



2011-03-28

2011-110-3099

2011-03-17

U2011/1614/SV

Utbildningsdepartementet  
Enheten för studiefinansiering och vuxenutbildning  
103 33 STOCKHOLM

## Ökad flexibilitet inom studiestödssystemet

### 1. Sammanfattning

- CSN ser promemorians förslag som en *lovvärd ansats* för att försöka lösa den systemkonflikt som råder mellan studiestödssystemet och läroanstalternas system och att söka vägar för att göra studiestödssystemet mer flexibelt.
- CSN *avstyrker* dock promemorians förslag. CSN anser inte att förslaget leder till ökad flexibilitet inom studiestödssystemet. CSN anser att förslaget snarare leder till orättvisor mellan studerande.
- CSN *föreslår* en framtida samlad översyn av bestämmelserna om vilken tid studiemedel kan lämnas för.
- För det fall att promemorians förslag genomförs *föreslår* CSN *i första hand* att undantagsbestämmelsen endast ska gälla retroaktivt, på så sätt att inbetalda återkrav kan återbetalas till de studerande. CSN anser således inte att undantagsbestämmelsen även ska gälla framtida studier. Av rättviseskäl anser CSN att en sådan retroaktiv undantagsbestämmelse borde utformas så att den även omfattar studerande som fått återkrav på grund av s.k. ojämn fördelning av högskolepoäng.
- För det fall att undantagsbestämmelsen ska gälla även för framtida studier *föreslår* CSN *i andra hand* att undantagsbestämmelsen, av rättviseskäl, ska gälla för studier vid alla utbildningsprogram, som före den 1 januari 2010 har haft ett upplägg som innebär att ett normalstudieår motsvarar mindre än 40 veckor men minst 36 veckor, oavsett om studerande vid utbildningarna återkrävts på studiemedel eller inte.

2011-03-28

## 2. Ökad flexibilitet inom studiestödssystemet

Frågan om huruvida dagens studiestödssystem är tillräckligt flexibelt i förhållande till utbildningars upplägg och omfattning, uppmärksammades under 2010 i samband med de efterkontroller som CSN då genomförde. CSN vill inledningsvis förklara och klargöra hur efterkontrollerna gick till och vilka avgränsningar de innehöll.

Under 2010 kontrollerade CSN samtliga 250 000 studerande, som under 2009 studerat vid Ladokanslutna<sup>1</sup> högskolor och Handelshögskolan, och som ansökt om och beviljats studiemedel för heltidsstudier under en sammanhängande tid om 20 veckor. Ärendena samkördes mot Ladok, för att urskilja studerande som hade ett mindre antal högskolepoäng registrerade än vad som motsvarar heltidsstudier. De studerande, som inte kunde visa att de ändå läst högskolepoäng motsvarande heltidsstudier, återkrävdes på det studiemedel som betalats ut för mycket.

I de fall ansökan om studiemedel och efterföljande beviljningsbeslut omfattade två terminer granskades båda terminerna. Ett ärende som granskades på grund av att antalet registrerade högskolepoäng för vårterminen 2009 varit för lågt, granskades således även beträffande höstterminen 2008, om den terminen fanns med i samma beviljningsbeslut. Detsamma gällde ärenden där höstterminen 2009 granskades och där vårterminen 2010 ingick i samma beslut. Om det därvid visade sig att en studerande inte hade läst det antal poäng som krävs för att få studiemedel för heltid, *eller* inte bedrivit studier under alla de 20 veckor som studiemedel hade beviljats för under dessa angränsande terminer, fick han eller hon därför återkrav även för de terminerna.

CSN har inte direkt sökt ut ärenden där studier inte bedrivits under 20 veckor. Avsaknaden av registrerade högskolepoäng är det som CSN i sina efterkontroller använt som indikator på att studier inte har bedrivits på heltid. Det är således endast ett mindre antal av de studerande som läst utbildningar under kortare tid än 20 veckor per termin, som har fångats upp i efterkontrollen och fått beslut om återkrav.

## 3. Viss flexibilitet i regelverket behövs

Som CSN framförde i sin rapport angående vilken ökad flexibilitet som kan rymmas inom dagens studiestödssystem i fråga om den tid som studiemedel kan lämnas för<sup>2</sup>, föreligger det en grundläggande systemkonflikt mellan studiestödssystemet och skolornas system, vilken leder till tillämpningsproblem för såväl CSN som skolorna. CSN ser promemorians förslag som en lovvärd ansats för att försöka lösa denna systemkonflikt och att söka vägar för att göra studiestödssystemet mer flexibelt.

---

<sup>1</sup> Ladok är högskolornas nationella system för dokumentation av bl.a. studerandes registreringar och studieresultat.

<sup>2</sup> Uppdrag att förbättra informationen till studerande m.m., CSN:s dnr 2010-100-5417

2011-03-28

CSN *avstyrker* dock promemorians förslag att studiemedel ska få lämnas för annan tid än studietid vid vissa särskilt utvalda utbildningsprogram. CSN anser inte att promemorians förslag leder till ökad flexibilitet inom studiestödssystemet. Förslaget riskerar i stället att cementera utbildningsupplägg, som inte harmonierar med studiestödssystemet när det bästa vore att söka framtida lösningar där speciella undantag inte krävs.

Principen att studiemedel ges för den tid som studier bedrivs har varit grundläggande för studiemedelssystemet sedan det infördes 1965. Studiemedel ges för att göra studier möjliga och inte som en ersättning för utförd prestation. Promemorians förslag, att bevilja och betala ut studiemedel för annan tid än den tid då den studerande bedriver studier, innebär en helt ny princip för studiemedelssystemet.

Som skäl för förslaget anger promemorian att studerande vid utbildningar där 60 högskolepoäng läses under mindre än 40 veckor under ett studieår missgynnas gentemot andra studenter. CSN delar inte i denna bedömning. Tvärtom anser CSN att övriga studerande missgynnas av promemorians förslag utifrån vad som följer nedan.

Enligt förslaget ska undantaget omfatta utbildningsprogram, där studier om 60 högskolepoäng har bedrivits under mindre än 40 men mer än 35 veckor under ett normalstudieår, och där de studerande på grund av detta har fått återkrav under 2009 och 2010. Ett av urvalskriterierna, för vilka utbildningar som ska omfattas av undantagsbestämmelsen, är alltså att studerande vid utbildningen återkrävs på studiemedel. CSN anser att det kriteriet leder till en oönskad uteslutning av andra utbildningar i den framtida beviljningsprocessen. Enligt CSN:s efterforskningar förekommer nämligen utbildningsupplägg, där studier om 60 högskolepoäng bedrivs under mindre än 40 veckor, även vid utbildningsprogram där studerande inte återkrävs på studiemedel.

CSN har gjort en översiktlig preliminär kartläggning av vilka studerande, som i efterkontrollen har fått återkrav för att kurser i ett utbildningsprogram har pågått under kortare tid än 20 veckor under en termin. Studerande vid KTH står för det största antalet återkrav.<sup>3</sup> Därutöver har återkrav endast skett i cirka 70 fall<sup>4</sup> på grund av att studier bedrivits under kortare tid än 20 veckor. Kartläggningen visar att studerande vid endast ett fåtal utbildningar vid 5 - 10 lärosäten skulle omfattas av undantagsregeln enligt nuvarande förslag. Exempelvis har inga studerande vid Chalmers tekniska högskola, Linköpings tekniska högskola och Luleå tekniska högskola fått återkrav för att kurser i ett utbildningsprogram har pågått under kortare tid än 20 veckor. Utbildningar vid dessa lärosäten skulle därmed inte omfattas av undantagsregeln enligt föreslagen utformning. Däremot skulle vissa icke tekniska utbildningsprogram omfattas av undantaget.

---

<sup>3</sup> CSN har ännu inte kartlagt hur många av återkraven som grundar sig på att studier bedrivits under kortare tid än 20 veckor under en termin. Totalt har 2 000 återkravsbeslut fattats, motsvarande ca 7 milj. kr.

<sup>4</sup> Motsvarande ca 350 000 kr

2011-03-28

Eftersom CSN inte direkt har sökt ut ärenden där studier inte bedrivits under 20 veckor kommer användandet av återkrav som kriterium leda till ett slumpmässigt urval. Kravet på att studerande vid en utbildning ska ha fått återkrav, för att utbildningen ska omfattas av undantaget, kommer därför leda till att den framtida beviljningsprocessen inte blir rättssäker. CSN anser att det är oskäligt att studerande, som läser utbildningar med samma eller liknande upplägg, inte ska bedömas på ett likvärdigt sätt i framtiden.

Den föreslagna ordningen, med att vissa studerande ska få studiemedel för tid då studier inte bedrivs, leder även till ett obefogat gynnande av dem framför andra studerande. Genom förslaget ges de studerande som omfattas av förslaget i praktiken möjlighet till studiemedelfinansierade jullov. Den möjligheten står övriga studerande helt utan.

Förslaget leder varken till ökad flexibilitet inom studiestödssystemet eller till ökad rättvisa mellan studerande. CSN *avstyrker* därför förslaget. CSN *föreslår* i stället att en samlad översyn av bestämmelserna om vilken tid studiemedel kan lämnas för ska genomföras.

### 3.1 Alternativ till promemorians förslag

#### ***Alternativ 1: Om undantagsbestämmelsen införs ska den inte gälla framtida studier***

För det fall att promemorians förslag ändå genomförs anser CSN att undantagsbestämmelsen endast ska gälla retroaktivt. Undantagsbestämmelsen bör inte gälla för framtida studier. CSN *föreslår* därför att reglerna utformas på ett sådant sätt, att inbetalda återkrav kan återbetalas till studerande, utan att reglerna även påverkar den framtida beviljningen av studiemedel.

Av rättviseskäl anser CSN att en sådan retroaktiv undantagsbestämmelse borde utformas så att den även omfattar studerande som fått återkrav på grund av s.k. ojämn fördelning av högskolepoäng. CSN anser att studerande som fått återkrav på den grunden, i minst sagt lika stor utsträckning, kan ha levt i tron att deras studier gett rätt till heltidsstudiemedel som de studerande som läst färre veckor än 40 under ett studieår.

Enligt CSN:s översiktliga preliminära kartläggning grundar sig 300 återkravsbeslut<sup>5</sup> (utöver återkravsbeslut för studerande vid KTH) på ojämn fördelning. Studierna har i de fallen bedrivits hos 18 utbildningsanordnare. Återkrav på grund av ojämn fördelning har således förekommit i större utsträckning än återkrav på grund av att studier bedrivits under kortare tid än 20 veckor under en termin.

---

<sup>5</sup> Motsvarande ca 900 000 kr

2011-03-28

CSN anser inte att undantagsbestämmelserna ska gälla för framtida studier, eftersom ett sådant system kommer att leda till ökade orättvisor mellan studerande och även till ett alltmer komplext och invecklat studiestödssystem för samtliga inblandade parter.

Som CSN framhållit ovan, kan kravet på att studerande vid en utbildning ska ha fått återkrav för att utbildningen ska omfattas av det föreslagna undantaget, leda till att den framtida beviljningsprocessen blir orättvis. Alla studerande, som läst utbildningar om 60 högskolepoäng under kortare tid än 40 veckor, har inte fångats upp av CSN:s efterkontroller och har därmed inte heller fått återkrav. CSN anser inte att det är rättssäkert att ha återkrav som urvalskriterium för ett undantag som kommer att påverka beviljningen av studiemedel i framtiden. En ordning där studerande, som läser utbildningar med samma eller liknande upplägg, inte ska bedömas på ett likvärdigt sätt vore oskälig.

CSN delar promemorians uppfattning om att bestämmelserna inom högskole- respektive studiestödsområdet inte korresponderar fullt ut. CSN delar också uppfattningen, att det är mycket viktigt att lärosätena fortsättningsvis håller sig informerade om gällande bestämmelser inom studiemedelssystemet och anpassar sina utbildningar till dessa, så att en liknande situation inte ska uppstå på nytt. CSN anser dock att det är olyckligt att vissa speciellt utvalda utbildningar inte ges incitament att anpassa sig till ett enhetligt och överskådligt studiestödssystem. Promemorians förslag riskerar att låsa fast dessa lärosäten vid utbildningsupplägg som inte harmonierar med studiestödssystemet i stort. Promemorians, under avsnitt 5.1 angivna synpunkt, att det är troligt att de aktuella lärosätena inte skulle bibehålla nuvarande upplägg för de berörda utbildningarna, om studiestödssystemet inte ändras i enlighet med promemorians bedömning, stöder den slutsatsen. Enligt CSN:s mening vore den bästa lösningen för samtliga parter att söka framtida lösningar där speciella undantag inte krävs.

Promemorian anger att man eftersträvar ett ”effektivt och sammanhållet studiemedelssystem som ska vara enkelt och överblickbart för den enskilde”. CSN anser inte att det målet uppnås genom införandet av den föreslagna undantagsregeln. Förslaget leder i själva verket till ett än mer komplext studiestödssystem där samma regler inte kommer att gälla för likvärdiga fall. Det finns en överhängande risk för att framtida studerande kommer att ha svårt att överblicka vilka utbildningar som omfattas av undantaget. CSN delar därmed inte promemorians bedömning av att det ”blir lättare för de studerande att göra rätt när de ansöker om studiemedel”. CSN anser tvärtom att det blir än svårare för de studerande att förstå studiestödets regelverk om den föreslagna undantagsregeln ska gälla för framtida studier.

Den föreslagna ordningen kommer dessutom att leda till svåra tillämpningsproblem i de fall där en studerande påbörjar en utbildning som omfattas av undantagsregeln, men inte fullföljer utbildningen som planerat. Hur ska CSN exempelvis bedöma ett fall där den studerande, efter att ha läst höstterminen på en utbildning som omfattas av undantagsbestämmelsen och där studierna har pågått under 17 veckor, på vårterminen

2011-03-28

byter till en utbildning som inte omfattas av undantagsbestämmelsen? Ska studiemedel motsvarande tre veckor då återkrävas? Och vad händer om det visar sig att en studerande vid en undantagen utbildning inte läst de 60 högskolepoäng som han eller hon sökt och beviljats studiemedel för? Om den studerande exempelvis endast läst 57 högskolepoäng under 37 veckor, ska återkrav då ske både för de två veckor som de ej lästa tre högskolepoängen motsvarar och de tre veckor som skulle ha omfattats av undantagsbestämmelsen om den studerande läst 60 högskolepoäng?

***Alternativ 2: Om undantagsbestämmelsen ska gälla framtida studier ska alla utbildningar med angivet utbildningsupplägg omfattas***

Om promemorians förslag ändå genomförs för att gälla framtida studier anser CSN, i vart fall, att undantagsbestämmelsen ska gälla för samtliga utbildningar, som före den 1 januari 2010 har haft ett upplägg som innebär att ett normalstudieår motsvarar mindre än 40 veckor men minst 36 veckor. Skälet för detta ställningstagande är de rättviseskäl som anförts ovan samt målsättningen att göra studiestödssystemet så enkelt och överblickbart som möjligt.

### **3.2 Effektoppföljning**

Promemorian ger CSN i uppdrag att följa upp effekterna av den föreslagna förändringen. CSN önskar ett klagörande över vad den uppföljningen ska innefatta.

## **4. Ikraftträdande**

Promemorian anger att CSN bör få meddela föreskrifter om vilka utbildningar som ska omfattas av undantagsbestämmelsen om vilken tid studiemedel kan lämnas för. Promemorian anger att CSN:s utgångspunkt därvid bör vara, att endast de utbildningsprogram där studier om 60 högskolepoäng har bedrivits under mindre än 40 men mer än 35 veckor under ett normalstudieår, och där de studerande på grund av detta har fått återkrav under 2009 och 2010, ska omfattas av undantaget.

För att, med angivna avgränsningar som utgångspunkt, kunna urskilja de utbildningsprogram som ska omfattas av undantaget krävs en omfattande manuell hantering hos CSN. Under 2010 fick ca 4 000 studerande återkrav som motsvarade studiemedel för 1-4 veckor efter att ha fångats upp i CSN:s efterkontroll. Därutöver har återkrav gjorts efter att felaktiga utbetalningar av studiemedel har uppmärksamrats i CSN:s löpande handläggning.

För att undersöka vilken återkravsgrunden varit måste CSN manuellt granska varje enskilt ärende. Därefter måste CSN kontrollera med utbildningsanordnaren om det aktuella utbildningsprogrammet haft angivet upplägg före den 1 januari 2010. När

2011-03-28

denna kartläggning har gjorts kvarstår det sedvanliga föreskriftsarbetet med framtagande av konsekvensbeskrivning, som ska remitteras till ett stort antal remissinstanser, sammanställning av remissvar och framtagande av beslutsunderlag.

Den lagändring som ligger till grund för promemorians förslag föreslås träda i kraft den 1 juli 2011. CSN ser stora svårigheter med att hinna arbeta fram föreskrifter till det datumet.

## **5. Konsekvenser**

### **5.1 Ekonomiska konsekvenser**

Promemorian anger, att det under 2009 återkrävdes studiemedel motsvarande 1-4 veckors studier till ett belopp av ca 15 miljoner kronor, och att detta belopp främst avsåg återkrav av studiemedel för studier på de utbildningar som berörs av promemorians förslag. CSN vill klargöra att beloppet avser samtliga studerande som återkrävts studiemedel motsvarande 1-4 veckor. Det avser alltså inte enbart studiemedel för studier på de utbildningar som berörs av promemorians förslag.

### **5.2 Administrativa konsekvenser**

Promemorian anger, att förslaget om att studiemedel får lämnas även för annan tid än den tid som en studerande bedriver studier, inte bedöms ge några betydande konsekvenser för CSN. CSN delar inte den bedömningen.

I det inledande skedet krävs, som sagts, en stor manuell arbetsinsats av CSN för att identifiera de utbildningar som ska omfattas av undantaget. För att i framtiden kunna särskilja de undantagna utbildningsprogrammen från övriga kommer det även krävas att CSN vidtar omfattande utvecklingsinsatser för ändringar i IT-systemen. Det arbetet kommer att vara mycket resurskrävande. De särskilda bedömningar, som i framtiden kommer att gälla för studerande vid de undantagna utbildningsprogrammen, kommer även att medföra en mer komplicerad handläggning hos CSN än idag.

### **5.3 Konsekvenser för den enskilde**

Promemorian anger att förslaget medför att det blir lättare för de studerande att göra rätt när de ansöker om studiemedel och att förslaget inte medför några konsekvenser för studerande på andra typer av utbildningar. Som framgått ovan delar CSN inte dessa slutsatser. CSN anser tvärtom att förslaget medför att det blir än svårare för samtliga studerande att förstå studiestödets regelverk och att studerande vid andra typer av utbildningar än de som omfattas av undantaget missgynnas av förslaget.

2011-03-28

Beslut om detta remissvar har fattats av generaldirektören Christina Gellerbrant Hagberg efter föredragning av verksjuristen Vendela Enmarker i närvaro av ställföreträdande generaldirektören Ann-Sofie Löth, chefsjuristen Åke Svensson samt avdelningscheferna Christina Falhammar, Margaretha Holmlund, Thomas Svensson och Jan Söderholm. I arbetet med remissvaret har även processutvecklaren Carina Isaksson och utredaren Markus Siitonen deltagit.

Christina Gellerbrant Hagberg

Vendela Enmarker