

Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt

Sammanfattning

Betänkande av Studiesociala kommittén

Stockholm 2009



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2009:28

Inledning

Regeringen beslutade den 22 november 2007 att tillsätta en kommitté med uppdrag att överväga och föreslå åtgärder avseende studerandes ekonomiska och sociala situation (dir. 2007:153). Kommittén har antagit namnet Studiesociala kommittén (U 2007:13).

Denna publikation är ett särtryck av sammanfattningen i kommitténs betänkande *Stärkt stöd för studier – tryggt, enkelt och flexibelt* (SOU 2009:28).

Sammanfattning

Uppdraget

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

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

Ett utbildningssystem för tillväxt och rättvisa

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

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

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

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

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

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

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

Högskoleutbildning

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Vuxenutbildning

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

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

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

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

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

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

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

Dagens studiemedelssystem

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ökad genomströmning inom högskolan

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

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

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

Olika genomströmningsmått

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

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

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

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

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

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

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

Studiemedelssystemets påverkan på genomströmningen

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

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

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

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

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

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

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

Universitetens och högskolornas ansvar

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

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

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

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

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

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

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

Studenthälsofrågor

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

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

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

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

Ett enklare studiemedelssystem

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

Studiemedlen ska ingå i ett enhetligt system

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

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

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

Högre studiemedelsbelopp

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

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

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

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

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

Barntillägg till studerande med barn

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

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

Tillägglån och merkostnadslån

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

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

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

Höjt fribelopp

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

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

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

Studietid med studiemedel

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Studieresultat

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

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

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

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

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

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

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

Studiemedel m.m. för utlandsstudier

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

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

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

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

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

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

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

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

Studiemedel månadsvis i efterskott

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

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

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

Effektivare studiestödsadministration

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

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

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

företrädare för bankväsende, högskoleväsende, kommuner och Försäkringskassan.

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

Granskningsgruppens rapport har utgjort underlag för kommitténs ställningstaganden.

Effektivisering av Centrala studiestödsnämnden, CSN

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

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

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

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

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

Delat ansvar för studiestödsadministrationen

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

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

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

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

En ny studiestödsadministration

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

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

Studiemedlen och trygghetssystemen

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

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

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

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

Gränsdragningen mellan studiemedelssystemet och andra trygghetssystem

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

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

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

Studiemedlen och ersättning vid sjukdom eller föräldraskap

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

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

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

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

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

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

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

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

Bostadsbidrag

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

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

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

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

Ekonomiskt bistånd

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

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

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

Förbättrad information till studerande

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

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

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

Kostnads- och konsekvensanalys

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

Kostnadsanalys

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

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

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

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

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

Konsekvensanalys

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

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

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

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