



REGERINGSKANSLIET

Remiss

2011-05-31

U2011/2278/SV

Utbildningsdepartementet

Enheten för studiefinansiering och vuxenutbildning

STOCKHOLMS STAD	
Kommunstyrelsen	
KF/KS Kansli	
Ink.	2011-06-13
Dnr:	001-1320/2011
Fli:	2 IV

Remiss av betänkandet Studiemedel för gränslös kunskap (SOU 2011:26)

Remissinstanser:

1. Riksdagens ombudsmän
2. Riksrevisionen
3. Svea hovrätt
4. Kammarrätten i Jönköping
5. Malmö tingsrätt
6. Förvaltningsrätten i Umeå
7. Justitiekanslern
8. Konsumentverket
9. Migrationsverket
10. Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete
11. Svenska institutet
12. Kommerskollegium
13. Försäkringskassan
14. Socialstyrelsen
15. Pensionsmyndigheten
16. Statskontoret
17. Riksgäldskontoret
18. Skatteverket
19. Kronofogdemyndigheten
20. Kammarkollegiet
21. Statistiska centralbyrån
22. Centrala studiestödsnämnden
23. Överklagandenämnden för studiestöd
24. Statens skolverk
25. Ungdomsstyrelsen
26. Myndigheten för yrkeshögskolan
27. Internationella programkontoret för utbildningsområdet
28. Folkbildningsrådet
29. Högskoleverket

30. Verket för högskoleservice
31. Uppsala universitet
32. Lunds universitet
33. Göteborgs universitet
34. Stockholms universitet
35. Umeå universitet
36. Linköpings universitet
37. Kungliga Tekniska högskolan
38. Luleå tekniska universitet
39. Mittuniversitetet
40. Sveriges lantbruksuniversitet
41. Högskolan i Borås
42. Högskolan Väst
43. Konstfack
44. Kungl. Musikhögskolan i Stockholm
45. Malmö högskola
46. Mälardalens högskola
47. Södertörns högskola
48. Handelshögskolan i Stockholm
49. Högskolan i Jönköping
50. Chalmers tekniska högskola
51. Diskrimineringsombudsmannen
52. Göteborgs kommun
53. Jönköpings kommun
54. Kiruna kommun
55. Malmö kommun
56. Stockholms kommun
57. Västerås kommun
58. Sveriges Kommuner och Landsting
59. Landsorganisationen i Sverige
60. Lärarförbundet
61. Lärarnas Riksförbund
62. Sveriges Akademikers Centralorganisation
63. Tjänstemännens Centralorganisation
64. SACO Studentråd
65. TRIA Studentfacket
66. Svenskt Näringsliv
67. Sveriges universitets- och högskoleförbund
68. Sveriges förenade studentkårer
69. Sveriges Auktoriserade Utbildningsföretag
70. Yrkeshögskoleförbundet i Sverige
71. Rörelsefolkhögskolornas Intresseorganisation
72. Landsrådet för Sveriges Ungdomsorganisationer
73. Diakonia
74. Svenska Kyrkans Unga
75. Internationella Arbetslag
76. PeaceWorks Sweden
77. Föreningen Norden

78. Swedbank

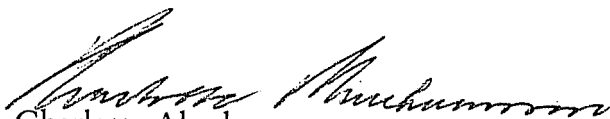
Remissvaren i 3 exemplar (1 original) ska ha kommit in till Utbildningsdepartementet, 103 33 Stockholm, senast den 1 oktober 2011. Remissvaren bör även sändas elektroniskt till registrator@education.ministry.se med hänvisning till diarienummer U2011/2278/SV.

I remissen ligger att regeringen vill ha synpunkter på förslagen eller materialet i betänkandet.

Myndigheter under regeringen är skyldiga att svara på remissen. En myndighet avgör dock på eget ansvar om den har några synpunkter att redovisa i ett svar. Om myndigheten inte har några synpunkter, räcker det att svaret ger besked om detta.

För **andra remissinstanser** innebär remissen en inbjudan att lämna synpunkter.

Råd om hur remissyttranden utformas finns i Statsrådsberedningens promemoria *Svara på remiss – hur och varför* (SB PM 2003:2). Publikationen kan hämtas från Regeringskansliets webbplats www.regeringen.se.



Charlotte Abrahamsson
Expeditions- och rättschef

Kopia till
Fritzes kundservice, 106 47 Stockholm
Riksdagens utredningstjänst

Studiemedel för gränslös kunskap

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

Stockholm 2011



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2011:26

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

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

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

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

Tryckt av Elanders Sverige AB.
Stockholm 2011

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

Till statsrådet Nyamko Sabuni, Utbildningsdepartementet

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Stockholm i mars 2011

Stig Orustfjord

/Torbjörn Lindqvist
Sofia Tollgerdt

Innehåll

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

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

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

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

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

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

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

12 Författningskommentar337

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

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

Sammanfattning

Utredningens uppdrag

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

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

Bakgrund

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

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

Utredningens förslag och bedömningar

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

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

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

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

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

Regeringens mål för utlandsstudier och för studiemedel för sådana studier

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

Dessa fyra mål är:

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

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

En definitionsparagraf för utlandsstudier

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

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

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

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

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

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

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

Tilläggsloan ska utgå även vid studier utomlands

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

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

Merkostnadslån ska regleras i förordning

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

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

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

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

Den högre bidragsnivån öppnas upp

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

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

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

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

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

Regeringens mål för utlandsstudier ska komma tydligare till uttryck

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

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

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

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

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

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

Studiemedel för utlandsstudier ska utbetalas månadsvis

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

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

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

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

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

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

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

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

Konsekvenser

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

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

