

Regeringens proposition

1977/78: 109

om förskott på studiemedel m. m.

beslutad den 16 mars 1978.

Regeringen föreslår riksdagen att antaga de förslag som har upptagits i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

THORBJÖRN FÄLLDIN

JAN-ERIK WIKSTRÖM

Propositionens huvudsakliga innehåll

Propositionen behandlar ett förslag som lagts fram av en arbetsgrupp inom utbildningsdepartementet om införandet av ett förskottssystem i studiemedelssystemet. I propositionen föreslås att förskott skall kunna utgå till en studerande som efter sin ansökan väntat längre tid än fyra veckor på beslut om studiemedel.

I propositionen föreslås vidare inrättandet av en tjänst som överdirektör vid centrala studiestödsnämnden samt en begränsad omorganisation av nämndens kansli.

Förslag till

Lag om ändring i studiestödslagen (1973: 349)

Härigenom föreskrivs att i studiestödslagen (1973: 349)¹ skall införas en ny paragraf, 9 kap. 4 §, av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

9 kap.

4 §²

På studiemedel enligt 4 kap. kan förskott utgå enligt föreskrifter som meddelas av regeringen eller, efter regeringens bemyndigande, av centrala studiestödsnämnden.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1978.

¹ Lagen omtryckt 1975: 359.

² Förutvarande 4 § upphävd genom 1975: 166.

UTBILDNINGSDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1978-03-16

Närvarande: statsministern Fälldin, ordförande, och statsråden Bohman, Ullsten, Romanus, Turesson, Gustavsson, Antonsson, Mogård, Dahlgren, Åsling, Söder, Troedsson, Mundebo, Krönmark, Burenstam Linder, Wikström, Johansson, Wirtén

Föredragande: statsrådet Wikström

Proposition om förskott på studiemedel m. m.

1 Inledning

I prop. 1977/78: 100 bil. 12 (s. 607) anmälde jag att jag avsåg att senare föreslå regeringen att införa en möjlighet till förskottsutbetalning i de fall väntetiden för att få studiemedel överstiger fyra veckor.

En inom utbildningsdepartementet tillsatt arbetsgrupp har i en departementspromemoria (Ds U 1977: 23) Förskott på studiemedel — Promemoria med förslag till ett system för förskottsutbetalning av studiemedel redovisat olika tekniska lösningar av ett system för förskottsutbetalning av studiemedel.

Efter remiss har yttranden över departementspromemorian avgivits av statskontoret, riksrevisionsverket (RRV), riksförsäkringsverket (RFV), centrala studiestödsnämnden (CSN), studiestödsutredningen och Sveriges Förenade Studentkårer (SFS).

I detta sammanhang tar jag också upp vissa frågor om CSN:s organisation.

2 Förskott på studiemedel

Bakgrund

Antalet studerande vid studiemedelsberättigande utbildningar ökade under höstterminen 1977. Denna ökning tillsammans med att ett nytt utbetalningssystem för studiemedel samtidigt började införas ledde till att behandlingstiderna för studiemedelsansökningar blev oacceptabelt långa.

För att tillmötesgå de studerandes krav på att få medel för sin för-

sörjning i rimlig tid träffade CSN i början av hösten en överenskommelse med bankerna och postverket om ett provisoriskt system för förskottsutbetalning av studiemedel under september 1977.

Samtidigt tillsattes inom utbildningsdepartementet en arbetsgrupp för att utarbeta förslag till ett framtida system för förskottsutbetalning av studiemedel.

Arbetsgruppen överlämnade i december 1977 nyss nämnda promemoria.

Arbetsgruppens förslag

I departementspromemorian framhåller arbetsgruppen inledningsvis vikten av att de studerande snabbt får besked om beviljade studiemedel. Samtidigt konstaterar utredningen att studiemedelsärendena alltför ofta drabbas av oacceptabelt långa behandlingstider. Detta sammanhänger enligt arbetsgruppen dels med den ojämna belastningen vid studiemedelsnämnderna med en markant topp i början av höstterminen, dels med att en betydande del av ansökningsblanketterna är oriktigt eller ofullständigt ifyllda.

Tidigare har det varit relativt enkelt för en studerande att få förskott på studiemedel genom den bank som den studerande har angett som utbetalningsanstalt.

Hösten 1977 ändrade emellertid CSN rutinerna för utbetalning av studiemedel. Ändringen sammanhänger med införandet av ett nytt ADB-baserat informations- och produktionssystem för studiestödet, förkortat STIS (studiestödets informationssystem). Genom omläggningen till STIS-systemet betalas studiemedlen fr. o. m. hösten 1977 ut direkt till de studerande. Utbetalningshandlingen är gångbar i valfritt bank- eller postkontor.

Genom det nya systemet anser sig bankerna ha sämre säkerhet för att studiemedlen kommer att placeras i samma bank som eventuellt beviljat förskott. En ansökan om förskott på studiemedel behandlas därför av banken i samma ordning och på samma villkor som kreditansökningar i allmänhet. De studerandes möjligheter att erhålla förskottslån i bank kommer då att vara beroende av bl. a. kreditläge och kreditvärdighet.

System för förskottsutbetalning av studiemedel

Enligt arbetsgruppen bör, när STIS har genomförts och eventuella inkörningssvårigheter övervunnits, målet om maximalt fyra veckors behandlingstid av ansökan om studiemedel i normalfallet kunna nås. Dessförinnan kan det emellertid finnas behov av någon form av förskottssystem som kan sättas in om tiden för behandling av ansökan om studiemedel tenderar att bli alltför lång.

Arbetsgruppen framhåller också att det utan orimligt stora ekonomiska och personella resurser knappast är möjligt att uppnå målet att *ingen* skall behöva vänta längre än fyra veckor på att få sin ansökan behandlad. Många ansökningar är oriktiga och/eller ofullständiga och behöver korrigeras resp. kompletteras. I vissa fall måste en ansökan utredas när det gäller t. ex. uppgifter om meriter eller sjukdom och andra omständigheter av personlig natur. I en del fall måste studiemedelsnämnderna inhämta yttranden från andra myndigheter etc. Således finns en rad förhållanden som förlänger behandlingstiden och som endast i begränsad omfattning låter sig påverkas av nya automatiserade utbetalningsrutiner.

Målsättningen för utbetalningssystemet bör enligt arbetsgruppen i stället vara att *alla* skall kunna påräkna att inom en viss rimlig tid ha pengar i sin hand för att finansiera studierna. Därför bör t. v. en särskild rutin utformas som, i avvaktan på att beslut om studiemedel, möjliggör förskottsutbetalning av studiemedel i de fall behandlingen av ansökan av olika skäl tar längre tid än vad som kan anses acceptabelt.

Utformningen av ett förskottssystem bör enligt arbetsgruppen bygga på följande principer.

Förskottssystemet måste vara enkelt att administrera och möjliggöra snabba utbetalningar. Det får inte inkräkta på studiemedelsnämndernas normala verksamhet och därigenom förlänga behandlingstiden för studiemedelsansökningarna. Någon särskild prövning av rätten till studiemedel skall inte få föregå utbetalningen av förskotten. Även om således ingen prövning före själva förskottsutbetalningen skall göras, bör det emellertid vara möjligt att vägra förskottsutbetalning i de fall det är uppenbart att studiemedel inte kommer att beviljas.

Förskottssystemet måste utformas så att riskerna för missbruk blir så små som möjligt. Systemet får inte leda till ett stort antal felaktiga utbetalningar.

För rätt till förskottsutbetalning föreslås att den studerande skall uppfylla följande formella villkor. Den studerande skall ha lämnat in en ansökan om studiemedel för minst en termins heltidsstudier samt ha sökt studiemedel motsvarande minst förskottsbeloppet.

Vidare skall den studerande inte uppenbart vara oberättigad till studiemedel, ha uttryckt önskemål om förskottsutbetalning i sin ansökan samt efter fyra veckor från det att ansökan inlämnats fortfarande inte ha fått besked om huruvida studiemedel beviljats.

Slutligen skall den studerande ha påbörjat den utbildning som studiemedel söks för samt vid utbetalningstillfället fortfarande följa undervisningen.

För att få ett hanterligt och jämnt belopp föreslår arbetsgruppen att förskottet uttrycks i kronor och inte i andelar av basbeloppet. För att kompensera för penningvärdeförsämringen får i stället förskottet, om

det visar sig nödvändigt, justeras i efterhand. Förskottets storlek bör uppgå till ungefär vad som utgår i studiemedel för 30 dagars heltidsstudier. Med basbeloppet 12 500 kr. skulle förskottet i så fall bli ca 2 000 kr. Med hänsyn till att de studerande normalt har vissa särskilda utgifter i början av terminerna bör detta belopp enligt arbetsgruppen justeras uppåt med 500 kr. till totalt 2 500 kr.

Teknisk utformning av förskottssystemet

Arbetsgruppen diskuterar fyra modeller för förskott på studiemedel.

Den första modellen innebär en manuell lösning, där förskottsbevakningen sköts av studiemedelsnämnden. Den andra modellen innebär en automatisk lösning, där man utnyttjar ADB-systemet för utbetalning av förskottet till alla studerande som har väntat en viss tid på besked. Modell tre innebär en kombination av de två första modellerna. Enligt arbetsgruppen är det tekniskt möjligt att skapa en manuell/automatisk lösning. Denna innebär att så länge verksamheten kan bedrivas på ett normalt sätt på studiemedelsnämnden sker en manuell bevakning av ärendenas behandlingstid genom listor. Uppkommer akuta svårigheter på nämnden kan man genom ett särskilt beslut av CSN gå över till en automatisk utbetalning av förskott för dem som väntat en viss tid.

Slutligen redovisar arbetsgruppen en modell som innebär att man bygger vidare på den tillfälliga rutin som tillämpades i september 1977. Den studerande måste enligt denna modell ansöka om förskott på en särskild blankett som lämnas till CSN.

Arbetsgruppen konstaterar att alla tekniska lösningar som gemensam utgångspunkt har att utbetalningarna sker genom det ordinarie utbetalningssystemet i STIS.

När studiemedelsnämnden slutligen har fattat beslut om studiemedel registreras beslutet genom terminal. Om den studerande har erhållit ett förskott kan en avräkning ske i samband med att en "ordinarie" studiestödsanvisning skrivs ut. Avräkningen redovisas öppet på mottagardelens fält för beloppsspecifikation. Redovisningsmässigt omvandlas förskottet i och med ordinarie utbetalning till "vanliga studiemedel".

För att tillgodose önskemålet om ett flexibelt förskottssystem anser arbetsgruppen att en lösning enligt modell tre är att föredra. Denna modell möjliggör nämligen en manuell handläggning så länge verksamheten på nämnderna löper på ett normalt sätt och antalet förskottsärenden är litet, samtidigt som en automatisk utbetalning kan tillgripas så snart det uppstår akuta svårigheter.

Säkerheten i förskottssystemet

Arbetsgruppen framhåller att kravet på enkelhet och snabbhet i förskottssystemet delvis står i konflikt med kravet på att risken för missbruk bör vara så liten som möjligt.

Arbetsgruppen finner dock att ett förskottssystem enligt den nyss refererade modell tre är förenat med betydande säkerhet mot missbruk. För att ytterligare öka säkerheten föreslår arbetsgruppen att tre studerandegrupper utesluts från rätten till förskottsutbetalning av studiemedel. Dessa tre grupper är studerande som uppenbarligen kan bedömas få sina studiemedelsansökningar avslagna, studerande utomlands samt utländska studerande som väntar på beslut om principiell rätt till studiemedel.

Arbetsgruppen föreslår att ett uppburet förskott skall återkrävas i de fall en studerande får avslag på sin studiemedelsansökan eller utbetalning av studiemedel av annat skäl inte genomförs. Därvid bör enligt arbetsgruppen de i studiemedelssystemet redan existerande återkravsreglerna tillämpas.

Med hänsyn till kravet på att förskottssystemet inte skall få inkräkta på studiemedelsnämndernas normala verksamhet anser arbetsgruppen inte att det är möjligt att införa besvärsmätt över nämndernas beslut om förskott. Mot en besvärsmätt talar också att dessa beslut egentligen är preliminära i avvaktan på beslut om studiemedel.

Kostnadsberäkningar

Arbetsgruppen beräknar kostnaderna för utvecklingen av det föreslagna förskottssystemet till ca 100 000 kr. fördelade enligt följande:

Löner	15 000 kr.
Konsulter	70 000 kr.
Test	15 000 kr.

Driftskostnaderna beräknas till ca fem kr. per förskottsärende vid en total ärendevolym på 10 000.

3 Remissyttranden

Flertalet remissinstanser tillstyrker att ett system för förskottsutbetalning av studiemedel införs. Däremot avstyrker flertalet studiemedelsnämnder med motiveringen att alla tillgängliga resurser bör satsas på att förkorta behandlingstiderna för ordinarie ansökningar.

RRV anser att studiestödsutredningen i sitt fortsatta arbete bör lägga fram förslag till lösningar på det administrativa och personella området som kan medföra att de nuvarande långa behandlingstiderna för ansökningar om studiemedel elimineras. Denna fråga bör om möjligt behandlas med förtur av utredningen.

Vidare finner RRV det svårt att bedöma rimligheten av de av arbetsgruppen beräknade kostnaderna för ett förskottssystem. Enligt verkets mening borde arbetsgruppen även ha utarbetat en kalkyl över vilket

marginellt tillskott av extra arbetskraft som studiemedelsnämnderna behöver för att behandlingstiderna skall kunna nedbringas till en godtagbar nivå.

CSN tillstyrker ett förskottssystem men menar att det viktigaste är att nämnderna tillförs sådana personella resurser att målsättningen om högst fyra veckors behandlingstid kan uppnås.

SFS framhåller att ett grundläggande krav på studiestödssystemet är att utbetalningssystemet medger utbetalning av studiemedlen vid kursstarten. SFS vill därför inte acceptera arbetsgruppens utgångspunkt att förskott skall kunna utgå först efter fyra veckor. SFS ser de i promemorian redovisade modellerna snarare som delbetalningsrutiner än som förskott. Enligt SFS uppfattning kan en reservrutin som medger utbetalning först fyra veckor efter ansökningstillfället aldrig ersätta de reella förskotten.

SFS vill därför införa ett parallellt förskottssystem, som garanterar de studerande studiemedel från terminens början.

CSN tillstyrker arbetsgruppens förslag att studerande utomlands och utländska studerande, vilkas principiella rätt till svenskt studiestöd inte är prövad, inte skall omfattas av förskottssystemet.

Studiestödsutredningen anför att det allmänt gäller att varje moment som innebär att undantag skall göras från generella regler för förskott ökar arbetsbelastningen på nämnderna vilkas normala verksamhet därmed försenas. Utredningen framhåller också att utländska studerande kan vara i stort behov av förskott.

SFS anser det inte motiverat att utestänga någon av de föreslagna grupperna från förskottssystemet.

Arbetsgruppens förslag att studerande som uppenbarligen kan bedömas få avslag på sin studiemedelsansökan skall undantas från rätten till förskott bemöts med tveksamhet från flera remissinstanser.

Studiemedelsnämnderna anför att även en översiktlig bedömning kräver en prövning och genomgång av ärenden som är alltför tidskrävande.

Liknande synpunkter framförs av *studiestödsutredningen* och SFS.

CSN påpekar att det finns risk för att de studerande kommer att uppfatta en förskottsutbetalning som ett preliminärt besked om bifall på studiemedelsansökan. Detta intryck skulle enligt studiemedelsnämnderna i Göteborg och Stockholm förstärkas om man dessutom gjorde en viss översiktlig prövning och inte beviljade förskott till alla studerande.

Arbetsgruppen föreslår att rätten till förskott skall knytas till åtta formella villkor.

CSN tillstyrker med ett undantag dessa villkor. Undantaget gäller villkoret att den studerande skall ha uttryckt önskemål om förskott. Detta avstyrker CSN av administrativa skäl.

SFS anser det inte befogat att undantaga deltidsstuderande eller studerande som bara avser att läsa under kortare del av en termin från förskottssystemet.

Flera remissinstanser påpekar att problem kan uppstå i fråga om kontrollen av huruvida den studerande påbörjat och fortfarande följer den undervisning han har sökt studiemedel för.

I likhet med vad som anförs i promemorian anser *CSN* inte att det är möjligt att ställa krav på studieintyg för att betala ut förskottet. Hanteringen med sådana intyg skulle medföra mycket merarbete på studiemedelsnämnderna för den händelse förskotten får stor omfattning.

Arbetsgruppen, som diskuterar fyra olika modeller för förskott, har stannat för att föreslå modell tre. Detta förslag tillstyrks av *RRV*, *statskontoret* och *CSN*. *RFV* förordar en kombination av modellerna tre och fyra och *SFS* modell två. Samtliga studiemedelsnämnder anser att modell fyra är det minst dåliga alternativet.

Studiestödsutredningen och *SFS* är kritiska till förslaget om att återkrav skall ske på samma villkor och med den höga ränta som gäller för återkrav av felaktigt uppburna studiemedel. Denna uppfattning delas av *CSN* som anser att det av sociala skäl kan ifrågasättas om det är rimligt att kräva tillbaka förskott som den studerande har förbrukat till sitt uppehälle under studierna. Med hänsyn härtill kan *CSN* inte tillstyrka att återkrav skall göras. I det fall regler om återkrav ändå bedöms som nödvändiga, är det enligt nämndens mening inte rimligt att ställa krav på omedelbar återbetalning. Vidare anser nämnden att statens normalränta bör användas i stället för den högre ränta som normalt tas ut vid återkrav.

Återkrav bör dock enligt *CSN* göras vid fall av missbruk och då bör också den högre räntan enligt 9 kap. 2 § studiestödslagen (1973: 349) tas ut.

CSN bedömer arbetsgruppens kostnadsberäkning som orealistisk och beräknar i stället kostnaden till 300 000 kr. om modell tre genomförs och ytterligare 200 000 kr. om man stannar för modell fyra.

4 Centrala studiestödsnämndens organisation

CSN är enligt förordningen (1974: 433) med instruktion för centrala studiestödsnämnden (ändrad senast 1975: 1205) central förvaltningsmyndighet för ärenden om studiesocial verksamhet och därmed sammanhängande frågor i den mån sådana ärenden ej ankommer på annan myndighet. Nämnden är chefsmyndighet för studiemedelsnämnderna och vuxenutbildningsnämnderna.

År 1974 utförde en ledningsgrupp inom CSN en organisationsöversyn som resulterade i en promemoria "CSN — centrala studiestödsnämnden — Översyn av centrala studiestödsnämndens organisation" (Stencil Sundsvall 1974-11-15). Den organisatoriska uppbyggnaden av administrationen på det studiefinansiella ansvarsområdet hade då i huvudsak gällt sedan 1965-01-01. Omfattande förändringar inom studiestödet liksom i dess omfattning motiverade den prövning av CSN:s verksamhetsinriktning och organisation som ledningsgruppen fick i uppdrag att genomföra.

Genom beslut den 26 juni 1975 uppdrog regeringen åt CSN att inkomma med förslag till omorganisation av nämndens kansli. Till grund för förslaget skulle ligga det inom CSN utarbetade förslaget med översyn av CSN:s organisation. Regeringen fastställde också i uppdraget att CSN:s kansli skulle vara indelat i följande enheter nämligen kansliledning, kansliledningens sekretariat, tillsynsenhet, återbetalningsenhet, beviljningsenhet och administrativ enhet.

I skrivelse den 14 juli 1975 lämnade CSN förslag till enhetsindelning, antal befattningshavare och befattningsbeskrivningar som underlag för förhandling avseende löne- och anställningsvillkor inför omorganisationen av nämndens kansli.

Regeringen fastställde genom beslut den 25 september 1975 CSN:s förslag till ny organisation med undantag av att ställföreträdande chef för kansliet inte skulle förordnas av regeringen och att biträdande enhetschef direkt under kanslichefen inte skulle finnas vid tillsynsenheten. Den nya kansliorganisationen trädde efter vederbörliga förhandlingar i kraft den 1 januari 1976.

Omorganisationen innebär en betydande förstärkning av CSN. Bl. a. förstärktes den centrala ledningsfunktionen vid nämnden genom tillkomsten av ett verksamhetssekretariat.

5 Föredraganden

Förskott

Behandlingstiderna för ansökningar om studiemedel vid landets studiemedelsnämnder är f. n. oacceptabelt långa vid terminsstarterna. Problemen vid studiemedelsnämnderna sammanhänger med en rad förhållanden. Bl. a. har studiestödets regelsystem, som har sitt ursprung i studiesociala reformer under mitten av 1960-talet, med åren blivit alltmer komplicerade och administrativt svåra att hantera. Antalet studiestödsberättigande utbildningar har också ökat och därmed antalet studiestödsansökningar. Dessa förhållanden har ökat arbetsbelastningen på nämnderna.

Under senare år har betydande resurser tillförts såväl centrala studie-

stödsnämnden (CSN) som studiemedelsnämnderna. Trots detta har problemen inte helt kunnat bemästras.

År 1975 tillsatte den dåvarande regeringen en studiesocial utredning, studiestödsutredningen (U 1975: 16), med uppdrag att göra en total översyn av såväl studiemedels- som studiehjälpssystemen. Studiestödsutredningen har i juni 1977 överlämnat ett principbetänkande (SOU 1977: 31) Studiestöd Alternativa utvecklingslinjer. Senare i vår avser jag att föreslå regeringen att i tilläggsdirektiv ge studiestödsutredningen fortsatt uppdrag att lägga fram konkreta förslag till förändringar av det studiesociala stödet.

Såväl CSN som nämnderna har nyligen omorganiserats. I årets budgetproposition (1977/78: 100 bil. 12) tillförs CSN och studiemedelsnämnderna tillsammans en medelsförstärkning om ca 0,8 milj. kr.

Den 1 juli 1978 införs ett datorbaserat informations- och produktionssystem för studiestödet (STIS). Motivet för att införa STIS-systemet är i första hand att effektivisera administrationen av studiestöd och uppnå en bättre service till de studerande bl. a. genom kortare behandlingstider.

Jag räknar med att redan vidtagna och planerade åtgärder på sikt skall lösa svårigheterna i samband med behandling av studiemedelsansökningar.

Även på kortare sikt bör betydande förbättringar i den administrativa handläggningen av studiemedel kunna uppnås och behandlingstiderna skall i normalfallet inte behöva överstiga fyra veckor ens under den hårdast belastade ansökningsperioden i augusti/september.

Jag är emellertid medveten om att det kan uppstå initialproblem i samband med ett nytt utbetalningssystem. Nya rutiner skall inarbetas och personalen utbildas och framför allt få vana vid de nya rutinerna. Tillfälliga svårigheter kan således i början leda till försenad handläggning av ansökningar.

Hösten 1977 införde CSN på mitt initiativ en möjlighet att erhålla förskott på studiemedel. Erfarenheterna från detta provisoriska förskottssystem föranledde mig att under hösten 1977 tillsätta en särskild arbetsgrupp för att utarbeta ett förslag till ett nytt system för förskottsutbetalning av studiemedel. Systemet skulle i första hand kunna tillämpas hösten 1978 men även fortsättningsvis om behovet kvarstår. Arbetsgruppen har nu överlämnat en promemoria (Ds U 1977: 23) Förskott på studiemedel. Promemoria med förslag till ett system för förskottsutbetalning av studiemedel.

Arbetsgruppen konstaterar inledningsvis att det utan orimliga ekonomiska och personella resurser knappast är möjligt att uppnå målet att inte någon studerande skall behöva vänta längre än fyra veckor på att få sin studiemedelsansökan behandlad.

Förseningar kan uppstå på grund av tillfälliga fel i systemet eller fel-

aktigt ifyllda ansökningar. Behandlingstiden kan också förlängas därför att speciella utredningar måste göras.

Jag tillstyrker, med hänsyn till det nyss anförda, arbetsgruppens förslag om att en särskild rutin bör utformas som möjliggör en förskottsutbetalning i de fall beslut om studiemedel dröjer alltför länge.

Arbetsgruppen föreslår att man i förskottssystemet skall kunna göra undantag för några grupper studerande, nämligen studerande utomlands, utländska studerande som avvaktar prövningen av sin principiella rätt till studiemedel samt studerande som uppenbarligen kan bedömas få avslag på sin studiemedelsansökan. När det gäller de två första grupperna delar jag i likhet med flertalet remissinstanser arbetsgruppens uppfattning att de inte bör bli berättigade till förskott.

Jag anser det inte heller lämpligt att bevilja förskott till studerande som uppenbarligen kan bedömas få avslag på sin studiemedelsansökan. Här finns emellertid, vilket framgår framför allt av studiemedelsnämndernas remissyttranden, vissa svårigheter. Enligt studiemedelsnämnderna är det, med de rutiner som kommer att tillämpas i STIS-systemet, inte möjligt att utan betydande merarbete göra en översiktlig prövning av inkomna ansökningar inför en förskottsutbetalning. Ett av de viktigaste kraven på ett förskottssystem måste enligt min mening vara att det inte kräver sådana administrativa insatser att arbetet med behandlingen av ordinarie ansökningar blir lidande.

Då jag bedömer det som troligt att förskott endast skall behöva tillgripas i undantagsfall anser jag risken för missbruk relativt liten även vid automatiskt utbetalade förskott. Studiemedelsnämnderna bör dock vara oförhindrade att göra en översiktlig prövning om det i ett aktuellt fall är möjligt och lämpligt. Studiemedelsnämnderna skall således kunna stoppa utbetalning av förskott i de fall då de kan bedöma att en studerande inte är berättigad till studiemedel.

Arbetsgruppen ställer upp en rad formella villkor, som den anser bör vara uppfyllda för att förskott skall betalas ut. Som första villkor anger arbetsgruppen att den studerande skall ha lämnat in en ansökan om studiemedel för minst en termins heltidsstudier och ha ansökt om ett belopp som minst motsvarar förskottsbeloppet. Jag delar i likhet med flertalet remissinstanser uppfattningen att dessa villkor bör vara uppfyllda.

Den studerande bör inte heller, i den mån det i enlighet med vad jag nyss anför är möjligt att pröva detta, vara uppenbart oberättigad till studiemedel.

I likhet med arbetsgruppen anser jag att den studerande bör ange om han vill ha förskott om behandlingstiden för ansökan skulle överstiga fyra veckor. CSN har redovisat invändningar mot att ta in ytterligare uppgifter på ansökningsblanketten, som redan i dagsläget är så kom-

plicerad att antalet felaktigt ifyllda blanketter är stort. CSN menar också att problem kan uppstå om studerande ansöker om studiemedel på föråldrade blanketter. Jag anser det emellertid olämpligt att sända förskott på studiemedel till studerande som inte begärt sådant. Risken för att den studerande skall uppfatta förskottet som en studiemedelsutbetalning eller som en garanti för att studiemedel kommer att utgå är uppenbar.

Av vad jag nu har sagt följer att det är viktigt att de studerande uppmärksammas på de regler som gäller för förskott. Det ankommer på CSN att ta ställning till hur informationen därom lämpligen bör lämnas.

Förskott bör enligt förslaget inte utgå förrän fyra veckor förflutit från det datum då ansökan lämnats in. Jag anser denna tidsperiod rimlig bl. a. med hänsyn till målet att behandlingstiden inte skall överstiga fyra veckor. En studerande som lämnar in sin ansökan i god tid skall då normalt inte ha några problem att få ut studiemedel, eller i undantagsfall förskott, vid kursstarten.

I detta sammanhang vill jag understryka vikten av att i informationen till de studerande framhålla att ansökan om studiemedel bör göras redan i samband med ansökan om utbildningsplats. Den studerande bör således inte vänta på besked om plats i utbildning innan han söker studiemedel. Det är först när studiemedlen skall betalas ut som studiemedelsnämnderna kräver försäkran om att den studerande blivit antagen till och påbörjat sin utbildning.

För att vara berättigad till förskott bör slutligen den studerande enligt arbetsgruppen ha påbörjat studiemedelsberättigande utbildning samt vid utbetalningstillfället fortfarande följa undervisningen. Självklart är detta också min mening.

Jag delar arbetsgruppens uppfattning att det inte är möjligt att ställa krav på studieintyg för att betala ut förskott. Hanteringen med sådana intyg skulle enligt CSN kunna medföra ett betydande merarbete på studiemedelsnämnderna. Jag anser att man i detta sammanhang kan nöja sig med en studieförsäkran från den studerande.

Arbetsgruppen föreslår att förskottet skall uttryckas i kronor och uppgå till ungefär vad som utgår i studiemedel för 30 dagars heltidsstudier. Jag finner för min del att förskottet bör fastställas till ett avrundat belopp och förordar att förskott skall kunna utgå med 2 500 kr.

Arbetsgruppen diskuterar i promemorian fördelar och nackdelar med fyra olika tekniska lösningar för förskottsutbetalning. I enlighet med arbetsgruppens förslag förordar jag den lösning som kombinerar en manuell och en automatisk modell, arbetsgruppens modell tre. En sådan lösning gör det möjligt att vid normal verksamhet bevaka enstaka ärenden med lång behandlingstid enligt STIS' ärendebevakningssystem och betala ut förskott i de fall ärendena inte snabbt kan slutföras. Sam-

tidigt har man möjligheten att i ett akut krisläge, genom ett särskilt beslut av CSN, gå över till en helt automatisk utbetalning av förskott för alla som väntat en viss tid.

Om förskott har beviljats viss studerande, som därefter får studiemedel med minst motsvarande belopp, bör förskottet utgöra en del av dessa studiemedel. Även för förskottsdelen gäller i sådant fall, om mitt förslag godtas, bestämmelserna om studiemedel i studiestödslagen (1973: 349) och studiestödsförordningen (1973: 418). Avräkning av förskottet bör ske i samband med att den ordinarie studiestödsanvisningen skrivs ut. På anvisningen bör enligt min mening anges att sådan avräkning har skett.

I de fall en studerande, som uppburit förskott, får avslag på sin studiemedelsansökan bör förskottet enligt arbetsgruppen återkrävas.

Arbetsgruppen förordar att de i studiemedelssystemet redan existerande återkravsreglerna härvid tillämpas.

Flera remissinstanser har invändningar mot ett återkrav enligt existerande återkravsregler. Bl. a. anför CSN att det kan ifrågasättas om det är rimligt att återkräva förskott som den studerande i god tro förbrukat till sitt uppehälle under studier. CSN anför vidare att, i de fall regler om återkrav ändå bedöms som nödvändiga, det i varje fall inte är rimligt att ställa krav på omedelbar återbetalning och med den högre ränta som normalt tas ut vid återkrav. Liknande synpunkter framförs av studiestödsutredningen och Sveriges Förenade Studentkårer.

För egen del anser jag att förskottet vid avslag på studiemedelsansökan alltid bör återbetalas samt att ränta bör utgå med samma räntesats som normalräntan för lån från statens utlåningsfonder. Räntan bör utgå från den dag då beloppet har uppburits. Om studiemedel beviljas med lägre belopp än förskottet bör motsvarande gälla i fråga om det belopp varmed förskottet överstiger studiemedlen.

Jag föreslår således att uppburet förskott i händelse av avslag på studiemedelsansökan skall förfalla till omedelbar betalning. Om den studerande då inte har möjlighet att betala, bör de studiesociala myndigheterna kunna bevilja anstånd med återbetalningen på liknande sätt som sker vid återkrav av studiemedel.

De studiesociala myndigheterna bör också ha möjlighet att om särskilda skäl föreligger befria från skyldigheten att erlagga räntan.

Jag delar arbetsgruppens uppfattning att det inte är lämpligt att införa besvärsmöjlighet över studiemedelsnämndernas beslut om förskott.

Jag avser att under förutsättning av riksdagens bifall till mina förslag rörande förskott, senare föreslå regeringen att uppdraga åt CSN att utarbeta lämpliga rutiner och anvisningar för ett förskottssystem. I uppdraget bör också ingå att göra detaljerade kostnadsberäkningar såväl för utvecklandet av systemet som för driftskostnaderna.

Centrala studiestödsnämndens organisation

Redan vid översynen av CSN:s kansliorganisation 1974 konstaterade den tidigare nämnda utredningen att CSN:s uppgifter i större utsträckning än som var fallet borde inriktas på mer långsiktiga uppgifter. Utredningen ansåg t. ex. att CSN borde ägna sig mer åt aktiv utveckling av studiestödet. Utredarna betonade också att CSN borde förstärka sin planering för att möjliggöra en snabb utveckling och anpassning av studiestödet till samhällsförändringar. Resultatet av översynen kom att innebära en delvis annan inriktning av kanslichefens uppgifter. Vidare förstärktes kansliledningen med ett verksamhetssekreteriat.

Sedan översynen 1974 har CSN:s uppgifter ytterligare förändrats i och med tillkomsten av det speciella vuxenstudiestödet. I samband med införandet av vuxenstudiestödet inrättades också 24 vuxenutbildningsnämnder med CSN som central myndighet. Tillkomsten av vuxenstudiestödet och vuxenutbildningsnämnderna har ökat CSN:s uppgifter på samordnings-, informations-, anvisnings- och tillsynssidan.

Till följd av samhällets satsningar på utbildning, framför allt vuxenutbildning under 1970-talet och högskolereformen 1977, har antalet studiestödssökande ökat och medfört en större arbetsbelastning för såväl CSN som studiemedelsnämnder och vuxenutbildningsnämnder.

Enligt min mening gör det senaste årens utveckling på studiestödsområdet det motiverat med en förstärkning av CSN:s centrala ledningsfunktion. I årets budgetproposition (1977/78: 100 bil. 12) har jag därför förordat att två byråchefstjänster inrättas vid CSN. Inrättandet av dessa byråchefstjänster förutsätter en viss omorganisation av CSN:s kansli. Under förutsättning av riksdagens bifall till regeringens förslag angående de två tjänsterna har jag således för avsikt att senare föreslå regeringen en sådan begränsad omorganisation. Jag ämnar därvid föreslå att kansliet med minsta möjliga förändring i övrigt indelas i två byråer, vardera under ledning av en byråchef.

Jag anser det härutöver motiverat att i stället för nuvarande kanslichefstjänst, inrätta en tjänst som överdirektör och chef för nämndens kansli. Jag kommer vidare att senare föreslå regeringen att i likhet med vad som nu gäller vid en rad andra statliga myndigheter kombinera överdirektörstjänsten med ordförandeskapet i CSN. Jag ämnar i samband med den nyss nämnda omorganisationen av nämndens kansli även föreslå regeringen att utfärda närmare bestämmelser om överdirektörens uppgifter och ansvarsområde.

6 Hemställan

Jag hemställer att regeringen föreslår riksdagen att

1. antaga inom utbildningsdepartementet upprättat förslag till lag om ändring i studiestödslagen (1973: 349),

2. bemyndiga regeringen att vid centrala studiestödsnämnden inrätta en ordinarie tjänst för överdirektör med beteckningen p.

7 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att antaga de förslag som föredraganden har lagt fram.