



REMISSVAR

Datum
2013-10-16

Beteckning
2013-110-5320

Ett datum
2013-06-24

Ett beteckning
U2013/4124/GV

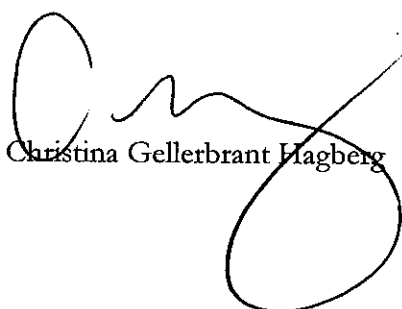
Utbildningsdepartementet

103 33 STOCKHOLM


Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet, SOU 2013:20

Härmed översänder Centrala studiestödsnämnden (CSN) remissvar över rubricerat betänkande.

Beslut om detta remissvar har fattats av generaldirektören Christina Gellerbrant Hagberg efter föredragning av verksjuristen Jenny Wäsström och utredaren Joacim Strömblad, i närvaro av chefsjuristen Åke Svensson. I arbetet med remissvaret har även verksjuristen Pernilla Björck, utredaren Michael Backman, utredaren Alexandra Swenning Berglin, statistikern Johnny Svanström samt verksamhetsutvecklarna Kristhina Engström, Maria Grahn Sillén, Ulrika Nilsson och studiestödsutredaren Djenana Maric deltagit.


Christina Gellerbrant Hagberg


Joacim Strömblad


Jenny Wäsström

2013-10-16

Innehåll

Sammanfattning.....	3
Inledande synpunkter.....	5
Författningsförslag	6
5 Anpassning efter individers behov och förutsättningar.....	7
5.3.7 Orienteringskurser.....	7
5.3.8 Delkurser.....	7
5.4.3 Studerande med funktionsnedsättning	8
6 Vägledning, individuella studieplaner och validering.....	9
6.1.3 Utredningens bedömning och förslag om vägledning och 6.2.3 Åtgärder för att utveckla användningen av den individuella studieplanen	9
6.3.4 Utredningens bedömning om validering.....	11
8 Studiemedelssystemet	11
8.4.4 Studiemedelsbelopp.....	11
8.4.5 Antal veckor med studiemedel	15
8.4.6 Heltid och deltid	18
8.4.7 Grundläggande rätt till svenskt studiestöd.....	19
8.4.8 Återbetalning av studielån och återkrav	20
8.4.10 Ikraftträdande, övergångsbestämmelser och utvecklingskostnader.....	21
9 Krav på studieaktivitet eller närvaro.....	23
9.5 Ett krav på aktivt deltagande som kopplas till studiemedlen	23
9.6 Åtgärder för en skärpt inrapportering till CSN	26
11 Förändringar för en utvecklad vuxenutbildning.....	27
11.5 Vuxdatabas	27
12 Kostnads- och konsekvensanalys.....	27
12.2 Kostnads- och konsekvensanalys av utredningens förslag inom studiemedelsområdet	27

2013-10-16

Sammanfattning

CSN är huvudsakligen positiv till utredningens förslag och bedömningar. CSN bedömer att förslagen tillsammans kommer att medföra en mer flexibel och individanpassad kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå. CSN anser att det är positivt att kommunernas ansvar tydliggörs samtidigt som stödet till kommunerna också utvecklas. CSN bedömer att förslagen som gäller studiestödssystemet kan bidra till att förbättra förutsättningarna för de studerande att fullfölja utbildningen och att minska återbetalningsproblematiken för studerande på grundläggande nivå.

CSN ser dock vissa möjligheter till förbättringar och förenklingar av förslagen och lämnar följande synpunkter.

Individanpassning, vägledning, studieplaner och validering

- CSN anser att ytterligare åtgärder behöver vidtas för att studerande med funktionsnedsättning inte ska behöva skuldsätta sig mer än andra.
- CSN anser att det är tveksamt att förslagen om studie- och yrkesvägledning och åtgärder för att utveckla användningen av den individuella studieplanen är tillräckliga för att uppnå önskad effekt. CSN anser dessutom att skyldigheten att erbjuda studie- och yrkesvägledning även bör omfatta studerande på gymnasial nivå.
- CSN delar inte utredningens bedömning om fysisk tillgänglighet på strategiska platser. CSN anser att myndigheten på ett bra sätt kan stödja studerande och studie- och yrkesvägledare i studieekonomiska frågor genom att utveckla existerande kanaler.
- CSN tillstyrker förslaget att kommuner och folkhögskolor ska ges möjlighet till elektronisk tillgång till individuella studiestödsuppgifter, men anser att förslaget även ska omfatta studerande på gymnasial nivå.

Studiemedelssystemet

- CSN tillstyrker förslaget om bidragsnivåer, men anser att en lösning med ett renodlat studiebidrag till studerande på grundläggande nivå är den mest önskvärda.
- CSN avstyrker förslaget om att den som studerar parallellt på olika utbildningsnivåer ska få studiebidrag helt i proportion till studieomfattningen på respektive utbildningsnivå.
- CSN anser att avskrivningsmöjligheten för behörighetsgivande studier bör avskaffas helt.
- CSN är positiv till att utöka antalet veckor på grundläggande nivå, men föreslår att bedömningen av utbildningsbehovet ska ta sin utgångspunkt i ett mer allmänt mål än den studerandes personliga mål med sin utbildning. CSN föreslår även att bedömningsgrunden för att fastställa det maximala antalet veckor för studier på gymnasienivå bör ses över.

2013-10-16

- CSN anser att det är Folkbildningsrådet, i stället för CSN, som bör ges uppdraget att följa upp de bedömningar och yttranden som folkhögskolor lämnar till CSN. Uppdraget bör liksom Skolinspektionens uppdrag ske i samverkan med CSN.
- CSN tillstyrker förslaget om en ny deltidsnivå, men föreslår att den även ska gälla vid studier på gymnasienivå.
- CSN delar utredningens bedömning att en förändring av regelverket om grundläggande rätt till svenskt studiestöd endast kan göras efter en mer omfattande översyn.
- CSN tillstyrker utredningens förslag att CSN ges i uppdrag att förbättra informationen till studerande om möjligheten att ansöka om nedsättning.
- CSN tillstyrker ett tidigt ikraftträdande av förslaget om direktåtkomst, men avstyrker att övriga förslag ska träda i kraft den 1 juli 2014.
- CSN avstyrker särskilda övergångsbestämmelser kring det ordinarie högre bidraget. CSN föreslår i stället ett tidigt ikraftträdande, men att det nya regelverket endast ska tillämpas för studier som påbörjas vid ett senare datum.
- CSN föreslår att myndigheten tilldelas 15,5 miljoner kronor för att genomföra de förändringar som utredningen föreslår.

Krav på studieaktivitet eller närvaro

- CSN avstyrker förslaget att införa ett aktivitetskrav i skollagen (2010:800). CSN instämmer i utredningens bedömning att nackdelarna med att införa ett aktivitets- eller närvarokrav i enlighet med utredningens förslag är fler och mer tungt vägande än de möjliga fördelarna. CSN föreslår i stället en alternativ lösning som innebär skärpta bestämmelser om möjligheten att anse att en studerande har avbrutit en kurs.
- CSN delar inte utredningens bedömning att CSN eventuellt ska ges i uppdrag att informera utbildningsanordnarna om existerande möjligheter att rapportera att studerande inte bedriver studier.

2013-10-16

Inledande synpunkter

CSN är huvudsakligen positiv till utredningens förslag och bedömningar. CSN bedömer att de lämnade förslagen tillsammans kommer att medföra en mer flexibel och individanpassad kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå. CSN anser att det är positivt att kommunernas ansvar tydliggörs samtidigt som stödet till kommunerna också utvecklas. CSN bedömer att förslagen som gäller studiestödssystemet kan bidra till att förbättra förutsättningarna för de studerande att fullfölja utbildningen och att minska återbetalningsproblematiken för studerande på grundläggande nivå.

CSN har haft fyra utgångspunkter i arbetet med detta remissvar.

- *Möjligheterna till studier på grundläggande nivå måste vara generösa*
Studier på grundläggande nivå är en rättighet. Studier på grundläggande nivå är en förutsättning för ett aktivt deltagande i samhällslivet och etablering på arbetsmarknaden. Möjligheterna till sådana studier måste därför vara generösa.
- *Studiestödssystemet måste vara enkelt, tydligt och förutsebart*
Studiestödssystemet ska stödja och uppmuntra till studier. Systemet får aldrig verka avskräckande eller kunna uppfattas som ett hinder. Studiestödssystemet måste därför vara enkelt, tydligt och förutsebart för den studerande.
- *Studiestödssystemet måste sträva efter enhetlighet*
De studerande läser idag ofta inom flera utbildningsformer och på olika nivåer. För att de studerande ska kunna planera sina studier på bästa sätt är det viktigt att möjligheterna till studiefinansiering är så lika som möjligt för olika sorters studier. Studiestödssystemet måste därför sträva efter enhetlighet.
- *Studiestödssystemet måste vara funktionellt*
Studiestödssystemet innebär kostnader för samhället. Det är därför viktigt att de satsningar som görs också har avsedda effekter. Studiestödssystemet måste alltså vara funktionellt.

För att förslagen ska få de avsedda effekterna ser CSN ett behov av nationella implementeringsinsatser. CSN menar att det är av avgörande betydelse att ett samordnat genomförande sker genom ett nära samarbete mellan berörda myndigheter.

2013-10-16

Författningsförslag

Förslag till lag om ändring av studiestödslagen (1999:1395)

3 kap. 5 §

Enligt förslaget till bemyndigande i 3 kap. 5 § femte stycket studiestödslagen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela närmare föreskrifter om *första* stycket. CSN vill uppmärksamma regeringen på att bemyndigandet borde gälla det *andra* stycket, eftersom avsikten i betänkandet är att det ska gälla den nya deltidsnivån som regleras där.

Punkten 5 i övergångsbestämmelserna

Enligt utredningens förslag ska 4 kap. 22 § andra stycket studiestödslagen i sin äldre lydelse gälla för lån som övergångsvis lämnas samtidigt med ett högre bidrag enligt den upphävda 3 kap. 13 § studiestödslagen. Ordet "övergångsvis" leder tanken till att 4 kap. 22 § i sin äldre lydelse enbart ska vara tillämplig när det gäller lån som lämnas tillsammans med högre bidrag som utgår med stöd av förslaget till p. 3 och 4 övergångsbestämmelserna. CSN utgår från att 4 kap. 22 § andra stycket i sin äldre lydelse ska gälla för alla lån som har lämnats tillsammans med ett högre bidrag enligt den upphävda 3 kap. 13 §. Enligt CSN mening bör ordet "övergångsvis" därför strykas och ordet "lämnas" ersättas med "har lämnats".

Förslag till förordning om ändring av studiestödsförordningen (2000:655)

3 kap. 7 §

CSN föreslår att ordet "vara" i bestämmelsens sista mening av tydlighetsskäl, och i konsekvens med första meningen i paragrafen, ska ersättas med ordet "fördelas".

Förslag till förordning om ändring av studiestödsdataförordningen (2009:321)

13 a §

CSN föreslår att begreppet "studerande" i den föreslagna nya paragrafen, 13 a §, bör kompletteras med lokutionen "och personer som avser att påbörja utbildning". Anledningen till förslaget är att det är tveksamt om bestämmelsen enligt utformningen i förslaget kommer att omfatta personer som tidigare har varit studerande, men som inte är studerande vid tillfället för studie- och yrkesvägledning.

2013-10-16

5 Anpassning efter individers behov och förutsättningar

5.3.7 Orienteringskurser

CSN är positiv till att uppmuntra en ökning av orienteringskurser på grundläggande nivå. CSN bedömer att det ökar möjligheten till valideringsinsatser som ger rätt till studiemedel och därmed, en bättre anpassning av studierna efter den studerandes behov.

Studiemedel kan endast beviljas för tid när studier bedrivs. Validering, nivåtester eller liknande kan inte i sig anses innebära att studier bedrivs. För att studiemedel ska kunna beviljas för tid när validering pågår måste valideringsinsatserna sannolikt ingå i en kurs och framgå av en kursplan.¹ Om validering eller nivåbedömning ingår som moment i en orienteringskurs enligt kursplan blir det tydligt att sådana moment kan anses ingå i studierna. Studiemedel kan i sådana fall lämnas för aktiviteten.

Validering och nivåbedömning utgör viktiga verktyg för effektiva och målinriktade studier. Att studiemedel kan lämnas för sådana aktiviteter bör bidra till en ökad användning av sådana åtgärder och därmed, i förlängningen, till en förbättrad genomströmning. CSN är därför positiv till att validering och nivåbedömning i ökad utsträckning genomförs just under orienteringskurser.

5.3.8 Delkurser

CSN är positiv till förslaget.

CSN bedömer att en indelning av större kurser i nationellt utformade delkurser kommer att underlätta för studerande att redovisa godkända resultat till CSN och att därmed få nya studiemedel.

CSN kan endast bevilja studiemedel till personer som har uppnått godkända studie-resultat under sina tidigare studier. Endast avslutade kurser kan medföra ett godkänt resultat. Om en stor kurs delas upp i delkurser ökar möjligheten för studerande att klara delar av kursen och därmed att uppfylla kraven på studieresultat.

CSN bedömer även att förslaget kan minska risken för onödig skuldsättning för studerande som finansierar sina studier med studielån. Om förslaget genomförs behöver en studerande som har färdigställt en delkurs inte som idag vara hänvisad till att läsa om hela den större kurs som delkursen är en del av efter ett studieuppehåll eller ett skolbyte. Studerande som redan behärskar delar av innehållet i en större kurs kan dessutom genomföra en särskild prövning avseende just detta innehåll. Han eller hon behöver då inte lägga ner tid på och ta studiemedel för denna del av kursen utan kan

¹ Praxis på området är begränsad. Rättsläget är därför något oklart. Se dock Överklagandenämnden för studiestöds beslut (ÖKS) av den 20 september 2010 (dnr 2010-0520).

2013-10-16

istället studera en delkurs som innefattar just de delar han eller hon saknar. På så sätt kortas studietiden och skuldsättningen blir lägre.

I utredningen *Med rätt att delta* (SOU 2012:69) har utredaren föreslagit att aktivitetsstöd ska kunna lämnas till vissa nyanlända för att läsa svenska för invandrare (sfi), utökad med delkurser i grundläggande utbildning som senare ska kunna tillgodoräknas den studerande vid fortsatta studier. Möjligheten att läsa delkurser skulle alltså även i detta hänseende kunna korta ner tiden med studiemedel och hålla nere skuldsättningen.

5.4.3 Studerande med funktionsnedsättning

CSN instämmer i utredningens bedömning, men anser att ytterligare åtgärder behöver vidtas för att studerande med funktionsnedsättning inte ska behöva skuldsätta sig mer än andra.

Det är viktigt att tillräckligt stöd ges till studerande med funktionsnedsättning för att möjliggöra att de kan bedriva studier med samma förutsättningar som studerande som inte har en funktionsnedsättning. När sådant stöd inte erbjuds kan studerande med funktionsnedsättning bland annat få svårigheter att klara tillräckliga studieresultat. Det leder till att den studerande kan få svårigheter att beviljas nya studiemedel och fullfölja sin utbildning.

Förslaget om att studiemedel ska kunna beviljas under fler veckor får inte leda till att kommunens ansvar för att erbjuda stöd till elever med funktionsnedsättning minskar. CSN har i remissvar på andra betänkanden, bland annat på betänkandet *Stärkt stöd för studier* (SOU 2009:28)², framhållit att studerande med funktionsnedsättning i allmänhet studerar under längre tid och ibland i en lägre takt än andra, vilket leder till att de får en större skuldsättning än andra.

Det finns visserligen en möjlighet att ansöka om avskrivning av merskuldsättning till följd av en funktionsnedsättning. Det är en individuell prövning som görs först efter det att studierna är avslutade. Det finns därför en osäkerhet för studerande med funktionsnedsättning i fråga om vilken skuld de slutligen kommer att ådra sig under sina studier.

Eftersom grundläggande utbildning är en rättighet bör det enligt CSN:s mening övervägas att studerande med funktionsnedsättning, redan i samband med beviljningen, ska kunna kompenseras för den kommande merskuldsättningen. Ett alternativ skulle t.ex. kunna vara att studerande som studerar med högre takt, dvs. som exempelvis lägger ner heltid på att studera i en takt om 75 procent, skulle kunna få studiemedel för den högre takten om 25 procent i rent bidrag. CSN framförde även denna tanke i remissvaret till *Stärkt stöd för studier* (SOU 2009:28).

² CSN:s dnr 2009-110-3246

2013-10-16

6 Vägledning, individuella studieplaner och validering

6.1.3 Utredningens bedömning och förslag om vägledning och 6.2.3 Åtgärder för att utveckla användningen av den individuella studieplanen

Studie- och yrkesvägledning och den individuella studieplanen

CSN tillstyrker förslagen och instämmer i bedömningarna om studie- och yrkesvägledning och användningen av den individuella studieplanen. CSN anser samtidigt att det är tveksamt att förslagen är tillräckliga för att uppnå önskad effekt. CSN anser dessutom att skyldigheten att erbjuda studie- och yrkesvägledning även bör omfatta studerande på gymnasial nivå.

CSN ser ett stort värde i en skyldighet för kommunerna att erbjuda studie- och yrkesvägledning till personer före studiernas början. Studie- och yrkesvägledning kan antas minimera risken för studieavbrott, eftersom en studerande som får bra vägledning kan få hjälp att hitta rätt utbildning utifrån sina behov och intressen. Dessutom kan det minimera risken för att den studerande förbrukar sina studiemedelsveckor på studier utan konkreta mål. Den studerande kan i stället få hjälp att kombinera de kurser som snabbast leder till det yrke som han eller hon vill satsa på. Därigenom bör risken för onödig skuldsättning också kunna minimeras.

CSN är dock tveksam till att utredningens förslag är tillräckliga för att uppnå önskad effekt. Det räcker sannolikt inte att förtydliga de krav som redan finns. Ytterligare åtgärder skulle kunna vara att ta fram riktlinjer för hur vägledning ska gå till och vad den ska innehålla, riktad resurstilldelning och ökad tillsyn.

CSN bedömer även att en aktiv användning av individuella studieplaner kan vara nyckeln till ändamålsenliga och effektiva studier. Studieplanen bör kunna fungera som ett levande dokument för den studerande under hela utbildningstiden. På så sätt kan den även bidra till den studieekonomiska planeringen och minska risken för avbrutna studier och återkrav av studiemedel.

Att flytta ansvaret för att upprätta individuella studieplaner från rektorerna till respektive hemkommun kan enligt CSN:s bedömning öka möjligheten att studieplanen följer den studerande under hela utbildningen, även vid byte av skola eller kommun. Det kan även underlätta möjligheten att samordna olika utbildningsinsatser. Det framstår också som lämpligt att ansvaret för revidering av studieplanerna ska åligga rektorerna eftersom det därigenom bör bli lättare att följa upp och ta till vara studieplanen som ett redskap under utbildningstiden.

CSN konstaterar dock att 10-15 procent av de studerande på grundläggande nivå som har studiemedel inte kommer att omfattas av förslagen eftersom de studerar vid en folkhögskola.

2013-10-16

Studieekonomisk vägledning

CSN tillstyrker förslaget att ge ett uppdrag till berörda myndigheter att utveckla den studieekonomiska vägledningen för studerande inom kommunal vuxenutbildning.

CSN delar utredningens bedömning att nuvarande fördelning av uppgifter mellan kommunerna och CSN i huvudsak är rimlig och kostnadseffektiv.

CSN menar att det är studie- och yrkesvägledaren som i mötet med varje enskild studerande har bäst förutsättningar för att initialt lämna individuellt anpassad studieekonomisk vägledning. CSN:s roll bör vara att bistå kommunerna i detta arbete, men även att ge individuellt stöd till de studerande som har sådant behov. CSN bedömer samtidigt att myndigheten kan utveckla ytterligare kanaler för att tillhandahålla de tjänster och stöd som studerande och personal inom vuxenutbildningen efterfrågar. Inriktningen inom myndigheten är att arbeta mer sammanhållet och förebyggande med kommunikativa insatser. Det kan exempelvis ske vid informations- och utbildningsträffar med kommunerna och vid träffar med nätverk. Det kan även ske genom att utveckla och ta fram anpassad och lättläst information om studiemedelsreglerna på csn.se, framförallt för grundskolestuderande och för vägledare/rapportörer, samt genom att utveckla direktkanaler för anställda inom skolan.

CSN delar med andra ord utredningens bedömning av att området kan och bör utvecklas ytterligare. CSN tillstyrker därför förslaget att CSN får i uppdrag att, tillsammans med berörda myndigheter, utveckla den studieekonomiska vägledningen för studerande inom kommunal vuxenutbildning.

Fysisk närvaro på strategiska platser

CSN delar inte utredningens bedömning. CSN menar att myndigheten på ett bra sätt kan stödja studerande och studie- och yrkesvägledare i studieekonomiska frågor genom att utveckla existerande kanaler.

Enligt CSN:s nuvarande kundmötesstrategi utvecklar myndigheten den studieekonomiska vägledningen huvudsakligen på annat sätt än att vara fysiskt närvarande på olika platser. Det kan samtidigt påpekas att CSN årligen genomför lokala informations- och utbildningsinsatser i kommunerna och deltar vid informationsinsatser på olika skolor.

CSN:s inriktning är att löpande arbeta med att förbättra och anpassa de kommunikativa insatserna utifrån synpunkter och krav från olika målgrupper. Det pågår även ett utvecklingsarbete för att kunna erbjuda fler kanaler för möten och att anpassa informationsmaterialet. CSN bedömer att det är dessa kanaler som CSN för närvarande bör

2013-10-16

utveckla, vid sidan av att ge bred service per telefon och på internet samt att tillhandahålla möjligheten att boka individuella möten.

Elektronisk tillgång till studiestödsuppgifter genom direktåtkomst

CSN tillstyrker förslaget.

CSN anser att den elektroniska tillgången ska gälla uppgifter om studerande på både grundläggande och gymnasial nivå i enlighet med det förslag som CSN lämnade i en skrivelse till regeringen under 2011³.

CSN föreslår även en författningsteknisk justering av förslaget, se ovan under rubriken ”Författningsförslag”.

6.3.4 Utredningens bedömning om validering

CSN instämmer i utredningens bedömning.

Möjligheten till validering är positiv för den studerande eftersom han eller hon då kan avstå från att läsa en kurs eller en delkurs som han eller hon redan har kunskaper om. Detta ger en snabbare genomströmning och ett minskat lånebehov.

Som framgår ovan under avsnitt 5.3.7 *Orienteringskurser* kan studiemedel bara lämnas för tid när studier bedrivs. Validering, nivåtester eller liknande kan inte i sig anses innebära att studier bedrivs. För att studiemedel ska kunna lämnas för valideringsinsatser anser CSN att de måste ingå i en kurs och att de framgår av en kursplan.

Det är viktigt för de studerande att de kan förutse sin studieekonomiska situation. Ett sätt att säkerställa att de studerande kan få studiemedel även för tid som omfattar validering, är att alltid låta validering genomföras inom en orienteringskurs.

8 Studiemedelssystemet

8.4.4 Studiemedelsbelopp

Bidragsnivåer

CSN tillstyrker förslaget om bidragsnivåer.

³ CSN:s dnr 2011-119-2514

2013-10-16

CSN har i tidigare remissvar och skrivelser påpekat att myndigheten helst hade sett ett renodlat studiebidrag för studier på grundskolenivå.⁴ CSN anser fortfarande att en sådan lösning är den mest önskvärda, eftersom det är den bästa lösningen på den återbetalningsproblematik som uppkommer för många studerande på grundläggande nivå. Rättigheten till grundläggande utbildning kan inte heller bli reell och generell utan en generös studiefinansiering. Ett enhetligt högt bidrag till studerande på grundläggande nivå är därför ett steg i rätt riktning.

CSN delar utredningens bedömning när det gäller skälen för en enhetligt hög bidragsnivå för studier på grundläggande nivå. En enhetlig ny bidragsnivå för studier på gymnasienivå kan dessutom innebära att det blir mindre fördelaktigt att inte slutföra sina gymnasiestudier inom den ordinarie gymnasieskolan, vilket måste anses vara positivt. CSN noterar att utredningens förslag även innebär att gymnasiala studier vid utbildning i avdelning A2 och A3 i bilagan till studiestödsförordningen (2000:655) kommer att kunna ge rätt till en högre bidragsdel än som är fallet idag.

Utredningen påpekar att CSN:s administrationskostnader minskar som en följd av att CSN inte längre behöver bedöma utbildningsbakgrund för personer som ansöker om studiemedel för studier på grundläggande nivå. Det är korrekt, men det är i sammanhanget viktigt att notera att administrationskostnaderna kvarstår för att utreda de studerandes utbildningsbakgrund inför studier på gymnasial nivå. En sådan utredning behövs för att fastställa hur många veckor med studiemedel den studerande har rätt till för sådana studier. Det är också betydligt fler personer som berörs av en sådan utredning än antalet personer som ansöker om studiemedel för studier på grundläggande nivå.

Studiemedel vid parallella studier

CSN avstyrker förslaget om att den som studerar parallellt på olika utbildningsnivåer ska få studiebidrag helt i proportion till studieomfattningen på respektive utbildningsnivå.

CSN anser att det är tillräckligt att studiebidrag lämnas med antingen 3,70, 2,55 eller 1,59 procent av prisbasbeloppet per vecka vid parallella studier som sammanlagt uppgår till heltid. Vilket bidragsbelopp som ska lämnas vid parallella studier på olika utbildningsnivåer bör regleras särskilt. CSN bör därför ges rätt att meddela närmare föreskrifter om rätten till studiebidrag vid parallella studier på olika utbildningsnivåer.

CSN:s nuvarande beräkning av studiebidraget vid parallella studier är schabloniserad. Studiemedel lämnas med en högre *eller* med en generell bidragsnivå. Den högre bidragsnivån lämnas för alla studier om omfattningen av de studier som ger rätt till den högre bidragsnivån uppgår till minst 50 procent av heltid.

⁴ Bland annat i CSN:s remissvar på betänkandet *Stärkt stöd för studier*, SOU 2009:28 (CSN:s dnr 2009-110-3246).

2013-10-16

Enligt CSN:s bedömning är det inte rimligt att ha en helt exakt beräkning av studiebidraget i proportion till studieomfattningen på respektive nivå. Det faktiska bidragsbelopp som kan betalas ut kommer i sådana fall att uppvisa en oändlig mängd variationer. Beloppet kommer dessutom att förändras vid varje liten förändring i studieåtagandet. För studerande som enbart har bidragsdelen kan varje liten förändring i studieåtagandet dessutom innebära återkrav eller avräkning. En exakt beräkning skulle därmed innebära svårigheter för de studerande att planera sina studier och förutse hur olika förändringar i studierna påverkar bidragsnivån. Även beräkningen av storleken på den reduktion av studiemedel som ska göras vid inkomster över det s.k. fribeloppet skulle kompliceras oerhört. Utvecklingskostnaderna för ett sådant system befaras också bli höga, liksom de administrativa merkostnader som blir följderna av en mycket omfattande ändringshantering.

Motsatsen, en mer schabloniserad bedömning, innebär att varje förändring i studieåtagandet inte måste medföra en förändrad bidragsdel och en förändrad reduktion vid inkomster över fribeloppet. Samtidigt innebär sådan schablonisering, om den blir för grov, vissa marginaleffekter. Studerande som idag förändrar sitt studieåtagande på så sätt att de studier som kan ge rätt till det högre bidraget sjunker till strax under 50 procent av heltid, förlorar t.ex. rätten till det högre bidraget.

Enligt utredningen medför förslaget, att studiebidrag ska ges i proportion till studieomfattningen på respektive nivå, att det inte blir några stora marginaleffekter för studerande som successivt övergår från studier på grundläggande nivå till studier på gymnasial nivå. Utredningen tycks således förutsätta en mera exakt beräkning än den CSN tillämpar i dagsläget. Samtidigt föreslås CSN bemyndigas att meddela föreskrifter om beräkningen.

CSN menar att det är tillräckligt att studiemedel lämnas med ett högre, med ett mellan eller med ett lägre bidragsbelopp beroende på var majoriteten av studierna bedrivs. CSN anser att marginaleffekterna i dagens system kommer att mildras redan genom införandet av tre olika bidragsnivåer. Ett förändrat studieåtagande kommer inte längre att innebära att studiebidraget kan sjunka från 3,70 till 1,59 procent av prisbasbeloppet per vecka. För studerande som förändrar sitt studieåtagande på så sätt att huvuddelen av studierna utgörs av gymnasie- i stället för grundskolestudier sjunker bidragsdelen istället, med utredningens förslag, från 3,70 till 2,55 procent av prisbasbeloppet per vecka.

En mera exakt beräkning, där studiebidrag beräknas utifrån det exakta studieåtagandet per utbildningsnivå, skulle innebära oförutsägbara bidragsnivåer för de studerande, ökade risker för återkrav och en omständlig administration. Ett sådant förslag kräver dessutom omfattande systemutveckling hos CSN. CSN avstyrker därför en mera exakt beräkning än vad som är fallet idag. Samtidigt bör frågan om vilket bidrag som ska lämnas vid parallella studier på olika utbildningsnivåer av tydlighetsskäl regleras särskilt.

2013-10-16

CSN bör därför ges rätt att meddela närmare föreskrifter om rätten till studiebidrag vid parallella studier på olika utbildningsnivåer.

Avskrivning av lån

CSN anser att avskrivningsmöjligheten bör avskaffas helt.

CSN har tidigare konstaterat att avskrivningen har en ytterst begränsad effekt på de studerandes agerande. Valet att läsa in en gymnasiekompetens och att fortsätta på högskolan beror helt enkelt på andra faktorer. CSN har därför i tidigare remissvar och skrivelser föreslagit att avskrivningsmöjligheten bör avskaffas helt och att de frigjorda resurserna kan användas för att öka bidragsdelen för studerande på grundskolenivå.⁵

CSN menar för det första att det föreslagna systemet kan ge märkliga signaleffekter. Endast yngre studerande som läser in gymnasiekompetens eller som repeterar på gymnasienivå kommer att komma ifråga för avskrivning. CSN anser att studiemedelsystemet i stället borde utformas för att skapa incitament att avsluta gymnasiestudierna inom den ordinarie gymnasieskolan. I den mån särskilda incitament ändå behövs för vissa grupper att uppnå gymnasiekompetens, exempelvis för yngre arbetslösa eller för yngre nyanlända invandrare, är en riktad och högre bidragsdel ett bättre instrument.

En annan aspekt som har betydelse för frågan om avskrivningsmöjligheten fortfarande ska finnas kvar är att det endast är studielån för studier vid utbildning i avdelning A1 och A3 i bilagan till studiestödsförordningen (2000:655) som kan skrivas av. Lån för utbildning i avdelning A2 kan inte skrivas av. Att avskrivning endast medges för studielån som lämnats för studier som bedrivits i Sverige kan eventuellt strida mot EU-rätten. Samtidigt finns förslag⁶ om att utöka möjligheterna att lämna studiemedel för gymnasiala studier inom Europa. CSN kan därför behöva bedöma om en utländsk utbildning motsvarar en svensk utbildning inom avdelning A1, A2 eller A3 i bilagan till studiestödsförordningen. Svårigheten består främst i att skilja A1 från A2-utbildningar. Utan den föreslagna avskrivningsbestämmelsen behöver CSN bara kunna urskilja A1/A2- från A3-utbildningar. En sådan bedömning är betydligt enklare att göra på ett rättssäkert sätt.⁷

⁵ Se CSN:s remissvar på betänkandet *Stärkt stöd för studier*, SOU 2009:28 (CSN:s dnr 2009-110-3246), och *Förslag till ändrade studiemedel för vuxenstuderande på grundskolenivå*, CSN den 22 november 2010 (CSN:s dnr 2010-2189-8232).

⁶ *Studiemedel för gränslös kunskap* (SOU 2011:26).

⁷ CSN har i myndighetens remissvar på betänkandet *Studiemedel för gränslös kunskap*, SOU 2011:26 (CSN:s dnr 2011-110-5565), redogjort för svårigheterna att klassificera utländska gymnasiala utbildningar (sid. 26-28).

2013-10-16

8.4.5 Antal veckor med studiemedel

CSN är positiv till att utöka antalet veckor på grundläggande nivå.

CSN föreslår att bedömningen av utbildningsbehovet ska ta sin utgångspunkt i ett mer allmänt mål än den studerandes personliga mål med sin utbildning. CSN anser att bedömningen av utbildningsbehovet ska ta sin utgångspunkt i målet att den studerande efter avslutad utbildning ska kunna läsa vidare på gymnasienivå och att bedömningen ska göras vid ett tillfälle, när den studerande påbörjar sina studier.

CSN föreslår även att bedömningsgrunden för att fastställa det maximala antalet veckor för studier på gymnasienivå bör ses över.

CSN anser att det är Folkbildningsrådet, i stället för CSN, som bör ges uppdraget att följa upp de bedömningar och yttranden som folkhögskolor lämnar till CSN. Uppdraget bör liksom Skolinspektionens uppdrag ske i samverkan med CSN.

Fler veckor

CSN bedömer att risken för överutnyttjande är liten. CSN vill samtidigt framhålla en tidsbegränsning av rätten till studier inom svenska för invandrare (sfi), t.ex. i enlighet med förslagen i betänkandet *Tid för snabb, flexibel inläring* (SOU 2011:19), sannolikt skulle medföra en risk för längre studietider för studier inom kommunal vuxenutbildning.⁸

Tidigare utbildning och maximala antal veckor per nivå

Utredningen anser att nuvarande bedömningsgrund för att fastställa det maximala antalet veckor på grundläggande nivå – den studerandes utbildningsbakgrund – inte i sig är tillräcklig eller rättvisande för att avgöra den studerandes behov av veckor. CSN delar denna uppfattning.

Den nuvarande bedömningsgrunden kommer dock att kvarstå för studier på gymnasial nivå. CSN menar att det är problematiskt av flera anledningar:

- Om den studerandes tidigare utbildning inte är en lämplig utgångspunkt för att fastställa det maximala antalet veckor med studiemedel på grundläggande nivå, borde samma resonemang gälla för gymnasienivå. På gymnasienivå kan det individuella behovet dessutom variera i högre utsträckning än på grundläggande nivå beroende på målet med studierna. Det har bland annat att göra med förekomsten av yrkesutbildningar och kompletterande utbildningar.
- Olika bedömningsgrunder för de båda utbildningsnivåerna medför att CSN måste begära in både uppgifter om tidigare studier och yttrande från skolorna

⁸ Se även CSN:s remissvar på betänkandet (dnr 2011-110-5376).

2013-10-16

för att kunna fastställa en studerandes rätt till veckor med studiemedel. Detta är både omständligt för handläggningen och svårförklarat för kunderna.

- Den nuvarande bedömningsgrunden återspeglar inte den studerandes faktiska utbildningsbehov.

CSN föreslår därför att även bedömningsgrunden för att fastställa det maximala antalet veckor för studier på gymnasienivå bör ses över. Förslagsvis kan en sådan bedömning ta avstamp i kommunens bedömning av om den studerande uppfyller kraven på grundläggande behörighet till högskolestudier eller inte.

Utbildningsbehov utifrån målet med utbildningen

Enligt utredningen bör bedömningen av utbildningsbehovet, och därmed fastställandet av maximalt antal veckor med studiemedel, främst ta sin utgångspunkt i de mål den studerande har med utbildningen.

CSN instämmer i att det skulle medföra en individanpassad bedömning, i alla fall utifrån en ögonblicksbild vid bedömningstillfället. En sådan bedömning förutsätter dock att den studerande har ett tydligt mål med sina planerade studier, och känner till sitt framtida behov av utbildning på grundläggande nivå redan vid den första kontakten med vuxenutbildningen. CSN ser en påfallande risk att det uttalade individuella målet kommer att ändras efter avslutad utbildning eller under utbildningens gång. Det kan medföra behov av att göra en ny bedömning av utbildningsbehovet och att ompröva beslutet om maximalt antal veckor.

CSN anser att det skulle vara bättre att göra bedömningen av utbildningsbehovet i relation till vad som krävs för att den studerande ska kunna fortsätta studera på gymnasienivå. Möjligheten att bedriva studier på grundläggande nivå bör inte begränsas av att den studerande vid tillfället för bedömningen har ett annat mål än fortsatta studier på högre nivå. En bedömning med utgångspunkt i ett allmänt mål att kunna fortsätta på gymnasienivå, behöver heller inte omprövas även om studieplanen ändras eller förnyas. En sådan ändring kan t.ex. bero på att den studerande avbryter och inte återgår i studier på flera år, byter ort, byter mellan komvux och folkhögskola, ändrar individuellt mål med utbildningen osv.

Ett sådant mål är också allmängiltigt och lättare att förhålla sig till för skolorna. Bedömningen och fastställelsen av det maximala antalet veckor behöver då normalt bara göras vid ett enda tillfälle, när studierna inleds. Efterföljande korrigeringar bör endast förekomma i undantagsfall och då huvudsakligen med anledning av ett utökat eller tidigare oidentifierat stödbehov, exempelvis om det under utbildningens gång bekräftas att den studerande har dyslexi eller annan funktionsnedsättning.

CSN föreslår alltså att bedömningen av utbildningsbehovet ska ta sin utgångspunkt i det mer allmänna målet att den studerande efter avslutad utbildning ska kunna läsa vidare på gymnasienivå.

2013-10-16

Studering med särskilda behov

CSN vill poängtera att det redan idag finns utrymme att lämna studiemedel över veckogränserna om det finns synnerliga skäl. Ett sådant skäl kan vara att den studerande har en funktionsnedsättning som har försenat studierna så att ett behov av fler veckor har uppstått för att avsluta en utbildning.

CSN är positiv till förslaget om ytterligare 40 veckor vid behov av särskilt stöd för t.ex. färdighetsträning eller liknande omständigheter. Det medför ett individanpassat och flexibelt system som tillåter flera grupper ett större utrymme att avsluta sina studier med studiestöd, än vad som är möjligt med dagens system.

CSN anser att möjligheten att lämna veckor med anledning av ett särskilt stödbehov bör användas restriktivt. Det finns annars en risk för att funktionsnedsättningar och andra omständigheter slentrianmässigt kommer att likställas med ett särskilt stödbehov vid bedömningen av utbildningsbehovet. Det får till konsekvens att utbildningsplanen kommer att omfatta längre tid. Detta kan leda till en högre skuldsättning för vissa grupper och ett överutnyttjande av studiestödet. CSN vill understryka att det i första hand alltid måste åligga skolan att ge förutsättningar för alla studerande att följa undervisningen och kunna avsluta studierna i normal tid.

Bedömning och beslut om antal veckor

CSN anser att det är lämpligt att antalet veckor på grundläggande nivå fastställs på ett korrekt sätt så tidigt som möjligt i samband med att den studerande påbörjar en utbildning. CSN anser vidare att bedömningen som huvudregel bör ske vid ett tillfälle och att bedömningen sedan ska följa den studerande. Endast om det uppmärksammas ett särskilt stödbehov som skolan inte tagit hänsyn till bör bedömningen kunna revideras.

CSN anser att skolorna alltid bör lämna ett yttrande för nya studerande under den första studieperioden, i den mån det är möjligt. Framför allt är detta positivt för den studerande som då vet vad som gäller och som därmed kan planera sin studiefinansiering under hela studietiden på ett bättre sätt.

Det är också en fördel om CSN har fått ett yttrande från skolan innan behovet av att begära ett sådant uppstår. Om en utredning påbörjas först när den studerandes 50 veckor är på väg att ta slut, kan beslut om studiemedel försenas. Det riskerar då att drabba den studerandes ekonomi på ett oförutsägbart sätt.

Ett större utbildningsbehov - 80 eller 120 veckor

CSN uppfattar att utredningen föreslår att studiemedel, efter särskilt yttrande från kommuner och folkhögskolor, ska kunna lämnas under 80 eller 120 veckor. Skrivningarna i betänkandet kan dock uppfattas som att CSN ska kunna besluta om rätt till studiemedel under ett annat, exakt antal veckor mellan 50 och 120. CSN menar att den studerandes rätt till studiemedel bara bör kunna fastställas till just 50,80 eller 120 veckor. CSN föreslår därför att avsikten förtydligas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

2013-10-16

Uppdrag om uppföljning

CSN anser att Folkbildningsrådet, i stället för CSN, bör ges uppdraget att följa upp de bedömningar och yttranden som folkhögskolor lämnar till CSN. Uppdraget bör liksom Skolinspektionens uppdrag ske i samverkan med CSN.

Folkbildningsrådet har bäst kännedom om hur utbildning vid folkhögskolor fungerar. CSN menar därför att Folkbildningsrådet är bäst lämpad att på motsvarande sätt som Skolinspektionen, värdera om de bedömningar och yttrande som lämnas är rimliga.

8.4.6 Heltid och deltid

CSN tillstyrker förslaget, men föreslår att den nya deltidsnivån även ska gälla vid studier på gymnasienivå.

CSN föreslår att den nya deltidsnivån även ska gälla vid studier på gymnasienivå för att studiestödssystemet ska vara så enhetligt som möjligt. Olika deltidsmöjligheter för olika utbildningsnivåer medför dessutom vissa marginaleffekter som är svåra att förutse för de studerande. CSN redogör i det följande för vissa sådana konsekvenser och andra konsekvenser i form av större förekomst av parallella ersättningar och informations-svårigheter. CSN bemöter även utredningens resonemang om andra sätt att undvika tillval av kurser av ekonomiska skäl.

Parallella stöd

Utredningen nämner att möjligheten att parallellt få försörjningsstöd och studiemedel för deltidstudier är viktig för att förhindra att studerande läser kurser i onödan i syfte att säkerställa sin försörjning. CSN vill i sammanhanget framhålla att förekomsten av andra typer av parallella ersättningar kan komma att öka med en ny deltidsnivå, t.ex. möjligheten att kombinera sjuk- eller aktivitetsersättning på deltid med studiemedel på deltid. CSN anser att det är positivt då det kan underlätta för fler att bedriva studier.

Informationsfrågor och marginaleffekter

En ny deltidsnivå för studier på grundskolenivå innebär ett mindre enhetligt studiestödssystem. Ett sådant system blir nödvändigtvis svårare att informera om. Det kommer även att medföra stora marginaleffekter i vissa fall.

Som exempel kan nämnas en studerande som läser 25 procent på grundskolenivå och 25 procent på gymnasienivå och som avbryter kurser om 5 procent kan bli av med hälften eller hela sitt studiemedel beroende på vilka kurser som avbryts.

Andra sätt att undvika tillval av kurser av ekonomiska skäl

Utredningen framhåller att den likformighet som uppnås med de nya kursplanerna för grundläggande vuxenutbildning måste anses vara positiv. Enligt CSN:s bedömning är de nya kursplanerna så omfattande att de i praktiken fortsatt kommer att lämna stort ut-

2013-10-16

rymme för skolorna att påverka hur länge den studerande kan få studiemedel för sina studier.

Studerande med funktionsnedsättning

Utredningens förslag innebär att studiemedel kommer att kunna lämnas med ett belopp som överstiger studietakten även om den studerande bara läser fem verksamhetspoäng i veckan. Idag måste åtagandet uppgå till minst tio verksamhetspoäng per vecka för att sådan kompensation ska vara möjlig.

Det blir alltså möjligt för en studerande med funktionsnedsättning som trots studier om 20, 30 eller 40 timmar i veckan enbart hinner med att läsa fem verksamhetspoäng per vecka, att få studiemedel för 50, 75 eller 100 procents studier.

Som CSN framhåller ovan under avsnitt 5.4.3 *Studerande med funktionsnedsättning* bör det övervägas att studerande med funktionsnedsättning, redan i samband med beviljningen, ska kunna kompenseras för den kommande merskudsättningen.

8.4.7 Grundläggande rätt till svenskt studiestöd

CSN delar utredningens bedömning att en förändring av regelverket endast kan göras efter en mer omfattande översyn.

CSN befarar, liksom utredningen, att en förändring av regelverket kan få oförutsedda och oönskade konsekvenser, t.ex. att studielån beviljas till gäststuderande eller personer som inte kommer att få stanna kvar i Sverige.

Som CSN påpekat i sitt remissvar på betänkandet *Med rätt att delta – nyanlända kvinnor och anhöriginvandrare på arbetsmarknaden* (SOU 2013:69)⁹ löser förslagen om att införa en introduktionsgaranti till stor del den problematik som beskrivs. Genom förslaget får tredjelandsmedborgare som anhöriginvandrat eller som ingår i introduktionsgarantin och som påbörjar studier på grundläggande nivå men ännu inte uppfyller villkoren för grundläggande rätt aktivitetsstöd eller utvecklingsersättning från Arbetsförmedlingen.

CSN vill i sammanhanget även informera om att myndigheten inte längre kan kräva att en studerande etablerat sig som arbetstagare i Sverige före studiernas början för att få rätt till studiestöd.¹⁰ CSN kan dock fortfarande ställa krav på att ett arbete har haft en viss varaktighet och omfattning innan studiestöd beviljas. Riktlinjen ligger på omkring 10-12 timmar per vecka under 2-3 månader. Eftersom CSN inte kan ställa upp en fast gräns för när arbete ska anses vara av en viss omfattning eller varaktighet görs en bedömning i varje enskilt ärende. Det innebär att även personer som studerat i mindre omfattning eller med mindre varaktighet i vissa fall kan beviljas grundläggande rätt till

⁹ CSN:s dnr 2013-110-4950.

¹⁰ EU-domstolens dom i mål C-46/12, L.N., och Överklagandenämnden för studiestöds beslut i ärende med dnr 2013-00396 och dnr 2013-00747.

2013-10-16

svenskt studiestöd. Med anledning av detta gör CSN reflektionen att det finns en risk för att ett generöst studiestödssystem med höga bidragsnivåer för studier på grundläggande och gymnasial nivå kan komma att utnyttjas. Att som EU-medborgare flytta till Sverige, arbeta ett fåtal timmar/vecka och samtidigt studera, kan bli ett attraktivt sätt att ordna sin försörjning. CSN har svårt att göra en bedömning av hur stora riskerna för en sådan ”studiestödsshopping” är. CSN kan emellertid upplysa om att antalet EU/EES-medborgare som beviljas studiemedel för studier på grundläggande nivå som följd av deras eller deras anhöriges ställning som migrerande arbetstagare eller egenföretagare i Sverige enligt EU-rätten har ökat under de senaste tre åren, från 336 personer år 2010 till 341 personer år 2011 och 495 personer år 2012. För studier på gymnasial nivå var antalet 258 personer år 2010, 299 personer år 2011 och 385 personer år 2012.

8.4.8 Återbetalning av studielån och återkrav

CSN instämmer i utredningens bedömning att förslaget om en ökad bidragsdel kommer att leda till färre låntagare, färre låntagare med studieskulder och färre låntagare med betalningsproblem.

CSN tillstyrker utredningens förslag att CSN ges i uppdrag att förbättra informationen till studerande.

Återbetalningsproblematiken

CSN instämmer i att den viktigaste orsaken till betalningsproblemen är att de återbetalningsskyldiga låntagarna har mycket låga inkomster och en ansträngd ekonomisk situation. Låg inkomst innebär helt enkelt en betydligt högre risk för att få betalningsproblem än hög skuldsättning. En höjd bidragsdel kommer visserligen, som utredningen påpekar, att leda till att färre kommer att låna till studier på grundskolenivå. För de studerande som fortsatt kommer att ta lån kvarstår dock problembilden oförändrad.

Informationsuppdrag

CSN ser liksom utredningen ett behov av förbättrad information om möjligheten att ansöka om nedsättning. Ett sådant arbete kan givetvis ske inom ramen för ett särskilt regeringsuppdrag. CSN vill dock framhålla att myndigheten redan arbetar aktivt med denna fråga. CSN har till exempel under 2012 drivit ett samverkansprojekt tillsammans med Kronofogdemyndigheten. Inom ramen för projektet har myndigheterna tillsammans undersökt orsakerna till återbetalningsproblem och identifierat ett antal åtgärder för att underlätta för kunderna att sköta sin återbetalning.

2013-10-16

8.4.10 Ikraftträdande, övergångsbestämmelser och utvecklingskostnader

CSN tillstyrker ett tidigt ikraftträdande av förslaget om direktåtkomst, men avstyrker att övriga förslag ska träda i kraft den 1 juli 2014.

CSN avstyrker särskilda övergångsbestämmelser om det ordinarie högre bidraget. CSN föreslår i stället ett tidigt ikraftträdande, men att det nya regelverket endast ska tillämpas för studier som påbörjas vid ett senare datum.

CSN noterar att riksdagens beslut om en förlängning av den tillfälliga satsningen på det högre bidraget för arbetslösa ungdomar i åldern 20-24 år medför att de föreslagna övergångsbestämmelserna behöver ses över.

CSN föreslår att myndigheten tilldelas 15,5 miljoner kronor för att genomföra de förändringar som utredningen föreslår.

Ikraftträdande

CSN bedömer att det inte finns tid att genomföra alla de förändringar av föreskrifter, system och rutiner som krävs fram till den 1 juli 2014. Det tidigaste möjliga datumet för ikraftträdande av förslagen är enligt CSN:s bedömning den 1 juli 2015. Tidpunkten för ikraftträdande är dock beroende av när förslagen beslutas och vilka andra lag- och förordningsändringar som ska genomföras fram till denna tidpunkt. CSN förutsätter att myndigheten involveras i frågan om ikraftträdandetidpunkt i samband med att förslagen beslutas.

Övergångsbestämmelser

Punkten 3 i förslaget till övergångsbestämmelser i förslaget till studiestödslag och punkten 3 i förslaget till övergångsbestämmelser i förslaget till studiestödsförordning

De föreslagna övergångsbestämmelserna innebär, under en övergångsperiod, två parallella system för bestämmande av bidragets storlek. Enligt förslaget *kan* äldre bestämmelser tillämpas i vissa fall. Äldre bestämmelser i 3 kap. 13 § studiestödslagen och i 3 kap. 9 och 11 §§ studiestödsförordningen blir därmed dispositiva. Förslaget kommer därför att innebära att CSN i varje ärende måste utreda vilka bestämmelser, äldre eller nya, som genererar bäst utfall i form av högsta möjliga bidragsandel för den studerande. För studerande på gymnasienivå kan prövningen illustreras på följande sätt.

För studerande som före den 1 juli 2014 har fått det högre bidraget enligt äldre bestämmelser måste CSN utreda den studerandes utbildningsbakgrund. I de fall den studerande har uppnått ett examensbevis från gymnasieskolan eller motsvarande kan bidrag, enligt äldre bestämmelser, endast lämnas med 1,59 procent av prisbasbeloppet per vecka. Enligt de nya bestämmelserna kan i stället bidrag lämnas med 2,55 procent av prisbasbeloppet per vecka. Om den studerande däremot saknar ett examensbevis

2013-10-16

eller motsvarande kan studiebidrag lämnas med 3,70 procent av prisbasbeloppet enligt äldre bestämmelser. Detta under förutsättning att anslaget för gruppen inte har tagit slut. I annat fall kan studiebidrag lämnas med 2,55 procent av prisbasbeloppet enligt nya bestämmelser. Prövningen kompliceras dessutom av de särskilda förtursbestämmelser som CSN, enligt nuvarande bemyndigande i 3 kap. 11 § studiestödsförordningen, har föreskrivit om.¹¹

CSN anser att de föreslagna övergångsbestämmelserna medför svårigheter för de studerande att förutse sin rätt till studiebidrag. De studerandes beslut om studiemedel kan också fördröjas av en komplicerad prövning. CSN menar därför att endast ett regelverk gällande bidragsnivåer bör kunna tillämpas vid varje givet tillfälle.

CSN anser därför att det nya regelverket bör träda i kraft direkt. Särskilda ikraftträdandebestämmelser bör dock reglera att det nya regelverket endast ska tillämpas vid studier fr.o.m. ett visst senare datum. På så sätt kan de studerande tidigt informeras om hur studiebidraget kommer att förändras, planera sina studier samt ges möjlighet att avsluta dessa studier inom existerande system.

Punkten 4 i övergångsbestämmelserna i förslaget till studiestödslag och punkten 4 i övergångsbestämmelserna i förslaget till studiestödsförordning

Regeringen har i budgetpropositionen för 2014 aviserat en förlängning av den tillfälliga satsningen för arbetslösa ungdomar i åldern 20-24 år.¹² Yngre studerande ska därmed kunna få det högre bidraget även för studier som påbörjas under 2014. Förslaget innebär vidare, såvitt CSN förstår, att det högre bidraget enligt 3 kap. 9 a § studiestödsförordningen (2000:655) ska kunna lämnas fram till och med den 31 december 2016.

Om riksdagen beslutar i enlighet med regeringens förslag bör möjligheten att besluta i enlighet med den upphävda bestämmelsen i 3 kap. 13 § i stället gälla för studerande som påbörjar sin utbildning senast under 2014 och längst till och med den 31 december 2016. Utredningens förslag till övergångsbestämmelser behöver därmed justeras. Behovet av särskilda övergångsbestämmelser kan dock diskuteras. Det bör enligt CSN:s mening vara tillräckligt att ändra 3 kap. 9 a § första stycket studiestödsförordningen och, vad gäller bidragsbeloppets storlek, där hänvisa till den nya 3 kap. 12 § första stycket 4 studiestödslagen.

Utvecklingskostnader

Förslaget att tilldela CSN två miljoner kronor som en engångskostnad för att genomföra de förändringar utredningen föreslår grundas på en beräkning som CSN gjorde åt utredningen. CSN har i arbetet med detta remissvar kunnat konstatera att den tidigare angivna summan utgick från en schablonartad beräkning. Vid den tidpunkt beräkningen gjordes var inte alla förslag kända för CSN. En analys av hur samtliga förslag

¹¹ Se 6 kap. Centrala studiestödsnämndens föreskrifter och allmänna råd (CSNFS 2001:1) om beviljning av studiemedel.

¹² Prop. 2013/14:1, utgiftsområde 15, sid. 45.

2013-10-16

samverkar med varandra kunde heller inte göras. Vid en ny analys och beräkning har CSN beräknat att utvecklingskostnaderna uppgår knappt 15,5 miljoner kronor.

Det är främst förslaget om en mer exakt beräkning av studiemedel vid parallella studier som är orsaken till den betydligt högre utvecklingskostnaden. Förslaget medför behov av ändringar i stora delar av CSN datasystem för administration av studiemedel. Den höga utvecklingskostnaden uppstår alltså om CSN ska frångå den beräkning som görs vid parallella studier i dag, när studiemedel lämnas antingen med en högre eller med en generell bidragsnivå. Även förslaget om en övergångsbestämmelse som innebär parallella nivåer av högre bidrag för studier på gymnasial nivå (p. 3 i övergångsbestämmelserna till studiestödslagen) medför höga utvecklingskostnader. Dessutom ställer den ökade komplexiteten i hanteringen stora krav på ett bra utbildnings- och informationsmaterial både internt och externt. Bortsett från förslaget om en exakt beräkning av studiemedel vid parallella studier och förslaget om en övergångsbestämmelse som innebär parallella nivåer av högre bidrag för studier på gymnasial nivå skulle utvecklingskostnaderna i stället uppgå till ca nio miljoner kronor.

9 Krav på studieaktivitet eller närvaro

9.5 Ett krav på aktivt deltagande som kopplas till studiemedlen

CSN avstyrker förslaget. CSN instämmer i utredningens bedömning att nackdelarna med att införa ett aktivitets- eller närvarokrav i enlighet med utredningens förslag är fler och mer tungt vägande än de möjliga fördelarna.

CSN föreslår i stället en alternativ lösning som innebär skärpta bestämmelser om möjligheten att anse att en studerande har avbrutit en kurs.

Invändningar mot förslaget

Ingen konsekvens eller återkrav

CSN:s främsta invändning mot ett krav på studieaktivitet är att det kommer bli få konsekvenser av en rapport om inaktivitet när det gäller rätten till studiemedel. Det beror på att rapporteringen av inaktivitet gäller förfluten tid samtidigt som studiemedel betalas ut i förskott. Studiemedlen som avser den aktuella perioden med inaktivitet kommer därmed redan ha betalats ut när rapporten kommer in. Reglerna om återkrav av studiemedel medför då att återkrav bara kommer att kunna ske om den studerande kände till rektorns beslut om inaktivitet vid tidpunkten för utbetalningen. Enligt CSN:s bedömning kommer det sällan att vara fallet. Det kommer dessutom att vara svårt för CSN att bevisa att så har varit fallet.

Om den studerande kände till rektorns beslut om inaktivitet vid tidpunkten för utbetalningen kan det felaktigt utbetalda beloppet i vissa fall avräknas genom avdrag på kommande utbetalningar. I andra fall kommer den studerande att få ett återkrav. Som

2013-10-16

både utredningen och CSN har konstaterat tidigare får ett beslut om återkrav ofta stora negativa konsekvenser för studerande på grundskolenivå.

För studerande som inte kände till rektorns beslut om inaktivitet vid tidpunkten för utbetalningen och studerande som inte har studiemedel kommer inte förslaget om inaktivitet att medföra några konsekvenser.

Samverkan med existerande bestämmelser om beräkning av studietakt

En annan invändning är att ett beslut om indragna studiemedel till följd av inaktivitet på vissa kurser svårigen kan samverka med övriga bestämmelser om beräkning av studietakt.

Idag beräknas rätten till studiemedel genom att en genomsnittlig studietakt beräknas för varje studieperiod. En studieperiod kan i normalfallet vara en ordinarie termin på en viss utbildning. Om olika kurser eller utbildningar överlappar varandra eller direkt följer på varandra utgör tiden från starten av den första till slutet av den sista kursen en studieperiod. Antalet poäng eller motsvarande under hela denna studieperiod avgör om studiemedel kan lämnas med 50, 75 eller 100 procent av helt belopp.

Enligt utredningens förslag ska studiemedlen minskas med ett belopp som motsvarar frånvaron på den aktuella kursen. CSN uppfattar att avsikten är att inaktivitet från en viss kurs som t.ex. uppgår till 25 procent av heltid innebär att studiemedlen ska minskas med motsvarande belopp. Det finns dock en rad problem med att införa en ny och separat beräkningsgrund i befintligt system:

- Inaktivitet innebär att den studerande inte har bedrivit vissa studier under en viss period. Det kan därför vara så att inaktivitet under på en eller flera kurser under en viss period ska påverka genomsnittsberäkningen. Studietakten kan således bli lägre för en längre period än den period inaktiviteten har pågått.
- De studerande läser ofta flera kurser som sammanlagt motsvarar mer än den studietakt studiemedel har lämnats för. Inaktivitet på en viss kurs behöver därför inte innebära att studierna vid återstående kurser kommer att understiga beviljad studietakt. Det är t.ex. oklart hur rätten till studiemedel ska påverkas för en studerande som läser kurser om 95 procent av heltid, har studiemedel för 75 procent av heltid men är inaktiv på en kurs som motsvarar 20 procent av heltid.
- Förslaget om indraget studiemedel vid inaktiva perioder skulle, tillsammans med förslaget om rätt till studiemedel vid studier om 25 procent av heltid på grundskolenivå, kunna leda till vissa tröskeffekter. Det är t.ex. oklart vad som ska ske vid inaktivitet på grundskolekursen vid studier på två kurser motsvarande 25 procent av heltid på grundskole- respektive gymnasienivå. Ska beviljade studiemedel minskas med 25 procent, eller ska rätten till studiemedel helt bortfalla under den inaktiva perioden?

2013-10-16

- Inaktivitet följs sannolikt många gånger av ett studieavbrott. Det är inte heller uteslutet att bristande engagemang i studierna samtidigt kan leda till beslut om avbrott i vissa kurser och beslut om inaktivitet i andra. Det är oklart hur rätten till studiemedel vid studieavbrott respektive vid inaktivitet ska förhålla sig till varandra.

Ovanstående punkter illustrerar de stora tillämpningssvårigheter som förslaget skulle medföra. Även om samtliga frågetecken skulle rätas ut kan konstateras att förslaget motverkar en enkel, förutsebar och rättssäker beräkning av studietakten och storleken av studiemedlen.

Svårigheten att definiera inaktivitet

CSN bedömer att skolorna kan förväntas få stora svårigheter med att tillämpa ett inaktivitetsbegrepp.

Enligt utredningens förslag ska Skolverket få meddela föreskrifter om krav på studieaktivitet. Det finns dock stora svårigheter med att finna en funktionell och generellt verkande definition av begreppet studieaktivitet eller inaktivitet. Samtidigt kommer en sådan definition att vara helt avgörande för att garantera en likabehandling. Utan en tydlig definition finns risker för en alltför restriktiv eller en alltför extensiv användning.

Förslag till alternativ lösning

Regeringens uttalade målsättning är att öka genomströmningen inom kommunal vuxenutbildning. Regeringen anser att ett sätt att åstadkomma detta kan vara att ställa högre krav på att eleverna deltar aktivt i den undervisning som anordnas. Regeringen har i budgetpropositionen för 2014 också avsatt medel för att ersätta kommuner och berörda myndigheter för kostnaderna förknippade med att ställa sådana högre krav. Regeringen har även aviserat sin avsikt att återkomma med förslag på hur ökade krav på studieaktivitet kan utformas.¹³ Mot denna bakgrund föreslår CSN en alternativ lösning till utredningens förslag. Lösningen innebär skärpta bestämmelser om möjligheten att anse att en studerande har avbrutit en kurs.

1. Rektor bör ges rätt att för varje kurs besluta om obligatoriska arbetsuppgifter och om obligatorisk närvaro vid angivna moment. Krav på obligatoriskt genomförande av vissa arbetsuppgifter och på obligatorisk närvaro bör meddelas i anslutning till den kursplan som ska finnas för varje kurs.¹⁴
2. En elev som utan giltig anledning underlåter att genomföra en obligatorisk uppgift på utsatt tid eller som uteblir från ett obligatoriskt moment bör anses ha avbrutit kursen. Rektor bör dock ha rätt att besluta om undantag om övriga omständigheter motiverar det.

¹³ Prop. 2013/14:1, utgiftsområde 16, sid. 71.

¹⁴ 20 kap. 6 § skollagen (2010:800) och 2 kap. 11 § förordningen (2011:1108) om vuxenutbildning.

2013-10-16

CSN anser att en stor fördel med ovanstående system är att det är tydligt för den studerande och skolorna. Redan av kursplanen bör framgå vilka moment den studerande ska genomföra respektive delta i för att behålla sin utbildningsplats. En annan fördel är att ett sådant system skulle innebära tydliga konsekvenser vid bristande deltagande även för den stora grupp studerande som inte uppbär studiemedel. Ytterligare en fördel är att systemet blir tydligt framåtblickande. Bristande aktivitet kommer att leda till ett beslut om kursavbrott. Ett sådant avbrott kan rapporteras direkt till CSN och påverkar den studerande framtida rätt till studiemedel. Det blir alltså möjligt att korrigera den studerandes beslut om studiemedel *innan* några felaktiga utbetalningar hinner göras.

En ytterligare fördel är att skolornas och Överklagandenämnden för skolväsendets tillämpning kommer att underlättas eftersom ett beslut om avskrivning kopplas till rättsfakta som är enkla att kontrollera. Prövningen kan i många fall begränsas till frågan om det finns ett beslut om obligatoriska moment och huruvida den studerande har eller inte genomfört dessa moment. Systemet kommer därmed också att vara mera rättssäkert. Systemet är dessutom lättare att tillämpa vid ”friare” utbildningsformer som distansstudier.

Avslutningsvis kan påpekas att en studerande som skrivits ut från en kurs givetvis har möjlighet att ansöka om en ny plats vid ett senare tillfälle. Kommunerna har en tydlig skyldighet att tillhandahålla platser för studerande som saknar grundskoleutbildning.¹⁵ Ett beslut om att skriva ut en studerande från en kurs innebär alltså inte att den studerande förvägras grundläggande vuxenutbildning. Möjligheten att skriva ut en studerande markerar dock att den studerande förväntas ta ansvar för sin utbildning. Samtidigt kommer en studerande, som vid flertalet tillfällen har skrivits ut från en kurs på grund av bristande deltagande, inte nödvändigtvis att ha rätt till en ny utbildningsplats. Detta eftersom hans eller hennes förutsättningar att tillgodogöra sig utbildningen då eventuellt kan ifrågasättas.

9.6 Åtgärder för en skärpt inrapportering till CSN

CSN delar inte utredningens bedömning att det, om ett nytt aktivitetskrav inte införs, kan finnas skäl att uppdra åt CSN att informera utbildningsanordnarna om de möjligheter som redan finns för att rapportera att de studerande inte bedriver studier.

Utredningen anger att bristande studieaktivitet i dagsläget endast rapporteras in för cirka 1 000 studerande per år.¹⁶ CSN vill dock påpeka att ytterst få av dessa rapporter leder till någon verklig konsekvens i form av indraget studiemedel. Det finns fler orsaker till detta. Det handlar i mångt och mycket om samma omständigheter som

¹⁵ 20 kap. 10-11 §§ skollagen (2010:800).

¹⁶ Sid. 394.

2013-10-16

CSN anser talar emot ett införande av att det aktivitets- eller närvarokrav som utredningen föreslår.¹⁷

Den främsta anledningen är att en rapport i sig inte räcker för att visa att den studerande inte kan anses ha bedrivit studier i den mening som avses i 3 kap. 5 § studiestödslagen. För en sådan slutsats krävs kompletterande uppgifter från skolan. Dels krävs närmare underlag som visar den studerandes studieaktivitet, utifrån en redogörelse för hur skolan definierar begreppet. Ofta saknas sådana närmare uppgifter och ofta tillämpar skolan ingen tydlig definition av begreppet studieaktivitet. Dessutom krävs närmare information om när inaktiviteten ska ha inträffat och i vilka kurser. Nuvarande rapporteringssystem medger bara att skolan rapporterar *att* inaktivitet har förekommit. Inte när, i vilken omfattning och i vilka kurser. Ytterligare en anledning till att rapporterna inte leder till någon konsekvens för de studerande är att de avser förfluten tid samtidigt som studiemedel betalas ut i förskott. I de fall det kan konstateras att rätten till studiemedel har bortfallit saknas ofta grund för återkrav. Resultatet av CSN:s långtgående utredning och kontakter med skolan blir alltså oftast att den studerande får behålla utbetalt studiemedel.

Av ovanstående anledningar delar CSN inte utredningens bedömning att det kan finnas skäl att uppdra åt CSN att informera utbildningsanordnarna om de möjligheter som redan finns för att rapportera att de studerande inte bedriver studier.

11 Förändringar för en utvecklad vuxenutbildning

11.5 Vuxdatabas

CSN tillstyrker förslaget.

12 Kostnads- och konsekvensanalys

12.2 Kostnads- och konsekvensanalys av utredningens förslag inom studiemedelsområdet

CSN vill lämna följande kommentarer till beräkningen av minskade kostnader för avskrivning.

Det stämmer inte att avskrivningsbeloppet för behörighetsgivande studier var 172 miljoner kronor 2011. Det var det totala avskrivningsbeloppet för annuitetslånen som uppgick till detta belopp. Det framstår alltså som att utredningen har förväxlat siffran för avskrivning av annuitetslån på grund av behörighetsgivande studier med siffran för de totala avskrivningarna av annuitetslån.

¹⁷ Se avsnitt 9.5.

2013-10-16

Enligt CSN:s beräkningar avskrevs 108 miljoner kronor i annuitetslån på grund av behörighetsgivande studier under 2011. Motsvarande siffra för år 2012 var 100 miljoner kronor. Det innebär att avskrivningarna förmodligen inte kommer att minska lika mycket som utredningen beräknat. Om man utgår från utredningens antagande att avskrivningarna efter några år kommer att minska med cirka en tredjedel, blir minskningen av avskrivningarna cirka 35 miljoner kronor ($35\% \cdot 100 \text{ mnkr}$) vid fullt genomslag istället för 60 mnkr ($35\% \cdot 172 \text{ mnkr}$).

Det bör dock beaktas att den avskrivning av annuitetslån vid behörighetsgivande studier som CSN:s beräkning utgår från grundas på det senaste utfallet och inte tar hänsyn till att det successivt blir fler låntagare i systemet.

Om minskningen av kostnaden för avskrivningar blir mindre än utredningen beräknat behövs en justering av förslagen som innebär utgiftsökningar för att utredningens förslag fortfarande ska vara finansierade inom befintlig ram (under förutsättning att övriga antaganden och förutsättningar är desamma).