

Kommittédirektiv



Åtgärder för att öka tryggheten för studerande vid sjukdom och främja effektivare studier

**Dir.
2017:80**

Beslut vid regeringssammanträde den 6 juli 2017

Sammanfattning

En särskild utredare ska föreslå åtgärder för att öka tryggheten för studerande vid sjukdom och främja effektivare studier.

Utredaren ska bl.a.

- analysera om den nuvarande karenstiden för rätt till avskrivning av studielån inom studiemedelssystemet är ändamålsenligt utformad,
- föreslå hur en möjlighet till deltidssjukskrivning för alla utbildningsnivåer inom studiemedelssystemet bör utformas,
- undersöka vilka rehabiliteringsåtgärder som kan bli aktuella för studerande på alla utbildningsnivåer och föreslå vilka aktörer som ska ansvara för att rehabiliteringen genomförs,
- föreslå åtgärder inom studiemedelssystemet i syfte att öka genomströmningen i högskolan, och
- föreslå väl avvägda nivåer för fribeloppet inom studiemedelssystemet för alla utbildningsnivåer.

Ett delbetänkande ska lämnas den 28 februari 2018 i den del som avser uppdraget att öka tryggheten för studerande vid sjukdom. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 31 augusti 2018.

Kort om studiestödssystemet

Studiestödssystemet i Sverige syftar till att möjliggöra för människor att söka sig vidare till studier efter slutförd skolgång eller att senare i livet återuppta studierna. Systemet är, och ska fortsätta vara, ett av världens mest omfattande. Genom jämlika möjligheter bidrar studiestödssystemet till att bygga vårt land starkare genom mer kunskap, mer kompetens och mer bildning.

Målen för studiestödet

Målen för studiestödet slogs fast vid 2001 års studiestödsreform i enlighet med vad som presenterades i propositionen Ett reformerat studiestödssystem (prop. 1999/2000:10). Jämställdhetsperspektivet förtydligades vidare i budgetpropositionen för 2016 (prop. 2015/16:1, utg.omr. 15, avsnitt 3.3.1). Studiestödet i form av bidrag och lån är en del av utbildningspolitiken. Studiestödet ska verka rekryterande för både kvinnor och män och därmed bidra till ett högt deltagande i utbildning. Det ska vidare utjämna skillnader mellan individer och grupper i befolkningen och i och med det bidra till ökad social rättvisa. Studiestödet ska även ha en god effekt på samhällsekonomin över tiden. Målen ska uppnås genom ett effektivt, sammanhållet, flexibelt och rättssäkert studiestödssystem som ska vara enhetligt och överblickbart för den enskilde.

Det nuvarande studiemedelssystemet

Studiemedel är en form av studiestöd. Det moderna svenska studiemedelssystemet infördes 1965. Studiemedlen är generella och alla studerande som uppfyller vissa grundvillkor har rätt till studiemedel. Bestämmelserna som reglerar rätten till studiemedel finns främst i studiestödslagen (1999:1395) och studiestödsförordningen (2000:655) samt i föreskrifter som har meddelats av Centrala studiestödsnämnden (CSN).

Studiemedel ges både vid heltids- och deltidsstudier och består av ett studiebidrag och ett frivilligt studielån. I vissa fall kan den studerande även få tilläggs lån. Sådant lån kan lämnas till en studerande från och med det år då den studerande fyller

25 år om han eller hon under kalenderåret närmast före studiernas början har haft en viss inkomst. Studiemedel får lämnas längst till och med det kalenderår då den studerande fyller 56 år. Rätten att låna begränsas dock fr.o.m. 47 års ålder genom en s.k. lånetrappa. Studiemedel kan lämnas under olika lång tid beroende på utbildningsnivå och den studerandes utbildningsbakgrund. För studier på eftergymnasial nivå kan studiemedel lämnas i högst 240 veckor. Studiemedel kan bara lämnas utöver tidsgränserna om det finns synnerliga skäl. Den som är 40 år eller äldre kan dock få studiemedel i ytterligare högst 40 veckor om det finns särskilda skäl.

Uppdraget att öka tryggheten för studerande vid sjukdom

Hur bör bestämmelserna om karenstid för rätt till avskrivning av studielån utformas?

Inom studiemedelssystemet finns ett särskilt skydd, vilket innebär att den studerande får behålla studiemedlen under sjukdom trots att han eller hon inte studerar. Studielån som avser den del av en sjukperiod som följer efter en karenstid om 30 dagar ska inte betalas tillbaka. Den tid som en studerande har rätt till studiemedel under sjukdom räknas inte in i det totala antalet veckor som han eller hon har haft studiemedel och beaktas inte heller vid CSN:s kommande prövningar av studieresultat för rätt till fortsatt studiemedel.

Flera utredningar och rapporter har lämnat förslag om att karenstiden för rätt till avskrivning av studielån vid sjukdom för studerande ska förkortas till 7 eller 14 dagar. Den nuvarande karenstiden om 30 dagar innan avskrivning av studielån kan komma i fråga tillkom den 1 juli 1995. Karenstiden hade dessförinnan varit 14 dagar. Skälet till ändringen var att CSN:s undersökningar då hade visat att en stor del av dem som varit sjuka en månad hade studerat under sjukperioden. Dessa fick således avskrivning av lån trots att de inte försenades i sina studier. Parlamentariska socialförsäkringsutredningen visade i sitt betänkande Mer trygghet och bättre försäkring (SOU 2015:21) förståelse för att den nuvarande karenstiden om

30 dagar i vissa fall kan upplevas som lång, men angav bl.a. att många typer av studier till stor del bedrivs på egen hand med några få tentamenstillfällen per termin. En kortare sjukperiod innebär då inte nödvändigtvis att studieresultatet påverkas till följd av sjukdomen. Å andra sidan finns det utbildningsformer där redan ett eller flera kortare avbrott kan få stora konsekvenser i form av försenade studier. I likhet med Parlamentariska socialförsäkringsutredningen ansåg Studierociala kommittén i sitt betänkande Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt (SOU 2009:28) att en kortare karenstid skulle kunna övervägas.

Mot denna bakgrund är det angeläget att utreda frågan om karenstid för rätt till avskrivning av studielån. En förändring av bestämmelserna om karenstid får dock inte medföra risk för förlängda sjukperioder.

Utredaren ska därför

- analysera om den nuvarande karenstiden för rätt till avskrivning av studielån inom studiemedelssystemet är ändamålsenligt utformad,
- vid behov föreslå förändringar av karenstiden, och
- vid behov lämna nödvändiga författningsförslag.

Hur bör en möjlighet till deltidssjukskrivning inom studiemedelssystemet utformas?

I dag krävs att den studerande är helt oförmögen att studera för att omfattas av bestämmelserna om studiemedel under sjukdom. En studerande som är delvis oförmögen att studera och exempelvis bara kan studera 50 procent på grund av sjukdom kan bara få studiemedel för den tid som han eller hon studerar. Det är enligt dagens bestämmelser alltså inte möjligt att vara sjukskriven på deltid och studera på deltid med sammanlagd heltidsersättning inom studiemedelssystemet. Detta innebär att den studerande riskerar att tvingas avbryta studierna, trots att studieförmåga fortfarande finns till viss del. Ett mer flexibelt system skulle kunna gynna genomströmningen, öka tryggheten och påskynda rehabiliteringen för de studerande. Samtidigt ställer

en ökad flexibilitet också högre krav på noggrannhet i bedömningen av studieförmågan så att skyddet inte överutnyttjas.

Frågan om en möjlighet till deltidssjukskrivning inom studiemedelssystemet har utretts av bl.a. Studiesociala kommittén och Parlamentariska socialförsäkringsutredningen. I den sist nämnda utredningens betänkande Mer trygghet och bättre försäkring föreslogs en möjlighet att vid särskilda skäl vara sjukskriven på deltid med en sammanlagd heltidsersättning inom studiemedelssystemet. I betänkandet konstaterades också att det är viktigt att en noggrann bedömning av studieförmågan görs i varje enskilt fall.

Det finns alltså skäl att utreda frågan om deltidssjukskrivning inom studiemedelssystemet. De nämnda betänkandena utgör ett visst beredningsunderlag men det behöver kompletteras bl.a. när det gäller vad som krävs för att kontrollera i vilken omfattning den sjukskrivne studerar. CSN har i rapporten Uppdrag att se över bestämmelserna om studiemedel under sjukdom (2012) lämnat förslag till hur en sådan kontroll kan utformas.

Utredaren ska därför

- föreslå hur en möjlighet till deltidssjukskrivning för alla utbildningsnivåer inom studiemedelssystemet bör utformas,
- utreda vad som krävs för att kontrollera i vilken omfattning den sjukskrivne studerar och föreslå vilka ytterligare kontroller som bör göras i syfte att lämna rätt ersättning, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Hur bör rehabiliteringsansvaret för studerande utformas?

Ett rehabiliteringsansvar inträder om en studerande som har beviljats studiemedel på grund av sjukdom har varit helt oförmögen att bedriva studier under 90 dagar i följd eller om det finns något annat särskilt skäl. Försäkringskassan ska då undersöka om det finns skäl att vidta någon åtgärd som är ägnad att förkorta sjukdomstiden eller på något annat sätt helt eller delvis återställa studieförmågan. För studerande som bedriver utlandsstudier är det CSN som har motsvarande ansvar.

Det är viktigt att det finns ett tydligt ansvar för att hjälpa studerande att komma tillbaka till studier efter en längre tids sjukdom. Detta förbättrar individens trygghet och bidrar också till en ökad genomströmning i utbildningarna.

Parlamentariska socialförsäkringsutredningen konstaterade i sitt betänkande Mer trygghet och bättre försäkring att det finns anledning att se över det rehabiliteringsansvar som Försäkringskassan och CSN har, eftersom detta ansvar i dag ofta upplevs som oklart. CSN konstaterade 2012 i rapporten Uppdrag att se över bestämmelserna om studiemedel under sjukdom att rehabiliteringen av studerande i Sverige inte fungerar tillfredsställande. CSN anförde som en orsak att Försäkringskassan inte är en rehabiliteringsaktör, utan ansvarar för samordningen av andra aktörer. CSN påpekade vidare i sin rapport att det är oklart vilka åtgärder som kan vara aktuella för Försäkringskassan att vidta för studerande. Även Studiesociala kommittén ansåg i sitt betänkande Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt att rehabiliteringsansvaret bör ses över. Mot denna bakgrund är det angeläget att se över rehabiliteringsansvaret.

Utredaren ska därför

- undersöka vilka rehabiliteringsåtgärder som kan bli aktuella för studerande på alla utbildningsnivåer och föreslå vilka aktörer som ska ansvara för att rehabiliteringen genomförs, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget att främja effektivare studier

Hur kan studiemedelssystemet användas för att öka genomströmningen i högskolan?

Regeringens mål är att utbildningen vid svenska universitet och högskolor ska hålla en internationellt sett hög kvalitet och bedrivas effektivt. Utbildningen ska möjliggöra ett livslångt lärande och bidra till tillväxt och jämlikhet.

Frågan om åtgärder inom studiemedelssystemet för att öka genomströmningen i högskolan har varit föremål för flera översyner och utredningar under senare tid. En av dessa var Studie-

sociala kommittén, som bl.a. hade i uppdrag att föreslå åtgärder på området. Förslagen redovisades i betänkandet Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt (SOU 2009:28). Kommittén ansåg bl.a. att den studiemedelsberättigade tiden i större utsträckning bör anpassas efter utbildningarnas omfattning, att högre resultatkrav bör ställas på de studerande i slutet av utbildningarna, att vidgade möjligheter till tilläggsån bör införas samt att en höjning av studiemedlen kan motiveras bl.a. av genomströmningsskäl. Kommittén gjorde även bedömningen att möjligheten att skapa kostnadseffektiva drivkrafter inom ramen för studiemedelssystemet är begränsad. Den konstaterade att genomströmningen även i hög grad påverkas av andra faktorer, t.ex. kvaliteten i väglednings- och informationsinsatser, studenthälsovård och övrigt studerandestöd.

Åtgärder inom studiemedelssystemet som kan påverka genomströmningen i högskolan har genomförts under senare tid. Den 1 juli 2010 skärptes kraven på studieresultat för rätt till fortsatta studiemedel. Ett annat exempel är flera höjningar av studiemedlens totalbelopp, där den senaste höjningen genomfördes den 1 januari 2015. Studiemedlen avser i princip att täcka rimliga levnadsomkostnader under studietiden. Nivån på studiemedlen har betydelse för i vilken utsträckning som studerande kan ägna sig åt sina studier.

Genomströmning kan mätas på flera olika sätt, bl.a. genom examensfrekvens eller prestationsgrad (dvs. antalet avklarade högskolepoäng omräknade till helårsprestationer dividerade med antalet helårsstudenter). Universitetskanslersämbetet konstaterade 2015 i rapporten Genomströmning och resultat på grundnivå och avancerad nivå till och med 2013/14 (UF 20 SM 1502) att examensfrekvensen och prestationsgraden skiljer sig åt mellan olika utbildningar. Rapporten visar att prestationsgraden är högre för studenter på program som leder till yrkesexamen än på program som leder till generell examen. För studenter på fristående kurser är prestationsgraden enligt rapporten lägre än på program mot generell examen.

Som framgår av Universitetskanslersämbetets rapport är genomströmningen i högskolan visserligen god på flera områden, men det finns ändå skäl att låta en utredare se över hur den

kan förbättras ytterligare genom åtgärder inom ramen för studiemedelssystemet. Ett av skälen är att en ökad genomströmning medför att studerande snabbare kan etablera sig på en högkvalificerad arbetsmarknad. Vidare medför kortare studietider en minskad utgift för de offentliga finanserna, vilket t.ex. kan frigöra resurser för investeringar i kvalitetsförbättringar inom högre utbildning eller plats för fler på högskolan. Ytterligare ett skäl är att de studerandes skuldsättning kan minskas genom ökad genomströmning. Statistik från CSN (rapport 2016:4) visar att både lånebenägenheten och skuldsättningen bland de studerande har ökat sedan 2012.

Ökad genomströmning i högskolan är alltså önskvärd ur såväl ett arbetsmarknadspolitiskt och offentligfinansiellt perspektiv som ett individuellt studerandeperspektiv.

I jämförelse med andra OECD-länder är examensåldern i Sverige hög, vilket går att koppla till den jämförelsevis höga genomsnittsåldern bland högskolenybjörjare. En annan orsak är att äldre studerande i högre utsträckning läser vid utbildningar till legitimationsyrken där ett examensbevis krävs på arbetsmarknaden. Långtidsutredningen 2011 konstaterade i sitt huvudbetänkande (SOU 2011:11) att ett tidigt inträde på arbetsmarknaden leder till högre livsinkomster och även i övrigt har positiva samhällsekonomiska effekter. Det är därför angeläget att se över om det finns behov av att underlätta övergången från gymnasieskolan till högskolan.

En utgångspunkt för de åtgärder som utredaren ska föreslå bör vara att dessa hellre bör innebära stimulans och positiva incitament än tvång och ökad press. En annan utgångspunkt bör vara att studiemedelssystemet ska vara samhällsekonomiskt effektivt och skapa goda incitament för studerande att inleda, bedriva och avsluta studier.

Utbildning ska vara tillgänglig för alla genom hela livet. Det är därför angeläget att åtgärder för att öka genomströmningen i högskolan inte missgynnar dem som är i behov av omställning senare i livet eller på något annat sätt försämrar möjligheterna till livslångt lärande.

Utredaren ska därför

- föreslå åtgärder inom studiemedelssystemet i syfte att öka genomströmningen i högskolan,
- kartlägga hur övergången mellan gymnasieskolan och högskolan fungerar samt redovisa vilka faktorer som påverkar övergången,
- analysera hur en tidig övergång från gymnasieskolan till högskolan påverkar genomströmningen,
- med utgångspunkt i kartläggningen och analysen i de två närmast föregående punkterna bedöma om det finns skäl att vidta åtgärder inom studiemedelssystemet för att underlätta en tidig övergång från gymnasieskolan till högskolan och i så fall lämna förslag till lämpliga åtgärder, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Hur bör fribeloppet inom studiemedelssystemet utformas i syfte att skapa ett långsiktigt hållbart system?

Den studerande får ha inkomster upp till ett visst belopp under ett kalenderhalvår utan att studiemedlen minskas, det s.k. fribeloppet. Nuvarande fribeloppsnivå möjliggör för den studerande att arbeta vid sidan av studierna för att skapa, eller bibehålla, en koppling till arbetsmarknaden under studietiden. Nivån på fribeloppet är densamma för studerande på alla utbildningsnivåer. Fribeloppet bestäms per kalenderhalvår och beror på hur många veckor den studerande har studiemedel under kalenderhalvåret och om studierna bedrivs på hel- eller deltid. Dagens fribeloppsgräns innebär exempelvis att en studerande kan ha inkomster om ca 86 000 kronor per kalenderhalvår vid 20 veckors heltidsstudier och ändå få studiemedel med fullt belopp. Den som har en inkomst som överstiger fribeloppet får reducerade studiemedel.

Nivån på fribeloppet höjdes 2011 och 2014 med cirka 30 000 kronor per gång upp till dagens nivå. Ett syfte med höjningarna var enligt budgetpropositionen för 2014 (prop. 2013/14:1, utg.omr. 15, avsnitt 3.7) att underlätta omställning och omskolning för studerande som tidigare har arbetat. Den nuvarande fribeloppsnivån ger stort utrymme för studiemedels-

tagare att arbeta. Den är därmed inte längre någon påtaglig drivkraft för de studerande att arbeta mindre och koncentrera sig på studierna. I likhet med nivån på studiemedlen har fribeloppsnivån betydelse för de studerandes incitament att ägna sig åt sina studier. Universitetskanslersämbetet konstaterade i rapporten Studerandes tidsanvändning (Universitetskanslersämbetet 2015:20) att studerande som arbetar i stor utsträckning (minst 11–15 timmar per vecka) vid sidan av studierna ofta ägnar mindre tid åt studierna.

Långtidsutredningen 2011 pekade i sitt huvudbetänkande på att nuvarande system innebär en mycket kraftig subvention för unga som väljer att arbeta parallellt med studierna i stället för att studera mer intensivt för att bli färdiga tidigare. Utredningen föreslog därför bl.a. förändringar av fribeloppet inom studiemedelssystemet.

Studiesociala kommittén påpekade i betänkandet Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt att det vore önskvärt att inkomster under t.ex. sommarferier inte räknas in i den inkomst som påverkar studiemedlen, men bedömde att det då inte var möjligt att upprätthålla den principen. Kommittén bedömde att om inkomstredovisningen i framtiden kommer att ske månadsvis även på individnivå bör inkomster vid sidan av studietiden kunna undantas från inkomstprövningen. Regeringen har i propositionen Uppgifter på individnivå i arbetsgivardeklarationen (prop. 2016/17:58) föreslagit att uppgifter om utbetalda ersättningar för arbete och skatteavdrag på individnivå ska lämnas löpande till Skatteverket. Uppgifterna ska enligt förslaget normalt lämnas månadsvis i en arbetsgivardeklaration i stället för årligen i en kontrolluppgift. Förslaget skulle kunna möjliggöra att studerandes inkomster under sommarferier inte räknas in i den inkomst som påverkar studiemedlen.

Fribeloppet har betydelse för den studerandes låntagande, ekonomi och kontakter inför kommande yrkesliv. Av genomströmningsskäl är det viktigt att de studerande ges förutsättningar att koncentrera sig på studierna. Starka drivkrafter att bedriva lönearbete i stor omfattning parallellt med studierna kan bidra till att de studerande ägnar mindre tid åt sina studier. Vidare skulle minskade drivkrafter för studerande att arbeta vid

sidan av studierna kunna leda till en minskad undanträngningseffekt på arbetsmarknaden och därigenom bidra till att minska arbetslösheten. Med undanträngningseffekt menas här att studerande som arbetar vid sidan av studierna ökar konkurrensen om vissa jobb och därmed, allt annat lika, minskar chansen till sysselsättning för andra med sämre förutsättningar på arbetsmarknaden som söker samma jobb och inte har studiemedel.

Detta måste dock vägas mot möjligheterna till kontakter och erfarenheter från arbetslivet, till livslångt lärande och till omställning under arbetslivet. Fribeloppsnivåerna inom studiemedelssystemet bör mot denna bakgrund ses över.

Utredaren ska därför

- föreslå väl avvägda nivåer för fribeloppet inom studiemedelssystemet för alla utbildningsnivåer i syfte att skapa ett långsiktigt hållbart system med både incitament till effektiva studier och tillräcklig möjlighet till arbete vid sidan av studierna,
- undersöka möjligheten att undanta inkomster under sommarferier vid inkomstprövningen av studiemedlen och om lämpligt föreslå åtgärder, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska redogöra för konsekvenserna av sina förslag. Utöver vad som framgår av kommittéförordningen (1998:1474) ska utredaren analysera och bedöma förslagets konsekvenser för berörda målgrupper. Utredaren ska även analysera förslagen ur ett funktionshindersperspektiv.

Genomförande och redovisning av uppdraget

Utredaren ska beakta Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), de förslag

som har lämnats av Dataskyddsutredningen (Ju 2016:04), Utbildningsdatautredningen (U 2016:03) och andra relevanta dataskyddsutredningar samt hålla sig informerad om beredningen av de förslagen inom Regeringskansliet. Utredaren ska inhämta synpunkter från CSN, Försäkringskassan och andra berörda myndigheter, utbildningsanordnare och organisationer med relevans för uppdraget.

Ett delbetänkande ska lämnas den 28 februari 2018 i den del som avser uppdraget att öka tryggheten för studerande vid sjukdom. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 31 augusti 2018.

(Utbildningsdepartementet)