeiska samarbetena är också ett uttryck för denna strävan, se kapitel 5. Den dåvarande regeringen, vars strategi den sittande regeringen har ställt sig bakom, har dessutom när de slog fast de utbildningspolitiska målen uttalat att

En viktig förutsättning för studenternas internationella rörlighet är goda kunskaper i språk. Regeringen anser därför att kunskaper i andra främmande språk än engelska bör premieras vid meritvärderingen till högre utbildning (Prop. 2004/05:162 s. 62).

Särregleringen måste dock ses i ljuset av de regler som gäller för andra utbildningar på gymnasial och eftergymnasial nivå. Bortsett från utbildningar i Norden ger enligt gällande rätt en utbildning på gymnasial nivå utomlands endast rätt till studiemedel om den inte med lika stor fördel kan läsas i Sverige. Begränsningen gör att en utbildning på gymnasial nivå endast undantagsvis kan läsas utomlands. Detta gör att många yrkesutbildningar utomlands, och så gott som alla teoretiska utbildningar utomlands förutom språkutbildningar, som är på gymnasial nivå inte ger rätt till studiemedel. Enligt våra direktiv kan detta i praktiken innebära att teoretiska språkkurser behandlas mer positivt än yrkesutbildningar. Begränsningen i lagstiftningen är också en del av förklaringen till särregleringen av språkutbildningarna. Språkutbildningar har setts som något positivt mot bakgrund av att det har varit en strävan från regeringens sida att främja språkinläring. För att komma undan kravet på att utbildningen inte med lika stor fördel kan läsas i Sverige har man ”flyttat upp” språkutbildningarna på eftergymnasial nivå, där motsvarande krav saknas.

Det är vår uppfattning att språk även fortsättningsvis bör kunna studeras utomlands och att det är i enlighet med regeringens mål

att stödja sådana studier. Dock innebär det faktum att vi öppnar upp för studier på gymnasial nivå inom EES och i Schweiz att behovet av en särreglering framstår som mindre. Med vårt förslag ger även språkstudier på gymnasial nivå rätt till studiemedel. Det innebär att det inte längre finns något behov av att stadga att språkstudier ska ses som studier på eftergymnasial nivå inom EES och i Schweiz. Dessutom framstår det som mer enhetligt, rättvist och rättssäkert att bedöma varje språkutbildning utifrån dess specifika innehåll. Somliga når kanske upp till eftergymnasial nivå vilket kan innebära en möjlighet att tillgodoräkna sig erhållen utbildning i Sverige. Andra kanske ligger på gymnasial nivå och ska bedömas som sådana. Det innebär också att vi kommer ifrån den situation som råder i dag där det finns utbildningar som ses som eftergymnasiala i studiemedelshänseende, men som inte leder till examina som kan godkännas eftersom Högskoleverket bedömer att de ligger på gymnasial nivå. En situation som inte framstår som rättssäker. Även när det gäller språkstudier utanför EES och Schweiz bör det gå att hitta en bättre lösning än att stadga att språkutbildningar alltid ska ses som eftergymnasiala. Vi föreslår därför att gällande särregler för språkstudier ska tas bort. De som eventuellt kan drabbas negativt av att särregleringen försvinner är de studerande som studerar på en språkkurs på gymnasial nivå före höstterminen det år då de fyller 20 år. Dessa studenter kommer, om språkkursen bedöms ligga på gymnasial nivå, med ändrade regler att vara hänvisade till studie-hjälpssystemet fram till dess att de uppfyller de generella kraven för studiemedel för studier på gymnasial nivå. Vi anser dock att nackdelarna för denna begränsade grupp vida övervägs av fördelarna med att ha ett enhetligt och rättvist studiemedelssystem för utlandsstudier. Dessutom kvarstår möjligheten till studiemedel för denna grupp om de väljer att läsa en språkutbildning som bedöms ligga på eftergymnasial nivå. Kanske kan regleringen i förlängningen bidra till att öka kvaliteten på språkutbildningar.

Det har framförts farhågor om att möjligheten att läsa språk på gymnasial nivå utomlands skulle kunna leda till att de som utnyttjar denna rätt därefter kan läsa med studiemedel på eftergymnasial nivå under längre tid än vad de hade haft rätt till enligt gällande rätt. Detta eftersom studiemedel för språkstudier i dag räknas av på de 240 veckor som man längst kan få studiemedel för på eftergymnasial nivå (den eftergymnasiala kvoten) och med förslaget kanske kommer att räknas av på de veckor som man längst kan få studiemedel för på gymnasial nivå (den gymnasiala kvoten, 80 veckor för

den som har tidigare treårig gymnasieutbildning och 120 veckor för den som saknar gymnasieutbildning). I förlängningen skulle detta kunna leda till högre sammantagen skuld. Vi kan hålla med om att detta skulle kunna bli en följd av de ändrade reglerna. Dock är det i dagsläget så att en stor andel av de som läser språk utomlands gör det i nära anslutning till att de har tagit studenten, dvs. ofta innan höstterminen det år då de fyller 20 år. Detta anser vi lika gärna kan leda till att kvaliteten på språkutbildningarna ökar och att de studerande söker sig till de utbildningar som har bedömts ligga på eftergymnasial nivå.

CSN har uppgett att myndigheten uppskattar att ca 85–90 procent av språkstudierna med studiemedel i dag är gymnasiala. Det gäller t.ex. för alla språkskolor som finns i dag. De som skulle kunna betraktas som eftergymnasiala är de språkstudier som ges vid universitet och högskolor, men inte ens där är det en heltäckande bedömning. Möjligen skulle man enligt CSN kunna se det som att de språkkurser som ger akademiska poäng alltid kan betraktas som eftergymnasiala, men även där finns undantag. Ett problem enligt CSN är att det på många skolor görs en nivåtest innan man får börja kursen, vilket leder till att olika studerande på samma utbildning kan läsa på olika nivåer. Sen finns det ju många universitet som har filialer där man enbart läser språkkurser. Frågan är då om dessa studier ska klassas som gymnasiala eller eftergymnasiala.

Det är vår uppfattning att man inte i detalj varken i lag eller förordning kan reglera alla de bedömningar som måste göras, eller lösa alla de problem som kan uppstå. Språkstudiernas särart har tidigare helt reglerats i föreskrifter och bemyndigandena har inte ändrats i denna del. Det innebär att det finns ett stort utrymme att reglera hur språkstudier ska bedömas på föreskriftsnivå. Det är också där detaljer bäst hör hemma, de bör inte tynga förordningstexten. Det är också svårt att överblicka alla de förändringar som införandet av en ny reglering kan komma att medföra. Möjligen kan man tänka sig att den nya ordningen med ett bortplockande av särregleringen för språkstudier kräver nya lösningar i föreskrifterna för att underlätta de bedömningar som måste göras av om en språkutbildning är på gymnasial eller eftergymnasial nivå. Kanske får man se över regleringen kring vad som gäller vid nivåtest av den studerande såväl för svenska språkkurser som för utländska. En lösning kan vara att man tittar på läroanstalten och kursupplägget i stället för på vilken nivå den enskilde studerandes språkkunskaper bedöms vara. Detta

är dock sådant som CSN är bäst lämpade att utforma i sina föreskrifter.

Vårt förslag innebär enligt vår uppfattning en enhetlig och rättvis reglering av studiemedel för utlandsstudier inom EES och i Schweiz. Genom att även studier på gymnasial nivå som huvudregel ger rätt till studiemedel anser vi att särregleringen av språkstudier blir överflödigt inom detta område när det gäller att tillgodose regeringens mål uppfylls. Vi har dock valt att begränsa den utökade möjligheten till studier på gymnasial nivå till EES och Schweiz. I resten av världen krävs det fortfarande att motsvarande studier inte med lika stor fördel kan bedrivas i Sverige för att de ska ge rätt till studiemedel. Två stora språkutbildningsländer är i dagsläget Kina och Japan. Det är vår uppfattning att det skulle strida mot regeringens mål för utlandsstudier att begränsa möjligheten till språkstudier i de länder där det i dag är möjligt att studera språk. Det rör sig om de länder i övriga världen där språket har officiell status i studielandet och där språket inte är ett europeiskt språk. För att språkutbildningar i länder utanför EES och Schweiz även i fortsättningen ska berättiga till studiemedel har vi valt att undanta dem från huvudregeln. Sådana språkutbildningar ska, om de uppfyller förutsättningarna i övrigt, ge rätt till studiemedel på motsvarande sätt som språkutbildningar inom detta område. Även för språkutbildningar i övriga världen kommer det ske en nivåbedömning av varje utbildning. De utbildningar som bedöms ligga på gymnasial nivå ger rätt till studiemedel först från och med höstterminen det år den studerande fyller 20 år precis som när det gäller språkutbildningar inom EES och i Schweiz. Enligt vår bedömning är detta den lämpligaste och mest rättvisa lösningen som samtidigt bidrar till att uppfylla regeringens mål.

När det gäller språkutbildningar kan såväl Högskoleverkets föreskrifter som CSN:s föreskrifter behöva modifieras med anledning av vårt förslag om att ta bort särregleringen för språkstudier. Exakt hur detta ska ske är CSN respektive Högskoleverket bäst lämpade att avgöra.

10.8 Godtagbar standard ska bestämmas av regeringen

Utredningens förslag: Regeringen ska bestämma vad som är godtagbar standard och tillse att de utbildningar som är studiemedelsberättigade håller god kvalitet. Det ska därför framgå tydligt redan i studiestödsförordningen vad som är godtagbar standard och hur denna prövning ska göras. Genom regleringen blir bedömningen enhetlig.

Kravet på godtagbar standard ska vara detsamma för alla utbildningar utomlands, såväl på gymnasial nivå som på eftergymnasial nivå. Den nordiska särregleringen ska tas bort. Utgångspunkten för bedömningen av godtagbar standard ska vara studielandets bedömning av utbildningen.

CSN ska även i fortsättningen avgöra vilka utbildningar på gymnasial nivå utomlands som håller godtagbar standard. Högskoleverket avgör vilka utbildningar på eftergymnasial nivå som håller godtagbar standard, myndighetens beslutsrätt omfattar även eftergymnasiala utbildningar i Norden.

Vi har i avsnitt 2.4 analyserat begreppet utbildningskvalitet och godtagbar standard. Enligt gällande rätt ska en utländsk utbildning uppfylla vissa krav för att kunna ge rätt till studiemedel. Ett av dessa är ett kvalitetskrav, dvs. att utbildningen ska ha godtagbar standard. Beroende på om det är en utbildning på gymnasial nivå eller på eftergymnasial nivå så avgörs detta antingen av CSN (gymnasial) enligt 3 kap. 23 § första stycket punkt ett studiestödsförordningen, eller Högskoleverket (eftergymnasial) enligt 3 kap. 23 § första stycket punkt två studiestödsförordningen. Här ska också nämnas att kravet på godtagbar standard endast gäller utbildningar utanför Norden. Inom Norden gäller att läroanstalten eller utbildningen ska vara ställd under statlig tillsyn i det land där studierna bedrivs, och studierna ska motsvara eller vara jämförbara med studier vid en läroanstalt eller utbildning som anges i bilagan till studiestödsförordningen (3 kap. 22 § studiestödsförordningen). Denna bedömning görs av CSN såväl för utbildning på gymnasial nivå som på eftergymnasial nivå.

När det gäller kvalitetskraven så finns alltså en skillnad mellan studier i Norden och övriga världen. I övriga världen ställs krav på att utbildningen ska anses hålla godtagbar standard. Inom Norden

är det tillräckligt att utbildningen är ställd under statlig tillsyn i det land där studierna bedrivs och att den motsvarar eller är jämförbar med de utbildningar som anges i bilagan till studiestödsförordningen. Kravet på godtagbar standard utanför Norden är dock desamma oavsett om utbildningen bedrivs på gymnasial eller eftergymnasial nivå. För frågan om huruvida en sådan skillnad strider mot unionsrätten blir det avgörande om skillnaden i uttryckssätt leder till någon skillnad i praktiken. Dvs. om de krav som ställs på utbildningar utanför Norden är högre än de som ställs inom Norden. Vi har i avsnitt 7.5.3 kommit fram till att det i praktiken inte är någon större skillnad mellan de kvalitetskrav som ställs på utbildningar inom Norden och de krav på godtagbar standard som ställs utanför Norden. Bedömningen av godtagbar standard, så som den beskrivs i CSN:s och Högskoleverkets föreskrifter, innebär i praktiken att myndigheterna förlitar sig på de bedömningar som utländska myndigheter gjort av sina nationella utbildningar. Om en utbildning är godkänd i det land där den ges enligt det landets nationella måttstock för utbildningskvalitet, berättigar den i regel också till svenskt studiemedel. Såsom bedömningen uttrycks i föreskrifterna är det med andra ord ingen större skillnad på den prövning som görs av godtagbar standard och de krav som uttrycks i 3 kap. 22 § studiestödsförordningen. Skillnaden mellan kraven inom och utanför Norden verkar snarare bero på att de nordiska systemen för att avgöra vilka läroanstalter som är erkända är mera lika vårt i sin uppbyggnad, medan det i övriga världen inte alltid går till på samma sätt som i de nordiska länderna. Grundtanken verkar dock vara att de krav på utbildningskvalitet som ställs ska vara desamma oavsett om utbildningen ges i Sverige, Norden eller övriga världen. Innebörden av detta blir att regleringen inte strider mot unionsrätten.

Regleringen bör trots detta vara enhetlig. Risken för en annan bedömning ökar med de olika uttryckssätten och det faktum att det inte heller uttrycks på samma sätt i de olika föreskrifterna. De olika uttryckssätten leder dessutom till att det blir svårare för den enskilde att avgöra vilka utbildningar som berättigar till stöd. Till det kommer att en utgångspunkt är att studiemedelssystemet ska vara enhetligt och enkelt. EU-rätten innebär att reglerna bör vara desamma för studier inom EES och i Schweiz. Det är dock viktigt att den reglering som väljs inte kan uppfattas utgöra en sådan inskränkning i rätten till studiemedel för utlandsstudier i förhållande till studier i Sverige att de kan avskräcka unionsmedborgare från att lämna Sverige för att studera i en annan medlemsstat. Det

skulle kunna äventyra den enskildes rätt att fritt röra sig och uppehålla sig i en annan medlemsstat. Kriterierna för vilka utbildningar inom EES och i Schweiz som ska anses ge rätt till studiemedel bör därför så långt det är möjligt utgå från de kriterier som gäller för utbildningar i Sverige. Skillnaden i uttryckssätt bör följaktligen tas bort. Ett enhetligt regelverk leder till att risken för att regleringen kan anses oförenlig med unionsrätten försvinner. Till detta kommer att en enhetlig reglering bidrar till att minska risken för att reglerna i praktiken leder till orättvis tillämpning till följd av att de har olika uttryckssätt.

Vilka svenska utbildningar som ska berättiga till studiemedel avgörs av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer (3 kap. 2 § studiestödslagen). Detta sker genom bilagan till studiestödsförordningen där de utbildningar på gymnasial nivå som ska berättiga till studiemedel är listade. När det gäller universitets och högskoleutbildningar anges det i bilaga att "Statliga universitet och högskolor" är sådana läroanstalter eller utbildningar där studiemedel kan utgå. Att ha motsvarande ordning för att avgöra utbildningskvalitet utanför Sverige är inte möjligt. Det skulle krävas att någon listade alla de utbildningar som skulle kunna berättiga till studiestöd. Enhetliga regler inom EES och i Schweiz handlar snarare om att hitta ett system för att bestämma vilka utbildningar som berättigar till studiemedel som överensstämmer med vilka utbildningar som ger rätt till stöd i Sverige. Begreppet godtagbar standard är enligt vår mening ett lämpligt begrepp att använda sig av och vi anser därför att detta ska användas för alla utbildningar utanför Sverige. Det uttryckssätt som används i gällande rätt avseende bedömning av en utbildning i Norden passar inte alltid i övriga världen då utbildningssystemen där kan skilja sig från de nordiska. Vi har därför valt att använda det begrepp som tidigare gällde utanför Norden. Ingen skillnad i bedömning är avsedd vad gäller de nordiska länderna, i vart fall inte gentemot hur det uttrycks i studiestödsförordningen. Däremot har det framkommit att bedömningen av om en eftergymnasial utbildning inom Norden är godkänd för studiemedel i praktiken har gjorts av CSN. Det saknas delegationsmöjlighet för Högskoleverket i denna fråga och detta förfarande utgör därför, som nämnts i kapitel 2, ett problem. Med vårt förslag kommer detta problem att upphöra. Det blir nu tydligt att Högskoleverket alltid beslutar om godtagbar standard för utbildningar på eftergymnasial nivå och CSN för utbildningar på gymnasial nivå.

Vi har därför inte tagit upp frågan om eventuell delegationsrätt för Högskoleverket.

Frågan är vilka krav som ska ställas på utländska utbildningar för att de ska anses hålla en godtagbar standard. Av våra direktiv framgår att utlandsstudierna ska hålla hög kvalitet, detta är också i enlighet med regeringens mål med utlandsstudier. Vi har i avsnitt 2.4 analyserat och tagit ställning till om nuvarande ordning innebär att så är fallet eller om ordningen behöver ändras. Bakgrunden till nuvarande ordning är att mätning och gradering av utbildningskvalitet är en komplex och inte alltid helt okontroversiell verksamhet, inte bara i Sverige utan även internationellt. Bedömning av utbildningskvalitet är något som görs i många länder, och det sker främst i en nationell kontext, eftersom utbildningssystemen liksom de nationella regelverken och målen för utbildning skiljer sig åt mellan länder. Det finns således ingen globalt entydig uppfattning om vad som är god utbildningskvalitet, eller ännu hellre hög utbildningskvalitet, vilket är det som eftersträvas. Härav följer att det inte heller finns någon entydig global måttstock för utbildningskvalitet, måttstocken skiljer sig helt enkelt åt mellan länder. En generell höjning av kraven på utbildningskvalitet blir då i praktiken inte möjlig att genomföra. Det skulle kräva att en svensk myndighet fick ansvaret för att kvalitetsgradera all utbildning i världen på både gymnasial och eftergymnasial nivå, i syfte att avgöra om utbildningarna ska berättiga till studiemedel. För närvarande uppskattas det finnas cirka 17 000 utbildningsanordnare av universitetsutbildning i världen. Dessa ger många olika utbildningar som var och en borde graderas. Till dessa ska också de mångdubbelt fler anordnarna av gymnasial utbildning i världen läggas, vilket i sin tur ger flera olika gymnasieutbildningar som var och en ska graderas. Detta framstår som en helt orimlig uppgift enligt vår mening.

Som vi kommer fram till i avsnitt 2.4 skulle en generell höjning av kraven på utbildningskvalitet riskera att leda till oönskade konsekvenser för vilka utbildningar inom Sverige som ska berättiga till studiemedel. Detta eftersom kraven på utbildningskvalitet bör överensstämma inom EES, Schweiz och Sverige för att inte strida mot EU-rätten. En generell höjning riskerar då att leda till att utbildningar inom Sverige som i dag är studiemedelsberättigande inte längre skulle komma att vara det. Dessutom är en generell höjning av kraven på utbildningskvalitet tveksam ur ett EU-rättsligt perspektiv. Sverige kan enligt vår bedömning inte inom EES överpröva andra medlemsländers godkända utbildningar. Här får man kanske

snarare förlita sig på att de europeiska samarbeten som Sverige deltar i ger ett forum för dessa frågor. EU har ju som en strävan att vara världens främsta kunskapsområde. Även de samarbeten som har inletts med gemensamma examina talar emot att en svensk myndighet skulle göra en egen bedömning av en utbildning som är godkänd i ett EU-land. Till detta kommer Lissabonkonventionen som Sverige tillsammans med 50 andra länder har ratificerat. Enligt denna konvention är huvudregeln ömsesidigt erkännande av examina. Att Sverige då skulle underkänna vissa utbildningar i studiemedels-hänseende stämmer illa överens med dessa åtaganden.

En tänkbar lösning skulle vara att ha olika kvalitetskrav på utbildningar inom och utanför EES. Detta skulle vara förenligt med unionsrätten. Dock kvarstår huvudinvändningen, dvs. att även denna ordning skulle innebära att all utbildning utanför EES och Schweiz skulle behöva graderas, en bedömningsuppgift som framstår som helt orimlig. Inte bara ur ett rent administrativt perspektiv, utan också utifrån att det ändå är relativt få studerande som studerar utanför EES. Dessa studerande bedriver dessutom många gånger studier utanför EES under en begränsad tid och som ett komplement till studier i Sverige. En begränsning i detta avseende skulle också strida mot regeringens mål att öka studentrörligheten utanför EES och Schweiz.

Eftersom de krav som ställs på godtagbar standard knyter an till motsvarande utbildningar i Sverige är det vår slutsats att man i begreppet godtagbar standard kan lägga att en utbildning håller en kvalitet som är i linje med motsvarande svenska utbildningar. Det får förutsättas att bakgrunden till att dessa utbildningar ger rätt till studiemedel i Sverige är att de anses hålla en sådan kvalitet att det är värt för staten att bidra till studierna. I detta ligger enligt vår uppfattning ett krav på hög kvalitet. Sammantaget leder detta fram till att vi anser att nuvarande ordning på det stora hela taget och med rimlig administrativ belastning säkerställer att utbildningskvaliteten är god. Dessutom innebär nuvarande ordning, med de justeringar som vi föreslår i andra delar, att regelverket för studiemedel utomlands blir enklare och bättre, och på så sätt effektivare. Regelverken blir också mer likartade oavsett om studierna bedrivs i Sverige eller utomlands. Det gäller i synnerhet om studierna sker inom EES och Schweiz. Detta är något som vi bedömer kommer att underlätta och bidra till att studenternas internationella rörlighet ökar vilket ligger i linje med regeringens mål. Det finns därför

enligt vår bedömning inga skäl för att ändra nuvarande ordning gällande prövning av godtagbar standard för utländska utbildningar.

Vad som utgör godtagbar standard regleras som sagts tidigare enligt gällande rätt endast i föreskrifter. Vi anser att detta är en central bedömning som tydligt hänger samman med regeringens mål. Det bör därför vara regeringen som uttalar vad som ska beaktas vid bedömningen av om en utbildning håller godtagbar standard. Vad som utgör godtagbar standard ska därför framgå av studiestödsförordningen. Som sagts ovan saknas det någon internationell måttstock för utbildningskvalitet. För att kraven på kvalitet ska överensstämma med de som ställs på svenska utbildningar och vara förenliga med unionsrätten är det lämpligt att utgå från de bedömningar av utbildningskvalitet som görs i respektive land. De bedömningar som görs i andra länder påminner mycket om de bedömningar som görs av svenska utbildningar. Vi har i vår reglering av när en utbildning ska anses hålla godtagbar standard utgått från motsvarande bestämmelser i CSN:s och Högskoleverkets föreskrifter. Vår utgångspunkt har varit att täcka in de olika former av statligt, eller motsvarande godkännande, av utbildningar som finns utanför Sverige. De närmare detaljerna om hur bedömningen ska gå till kan lämpligen regleras i CSN:s och Högskoleverkets föreskrifter.

Vårt förslag innebär att regeringens mål med utlandsstudier kommer tydligare till uttryck i lagtexten. En reglering i förordning bidrar också till en mer enhetlig och rättssäker reglering av begreppet godtagbar standard då det innebär att detta inte längre regleras i CSN:s respektive Högskoleverkets föreskrifter. Närmare detaljer rörande bedömningen kan däremot fortfarande regleras i föreskrifter med stöd av bemyndigandet i 3 kap. 25 § studiestödsförordningen.

CSN har väckt frågan om myndigheten är bäst lämpad att avgöra om en utbildning håller godtagbar standard eller om det finns någon annan myndighet som bör ta över den uppgiften. Myndigheten har vidare anfört att den endast prövar frågan om godtagbar standard när det gäller utbildningar på gymnasial nivå utomlands medan prövningen av om en utbildning är godkänd i alla andra situationer görs av annan myndighet än CSN. Den myndighet som närmast skulle kunna komma i fråga för att bedöma godtagbar standard på gymnasial nivå är Skolverket. Av såväl CSN:s som Högskoleverkets uppgifter har inget annat framkommit än att prövningen av godtagbar standard fungerar relativt väl och att det inte finns några större problem förenade med uppdelningen mellan myndigheterna. CSN har stor vana att pröva frågan om godtagbar stan-

dard och har tidigare även varit ansvariga för prövningen av godtagbar standard avseende eftergymnasiala utbildningar innan den flyttades till Högskoleverket. CSN har dessutom ett sammanhållande ansvar för studiestödet. Det är enligt instruktionen för CSN myndigheten som ansvarar för studiesociala frågor som inte ska hanteras av någon annan myndighet och CSN fullgör uppgifter såväl enligt studiestödslagen som studiestödsförordningen. Inget har framkommit som gör att vi kan anse att Skolverket i nuläget skulle vara bättre lämpade än CSN att göra bedömningen av godtagbar standard på gymnasial nivå. Vi anser också att vårt förslag att tydligare reglera vilka utbildningar som håller godtagbar standard i förordning kommer leda till en mer enhetlig bedömning även om den i praktiken görs av två olika myndigheter. CSN ska därför även i fortsättningen avgöra vilka utbildningar på gymnasial nivå som håller godtagbar standard. Högskoleverket ska avgöra vilka utbildningar på eftergymnasial nivå som håller godtagbar standard. Regleringen av vilken myndighet som ska fatta beslut om godtagbar standard på gymnasial respektive eftergymnasial nivå ska för tydlighetens skull placeras i den nya bestämmelse i studiestödsförordningen där det regleras när en utbildning utomlands håller godtagbar standard. Avsikten är inte att ändra vad som enligt gällande rätt framgår om CSN respektive Högskoleverkets beslutanderätt i 3 kap. 23 § studiestödsförordningen. Den ändring som placeringen av beslutsrätten i paragrafen rörande godtagbar standard innebär beror endast på lagtekniska överväganden och är inte avsedd att innebära någon ändring i sak. Med vårt förslag om att öppna upp för utbildningar på gymnasial nivå inom EES och Schweiz kan antalet bedömningar som CSN måste göra öka. Frågan om vilken myndighet som är bäst lämpad att bedöma godtagbar standard kan därför lämpligen utredas vidare om några år när de förslag vi har lagt har hunnit sätta sig.

Här kan nämnas att Högskoleverkets föreskrifter även innehåller särskilda bestämmelser för att avgöra när en språkutbildning har godtagbar standard. I den mån sådan särreglering fortfarande behövs kan den även fortsättningsvis regleras på föreskriftsnivå.

Överklagande av beslut om godtagbar standard

Enligt 6 kap. 14 § andra stycket studiestödsförordningen får CSN eller Högskoleverkets beslut enligt 3 kap. 23 § i frågan om en utbildning kan anses ha godtagbar standard inte överklagas. Vi före-

slår inte någon ändring i denna del. Vi har dock i vårt förslag till ändring av studiestödsförordningen föreslagit att den nu gällande 3 kap. 23 § studiestödsförordningen ska upphöra att gälla. Vi har också infört en ny paragraf med beteckningen 3 kap. 23 § i studiestödsförordningen. CSN:s och Högskoleverkets beslut om godtagbar standard har vi placerat i den av oss föreslagna 3 kap. 23 § studiestödsförordningen som också innehåller regleringen om godtagbar standard. Vi föreslår därför ingen ändring i 6 kap. 14 § andra stycket studiestödsförordningen. Hänvisningen till 3 kap. 23 § studiestödsförordningen i gällande 6 kap. 14 § får anses hänvisa till den nya bestämmelsen med samma beteckning.

10.9 Regeringen ska bestämma att en utbildning som inte berättigar till studiemedel i Sverige inte heller ska ge rätt till studiemedel utomlands

Utredningens förslag: Regeringen ska besluta att en utbildning som motsvarar eller är jämförbar med en utbildning som inte berättigar till studiemedel i Sverige som huvudregel inte heller ska ge rätt till studiemedel utomlands. Att så är fallet ska därför framgå av studiestödsförordningen, och inte som i dag regleras i CSN:s föreskrifter. CSN ska inte längre ha bemyndigande att fatta sådant beslut.

Enligt gällande rätt är huvudregeln att det inte är möjligt att få studiemedel för en utbildning utomlands om samma utbildning inte ger rätt till studiemedel i Sverige (12 kap. 7 § CSNFS 2001:1). Denna utgångspunkt öppnar regeringen för i studiestödsförordningen där det i 3 kap. 25 § första stycket andra meningen stadgas att

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.

Att en utbildning som inte ger rätt till studiemedel i Sverige inte heller ska göra det utomlands framstår som en grundläggande och självklar utgångspunkt. Regeringen strävar efter att de utbildningar som staten lämnar stöd till utomlands ska hålla hög kvalitet. När det gäller inhemska utbildningar är det regeringen som bestämmer vid vilka läroanstalter och utbildningar som studerande kan få studie-

stöd. Vilka dessa är anges i en bilaga till studiestödsförordningen. Vid bedömningen av vilka svenska utbildningar som ska ge rätt till studiemedel ställs också kvalitetskrav. Till detta kommer att det vid avgörandet av vilka utbildningar som ska berättiga till stöd görs en bedömning av vilka utbildningar som stämmer överens med regeringens övergripande utbildningspolitiska mål. Att en utbildning, som av regeringen inte har ansetts uppfylla de krav som ställs för att berättiga till studiemedel, skulle ge rätt till studiemedel utomlands strider mot regeringens mål för utlandsstudier. En sådan reglering finns också redan i dag och vi har inte för avsikt att ändra denna. Däremot anser vi att det är en så viktig utgångspunkt att den inte bör överlämnas till CSN att besluta om i myndighetens föreskrifter. Det ska därför av studiestödsförordningen framgå att en utbildning utomlands som motsvarar eller är jämförbar med en svensk utbildning som inte ger rätt till studiemedel i Sverige inte heller ska ge rätt till studiemedel utomlands. Tanken är inte att utesluta möjligheten att få studiemedel för en utbildning som är godkänd i studielandet och vars motsvarighet helt saknas i Sverige utan endast att slå fast att utbildningar som finns men som inte ger stöd i Sverige inte heller ger det utomlands.

En del av vårt uppdrag är att tillse att regeringens mål med utlandsstudier kommer till uttryck i lagstiftningen. Genom vårt förslag att flytta upp regleringen om att en utbildning som inte ger rätt till studiemedel i Sverige inte heller ska göra det utomlands till förordningsnivå anser vi att regeringens mål kommer tydligare till uttryck. Enligt vår uppfattning är detta en fråga som bör beslutas av regeringen och inte av CSN. Någon ändring i sak är däremot inte avsedd.

10.10 Formerna för utbetalning av studiemedel för utlandsstudier

Utredningens förslag: Studiemedel för utlandsstudier ska betalas ut på samma sätt som för studier i Sverige, dvs. månadsvis i förskott.

Enligt gällande rätt betalas studiemedel för utlandsstudier ut terminsvis i förskott. Att så är fallet framgår av CSN:s föreskrifter (16 kap. 4 och 5 §§ CSNFS 2001:1). När det gäller studiemedel för

studier i Sverige betalas i stället studiemedlet ut månadsvis i förskott. Av 3 kap. 39 § studiestödsförordningen framgår att utbetalning av studiemedel sker förskottsvis varje månad och att utbetalning om det finns särskilda skäl får göras på något annat sätt. Andra stycket i samma paragraf innehåller ett bemyndigande för CSN att meddela närmare föreskrifter om utbetalning av studiemedel. Det är detta bemyndigande som CSN har utnyttjat när de har beslutat att studiemedel för utlandsstudier ska betalas ut terminsvis.

När särregleringen infördes hade utlandsstuderande svårare att komma åt sina pengar än vad studerande i Sverige hade. Med dagens bankväsende och den ökade användningen av internationellt användbara betalkort som t.ex. Visa är så inte längre fallet.

Vår strävan är att skapa regler som så långt det är möjligt är enhetliga och lätta att tillämpa. Att ha olika regler för utbetalning av studiemedel i Sverige och utomlands strider mot denna strävan. Till det kommer ytterligare ett problem med terminsvisa utbetalningar. Vi har i avsnitt 2.5 tittat närmare på risken med felaktiga utbetalningar och där sett att studiemedel för utlandsstudier är överrepresenterade när det gäller risken för att studiemedel betalas ut felaktigt. Risken ligger främst i oavsiktliga felaktiga utbetalningar. En del av problemet sägs vara att det är svårare att stoppa utbetalningarna av studiemedel för utlandsstudier vid ändrade förhållanden eftersom studiemedlet betalas ut terminsvis. Vid månadsvisa utbetalningar behöver inte en lika stor summa betalas ut felaktigt eftersom betalningarna kan stoppas när det ändrade förhållandet anmäls. De icke-periodiserbara kostnaderna som t.ex. merkostnads-lån för undervisningsavgifter och resor ska dock betalas ut i en klumpsumma i samband med den första terminsutbetalningen. Detta är vad som gäller beträffande studiemedel för studier i Sverige enligt gällande rätt.

Studiesociala kommittén har också uppmärksammat problemet med felaktiga utbetalningar i sitt betänkande och har föreslagit att studiemedel för utlandsstudier (och för inhemska studier) ska utbetalas med månadsvisa utbetalningar i efterskott. Detta skulle enligt kommittén leda till minskade risker för felaktiga utbetalningar. Studiesociala kommitténs förslag har inte lett till lagstiftning. Vi anser att en av riskerna med felaktiga utbetalningar ligger i att studiemedel för utlandsstudier betalas ut terminsvis i förskott. Däremot är vi av den uppfattningen att månadsbetalningen bör ske i förskott och inte i efterskott. Studiemedel är ett stöd som ska göra det möjligt att bedriva studier och inte en lön för att man studerar. Om ut-

betalning skulle ske i efterskott skulle de studerande tvingas genomföra den första studiemånaden utan studiemedel vilket säkert skulle leda till att en del studenter skulle tvingas avstå från att påbörja studier.

Vår strävan att reglerna ska vara desamma för studiemedel för utlandsstudier som för svenska studier är ett led i vår strävan att skapa ett enkelt och enhetligt system. Vi föreslår därför att studiemedel för studier utomlands ska betalas ut på samma sätt som studiemedel för studier i Sverige, dvs. månadsvis i förskott. Vi anser dessutom att detta kommer att bidra till att minska de felaktiga utbetalningarna av studiemedel. Vi har valt att inte föreslå någon ändring i CSN:s bemyndigande i 3 kap. 39 § andra stycket studie-stödsförordningen. Det kan finnas situationer då huvudregeln om månadsvisa utbetalningar i förskott inte fungerar och CSN bör då ha möjlighet att i sina föreskrifter lösa en sådan situation.

10.11 Felaktiga utbetalningar ska minskas

Utredningens bedömning: Vi har lagt flera förslag som bör minska de felaktiga utbetalningarna. De förslag som vi bedömer bör bidra till att uppfylla målet att minska de felaktiga utbetalningarna är följande.

- Förslaget att studiemedel för utlandsstudier ska utbetalas en gång i månaden i stället för terminsvis.
- Förslaget att CSN ska göra utbetalningar av merkostnadslån för undervisningsavgifter överstigande ett prisbasbelopp direkt till den utländska läroanstalten. Förslaget ökar dessutom CSN:s kontrollmöjligheter.
- Förslaget om ett enhetligt lånebelopp vid utlandsstudier som är detsamma som det svenska.

Den sammantagna effekten av våra förslag är att de bidrar till ett enhetligt och enkelt studiemedelssystem för utlandsstudier som korresponderar med det för studiemedel för studier i Sverige. Även detta bör bidra till att minska de felaktiga utbetalningarna.

Vi har i avsnitt 2.5 analyserat de felaktiga utbetalningarna av studiemedel. Som framkommer där har det visat sig att det sker fler felaktiga utbetalningar av studiemedel för utlandsstudier än för andra

studier. Detta är ett problem som också har uppmärksammat av Studiesociala kommittén i dess betänkande och vi har fått i uppgift att föreslå åtgärder för att förbättra kontrollen.

Undersökningar har visat att de allra flesta fall av felaktiga utbetalningar beror på annat än avsiktliga fel av sökande. Endast en procentenhet av de felaktiga utbetalningarna bedöms bero på fusk. Det innebär att det inte är främst på detta område som åtgärder behöver vidtas, även om vi självklart strävar efter att våra förslag ska minska såväl de oavsiktliga som de avsiktliga felen.

Frågan är då var felaktigheterna uppstår och var kontrollen behöver förbättras. Här ska först nämnas att vi tror att de åtgärder som redan har vidtagits för att förhindra felaktiga utbetalningar kommer innebära en stor förbättring och leda till att de felaktiga utbetalningarna minskar. Vi anser även att de förslag vi har lagt i vårt delbetänkande, *Förbättrad återbetalning av studieskulder* (SOU 2010:54), i förlängningen kommer att leda till färre felaktiga utbetalningar av studiemedel för studier utomlands. Vi tänker då framför allt på förslaget om återbetalningsförsäkringen. Detta då det blir tydligare för den enskilde att det rör sig om ett lån som ska betalas tillbaka, och då det ger den enskilde tillfälle att tänka igenom vad och hur mycket han eller hon lånar. Förbättrad återbetalning bör också bidra till att viljan att anmäla ändrade förhållanden ökar hos den enskilde studenten. Dessutom bör det minska fusk då det blir tydligare att det inte lönar sig. Låg återbetalning av studieskulder ökar enligt vår uppfattning motivet för fusk.

Av vad som framgår av CSN:s årsredovisning från 2009 har myndigheten redan kommit en bra bit på vägen i sitt arbete att förhindra felaktiga utbetalningar. Möjligen kan man ytterligare betona CSN:s arbete med att kontrollera de som uppburit studiemedel för utlandsstudier i efterhand. CSN bör också lägga resurser på att upplysa studenterna om deras ansvar att anmäla ändrade förhållanden till CSN så snart de uppstår. Fördelen med de ökade kontrollerna är att i takt med att fler felaktiga utbetalningar upptäcks, sjunker möjligheten, och vitsen, med att medvetet tillse att man får en felaktig utbetalning. Det bör också bidra till den enskildes intresse av att anmäla ändrade förhållanden ökar då chansen att få behålla de felaktigt utbetalade medlen minskar.

Vi har ingen möjlighet att genom svenska bestämmelser framställa krav som ska gälla för utländska läroanstalter. Detta är en svårighet jämfört med studiemedel för studier i Sverige. Det gör också att kontroller får inriktas på de som uppbär utlandsstudie-

medel och även på interna kontroller hos CSN för att förhindra att det uppstår fel vid handläggningen. De interna kontrollerna hos CSN anser vi att myndigheten själv har bäst förutsättningar att genomföra och hitta formerna för. Även de kontroller som behöver ske av de utlandsstuderande anser vi kan utarbetas av CSN. Vi har därför fokuserat på att våra förslag så långt det är möjligt ska minska de felaktiga utbetalningarna. Genom att vi strävat efter att våra förslag ska vara enhetliga och enkla att tillämpa anser vi att vi har gjort vad vi kan för att förhindra de fel som uppstår vid handläggningen.

En av riskerna med felaktiga utbetalningar ligger i att studiemedel för utlandsstudier betalas ut terminsvis i förskott. Vi har därför föreslagit att även studiemedel för utlandsstudier ska betalas ut månadsvis i förskott, på samma sätt som de inhemska studiemedlen. Vår önskan om att reglerna ska vara desamma för studiemedel för utlandsstudier som för svenska studier är också ett led i vår strävan att skapa ett enkelt och enhetligt system. Vårt förslag att studiemedel för utlandsstudier ska utbetalas en gång i månaden i stället för terminsvis som enligt gällande rätt bör enligt vår uppfattning leda till en klar förbättring när det gäller att minska de felaktiga utbetalningarna. Speciellt mot bakgrund av att de flesta felaktiga utbetalningar beror på oavsiktliga fel hos den sökande och inte på rent fusk. Med månadsvisa betalningar hinner CSN stoppa framtida betalningar till följd av ändrade förhållanden snabbare än om betalningarna sker terminsvis.

Vi har också föreslagit att merkostnadslån för utbildningsavgifter ska betalas ut direkt till läroanstalten om beloppet överstiger ett prisbasbelopp. Vi saknar möjlighet att föreskriva att utländska läroanstalter ska fakturera CSN eftersom vi inte har möjlighet att lagstifta angående läroanstalter i andra länder än i Sverige. Vi har därför valt att lägga ansvaret för att tillse att CSN får de handlingar som behövs för att utbetalningen ska kunna genomföras på den enskilde studenten. Vårt förslag att CSN ska göra utbetalningen direkt till den utländska läroanstalten bidrar enligt vår uppfattning till att minska de felaktiga utbetalningarna. Detta gäller såväl de som beror på avsiktliga fel som de som beror på oavsiktliga. Det är också ett sätt att förhindra att vårt förslag om möjlighet till högre uttag av merkostnadslån för undervisningsavgifter leder till en ökning av de felaktiga utbetalningarna.

Slutligen anser vi att vårt förslag om ett enhetligt lånebelopp också kommer att bidra till att de felaktiga utbetalningarna minskar. Detta särskilt i de fall där de felaktiga utbetalningarna har berott på att

den studerande kommit att studera i ett annat land än det han eller hon sökt studiemedel för eller i de fall där utlandsstudierna avbryts i förtid och den studerande i stället fortsätter att studera i Sverige.

10.12 Centrala studiestödsnämndens upplysande roll bör förtydligas

Utredningens bedömning: Centrala studiestödsnämndens upplysande roll gentemot de som studerar utomlands med studiemedel bör förtydligas. I detta bör ligga att myndigheten ska verka för att den enskildes studieskuld slutar på en rimlig nivå. Myndigheten bör dessutom tydligt upplysa om att den som avser bedriva utlandsstudier noga bör överväga behovet av de extra lånemöjligheter som finns vid utlandsstudier så att studielånet inte blir så högt att det leder till återbetalningssvårigheter i framtiden. CSN bör genom information hjälpa den enskilde i sitt val. Förtydligandet kan lämpligen ske genom att detta regleras i förordning (2007:1071) med instruktion för Centrala studiestödsnämnden.

Ett problem med utlandsstudiemedlen är som nämnts tidigare att de ofta leder till högre studieskulder för den enskilde, något som kan medföra problem med återbetalningen. Denna risk kvarstår även med våra förslag. Merkostnadslån för undervisningsavgifter, vilket ofta utgör en stor post för de utlandsstuderande, kvarstår. Enligt gällande rätt fastställs lånebeloppen vid utlandsstudier för varje land vilket har lett till att lånebeloppet för de allra flesta länder är högre än det svenska. Detta är en av orsakerna till att låneskulden blir högre vid utlandsstudier. Genom vårt förslag blir grundlånebeloppet det samma såväl i Sverige som utomlands. Att grundlånenivån blir den samma minskar skuldskillnaderna. Dock föreslår vi att ett nytt lån ska införas, det s.k. merkostnadslånet för utlandsstudier. Avsikten med detta lån är att ge en extra lånemöjlighet till de studerande som studerar i ett land som har en högre kostnadsnivå än Sverige. Lånet har utformats som ett generellt lån för utlandsstudier eftersom vi strävar efter ett enkelt och enhetligt system. De länder där kostnadsnivån är högre än den svenska är dock enligt vad våra analyser visat betydligt färre än de länder där CSN enligt gällande rätt fastställt ett högre lånebelopp. Vi anser därför att införandet av ett enhetligt lånebelopp, som kan kompletteras genom det nya merkost-

nadslånet, bör leda till att låneskulden minskar för de utlandsstuderande. För att så ska ske är det viktigt att de utlandsstuderande informeras om kostnadsläget i olika länder. En sådan information bör bygga på vedertagna index, som t.ex. det av oss använda OECD-index. Denna information bör inte baseras på enkäter till ambassader då det leder till godtyckliga och inte alltid helt rättvisa resultat. Det bör tydligt framgå att tanken är att grundlånebeloppet ska vara tillräckligt i många av de länder där utlandsstudier bedrivs. För att våra förslag ska leda till att de utlandsstuderande får en lägre låneskuld måste de få rätt information.

Hur ska då sådan information ges till de studerande? CSN är den myndighet som ansvarar för studiestödet (1 kap. 2 § studiestödslagen) och i detta måste anses ligga att de har en upplysande roll gentemot de som nyttjar studiestödssystemet. Ytterligare bestämmelser om CSN:s uppgifter finns i förordning (2007:1071) med instruktion för Centrala studiestödsnämnden. Enligt denna ansvarar CSN för studiesociala frågor som inte ska hanteras av någon annan myndighet. Förordningen med instruktion för CSN är ganska kortfattad och innehåller inte några närmare detaljer om CSN:s arbete. Detta kan jämföras med förordning (2007:1293) med instruktion för Högskoleverket som innehåller betydligt mer specificerade uppgifter. I 9 § i Högskoleverkets instruktion regleras verkets informationsplikt. Högskoleverket ska enligt denna paragraf bl.a. stimulera intresset för högskoleutbildning, svara för information om verksamheten och det samlade utbudet av universitet och högskolor samt ge information i syfte att främja en korrekt värdering av svensk högskoleutbildning och examina.

Den myndighet som har kontakt med de studerande när det gäller studiemedel, och som har ansvar för att ta emot och pröva ansökningar är alltså CSN. Det är dessutom CSN som är ansvarig för återbetalningen. Vi anser därför att en lämplig väg för att informera de studerande går via CSN. Hur denna information ska förmedlas till de studerande kan säkert CSN själv finna vägarna för. Man kan tänka sig att det t.ex. kan ske genom information på CSN:s hemsida, genom det informationsmaterial som myndigheten ger ut, eller genom information till den enskilde låntagaren genom t.ex. ett utskick om möjligheten, och fördelen, med att hålla nere sitt lånebelopp vid utlandsstudier. Sådan information skulle lämpligen kunna skickas ut tillsammans med ansökningsblanketten.

Vi vill inte förändra CSN:s roll eller uppgifter. Däremot vill vi att deras upplysande roll ska förtydligas. Den uppgift vi vill betona

är att CSN har en form av samhällsansvar där CSN:s huvuduppgift att besluta om och betala ut det svenska studiestödet (samt hantera återbetalningen) kompletteras med en mer informerande roll. Avsikten med detta förtydligande är att vi vill att CSN ska tillse att den studerande är väl upplyst om konsekvenserna med lån och vikten av att ta ansvar för att lånenivån blir rimlig. Lånet ska återbetalas efter avslutade studier, något som vårt i delbetänkandet lagda förslag om återbetalningsförsäkringen bidrar till att göra tydligt för den studerande. En sådan roll där erbjudandet av vissa tjänster kombineras med ett samhällsansvar finns bl.a. hos de statligt ägda bolagen Svenska spel och Systembolaget. Systembolaget har t.ex. socialpolitiskt syfte och tanken är att alkoholens tillgänglighet ska begränsas. Detta styrs genom ägardirektivet till Systembolaget AB och bottnar i den svenska alkoholpolitiken (se SOU 2010:98 s. 29 ff.).

Vi anser att CSN:s roll som upplysande myndighet lämpligen bör förtydligas genom att detta förs in i förordning (2007:1071) med instruktion för Centrala studiestödsnämnden.

10.13 Mätbara indikatorer – utlandsstudiemedlen bör kontinuerligt följas upp och utvärderas

Utredningens bedömning: För att utvärdera huruvida regeringens mål med utlandsstudier uppfylls bör utvärderingar genomföras med i vart fall fem års mellanrum. Uppdrag att utföra sådana utvärderingar bör lämpligen ges till CSN och Högskoleverket.

Vi har funnit följande indikatorer som kan användas för att mäta måluppfyllelsen:

- Studenternas upplevda kvalitet på utländska utbildningar.
- Svenska studenters rörlighet och andelen utbytesstuderande av dessa.
- Utlandsstuderandes anställningsbarhet och lön.
- Utlandsstuderandes skuldsättning och återbetalning.

Dessa indikatorer anser vi bör användas för att följa upp och utvärdera utlandsstudier och för att avgöra hur väl regeringens mål för utlandsstudier uppfylls. Vi anser också att sammansättningen av gruppen utlandsstuderande i termer av exempelvis ålder, kön och socioekonomisk bakgrund bör följas och utvärderas kontinuerligt.

Enligt våra direktiv ska vi med utgångspunkt i utvärderingen av effekter av utlandsstudier föreslå hur utlandsstudiemedlen kontinuerligt bör följas upp och utvärderas. Vi har under arbetets gång, särskilt i samband med de två undersökningar som utredningen initierat och i arbetet med analysen av effekterna av att studera utomlands, funnit vissa mätbara indikatorer som kan användas för att avgöra huruvida regeringens mål med utlandsstudier uppfylls. Att följa dessa ger dessutom en god indikation på om de av oss lagda förslagen leder till önskade effekter. De indikatorer som vi har funnit är:

- Studenternas upplevda kvalitet på utländska utbildningar.
- Svenska studenters rörlighet och andelen utbytesstuderande av dessa.
- Utlandsstuderandes anställningsbarhet och lön.
- Utlandsstuderandes skuldsättning och återbetalning.

Regeringens mål för utlandsstudier innebär bland annat att de utbildningar som genomgås ska hålla en hög kvalitet. För att kontinuerligt följa upp och utvärdera att så är fallet föreslår vi att en undersökning liknande den enkätstudie som CSN genomfört på utredningens uppdrag genomförs med viss regelbundenhet. Genom en sådan undersökning får man viktiga indikatorer på huruvida utbildningar utomlands håller hög kvalitet. De studerande bör då också tillfrågas om hur de anser att utbildningens värde står i relation till studieskulden. Resultaten av enkätundersökningarna bör, när det gäller att avgöra om målet uppfylls, också jämföras med resultaten av de undersökningar som görs i syfte att utvärdera anställningsbarhet och lön. Denna typ av enkätundersökningar genomförs lämpligen av CSN.

Regelbundna uppföljningar bör göras av hur stor andel av de studenter som uppbär svenskt studiemedel som har studerat utomlands, och hur många av dessa som gjort det som ett led i sin svenska utbildning. Detta för att kunna se om regeringens mål att den internationella rörligheten ska öka uppfylls. Hur många av dessa som bedrivit utbytesstudier bör kontrolleras eftersom detta är något som regeringen vill ska öka. Denna typ av uppföljning och utvärdering av resultaten kan göras på grundval av registerkontroller och genomförs lämpligen av CSN och Högskoleverket tillsammans. Det blir också ett viktigt instrument för att kunna utvärdera om våra förslag leder till att svenska studenters rörlighet ökar. En sådan kontroll

och uppföljning anser vi till och med bör göras oftare än med fem års mellanrum.

I SCB-studien har den betydelsefulla effekten att utlandsstuderande har högre inkomst påvisats. Inkomsteffekten väger sedan tungt i den samhällsekonomiska kalkylen, och bidrar till att motivera de utlandsstuderandes högre skuldsättning. Inkomsteffekten är viktig för att motivera flera av de förslag som vi lämnar i detta betänkande, bl.a. förslaget om flexibla regler för merkostnadslån för undervisningsavgifter. Därför är det angeläget att med viss periodicitet, åtminstone vart femte år, studera om inkomsteffekten minskat, ökat eller kvarstår oförändrad. En sådan studie bör syfta till att undersöka de utlandsstuderandes anställningsbarhet och lön. Just ökad anställningsbarhet är ett av regeringens mål med utlandsstudier. Studien bör lämpligen ske på liknande sätt som SCB-studien genomförts, dvs. genom olika registerkontroller och utvärdering av dessa. Här kan även användas resultaten från de enkätundersökningar som CSN bör ges i uppdrag att genomföra för att bl.a. kunna följa upp och utvärdera kvaliteten på de utländska utbildningarna.

Skuldsättning och återbetalningsmönster är också viktiga att följa upp kontinuerligt. Uppgifter som vi anser saknas i nuvarande utvärdering är indikatorer på framgång med återbetalningen, liksom tydligare indikatorer på problem med återbetalningen. Det framstår som mycket viktigt att så sker, inte minst för att kunna utvärdera de förslag som utredningen har lagt såväl i delbetänkandet som i detta betänkande. Det framstår som lämpligt att en första undersökning av detta slag genomförs inom två år efter det att våra förslag har trätt i kraft. En sådan undersökning görs enligt vår uppfattning lämpligen av CSN som är den myndighet som ansvarar för återbetalningen.

Slutligen anser vi att det också är angeläget att följa upp om det sker förändringar i sammansättningen av gruppen utlandsstuderande gällande exempelvis ålder, kön, socioekonomisk och utbildningsmässig bakgrund. Detta för att bättre än i dag kunna beskriva sammansättningen, men också för att få underlag för att kunna utvärdera effekterna av de förslag vi lämnar, förslag som bland annat syftar till att ge fler möjlighet att utlandsstudera oavsett ursprung.

De undersökningar som vi anser ska ske med viss regelbundenhet, minst vart femte år även om vissa nog bör genomföras med tätare intervaller, anser vi på ett bra sätt indikerar huruvida regeringens mål för utlandsstudier uppfylls eller ej. Vi har ovan gett förslag på om vi anser att undersökningen bör genomföras av CSN

eller Högskoleverket. En mera allmän skyldighet att genomföra undersökningar anser vi stöds av respektive myndighets instruktion. Mer specifika uppdrag kan förslagsvis lämnas genom de årliga regleringsbrev.

11 Konsekvensanalys

I detta kapitel kommer vi att beskriva och analysera vilka ekonomiska konsekvenser och andra effekter som utredningens förslag får.

Våra förslag innebär att studiemedelsregelverket för utlandsstudier blir tydligare, enhetligare, flexiblare och att det överensstämmer med EU-rätten. De föreslagna regelförändringarna ökar också sannolikheten för att de övergripande utbildningspolitiska målen för utlandsstudier ska komma att uppnås. Samtliga förslag som presenteras syftar ytterst till att studiemedelsystemet för utlandsstudier ska bidra till att främja de studerandes rörlighet.

För de utlandsstuderande innebär förslagen sammantaget att skuldsättningen i de allra flesta fall minskar, samtidigt som studenternas val av land och läroanstalt för utlandsstudierna kan göras på ett friare och mer flexibelt sätt än i dag. Några exempel på hur förslagen påverkar de utlandsstuderandes skuldsättning redovisas i bilaga 5.

Förslagen kan grovt delas in i fyra kategorier. Den första kategorin avser tydligare reglering, exempelvis att i lag och förordning reglera vissa villkor avseende studiemedel för utlandsstudier som CSN hittills haft mandat att reglera i sina föreskrifter. Den andra kategorin avser förslag på anpassning av regelverket för studiemedel för utlandsstudier till EU-rätten. Den tredje kategorin avser förslag på ett mer enhetligt studiemedelsregelverk, som minskar skillnaderna i studiemedelshänseende mellan studier i Sverige och studier utomlands. Den fjärde kategorin avser förslag som dels bidrar till att förbättra de utlandsstuderandes ekonomiska villkor, dels minskar risken för felaktiga utbetalningar vid studier utomlands.

Förslag

1. Tydligare reglering

- det ska i studiestödslagen införas en ny paragraf som definierar begreppet utlandsstudier, så att beslut rörande utlandsstudiemedel underlättas,
- det ska i studiestödsförordningen införas att en utbildning som inte berättigar till studiemedel i Sverige inte heller ska ge rätt till studiemedel utomlands,
- tilläggsån för vissa merkostnader ska benämnas merkostnadsån, och det ska i förordning regleras för vad sådant lån kan utgå,
- kriterierna för att bedöma om en utbildning utomlands uppfyller kravet på godtagbar standard och därigenom berättigar till studiemedel ska, oavsett utbildningsnivå, vara desamma som för en motsvarande utbildning i Sverige. Vad som utgör godtagbar standard ska regleras på förordningsnivå.

2. Anpassning till EU-rätten

- tilläggsån riktad till äldre studerande ska utgå även för utlandsstudier,
- den högre bidragsnivån riktad till äldre studerande med kort tidigare utbildning ska även i praktiken utgå för utlandsstudier på gymnasial nivå inom EES och i Schweiz,
- studiemedel för studier på gymnasial nivå inom EES och i Schweiz ska lämnas enligt samma regler som i Sverige,
- den särreglering i studiemedelshänseende som finns för utlandsstudier i Norden ska tas bort.

3. Enhetligare studiemedelsregler vid studier utomlands

- studiemedel för utlandsstudier ska utgå med samma belopp som för studier i Sverige,
- utbetalningen av studiemedel för utlandsstudier ska ske månadsvis i förskott, dvs. på samma sätt som för studier i Sverige,

- den särreglering i studiemedelshänseende som finns för språkkurser utomlands ska tas bort.
4. Bättre ekonomiska villkor och minskad risk för felaktiga utbetalningar vid utlandsstudier
- det ska införas ett enhetligt merkostnadslån för utlandsstudier, lånet ska utgå utöver grundbeloppet, i syfte att möjliggöra studier i länder där levnadsomkostnaderna är högre än i Sverige,
 - merkostnadslånet för undervisningsavgifter ska under vissa förutsättningar ses som en ram och möjliggöra högre uttag än grundbeloppet, regleringen ger en flexiblare användning och möjliggör studier vid prestigeuniversitet,
 - merkostnadslånet för undervisningsavgifter ska om beloppet överstiger ett prisbasbelopp utbetalas av CSN direkt till den av den studerande anvisade läroanstalten.

Kostnads- och konsekvensanalysen presenteras per förslag i respektive kategori och utgår från så aktuella antals- och beloppsuppgifter som möjligt, vanligen avseende kalenderåren 2009 eller 2010, eller läsåret 2009/10. Kostnadsanalysen är statisk, det vill säga den baseras på att uppgiftsårets mönster vad gäller antal studiemedeltagare, antal låntagare m.m. även gäller framgent. Samtliga belopp som presenteras avser 2010 års prisläge. Analyserna av förslagets konsekvenser redovisas, vanligen för de studerande, Centrala studiestödsnämnden och Högskoleverket.

CSN har uppgivit att de föreslagna ändringarna kommer att innebära ökade administrativa kostnader till följd av utveckling och förändring av CSN:s IT-baserade systemstöd. Det gäller såväl utvecklings- som implementeringskostnader. CSN uppskattar tiden för analys, design, konstruktion, test och projektledning till totalt mellan 15 000 och 25 000 timmar, vilket motsvarar en totalkostnad på mellan 8,5 och 13,5 miljoner kronor. Utredningen har inte fullt ut kunnat bedöma rimligheten i CSN:s uppskattningar av kostnaderna för systemförändringar, men menar att CSN inte tagit hänsyn till de administrativa vinster som förslagen medför, exempelvis genom att reglerna blir enhetligare och därmed leder till förenklad ärendehantering. Dessa administrativa vinster bedömer vi i stort motsvarar de av CSN uppskattade administrativa kostnaderna för systemförändringar. Vi har därför valt att inte redovisa dessa systemkostnader

förslagsvis. Däremot redovisas andra administrativa och övriga kostnader, liksom andra konsekvenser, förslagsvis.

11.1 Tydligare reglering

De fyra förslagen i kategori 1 syftar till att tydliggöra regleringen av studiemedel för utlandsstudier. Tre av förslagen innebär att i förordning reglera villkor avseende studiemedel för utlandsstudier, som CSN hittills haft mandat att reglera i sina föreskrifter. Regeringen, inte CSN, ska avgöra för vad merkostnadslån ska utgå för. Regeringen, inte CSN och Högskoleverket, ska bestämma vad som är godtagbar standard för utländska utbildningar. Själva beslutet ska dock precis som tidigare fattas av CSN respektive Högskoleverket. Det ska vara regeringen som avgör vilka utbildningar som inte ska berättiga till studiemedel. Dessa förslag innebär inte någon förändring i sak och medför därför inte heller några kostnader i studiemedelshänseende.

Däremot bedömer vi att konsekvensen av dessa tre förslag är att de bidrar till att regeringens mål med utlandsstudier tydligare kommer till uttryck i lagstiftningen. Därmed bidrar de till att underlätta ärendehantering vid ansökan om studiemedel för utlandsstudier för såväl studenter som för berörda myndigheter.

Det kvarvarande förslaget i kategori 1 är förslaget om att införa en ny paragraf som definierar begreppet utlandsstudier. Även detta förslag medför ökad tydlighet och underlättar avgöranden om vilka studenter som är berättigade till det föreslagna merkostnadslånet för utlandsstudier. Det är också en viktig del i att tydligare låta regeringens mål komma till uttryck i lagstiftningen.

Förslaget om en ny paragraf kan innebära att något fler studerande får rätt till studiemedel för utlandsstudier. Det medför att kostnaderna för utlandsstudiemedel kan öka. Det gäller de studenter som är antagna vid en svensk läroanstalt och som studerar en period utomlands, som i dag inte har rätt till utlandsstudiemedel, men som genom den nya paragrafen får denna rätt. Under läsåret 2009/10 var det enligt Statistiska centralbyråns universitets- och högskoleregister knappt 1 000 studenter som var registrerade på utlandsförlagd utbildning, som inte var utbytes- eller distansstudier, vid en svensk läroanstalt. Det handlar då om utökade lånemöjligheter till en relativt liten grupp studenter, som studerar utomlands under en kortare period, vanligen en termin. De ökade lånen avser i regel ej lån för

undervisningsavgifter, eftersom dessa studenter bedriver utlandsstudierna inom ramen för den svenska utbildningen. Antalet studenter som kan få rätt till studiemedel för utlandsstudier uppskattas då till cirka 1 000 per år. Lånen beräknas uppgå till mindre än 10 000 kronor per student och termin. De ökade lånen beräknas då uppgå till cirka 10 miljoner kronor per år.

Eftersom det rör sig om ett lån består statens kostnader av räntor, räntesubvention och en viss ökad avskrivningsrisk. Totalt beräknas dessa uppgå till fyra procent av det ökade utlånade beloppet, dvs. fyra procent av 10 miljoner kronor motsvarande 400 000 kronor per år.

De administrativa kostnaderna ökar också. CSN uppskattar att kostnaden i genomsnitt är 1 000 kronor högre per utlandsärende än per ärende gällande studier i Sverige. Grovt kan de administrativa kostnaderna för CSN uppskattas till en miljon kronor per år (1 000 fler ansökningar om studiemedel för utlandsstudier per år á 1 000 kronor i ökad ärendehanteringsekostnad).

11.2 Anpassning till EU-rätten

Förslagen i kategori 2 syftar till att anpassa regelverket för studiemedel för utlandsstudier till EU-rätten. Dessa förslag innebär att fler studenter bereds möjligt att studera utomlands med studiemedel, och därmed ökar kostnaderna för studiemedel och ärendehantering. Att lösa hur dessa kostnader ska finansieras ligger enligt vår uppfattning utanför vårt uppdrag. Kostnaderna uppstår ju som en konsekvens av Sveriges EU-medlemskap och är i den meningen tvingande. Det ligger därför enligt vår mening inte på utredningen att finna lösningar på hur dessa kostnader ska finansieras inom studiemedelsystemets ekonomiska ramar. Däremot presenteras uppskattningar av hur stora dessa kostnader kan tänkas komma att bli.

11.2.1 Tillägglån ska även utgå för utlandsstudier

Vi föreslår att tillägglånet riktat till äldre studerande ska utgå även för utlandsstudier. Tillägglån lämnas i dag till en studerande som är 25 år eller äldre och som haft en viss årsinkomst under kalenderåret före studiernas början (motsvarande cirka 14 700 kronor per månad 2010). Tillägglånebeloppet uppgår vid heltidsstudier till

1 680 kronor per fyra veckors studieperiod (0,99 procent av prisbasbeloppet per studievecka 2010) och kan lämnas oavsett utbildningsnivå under längst 120 veckor (3 år).

Att tilläggsån ska kunna utgå även vid utlandsstudier innebär att vissa utlandsstuderande kan låna mer än i dag. Det medför en viss ökad skuldsättning för den enskilde studenten, samtidigt som statens kostnader för lånet kan komma att öka något. Emellertid är det sannolikt få studerande som kommer att ta tilläggsån vid utlandsstudier. Benägenheten att ta tilläggsån bland studiemedelstagare som studerande i Sverige och var 25 år eller äldre, var 12 procent 2009. Under 2009 var det nära 10 700 med studiemedel för utlandsstudier som var 25 år eller äldre. Antas benägenheten att ta tilläggsån vara densamma bland de utlandsstuderande som bland de studerande i Sverige skulle det röra sig om 1 300 utlandsstuderande som skulle ta tilläggsån.

Med i genomsnitt 10 800 kronor i tilläggsån per låntagare kan utlåningen beräknas uppgå till 14 miljoner kronor. Det motsvarar en ökning med drygt fem procent av det totala utbetalda tilläggslånebeloppet, som var 261 miljoner kronor 2009.

Eftersom det rör sig om ett lån består statens kostnader av räntor, räntesubvention och en viss ökad avskrivningsrisk. Totalt beräknas dessa uppgå till fyra procent av det ökade utlånade beloppet, dvs. fyra procent av 14 miljoner kronor eller 560 000 kronor per år.

11.2.2 Den högre bidragsnivån ska utgå för alla utlandsstudier på gymnasial nivå inom EES och i Schweiz som motsvarar de svenska utbildningar som berättigar till sådant stöd

Det högre bidraget kan i dag ges som längst under tre år (120 veckor) till studerande som är 25 år eller äldre, som har kort tidigare utbildning och som läser in grundskole- eller gymnasiekompetens. Det högre bidraget utgår i dag i praktiken huvudsakligen för studier i Sverige. Alla studenter som uppfyller kraven får dock inte det högre bidraget utan det rör sig om en summa som fördelas. Det högre bidraget ska i första hand ges till dem som saknar grundskolekompetens och i andra hand till de som saknar gymnasiekompetens.

Förslaget innebär att det högre bidraget även i praktiken ska kunna ges för utlandsstudier på gymnasial nivå inom EES och i Schweiz för utbildningar som motsvarar eller är jämförbara med de utbild-

ningar som ger rätt till det högre bidraget i Sverige. Förslaget innebär inte någon förändring av övriga bestämmelser gällande det högre bidraget.

Eftersom det högre bidraget är en ramad resurs innebär öppningen för studier inom EES och i Schweiz inte några ökade kostnader för bidraget. Det kan dock uppstå ökad utlåning till följd av att studierna bedrivs utomlands, exempelvis genom lån för resor, försäkring, ökade levnadsomkostnader och undervisningsavgifter.

Under 2009/10 erhöll 38 300 personer det högre bidraget. Av dessa studerade nästan 40 procent på grundskolenivå. De bedrev därmed studier som inte berättigar till utlandsstudiemedel. Resterade drygt 60 procent studerade på gymnasial nivå för att skaffa sig en gymnasial utbildning (59 procent) eller på eftergymnasial nivå mot en specialpedagogexamen eller på en specialpedagogisk påbyggnadsutbildning (1 procent). Fr.o.m. 1 januari 2011 upphörde dock det högre bidraget för eftergymnasiala studier. Det är således de cirka 23 000 som läser in sin gymnasiekompetens med det högre bidraget som med vårt förslag skulle kunna göra detta utomlands, med rätt till merkostnadslån för utlandsstudier.

Emellertid bedöms detta komma att ske i mycket liten omfattning. Dels eftersom det ofta handlar om att komplettera tidigare avbrutna svenska gymnasiala studier, en komplettering som kan vara svårt att finna utomlands, dels eftersom benägenheten att låna bland de som hade det högre bidraget (för studier i Sverige) bara var cirka 50 procent. Denna grupp studenter förefaller överhuvudtaget inte vilja låna i särskilt stor utsträckning och är sannolikt inte benägna att låna än mer för studier utomlands. Hur många som kan komma att studera utomlands med det högre bidraget är svårt att veta på förhand. Uppskattningsvis kan det komma att röra sig om 2 000 studerande per år som studerar med det högre bidraget utomlands, varav hälften tar merkostnadslån. Om dessa 1 000 låntagare antas låna lika mycket som de som studerade på gymnasial nivå utomlands under 2009/10 lånade (i genomsnitt 16 400 kronor) beräknas utlåningen komma att öka med 16,4 miljoner kronor per år.

Eftersom det rör sig om lån består statens kostnader av räntor, räntesubvention och en viss ökad avskrivningsrisk. Totalt beräknas dessa uppgå till fyra procent av det ökade utlånade beloppet, dvs. fyra procent av 16,4 miljoner kronor eller cirka 650 000 kronor per år.

De administrativa kostnaderna ökar också. Grovt kan de administrativa kostnaderna för CSN uppskattas till två miljoner kronor

per år (2 000 fler ansökningar om det högre bidraget för utlandsstudier per år á 1 000 kronor i ökad ärendehanteringsskostnad).

11.2.3 Studiemedel för studier på gymnasial nivå inom EES och i Schweiz ska lämnas enligt samma villkor som i Sverige

Rätten till studiemedel för studier på gymnasial nivå ska vara densamma inom EES och i Schweiz. Dagens krav på att en utbildning inte med lika stor fördel kan bedrivas i Sverige tas därför bort för utbildningar inom EES och i Schweiz, men kvarstår för övriga världen. Det medför att möjligheten att studera utomlands med studiemedel förbättras. Innebörden kan bli att fler studenter studerar utomlands, med studiemedel som oftast är dyrare för den enskilde än vad inhemska studiemedel är. Det medför en viss ökad skuldsättning för den enskilde studenten, samtidigt som statens kostnader för bidrag (inklusive pensionsavsättning) och studielån kan komma att öka.

Hur stor ökningen av antalet studerande på gymnasial nivå utomlands blir är inte lätt att förutse. Under 2009/10 studerade cirka 450 personer på gymnasial nivå utomlands med utlandsstudiemedel. Flertalet studerade i Norden, men några studerade utanför Norden på utbildningar som inte med lika stor fördel kunde bedrivas i Sverige. Förslaget innebär att restriktionen ”inte med lika stor fördel kan bedrivas i Sverige” tas bort för studier inom EES och i Schweiz. Om vi utgår från att antalet utlandsstuderande på gymnasial nivå ökar med 5 000 personer och att flertalet, eller samtliga, av dessa personer annars hade studerat i Sverige – eftersom ökningen av antalet utlandsstuderande orsakas av studenter som bedriver studier som med lika stor fördel kunde bedrivas i Sverige – kan det argumenteras att ökade kostnader för bidragsdelen i studiemedlet inte uppstår alls, eller enbart för ett mycket begränsat antal. Däremot uppstår ökade lånekostnader för hela gruppen till följd av ökade lån för merkostnader i samband med utlandsstudierna.

När det gäller bidragskostnaden beror den på hur många fler som väljer att studera utomlands enbart tack vare att regelverket för studiemedel för utlandsstudier på gymnasial nivå öppnas upp och ska vara det samma inom EES och i Schweiz, dvs. hur många som tack vare denna förändring väljer att studera utomlands, och utan förändringen överhuvudtaget inte skulle komma att studera varken utomlands eller i Sverige. Det går inte att säkert säga hur många det rör

sig om, men som en tumregel kan anges att för varje 100-tal tillkommande studiemedelstagare ökar bidragskostnaderna (inklusive pensionsavsättning) med cirka två miljoner kronor. Vi bedömer dock att det är få, om ens någon, av de 5 000 personer som vi antar kommer att studera utomlands på gymnasial nivå som inte skulle ha studerat i Sverige. Därför har vi bedömt att det inte uppstår några ökade bidragskostnader med anledning av detta förslag.

Däremot kan det antas att de utlandsstuderande på gymnasial nivå kommer att ta lika mycket merkostnadslån som utlandsstuderande på eftergymnasial nivå. Under 2009/10 tog dessa utlandsstuderande merkostnadslån på i genomsnitt 33 300 kronor. De ökade studielånen för de 5 000 utlandsstuderande på gymnasial nivå beräknas då kunna uppgå till 166,5 miljoner kronor per år.

Då det rör sig om lån består statens kostnader av räntor, räntesubvention och en viss ökad avskrivningsrisk. Totalt beräknas dessa uppgå till fyra procent av det ökade utlånade beloppet, dvs. fyra procent av 166,5 miljoner kronor motsvarande knappt 6,7 miljoner kronor per år.

De administrativa kostnaderna ökar också. CSN uppskattar att kostnaden i genomsnitt är 1 000 kronor högre per utlandsärende än per ärende gällande studier i Sverige. Grovt kan de administrativa kostnaderna för CSN uppskattas till fem miljoner kronor per år (5 000 fler ansökningar om studiemedel för studier på gymnasial nivå utomlands per år á 1 000 kronor i ökad ärendehanteringskostnad).

11.2.4 Den särreglering i studiemedelshänseende som finns för utlandsstudier i Norden tas bort

Genom att rätten till studiemedel för studier på gymnasial nivå ska vara densamma inom EES och i Schweiz är det inte längre nödvändigt med en särreglering av vilka studier som ger rätt till studiemedel för utlandsstudier i Norden. Denna förändring har ingen betydelse i sak och medför därför inga förändrade kostnader i studiemedelhänseende.

Förslaget innebär emellertid att Höskoleverket får ta över ansvaret från CSN för att bedöma vilka utbildningar på eftergymnasial nivå i Norden som håller godtagbar standard och därmed berättigar till utlandsstudiemedel. Detta medför viss minskad administrativ belastning för CSN och viss ökad administrativ belastning för Höskoleverket. Omfördelningen bedöms dock vara så liten att det inte

är nödvändigt med någon omfördelningen av medel mellan myndigheterna.

11.3 Enhetligare studiemedelsregler vid studier utomlands

Förslagen i kategori 3 är ett led i att skapa ett enhetligare studiemedelssystem. Eftersom nuvarande studiemedelsregelverk för utlandsstudier möjliggjort större lånebelopp vid utlandsstudier än vid studier i Sverige, innebär dessa förslag i regel att kostnaderna för studielån minskar.

11.3.1 Studiemedelsbeloppet ska vara detsamma för utlandsstudier som för studier i Sverige

Studiemedlets grundbelopp ska vara detsamma för studier i utlandet som för studier i Sverige. Eftersom nuvarande grundbelopp beror på i vilket land studierna bedrivs möjliggörs för närvarande större grundlånebelopp vid utlandsstudier än vid studier i Sverige. Förslaget om att studiemedlets grundbelopp ska vara detsamma för studier utomlands som för studier i Sverige innebär att studielånekostnaden minskar.

För att uppskatta hur mycket lånekostnaderna minskar utgår beräkningarna från de som utlandsstuderande 2009. Lånebenägenheten bland dem var 82 procent, dvs. 18 procent tog endast bidrag. Hur detta slår per land är oklart, men det kan antas för beräkningens skull att det är jämt fördelat över länderna. Per vecka betalades det då ut knappt 52 miljoner kronor i grundlån. Med vårt förslag skulle i stället knappt 43 miljoner kronor betalats ut i grundlån per vecka, en differens på cirka nio miljoner kronor per vecka. I genomsnitt tar en studerande utlandsstudielån under 22 veckor under ett budgetår. Studielånen beräknas då minska med cirka 200 miljoner kronor per år i förhållande till de cirka 1 250 miljoner kronor som CSN betalade ut i grundlån för utlandsstuderande 2009. Det motsvarar en minskning med 16 procent. Omräknat till 2010 års nivå, då CSN betalade ut sex procent mer i grundlån än under 2009, beräknas förslaget innebära att lånen minskar med 212 miljoner kronor.

Eftersom det rör sig om lån innebär den uppskattade minskningen av utlåningen att statens kostnader för räntor, räntesubvention och

avskrivning minskar. Totalt beräknas dessa uppgå till fyra procent av det minskade lånebeloppet, dvs. fyra procent av 212 miljoner kronor motsvarande 8,5 miljoner kronor per år.

Förutom kostnadsminskningar för lån medför förslaget flera administrativa förbättringar för framför allt CSN. Dels genom att CSN inte längre årligen behöver fastställa landsspecifika lånebelopp, vilket också medför en minskad belastning på utlandsbeskickningar som varit CSN behjälpliga med underlag för beloppsfastställandet. Dels genom att studiemedelsbeloppet är detsamma i alla länder, vilket underlättar ärendehantering i de fall ansökan om studiemedel för utlandsstudier avser studier i flera länder. Dessutom minskar risken för felaktiga utbetalningar när den studerande ändrar valet av studie-land.

Hur stora de administrativa vinsterna totalt sett blir för CSN är svårbedömt. Den förenklade hanteringen innebär dock att CSN kan lägga mer administrativa resurser på andra verksamheter. En sådan verksamhet är exempelvis vårt förslag om att merkostnadslån för undervisningsavgifter överstigande ett prisbasbelopp ska betalas av CSN direkt till läroanstalten. Vi återkommer till detta i avsnitt 11.4.3.

11.3.2 Utbetalningen av studiemedel för utlandsstudier ska ske på samma sätt som för studier i Sverige

För göra studiemedelsregelverket så enhetligt som möjligt oavsett var i världen studier bedrivs och för att minska risken för felaktiga utbetalningar, föreslår vi att utbetalningen av studiemedel för utlandsstudier ska ske månadsvis i förskott, dvs. på samma sätt som för studier i Sverige.

I dag görs utbetalningen terminsvis i förskott. Förslaget om månadsvis utbetalning i förskott medför fler utbetalningstillfällen. Detta bedöms dock inte innebära någon nämnvärt ökad administration, eftersom detta förfaringssätt redan gäller för studier i Sverige. Förslaget medför viss räntevinst, eftersom utbetalningarna fördelas över en längre period. Räntevinsten uppskattas till cirka 14 miljoner kronor per år, baserat på de knappt 1,8 miljarder kronor som utbetalades i studiemedel till de utlandsstuderade under 2009/10, med en upplåningsränta om tre procent.

11.3.3 Den särreglering i studiemedelshänseende som finns för språkkurser utomlands ska tas bort

Hittills har studiemedel för språkkurser utomlands getts enligt villkoren för eftergymnasiala studier, oavsett om språkkursen motsvarat utbildning på gymnasial eller eftergymnasial nivå. Genom att rätten till studiemedel för studier på gymnasial och eftergymnasial nivå ska vara densamma inom EES och i Schweiz är det inte längre nödvändigt med en särreglering av studiemedelsvillkoren för språkkurser utomlands. Istället föreslås att för språkkurser utomlands ska studiemedel ges enligt regelverket för språkkursens nivå, enligt samma nivåprinciper som studiemedel lämnas för gällande all annan utbildning.

Språkkursernas nivå kan vara svårbedömd, men CSN uppskattar att 85–90 procent av kurserna ligger på motsvarande gymnasial nivå. Förslaget medför då att de studenter som studerar språkkurser på gymnasial nivå, före höstterminen det år de fyller 20 år, som tidigare kunnat erhålla studiemedel enligt det eftergymnasiala regelverket inte längre kan det. Detta berör sannolikt ett fåtal. Under 2009 var det sammanlagt fem procent av de utlandsstuderande som var under 20 år gamla, varav en del studerade på eftergymnasial nivå. Dessa studenter är istället hänvisade till studiehjälp fram till höstterminen det år de fyller 20 år. Denna konsekvens ska dock vägas mot den förbättring förslaget innebär i antal terminer som de utlandsstuderande kan få studiemedel för. Tidigare avräknades språkkursterminerna utomlands från det totala antalet terminer (potten) som studiemedel lämnas för eftergymnasiala studier. Vårt förslag innebär att språkkursens nivå avgör vilken nivåpott språkkursterminerna ska avräknas från. För de som kommer att studera språkkurser på gymnasial nivå kvarstår då den eftergymnasiala terminspotten intakt. Den potentiella försämringen för de under 20 år bedömer vi uppvägs av den potentiella förbättringen för övriga studenter. Förslaget kan också enligt vår bedömning förväntas leda till en viss nivåhöjning på språkkurserna. Nyordningen bidrar också till att studiemedelsregelverket blir mer enhetligt.

Förslaget innebär att CSN och Högskoleverket, till skillnad från tidigare, ska nivåbedöma språkkurserna. Det är nya uppgifter som medför ökad administration. Emellertid bedömer vi att detta inte medför någon nämnvärd ökad belastning, utan kan hanteras inom befintliga ramar.

11.4 Bättre ekonomiska villkor och minskad risk för felaktiga utbetalningar vid utlandsstudier

Förslagen i kategori 4 har olika syften. Dels syftar de till att förbättra de ekonomiska villkoren för de utlandsstuderande. Dels syftar de till att förbättra möjligheterna att få studielån vid utlandsstudier. Tanken bakom det sistnämnda är att ta hänsyn till att olika studiekostnader utomlands kan vara högre än i Sverige. Förslagen kan innebära att studielånekostnaderna kan komma att öka.

11.4.1 Ett nytt enhetligt merkostnadslån för utlandsstudier

För att ta hänsyn till att levnadsomkostnaderna vid studier utomlands kan vara högre än i Sverige föreslås att ett enhetligt merkostnadslån för utlandsstudier införs. Förslaget går ut på att utlandsstuderande ska ha möjlighet att utöver studiemedlets grundbelopp kunna ta ett lån på maximalt 530 kronor per studievecka (1,25 procent av prisbasbeloppet 2010 per studievecka vid heltidsstudier). Detta lån medför kostnader.

Kostnaderna beräknas utifrån studiemönstren läsåret 2009/10. Då var det cirka 6 700 utlandsstuderande som studerade i länder med en kostnadsnivå som enligt OECD var högre än den svenska. Antas att samtliga dessa skulle ta merkostnadslån för utlandsstudier under i genomsnitt 22 veckor under ett budgetår, skulle utlåningen öka med cirka 80 miljoner kronor per år. Antas det att fler än i dag skulle välja att ta ut merkostnadslånet för utlandsstudier kan tumregeln, att för varje 1 000 fler merkostnadslåntagare per budgetår ökar utlåningen med knappt 12 miljoner kronor, användas. Den besparing om 212 miljoner kronor som vårt förslag om att studiemedlets grundbelopp ska vara detsamma för studier i utlandet som för studier i Sverige (se avsnitt 11.3.1), räcker till cirka 17 000 merkostnadslåntagare. Det är emellertid ett antal som vida överstiger de 7 000 merkostnadslåntagare som kan förväntas mot bakgrund av nuvarande studiemönster. Totalt beräknas dessa merkostnadslån medföra att utlåningen ökar med 85 miljoner kronor per år.

Då det rör sig om lån består statens kostnader av räntor, räntesubvention och en viss ökad avskrivningsrisk. Totalt beräknas dessa uppgå till fyra procent av det ökade utlånade beloppet, dvs. fyra procent av 85 miljoner kronor motsvarande 3,4 miljoner kronor per år.

11.4.2 Möjlighet till högre uttag av merkostnadslånet för undervisningsavgifter

Vårt förslag innebär att merkostnadslånet för undervisningsavgifter ska kunna användas på ett flexiblere sätt än i dag om vissa grundläggande förutsättningar är uppfyllda. Det medför sannolikt ökad utlåning. Under läsåret 2009/10 hade knappt 40 procent eller 10 800 av de utlandsstuderande merkostnadslån för undervisningsavgifter. I genomsnitt lånade de 34 100 kronor. Den flexiblere ordningen medför sannolikt att en del utlandsstuderande kommer att välja utbildningar med högre undervisningsavgifter än i dag, vilket kan medföra att det genomsnittliga merkostnadslånet för undervisningsavgifter kan komma att öka. Hur stor ökningen kan komma att bli är inte enkelt att förutsäga, men en 25-procentig ökning i genomsnitt är nog inte orimlig. Det innebär att utlåningen ökar till 42 600 kronor i genomsnitt, vilket motsvarar en ökad utlåning med 92 miljoner kronor på årsbasis.

Då det rör sig om lån består statens kostnader av räntor, räntesubvention och en viss ökad avskrivningsrisk. Totalt beräknas dessa uppgå till fyra procent av det ökade utlånade beloppet, dvs. fyra procent av 92 miljoner kronor motsvarande knappt 3,7 miljoner kronor per år.

11.4.3 Merkostnadslån för undervisningsavgifter överstigande ett prisbasbelopp ska utbetalas av CSN direkt till läroanstalten

Vi har ovan föreslagit att merkostnadslånet för undervisningsavgifter ska kunna användas på ett flexiblere sätt än i dag. Det kan öka risken för felaktiga utbetalningar. För att motverka denna risk föreslås att beloppsmässigt stora merkostnadslån för undervisningsavgifter, lånebelopp överstigande ett prisbasbelopp, ska betalas av CSN direkt till läroanstalten. Förslaget innebär ingen ökad utlåning, däremot en minskad risk för felaktiga utbetalningar.

För studenterna får denna ordning ingen nämnvärd negativ effekt. För CSN kan denna ordning medföra viss ökad administration på grund av exempelvis ett ökat informationsbehov till studenterna och utökade kontroller av betalningsflöden, m.m. Vi bedömer dock att den ökade administrationen ryms inom nuvarande verksamhetsramar. Särskilt mot bakgrund av att CSN:s administration minskar

genom att fastställandet av landsspecifika lånebelopp föreslås ersättas av ett schabloniserat förfaringssätt (se avsnitt 11.3.1).

11.5 Summering av kostnadskalkyler

Summeras kostnadsberäkningarna för samtliga förslag framgår att statens nettokostnader i princip är oförändrade jämfört med i dag. Utlåningen bedöms öka med cirka 172 miljoner kronor per år, främst till följd av EU-anpassning av studiemedelsregelverket. Då det rör sig om lån består statens kostnader för dessa lån av räntor, räntesubvention och en viss ökad avskrivningsrisk. Kostnadsökningen för den ökade utlåningen är dock mindre än kostnadsminskningen som uppstår genom att studiemedlet vid utlandsstudier föreslås betalas ut månadsvis istället för terminsvis. Detta leder till räntevinster som i sammanhanget inte är obetydliga. Totalt beräknas förslagen innebära att statens lånekostnad minskar med 7,1 miljoner kronor per år. Till detta ska emellertid de ökade administrativa kostnaderna läggas, som totalt beräknas till 8 miljoner kronor per år. Sammantaget beräknas förslagen innebära att statens kostnad ökar med 0,9 miljoner kronor per år.

Kostnads kalkyl (miljoner kronor)

Förslagskategori	Förslag	Utlåning (+/-)	Statens lånekostnad (+/-)	Adm. kostnad (+/-)	Summa statens låne- och adm. kostnader (+/-)
1. Tydligare reglering	Definition av utlandsstudier	+10,0	+0,4	+1,0	+1,4
2. EU-anpassning	Tilläggs lån	+14,0	+0,6	-	+0,6
	Högre bidrag	+16,4	+0,7	+2,0	+2,7
	Gymnasiala studier	+166,5	+6,7	+5,0	+11,7
	Ej särregler Norden	-	-	-	-
3. Enhetligare utlandsregler	Samma grundlånebelopp	-212,0	-8,5	-	-8,5
	Månadsutbetalning	-	-14,0	-	-14,0
	Ej särregler språkkurser	-	-	-	-
4. Bättre villkor och minskad risk	Enhetligt merkostnads lån	+85,0	+3,4	-	+3,4
	Flexibla studieavgiftslån	+92,0	+3,7	-	+3,7
	Direktbetalning	-	-	-	-
Summa		+171,9	-7,1	+8,0	+0,9
varav p.g.a. EU-anpassning		+196,9	+7,9	+7,0	+14,9
varav p.g.a. övriga förslag		-25,0	-15,0	+1,0	-14,0

11.6 Andra konsekvenser

Utredningens förslag torde i övrigt inte medföra några sådana konsekvenser som enligt 15 och 15 a §§ kommittéförordningen ska redovisas.

12 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395)

3 kap.

15 § Utöver de studiemedelsbelopp som följer av 11 och 14 §§ får studielån lämnas i form av merkostnadslån. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om sådana merkostnadslån.

Paragrafen innehåller bestämmelser om rätt till lån för merkostnader. Ändringarna i paragrafen är en följd av ändrad terminologi. Tilläggs-lån för vissa merkostnader ska i stället benämnas merkostnadslån. Detta har skett genom att ”tilläggs-lån för vissa merkostnader i samband med studierna” har utgått i *första meningen* och ersatts med ”merkostnadslån”. I *andra meningen* har ”tilläggs-lån” utgått och ersatts med ”merkostnadslån”. Ingen ändring är avsedd i sak. Studie-sociala kommittén har lämnat i huvudsak samma förslag i SOU 2009:28.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 10.4.

22 a § Utlandsstudier är studier som bedrivs vid en utländsk läroanstalt av en studerande som kan visa att han eller hon har sitt faktiska boende utanför Sverige under studietiden.

Studier som bedrivs vid en läroanstalt utanför Sverige, av en studerande som har sitt faktiska boende utanför Sverige under studietiden, är utlandsstudier även om den studerande är antagen vid en svensk läroanstalt.

Distansstudier vid en svensk läroanstalt kan aldrig ses som utlandsstudier. Distansstudier vid en utländsk läroanstalt är utlandsstudier om den studerande har sitt faktiska boende utanför Sverige under studietiden.

Paragrafen är ny.

Genom paragrafen införs en definition av utlandsstudier i svensk lag. Paragrafen är en definitionsparagraf för utlandsstudier i studiemedelshänseende och begreppet utlandsstudier ska användas genomgående i studiestödslagen och studiestödsförordningen när det gäller studiemedel för utlandsstudier för att beskriva att det rör sig om studier utomlands.

I *första stycket* definieras utlandsstudier. För att studier ska anses som utlandsstudier krävs att de uppfyller två krav, studierna ska bedrivas vid en utländsk läroanstalt och den studerande ska ha sitt faktiska boende utanför Sverige under studietiden, dvs. den tid som studierna bedrivs vid den utländska läroanstalten. Här anges också att det är den studerandes ansvar att visa faktiskt boende. Detta gäller genomgående i paragrafen när det gäller faktiskt boende även om det inte uttryckligen anges i andra och tredje styckena.

Andra stycket innehåller ett undantag från kravet på att studierna ska bedrivas vid en utländsk läroanstalt. Om studierna bedrivs på plats vid en läroanstalt utanför Sverige, och inte på distans vid en svensk läroanstalt, ska en studerande som har sitt faktiska boende utanför Sverige under studietiden anses bedriva utlandsstudier. Detta trots att den studerande är antagen vid en svensk läroanstalt och inte vid en utländsk läroanstalt. Syftet med undantaget är att täcka in de studerande som läser och bor utomlands, men där utbildningen sker i den svenska läroanstaltens regi eller där den svenska läroanstalten har förlagt en del av den svenska utbildningen till en utländsk läroanstalt. Även här gäller huvudregeln i första stycket att det är den studerandes ansvar att visa faktisk bosättning.

I *tredje stycket* regleras under vilka förutsättningar distansstudier ska ses som utlandsstudier. Här återkommer det dubbla kravet, studierna ska bedrivas vid en utländsk läroanstalt och den studerande ska ha sitt faktiska boende utanför Sverige under studietiden. Distansstudier vid en svensk läroanstalt kan följaktligen aldrig ses som utlandsstudier, vilket också klart framgår av tredje stycket. Därmed är t.ex. en studerande som bor i Thailand och läser på distans vid en svensk läroanstalt inte att se som utlandsstuderande och han eller hon är inte heller berättigad till de extra lån som kan utgå vid utlandsstudier. I enlighet med regleringen i första stycket är det den studerandes ansvar att visa faktiskt boende.

I svensk rätt saknas ett enhetligt bosättningsvillkor. Bosättningsbegreppet i socialförsäkringsbalken passar inte för utlandsstudier eftersom det innebär att en i Sverige bosatt person som lämnar landet

ska anses vara bosatt här om utlandsvistelsen kan antas vara längst ett år. Det relevanta vid avgörandet av om en studerande bedriver utlandsstudier, och därmed är berättigad till t.ex. merkostnadslån för utlandsstudier, är var den studerande rent faktiskt är bosatt, inte var han eller hon kan anses bosatt. Var den studerande är bosatt är mer relevant än vilket ursprungsland en aktuell utbildning bedöms ha, i vart fall så länge det inte rör sig om distansstudier. Vi har därför infört begreppet faktiskt boende för att beskriva var en studerande ska vara bosatt för att anses bedriva utlandsstudier. Ansvar för att visa faktiskt boende ligger på den studerande. Det är i dennes intresse att visa för CSN att han eller hon är bosatt utomlands. Detta kan ske genom att ge in intyg om bosättning, kopior på hyres- eller köpekontrakt och liknande. CSN bör meddela föreskrifter om hur en studerande kan visa faktisk bosättning utanför Sverige.

Med begreppet ”under studietiden” vill vi förtydliga att den studerande ska vara faktiskt bosatt utanför Sverige under den tid som han eller hon bedriver studier vid den utländska läroanstalten. Ett upplägg som innebär att en studerande tillbringar halva tiden på plats i det land där läroanstalten vid vilken studierna bedrivs är beläget, och andra halvan i Sverige bedrivandes studier på distans vid samma utländska läroanstalt, bedriver endast utlandsstudier under den första delen av studietiden.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 10.1.

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

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 utlandsstudier.

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

I *andra stycket*, andra punkten har ”och med vilka belopp studiemedel för sådana studier får lämnas” tagits bort. Det är inte längre relevant eftersom utredningen föreslår att studiemedel för utlandsstudier ska utgå med ett enhetligt belopp som är detsamma som för studier i Sverige. Motsvarande förslag har lämnats av Studiesociala kommittén i SOU 2009:28.

Terminologin har anpassats till det begrepp som används i den nya definitionsparagrafen. Därför har begreppet ”studier utanför

Sverige” i *första stycket* samt i *andra stycket*, andra punkten, ersatts med ”utlandsstudier”. Begreppet utlandsstudier ska ha samma betydelse i denna paragraf som i definitionsparagrafen, 3 kap. 22 a §.

Bortsett från de ovan beskrivna ändringarna är paragrafen oförändrad.

Paragrafen har behandlats i avsnitt 10.2.

Kommittédirektiv



Ett rättvisare och enklare studiemedelssystem för utlandsstudier i en globaliserad värld

Dir.
2009:124

Beslut vid regeringssammanträde den 17 december 2009

Sammanfattning

En särskild utredare ska lämna förslag till hur systemet för studiemedel för studier utomlands kan förenklas, förbättras och effektiviseras.

Utredaren ska bl.a.

- föreslå hur systemet för studiemedel för studier utomlands ska utformas för att man ska kunna hantera komplexa situationer på ett rättvist sätt och i större utsträckning främja studerandes rörlighet,
- utreda de nuvarande reglerna och tillämpningen för rätten till studiemedel för gymnasiala studier utomlands,
- analysera de krav som i dag ställs på utländska utbildningar för att studiemedel ska kunna lämnas mot bakgrund av att utlandsstudierna ska hålla hög kvalitet samt beakta unionsrättsliga principer om fri rörlighet och likabehandling,
- analysera och vid behov föreslå alternativa modeller och metoder för fastställande av studiemedelsbeloppen, och
- föreslå nödvändiga författningsändringar.

Utredaren ska vidare föreslå förändringar i de regelverk som styr Centrala studiestödsnämndens (CSN:s) fordringshantering.

Uppdraget ska redovisas senast den 30 november 2010. Ett delbetänkande med förslag till förändringar i de regelverk som styr CSN:s fordringshantering ska lämnas senast den 17 maj 2010.

Utlandsstudier och studerandes rörlighet ska främjas

Regeringen har i olika sammanhang slagit fast att ökad internationell rörlighet av studerande, lärare och forskare stärker kvaliteten vid svenska universitet och högskolor. Studerandes utlandserfarenheter gör dem mer förberedda för ett yrkes- och samhällsliv. Det är bra såväl för de studerande själva som för Sverige om fler studerande skaffar sig erfarenhet av studier utomlands. Svenska studerandes internationella erfarenhet kan hjälpa Sverige att hävda sig som kunskapsnation i en allt mer globaliserad värld. Regeringen har också konstaterat att ytterligare insatser behövs för att öka rörligheten bland studerande och stimulera fler att delta i utbyten med andra länder samt att det är angeläget att bryta den negativa utveckling som funnits gällande antalet svenska studerande som studerar utomlands. Regeringen har även som mål att deltagandet i EU:s utbildningsprogram ska öka.

Ett enkelt, rättvist och effektivt studiestöd vid studier utomlands är ett viktigt verktyg och en viktig förutsättning för dessa syften. Det är därför av stor betydelse att studiestödssystemet fungerar smidigt vid utlandsstudier och att utlandsstudier underlättas.

Sveriges jämförelsevis generösa system för finansiering av studier utomlands bidrar till att en ur ett internationellt perspektiv sett hög andel studerande förlägger delar av eller hela sin utbildning utomlands. Antalet utlandsstuderande på eftergymnasial nivå 2008 var det lägsta sedan 2002. Statistik från läsåret 2008/2009 visar dock en ökning av antalet utlandsstuderande med studiemedel med 600 personer jämfört med föregående läsår.

De utlandsstuderande på eftergymnasial nivå kan delas in i tre grupper: studerande i utbytesstudier där utlandsstudierna är en del i en svensk utbildning, studerande på språkkurser som inte är akademiska men som ändå räknas som studier på eftergymnasial nivå och personer som på eget initiativ ordnar en utbildningsplats på en högskoleutbildning utomlands (s.k. freemover-studenter).

Det sker för närvarande förändringar inom gruppen utlandsstuderande på eftergymnasial nivå. Antalet freemover-studenter har ökat under den senaste femårsperioden och utgör nu den största gruppen med 62 procent av samtliga utlandsstuderande. Ökningen kan bl.a. kopplas till det ökade intresset för läkarstudier i utlandet. Parallellt har en minskning inom s.k. språkkurser på icke-akademisk nivå skett, vilket sannolikt hör samman med den minskade lånebenägenheten som generellt kan noteras inom studiemedelsområdet

och det faktum att de studerande mer noggrant överväger hur veckorna med studiemedel ska användas. Andelen som läste en icke akademisk språkkurs utgjorde knappt 15 procent av alla utlandsstuderande under 2008. Antalet utbytesstuderande befinner sig på en jämn nivå och har under 2000-talet legat mellan 6 000 och 7 000 studerande.

När det gäller utlandsstudier på gymnasial nivå lämnas studiemedel endast i begränsad omfattning, t.ex. för utbildning vars motsvarighet saknas i Sverige.

Geografiskt sett tenderar utlandsstuderande på eftergymnasial nivå med studiemedel att minska i Europa och Oceanien till förmån för framför allt asiatiska länder, främst Kina. Majoriteten (65 procent) studerade 2008 dock inom Europa och cirka 12 procent av dessa läste i ett nordiskt land. Inom Europa finns en östlig trend. Antalet studerande i Rumänien, Polen, Tjeckien och Ungern har ökat kraftigt de senaste åren medan antalet studerande i Frankrike, Italien, Spanien och Storbritannien har minskat. I fråga om studier utomlands på gymnasial nivå med studiemedel utgör de nordiska länderna de överlägset största studieländerna.

Underlaget för utredningsuppdraget, i fråga om nationella initiativ, är framför allt den studiesociala kommitténs (U 2007:13) betänkande Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt (SOU 2009:28), som har remissbehandlats, propositionen Gränslös kunskap – högskolan i globaliseringens tid (prop. 2008/09:175), Globaliseringsrådets underlagsrapport Globaliseringen och den högre utbildningen (underlagsrapport 10, 2008) samt Riksrevisionens granskningsrapport Svenska trygghetssystem utomlands – Försäkringskassan och CSN:s utbetalningar och fordringshantering (RiR 2008:31).

Den studiesociala kommittén hade i uppdrag att bl.a. föreslå åtgärder när det gäller studerandes ekonomiska och sociala situation (dir. 2007:153). Av direktiven framgick även att kommittén särskilt skulle överväga om regelverket kring studiemedel för studier utomlands behövde förenklas. Kommittén överlämnade sitt betänkande till regeringen den 30 mars 2009. I betänkandet lämnar kommittén vissa förslag till förändringar av utlandsstudiemedlen. Vidare framhåller kommittén att utbildningspolitiska överväganden saknas när det gäller utlandsstudiemedlen.

I propositionen Gränslös kunskap – högskolan i globaliseringens tid redogör regeringen för hur internationaliseringen av den högre utbildningen bör främjas. Regeringen anser att framväxten av en globaliserad utbildningssektor är viktig och positiv. Av proposi-

tionen framgår också att konkurrens med framgångsrika lärosäten utomlands och ökad internationell rörlighet av studenter, lärare och forskare bedöms stärka kvaliteten vid svenska universitet och högskolor. Vidare föreslogs i propositionen ett regelverk som tillåter universitet och högskolor att utfärda gemensamma examina tillsammans med ett eller flera svenska eller utländska lärosäten. Riksdagen beslutade i enlighet med propositionens förslag (bet. 2008/09:UbU19, rskr. 2008/09:282). I propositionen refereras även till den nationella strategin för internationalisering av den högre utbildningen som lades fram i propositionen *Ny värld – ny högskola* (prop. 2004/05:162). I strategin finns ett antal övergripande mål, bl.a. att universitet och högskolor ska bedriva ett aktivt internationaliseringsarbete i syfte att främja utbildningens kvalitet, öka förståelsen för andra länder och internationella förhållanden samt att hinder för internationaliseringen ska undanröjas såväl nationellt som internationellt.

Globaliseringsrådet har i sin rapport om globaliseringen och den högre utbildningen, gett sin bild av vad globaliseringen medför för utbildningssystemen och vilka möjligheter som erbjuds. Enligt rapporten ställer globaliseringen krav på anpassning och omställning av utbildningssystemen.

Riksrevisionen redovisar i sin granskningsrapport om svenska trygghetssystem utomlands bl.a. att regeringen i högre grad borde ha uppmärksammat CSN:s fordringshantering i förhållande till personer som bor utomlands. Vidare redovisas att CSN:s möjligheter att driva in fordringar utomlands är begränsade till följd av att nuvarande regelverk i vissa delar försvårar myndighetens arbete.

När det gäller internationella processer diskuteras mobilitetsfrågan inom flera forum. Studerandes rörlighet är en central och aktuell fråga inom EU. Exempelvis är under hösten 2009 kommissionens s.k. grönbok om mobilitet – ”Green paper on Mobility – promoting the learning mobility of young people” föremål för konsultation i medlemsländerna och hos andra berörda parter. Denna grönbok innehåller dessutom ett avsnitt om studiestöd. Även inom Bolognaprocessen, som är ett samarbete mellan 46 europeiska länder med målsättningen att skapa ett gemensamt europeiskt område för högre utbildning, är frågan om studerandes mobilitet central. Vid ett flertal av de ministermöten, som ägt rum inom ramen för Bolognaprocessen, har ministrarna betonat vikten av att studerande ska kunna ta med sig det nationella studiestödet vid studier utomlands. Utbild-

ningsministrarna inom samarbetet har även uttalat sin ambition att underlätta för möjligheten att uppbära studiestöd vid utlandsstudier.

Inom EU ses inte rörlighet som ett mål i sig utan som ett sätt att stärka det europeiska medborgarskapet och den europeiska konkurrenskraften och att bredda och berika enskildas utbildning och erfarenhet. Rörligheten ska också stärka enskildas mångsidighet och anställningsbarhet och öka deras interkulturella förståelse genom språkkunskaper och kunskap om andra kulturer.

År 2002 antog EU:s utbildningsministrar en resolution om ett ökat europeiskt samarbete inom yrkesutbildningsområdet. I syfte att inkludera länder inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES), EU:s kandidatländer och arbetsmarknadens parter i arbetet antogs kort därefter den s.k. Köpenhamnsdeklarationen med ungefär samma innehåll. Även inom den därpå följande Köpenhamnsprocessen bedrivs ett fördjupat samarbete om yrkesutbildning med fokus på konkreta instrument som syftar till att underlätta mobiliteten i Europa. Samarbetet har bl.a. resulterat i överenskommelser om kvalitet, vägledning, validering och Europass (2004). Vidare har en europeisk referensram för kvalifikationer inrättats (2008) och ett europeiskt system för meritöverföring och en europeisk referensram för kvalitetssäkring utvecklats (2009).

Uppdraget att föreslå ett enklare, bättre och effektivare system för studiestöd vid studier utomlands

Utformning av utlandsstudiemedlet

De nuvarande reglerna för studiemedel för studier utomlands infördes 1989. Reglerna kvarstår i allt väsentligt oförändrade sedan dess. Den utveckling som har skett, t.ex. när det gäller antalet utlandsstuderande och vilka länder de studerar i, har inte avspeglats i anpassningar av studiemedelssystemet. En stor del av regleringen av detta område ligger för närvarande i CSN:s föreskrifter och inte i lag eller förordning.

Som framgått tidigare anser den studiesociala kommittén att utbildningspolitiska överväganden saknas när det gäller utlandsstudiemedlen och att detta gäller såväl vilka utbildningar som ska berättiga till studiemedel och vilka studiemedelsbelopp som ska gälla, som vilken grad av skuldsättning som kan anses vara acceptabel. Det är angeläget att regeringens politik när det gäller utlands-

studier, internationalisering, mobilitet och kvalitet tydligare kommer till uttryck i bestämmelser om studiemedel.

Studiemedelssystemet bör så långt som möjligt vara enhetligt, enkelt och flexibelt. En grundläggande princip är att studielån, precis som andra lån, ska betalas tillbaka. Studiemedelssystemet ska vara långsiktigt ekonomiskt stabilt och ge en god effekt på samhälls-ekonomi över tiden.

Normalt sett beviljas studiemedel mot bakgrund av om den studerande är antagen vid en utbildningsanstalt, i Sverige eller utomlands. I dag uppstår situationer som inom ramarna för dagens regelverk inte är möjliga att hantera på ett rättvist sätt. Situationer när dagens system inte är tillräckligt flexibelt är t.ex. när svenska universitet och högskolor förlägger delar av sin undervisning utomlands, när studerande som är bosatta i gränsområden bedriver studier i två eller fler länder parallellt eller växelvis under en och samma studieperiod samt vid distansstudier i ett annat land. Liknande svårigheter uppkommer även när universitet och högskolor nu ska få möjlighet att utfärda gemensamma examina tillsammans med ett eller flera svenska eller utländska lärosäten. Studierna på ett utbildningsprogram kommer också att kunna bedrivas vid två eller flera olika lärosäten även under en och samma termin. För att möta dessa och motsvarande situationer behöver systemet med studiemedel för studier utomlands förenklas, förbättras och effektiviseras.

Utredaren ska därför

- utreda och föreslå hur systemet för studiemedel för studier utomlands ska utformas så att regeringens politik när det gäller studerandemobilitet, internationalisering och kvalitet tydligt kommer till uttryck,
- utreda och föreslå hur systemet för utlandsstudiemedel kan förenklas, förbättras och effektiviseras för att man ska kunna hantera situationer som uppstår på ett rättvist sätt och i större utsträckning främja studerandes rörlighet, och
- föreslå nödvändiga författningsändringar.

Anpassning till unionsrätten

Den studiesociala kommittén uppmärksammar i sitt betänkande att det i studiestödsförordningen (2000:655) finns särskilda bestämmelser om rätt till svenskt studiestöd inom Norden respektive utanför

Norden. Kommitténs bedömning är att det inte är möjligt att ha regler som innebär att studier i vissa länder inom EES ger rätt till studiestöd men inte i andra, eftersom det innebär en uttrycklig särbehandling som enbart grundas på nationalitet. Dessa bestämmelser måste anpassas till unionsrätten. Regeringen anser därför att en unionsrättslig översyn behöver göras över vilka krav som ska gälla för att en utbildning utomlands ska ge rätt till studiemedel.

Uppdraget att utreda och föreslå hur studiemedel för studier utomlands ska utformas ska mot denna bakgrund även innefatta en översyn av om reglerna är förenliga med unionsrätten.

Utredaren ska därför

- i alla delar av uppdraget utreda om nuvarande regler gällande utlandsstudier är förenliga med unionsrätten och vid behov föreslå hur dessa regler kan anpassas till unionsrätten, och
- föreslå nödvändiga författningsändringar.

Utlandsstudier på gymnasial nivå

När det gäller utlandsstudier på gymnasial nivå lämnas studiemedel endast i begränsad omfattning, t.ex. för utbildning vars motsvarighet saknas i Sverige. För att komma runt den begränsning som råder har särlösningar uppkommit som innebär att vissa gymnasiala studier utomlands i studiestödssammanhang betraktas som eftergymnasiala. Det rör sig i dessa fall om språkstudier och studier vid s.k. Community colleges. Det kan i praktiken innebära att vissa teoretiska kurser behandlas mer positivt än yrkesutbildningar. Parallellt med detta har det dock inom Köpenhamnsprocessen utarbetats ett antal instrument för att underlätta mobiliteten för studerande i Europa inom yrkesutbildning. Mot bakgrund av detta och regeringens syn på vikten av internationalisering av utbildning och rörlighetsfrämjande åtgärder, bör det utredas om den nuvarande begränsningen av rätten till studiemedel för studier på gymnasial nivå utomlands är motiverad.

Utredaren ska därför

- utreda de nuvarande reglerna och tillämpningen för rätten till studiemedel för studier på gymnasial nivå utomlands och analysera för- och nackdelarna med dessa,

- om utredaren finner att rätten bör förändras, lämna förslag på hur denna rätt kan utformas samt särskilt analysera och redovisa administrativa och ekonomiska konsekvenser av dessa förslag, och
- föreslå nödvändiga författningsändringar.

Krav på kvalitet

I dag är det inte tydligt reglerat vilka krav en utländsk utbildning ska motsvara för att anses hålla hög kvalitet och därmed berättiga till studiemedel. Det finns alltså skäl att öka tydligheten i vilka kvalitetskrav som ska gälla för att en utländsk utbildning ska berättiga till studiestöd. Detta har även den studiesociala kommittén framhållit.

Utlandsstudier och utlandsstudiestödet innebär en investering både för samhället och för individen. Den som studerar utomlands med studiemedel får generellt sett en högre studieskuld än den som studerar med studiemedel i Sverige. Den studerande har som regel extra kostnader för undervisningsavgifter, resor och försäkringar, som ofta finansieras genom ett merkostnadslån, vilket ökar skuldsättningen relativt kraftigt. Regeringen anser därför att det är viktigt att hitta metoder för att säkerställa att de utländska utbildningar som studiemedel lämnas för håller hög kvalitet. Dessa metoder måste när det gäller studier inom EES och i Schweiz utformas med beaktande av unionsrättsliga principer om fri rörlighet och lika-behandling. I sammanhanget bör dock nämnas att vid studier utomlands inom ramen för ett utbytesprogram görs kvalitetsbedömningen av utbildningen vid den utländska samarbetspartnern av det svenska lärosätet i och med att man beslutar sig för att inleda ett samarbete.

Reglerna kring vilka utbildningar på gymnasial nivå utomlands som kan ge rätt till studiemedel behöver förenklas och bli mer överskådliga för den studerande. Även här bör utgångspunkten vara att utlandsstudierna ska hålla hög kvalitet för att berättiga till studiemedel.

Utredaren ska därför

- kartlägga de krav på godtagbar standard som i dag ställs på utländska utbildningar för att studiemedel ska lämnas enligt det svenska studiestödssystemet och analysera om dessa krav är tillräckliga,
- vid behov föreslå hur dagens krav på godtagbar standard kan förtydligas alternativt föreslå hur dessa krav kan ändras eller kompletteras med nya kvalitetskrav,
- föreslå hur kraven ska regleras, även här med utgångspunkt i och redovisat för både gymnasiala och eftergymnasiala studier,
- utreda på vilket sätt kvalitetskrav bör utformas vid studier i länder som inte omfattas av unionsrätten, och
- föreslå nödvändiga författningsändringar.

Studiemedelsbelopp vid utlandsstudier och utbetalning

Den studiesociala kommittén har konstaterat att de av CSN fastställda landsspecifika studiemedelsbeloppen stämmer dåligt överens med OECD:s kostnadsstatistik för olika länder. Kommittén anser att det är svårt att fastställa landsspecifika belopp som på ett korrekt sätt återspeglar kostnadsläget i olika länder och förordar i stället att studiemedel för studier utomlands ska lämnas med samma bidrags- och lånedel som för studier i Sverige. De studerande föreslås också kunna få tillägglån för merkostnader såsom t.ex. undervisningsavgifter. Detta skulle förenkla utlandsstudiemedlen och underlätta administrationen. Alternativt menar kommittén att en mer förfinad metod för att beräkna landsspecifika studiemedelsbelopp bör utvecklas.

Regeringen anser att det bör utredas vidare hur studiemedelsbelopp vid utlandsstudier bör fastställas. En utgångspunkt bör vara att systemet ska förenklas och samtidigt vara flexibelt. Systemet som sådant bör inte styra den studerandes val att studera i Sverige eller utomlands eller att studera i ett visst land.

Utredaren ska därför

- med utgångspunkt i den studiesociala kommitténs betänkande göra en fördjupad analys av vilka brister som finns i dagens system för fastställande av studiemedelsbelopp vid utlandsstudier och ta ställning till om det finns behov av sådana särskilda belopp,
- analysera och vid behov föreslå alternativa modeller och metoder för fastställande av studiemedelsbelopp vid studier utomlands,
- utreda konsekvenser för staten och den enskilde av ovanstående modeller och metoder,
- föreslå vem som bör besluta om studiemedelsbelopp och även föreslå lämplig reglering av detta,
- analysera och föreslå hur studiemedlen ska betalas ut,
- föreslå hur de uppgifter som ligger till grund för utbetalningarna kan kontrolleras, och
- föreslå nödvändiga författningsändringar.

Krav på uppföljning

Svensk utbildning ska hålla hög kvalitet. Internationalisering är ett verktyg för att främja kvaliteten.

Den studiesociala kommittén har framfört att uppföljningen av resultat och effekter av utlandsstudier och utlandsstudiemedel är bristfällig. De studier som har gjorts av effekter av utlandsstudier utifrån svenska förhållanden är relativt gamla och mycket har hänt på utlandsstudieområdet sedan dessa studier genomfördes. Kommittén har även framfört att det är problematiskt att målen för utlandsstudier och utlandsstudiestöd är vaga och att regelstyrningen av utlandsstudiemedlen är mycket begränsad. Regeringen anser i likhet med kommittén att effekterna av utlandsstudiemedlen regelbundet bör följas upp och utvärderas.

Utredaren ska därför

- utifrån dagens system analysera och utvärdera effekter av utlandsstudiemedlen, däribland samhällsekonomiska effekter såsom värdet av utlandsstudier för samhället, effekter på individnivå såsom den enskildes anställningsbarhet och lön samt effekter av skuldsättningen,

- redovisa effekterna uppdelade på dels studier på eftergymnasial respektive gymnasial nivå, dels i vilken utsträckning utlandsstudier har skett – studerande som har studerat hela sin utbildning respektive enstaka kurser utomlands, och dels utbytesstudenter, free mover-studenter och studerande på språkkurser utomlands,
- analysera om det finns någon skillnad i effekt vad gäller studier inom respektive utanför EES och i Schweiz,
- föreslå mätbara mål och indikatorer för utlandsstudiemedlet,
- med utgångspunkt i utvärderingen av effekter och föreslagna mål föreslå hur utlandsstudiemedlen kontinuerligt bör följas upp och utvärderas, och
- föreslå nödvändiga författningsändringar.

Uppdraget att föreslå förändringar i de regelverk som styr CSN:s fordringshantering

Utlandsbosatta återbetalare

Vid årsskiftet 2008/2009 var cirka 68 000 återbetalningsskyldiga låntagare bosatta utomlands. Av dessa har ungefär 30 000 obetalda årsbelopp till CSN. Dessa låntagare som missköter sin återbetalning har tillsammans en total studieskuld som uppgår till cirka två miljarder kronor. CSN saknar dessutom uppgift om giltig adress till ett flertal av dessa låntagare. Den totala fordran för samtliga utlandsbosatta återbetalare uppgick vid slutet av 2008 till 12,5 miljarder kronor. Studieskulder till betydande belopp riskerar dessutom att preskriberas under de kommande åren.

I sammanhanget är det värt att påpeka att en utlandsbosatt återbetalare inte nödvändigtvis behöver ha en studieskuld från utlandsstudier. Enligt CSN har i stället en majoritet av de utlandsbosatta låntagare som missköter sin betalning en studieskuld som härrör från studier i Sverige.

Riksrevisionen och CSN har redovisat ett behov av vissa förändringar i de regelverk som styr CSN:s fordringshantering. Detta i syfte att möjliggöra en effektivare fordringsverksamhet utomlands.

Förbättrad skuldsäkring av studiemedelsfordringar

Vid indrivning av studiemedelsfordringar är det viktigt att det finns en tydlig dokumentation som kan binda låntagaren till lånet. Dagens skuldsäkring bygger på en beviskedja där ett antal moment tillsammans binder låntagaren till att återbetala skulden. Att styrka ett skuldförhållande på detta sätt kan bli komplicerat vid indrivning av fordringar utomlands.

Utredaren ska därför

- utreda om en skriftlig skuldförbindelse kan användas för att på ett tydligare sätt binda låntagaren till skulden och i sådana fall lämna förslag på hur en sådan skuldförbindelse kan utformas och införas utan att studiemedelsfordran förlorar sin karaktär av offentligrättslig fordran,
- klargöra om en underskrift utförd genom e-legitimation kan användas som grund för en rättslig prövning utomlands, och
- föreslå nödvändiga författningsändringar.

Förbättrad adressuppdatering vad gäller utlandsbosatta återbetalare

När det gäller återbetalningsskyldiga låntagare som har flyttat utomlands har CSN inte någon möjlighet att få adressuppdateringar, och någon skyldighet för låntagaren att lämna korrekt adress finns inte. För låntagare bosatta i Sverige får CSN löpande adressuppdateringar från folkbokföringsdatabasen. Eftersom det är många låntagare som är bosatta utomlands, är det viktigt att det införs en skyldighet att lämna aktuell adress till CSN. Det är nödvändigt för CSN att myndigheten har rätt adress för att information, årsbesked och inbetalningskort ska kunna nå låntagaren. I de fall utskick från CSN inte når låntagaren finns det risk att studieskulden preskriberas.

Utredaren ska därför

- utreda hur en skyldighet för den enskilde att lämna giltig adress till CSN kan införas och vilka sanktioner som kan vara lämpliga om skyldigheten inte uppfylls,
- analysera behovet av och vid behov föreslå ytterligare åtgärder i syfte att åstadkomma preskriptionsavbrott, och
- föreslå nödvändiga författningsändringar.

Felaktiga utbetalningar och jämställdhet

Utredaren ska föreslå åtgärder för att förbättra kontrollen av studiemedlet vid utlandsstudier med syfte att förhindra felaktiga utbetalningar inom studiemedelssystemet. Vidare ska utredaren tillämpa ett jämställdhetsperspektiv i sina analyser och förslag så att studiemedelssystemet bidrar till jämställdhet mellan kvinnor och män.

Ekonomiska konsekvenser

I de fall utredarens förslag påverkar kostnader eller intäkter för staten eller kommuner, företag eller enskilda ska en beräkning av dessa kostnader redovisas. Av detta ska eventuella konsekvenser för CSN:s administration framgå. Vid kostnadsökningar eller intäktsminskningar för staten eller kommuner ska utredaren föreslå en finansiering.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren ska samråda med berörda myndigheter och organisationer inom utbildningsområdet. Utredaren ska vidare samråda med andra utredningar, arbetsgrupper och andra eventuellt relevanta parter vars arbete kan ha betydelse för utredningens arbete.

Utredaren ska i sitt arbete ta till vara kunskaper och erfarenheter från andra nordiska länder och även från länder utanför Norden.

Utredaren ska i ett delbetänkande senast den 17 maj 2010 redovisa förslag till förändringar i de regelverk som styr CSN:s fordringshantering.

Uppdraget ska i övrigt redovisas senast den 30 november 2010.

(Utbildningsdepartementet)

Kommittédirektiv



Tilläggsdirektiv till Utredningen om ett rättvisare och enklare studiemedelssystem för utlandsstudier i en globaliserad värld (U 2009:08)

**Dir.
2010:110**

Beslut vid regeringssammanträde den 14 oktober 2010

Förlängd tid för uppdraget

Med stöd av regeringens bemyndigande den 17 december 2009 har ansvarigt statsråd gett en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag till hur systemet för studiemedel för studier utomlands kan förenklas, förbättras och effektiviseras (dir. 2009:124). Utredningen har antagit namnet Utredningen om ett rättvisare och enklare studiemedelssystem för utlandsstudier i en globaliserad värld (U 2009:08). Utredningen skulle enligt direktiven redovisa delar av uppdraget senast den 17 maj 2010 och slutredovisa uppdraget senast den 30 november 2010. Utredningen begärde dock förlängd tid för delredovisningen. Efter beslut av regeringen den 20 maj 2010 förlängdes tiden till den 9 augusti 2010 (dir. 2010:59).

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället slutredovisas senast den 31 mars 2011.

(Utbildningsdepartementet)

Enkätstudie om studiemedel för utlandsstudier

Centrala Studiestödsnämnden
Carl-Johan Stolt
2010-12-29
(Dnr 2010-2189-9312)

1 Uppdraget

CSN har fått i uppdrag av Utredningen om ett rättvisare och enklare studiemedelssystem för utlandsstudier i en globaliserad värld (U 2009:08) att genomföra en enkätundersökning.

I beskrivningen av uppdraget angavs att följande frågor riktade till personer som har studerat utomlands ska kunna besvaras genom undersökningen:

- Varför valde de att studera utomlands?
- Hur värderar de utlandsstudierna?
- Bedömer de att studierna utomlands varit till nytta för dem i monetära termer och/eller i termer av personlig utveckling, eller i andra sammanhang?
- Har utlandsstudierna lett till ökad skuldsättning? Om ja, var utlandsstudierna värda det?
- Har regelverken för studiemedel för studier utomlands varit styrande för valet av studier/studieland?
- Var aktuellt lands lånebelopp tillräckligt för att finansiera utlandsstudierna, dvs. räckte det för att studenten skulle kunna leva på en rimlig levnadsnivå eller fick studenten finansiera någon del av utlandsvistelsen själv?

I uppdraget har även ingått att rikta en enkät till studerande i Sverige som har valt att inte studera utomlands. Följande frågor ska kunna besvaras genom undersökningen:

- Har studenterna överhuvudtaget övervägt att studera utomlands, om nej: varför inte; om ja: varför gjordes det inte?
- Har valet att inte studera utomlands med studiemedelsregelverket att göra? I så fall på vilket sätt?

Svaren ska kunna fördelas på språkstudier, utbytesstudier och free-moverstudier. Underlaget ska även kunna fördelas efter kön.

2 Enkätstudierna – urval och bortfall m.m.

Urval

CSN har genomfört två enkätstudier. Enkäterna skickades ut i pappersform, tillsammans med ett frankerat svarskuvert. Samtliga mottagare hade även möjlighet att besvara enkäten på webben.

De båda enkäterna skiljde sig delvis åt vad gäller de frågor som ställdes. Av naturliga skäl tillfrågades exempelvis de utlandsstuderande om sina utlandsstudier och de som inte hade studerat utomlands tillfrågades om orsakerna till detta.

Enkäterna skickades ut den 1 november 2010. Därefter följde två påminnelser – den 15 november och den 1 december. Insamlingen av enkätsvar pågick till och med den 13 december 2010.

Båda enkäterna riktades till personer som blev återbetalningsskyldiga på annuitetslån 2010. Det innebär att samtliga individer har studerat med lån.¹ Motivet för att göra urvalet bland dem som blev återbetalningsskyldiga 2010 var att det bedömdes sannolikt att dessa individer har avslutat sina studier relativt nyligen. Att studierna är avslutade bedömdes vara betydelsefullt för att kunna få svar på frågor om studiernas betydelse för arbete och inkomster. Det bedömdes också viktigt att studierna hade bedrivits nyligen för att få så korrekta och aktuella svar och bedömningar som möjligt.

Enkäten till de utlandsstuderande skickades till personer i populationen som någon gång under tiden juli 2001–2009 hade studiemedel för studier utomlands. De utlandsstuderande kan ha studerat enbart utomlands eller studerat både utomlands och i Sverige. Samtliga 4 603 personer som blev återbetalningsskyldiga 2010 och hade studerat utomlands fick enkäten.

Enkäten till studerande i Sverige riktades till personer som hade studiemedel för eftergymnasiala studier i Sverige någon gång under perioden juli 2001–2009 och som inte har haft studiemedel för utlandsstudier. Enkäten stratifierades utifrån kön och ålder. Totalt skickades enkäten riktad till dem som inte hade studerat utomlands ut till 3000 personer. Syftet med att stratifiera urvalet är att försöka säkerställa tillräcklig svarsfrekvens för respektive kön och åldersgrupp.

¹ Att de studerande har en studieskuld behöver inte innebära att de tog lån i samband med utlandsstudierna. Det kan finnas personer som tagit lånen vid andra tillfällen, även om det givetvis är vanligast att respondenterna tog lån den tid då de studerade utomlands.

Tabell 2.1 Undersökningens population, urval och antal svarande samt svarsfrekvens i procent

	Population	Urval	Antal svar	Svarsfrekvens ¹ (%)
Utlandstuderande	4 603	4 603	1 649	36
Studerande i Sverige				
Kvinnor yngre än 25 år	3 637	500	177	35
Kvinnor 25–34 år	14 975	500	227	45
Kvinnor 35 år och äldre	6 072	500	238	48
Män yngre än 25 år	3 054	500	110	22
Män 25–34 år	11 559	500	147	29
Män 35 år och äldre	2 285	500	181	36
Totalt	41 582	3 000	1 080	36

1 Cirka fyra procent av de utskickade enkäterna till f.d. utlandsstuderande kom i retur till CSN. Det innebär att svarsfrekvensen för gruppen egentligen kan sägas vara 37 procent sett till dem som verkligen mottog enkäten.

Efter periodens slut hade 1 649 personer besvarat enkäten som skickades till personer som hade studerat utomlands. Detta ger en total svarsfrekvens på 36 procent. Svarsfrekvensen skiftar dock mellan olika grupper av före detta utlandsstuderande. Den är högst bland kvinnor över 35 år (46 procent) och lägst bland män under 25 år (21 procent). Med anledning av att svarsfrekvensen skiljer sig mycket mellan kvinnor och män och mellan olika åldersgrupper har en viktning gjorts av svaren avseende ålder och kön. Viktningen har gjorts så att antalet svar per kön och åldersgrupp i analysen ska motsvara gruppens andel av hela populationen. I praktiken innebär detta bland annat att kvinnors enkätsvar viktas ned något och männen viktas upp något eftersom männens svarsfrekvens är lägre än kvinnornas.

För enkäten som skickades till dem som inte hade studerat utomlands är svarsfrekvensen 36 procent. Svarsfrekvensen skiftar mellan de olika urvalsgrupperna. Den är högst bland kvinnor äldre än 35 år och lägst bland män yngre än 25 år. Med anledning av att urvalet var stratifierat och med anledning av skillnaderna i svarsfrekvens mellan de olika grupperna har resultatet viktats vid analysen. Viktningen har gjorts med utgångspunkt i antalet studerande kvinnor respektive män i respektive åldersgrupp bland samtliga låntagare som blev återbetalningsskyldiga 2010. Analysen ska därmed bättre kunna svara mot hela populationen.

Genomgående har felaktiga svar och utelämnade svar sorterats bort från redovisningen. De procentsatser som redovisas baseras enbart på de respondenter som lämnat korrekta svar på respektive fråga.

Följande faktorer kan tänkas vara orsaker till bortfallet och den relativt låga svarsfrekvensen:

- De tilltänkta respondenternas allmänna ovilja att besvara enkäter.
- Frågorna kan ha upplevts som känsliga att svara på av en del respondenter.
- De som inte hade studerat utomlands kan ha haft lågt intresse av att svara på enkäten eftersom enkätens syfte handlade om utlandsstudier.
- Vissa personer har haft ogiltiga adresser och några haft skyddad identitet, vilket medförde att en mindre del av urvalet inte kunde nås av enkäten.

Datamaterialet har bearbetats och analyserats i statistikprogrammet SPSS.

Registeruppgifter

De svar respondenterna har lämnat har kopplats ihop med registerdata ur CSN:s studiestödsregister. Följande registeruppgifter har funnits tillgängliga för analys.

- Kön.
- Ålder.
- Antal veckor med studiemedel för studier på grundläggande, gymnasial eller eftergymnasial nivå fr.o.m. 2001-07 t.o.m. 2009.
- Totalt antal veckor med studiemedel för gymnasiala studier utomlands fr.o.m. 2001-07 t.o.m. 2009.
- Totalt antal veckor med studiemedel för eftergymnasiala studier utomlands fr.o.m. 2001-07 t.o.m. 2009.
- Tidpunkt när personen senast hade studiemedel för studier utomlands.
- Utbildningstyp för beviljat utlandsstudiemedel (språk, utbyte eller free mover).

- Studieskuld 2010-01-01.
- Studieland.
- Merkostnadslån och utbetalda belopp i merkostnadslån.

Bortfallsanalys

En bortfallsanalys kan göras för att undersöka om de svar som har kommit in är representativa för hela populationen. En bortfallsanalys kan åtminstone genomföras på olika sätt, till exempel genom intervjuer med personer som inte besvarat enkäten eller genom jämförelser av registeruppgifter mellan dem som svarat respektive inte svarat. En annan möjlighet är att jämföra enkätsvar från personer som svarat tidigt med svar från personer som svarat först efter en eller flera påminnelser.

I denna undersökning har en mindre bortfallsanalys genomförts av de svar som har lämnats av före detta utlandsstuderande. Analysen har genomförts genom att svaren från dem som besvarade enkäten tidigt (före den 15 november) har jämförts med svaren från dem som besvarade enkäten sent (efter den 1 december).

Bortfallsanalysen visar att andelen män var högre i den grupp som besvarat enkäten sent. De som besvarat enkäten sent tycks inte ha läst på några särskilda utbildningar. Exempelvis är andelarna utbytes-, språk respektive free-moverstuderande ungefär lika stora bland dem som svarat sent och bland dem som svarat tidigt.

En skillnad mellan grupperna är att de som besvarat enkäten sent i flera fall gör en lite lägre värdering av utlandsstudierna och dess betydelse. Några exempel:

- 3,6 procent av dem som svarade sent anser inte att utlandsstudierna utvecklade dem positivt som personer, jämfört med 1,4 procent bland dem som svarat tidigt.
- 3,7 procent av dem som svarade sent anser inte att utlandsstudierna förbättrade deras språkkunskaper, jämfört med 2,5 procent bland dem som svarade tidigt.
- 8,6 procent av dem som svarade sent anser inte att den studieskuld de fick motsvarade värdet av utbildningen, jämfört med 4,7 procent bland dem som svarade tidigt.

- 47 procent av dem som svarade sent anser att utlandsstudierna påverkade deras självförtroende positivt, jämfört med 52 procent bland dem som svarat tidigt.

Av dessa resultat kan man anta att de som inte har besvarat enkäten alls kan ha en något mer negativ attityd till utlandsstudierna jämfört med dem som har besvarat enkäten. Skillnaderna mellan de båda grupper som har analyserats här är dock relativt små. Mot bakgrund av denna mindre bortfallsanalys är slutsatsen att resultatet trots den relativt låga svarsfrekvensen, bör kunna betraktas som relativt tillförlitligt.

3 Disposition av promemorian

I avsnitt 4 redovisar vi enkätsvar från samtliga respondenter, fördelat på utlandsstuderande (4.1) och ej utlandsstuderande (4.2).

I avsnitt 5 följer en jämförelse mellan studerande utomlands och studerande i Sverige avseende synen på studieekonomi och studiemedel.

I avsnitt 6 presenteras orsakerna till utlandsstudier utifrån olika bakgrundsvariabler och i avsnitt 7 redovisas orsaker till att studerande avstått från att studera utomlands utifrån olika bakgrundsvariabler. De bakgrundsvariabler som används i analysen är kön, invandring, föräldrarnas utbildningsbakgrund och typ av studier (språk, utbyte eller free-mover).

I avsnitt 8 visas hur olika grupper av utlandsstuderande värderar utlandsstudierna.

I avsnitt 9 redovisas olika grupper av utlandsstuderandes syn på studieekonomin och studiemedlen.

Korta kommentarer görs i anslutning till de olika tabellerna. Någon sammanfattande bedömning görs dock inte i promemorian.

4 Svaren på frågorna – samtliga respondenter

4.1 Utlandsstuderande

Tabell 4.1 Svar på frågan "Vilka var orsakerna till att du valde att studera utomlands?" Andelar i procent. Flera svarsalternativ kunde väljas

Den utbildning jag ville läsa fanns inte i Sverige	12
Den utländska utbildning jag ville läsa hade högre kvalitet än motsvarande utbildning i Sverige	19
Jag ville öka mina ämneskunskaper inom det område jag bedrev studier/komplettera min svenska utbildning	25
Jag kom inte in på någon utbildning i Sverige som jag ville gå	11
Jag ville öka min allmänbildning	33
Jag ville förbättra mina möjligheter på arbetsmarknaden	50
Jag planerade för en internationell yrkeskarriär	41
Jag ville främst skaffa erfarenheter vid sidan av studierna	20
Jag ville förbättra mina språkkunskaper	59
Jag ville byta miljö och testa något nytt	63
Jag hade kompisar som studerade utomlands/skulle studera utomlands	9
Annat ¹	9
Totalt	351

1 Exempel på svar "Hade partner i landet", "Stipendium i golf", "Vänner i landet", "Bodde utomlands", "Bodde i landet".

Många åker utomlands för att studera av flera olika skäl. Igenomsnitt har respondenterna angivit 3,5 skäl till att studera utomlands. Många av skälen är också vanligt förekommande. De tre vanligaste orsakerna till utlandsstudier är att man vill byta miljö och testa något nytt, förbättra sina språkkunskaper och att man genom studierna vill förbättra sina möjligheter på arbetsmarknaden.

**Tabell 4.2 Svar på frågan "Hur valde du studieland?" Andelar i procent
Flera svarsalternativ kunde väljas**

Den utbildning jag ville gå fanns i det landet	28
Kvaliteten på den utbildning jag ville gå var högst i det landet	17
Jag ville studera på en viss skola som finns i det landet	18
Jag ville studera landets språk	44
Jag var intresserad av landets kultur	40
Klimatet och levnadsmiljön var bra i landet	28
Min svenska högskola hade ett utbytesprogram med en högskola i landet	32
Jag valde det land och den skola där jag kunde komma in på den utbildning jag ville gå	10
Utbildningen jag ville gå var billig i det landet jämfört med andra länder	4
Jag hade vänner eller familj i det landet	17
Jag fick studiemedel i det landet	8
Studiemedlens "köpkraft" var bra i det landet	2
Det var billigt att leva i det landet jämfört med andra länder	4
Jag hade för avsikt att bosätta mig i det landet	10
Annat ¹	7
Totalt	269

1 Exempel på svar "Bodde där sedan tidigare", "Det var kortast hem", "Kunde redan prata språket", "Fotboll".

De studerande väljer oftast studieland utifrån ett önskemål att studera språket i landet. Detta resultat påverkas givetvis av att en relativt stor andel av de studerande åker utomlands enbart för att studera språk. Näst vanligast är att man väljer land av intresse för landets kultur. Först på tredje och fjärde plats kommer skäl knutna till utbildningen – att högskolan hade ett utbytesprogram i landet eller att utbildningen man ville gå fanns i landet.

Tabell 4.3 Svar på frågan "Fullföljde du dina utlandsstudier som du hade planerat?" Andelar i procent

Ja	83
Ja, men mina utlandsstudier blev mer omfattande än planerat	9
Nej, jag avbröt utlandsstudierna tidigare än planerat	8
Totalt	100

De flesta som åker utomlands för att studera fullföljer sina studier eller läser längre än de från början hade tänkt sig. Bara åtta procent avbryter utlandsstudierna tidigare än planerat.

Tabell 4.4 Svar på frågan "Jag avbröt studierna främst på grund av..." Andelar i procent¹

att utbildningen inte var vad jag hade tänkt mig	19
att utbildningen var för svår	1
att jag hade problem med språket	2
att jag inte trivdes	10
att jag blev sjuk	11
att jag fick ett arbete som jag valde att ta	5
min familjesituation	10
dåligt stöd från lärare och övrig skolpersonal	5
dålig ekonomi	18
att jag arbetade för mycket vid sidan av studierna	0
att jag hade problem med CSN (t.ex. att studiemedlen inte kom i tid)	2
något annat ²	19
Totalt	100

1 Frågan besvarades enbart av dem som avbröt studierna.

2 Exempel på svar "Jag blev gravid", "Fick problem med visum", "Saknade hemmavarande flickvän", "Finanskrisen".

Ingen enskild orsak kan förklara mer än en femtedel av studieavbrotten. De vanligaste orsakerna till ett studieavbrott är att utbildningen inte var vad man hade tänkt sig och dålig ekonomi. Sett

till enkätsvaren kan dålig ekonomi därmed vara orsak till att cirka 1,5 procent av de utlandsstuderande avbryter sina utlandsstudier.

Tabell 4.5 Svar på frågan "Vilken information fick du om den utländska utbildningen innan du åkte?" Andelar i procent

Jag visste tillräckligt om utbildningen innan jag åkte	77
Jag visste för lite om utbildningen innan jag åkte	23
Totalt	100

Ungefär tre fjärdedelar av de studerande är i efterhand nöjda med den information de hade när de reste ut. Så många som en fjärdedel anser dock att det visste för lite om utbildningen när de reste ut för att studera.

Tabell 4.6 Svar på frågan "Hur bedömer du kvaliteten på din utländska utbildning?" Andel (%) per betygssteg i en sexgradig skala där 1=mycket låg och 6=mycket hög

1 (Mycket låg)	2	3	4	5	6 (Mycket hög)
1	3	8	26	38	24

De studerande har överlag en mycket positiv uppfattning om kvaliteten på den utbildning de läste utomlands. Hela 62 procent av de studerande ger utbildningen betyget 5 eller 6 på en sexgradig skala. Det kan jämföras med att 49 procent av dem som studerar på eftergymnasial nivå i Sverige sätter motsvarande betyg på sina utbildningar. I genomsnitt sätter utlandsstuderande betyget 4,7 på sin utbildning, vilket ska jämföras med att studerande i Sverige i genomsnitt ger sin utbildning betyget 4,4.

Tabell 4.7 Svar på frågan "Vad har studierna utomlands betytt för dig?"
Påståendena kunde graderas i en femgradig skala där
1=stämmer inte alls och 5=stämmer helt. Andelar i procent per
svarsalternativ och gradering

	1 (stämmer inte alls)	2	3	4	5 (stämmer helt)	Vet ej/ej aktuellt
De utvecklade mig positivt som person	1	1	5	21	72	1
De förbättrade mina språkkunskaper	1	2	6	19	70	2
De påverkade i hög grad inriktningen på min utbildning	13	13	20	19	27	8
De påverkade mitt yrkesval	19	14	20	15	23	8
De påverkade min syn på svenska utbildningar och det svenska utbildningssystemet positivt	11	12	26	22	18	11
De gav mig en annan syn på livet	4	8	21	30	33	4
De gav mig en studieskuld som inte motsvarar värdet av utbildningen utomlands	38	20	15	9	8	10
De påverkade mitt självförtroende positivt	2	3	13	31	50	2
De påverkade mitt självförtroende negativt	76	10	7	2	1	3
De medförde att jag slutade studera, trots att jag egentligen inte var klar med studierna	84	2	3	1	2	8
De förbättrade min förmåga att lära mig	7	9	29	26	24	5
De ökade min förståelse för andra kulturer	1	3	12	28	53	2

För majoriteten av dem som studerar utomlands har studierna positiva effekter. Det är exempelvis 93 procent av de studerande som helt eller till stor del² instämmer i påståendet att studierna utvecklade dem positivt som personer, 89 procent instämmer helt eller till stor del i att språkkunskaperna förbättrades, 81 procent bedömer att deras självförtroende stärktes och lika stor andel anger att deras förståelse för andra kulturer ökade. Hela 63 procent av de studerande tycker till och med att det stämmer helt eller till stor del att säga att utlandsstudierna påverkade deras syn på livet.

En majoritet av de studerande anser att det är felaktigt att säga att deras studieskuld inte motsvarar värdet på den utbildning de gick (ett påstående som måste tolkas som en negativ värdering av utbildningen). Trots det är det hela 17 procent av de studerande som tycker att det stämmer helt eller till stor del att säga att studieskulden inte motsvarar värdet på utbildningen. Detta ska dock jämföras med att hela 37 procent av dem som studerar i Sverige gör bedömningen att deras studieskuld inte motsvarar värdet på utbildningen.

Tabell 4.8 Svar på frågan "Påverkade utlandsstudierna längden på din utbildning jämfört med om du hade läst hela utbildningen i Sverige?" Andelar i procent

Nej	60
Ja, min utbildning förlängdes av utlandsstudierna	31
Ja, min utbildning förkortades av utlandsstudierna	9
Totalt	100

I de flesta fall påverkar inte utlandsstudierna studietiden jämfört med om hela utbildningen hade lästs i Sverige. I den mån utbildningstiden påverkas är det dock betydligt vanligare att utlandsstudierna förlänger utbildningstiden än att de förkortar den.

² Med "helt eller till stor del" menas fortsättningsvis graderna 4 och 5 på den femgradiga skalan.

Tabell 4.9 Svar på frågan "Vad har utlandsstudierna betytt för din situation på arbetsmarknaden?" Påståendena kunde graderas i en femgradig skala där 1=mycket sämre/obefintlig och 5=mycket bättre/mycket stor. Andelar i procent per svarsalternativ och gradering

	1 (Mycket sämre)	2	3	4	5 (Mycket bättre)	Vet ej/ ej aktuellt
Utlandsstudierna gjorde min situation på arbetsmarknaden	1	2	21	28	21	26
De har medfört att min lönenivå har blivit	2	3	30	11	7	47

	1 (Obefintlig)	2	3	4	5 (Mycket stor)	Vet ej/ej aktuellt
Den vikt arbetsgivarna lägger vid att jag har studerat utomlands är	4	7	20	24	12	33

Många studerande har svårt att bedöma vilken betydelse utlandsstudierna har haft för deras situation på arbetsmarknaden. Det kan bero på att många nyligen har avslutat studierna.

I den mån respondenterna gör en bedömning anser de att utlandsstudierna har haft positiva effekter för deras situation på arbetsmarknaden. Av dem som har kunnat göra en bedömning är det två tredjedelar som anser att utlandsstudierna har gjort deras situation på arbetsmarknaden bättre eller mycket bättre.³ Situationen på arbetsmarknaden tycks ha förbättrats mer än lönen, vilket rimligen kan tolkas som att utlandsstudierna har gjort det lättare att få ett jobb. Samtidigt som man bedömer att situationen på arbetsmarknaden har förbättrats är det en ganska stor andel av dem som har svarat som anger att arbetsgivarnas lägger ingen eller nästan ingen⁴ vikt vid utlandsstudierna – 16 procent av dem som gjort en bedömning anser det.

³ 4 eller 5 på den femgradiga skalan.

⁴ 1 eller 2 på den femgradiga skalan.

4.2 Studerande i Sverige

Tabell 4.10 Svar på frågan "Hur bedömer du kvaliteten på din eftergymnasiala utbildning?" Andel (%) per betygssteg i en sexgradig skala där 1=mycket låg och 6=mycket hög

1 (Mycket låg)	2	3	4	5	6 (Mycket hög)
1	4	12	35	39	10

De flesta studerande på eftergymnasial nivå i Sverige ger sin utbildning ett högt betyg. En av tio ger högsta betyg och knappt hälften av de studerande ger något av de två högsta betygen. I genomsnitt ger man betyget 4,4 av 6 möjliga. Studerande i Sverige bedömer dock genomsnittligt att utbildningen håller lägre kvalitet jämfört med utlandsstuderandes bedömning av sina utländska utbildningar.

Tabell 4.11 Svar på frågan "Vad har studierna betytt för dig?" Påståendena kunde graderas i en femgradig skala där 1=stämmer inte alls och 5=stämmer helt. Andelar i procent per svarsalternativ och gradering

	1 (stämmer inte alls)	2	3	4	5 (stämmer helt)	Vet ej/ej aktuellt
De utvecklade mig positivt som person	2	5	11	32	49	1
De förbättrade mina språkkunskaper	13	14	21	29	20	4
De påverkade mitt yrkesval	6	8	14	21	46	6
De gav mig en annan syn på livet	7	13	30	29	19	3
De gav mig en studieskuld som inte motsvarar värdet av utbildningen	17	20	20	18	19	5
De påverkade mitt självförtroende positivt	4	5	19	40	29	2

De påverkade mitt självförtroende negativt	64	15	12	5	2	3
De förbättrade min förmåga att lära mig	5	9	22	37	24	3

Eftergymnasiala studier i Sverige har stor betydelse för många som studerar. Majoriteten av omdömena om studiernas effekter har en positiv innebörd, exempelvis att studierna har bidragit till ökat självförtroende eller en i övrigt positiv personlighetsutveckling. Som vi har sett tidigare är dock utlandsstuderandes omdömen om studiernas effekter än mer positiva.

Tabell 4.12 Svar på frågan "Har du någon gång under dina studier funderat på att studera utomlands?" Andelar i procent

Ja, jag funderade mycket på det	21
Ja, men jag funderade inte så mycket på det	37
Nej, jag har aldrig funderat på det	43
Totalt	100

Mer än hälften av dem som enbart studerar i Sverige funderar någon gång på att studera utomlands. En femtedel funderar mycket på det, men väljer ändå att avstå.

Tabell 4.13 Svar på frågan "Vilket eller vilka länder funderade du på att studera i?" Andelar i procent.¹ Flera svarsalternativ kunde väljas

Australien	29
Danmark	7
Frankrike	10
Italien	7
Norge	6
Polen	2
Storbritannien	35
Tyskland	9
USA	45
Inget speciellt land	16
Annat land ²	22
Totalt	188

1 Frågan besvarades enbart av dem som hade funderat på att studera utomlands. Andelarna avser andelen av dessa som markerat landet.

2 Vanligaste annat land var Spanien.

Av dem som funderar på att studera utomlands är det klart flest som funderar på att åka till USA, följt av Storbritannien och Australien.

Tabell 4.14 Svar på frågan "Vilken eller vilka var orsakerna till att du inte valde att studera utomlands?" Antal och andelar i procent.¹ De svarsalternativ som markerades kunde graderas utifrån vikt med 1, 2, 3 osv.

	Andel av som markerat svarsalternativet, oavsett gradering (%)	Andel av samtliga som markerat orsaken som viktigast (%)
Jag trodde inte att utbildningen utomlands var bättre än den här i Sverige	18	6
Jag trodde inte att jag skulle klara språket	16	4
Jag kom inte in på den utbildning jag sökte	4	1
Jag ville/kunde inte vara borta från min familj så länge	37	20
Utlandsstudierna skulle förlänga utbildningstiden	15	4

Jag var osäker på om utlandsstudier kunde tillgodoräknas i min svenska utbildning	14	5
Jag fick inte studiemedel från CSN	3	1
Jag ville inte öka min studieskuld	23	7
Jag visste för lite om utländska utbildningar	37	15
Jag trodde inte att jag skulle klara att studera utomlands (p.g.a. andra orsaker än språket eller familjen)	10	3
Studiemedlen för utlandsstudier var för lågt	10	3
Jag hade inga kompisar som studerade utomlands/skulle studera utomlands	9	2
Jag tyckte det var för krångligt att söka till studier utomlands	35	12
Jag tyckte det var för krångligt att söka studiestöd för studier utomlands	18	5
Annat ²	17	10
Totalt	266	100

1 Frågan skulle enbart besvaras av dem som hade funderat på att studera utomlands. Redovisade andelar avser andelar av samtliga svar på frågan.

2 Exempel på svar var "Jag tog mig aldrig i kragen", "Jag var för velig", "Jag skulle missa en praktikplacering om jag åkte utomlands".

De viktigaste orsakerna att avstå från utlandsstudier, trots funderingar på att åka, är man inte vill eller kan vara borta från familj och vänner, att man känner till för lite om utländska utbildningar, samt att det är för krångligt att söka till studierna.

Tabell 4.15 Svar på frågan "Skulle du ha studerat utomlands om studiemedelssystemet hade varit annorlunda?"
Andelar i procent.¹ Flera svarsalternativ kunde väljas

Nej	33
Ja, om bidraget hade varit högre och lånet lägre	25
Ja, om totalbeloppet hade varit högre	9
Ja, om man hade kunnat få studiemedel i fler veckor	7
Ja, om man hade kunnat på mer lån till undervisningsavgifter	6
Ja, om något annat ²	2
Vet ej	38
Totalt	120

1 Frågan besvarades bara av de som svarat att de någon gång funderat på att studera utomlands.

2 Exempel på svar "Om det var enklare", "Om man kunde få lån fast man inte läser på heltid".

Enligt de studerande har studiemedlen viss betydelse för valet att studera utomlands eller att avstå från utlandsstudier. Ungefär en tredjedel av dem som funderar på att studera utomlands men ändå avstår anger att studiemedlen med en annan utformning kunde ha fått dem att åka utomlands. Vanligast är att man säger att ett högre bidrag istället för lån hade kunnat påverka detta val.

5 Synen på studieekonomi och studiemedel – studerande utomlands och studerande i Sverige

I detta avsnitt redovisas de studerandes syn på studiemedlen som en jämförelse mellan studerande i Sverige och studerande utomlands. Avsnittet avslutas med de studiemedelsrelaterade frågor som enbart rör utlandsstudier.

Tabell 5.1 Svar på frågan "Hade du studiemedel under hela den tid du studerade utomlands/på eftergymnasial nivå?" Fördelat på studerande utomlands och i Sverige. Andelar i procent

	Studerande utomlands	Studerande i Sverige
Ja, enbart bidragsdelen	4	1
Ja, både bidrag och lån	80	70
Ja, bidragsdelen och lån ibland	7	14
Nej, jag fick enligt gällande studiestödsregler inte studiemedel under hela studietiden	5	6
Nej, jag behövde inte studiemedel hela studietiden	3	6
Nej, jag ville spara studiemedelsveckor	1	3
Totalt	100	100

En större andel av dem som studerar utomlands har både bidrag och lån hela studietiden, jämfört med dem som studerar på eftergymnasial nivå i Sverige. Detta resultat stämmer med registerdata – lånebenägenheten bland utlandsstuderande var 82 procent under 2009 och 71 procent för studerande på eftergymnasial nivå i Sverige.

Tabell 5.2 Svar på frågan "Hur finansierade du dina studier när du inte hade studiemedel?" Fördelat på studerande utomlands och i Sverige. Andelar i procent.¹ Flera svarsalternativ kunde väljas

	Studerande utomlands	Studerande i Sverige
Genom arbete/lön	46	96
Med stipendium	29	9
Med besparingar	45	65
Genom ekonomiskt stöd från mina föräldrar	42	45
Genom banklån	6	5
Genom stöd från någon annan	14	24
På annat sätt ²	9	7
Ersättning från A-kassa	Svarsalternativet gavs ej	3
Sjukpenning/sjukersättning/aktivitetsersättning	Svarsalternativet gavs ej	0
Aktivitetsstöd	Svarsalternativet gavs ej	0
Föräldrapenning	Svarsalternativet gavs ej	6
Barnbidrag	Svarsalternativet gavs ej	7
Underhållsstöd	Svarsalternativet gavs ej	1
Försörjningsstöd (socialbidrag)	Svarsalternativet gavs ej	3
Bostadsbidrag	Svarsalternativet gavs ej	13
Kost och logi hos föräldrar	Svarsalternativet gavs ej	14
Totalt	191	298

1 Frågan besvarades enbart av dem som inte hade studiemedel under hela studietiden.

2 Exempel på svar "Värdepappershandel", "Arv", "Läraryftet".

De som inte har studiemedel under hela studietiden finansierar oftast de studier de bedriver utan studiemedel genom arbete. Detta är dock lite mindre vanligt bland utlandsstuderande, vilket sannolikt beror på att många utlandsstuderande inte har samma möjligheter att arbeta och ofta saknar tillstånd för att arbeta i landet. Istället är

det många utlandsstuderande som finansierar studierna med besparingar, stöd från föräldrar samt genom stipendier.

Tabell 5.3 Svar på frågan "Finansierade du dina studier med något annat parallellt med att du fick studiemedel?" Fördelat på studerande utomlands och i Sverige. Andelar i procent. Flera svarsalternativ kunde väljas

	Studerande utomlands	Studerande i Sverige
Nej	11	7
Genom arbete/lön	24	53
Med stipendium	30	3
Med besparingar	49	31
Genom ekonomiskt stöd från mina föräldrar	36	25
Genom banklån	2	1
Genom stöd från make/maka/sambo/pojkvän/flickvän	7	20
På annat sätt ¹	3	2
Barnbidrag	Svarsalternativet gavs ej	11
Underhållsstöd	Svarsalternativet gavs ej	2
Försörjningsstöd (socialbidrag)	Svarsalternativet gavs ej	0
Bostadsbidrag	Svarsalternativet gavs ej	13
Kost och logi hos föräldrar	Svarsalternativet gavs ej	5
Totalt	162	173

1 Exempel på svar "Arv", "Föräldrapenning".

De flesta som studerar med studiemedel – både studerande i Sverige och utomlands – har någon form av sidoinkomster. I Sverige arbetar ungefär hälften av de studerande vid sidan av studierna. Av de utlandsstuderande är det en fjärdedel som arbetar. Nästan en tredjedel av dem som studerar utomlands med studiemedel har någon form av stipendium. Många utlandsstuderande använder också sparade medel och/eller får stöd av sina föräldrar. Dessa båda alternativa sätt att finansiera studierna är vanligare bland utlandsstuderande än bland studerande i Sverige.

Tabell 5.4 Svar på frågan "Varför finansierade du dina studier med något annat parallellt med att du fick studiemedel?" Fördelat på studerande utomlands och i Sverige. Andelar i procent.¹
Bara det huvudsakliga skälet skulle väljas

	Studerande utomlands	Studerande i Sverige
För att få extra pengar	37	32
För att kunna ta mindre studielån	11	16
För att ha råd att studera	41	43
För att spara studiemedelsveckor till senare studier	1	2
Annan anledning	11	6
Totalt	100	100

1 Frågan besvarades inte av dem som angett att de inte hade någon annan finansiering parallellt med studiemedlen.

Orsakerna till att man har andra inkomster skiljer sig inte särskilt mycket mellan studerande i Sverige och utomlands. Den vanligaste orsaken är att man måste ha annan och kompletterande studiefinansiering för att ha råd att studera.

Tabell 5.5 Svar på frågan "I vilken utsträckning täcktes dina levnadsomkostnader av dina studiemedel när du var utomlands/studerade med studiemedel?" Fördelat på studerande utomlands och i Sverige. Andelar i procent

	Studerande utomlands	Studerande i Sverige
Över 100 procent	7	4
100 procent	19	11
75–99 procent	36	42
50–74 procent	25	33
25–49 procent	8	7
0–24 procent	6	3
Totalt	100	100

Det är en större andel av dem som studerar utomlands än dem som studerar i Sverige som bedömer att studiemedlen helt täckte deras levnadsomkostnader under studietiden. Samtidigt är det en lite större

andel av de utlandsstuderande som anser att studiemedlen täckte mindre än hälften av levnadsomkostnaderna.

Tabell 5.6 Svar på frågan "Hur var din levnadsstandard under dina studier utomlands/dina studier på eftergymnasial nivå?" Fördelat på studerande utomlands och i Sverige. Andelar i procent

	Studerande utomlands	Studerande i Sverige
Mycket bra	18	6
Bra	37	27
Ganska bra	32	43
Ganska dålig	10	18
Dålig	2	4
Mycket dålig	1	3
Totalt	100	100

En stor andel – 87 procent – av de utlandsstuderande tycker att levnadsstandarden var ganska bra, bra eller mycket bra under studietiden. Motsvarande andel bland studerande i Sverige är 76 procent.

En sammantagen bedömning är att studiemedlen tycks räcka lite bättre vid studier utomlands än vid studier i Sverige. Skillnaderna skulle kunna förklaras av att det möjliga lånebeloppet varierar mellan olika länder och uppdateras årligen utifrån levnadsomkostnaderna i respektive land.

Tabell 5.7 Svar på frågan "Hade du studerat utomlands/på eftergymnasial nivå även om du inte hade kunnat få studiebidrag och studielån?" Fördelat på studerande utomlands och i Sverige. Andelar i procent

	Studerande utomlands	Studerande i Sverige
Ja	8	7
Ja, troligen	18	22
Nej, troligen inte	53	46
Nej	21	25
Totalt	100	100

Studiemedlen har en något starkare rekryterande effekt när det gäller utlandsstudier jämfört med studier i Sverige. Av de utlandsstuderande anger 74 procent att de inte eller troligen inte skulle ha studerat utomlands om de inte hade kunnat få studiemedel. Vid studier i Sverige på eftergymnasial nivå är motsvarande andel 71 procent.

Tabell 5.8 Svar på frågan "Hade du studerat utomlands/på eftergymnasial nivå även om du bara kunde få studiebidrag?" Fördelat på studerande utomlands och i Sverige. Andelar i procent

	Studerande utomlands	Studerande i Sverige
Ja	13	12
Ja, troligen	25	34
Nej, troligen inte	47	38
Nej	15	15
Totalt	100	100

Om studiemedel hade kunnat beviljas med enbart bidragsdelen är det en något större andel som hade påbörjat studier jämfört med om studiemedel inte alls skulle kunna beviljas. Av de utlandsstuderande är det emellertid 62 procent som svarar att de inte eller troligen inte hade påbörjat utlandsstudier om de bara kunde få studiebidrag. Motsvarande andel bland svenska studenter är 53 procent.

Tabell 5.9 Svar på frågan "I vilken utsträckning täcktes dina undervisningsavgifter av merkostnadslån för undervisningsavgifter?" Andelar i procent

	Studerande utomlands
100 procent	22
75–99 procent	10
50–74 procent	9
25–49 procent	4
0–24 procent	3
Jag hade inga undervisningsavgifter	31
Jag tog inte merkostnadslån för undervisningsavgifter	22
Totalt	100

Ungefär 12 000 studiemedelstagare utomlands väljer varje år att ta merkostnadslån för undervisningsavgifter. Knappt hälften av dem som har merkostnadslån bedömer att merkostnadslånet täcker hela undervisningsavgiften. Knappt 15 procent av dem med merkostnadslån anger att merkostnadslånet täcker mindre än hälften av undervisningsavgiften.

Tabell 5.10 Svar på frågan "Vilka var dina största utgifter när du studerade utomlands?" Andelar i procent. De två svarsalternativ som innebar de högsta kostnaderna skulle väljas

	Studeringe utomlands
Boendekostnader	85
Undervisningsavgifter	36
Mat och dagligvaror	36
Resor	25
Studiematerial	10
Kostnader för telefon, dator m.m.	4
Andra kostnader	3
Totalt	199

Utlandsstuderandes största utgift är boendekostnaderna. På den här punkten skiljer sig inte utlandsstuderande från studeringe i Sverige. De näst största utgifterna för många utlandsstuderande är undervisningsavgifter samt mat och dagligvaror.

Tabell 5.11 Svar på frågan "Innebar utlandsstudierna att du fick en högre studieskuld än du skulle ha fått om du hade studerat i Sverige?" Andelar i procent

	Studeringe utomlands
Nej	14
Ja	73
Vet ej	13
Totalt	100

De flesta utlandsstuderande – 73 procent – bedömer att valet att studera utomlands gjorde att deras studieskuld blev större än om de enbart skulle ha studerat i Sverige. En förklaring till det är att studietiden ganska ofta förlängs genom utlandsstudierna. En annan förklaring är att lånebeloppen i många länder är betydligt högre än de svenska lånebeloppen. Dessutom tar utlandsstuderande oftare mer kostnadslån än studerande i Sverige.

Tabell 5.12 Svar på frågan "Påverkade studiemedlen ditt val av utbildning eller land?" Andelar i procent

	Studerande utomlands
Nej	94
Ja, jag fick välja en annan utbildning eftersom jag inte kunde få studiemedel för den utbildning jag helst ville läsa	1
Ja, jag valde att studera i ett annat land än jag helst önskade eftersom jag inte kunde få studiemedel för studier i det landet	1
Ja, jag valde att studera i ett annat land än jag helst önskade eftersom studiemedlen var mer fördelaktiga där i förhållande till kostnaderna	2
Ja, på något annat sätt	2
Totalt	100

De allra flesta utlandsstuderande väljer utbildning och studieland oberoende av studiemedlen. En mindre del av de studerande, cirka sex procent, anger dock att studiemedlens utformning på ett eller annat sätt fått dem att antingen välja en annan utbildning eller ett annat studieland.

6 Orsaker till utlandsstudier

I detta avsnitt analyseras orsaker till utlandsstudier utifrån olika bakgrundsvariabler – kön, ålder, föräldrarnas utbildningsnivå, invandring, familjeförhållanden och typ av studier (utbyte, free-mover eller icke akademiska språkstudier).

Tabell 6.1 Svar på frågan "Vilka var orsakerna till att du valde att studera utomlands?" Fördelat efter kön. Andelar i procent. Flera svarsalternativ kunde väljas

	Kvinnor	Män
Den utbildning jag ville läsa fanns inte i Sverige	11	13
Den utländska utbildning jag ville läsa hade högre kvalitet än motsvarande utbildning i Sverige	16	24
Jag ville öka mina ämneskunskaper inom det område jag bedrev studier/komplettera min svenska utbildning	24	26
Jag kom inte in på någon utbildning i Sverige som jag ville gå	12	9
Jag ville öka min allmänbildning	29	37
Jag ville förbättra mina möjligheter på arbetsmarknaden	47	53
Jag planerade för en internationell yrkeskarriär	39	43
Jag ville främst skaffa erfarenheter vid sidan av studierna	19	22
Jag ville förbättra mina språkkunskaper	60	58
Jag ville byta miljö och testa något nytt	62	63
Jag hade kompisar som studerade utomlands/skulle studera utomlands	7	11
Annat	11	7
Totalt	337	366

Kvinnor och män har likartade mål med, och orsaker till, sina utlandsstudier.

Tabell 6.2 Svar på frågan "Vilka var orsakerna till att du valde att studera utomlands?" Fördelet efter ålder. Andelar i procent. Flera svarsalternativ kunde väljas

	Yngre än 25 år	25–34 år	Äldre än 35 år
Den utbildning jag ville läsa fanns inte i Sverige	11	11	21
Den utländska utbildning jag ville läsa hade högre kvalitet än motsvarande utbildning i Sverige	24	18	14
Jag ville öka mina ämneskunskaper inom det område jag bedrev studier/komplettera min svenska utbildning	16	27	18
Jag kom inte in på någon utbildning i Sverige som jag ville gå	7	11	17
Jag ville öka min allmänbildning	31	34	17
Jag ville förbättra mina möjligheter på arbetsmarknaden	40	53	28
Jag planerade för en internationell yrkeskarriär	40	41	28
Jag ville främst skaffa erfarenheter vid sidan av studierna	26	20	8
Jag ville förbättra mina språkkunskaper	61	60	30
Jag ville byta miljö och testa något nytt	64	64	29

Jag hade kompisar som studerade utomlands/skulle studera utomlands	10	9	4
Annat	9	9	22
Totalt	339	357	236

Äldre anger lite färre motiv till utlandsstudier än yngre studerande. Yngre anger fler motiv för sina utlandsstudier än äldre och domi-nansen för att testa något nytt och att förbättra språkkunskaperna är mer uttalad bland de yngre jämfört med studerande över 35 år.

Tabell 6.3 Svar på frågan "Vilka var orsakerna till att du valde att studera utomlands?" Fördelat efter språkstudier, utbytesstudier och free-moverstudier. Andelar i procent. Flera svarsalternativ kunde väljas

	Språk	Utbyte	Free-mover	Kombinationer ¹
Den utbildning jag ville läsa fanns inte i Sverige	9	3	18	12
Den utländska utbildning jag ville läsa hade högre kvalitet än motsvarande utbildning i Sverige	15	10	25	26
Jag ville öka mina ämneskunskaper inom det område jag bedrev studier/komplettera min svenska utbildning	10	45	11	29
Jag kom inte in på någon utbildning i Sverige som jag ville gå	1	0	23	6
Jag ville öka min allmänbildning	32	43	22	35
Jag ville förbättra mina möjligheter på arbetsmarknaden	25	71	36	54

Jag planerade för en internationell yrkeskarriär	28	39	38	57
Jag ville främst skaffa erfarenheter vid sidan av studierna	22	29	13	17
Jag ville förbättra mina språkkunskaper	91	72	36	67
Jag ville byta miljö och testa något nytt	58	72	54	67
Jag hade kompisar som studerade utomlands/skulle studera utomlands	9	5	13	7
Annat	6	6	14	8
Totalt	306	395	303	385

1 Studerande som studerat på mer än en av de olika typerna av studier.

Utbytesstuderande redovisar lite andra motiv för sina utlandsstudier än de som studerar icke-akademiska språkkurser eller som free-movers. Den kanske mest påtagliga skillnaden är att utbytesstuderande i mycket högre utsträckning än övriga studerar utomlands för att nå bättre möjligheter på arbetsmarknaden. Relativt många free-movers åker utomlands för att de bedömer att utländska utbildningar har högre kvalitet än svenska utbildningar eller för att man inte kom in på den svenska utbildning man ville gå.

Tabell 6.4 Svar på frågan "Vilka var orsakerna till att du valde att studera utomlands?" Fördelat efter familjeförhållanden. Andelar i procent. Flera svarsalternativ kunde väljas

	Ensamstående	Ensamstående med barn ¹	Gift, sambo	Gift, sambo med barn
Den utbildning jag ville läsa fanns inte i Sverige	12	45	10	15
Den utländska utbildning jag ville läsa hade högre kvalitet än motsvarande utbildning i Sverige	21	18	17	23
Jag ville öka mina ämneskunskaper inom det område jag bedrev studier/komplettera min svenska utbildning	24	0	28	16
Jag kom inte in på någon utbildning i Sverige som jag ville gå	9	27	11	61
Jag ville öka min allmänbildning	33	27	33	22
Jag ville förbättra mina möjligheter på arbetsmarknaden	50	27	52	28
Jag planerade för en internationell yrkeskarriär	44	27	38	25
Jag ville främst skaffa erfarenheter vid sidan av studierna	21	9	20	14
Jag ville förbättra mina språkkunskaper	59	36	63	36
Jag ville byta miljö och testa något nytt	66	27	62	40

Jag hade kompisar som studerade utomlands/skulle studera utomlands	9	9	10	10
Annat	8	0	10	23
Totalt	356	252	354	313

1 Endast 11 svarande.

Ensamstående och gifta eller sammanboende utan barn redovisar i stort sett liknande motiv för utlandsstudier. Studerande med barn redovisar delvis andra motiv. En större andel av dem med barn studerar utomlands för att de inte kom in på den svenska utbildning de ville gå. Bättre språkkunskaper och miljöombyte var inte lika vanliga skäl för dem som har barn som för övriga studerande. Att språkkunskaper inte lika ofta är ett mål för de lite äldre hänger till en del samman med att det mestadels är yngre studerande som åker utomlands för att studera på icke akademiska språkkurser.

Tabell 6.5 Svar på frågan "Vilka var orsakerna till att du valde att studera utomlands?" Fördelat efter ej invandrat respektive invandrat till Sverige. Andelar i procent. Flera svarsalternativ kunde väljas

	Ej invandrat	Invandrat
Den utbildning jag ville läsa fanns inte i Sverige	11	16
Den utländska utbildning jag ville läsa hade högre kvalitet än motsvarande utbildning i Sverige	19	24
Jag ville öka mina ämneskunskaper inom det område jag bedrev studier/komplettera min svenska utbildning	27	11
Jag kom inte in på någon utbildning i Sverige som jag ville gå	10	16
Jag ville öka min allmänbildning	33	28
Jag ville förbättra mina möjligheter på arbetsmarknaden	50	46
Jag planerade för en internationell yrkeskarriär	40	48

Jag ville främst skaffa erfarenheter vid sidan av studierna	21	14
Jag ville förbättra mina språkkunskaper	61	40
Jag ville byta miljö och testa något nytt	64	51
Jag hade kompisar som studerade utomlands/skulle studera utomlands	9	8
Annat	9	9
Totalt	354	311

En skillnad mellan dem som har invandrat till Sverige och de som inte har gjort det är att invandrade personer som studerar utomlands oftare än övriga studerar som free-movers. Detta får genomslag bland annat genom att de mer sällan än övriga anger förbättrade och kompletterade ämneskunskaper som skäl för utlandsstudierna, vilka är mer dominerande skäl bland utbytesstuderande.

Tabell 6.6 Svar på frågan "Vilka var orsakerna till att du valde att studera utomlands?" Fördelat efter föräldrarnas utbildningsnivå.¹ Andelar i procent. Flera svarsalternativ kunde väljas

	Föräldrar med högst gymnasieutbildning	Föräldrar med högskoleutbildning
Den utbildning jag ville läsa fanns inte i Sverige	13	10
Den utländska utbildning jag ville läsa hade högre kvalitet än motsvarande utbildning i Sverige	21	21
Jag ville öka mina ämneskunskaper inom det område jag bedrev studier/komplettera min svenska utbildning	23	27
Jag kom inte in på någon utbildning i Sverige som jag ville gå	12	7
Jag ville öka min allmänbildning	32	32

Jag ville förbättra mina möjligheter på arbetsmarknaden	49	52
Jag planerade för en internationell yrkeskarriär	43	39
Jag ville främst skaffa erfarenheter vid sidan av studierna	20	21
Jag ville förbättra mina språkkunskaper	57	62
Jag ville byta miljö och testa något nytt	61	66
Jag hade kompisar som studerade utomlands/skulle studera utomlands	9	6
Annat	10	9
Totalt	350	352

1 Med högst gymnasieutbildning avses att ingen förälder har högre utbildning än gymnasieutbildning. Med högskoleutbildning avses att båda föräldrarna har högskoleutbildning.

Föräldrarnas utbildningsnivå verkar inte få något särskilt genomslag när det gäller orsaker till utlandsstudier.

7 Orsaker att avstå från utlandsstudier

I detta avsnitt redovisas orsakerna till att studerande valt att inte studera utomlands utifrån bakgrundsfaktorerna kön, invandring och föräldrarnas utbildningsnivå.

Tabell 7.1 Svar på frågan "Vilken eller vilka var orsakerna till att du inte valde att studera utomlands?" De svarsalternativ som markerades kunde graderas utifrån vikt med 1, 2, 3 o.s.v. De tre orsaker som oftast graderats som viktigast. Fördelat efter kön, invandring och föräldrarnas utbildning

	1	2	3
Kvinnor	Jag ville/kunde inte vara borta från min familj så länge	Jag visste för lite om utländska utbildningar	Jag tyckte det var för krångligt att söka till studier utomlands
Män	Jag visste för lite om utländska utbildningar	Jag ville/kunde inte vara borta från min familj så länge	Jag tyckte det var för krångligt att söka till studier utomlands
Ej invandrat	Jag ville/kunde inte vara borta från min familj så länge	Jag visste för lite om utländska utbildningar	Jag tyckte det var för krångligt att söka till studier utomlands
Invandrat	Jag ville/kunde inte vara borta från min familj så länge	Jag visste för lite om utländska utbildningar	Jag ville inte öka min studieskuld
Föräldrar med högst gymnasieutbildning	Jag ville/kunde inte vara borta från min familj så länge	Jag visste för lite om utländska utbildningar	Jag tyckte det var för krångligt att söka till studier utomlands
Föräldrar med eftergymnasial utbildning	Jag ville/kunde inte vara borta från min familj så länge	Annat	Jag visste för lite om utländska utbildningar

Tre orsaker att inte studera utomlands dominerar i samtliga grupper: att inte kunna eller vilja vara borta från familjen, att veta för lite om utbildningarna och att man bedömer att det är krångligt att söka in på en utbildning utomlands. Noterbart är att män håller okunskap om utbildningar som viktigaste skäl. I alla övriga grupper hålls familjeskäl som den mest tungt vägande orsaken att avstå utlandsstudier.

Tabell 7.2 Svar på frågan "Skulle du ha studerat utomlands om studiemedelssystemet hade varit annorlunda?" Fördelat efter kön, invandring och föräldrarnas utbildning. Andelar i procent.¹ Flera svarsalternativ kunde väljas

	Kvinnor	Män	Ej invandrat	Invandrat	Föräldrar med högst gymnasie- utbildning ²	Föräldrar med eftergym- nasial utbildning ²
Nej	31	37	34	38	30	42
Ja, om bidraget hade varit högre och lånet lägre	20	30	24	32	24	23
Ja, om totalbeloppet hade varit högre	9	10	8	13	10	10
Ja, om man hade kunnat få studiemedel i fler veckor	6	9	7	13	9	7
Ja, om man hade kunnat på mer lån till undervisnings- avgifter	5	7	6	6	6	5
Ja, om något annat	2	2	2	0	2	2
Vet ej	45	27	38	34	39	33
Totalt	118	122	119	136	120	122

1 Frågan besvarades bara av dem som svarat att de någon gång hade funderat på att studera utomlands.

2 Med högst gymnasieutbildning avses att ingen förälder har högre utbildning än gymnasieutbildning. Med högskoleutbildning avses att båda föräldrarna har högskoleutbildning.

Genomgående anger ungefär en tredjedel av de studerande att de inte skulle ha studerat utomlands oavsett studiemedlens utformning och förmånlighet. Ungefär en tredjedel är osäkra på om förmånligare studiemedel skulle ha ändrat deras val. Utifrån dessa siffror kan man anta att ungefär en tredjedel bedömer att de skulle ha studerat utomlands om studiemedlen hade varit förmånligare. Det är inga stora skillnader mellan grupperna. De som har föräldrar med högst gymnasieutbildning verkar dock påverkas något mer av studiemedlens utformning än de som har föräldrar med eftergymnasial utbildning.

8 Värdering av utlandsstudier

I detta avsnitt redovisas de studerandes värdering av sina utlandsstudier utifrån bakgrundsfaktorerna kön, invandring, föräldrarnas utbildningsbakgrund och typ av studier (utbyte, free-mover eller icke-akademiska språkstudier).

Tabell 8.1 Svar på frågan "Hur bedömer du kvaliteten på din utländska utbildning?" Andel (%) per kategori studerande och per betygssteg i en sexgradig skala där 1=Mycket låg och 6=Mycket hög¹

	1 (Mycket låg)	2	3	4	5	6 (Mycket hög)
Kvinnor	1	2	10	27	36	25
Män	1	4	6	24	42	23
Ej invandrat	1	3	9	26	38	24
Invandrat	2	3	5	21	39	29
Föräldrar med högst gymnasieutbildning	1	2	9	27	38	23
Föräldrar med eftergymnasial utbildning	1	3	7	23	36	29
Språkstuderande	1	1	5	30	41	23
Utbytesstuderande	1	4	12	29	36	18
Free-movers	1	3	6	22	39	29

¹ I detta avsnitt finns inte de som har läst på mer än en av utbildningstyperna utbyte, free-mover och språk inte med i redovisningen.

Som nämnts tidigare anser de flesta utlandsstuderande att de utländska utbildningarna håller hög kvalitet. Utbytesstuderande gör en lite lägre värdering av kvaliteten på den utländska utbildningen än språk- och free-moverstuderande. I övrigt är det inte några större skillnader mellan de olika grupperna.

Tabellerna 8.2–8.13

Svar på frågan "Vad har studierna utomlands betytt för dig?" Andel (%) per kategori och efter hur väl påståendet överensstämmer på en femgradig skala där 1=Stämmer inte alls och 5=Stämmer helt

Tabell 8.2 – De utvecklade mig positivt som person

	1 (Stämmer inte alls)	2	3	4	5 (Stämmer helt)	Vet ej/ej aktuellt
Kvinnor	1	1	5	18	75	1
Män	1	1	6	24	67	1
Ej invandrat	1	1	5	21	72	0
Invandrat	1	1	5	16	74	3
Föräldrar med högst gymnasieutbildning	1	1	5	21	71	1
Föräldrar med eftergymnasial utbildning	1	1	5	19	73	1
Språkstudierande	1	1	4	24	70	1
Utbytesstudierande	0	1	5	21	73	1
Free-movers	1	2	6	21	69	1

Det råder stor samstämmighet mellan de olika studerandegrupperna om att de utvecklades positivt av utlandsstudierna – andelen studerande som helt instämmer i påståendet ligger genomgående på cirka 70 procent.

Tabell 8.3 – De förbättrade mina språkkunskaper

	1 (Stämmer inte alls)	2	3	4	5 (Stämmer helt)	Vet ej/ej aktuellt
Kvinnor	1	2	6	17	73	1
Män	1	2	7	24	66	2
Ej invandrat	1	2	6	20	70	1
Invandrat	2	2	7	15	69	5
Föräldrar med högst gymnasieutbildning	1	2	6	20	70	2
Föräldrar med eftergymnasial utbildning	1	2	6	21	70	1

Språkstudierande	0	1	5	21	72	0
Utbytesstudierande	2	2	9	23	65	0
Free-movers	1	2	5	18	70	3

De flesta utlandsstudierande instämmer helt i att utlandsstudierna förbättrade deras språkkunskaper. Noterbart är att de som studerat språk på icke-akademiska språkkurser inte oftare instämmer i påståendet än andra studerandegrupper, samt att utbytesstudierande lite mer sällan instämmer i påståendet. Kvinnor bedömer oftare än män att studierna ledde till förbättrade språkkunskaper.

Tabell 8.4 – De påverkade i hög grad inriktningen på min utbildning

	1 (Stämmer inte alls)	2	3	4	5 (Stämmer helt)	Vet ej/ej aktuellt
Kvinnor	14	12	19	18	28	9
Män	13	15	22	21	24	6
Ej invandrat	14	14	21	19	25	8
Invandrat	9	7	14	20	43	8
Föräldrar med högst gymnasieutbildning	11	13	20	19	29	8
Föräldrar med eftergymnasial utbildning	18	15	18	17	25	7
Språkstudierande	23	17	19	8	12	21
Utbytesstudierande	22	22	25	16	13	3
Free-movers	6	6	18	23	39	9

De som har läst på ett utbytesprogram eller på icke-akademiska språkkurser instämmer mer sällan än övriga i att utlandsstudierna påverkade inriktningen på deras utbildning. Detta är naturligt när det gäller utbytesstudier eftersom utbytesstudier oftast är en del av ett utbildningsprogram som redan pågår. Att en stor andel av dem som har invandrat till Sverige instämmer i påståendet hänger samman med att de oftare än andra studerar som free-movers.

Tabell 8.5 – De påverkade mitt yrkesval

	1 (Stämmer inte alls)	2	3	4	5 (Stämmer helt)	Vet ej/ej aktuellt
Kvinnor	19	13	19	16	24	9
Män	19	16	22	15	20	8
Ej invandrat	20	16	20	15	21	8
Invandrat	13	6	19	20	33	9
Föräldrar med högst gymnasieutbildning	15	13	22	15	26	8
Föräldrar med eftergymnasial utbildning	26	16	17	14	18	10
Språkstudierande	30	17	20	7	6	20
Utbytesstudierande	31	23	22	12	6	6
Free-movers	10	8	18	20	37	8

I genomsnitt instämmer ungefär en tredjedel av de studierande helt eller till stor del i att utlandsstudierna har påverkat deras yrkesval. De som studerar språk eller på ett utbytesprogram instämmer dock i väsentligt mindre utsträckning i påståendet. För utbytesstudierande är detta naturligt eftersom många redan har valt ett yrkesprogram långt tidigare. Språkstudier på icke akademisk nivå är inte yrkesinriktade och kan av det skälet tänkas påverka de studierande mindre när det gäller yrkesvalet. Noterbart är att studierande med föräldrar med eftergymnasial utbildning instämmer i påståendet i betydligt mindre utsträckning än studierande med föräldrar med högst gymnasieutbildning.

Tabell 8.6 – De påverkade min syn på svenska utbildningar och det svenska utbildningssystemet positivt

	1 (Stämmer inte alls)	2	3	4	5 (Stämmer helt)	Vet ej/ej aktuellt
Kvinnor	11	11	27	22	18	12
Män	12	15	24	23	17	9
Ej invandrat	12	13	26	22	17	10
Invandrat	8	11	22	18	25	16
Föräldrar med högst gymnasieutbildning	11	12	25	21	18	12
Föräldrar med eftergymnasial utbildning	13	11	27	23	17	9
Språkstudierande	17	14	21	16	9	22
Utbytesstudierande	7	10	24	33	23	3
Free-movers	14	14	26	15	15	15

Ganska många studerande ställer sig neutrala till påståendet att utlandsstudierna påverkar deras syn på svenska utbildningar positivt. Bland dem som tycker att påståendet antingen stämmer eller misstämmer är det dock klart fler som anser att påståendet stämmer. Det måste då rimligtvis ses som ett positivt omdöme om svenska utbildningar eftersom bedömningen sannolikt grundar sig på en jämförelse mellan den utländska utbildningen och de utbildningar man läser eller har läst i Sverige. Särskilt många utbytesstuderande tycks göra en mer positiv bedömning av svenska utbildningar efter att ha studerat utomlands.

Tabell 8.7 – De gav mig en annan syn på livet

	1 (Stämmer inte alls)	2	3	4	5 (Stämmer helt)	Vet ej/ej aktuellt
Kvinnor	4	8	20	28	36	4
Män	5	8	23	34	27	3
Ej invandrat	5	8	21	30	32	4
Invandrat	2	5	19	33	36	4
Föräldrar med högst gymnasieutbildning	4	7	21	32	33	3

Föräldrar med eftergymnasial utbildning	4	11	23	26	32	3
Språkstudierande	7	10	18	24	36	4
Utbytesstudierande	5	12	24	31	25	3
Free-movers	3	5	19	31	36	5

För många studierande – över 60 procent instämmer helt eller till stor del i påståendet att de fick en annan syn på livet – är utlandsstudierna en livsavgörande händelse. Det är inga stora skillnader mellan de olika studierandegrupperna.

Tabell 8.8 – De gav mig en studieskuld som inte motsvarar värdet på min utbildning

	1 (Stämmer inte alls)	2	3	4	5 (Stämmer helt)	Vet ej/ej aktuellt
Kvinnor	38	19	17	9	8	11
Män	38	23	12	10	9	8
Ej invandrat	39	20	15	8	8	10
Invandrat	33	17	17	14	10	8
Föräldrar med högst gymnasieutbildning	34	21	15	10	9	10
Föräldrar med eftergymnasial utbildning	45	20	13	8	5	9
Språkstudierande	36	24	11	7	8	12
Utbytesstudierande	51	22	13	4	2	9
Free-movers	30	18	18	13	12	9

De som har studerat som free-movers är de som oftast anser att deras studieskuld inte motsvarar värdet på utbildningen (vilket trots frågans tvetydighet rimligtvis måste tolkas som att de anser att skulden är för hög i förhållande till den utbildning de har fått).

Tabell 8.9 – De påverkade mitt självförtroende positivt

	1 (Stämmer inte alls)	2	3	4	5 (Stämmer helt)	Vet ej/ej aktuellt
Kvinnor	2	2	12	27	55	2
Män	1	5	14	36	41	3
Ej invandrat	2	3	13	31	50	2
Invandrat	5	2	9	31	49	3
Föräldrar med högst gymnasieutbildning	2	3	12	31	49	3
Föräldrar med eftergymnasial utbildning	2	3	11	31	51	2
Språkstuderande	2	2	16	30	48	2
Utbytesstuderande	2	2	13	35	46	2
Free-movers	3	4	12	29	49	3

De allra flesta instämmer i påståendet att utlandsstudierna påverkade deras självförtroende positivt. En större andel av kvinnorna än av männen instämmer dock helt eller till stor del i påståendet.

Tabell 8.10 – De påverkade mitt självförtroende negativt

	1 (Stämmer inte alls)	2	3	4	5 (Stämmer helt)	Vet ej/ej aktuellt
Kvinnor	77	10	7	2	1	3
Män	74	11	6	3	2	5
Ej invandrat	76	10	7	2	1	3
Invandrat	76	9	5	3	2	4
Föräldrar med högst gymnasieutbildning	75	10	7	3	2	4
Föräldrar med eftergymnasial utbildning	76	10	7	2	2	3
Språkstuderande	79	11	3	2	1	4
Utbytesstuderande	80	9	6	1	1	3
Free-movers	69	12	9	4	2	5

Bland free-moverstuderande är det en något mindre andel som helt tar avstånd från påståendet att självförtroendet påverkades negativt av utlandsstudierna. Av dem som studerade som free-movers är det ändå 69 procent som tycker att påståendet inte stämmer alls.

Tabell 8.11 – De medförde att jag slutade studera, trots att jag egentligen inte var klar med studierna

	1 (Stämmer inte alls)	2	3	4	5 (Stämmer helt)	Vet ej/ej aktuellt
Kvinnor	85	2	2	1	2	8
Män	81	3	3	2	3	8
Ej invandrat	84	2	3	1	2	8
Invandrat	77	5	2	2	3	11
Föräldrar med högst gymnasieutbildning	82	2	3	1	2	10
Föräldrar med eftergymnasial utbildning	87	2	2	1	3	6
Språkstudierande	78	6	4	1	1	10
Utbytesstuderande	91	1	2	1	0	5
Free-movers	79	2	3	1	4	11

Det är genomgående en låg andel av de studerande som instämmer i att utlandsstudierna medförde att de avbröt studierna utan att vara klara.

Tabell 8.12 – De förbättrade min förmåga att lära mig

	1 (Stämmer inte alls)	2	3	4	5 (Stämmer helt)	Vet ej/ej aktuellt
Kvinnor	8	8	29	23	27	6
Män	5	9	29	31	21	5
Ej invandrat	7	9	9	30	23	6
Invandrat	6	3	21	27	38	4
Föräldrar med högst gymnasieutbildning	6	7	29	27	26	5

Föräldrar med eftergymnasial utbildning	7	11	27	24	26	5
Språkstudierande	10	8	34	21	16	11
Utbytesstudierande	9	12	35	23	14	5
Free-movers	5	7	22	29	32	5

De som studerar som free-movers är de som oftast anser att deras inlärningsförmåga påverkades positivt av utlandsstudierna. Särskilt de som har invandrat till Sverige och har studerat som free-movers anser att utlandsstudierna förbättrade inlärningsförmågan. De som studerar på ett utbytesprogram – och som ju redan bedriver högskolestudier – är de som mest sällan håller med om detta, vilket kan ha att göra med att de redan har en fungerande studieteknik.

Tabell 8.13 – De ökade min förståelse för andra kulturer

	1 (Stämmer inte alls)	2	3	4	5 (Stämmer helt)	Vet ej/ej aktuellt
Kvinnor	1	2	12	28	55	2
Män	2	4	13	28	50	2
Ej invandrat	1	3	12	29	52	2
Invandrat	2	1	10	21	60	6
Föräldrar med högst gymnasieutbildning	2	3	12	27	53	3
Föräldrar med eftergymnasial utbildning	0	2	13	31	52	1
Språkstudierande	2	3	13	24	56	1
Utbytesstudierande	0	2	12	34	50	1
Free-movers	2	4	14	26	49	4

Utlandsstudier tycks öka förståelsen för andra kulturer. Ungefär 80 procent av de studerande instämmer helt eller till stor del i att utlandsstudierna ökade deras förståelse för andra kulturer. Det är inte några stora skillnader mellan grupperna. Vid en jämförelse mellan studerande i olika länder visar det sig emellertid att de som studerat i länder med mer kulturella förhållanden som mer avviker från de svenska instämmer i påståendet i högre grad än dem som har stud-

erat i kulturellt mer närliggande länder. Exempelvis instämmer 85 procent av dem som studerade i Japan helt i påståendet. Av dem som studerade i Danmark var det 39 procent som instämde helt. Av dem som studerade i USA och Frankrike var det ungefär 60 procent som helt instämde i påståendet att studierna ökade förståelsen för andra kulturer.

Tabellerna 8.14–8.16

Svar på frågan "Vad har utlandsstudierna betytt för din situation på arbetsmarknaden?" Andel (%) per kategori studerande enligt en femgradig skala

Tabell 8.14 – Utlandsstudierna gjorde min situation på arbetsmarknaden

	1 (Mycket sämre)	2	3	4	5 (Mycket bättre)	Vet ej/ej aktuellt
Kvinnor	1	2	21	27	22	27
Män	2	2	20	30	20	26
Ej invandrat	1	2	21	28	21	26
Invandrat	1	2	18	29	22	29
Föräldrar med högst gymnasi utbildning	2	3	21	27	23	25
Föräldrar med eftergymnasial utbildning	1	1	18	31	21	28
Språkstuderande	4	1	19	25	10	41
Utbytesstuderande	0	2	21	35	17	24
Free-movers	1	3	20	23	23	26

Många kan ännu inte bedöma om utlandsstudierna har påverkat deras situation på arbetsmarknaden. I många fall beror det sannolikt på att studierna avslutades relativt nyligen. I vissa fall kan personerna till och med fortfarande bedriva studier utan studiemedel.

Av dem som har en uppfattning i frågan är det en relativt stor andel som anser att utlandsstudierna har förbättrat deras situation på arbetsmarknaden. Bland dem som har studerat som free-movers hittar vi den största andelen som tycker att situationen på arbetsmarknaden har förbättrats tack vare utlandsstudierna. De som har studerat på språkkurser är de som relativt sett mest sällan anser att utlandsstudierna har förbättrat situationen på arbetsmarknaden.

Tabell 8.15 – De har medfört att min lönenivå har blivit

	1 (Mycket sämre)	2	3	4	5 (Mycket bättre)	Vet ej/ej aktuellt
Kvinnor	2	3	29	10	6	49
Män	2	3	32	12	7	43
Ej invandrat	2	3	31	10	7	47
Invandrat	2	3	27	17	7	44
Föräldrar med högst gymnasieutbildning	3	5	29	12	9	42
Föräldrar med eftergymnasial utbildning	1	1	34	7	4	53
Språkstudierande	5	4	21	5	1	63
Utbytesstudierande	2	2	37	7	2	50
Free-movers	2	4	28	15	11	40

Närmare hälften av dem som har studerat utomlands är okunniga om huruvida utlandsstudierna har haft någon påverkan på lönen eller inte. Det kan bero på att de ännu inte har börjat arbeta eller på att de faktiskt inte vet vilken påverkan just utlandsstudierna har haft på lönen.

Tabell 8.16 – Den vikt arbetsgivarna lägger vid att jag har studerat utomlands är

	1 (Obefintlig)	2	3	4	5 (Mycket stor)	Vet ej/ej aktuellt
Kvinnor	4	6	19	25	13	34
Män	4	8	23	24	10	32
Ej invandrat	4	7	21	25	11	32
Invandrat	6	5	15	19	13	42
Föräldrar med högst gymnasieutbildning	4	7	20	21	13	35
Föräldrar med eftergymnasial utbildning	5	7	21	28	10	30
Språkstudierande	8	5	25	15	8	38
Utbytesstudierande	3	8	21	32	10	27
Free-movers	4	7	18	20	12	38

Många respondenter avstår från att bedöma arbetsgivarnas syn på utlandsstudierna. Av dem som tar ställning till påståendet att arbetsgivarna lägger stor vikt vid utlandsstudierna är det dock en klar majoritet som instämmer i påståendet. Men relativt många anser samtidigt att arbetsgivarna lägger liten eller obefintlig vikt vid utlandsstudierna. Det är inga stora skillnader mellan de olika grupperna, förutom att de som har studerat på icke-akademiska språkkurser mer sällan än övriga instämmer i påståendet. De anser alltså oftare än övriga att arbetsgivarna lägger lite eller ingen vikt vid deras utlandsstudier.

9 Särskild analys av studiemedlen för utlandsstudier

I detta avsnitt redovisas de utlandsstuderandes syn på studiemedlen. Resultaten fördelas dels på världsdelar och länder, dels på andra bakgrundsfaktorer.

Tabell 9.1 Svar på frågan "I vilken utsträckning täcktes dina levnadsomkostnader av dina studiemedel när du var utomlands?" Fördelat efter världsdel. Andelar i procent

	Afrika ¹	Asien	Europa	Nordamerika	Oceanien	Sydamerika ²
Över						
100 procent	13	12	7	5	2	8
100 procent	13	28	19	17	13	31
75–99 procent	60	29	38	29	38	46
50–74 procent	13	19	25	27	27	15
25–49 procent	0	6	6	12	11	0
0–24 procent	0	6	5	10	9	0
Totalt	100	100	100	100	100	100

1 Endast 15 svarande.

2 Endast 13 svarande.

Vid utlandsstudier fastställs studiemedlens lånebelopp årligen, med utgångspunkt i kostnadsläget i respektive studieland. Studiemedlen verkar räcka till bäst i Asien, följt av Sydamerika och Europa, samt Afrika. Sämst räcker studiemedlen i Nordamerika och Oceanien. I dessa två senare världsdelar är det så mycket som en femtedel av de studerande som bedömer att studiemedlen täcker mindre än hälften av levnadsomkostnaderna.

Tabell 9.2 Svar på frågan "I vilken utsträckning täcktes dina levnadsomkostnader av dina studiemedel när du var utomlands?" Fördelat på de fem vanligaste studieländerna (2009). Andelar i procent¹

	Storbritannien	USA	Danmark	Spanien	Frankrike
Över					
100 procent	11	4	3	0	8
100 procent	20	15	8	24	19
75–99 procent	36	27	49	41	44
50–74 procent	22	28	32	22	21
25–49 procent	5	13	6	7	3

0–24 procent	5	12	2	7	4
Totalt	100	100	100	100	100

1 Studerande som studerat i mer än ett land inte medtagna i redovisningen.

Danmark är det land av de fem länder där svenskar oftast studerar, där studiemedlen enligt respondenterna räcker sämst. Bara 11 procent av de studerande bedömer att studiemedlen täcker levnadsomkostnaderna. I USA är det ganska många som anser att studiemedlen är tillräckliga, men även många som anser att de är helt otillräckliga. I USA finns sannolikt ett starkt samband mellan bedömningen av tillräckligheten och var i USA man bor och på vilken skola man studerar.

Tabell 9.3 Svar på frågan "Hur var din levnadsstandard under dina studier utomlands?" Fördelat efter världsdel. Andelar i procent

	Afrika ¹	Asien	Europa	Nordamerika	Oceanien	Sydamerika ²
Mycket bra	56	23	16	22	16	23
Bra	19	34	36	38	38	54
Ganska bra	19	30	33	30	34	23
Ganska dålig	0	12	11	7	11	0
Dålig	0	1	2	2	1	0
Mycket dålig	6	0	1	2	0	0
Totalt	100	100	100	100	100	100

1 Endast 16 svarande.

2 Endast 13 svarande.

En majoritet av dem som har studerat utomlands anser att deras levnadsstandard var ganska bra, bra eller mycket bra under studietiden. Omkring tio procent av de studerande anser dock att deras levnadsstandard var dålig, vilket i princip gäller oberoende av vilken världsdel man studerade i.

Tabell 9.4 Svar på frågan "I vilken utsträckning täcktes dina undervisningsavgifter av merkostnadslån för undervisningsavgifter?" Fordelat efter världsdel. Andelar i procent

	Afrika ¹	Asien	Europa	Nordamerika	Oceanien	Sydamerika ²
100 procent	14	28	21	21	19	46
75–99 procent	21	5	8	17	9	15
50–74 procent	7	5	7	15	16	0
25–49 procent	7	3	3	4	8	0
0–24 procent	0	0	3	5	4	0
Jag hade inga undervisningsavgifter	7	34	36	21	31	31
Jag tog inte merkostnadslån för undervisningsavgifter	43	25	23	18	12	8
Totalt	100	100	100	100	100	100

1 Endast 14 svarande.

2 Endast 13 svarande.

Av dem som har studerat i Europa och tagit merkostnadslån⁵ för undervisningsavgifter är det ungefär hälften som anger att lånet täcker hela avgiften. Hälften anger att merkostnadslånet inte täckte hela avgiften. I Asien räckte merkostnadslånet för knappt 70 procent av de studerande som tog sådant lån. Sämst räckte merkostnadslånet i Nordamerika och Oceanien. I Nordamerika var merkostnadslånet exempelvis bara tillräckligt för att täcka undervisningsavgiften för en dryg tredjedel av de studerande som tog lån.

⁵ Merkostnadslån för undervisningsavgift ges med högst 1 350 kronor per studievecka.

Tabell 9.5 Svar på frågan "I vilken utsträckning täcktes dina undervisningsavgifter av merkostnadslån för undervisningsavgifter?" Fordelat på de fem vanligaste studieländerna (2009). Andelar i procent¹

	Storbritannien	USA	Danmark	Spanien	Frankrike
100 procent	27	22	10	26	18
75–99 procent	10	21	4	10	3
50–74 procent	8	16	4	13	6
25–49 procent	3	4	0	7	3
0–24 procent	3	5	5	1	1
Jag hade inga undervisningsavgifter	28	14	61	21	37
Jag tog inte merkostnadslån för undervisningsavgifter	20	17	16	22	31
Totalt	100	100	100	100	100

1 Studerande som studerat i mer än ett land är inte medtagna i redovisningen.

Merkostnadslånet för undervisningsavgifter räcker sämst i USA av de fem vanligaste studieländerna. USA är också det land av dessa fem där det är överlägset vanligast att man betalar undervisningsavgifter och även tar merkostnadslån. Bland dem som har studerat i USA och tog merkostnadslån är det en tredjedel som anser att lånet täckte kostnaderna. Två tredjedelar av de studerande ansåg således att lånet inte täckte kostnaderna.

Tabell 9.6 Svar på frågan "Hade du studerat utomlands även om du inte hade kunnat få studiebidrag och studielån?" Fördelat på olika kategorier studerande. Andelar i procent

	Kvinnor	Män	Ej invandrat	Invandrat	Föräldrar med högst gymnasie- utbildning ¹	Föräldrar med eftergymnasial utbildning ¹
Ja	7	10	8	10	9	7
Ja, troligen	18	18	18	16	18	17
Nej, troligen inte	54	52	54	48	51	61
Nej	21	20	20	26	22	15
Totalt	100	100	100	100	100	100

1 Med högst gymnasieutbildning avses att ingen förälder har högre utbildning än gymnasieutbildning. Med högskoleutbildning avses att båda föräldrarna har högskoleutbildning.

Studiemedlens rekryterande kraft, mätt som andelen studerande som säger att de inte skulle ha studerat om de inte kunde få studiemedel, är relativt lika i de olika studerandegrupperna. Genomgående är det drygt 70 procent av de studerande som svarar att de inte eller troligen inte skulle ha studerat utomlands om de inte hade kunnat få studiemedel.

Tabell 9.7 Svar på frågan "Hade du studerat utomlands även om du inte hade kunnat få studiebidrag och studielån?" Fördelat på språk, utbyte och free-mover. Andelar i procent

	Språk	Utbyte	Free-mover	Kombinationer ¹
Ja	9	8	9	5
Ja, troligen	24	19	17	15
Nej, troligen inte	53	54	53	53
Nej	14	19	21	27
Totalt	100	100	100	100

1 Studerande som studerat på mer än en av de olika typerna av studier.

Även när det gäller typ av studier är studiemedlens rekryterings-effekt runt 70 procent, oavsett om det rör sig om språk, utbyte eller free-moverstudier.

Är individer som studerat utomlands mer attraktiva på arbetsmarknaden?¹

Fredrik W. Andersson²
Januari 2011
Statistiska Centralbyrån

¹ Jag vill särskilt tacka Hans-Eric Olsson, SCB, som har tagit fram dels populationen från utbildningsregistret, dels vilka individer som varit utomlands och studerat med hjälp av uppgifter från CSN, universitet och högskoleregistret. Jag vill även tacka för synpunkter från Andreas Poldahl, Jan Selén, Leif Haldorson och Andreas Lennmalm, alla vid SCB, som förbättrat uppsatsen.

² Är verksam vid enheten för ekonomisk analys vid Statistiska centralbyrån.

1 Inledning

Messer och Wolter (2007) argumenterar att de individer som studerar utomlands ökar sitt humankapital mer än om de skulle studerat samma tid vid sina ”hemmauniversitet”, allt annat lika. Således borde individer som studerat utomlands vara mera attraktiva på arbetsmarknaden än de som inte studerat utomlands, allt annat lika. Det borde finnas spår av detta i arbetsmarknadsstatistiken. De individer som varit utomlands och studerat borde bland annat ha högre förvärvsinkomster, dessutom borde de hitta jobb snabbare efter avslutade studier. Utifrån ovanstående humankapitalteori formulerar vi följande hypoteser:

Hypotes 1:

Förvärvsinkomsten för individer som slutfört sina eftergymnasiala studier är densamma oavsett om individerna varit utomlands och studerat under studietiden, allt annat lika.

Hypotes 2:

Sannolikheten att erhålla förvärvsarbete efter avslutade studier är densamma oavsett om individerna varit utomlands och studerat under studietiden, allt annat lika.

Med förvärvsinkomst menar vi kontant bruttolön, inkomst av aktiv näringsverksamhet och vissa arbetsrelaterade ersättningar³.

³ De arbetsrelaterade ersättningarna är: sjukpenning, havandeskapspenning, smittbärrpenning, sjuklönegaranti, skattepliktig arbetsskadeersättning, föräldrapenning vid barns födelse eller adoption, tillfällig föräldrapenning för vård av barn, närståendepenning och rehabiliteringsersättning.

2 Data

Grunddataset innehåller alla individer som finns med i utbildningsregistret med indelning efter examensår. Varje individ tillhör således en kohort och kohorterna består av individer som har samma examensår i utbildningsregistret. De data vi använder oss av är av individ- och tvärsnittskaraktär. En nackdel är att det kan finnas en diskrepans mellan individernas examensår och tidpunkten när de de facto slutar studera. Det är möjligt att individen började arbeta tidigare än det registrerade examensåret. Denna eftersläpning i statistiken torde dock vara mindre när det gäller yrkesutbildningar.

Kontrollvariablerna hämtas från den longitudinella integrationsdatabasen för sjukförsäkrings- och arbetsmarknadsstudier (LISA), vars arbetsmarknadsinformation i sin tur kommer från den registerbaserade arbetsmarknadsstatistiken (RAMS).

Informationen om individernas utlandsstudier bygger på information vi fått från CSN, universitet och högskoleregistret. Den som inte studerar i regi av en högskola eller universitet fångas upp genom att de erhåller studiemedel från CSN för sina utlandsstudier. Vi kan sedan uttala oss om individerna studerat i ett EES land (inklusive Schweiz) eller inte; vilken typ av studier de bedrivit (freemover, tagit sig till ett lärosäte på egen hand, utbytesstudenter, språkstudier, förlagd utbildning utomlands); samt hur många terminer de studerat utomlands.

2.1 Population för inkomststudien

Populationen avgränsas till individer som finns med i utbildningsregistret 2005. Det innebär att individerna har examensår 2004 eller tidigare. För att avgränsa populationen ytterligare inriktar vi oss på

individer som har Sun2000nivå⁴ koderna⁵: 526, 527, 536, 537, 546, 547 och 557; vilka är utbildningar av generell eller yrkesinriktad karaktär med en längd som är två år eller längre.⁶ Vi gör detta på grund av att dessa individer har universitets- eller högskoleutbildningar. Totalt ingår 196 293 individer i populationen från utbildningsregistret 2005. Utav dessa kunde inte 1 729 personer återfinnas i LISA/RAMS 2005.

När vi sedan matchar på data från CSN, universitet samt högskoleregistret upptäcker vi att det stora flertalet av alla individer som varit utomlands och studerat har examensår 2000 eller senare. Detta innebär att vi lägger en restriktion på examensår för de individer som ska ingå i populationen; de måste ha registrerat examensår 2000–2004 för att ingå i populationen. Detta innebär att vi förlorar 25 879 individer som har examensår före 2000. Gruppen av individer som vi exkluderar är relativt homogen när det gäller utbildningsnivå (85,3 procent en yrkesinriktad utbildning 5 år eller längre), men heterogen när det gäller examensår.⁷ Tittar vi på gruppens medelinkomst 2005 ligger den nästan på 487 000 kr och en medelålder på dryga 53 år. Medelinkomsten för grupperna som har examensår 2000 är nästan 280 000 kr. Det är således en stor skillnad mellan dessa två grupper när det gäller förvärvsinkomst. Dem som vi exkluderade har troligen varit aktiva på arbetsmarknaden relativt länge.

2.1.1 Population till durationsstudien

Studiens andra fråga ska svara på om individer med utlandsstudier erhåller förvärvsarbete snabbare än de individer som inte har studerat utomlands, allt annat lika. Denna ansats bygger på att individerna avslutar sina studier och sedan står till arbetsmarknadens förfogande vid samma tidpunkt. För att kunna komma så nära sanningen som

⁴ SUN används dock i hög utsträckning för att klassificera enskilda individers utbildningsbakgrund – ofta är det individens 'högsta' utbildning som man vill klassificera efter nivå och inriktning. I princip gäller då att en utbildning skall vara fullföljd och 'godkänd' för att individen skall 'erhålla' den SUN-kod som respektive utbildning motsvarar.

⁵ Andra siffran i Sun2000nivå talar om hur många år som individen studerat samt tredje siffran antyder vilken inriktning som utbildningen har (6 innebär generell utbildning och 7 yrkesinriktad utbildning).

⁶ Det innebär att individer som har Sun2000nivå koderna: 520, 522, 525, 530, 532, 535, 540, 545, 555, 600, 620 och 640 exkluderas från populationen. I princip är dessa utbildningar antingen i) övriga eller ospecificerade eftergymnasiala ii) yrkesutbildningar ej universitet eller högskola eller iii) högskolepoäng utan examen.

⁷ Examensår är kodat som 1999 eller tidigare. Vi vet alltså inte när personen kom ut på arbetsmarknaden utifrån information om examensår.

möjligt utnyttjar vi informationen om personernas kursregistreringar på universitet och högskolan. Vi gör ett antagande med hjälp av tidpunkten av kursregistreringen, nämligen att om en individ har sin sista kursregistrering t.ex. på vårterminen år 2003 innebär det med stor säkerhet att individen står till arbetsmarknaden förfogande sommaren 2003. Av de 196 293 personer som fanns i utbildningsregistret 2005, fanns det endast kursregistreringar på 171 762 individer. De övriga 24 531 individerna är antagligen svenska medborgare som läst hela sin utbildning utomlands eller personer med utländsk härkomst som invandrat till Sverige (även de har läst hela sin utbildning utomlands). I tabell 2.1 ser vi hur individer, som har sina sista kursregistreringar, är fördelade på år och termin.

Tabell 2.1 Antalet individer uppdelat på sista kursregistrering efter termin och år

År	Termin	Antal	Termin	Antal
1993	ht	350		
1994	ht	396	vt	452
1995	ht	375	vt	515
1996	ht	439	vt	552
1997	ht	614	vt	802
1998	ht	1 184	vt	1 308
1999	ht	5 582	vt	3 052
2000	ht	7 040	vt	10 372
2001	ht	8 060	vt	11 257
2002	ht	10 275	vt	12 803
2003	ht	11 060	vt	14 948
2004	ht	4 996	vt	10 144
2005	ht	4 383	vt	5 372
2006	ht	4 143	vt	4 832
2007	ht	4 373	vt	4 707
2008	ht	4 753	vt	4 797
2009	ht	11 740	vt	6 086

Utifrån ovanstående tal i tabell 2.1 väljer vi på ett ”ad hoc mässigt” sätt (det är största antalet individer) ut de individer som hade sina sista kursregistreringar på vårterminen 2003 som vår undersökningspopulation. Vi får således en population som består utav 14 948 individer. När vi sedan matchar på individernas kontrolluppgifter reduceras antalet individer till 14 785 individer. Vi avgränsar populationen

till att omfatta individer med månadslöner inom intervallet 13 500 kr och 45 000 kr enligt kontrolluppgifterna⁸. Den nedre gränsen sätter vi för att vi vill försöka fånga in jobb som ej klassas som extrajobb. I tabell 2.2 ser vi att 57,4 procent av individerna har fått ett jobb till december 2003. Detta tal ökar sedan för att i slutet av december 2008 vara uppe i 95,7 procent. Datamaterialet ordnas så att det får karaktären av ett individ-perioddataset, där antalet observationer per individ är lika med det antal månader som individen finns med i datamaterialet.

Tabell 2.2 Antal individer som har erhållit ett jobb till slutet av årsskiftena, vars sista registrering var vårterminen 2003

År	Kumulativt
2003	57,4
2004	83,4
2005	89,7
2006	93,3
2007	94,8
2008	95,7

2.2 Deskriptiv statistik

Tabell 2.3 beskriver medelvärden för dessa inkomststudiepopulationer, både utan respektive med en inkomstrestriktion på 200 000 kr. Vi ser att medelåldern för de båda grupperna är 36 år, ca 60 procent är kvinnor och nästan 40 procent är gifta. Införandet av en inkomstrestriktion innebär att vi tappar 43 805 individer. Vi ser tendenser att gruppernas (ej studerat utomlands respektive studerat utomlands) medelvärden är signifikant skilda från varandra. Tabell 2.3 visar att individer som åker utomlands för att studera tenderar att vara yngre, ha högre medelbetyg⁹, kommer från en bättre socioekonomisk bakgrund (ha minst en förälder med eftergymnasial utbildning), medan färre är gifta och har barn. När de sedan kommer ut i arbetslivet ser vi att de arbetar i större utsträckning i aktiebolag (ej offentligt ägda) samt i offentlig förvaltning, men i mindre

⁸ Information om förvärsarbete återfinns på de kontrolluppgifter som varje arbetsgivare är skyldig att lämna till Skatteverket för de personer som fått kontant bruttolön eller annan ersättning utbetald under året. På kontrolluppgifterna finns det information från och till vilken månad den kontanta bruttolönen ska gälla för.

⁹ Individernas medelbetyg är rankande per kohort. Detta görs för att ta bort eventuell betygsinflation.

utsträckning i primärkommunal förvaltning samt landsting. De jobbar i högre utsträckning i branscherna finansiell verksamhet, handel och kommunikation samt tillverkning och utvinning.

Tabell 2.3 Medelvärden och andelen individer (procent) för populationen i inkomsteffektstudien respektive för de individer som har en inkomst över 200 000 kr i samma studie

	Ingen inkomstrestriktion	Med inkomstrestriktion			p-värde
		Tot	Ej utlandsstudier	Utlandsstudier	
<i>Antal individer</i>	168 685	124 880	104572	20 308	
Ålder	33,4	33,8	34,5	30,0	0,00
Andel kvinnor	63,8	60,9	61,3	58,5	0,00
Andel gifta	33,2	33,4	35,8	21,0	0,00
Andel med svensk härkomst	80,3	82,0	81,9	82,7	0,00
Vidareutbilda sig (eftergymnasialt)	34,7	32,1	32,6	29,2	0,00
Forskarestuderande	5,4	5,2	4,9	6,9	0,00
Minst en förälder med eftergymn. utb.	47,5	47,5	43,5	68,0	0,00
Medelbetyg	49,2*	49,8**	47,2+	61,4**	0,00
<i>Andelen individer som studerade</i>					
ej utomlands	83,5	83,7			
utomlands i EES land	10,7	10,5			
utomlands ej EES land	4,7	4,7			
utomlands både i EES och ej EES land	1,1	1,1			
<i>Andel individer som studerande som</i>					
ej utomlands	83,5	83,7			
som freemovers	2,5	2,2			
som utbytesstudenter	7,6	8,0			
som språkkurser	3,6	3,5			
som blandning	2,7	2,5			
<i>Andel individer med examensår</i>					
2004 (kohort 5)	15,4	14,4	14,6	13,3	0,00
2003 (kohort 4)	23,9	23,2	23,1	23,6	0,11
2002 (kohort 3)	22,0	22,4	22,3	22,8	0,12
2001 (kohort 2)	19,6	20,3	20,1	21,3	0,00
2000 (kohort 1)	19,0	19,7	19,9	19,0	0,00
<i>Andel individer med utbildningsnivå</i>					
Generell utb.	0,9	0,8	0,9	0,3	0,00

(minst 2 år, ej 3 år)					
Yrkesinriktade utb. (minst 2 år, ej 3 år)	1,7	1,6	1,9	2,2	0,00
Generell utb. (minst 3 år, ej 4 år)	15,1	13,4	13,3	14,0	0,01
Yrkesinriktade utb. (minst 3 år, ej 4 år)	34,3	33,4	37,2	13,9	0,00
Generell utb. (minst 4 år, ej 5 år)	18,3	17,6	14,8	31,9	0,00
Yrkesinriktade utb. (minst 4 år, ej 5 år)	25,3	28,0	27,0	33,5	0,00
Yrkesinriktade utb. (5 år el. längre)	4,6	5,2	4,9	6,2	0,00
<i>Andel individer i respektive sektor</i>					
Uppgift saknas	8,0	0,0			
Statlig förvaltning	10,3	11,6	10,8	15,4	0,00
Statliga affärsverk	0,1	0,1	0,1	0,1	0,02
Primärkommunal förvaltning	24,9	25,5	28,2	11,5	0,00
Landsting	14,9	16,2	17,6	9,2	0,00
Övriga offentliga institutioner	0,1	0,1	0,0	0,1	0,00
Aktiebolag, ej offentligt ägda	32,1	37,2	34,2	52,4	0,00
Övriga företag, ej offentligt ägda	2,7	2,1	1,7	3,7	0,00
Statligt ägda företag och org.	2,1	2,4	2,3	2,5	0,00
Kommunalt ägda företag och org.	1,8	2,0	2,0	1,8	0,00
Övriga org.	3,2	3,0	2,9	3,2	0,00
<i>Andel individer i respektive bransch</i>					
Okänd	4,6	0,4	0,4	0,2	0,00
Jordbruk, skogsbruk och fiske	0,5	0,4	0,4	0,2	0,00
Tillverkning och utvinning	9,3	11,0	10,6	13,4	0,00
Energiproduktion, vattenförsörjning och avfallshantering	0,7	0,9	0,9	0,8	0,46
Byggverksamhet	1,2	1,3	1,3	1,1	0,00
Handel och kommunikation	7,1	7,0	6,4	10,3	0,00
Finansiell verksamhet	16,0	17,4	15,0	29,4	0,00

Utbildning och forskning	25,7	25,6	27,6	15,4	0,00
Vård och omsorg	22,7	23,6	25,7	13,2	0,00
Personliga och kulturella tjänster	3,7	2,8	2,6	3,8	0,00
Offentlig förvaltning m.m.	8,5	9,6	9,0	12,2	0,00

Anmärkning: p-värdet är för testet att hypotesen att medelvärdena för andelen t.ex. kvinnor är densamma mellan gruppen individer som ej har studerat utomlands respektive studerat utomlands. * 142 470 individer, ** 106 676 individer, + 87 486 individer och ++ 19 193 individer.

Om vi sedan studerar utbildningarnas inriktningar ser vi att andelen individer med inriktningen omvårdnad är högst. Drygt var tionde har denna utbildning. Tillsammans med individer som har inriktningen mot företagsekonomi utgör dessa två grupper nästan 20 procent. De tio största utbildningsinriktningarna utgör ca 56–57 procent av det totala antalet individer i populationen, med respektive utan inkomstrestriktionen. Vi måste beakta att det totala antalet lärare är relativt stort, men på grund av SUN-indelningen delas gruppen upp i mindre grupper, t.ex. ämneslärarutbildning; lärarutbildning för grundskolans lägre åldrar; och lärarutbildning för förskola och fritidsverksamhet. Detsamma gäller civilingenjörsutbildningarna.

Tabell 2.4 Antal individer i respektive utbildningsinriktning

Inriktning	Ingen inkomstrestriktion		Med inkomstrestriktion	
	Antal	Andel	Antal	Andel
Omvårdnad	19 796	11,7%	15 290	12,2%
Företagsekonomi, handel, och administration, allmän utb.	15 418	9,1%	11 949	9,6%
Ämneslärarutbildning	11 636	6,9%	9 274	7,4%
Lärarutbildning för grundskolans lägre åldrar	8 303	4,9%	5 887	4,7%
Socialt arbete och vägledning	7 593	4,5%	5 803	4,6%
Lärarutbildning för förskola och fritidsverksamhet	7 508	4,5%	4 433	3,5%
Maskinteknik och verkstadsteknik	7 007	4,2%	5 951	4,8%
Elektronik, datateknik och automation	6 232	3,7%	4 863	3,9%
Energi och elektroteknik	5 750	3,4%	4 713	3,8%
Datavetenskap och systemvetenskap	5 283	3,1%	3 976	3,2%
Totalt	168 685		124 880	

Genom att använda *t-test* respektive *Wilcoxon-Mann-Whitney test* är det möjligt att studera om medelvärdena samt fördelningarna av inkomsterna skiljer sig åt mellan olika gruppen av individer. Denna metod beaktar inte skillnader i individernas bakgrundsvariabler, t.ex. kön, ålder och utbildningsnivå m.m. Vi har valt att gruppera materialet på examensår, p.g.a. arbetserfarenheten till stor del förklarar inkomstskillnader. Tabell 2.5 visar att det finns signifikanta skillnader både i inkomstfördelningen samt medelvärden mellan individer med respektive utan utlandsstudier. Individer som har examensår 2000 och har studerat utomlands har t.ex. i genomsnitt drygt 36 000 kr högre årsinkomst än individer utan utlandsstudier. Det gäller dock inte medelinkomsterna för personer med examensår 2004 respektive 2003 utan inkomstrestriktion. Studerar vi enbart dem som har en inkomst över 200 000 kr ser vi att det finns signifikanta inkomstskillnader oberoende av examensår. Resultaten indikerar att ju tidigare examina togs ut desto större är differensen mellan gruppernas inkomster (2005 års). Detta kan vara ett tecken på att det finns permanenta skillnader i inkomsterna mellan de två grupperna av individer. För att se om det finns inkomstskillnader måste vi konstanthålla för de kontrollvariabler vi har med i inkomstekvationen, dvs. vi tar hänsyn till att individernas heterogenitet.

Tabell 2.5 Skillnader i inkomsten mellan gruppen individer med respektive utan utlandsstudier, p-värden för Medelvärdesjämförelsetest (p_{ttest}) samt Wilcoxon-Mann-Whitney test (p_{wmw})

Variabel	Medel- ålder	Ingen inkomstrestriktion			Medel- ålder	Inkomstrestriktion**		
		Skillnad*	p_{ttest}	p_{wmw}		Skillnad*	p_{ttest}	p_{wmw}
Examensår 2004	32,2	-2 585	0,16	0,16	32,6	14 636	0,00	0,00
Examensår 2003	32,6	1 599	0,28	0,00	32,9	17 619	0,00	0,00
Examensår 2002	33,4	8 601	0,00	0,00	33,7	24 609	0,00	0,00
Examensår 2001	34,1	21 890	0,00	0,00	34,3	37 363	0,00	0,00
Examensår 2000	35,0	25 391	0,00	0,00	35,2	36 168	0,00	0,00

Anmärkning: * Inkomsten för individer med utlandsstudier – inkomst för individer utan utlandsstudier. ** inkomstrestriktion 200 000 kr, vilket motsvarar ca 16 700 kr i månaden. Fetmarkerade p-värden indikerar signifikant skilda inkomster respektive fördelningar.

2.3 Utlandsstudier

Uppgifter om utlandsstudier kommer från CSN, universitet och högskoleregistret. Totalt är det 27 766 individer (16,5 procent) av hela populationen som har studerat utomlands sedan 1992. Av dem som har studerat är det nästan 50 procent av individerna som enbart har studerat en termin utomlands. Drygt 8 av 10 av individerna har studerat två eller färre terminer utomlands (se tabell 2.6). I tabell 2.7 ser vi även att 65 procent av de som studerat utomlands har bedrivit sina studier i ett EES land (inklusive Schweiz). Det populäraste sättet att studera utomlands är genom att vara utbytesstudent, drygt 46 procent (se tabell 2.8). De två största studieinriktningarna är humaniora och konst (26 procent) respektive okänd (40 procent).¹⁰ Det förklaras av att de som är språkstudenter per automatik får inriktningen humaniora och konst samt utbytesstudenterna får okänd inriktning.

Tabell 2.6 Antal terminer som individerna har studerat utomlands, med respektive utan inkomstrestriktion

Antal terminer	Ingen inkomstrestriktion		Med inkomstrestriktion	
	Antal	Andel	Antal	Andel
1	13444	48,4%	10122	49,8%
2	9098	32,8%	6757	33,3%
3	2597	9,4%	1860	9,2%
4	1307	4,7%	837	4,1%
5	445	1,6%	266	1,3%
6	374	1,3%	211	1,0%
7	158	0,6%	90	0,4%
8	154	0,6%	77	0,4%
9	72	0,3%	32	0,2%
10	55	0,2%	29	0,1%
11	30	0,1%	12	0,1%
12	20	0,1%	9	0,0%
13	7	0,0%	4	0,0%
14	3	0,0%	1	0,0%
15	2	0,0%	1	0,0%
Totalt	27 766		20 308	

¹⁰ I appendix finns tabeller som beskriver andelarna och antalet utlandsstuderande individer efter typ av utlandsstudier, vilket land de studerat i samt vilken inriktning av studier som de bedrev.

Tabell 2.7 Antal och andel av de utlandsstuderande individerna i respektive landsgruppering

Land	Ingen inkomstrestriktion		Med inkomstrestriktion	
	Antal	Andel	Antal	Andel
Ej EES	7 891	28,4%	5 871	28,9%
EES	17 981	64,8%	13 081	64,4%
Både EES och ej EES	1 894	6,8%	1 356	6,7%

Tabell 2.8 Antal och andel av de utlandsstuderande individerna i respektive typer av utlandsstudier

Typ av studier	Ingen inkomstrestriktion		Med inkomstrestriktion	
	Antal	Andel	Antal	Andel
Freemovers	4 218	15,2%	2 847	14,0%
Utbytesstudenter	12 835	46,2%	9 953	49,0%
Språkkurser	6 108	22,0%	4 354	21,4%
Blandat	4 605	16,6%	3 154	15,5%

Tabell 2.9 Antal och andel av de utlandsstuderande individerna i respektive inriktning av utlandsstudier

Inriktning av studier	Kod	Ingen inkomstrestriktion		Med inkomstrestriktion	
		Antal	Andel	Antal	Andel
Allmän utbildning	0	563	2,0%	393	1,9%
Pedagogik och lärarutbildning	1	67	0,2%	47	0,2%
Humaniora och konst	2	7 296	26,3%	5 027	24,8%
Samhällsvetenskap, juridik, handel, administration	3	1 898	6,8%	1 344	6,6%
Naturvetenskap, matematik och data	4	358	1,3%	251	1,2%
Teknik och tillverkning	5	674	2,4%	525	2,6%
Lant- och skogsbruk samt djursjukvård	6	45	0,2%	27	0,1%
Hälso- och sjukvård samt social omsorg	7	960	3,5%	730	3,6%
Tjänster	8	56	0,2%	32	0,2%
Okänd	9	11 217	40,4%	8 712	42,9%
Blandade inriktningar	99	4 632	16,7%	3 220	15,9%

3 Empiriska strategin

I detta avsnitt diskuterar vi den empiriska strategi som vi använder när vi försöker besvara de formulerade hypoteserna och kompletterande frågorna.

3.1 Den empiriska strategin – inkomsteffekterna

De ekonometriska analyserna i denna studie bygger på inkomstekvationer, dvs. de ska förklara vad inkomsterna beror på. Vi vet att inkomsten till viss del beror på individernas bakgrundsvariabler, t.ex. kön, ålder och utbildningsnivå, samt jobbets karakteristika såsom branschtillhörighet, arbetskommun och sektor. Vår empiriska strategi är att försöka kontrollera för alla relevanta variabler som finns att tillgå i SCB:s databas LISA. Således är det möjligt att estimeras inkomstskillnaderna mellan individer med utlandsstudier och en kontrollgrupp där vi tar hänsyn till individernas heterogenitet. Resultaten från skattningarna ska då spegla den inkomstskillnad som uppkommer p.g.a. av utlandsstudierna och inte eventuella skillnader i kontrollvariablerna.

Den beroende variabeln (utfallsvariabeln) i inkomstekvationerna är förvärvsinkomst och arbetsrelaterade ersättningar (inkomst). Helst skulle vi vilja ha lönen för individerna men det finns inte att tillgå för alla individer. Därför är vi tvingade att använda individernas inkomster, som teoretiskt är produkten av deras löner och arbetad tid. Inom den nationalekonomiska litteraturen speglar (tim)lönen individens produktivitet. En högre lön ska således indikera att individen är mera produktiv, allt annat lika. Beroende på att vi enbart känner till individernas inkomster speglar detta både individernas produktivets- och arbetsutbudseffekter. Tidigare studier har löst detta problem genom att använda sig av en inkomstrestriktion för att identifiera individer i populationen som är heltidsarbetande. Detta är ett för-

sök att eliminera arbetsutbudseffekten, se Antelius och Björklund (2000). Genom denna procedur bör vi enbart fånga produktivitetseffekter. Vi kommer att presentera resultat både med och utan inkomstrestriktion för 2005 års inkomster. Men när det gäller inkomstskillnader över tiden (permanenta inkomsteffekter) presenteras enbart analysresultaten som bygger på inkomstrestriktionen.

Då vi använder registerdata har vi ingen information om individernas förmåga, motivation, självsäkerhet och förväntningar. Det finns alltså icke-observerbara variabler som påverkar inkomsterna. Detta innebär att det är i princip omöjligt att med säkerhet kunna uttala sig om det är utlandsstudierna som driver inkomstskillnaderna, dvs. om utlandsstudier har en kausaleffekt på inkomsterna eller inte. Traditionellt anses individernas medelbetyg från gymnasiet och föräldrarnas utbildningsnivå vara korrelerade med individegenskaper såsom motivation respektive förmåga. Vi saknar dock medelbetyg för ett antal individer i populationen på grund av deras ålder, varvid vi tappar dessa individer (observationer) när vi ska estimerar inkomstekvationerna och konstanthålla för medelbetygen. Då vi saknar variabler som fullt tar hänsyn till ovanstående problematik (icke-observerbara variabler) leder detta till det kan finnas bakomliggande variabler som inte är observerbara men som de facto påverkar inkomstskillnaderna. Pondera att de individer som väljer att studera utomlands är mera företagsamma/motiverade men detta fångas inte upp av någon av de inkluderade kontrollvariablerna som finns med i inkomstekvationen. Om vi även antar att dessa individer är mera produktiva än de övriga individerna (kontrollgruppen) beror en eventuellt skattad inkomstskillnad inte på utlandsstudier utan av att dessa individer är mera företagsamma/motiverade. Om det är de mera företagsamma individerna som "ordnar" så att de får studera utomlands – så är variabeln studera utomlands eller inte mera av karaktären sorteringsvariabel, eller en så kallad självselektion. För att komma närmare sanningen om vilken karaktär variabeln utlandsstudierna har, är det möjligt att antingen använda sig av IV estimator, Heckman's lambda eller att analysera tvillingar.¹¹

Vi provar tvillingansatsen. Från flergenerationsregistret tar vi fram alla tvillingar, det vill säga alla som är födda av samma mamma inom en dags mellanrum. I hela populationen erhålls totalt drygt 400 tvillingpar. När vi sedan lägger en restriktion på att en av tvillingarna ska ha varit hemma och studerat hela tiden, medan den andra

¹¹ Se bl.a. Heckman och Borjas (1980).

ska har varit utomlands och studerat erhålls nästan 60 tvillingpar. Resultaten ifrån tvillingparskattningarna ger en tydlig indikation på vilken typ av orsakssamband utlandsstudierna har på inkomsten.

Ytterligare nackdelar med ansatsen är att individerna som inte väljer att studera utomlands kanske har skaffat sig liknande human-kapital genom en annan typ av utlandsvistelse, t.ex. genom att i yngre år ha bott i ett annat land. Dessutom kan det vara så att individer som har studerat utomlands väljer att förvärvsarbeta i landet efter avslutade studier. Det innebär att vi inte fångar dessa individer i den registerbaserade arbetsmarknadsstatistiken (RAMS). Problemet är dock marginellt då det endast är drygt 1700 individer som inte återfinns i RAMS 2005.¹²

För att besvara den första hypotesen använder vi oss av en multipel regressionsanalysansats (OLS). Då inkomsterna är logaritmerade är tolkningen av skattningarnas koefficienter lika med en eventuell procentuell inkomstdifferens. I och med OLS-ansatsen är det möjligt att genomföra hypotestester för att studera om det finns inkomstskillnader mellan att t.ex. studera i ett ESS land kontra ett icke EES land. Vi använder oss av ett antal olika indelningar av utlandsstudier.

Då vi använder oss av poolade data och ett antal kohorter med individer kan vi anta att vi med hjälp av examensår kan kontrollera för antal år av arbetslivserfarenhet i inkomstekvationen. Vi antar att en eventuell arbetslivserfarenhetseffekt är densamma för varje kohort. Således kan vi studera individernas eventuella arbetslivserfarenhetseffekter x år efter att de tagit ut sina examina och använda oss av flera kohorter.

3.2 Den empiriska strategin – durationsstudien

Den teknik som generellt används för att studera händelser och deras samordning över tiden är överlevnadsanalyser (durationsanalyser). Vi börjar med att anta att det finns en sannolikhet för att en viss händelse ska inträffa vid tidpunkten t , givet att händelsen inte inträffat tidigare.¹³ Det innebär att vi skattar sannolikheten för att person i vid perioden t skall stanna kvar i det tidigare stadiet. Vi använder oss av en fördelningsfunktion av karaktären cloglog, denna modell skattar en proportionell hasardmodell i diskret tid. En för-

¹² Viktigt att beakta är att detta tal bygger på att individerna finns med i utbildningsregistret 2005.

¹³ Se t.ex. Singer och Willett (2003) kapitel 10 och framåt för en genomgång av överlevnadsanalyser i diskret tid.

del med denna modell är att koefficienten, hasardkvoten, är lättolkad vid överlevnadsanalysskattningar. En hasardkvot på t.ex. 1,1 innebär att det är 10 procent högre sannolikhet (risk) att den studerade händelsen (i detta fall att individen erhåller ett förvärvsarbete) inträffar i nästa period om den oberoende variabeln ökar med en enhet.

Utfallsvariabeln är av binär karaktär: 0 när individ i ej förvärvsarbetar och 1 när individ i för första gången erhåller ett förvärvsarbete, dvs. det finns en kontrolluppgift (KU) med en inkomst inom det antagna inkomstintervallet, därefter faller individen ur datasetet. Varje person har lika många observationer som antal månader som personen är utan kontrolluppgifter plus en observation. Det innebär att en del individer (nästan 5 procent) kommer inte att erhållit någon KU innan tidsperioden för studien är slut (2008). Datamaterialet är således vänstertrunkerat, högercensurerat och obalanserat.¹⁴ De registerdata vi använder oss av i studien är av karaktären årsdata, förutom KU som är på månadsbasis; således interpoleras dessa variabler för att omvandlas till månadsintervall. Det innebär att den ekonometriska strategi vi använder är en överlevnadsanalys i diskret tid med tidsintervallet en månad.

Tiden att sluta studera på högskola/universitet är dock till viss del endogent. Detta p.g.a. att tidpunkten att avsluta sina studier delvis beror på sannolikheten att erhålla ett förvärvsarbete. Det vill säga, individer som inte erhåller ett förvärvsarbete väljer till viss del att fortsätta studera ytterligare en termin (Andersson, 2010).

¹⁴ Vänstertrunkerat innebär att populationen består av individer som har sina sista kursregistreringar vt 2003. Högercensurerat innebär att ett antal individer inte hunnit erhållit något förvärvsarbete innan undersökningsperioden är slut. När individerna erhåller ett förvärvsarbete försvinner de ur datasetet, således är datamaterialet obalanserat.

4 Ekonometriska resultat

Tabell 4.1 redovisar koefficienterna från ett flertal regressionsanalyser, exklusive de koefficienter som avser dummyvariablerna för kommuner, branscher och sektorer som individerna förvärvsarbetar i. Om en individ inte har ett förvärvsarbete kodoas arbetskommunen som boendekommunen samt branschen och sektorn som okända. Detta problem försvinner i princip när vi lägger på inkomstrestriktionen.¹⁵ I texten diskuteras bara resultaten från skattningar som bygger på inkomstrestriktionerna, om inget annat anges.

Resultaten från skattningarna indikerar på att oavsett vilket studie-land som individerna bedrivit utlandsstudier i finner vi signifikanta positiva inkomstskillnader jämfört med gruppen individer som inte varit utomlands, allt annat lika. Koefficienternas storlek är följande (högst först): blandade länder, ej EES land och EES land. Vidare kan vi konstatera att de individer som åker som utbytesstudenter har en signifikant högre inkomst (1,95 procent) än gruppen som inte åker utomlands för att studera, motsvarande tal för gruppen som har blandade studier är 1,44 procent. Om vi sedan studerar tiden som individerna har studerat utomlands ser vi att det endast är för de som har högst 2 terminer med utlandsstudier som inkomstskillnaden är signifikant positiv (1,25 procent, modell 3). Vi ser således indikationer på att hypotes 1 kan förkastas för vissa delgrupper för inkomståret 2005, dvs. förvärvsinkomsten för individer som slutfört sina eftergymnasiala studier är densamma oavsett om individerna varit utomlands och studerat.

När vi lägger på inkomstrestriktionen är det ett försök att enbart fånga individernas produktivitetseffekt i inkomstekvationen. Vi ser att vissa koefficienterna för utlandsstudier är signifikanta skilda från noll, men dess magnituder är lägre än utan inkomstrestriktionen.

¹⁵ Alla förutom de som är rörlig arbetskraft kopplas till ett arbetssälle som i sin tur har en kommunkod.

En tolkning skulle kunna vara att individer som har studerat utomlands generellt har högre arbetsutbud än individer som ej studerat utomlands.

Om Messer och Wolters (2007) humankapital teori skulle vara sann, dvs. att utlandsstudier har en kausal påverkan på individernas inkomster borde denna grupps icke-observerbara variabler vara desamma som grupper individer som inte studerar utomlands. Vi kan dock konstatera att individerna som studerat utomlands i genomsnitt har högre medelbetyg än gruppen individer som inte har studerat utomlands, dessutom har de i väsentlig högre grad föräldrar som har eftergymnasiala studier.¹⁶ I och med att medelbetygen respektive föräldrars utbildnings bakgrund delvis är en proxyvariabel för individernas motivation och förmåga kan vi ana en tendens till att gruppen individer som åker utomlands för att studera även har andra icke-observerbara karakteristiska som skiljer sig åt från kontrollgruppen, såsom motivation och företagsamhet, vilket i sig är det som troligtvis driver den positiva inkomstdifferensen. Det pekar mot att utlandsstudier fungerar som en sorteringsvariabel hos arbetsgivarna.

4.1 Alla utbildningar 2005 års förvärvsinkomster och arbetsrelaterade ersättningar

Tabell 4.1 OLS, Alla utbildningar. 2005 års logaritmerade förvärvsinkomst och arbetsrelaterade ersättningar som utfallsvariabel

	Modell 1	Modell 1 lnk. rest.	Modell 2	Modell 2 lnk. rest.	Modell 3	Modell 3 lnk. rest.
Examensår 2003	0,0315*** (0,00)	0,0146*** (0,00)	0,0313*** (0,00)	0,0145*** (0,00)	0,0314*** (0,00)	0,0146*** (0,00)
Examensår 2002	0,0767*** (0,01)	0,0436*** (0,00)	0,0763*** (0,01)	0,0434*** (0,00)	0,0765*** (0,01)	0,0436*** (0,00)
Examensår 2001	0,111*** (0,01)	0,0743*** (0,00)	0,111*** (0,01)	0,0740*** (0,00)	0,111*** (0,01)	0,0742*** (0,00)
Examensår 2000	0,142*** (0,01)	0,0983*** (0,00)	0,141*** (0,01)	0,0979*** (0,00)	0,142*** (0,01)	0,0982*** (0,00)

¹⁶ Detta verifieras också genom att t-test indikerar att gruppen individer med utlandsstudier har signifikant högre medelbetyg än gruppen individer som inte varit utomlands och studerat ($P_{test}=0.000$).

Yrkesinriktade utb. (minst 2 år, ej 3 år)	-0,0275 (0,03)	-0,0828*** (0,01)	-0,0284 (0,03)	-0,0832*** (0,01)	-0,0274 (0,03)	-0,0828*** (0,01)
Generell utb. (minst 3 år, ej 4 år)	-0,0536*** (0,02)	-0,0568*** (0,01)	-0,0544*** (0,02)	-0,0571*** (0,01)	-0,0533*** (0,02)	-0,0566*** (0,01)
Yrkesinriktade utb. (minst 3 år, ej 4 år)	-0,0163 (0,02)	-0,0753*** (0,01)	-0,0174 (0,02)	-0,0758*** (0,01)	-0,0165 (0,02)	-0,0753*** (0,01)
Generell utb. (minst 4 år, ej 5 år)	0,0101 (0,02)	-0,0158 (0,01)	0,00771 (0,02)	-0,0169 (0,01)	0,0102 (0,02)	-0,0157 (0,01)
Yrkesinriktade utb. (minst 4 år, ej 5 år)	0,0929*** (0,02)	-0,00119 (0,01)	0,0909*** (0,02)	-0,00198 (0,01)	0,0927*** (0,02)	-0,00124 (0,01)
Yrkesinriktade utb. (5 år eller längre)	0,298*** (0,02)	0,174*** (0,01)	0,297*** (0,02)	0,174*** (0,01)	0,298*** (0,02)	0,174*** (0,01)
Kvinna	-0,145*** (0,00)	-0,111*** (0,00)	-0,145*** (0,00)	-0,111*** (0,00)	-0,145*** (0,00)	-0,111*** (0,00)
Gift	0,0370*** (0,00)	0,0129*** (0,00)	0,0369*** (0,00)	0,0129*** (0,00)	0,0368*** (0,00)	0,0129*** (0,00)
Ålder	0,0241*** (0,00)	0,0257*** (0,00)	0,0244*** (0,00)	0,0258*** (0,00)	0,0242*** (0,00)	0,0257*** (0,00)
Ålder^2	-0,000245*** (0,00)	-0,000270*** (0,00)	-0,000248*** (0,00)	-0,000271*** (0,00)	-0,000246*** (0,00)	-0,000269*** (0,00)
Svensk härkomst	0,0342*** (0,00)	0,00461*** (0,00)	0,0340*** (0,00)	0,00461*** (0,00)	0,0339*** (0,00)	0,00456*** (0,00)
Barn 0-3 år	-0,176*** (0,00)	-0,0748*** (0,00)	-0,176*** (0,00)	-0,0747*** (0,00)	-0,176*** (0,00)	-0,0749*** (0,00)
Barn 4-6 år	0,000151 (0,01)	0,00246 (0,00)	0,000399 (0,01)	0,00260 (0,00)	0,000145 (0,01)	0,00246 (0,00)
Barn 7-10 år	-0,0126** (0,01)	-0,0172*** (0,00)	-0,0127** (0,01)	-0,0173*** (0,00)	-0,0126** (0,01)	-0,0172*** (0,00)
Vidareutbilda sig	-0,0751*** (0,00)	-0,0147*** (0,00)	-0,0750*** (0,00)	-0,0147*** (0,00)	-0,0750*** (0,00)	-0,0147*** (0,00)
Forskarstuderande	-0,0856*** (0,01)	-0,0437*** (0,00)	-0,0857*** (0,01)	-0,0438*** (0,00)	-0,0854*** (0,01)	-0,0435*** (0,00)
Minst en förälder med eftergymn. utb.	-0,0176*** (0,00)	0,00370*** (0,00)	-0,0174*** (0,00)	0,00377*** (0,00)	-0,0175*** (0,00)	0,00370*** (0,00)

Studier i EES land	0,00329 (0,01)	0,00793*** (0,00)				
Studier i ej EES land	0,0140* (0,01)	0,0157*** (0,00)				
Blandade länder+	0,0376** (0,02)	0,0216*** (0,01)				
Medelbetyg	0,000744*** (0,00)	0,000672*** (0,00)	0,000735*** (0,00)	0,000668*** (0,00)	0,000746*** (0,00)	0,000672*** (0,00)
Freemovers			-0,0314** (0,01)	0,00213 (0,00)		
Utbytesstudenter			0,0323*** (0,01)	0,0195*** (0,00)		
Språkkurser			-0,00786 (0,01)	-0,00382 (0,00)		
Blandade typer			-0,000661 (0,01)	0,0144*** (0,00)		
Utlandsstudier högst 2 termin					0,0147*** (0,01)	0,0125*** (0,00)
Utlandsstudier mer än 2 termin					-0,0224* (0,01)	0,00368 (0,00)
Konstant	11,67*** (0,09)	12,05*** (0,03)	11,67*** (0,09)	12,05*** (0,03)	11,67*** (0,09)	12,05*** (0,03)
Kontroll kommun	JA	JA	JA	JA	JA	JA
Kontroll Bransch	JA	JA	JA	JA	JA	JA
Kontroll Sektor	JA	JA	JA	JA	JA	JA
Observationer	132 711	106 675	132 711	106 675	132 711	106 675
R ²	0,17	0,41	0,17	0,41	0,17	0,41

Notera: Heteroskedasticitetskorrigerade standardfel inom parentes, * $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$.
+ Studerat i både i ett EES land samt ej i ett EES land.

4.2 Bestående inkomsteffekter

Resultaten i tabell 4.1 var ett försök att spegla inkomstskillnader för 2005. För kohorten med examensår 2004 speglar resultaten ingångs-inkomsterna. Vi såg att det fanns tecken på att vissa grupperingar som har studerat utomlands har högre inkomster. Men är inkomstskillnaderna temporära, permanenta, eller ökar de över tiden? För att studera detta fortsätter vi med samma regressionsanalyser som i

tabell 4.1.¹⁷ Vi redovisar resultaten för samma gruppering som tidigare men inga andra koefficienter.

4.2.1 Temporära eller permanenta inkomsteffekter

Tabell 4.2 visar att oavsett i vilket land och år som utlandsstudierna bedrevs har gruppen utlandsstuderande signifikant högre inkomster. Inkomstskillnaderna ökar till och med över tiden. Därutöver ser vi att alla utbildningstyper på sikt har högre inkomster, medan språkkurser och speciellt freemovers tenderar att släpa efter. Det är först för inkomståret 2008 som språkkurserna har högre inkomster. Dessutom är det samma tendens som för landsgrupperingarna, inkomstskillnaderna tenderar att öka med tiden. Liknade resultat ser vi för utbildningarnas längd. Resultaten pekar på att inkomstskillnaderna blir större med tiden, för i stort sett alla grupperingar.

Enligt humankapitalteorin ska en högre inkomst indikera att en individ är mer produktiv allt annat lika. Om Messer och Wolters (2007) teori om att utlandsstudier genererar ett högre humankapital stämmer, borde vi se konstanta inkomstskillnader. Individernas humankapital ökar på grund av utlandsstudierna men när de väl erhållit ett förvärvsarbete borde deras humankapital växa i samma takt som de individer som ej varit utomlands och studerat, eftersom det är utlandsstudierna i sig som genererar mer humankapital. Om däremot utlandsstudierna är en sorteringsvariabel som visar att dessa individer är mer drivna, duktigare, och företagsamma borde deras inkomstskillnad med tiden växa.

¹⁷ Vi redovisar endast resultaten där vi konstanthåller för medelbetyg samt har inkomstrestriktion. Inkomstrestriktionen är 200 000 kr oavsett vilken inkomstår som vi använder som utfallsvariabel.

Tabell 4.2 OLS, alla utbildningar. Utfallsvariabeln är logaritmerade förvärvsinkomst och arbetsrelaterade ersättningar mellan åren 2005 till 2008, inkomstrestriktion på 200 000 kr

	2005	2006	2007	2008
Studier i EES land	0,00793*** (0,00)	0,0162*** (0,00)	0,0223*** (0,00)	0,0273*** (0,00)
Studier i ej EES land	0,0157*** (0,00)	0,0293*** (0,00)	0,0343*** (0,00)	0,0453*** (0,00)
Blandade länder+	0,0216*** (0,01)	0,0409*** (0,01)	0,0603*** (0,01)	0,0591*** (0,01)
Kontrollvariabler	Alla	Alla	Alla	Alla
Observations	106675	111264	114661	117461
R^2	0,41	0,42	0,43	0,43

Notera: Heteroskedasticitetskorrigerade standardfel inom parentes, * $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$.
+ Studerat i både i ett EES land samt ej i ett EES land.

Tabell 4.3 OLS, alla utbildningar. Utfallsvariabeln är logaritmerade förvärvsinkomst och arbetsrelaterade ersättningar mellan åren 2005 till 2008, inkomstrestriktion på 200 000 kr

	2005	2006	2007	2008
Freemovers	0,00213 (0,00)	0,0148*** (0,00)	0,0223*** (0,00)	0,0309*** (0,01)
Utbytesstudenter	0,0195*** (0,00)	0,0291*** (0,00)	0,0371*** (0,00)	0,0435*** (0,00)
Språkkurser	-0,00382 (0,00)	0,00387 (0,00)	0,00439 (0,00)	0,0109** (0,00)
Blandade typer	0,0144*** (0,00)	0,0308*** (0,00)	0,0407*** (0,00)	0,0456*** (0,01)
Kontrollvariabler	Alla	Alla	Alla	Alla
Observations	106675	111264	114661	117461
R^2	0,41	0,42	0,43	0,43

Notera: Heteroskedasticitetskorrigerade standardfel inom parentes, * $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$.

Tabell 4.4 OLS, alla utbildningar. Utfallsvariabeln är logaritmerade förvärvsinkomst och arbetsrelaterade ersättningar mellan åren 2005 till 2008, inkomstrestriktion på 200 000 kr

	2005	2006	2007	2008
Utlandsstudier högst	0,0125***	0,0221***	0,0278***	0,0343***
2 termin	(0,00)	(0,00)	(0,00)	(0,00)
Utlandsstudier mer	0,00368	0,0190***	0,0300***	0,0358***
än 2 termin	(0,00)	(0,00)	(0,00)	(0,00)
Kontrollvariabler	Alla	Alla	Alla	Alla
Observations	106675	111264	114661	117461
R ²	0,41	0,42	0,43	0,43

Notera: Heteroskedasticitetskorrigerade standardfel inom parentes, * $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$.

4.2.2 Hypotestester

I och med att vi använder oss av olika grupperingar av utlandsstudier är det även möjligt att studera om t.ex. utbytesstudenter har en högre inkomst än de individer som var freemovers eller läst språkkurser utomlands, dvs. skiljer sig grupperingarnas koefficienter från varandra. Vi gör detta genom att sätta ett antal nollhypoteser, t.ex.: utbytesstudenternas koefficient är densamma som språkkursarnas koefficienter (se Tabell 4:1 modell 2 Ink. Rest.).¹⁸ Således kan vi studera om det finns en signifikant inkomstskillnad mellan dessa grupperingar. Resultatet i tabell 4.3 pekar på att utbytesstudenterna generellt har högre inkomster än de individer som har studerat språk utomlands, även på sikt.

Utifrån resultaten ifrån de uppställda hypotestesterna (se tabeller 4.5–4.7) ser vi indikationer på att det inte är någon inkomstskillnad, mellan de individer som studerat i blandade regioner kontra ej EES länder. Medan individer från dessa två grupper har en högre inkomst än de individer som inte valt att studera utomlands. Beaktar vi sedan vilken typ av studier som har bedrivits, ser vi att utbytesstudenter samt individer som bedrivit olika typer av studier har en signifikant högre inkomst än individer som inte studerat utomlands, men det finns ingen inkomstskillnad emellan de två första grupperna. Dessutom ser vi att det lönar sig att studera högst två terminer utomlands.

¹⁸ Dessa hypotestester görs genom post estimeringar i STATA.

Tabell 4.5 Hypotestester av i vilken region utlandsstudierna bedrivits, inkomster för perioden 2005–2008, inkomstrestriktion på 200 000 kr

Nollhypoteser	Prob > F År 05	Högst koefficient	2006	2007	2008
Studier EES – Studier Ej EES = 0	0,026	Ej EES	0,001	0,004	0,000
Studier EES – Studier Bland* = 0	0,040	Bland	0,001	0,000	0,000
Studier Ej EES – Studier Bland* = 0	0,400	Ingen	0,133	0,002	0,108

Anmärkning: * Studerat i både EES land samt ej EES land.

Tabell 4:6 Hypotestester av vilken typ av utlandsstudierna som bedrivits, inkomster för perioden 2005–2008, inkomstrestriktion på 200 000 kr

Nollhypoteser	Prob > F År 05	Högst koefficient	2006	2007	2008
Freemovers - Utbytesstudenter = 0	0,0003	Utbytesstudenter	0,006	0,008	0,030
Freemovers - Språkkurser = 0	0,2584	Ingen	0,054	0,003	0,002
Freemovers - Bland* = 0	0,0368	Bland*	0,013	0,007	0,043
Utbytesstudenter - Språkkurser = 0	0,0000	Utbytesstudenter	0,000	0,000	0,000
Utbytesstudenter - Bland* = 0	0,2780	Ingen	0,739	0,520	0,723
Språkkurser - Bland* = 0	0,0004	Bland*	0,000	0,000	0,000

Anmärkning: * Studerat i flera typer av studier, t.ex. Freemovers och Utbytesstudenter.

Tabell 4.7 Hypotestester av i vilken längd av utlandsstudierna bedrivits, inkomster för perioden 2005–2008, inkomstrestriktion på 200 000 kr

Nollhypoteser	Prob > F År 05	Högst koefficient	2006	2007	2008
Högst 2 terminer – 3 eller fler terminer = 0	0,0398	Högst 2 terminer	0,504	0,657	0,774

4.3 Är effekten av utlandsstudier densamma oberoende inkomstnivå?

För att undersöka om utlandsstudier har effekter på inkomsterna genom hela inkomstfördelningen skattar vi en kvantilregression. I och med att vi studerar hela inkomstfördelningen har vi tagit bort inkomstrestriktionen. Skattningarna görs för inkomståren 2005 och

2008, vars medianinkomster är 257 000 kr respektive 303 000 kr (en ökning med 17,9 procent).

Tabell 4.8 Inkomstnivåer i olika percentiler. 2005 respektive 2008 års förvärvsinkomst och arbetsrelaterade ersättningar. Nominella inkomster

	2005	2008	Ökning
p10	94 000	151 000	60,6 %
p25	197 000	238 000	20,8 %
p50	257 000	303 000	17,9 %
p75	314 000	385 000	22,6 %
p90	384 000	485 000	26,3 %

Resultaten i tabell 4.9 och 4.10 pekar på att gruppen utbytesstudenter har en positiv inkomstskillnad i hela inkomstfördelningen.

Medan grupperna som har varit freemovers, på språkkurser samt blandade typer av utbildning har lägre inkomster för 10:e och 25:e percentilen. För den 90:e inkomstpercentilen har alla grupper utom språkkurser högre inkomster än de individer som inte valt att studera utomlands.

Tabell 4.9 Kvantilregressioner, Alla utbildningar. 2005 års logaritmerade förvärvsinkomst och arbetsrelaterade ersättningar i olika percentiler.

	p10	p25	p50	p75	p90
Freemovers	-0,0681*** (0,01)	-0,0336*** (0,01)	-0,00935** (0,00)	0,00333 (0,00)	0,0121** (0,01)
Utbytesstudenter	0,0356*** (0,01)	0,0286*** (0,00)	0,0200*** (0,00)	0,0191*** (0,00)	0,0239*** (0,00)
Språkkurser	-0,0188* (0,01)	-0,0156*** (0,01)	-0,00491 (0,00)	-0,00287 (0,00)	-0,00785 (0,00)
Blandade typer	-0,0364*** (0,01)	-0,00453 (0,01)	0,00785** (0,00)	0,00975** (0,00)	0,0145** (0,01)
Kontrollvariabler	Alla	Alla	Alla	Alla	Alla
Observationer	132 711	132 711	132 711	132 711	132 711

Notera: Heteroskedasticitetskorrigerade standardfel inom parentes, * $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$.

Tabell 4.10 Kvantilregressioner, alla utbildningar. 2008 års logaritmerade förvärvsinkomst och arbetsrelaterade ersättningar i olika percentiler.

	p10	p25	p50	p75	p90
Freemovers	-0,00194 (0,01)	0,00515 (0,01)	0,0208*** (0,00)	0,0276*** (0,00)	0,0371*** (0,01)
Utbytesstudenter	0,0254*** (0,01)	0,0321*** (0,00)	0,0395*** (0,00)	0,0443*** (0,00)	0,0502*** (0,00)
Språkkurser	-0,00736 (0,01)	0,00230 (0,01)	0,00645 (0,00)	0,0108*** (0,00)	0,00904 (0,01)
Blandade typer	0,0185 (0,01)	0,0318*** (0,01)	0,0375*** (0,00)	0,0475*** (0,00)	0,0608*** (0,01)
Kontrollvariabler	Alla	Alla	Alla	Alla	Alla
Observationer	134 230	134 230	134 230	134 230	134 230

Notera: Heteroskedasticitetskorrigerade standardfel inom parentes, * $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$.

4.4 Tvillingparsanalys – utlandsstudiernas orsakssamband

Regressionsresultaten, se tabellerna 4.1–4.10, indikerar att det finns en inkomstskillnad mellan individer som har studerat utomlands och individer som inte varit utomlands och studerat. Nackdelen är att vi inte vet orsakssambandet mellan utlandsstudierna och inkomstnivåerna: är det en självselektion, är det en kausaleffekt från utlandsstudierna, eller är det en kombination av dessa två effekter. När vi använder tvillingparen får vi en kontrollgrupp som i hög utsträckning har samma förutsättningar hemifrån och arv¹⁹ i förhållande till individer som varit utomlands och studerat. Vi har dock inga uppgifter om de är en- eller tväggstvillingar. Resultaten från tvillingparsanalysen, se tabell 4.11, tyder på att utlandsstudier har en kausaleffekt på individernas inkomster. Speciellt språkstudierna och blandade typer av studier, samt om individerna varit mer än två terminer utomlands. Vi bör dock beakta att populationen är oerhört begränsad, den består endast av 115 observationer (1 grupp tvillingar samt 56 tvillingpar).

¹⁹ Enligt en studie av Grönqvist m.f. (2010) överförs föräldrars förmågor i hög utsträckning till barnen.

Tabell 4.11 OLS, alla utbildningar. Logaritmerade förvärvsinkomst och arbetsrelaterade ersättningar 2008, inkomstrestriktion på 200 000 kr

	Modell 1	Modell 2	Modell 3
Examensår 2003	0,0930 (0,081)	0,0754 (0,083)	0,120 (0,083)
Examensår 2002	0,228*** (0,086)	0,204** (0,084)	0,256*** (0,090)
Examensår 2001	0,288** (0,119)	0,273** (0,118)	0,303** (0,116)
Examensår 2000	0,255** (0,120)	0,241** (0,111)	0,267** (0,119)
Yrkesinriktade utb. (minst 2 år, ej 3 år)	0 (0,000)	0 (0,000)	0 (0,000)
Generell utb. (minst 3 år, ej 4 år)	-0,282** (0,124)	-0,264** (0,121)	-0,300** (0,119)
Yrkesinriktade utb. (minst 3 år, ej 4 år)	-0,371** (0,143)	-0,347** (0,143)	-0,370** (0,142)
Generell utb. (minst 4 år, ej 5 år)	-0,205* (0,112)	-0,210** (0,106)	-0,198* (0,109)
Yrkesinriktade utb. (minst 4 år, ej 5 år)	-0,172 (0,112)	-0,172 (0,111)	-0,174 (0,110)
Yrkesinriktade utb. (5 år eller längre)	0 (0,000)	0 (0,000)	0 (0,000)
Kvinna	-0,248*** (0,051)	-0,260*** (0,051)	-0,242*** (0,050)
Gift	0,0922 (0,060)	0,0806 (0,059)	0,0928* (0,055)
Ålder	0,231 (0,162)	0,190 (0,188)	0,218 (0,165)
Ålder ²	-0,00349 (0,002)	-0,00284 (0,003)	-0,00328 (0,002)
Svensk härkomst	-0,0687 (0,069)	-0,0328 (0,068)	-0,0665 (0,065)
Barn 0–3 år	-0,255*** (0,063)	-0,237*** (0,068)	-0,257*** (0,062)
Barn 4–6 år	0,104 (0,135)	0,0869 (0,140)	0,113 (0,136)
Barn 7–10 år	-0,0608 (0,195)	-0,0593 (0,189)	-0,0481 (0,188)
Vidareutbilda sig	0,0600	0,0625	0,0616

	(0,074)	(0,075)	(0,073)
Forskarstuderande	-0,219**	-0,207**	-0,220**
	(0,096)	(0,100)	(0,091)
Minst en förälder med eftergymn. utb.	0,0714	0,0649	0,0615
	(0,058)	(0,060)	(0,059)
Betyg	-0,000448	-0,000341	-0,000408
	(0,001)	(0,001)	(0,001)
Studier i EES land	0,0836		
	(0,059)		
Studier i ej EES land	0,0688		
	(0,093)		
Blandade studier*	0,154		
	(0,156)		
Freemovers		0,0258	
		(0,103)	
Utbytesstudenter		0,0660	
		(0,076)	
Språkkurser		0,117*	
		(0,070)	
Blandade typer		0,203**	
		(0,100)	
Utlandsstudier högst 2 termin			0,0666
			(0,057)
Utlandsstudier mer än 2 termin			0,195*
			(0,113)
Konstant	9,239***	9,855***	9,403***
	(2,752)	(3,159)	(2,785)
Observations	115	115	115
R ²	0,50	0,50	0,50

Notera: Heteroskedasticitetskorrigerade standardfel inom parentes, * $p < 0.10$, ** $p < 0.05$, *** $p < 0.01$.

4.5 Anställningsbarhet

Tabell 4.12 visar de skattade hasardkvoterna för våra fyra modellspecifikationer. Vissa av koefficienterna för olika grupperingar av utlandsstudier är signifikant skilda från ett. Det finns alltså ett samband mellan utlandsstudier och övergången från icke förvärvsarbete till att förvärvsarbete även när vi kontrollerar för skillnader i kön, ålder, utbildningsnivå, civil status, medelbetyg, den lokala arbets-

marknaden, föräldrars utbildningsnivå, svensk härkomst och hemma-
varande småbarn.

Resultaten i tabell 4.12 indikerar att gruppen individer som har studerat utomlands, i t.ex. ett EES land har en lägre sannolikhet, nästan 10 procent, att erhålla ett förvärvsarbete i nästkommande period än en individ som inte studerat utomlands. Vi ser även signifikant lägre sannolikheter, ca 25 procent, för individ som varit utomlands och studerat blandade typer av studier respektive mer än två terminer av utlandsstudier.

**Tabell 4.12 Cloglog, alla utbildningar, diskret tid, månader.
Tidsperiod 2003–2008**

	Modell 1	Modell 2	Modell 3
Yrkesinriktade utb. (minst 2 år, ej 3 år)	1.181 (0.18)	1.178 (0.18)	1.182 (0.18)
Generell utb. (minst 3 år, ej 4 år)	1.081 (0.13)	1.083 (0.13)	1.082 (0.13)
Yrkesinriktade utb. (minst 3 år, ej 4 år)	1.333** (0.16)	1.332** (0.16)	1.333** (0.16)
Generell utb. (minst 4 år, ej 5 år)	1.074 (0.13)	1.075 (0.13)	1.078 (0.13)
Yrkesinriktade utb. (minst 4 år, ej 5 år)	1.639*** (0.20)	1.631*** (0.20)	1.644*** (0.20)
Yrkesinriktade utb. (5 år eller längre)	2.065*** (0.28)	2.046*** (0.27)	2.050*** (0.27)
Ålder	0.990*** (0.00)	0.990*** (0.00)	0.990*** (0.00)
Kvinna	0.932*** (0.02)	0.931*** (0.02)	0.929*** (0.02)
Gift	1.119*** (0.04)	1.119*** (0.04)	1.119*** (0.04)
Svensk härkomst	1.127*** (0.04)	1.122*** (0.04)	1.117*** (0.04)
Barn 0–3 år 2005	0.827*** (0.03)	0.825*** (0.03)	0.826*** (0.03)
Barn 4–6 år 2005	0.925 (0.05)	0.927 (0.05)	0.926 (0.05)
Barn 7–10 år 2005	1.019 (0.05)	1.020 (0.05)	1.020 (0.05)
Minst en förälder med eftergymn. utb.	0.931*** (0.02)	0.930*** (0.02)	0.930*** (0.02)

Betyg	1.001 (0.01)	1.002 (0.01)	1.002 (0.01)
Studier utomlands			
Studier i EES land	0.907** (0.04)		
Studier i ej EES land	1.065 (0.06)		
Blandade studier*	0.938 (0.10)		
Freemovers		0.925 (0.06)	
Utbytesstudenter		1.059 (0.05)	
Språkkurser		0.952 (0.06)	
Blandade typer		0.760*** (0.05)	
Utlandsstudier högst 2 termin			1.014 (0.04)
Utlandsstudier mer än 2 termin			0.756*** (0.05)
Kontroll LA	JA	JA	JA
Observations	166020	166020	166020

Notera: Robusta standard fel inom parenteserna. * $p < 0,10$, ** $p < 0,05$, *** $p < 0,01$. Regressionerna är klusterjusterade på individnivå.

5 Slutsatser

De individer som åker utomlands för att studera tenderar att vara yngre, ha högre medelbetyg, och komma från en bättre socioekonomisk bakgrund. Färre är gifta och har barn än de som inte har studerat utomlands. När de sedan kommer ut i arbetslivet ser vi att de i större utsträckning förvärvsarbetar i aktiebolag (ej offentligt ägda företag) samt i offentlig förvaltning, men i mindre utsträckning i primärkommunal förvaltning samt landsting. De jobbar i högre utsträckning i branscherna finansiell verksamhet, handel och kommunikation samt tillverkning och utvinning. Dessa individer går även i en högre utsträckning vidare till forskarstudier.

Resultaten från regressionsanalyserna visar tendenser på att individer som varit utomlands och studerat både har högre förvärvsinkomster 2005 samt högre arbetsutbud, allt annat lika.

Resultaten är till viss del konsistenta med Rengnér (2010), som visar att akademiker med utlandserfarenhet²⁰ har högre inkomster 2005. Vi ser att inkomsteffekterna är som störst för utbytesstudenterna och de individer som har en kombination av olika typer av utlandsstudier (t.ex. freemovers och språkkurser). Den positiva inkomstskillnaden för utbytesstudenterna består även oavsett vilken inkomst individerna har, medan inkomstskillnaderna för individer med blandade typer av utlandsstudier endast är signifikanta för den övre inkomstgruppen.

Studerar vi sedan hur inkomstskillnaderna utvecklats med tiden ser vi att dessa består, skillnaderna tenderar till och med att bli större med tiden. Det verkar inte heller spela någon roll om studierna sker inom eller utanför Europa eller hur många terminer man studerar utomlands (80 procent spenderar två terminer eller kortare tid utom-

²⁰ Det finns dock ingen uppgift vad individerna gjort utomlands men det antas att de skaffade sig någon slags internationell erfarenhet.

lands). Med tiden får även freemovers och de som läst språk utomlands positiva inkomstskillnader.

Nackdelen är att vi inte vet orsakssambandet mellan utlandsstudierna och inkomstnivåerna; beror det på självselektion, är det de facto en kausaleffekt från utlandsstudierna, eller är det en kombination av dessa två effekter? Mycket tyder på att inkomstskillnaderna inte beror på utlandsstudierna utan att utlandsstudier i allmänhet fungerar som en sorteringsvariabel för arbetsgivarna, det gäller i synnerhet för gruppen individer med utbytesstudier. Resultaten i Messer och Wolters (2007) studie, med data från Schweiz, visar att utlandsstudier inte har en kausal påverkan på inkomsterna. Vi ser däremot indikationer från tvillinganalysen att individer som har språkstudier och blandade typer av studier har en kausaleffekt på inkomsterna, detsamma gäller individer som har varit utomlands mer än två terminer.

Vi ser även tendenser till att individer med blandade typer av utlandsstudier, även de som har mer än två terminers utlandsstudier, har en länge sökperiod för att hitta ett jobb än övriga individer. Det kan tyda på att de vill ha en bättre matchning mellan sin utbildning och arbetsuppgifternas krav på kvalifikationer. Dessa individer får med tiden även en bättre inkomstutveckling än de flesta övriga individer (dock ej utbytesstudenter).

6 Referenslista

- Andersson, F.W., 2010, Är högskole- och universitetsstudenternas avgång från eftergymnasiala studier konjunkturberoende? arbetsmaterial SCB.
- Antelius, J. och Björklund, A. 2000. How reliable are register data for studies of return to schooling? An examination of Swedish data. *Scandinavian Journal of Educational Research*, Vol. 44, pp. 341–355.
- Grönqvist, E., Vlachos, J. och Öckert, B. 2010. Hur överförs för- mågor mellan generationer. *IFAU*, Rapport 2010:21.
- Heckman, J. och Borjas, G. 1980. Does Unemployment Cause Future Unemployment? Definitions, Questions and Answers from a Continuous Time Model of Heterogeneity and State Dependence. *Economica*, Vol. 47, pp 247–283.
- Messer, D. och Wolter, S.C. 2007. Are student exchange program worth it? *Higher Education*, Vol. 54(5), pp. 647–663.
- Regnér, H. 2010. Akademikers utlandserfarenheter och inkomster. Sveriges akademikers centralorganisation
- Singer, J., Willett, J., 2003. *Applied Longitudinal Data Analysis*. Oxford University Press.

7 Appendix

Tabell 7.1 Antal av de utlandsstuderande individerna i respektive inriktning av utlandsstudier samt vilken typer av studier

	All	Ped	Hum	Sam	Nat	Tek	Lan	Häl	Tjä	Okä	Bla	Totalt
Freemovers	563	35	725	1398	258	469	44	372	55	79	220	4218
Ej EES	500	20	290	955	171	276	20	166	24	54	137	2613
EES	61	15	427	432	85	193	24	204	30	25	50	1546
Bland*	2		8	11	2			2	1		33	59
Utbytes- studenter			73	436	88	177		560		11106	395	12835
Ej EES			12	116	18	66		166		3877	86	4341
EES			61	316	70	111		389		6960	219	8126
Bland*				4				5		269	90	368
Språk- kurser			6108									6108
Ej EES			300									300
EES			5785									5785
Bland*			23									23
Blandade typer		32	390	64	12	28	1	28	1	32	4017	4605
Ej EES		31	216	32	10	9		2	1	15	321	637
EES		1	106	23	2	19	1	17		13	2342	2524
Bland*			68	9				9		4	1354	1444
Totalt	563	67	7296	1898	358	674	45	960	56	11217	4632	27766

Tabell 7.2 Andel av de utlandsstuderande individerna i respektive inriktning av utlandsstudier samt vilken typer av studier

	All	Ped	Hum	Sam	Nat	Tek	Lan	Häl	Tjä	Ökä	Bla	Totalt
Freemovers	0,13	0,01	0,17	0,33	0,06	0,11	0,01	0,09	0,01	0,02	0,05	1,00
Ej EES	0,12	0,00	0,07	0,23	0,04	0,07	0,00	0,04	0,01	0,01	0,03	0,62
EES	0,01	0,00	0,10	0,10	0,02	0,05	0,01	0,05	0,01	0,01	0,01	0,37
Bland*	0,00		0,00	0,00			0,00	0,00	0,00		0,01	0,01
Utbytes- studenter			0,01	0,03	0,01	0,01		0,04		0,87	0,03	1,00
Ej EES			0,00	0,01	0,00	0,01		0,01		0,30	0,01	0,34
EES			0,00	0,02	0,01	0,01		0,03		0,54	0,02	0,63
Bland*				0,00				0,00		0,02	0,01	0,03
Språk- kurser			1,00									1,00
Ej EES			0,05									0,05
EES			0,95									0,95
Bland*			0,00									0,00
Blandade typer		0,01	0,08	0,01	0,00	0,01	0,00	0,01	0,00	0,01	0,87	1,00
Ej EES		0,01	0,05	0,01	0,00	0,00		0,00	0,00	0,00	0,07	0,14
EES		0,00	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00		0,00	0,51	0,55
Bland*			0,01	0,00				0,00		0,00	0,29	0,31
Totalt	0,02	0,00	0,26	0,07	0,01	0,02	0,00	0,03	0,00	0,40	0,17	1,00

Anmärkning: * både EES land och ej EES land.

Jämförelse av skuldsättning mellan nuvarande och föreslaget regelverk för studiemedel för utlandsstudier

I jämförande syfte redovisar vi här några räkneexempel på skuldsättning vid utlandsstudier med gällande respektive föreslaget regelverk för studiemedel för utlandsstudier. Vi vill framhålla att de exempel på skuldsättning som gäller långa studietider utomlands snarare ska ses som undantag än regel. Det är få studerande som studerar mer än två terminer (1 år) utomlands.

Räkneexemplen avser studielån, bidrag ingår ej, och ska ses som exempel på hur mycket pengar den studerande kan låna för sina utlandsstudier via studiemedelssystemet. Samtliga beräkningar baseras på 2010 års belopp. Vi har valt att ge exempel för utlandsstudier under ett, tre respektive sex års heltidsstudier i Danmark, Tyskland och USA. I exemplen ingår även de landsspecifika lånen för resor och försäkring, dessa är dock de samma enligt våra förslag som enligt gällande rätt. I samtliga exempel ingår det nya merkostnadslånet för utlandsstudier, som egentligen syftar till att möjliggöra studier i länder med högre kostnadsnivå än Sverige. Lånesumman redovisas exklusive ränta eftersom jämförelsen avser att exemplifiera skillnader i den totala lånesumman, inte i ränteläget. För varje land redovisas två alternativa utfall, ett om merkostnadslånet för undervisningsavgifter uppgår till grundbeloppet (vilket i huvudsak är detsamma som enligt gällande rätt) och ett om den föreslagna flexibiliteten i merkostnadslånet för undervisningsavgifter utnyttjas fullt ut.

Sammantaget visar exemplen att våra förslag medför att studielånen för uppehållet som väntat sjunker i länder med i dag höga landsspecifika belopp, medan de blir något högre i länder med lägre landsspecifika lånebelopp. Skillnaden i den totala lånesumman blir också större ju längre utlandsstudierna pågår. Vid kortare utlandsstudier påverkas lånesumman av i vilken utsträckning merkostnadslånen för undervisningsavgifter utnyttjas.

Studielån för studier i Danmark

För studier i Danmark är grundlånet 2010 enligt gällande bestämmelser 2 100 kronor per studievecka. Svenska studenter betalar inte undervisningsavgift i Danmark och därför redovisas enbart jämförelse av lånesumman utan skillnader i merkostnadslånet för undervisningsavgifter.

Studier i Danmark 1 år (40 v/år)	Nuvarande regler	Förslag
Grundlån	84 000	54 440
Merkostnadslån för utlandsstudier		21 200
<i>Summa lån för levnadsomkostnader</i>	<i>84 000</i>	<i>75 640</i>
Merkostnadslån		
för undervisningsavgift		
för resor+försäkring (7 430 kr/år)	7 430	7 430
Summa alla lån	91 430	83 070

Studier i Danmark 3 år (40 v/år)	Nuvarande regler	Förslag
Grundlån	252 000	163 320
Merkostnadslån för utlandsstudier		63 600
<i>Summa lån för levnadsomkostnader</i>	<i>252 000</i>	<i>226 920</i>
Merkostnadslån		
för undervisningsavgift		
för resor+försäkring (7 430 kr/år)	22 290	22 290
Summa alla lån	274 290	249 210

Studier i Danmark 6 år (40 v/år)	Nuvarande regler	Förslag
Grundlån	504 000	326 640
Merkostnadslån för utlandsstudier		127 200
<i>Summa lån för levnadsomkostnader</i>	<i>504 000</i>	<i>453 840</i>
Merkostnadslån		
för undervisningsavgift		
för resor+försäkring (7 430 kr/år)	44 580	44 580
Summa alla lån	548 580	498 420

Studielån för studier i Tyskland

För studier i Tyskland är grundlånet 2010 enligt gällande bestämmelser 1 500 kronor per studievecka. Undervisningsavgifter kan uppgå till 10 000 € per läsår (motsvarande cirka 90 000 kronor per läsår).

Nuvarande maximal lånesumma för undervisningsavgifter

Studier i Tyskland 1 år (40 v/år)	Nuvarande regler	Förslag
Grundlån	60 000	54 440
Merkostnadslån för utlandsstudier		21 200
<i>Summa lån för levnadsomkostnader</i>	<i>60 000</i>	<i>75 640</i>
Merkostnadslån		
för undervisningsavgift	54 000	54 000
för resor+försäkring (10 230 kr/år)	10 230	10 230
Summa alla lån	124 230	139 870

Studier i Tyskland 3 år (40 v/år)	Nuvarande regler	Förslag
Grundlån	180 000	163 320
Merkostnadslån för utlandsstudier		63 600
<i>Summa lån för levnadsomkostnader</i>	<i>180 000</i>	<i>226 920</i>
Merkostnadslån		
för undervisningsavgift	162 000	162 000
för resor+försäkring (10 230 kr/år)	30 690	30 690
Summa alla lån	372 690	419 610

Studier i Tyskland 6 år (40 v/år)	Nuvarande regler	Förslag
Grundlån	360 000	326 640
Merkostnadslån för utlandsstudier		127 200
<i>Summa lån för levnadsomkostnader</i>	<i>360 000</i>	<i>453 840</i>
Merkostnadslån		
för undervisningsavgift	324 000	324 000
för resor+försäkring (10 230 kr/år)	61 380	61 380
Summa alla lån	745 380	839 220

Föreslagen lydelse maximal lånesumma förundervisningsavgifter

Studier i Tyskland	Nuvarande regler	Förslag
1 år (40 v/år)		
Grundlån	60 000	54 440
Merkostnadslån för utlandsstudier		21 200
<i>Summa lån för levnadsomkostnader</i>	<i>60 000</i>	<i>75 640</i>
Merkostnadslån		
för undervisningsavgift	54 000	90 000 (max avgift)
för resor+försäkring (10 230 kr/år)	10 230	10 230
Summa alla lån	124 230	175 870
Studier i Tyskland	Nuvarande regler	Förslag
3 år (40 v/år)		
Grundlån	180 000	163 320
Merkostnadslån för utlandsstudier		63 600
<i>Summa lån för levnadsomkostnader</i>	<i>180 000</i>	<i>226 920</i>
Merkostnadslån		
för undervisningsavgift	162 000	270 000 (max avgift)
för resor+försäkring (10 230 kr/år)	30 690	30 690
Summa alla lån	372 690	527 610
Studier i Tyskland	Nuvarande regler	Förslag
6 år (40 v/år)		
Grundlån	360 000	326 640
Merkostnadslån för utlandsstudier		127 200
<i>Summa lån för levnadsomkostnader</i>	<i>360 000</i>	<i>453 840</i>
Merkostnadslån		
för undervisningsavgift	324 000	324 000 (max avgift)
för resor+försäkring (10 230 kr/år)	61 380	61 380
Summa alla lån	745 380	839 220

Studielån för studier i USA

För studier i USA är grundlånet 2010 enligt gällande bestämmelser 3 000 kronor per studievecka. Undervisningsavgifter kan uppgå till 55 000 \$ per läsår (motsvarande cirka 375 000 kronor per läsår).

Nuvarande maximal lånesumma för undervisningsavgifter

Studier i USA 1 år (40 v/år)	Nuvarande regler	Förslag
Grundlån	120 000	54 440
Merkostnadslån för utlandsstudier		21 200
<i>Summa lån för levnadsomkostnader</i>	<i>120 000</i>	<i>75 640</i>
Merkostnadslån		
för undervisningsavgift	54 000	54 000
för resor+försäkring (27 469 kr/år)	27 469	27 469
Summa alla lån	201 469	157 109

Studier i USA 3 år (40 v/år)	Nuvarande regler	Förslag
Grundlån	360 000	163 320
Merkostnadslån för utlandsstudier		63 600
<i>Summa lån för levnadsomkostnader</i>	<i>360 000</i>	<i>226 920</i>
Merkostnadslån		
för undervisningsavgift	162 000	162 000
för resor+försäkring (27 469 kr/år)	82 407	82 407
Summa alla lån	604 407	471 327

Studier i USA 6 år (40 v/år)	Nuvarande regler	Förslag
Grundlån	720 000	326 640
Merkostnadslån för utlandsstudier		127 200
<i>Summa lån för levnadsomkostnader</i>	<i>720 000</i>	<i>453 840</i>
Merkostnadslån		
för undervisningsavgift	324 000	324 000
för resor+försäkring (27 469 kr/år)	164 814	164 814
Summa alla lån	1 208 814	942 654

Föreslagen maximal lånesumma för undervisningsavgifter

Studier i USA	Nuvarande regler	Förslag
1 år (40 v/år)		
Grundlån	120 000	54 440
Merkostnadslån för utlandsstudier		21 200
<i>Summa lån för levnadsomkostnader</i>	<i>120 000</i>	<i>75 640</i>
Merkostnadslån		
för undervisningsavgift	54 000	324 000 (max avgift)
för resor+försäkring (27 469 kr/år)	27 469	27 469
Summa alla lån	201 469	427 109
Studier i USA	Nuvarande regler	Förslag
3 år (40 v/år)		
Grundlån	360 000	163 320
Merkostnadslån för utlandsstudier		63 600
<i>Summa lån för levnadsomkostnader</i>	<i>360 000</i>	<i>226 920</i>
Merkostnadslån		
för undervisningsavgift	162 000	324 000 (max avgift)
för resor+försäkring (27 469 kr/år)	82 407	82 407
Summa alla lån	604 407	633 327
Studier i USA	Nuvarande regler	Förslag
6 år (40 v/år)		
Grundlån	720 000	326 640
Merkostnadslån för utlandsstudier		127 200
<i>Summa lån för levnadsomkostnader</i>	<i>720 000</i>	<i>453 840</i>
Merkostnadslån		
för undervisningsavgift	324 000	324 000 (max avgift)
för resor+försäkring (27 469 kr/år)	164 814	164 814
Summa alla lån	1 208 814	942 654

Statens offentliga utredningar 2011

Kronologisk förteckning

1. Svart på vitt – om jämställdhet i akademien. U.
2. Välfärdsstaten i arbete. Inkomsttrygghet och omfördelning med incitament till arbete. Fi.
3. Sanktionsavgifter på trygghetsområdet. S.
4. Genomförande av EU:s regelverk om inre vattenvägar i svensk rätt. N.
5. Bemanningsdirektivets genomförande i Sverige. A.
6. Missbruket, Kunskapen, Vården. Missbruksutredningens forskningsbilaga. S.
7. Transporter av frihetsberövade. Ju.
8. Den framtida gymnasiesärskolan – en likvärdig utbildning för ungdomar med utvecklingsstörning. U.
9. Barnen som samhället svek. Åtgärder med anledning av övergrepp och allvarliga försummelser i samhällsvården. S.
10. Antidopning Sverige. En ny väg för arbetet mot dopning. Ku.
11. Långtidsutredningen 2011. Huvudbetänkande. Fi.
12. Medfinansiering av transportinfrastruktur – utvärdering av förhandlingsarbetet jämte överväganden om brukaravgifter och lånevillkor. N.
13. Uppföljning av signalspaningslagen. Fö.
14. Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2011 – geologin, barriärerna, alternativen. M.
15. Rehabiliteringsrådets slutbetänkande. S.
16. Allmän skyldighet att hjälpa nödställda? Ju.
17. Förvar. Ju.
18. Strålsäkerhet – gällande rätt i ny form. M.
19. Tid för snabb flexibel inläring. U.
20. Dataskydd vid europeiskt polisiärt och straffrättsligt samarbete. Dataskyddsrambeslutet, Europolanställdas befattning med hemliga uppgifter. Ju.
21. Utrikesförvaltning i världsklass. UD.
22. Spirit of Innovation. UD.
23. Revision av livsmedelskedjans kontrollmyndigheter. L.
24. Sänkt restaurang- och cateringmoms. Fi.
25. Utökat polissamarbete i Norden och EU. Ju.
26. Studiemedel för gränslös kunskap. U.

Statens offentliga utredningar 2011

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Transporter av frihetsberövade. [7]
Allmän skyldighet att hjälpa nödställda? [16]
Förvar. [17]
Dataskydd vid europeiskt polisiärt och straff-
rättsligt samarbete.
Dataskyddsrambeslutet, Europolanställdas
befattning med hemliga uppgifter. [20]
Utökat polissamarbete i Norden och EU.
[25]

Utrikesdepartementet

- Utrikesförvaltning i världsklass. [21]
Spirit of Innovation. [22]

Försvarsdepartementet

- Uppföljning av signalspaningslagen. [13]

Socialdepartementet

- Sanktionsavgifter på trygghetsområdet. [3]
Missbruket, Kunskapen, Vården.
Missbruksutredningens forskningsbilaga.
[6]
Barnen som samhället svek.
Åtgärder med anledning av övergrepp och
allvarliga försummelser i samhällsvården.
[9]
Rehabiliteringsrådets slutbetänkande. [15]

Finansdepartementet

- Välfärdsstaten i arbete.
Inkomsttrygghet och omfördelning med
incitament till arbete. [2]
Långtidsutredningen 2011. Huvudbetänkande.
[11]
Sänkt restaurang- och cateringmoms. [24]

Utbildningsdepartementet

- Svart på vitt – om jämställdhet i akademien. [1]
Den framtida gymnasiesärskolan
– en likvärdig utbildning för ungdomar
med utvecklingsstörning. [8]

- Tid för snabb flexibel inläring. [19]
Studiemedel för gränslös kunskap. [26]

Landsbygdsdepartementet

- Revision av livsmedelskedjans kontroll-
myndigheter. [23]

Miljödepartementet

- Kunskapsläget på kärnavfallsområdet 2011
– geologin, barriärerna, alternativen. [14]
Strålsäkerhet – gällande rätt i ny form. [18]

Näringsdepartementet

- Genomförande av EU:s regelverk om inre
vattenvägar i svensk rätt. [4]
Medfinansiering av transportinfrastruktur
– utvärdering av förhandlingsarbetet
jämfört överväganden om brukaravgifter
och lånevillkor. [12]

Kulturdepartementet

- Antidopning Sverige.
En ny väg för arbetet mot dopning. [10]

Arbetsmarknadsdepartementet

- Bemanningsdirektivets genomförande i
Sverige. [5]