

Studiemedel för studerande med funktionsnedsättning

– resultat från en ärendegranskning



Studiemedel för studerande med funktionsnedsättning

– resultat från en ärendegranskning

Centrala studiestödsnämnden (CSN)

Producent

Rättsavdelningen
851 82 Sundsvall
060-18 60 00

Innehåll

Sammanfattning	4
1. Inledning.....	6
1.1. Uppdraget.....	6
1.2. Rapportens inriktning och syfte.....	6
1.2.1. Syfte och frågeställningar	6
1.3. Arbetet med rapporten.....	7
1.3.1. En granskning av ärenden.....	7
1.3.2. Avgränsningar	7
1.3.3. Tillvägagångssätt och svårigheter	8
2. Granskningen av ärenden	10
2.1. Studieresultat.....	10
2.1.1. Bestämmelser om studieresultat	10
2.1.2. Studerande med bristande studieresultat	10
2.1.3. Resultatet av granskningen	11
2.1.4. Reflektioner om prövningen av bristande studieresultat	13
2.2. Veckobegränsning	14
2.2.1. Bestämmelser om veckobegränsning.....	14
2.2.2. Studerande som har helt eller delvis slut på veckor	15
2.2.3. Resultatet av granskningen	15
2.2.4. Reflektioner om prövningen av studiemedel under fler veckor	17
2.3. Studietakt.....	17
2.3.1. Bestämmelser om att få studiemedel för en högre studietakt än den faktiska	17
2.3.2. Granskning av ärenden om studiemedel för en högre studietakt.....	18
2.3.3. Reflektioner om prövningen av studiemedel för en högre studietakt	20
2.4. Avskrivning vid förlängd studietid.....	22
2.4.1. Bestämmelser om avskrivning.....	22
2.4.2. Granskning av ärenden om avskrivning vid förlängd studietid.....	22
2.4.3. Reflektioner om granskningen av avskrivningsärenden	23
3. Avslutande reflektioner	24
3.1. Få personer anför att de har en funktionsnedsättning	24
3.2. Betydelsen av att ett tillstånd definieras som funktionsnedsättning	24
3.3. Särskilda formuleringar och vikten av att använda rätt "signalord"	26
3.4. Bidrar långa väntetider och höga krav på dokumentation till sämre likvärdighet?27	
3.5. Några sista iakttagelser	28
Referenser.....	29

Sammanfattning

Uppdrag inom rättsavdelningen

CSN:s rättsavdelning har givit enheten Kunskap om studiestödet i uppdrag att följa upp bestämmelser som kan nyttjas av studerande med funktionsnedsättning. Denna rapport är en redovisning av uppdraget.

Andelen som anför att de har en funktionsnedsättning

Av alla dem som hade bristande studieresultat under 2021 var det fyra procent som anförde en funktionsnedsättning som skäl till de bristande resultaten.

Av dem som hade bristande studieresultat *och som anförde ett skäl* var det 16 procent som anförde att de hade en funktionsnedsättning. Bland dem som anförde ett skäl men som fick avslag på sin ansökan var det 13 procent som anförde att de hade en funktionsnedsättning. Bland dem som anförde skäl och fick bifall var andelen istället 23 procent.

Andelen som anförde att de hade en funktionsnedsättning var lägre, tre procent, bland dem som hade slut på studiemedelsveckor. Av samtliga som fick bifall på sin ansökan var det 15 procent som anförde att de hade en funktionsnedsättning och bland dem som fick avslag var motsvarande andel knappt tre procent.

Alla som beviljas studiemedel för en högre studietakt än de faktiskt studerar med måste ha en funktionsnedsättning. Antalet som ansökte om studiemedel för högre studietakt var 435 personer under 2021, varav 295 (68 procent) fick bifall på sin ansökan.

Av de 24 personer som ansökte om avskrivning av lån på grund av förlängd studietid anförde 20 personer en funktionsnedsättning. Av de som anförde funktionsnedsättning fick fyra personer (20 procent) bifall.

lakttagelser från granskningen – svårigheter för personer med funktionsnedsättning

Mot bakgrund av att mellan 10 och 30 procent av Sveriges vuxna befolkning bedöms ha en funktionsnedsättning¹ är antalet som anför en funktionsnedsättning i samband med sin ansökan om studiemedel lågt. Detta kan eventuellt förklaras av att personer med funktionsnedsättning studerar i lägre utsträckning än andra, av att funktionsnedsättningen kanske inte utgör något hinder i studierna, eller av att de inte känner till bestämmelserna eller inte orkar driva sin sak. Det är dock viktigt att CSN:s information till studerande med en funktionsnedsättning både når fram till dem det berör och är tydlig.

I vissa fall kan det vara osäkert om de svårigheter en studerande upplever bör räknas som en funktionsnedsättning eller inte. Detta har betydelse till exempel i samband

¹ Myndigheten för delaktighet (2022).

med beslut om att bevilja studiemedel med en högre takt än den studerande faktiskt läser med. Att det dessutom finns flera möjliga definitioner att utgå från gör frågan än mer komplicerad. Det är viktigt att CSN kan erbjuda en tydlig definition av vad som ska anses vara en funktionsnedsättning.

Vissa formuleringar i olika former av intyg tycks viktiga för att intygen ska godtas. Den här granskningen har inte tittat på de förvaltningsmässiga kraven på CSN. Eftersom det är viktigt att intyget innehåller vissa bestämda uppgifter kan det dock konstateras att de sökandes behov av upplysningar, bland annat i kompletteringar och beslut, bör vara stort. Kraven på hur intygen formuleras innebär samtidigt ett hinder på vägen mot funktionsnedsattas lika möjligheter till studiemedel. CSN behöver, utifrån gällande regelverk och praxis, ställa krav för att bevilja ökat stöd. Samtidigt ser vi att kraven skapar problem för den som söker – problem som andra studerande inte har.

En annan iakttagelse är den moment-22-liknande situation som kan uppstå i samband med framför allt bedömningar av om studiemedel kan lämnas för högre takt än den studerande studerar med. För att kunna bevilja studiemedel med högre takt krävs att en studerande har en styrkt funktionsnedsättning, att stödåtgärder har satts in från skolan, samt att dessa har utvärderats men funnits otillräckliga. Dessa krav ger sammantaget en situation där det kan vara svårt eller omöjligt att beviljas studiemedel med högre takt i samband med studiestarten. Enligt praxis måste alltså stödinsatserna först utvärderas och befinnas otillräckliga. Det innebär i praktiken att man måste misslyckas i sina studier innan studiemedel med en högre takt kan beviljas.

1. Inledning

1.1. Uppdraget

CSN:s rättsavdelning har givit enheten Kunskap om studiestödet i uppdrag att följa upp bestämmelser som kan nyttjas av studerande med funktionsnedsättning. Uppdraget ska redovisas till rättschef Åsa Lindahl senast i oktober 2022.

1.2. Rapportens inriktning och syfte

Denna rapport avser prövningen av studiemedel och avskrivning av studielån för studerande som anför en funktionsnedsättning. Följande bestämmelser har valts ut för granskning:

- Studiemedel för högre studietakt än den faktiska för studerande med funktionsnedsättning (3 kap. 5 § första stycket studiestödslagen).
- Funktionsnedsättning som ett särskilt skäl att göra undantag från kravet på studieresultat (3 kap. 7 § andra stycket första punkten studiestödslagen).
- Den som har försenats på grund av sin funktionsnedsättning kan, genom synnerliga eller särskilda skäl, beviljas fler veckor med studiemedel (3 kap. 8 § femte stycket studiestödslagen).
- Synnerliga skäl till avskrivning av studielån för den som har fått en förlängd studietid till följd av sin funktionsnedsättning (4 kap. 25 § andra stycket studiestödslagen).

1.2.1. Syfte och frågeställningar

Syftet med den här rapporten är att undersöka hur många och hur stor andel av de studerande som anför en funktionsnedsättning i samband med de regler som redogörs för ovan. Även orsaker till avslagsbeslut ska följas upp.

Enligt diskrimineringslagen ska personer med en funktionsnedsättning ges samma förutsättningar som andra i samhället.² I de fall där en studerande har en funktionsnedsättning ska personen alltså ha samma möjligheter att bedriva studier som andra studerande.

Följande frågeställningar ska besvaras.

- Hur stor andel av samtliga sökande inom respektive regelområde³ anför att de har en funktionsnedsättning?
- Hur stor andel av dem som får bifall respektive avslag anför att de har en funktionsnedsättning?

² 4 § 3 punkten diskrimineringslagen (2008:567).

³ Av dem som har bristande studieresultat, slut på veckor, ansöker om högre studietakt än de egentligen läser eller av dem som ansöker om avskrivning.

- Vilka är orsakerna till att studerande som anför att de har en funktionsnedsättning får avslag?
- Vilka problem med tillämpningen av bestämmelserna kan noteras i granskningen?
- Kan de personer med funktionsnedsättning som ansöker om studiemedel eller avskrivning av lån sägas ha samma möjligheter som andra studerande att studera med studiemedel?

1.3. Arbetet med rapporten

1.3.1. En granskning av ärenden

I CSN:s register finns inga uppgifter om huruvida någon anført att hen har en funktionsnedsättning. För att bedöma hur stor andel av de studerande som anförde att de har en funktionsnedsättning granskade vi därför ett antal ärenden. I granskningen kontrollerade vi om den sökande har anført att hen har en funktionsnedsättning och i så fall vilken, samt om funktionsnedsättningen varit skäl till bifall. Vi har dessutom gått igenom orsaker till varför den anförda funktionsnedsättningen inte ledde till ett bifallsbeslut utan istället gav ett avslag.

Genomgången ger oss möjlighet att beräkna hur många som anför en funktionsnedsättning, samt hur stor andel av bifallen respektive avslagen som ges till personer med en funktionsnedsättning. I dessa fall är det viktigt att påpeka att det är en *anförd* funktionsnedsättning som avses och att vi inte vet om personen de facto har skickat in underlag som visar att de har en sådan.⁴

En funktionsnedsättning kan vara fysisk, neuropsykiatrisk eller psykisk. Vi har valt att dela in funktionsnedsättningarna i följande fem huvudgrupper:

- Läs- och skrivsvårigheter
- Fysiska besvär/diagnoser
- Autismspektrumtillstånd⁵
- ADHD/ADD
- Övriga psykiska diagnoser.

1.3.2. Avgränsningar

Det är enbart ärenden som rör studiemedel som granskas. Andra studiestöd, såsom studiestartsstöd eller studiehjälp, faller vid sidan av granskningen.

Vi har inte granskat ärenden utifrån ett förvaltningsrättsligt perspektiv, utan det är bestämmelserna i sak som har granskats.

⁴ I ärenden som slutar med bifall är det rimligt att tro att den studerande skickat in underlag gällande sin funktionsnedsättning, även om bifallet i enstaka fall kan ha andra orsaker. Ett avslagsbeslut kan dock antingen bero på att sådant underlag saknas eller på andra orsaker.

⁵ Här ingår s.k. aspergers syndrom.

De ärenden som tagits ut för granskning avser år 2021.

1.3.3. Tillvägagångssätt och svårigheter

Vi har arbetat på lite olika sätt beroende på vilken bestämmelse vi har granskat. Nedan redogör vi för hur granskningen har gått till.

Undantag från kravet på studieresultat och fler veckor med studiemedel

I ärenden om studieresultat och antal veckor gjorde vi ett urval om 300 bifalls- och 300 avslagsärenden (totalt cirka 1 200 ärenden för de båda bestämmelserna). Ett mindre antal av dessa ärenden kunde senare inte granskas på grund av sekretess.

Den andel av ärendena som innehåller en anförd funktionsnedsättning har beräknats. Antalet avslag respektive bifall viktades sedan i förhållande till ärendemängderna, för att det skulle bli möjligt att uppskatta hur stor andel av samtliga som anför en funktionsnedsättning.

Precis som i alla urvalsundersökningar finns även i denna undersökning en viss osäkerhet. Osäkerheten skattas och redovisas med hjälp av konfidensintervall.⁶ Vi har valt att endast redovisa konfidensintervall när vi utgår från samtliga sökande med bristande studieresultat respektive slut på veckor. För att förenkla redovisningen har vi dock valt att inte redovisa konfidensintervall för några andra grupper. Ha emellertid i åtanke att osäkerheten ökar när resultaten delas upp i mindre grupper, eftersom de i vissa fall endast innehåller ett fåtal personer.

I ärenden om studieresultat och antal veckor har vi även listat de anförda funktionsnedsättningarnas art och, i beslut om avslag, orsaker till att ärendet har beslutats med avslag trots den anförda funktionsnedsättningen.

Studiemedel för högre studietakt än den faktiska

För ärenden som handlar om högre takt än faktisk har i princip samtliga sökande anfört att de har en funktionsnedsättning och angivit denna som grund för sin ansökan. Beslut om studiemedel för en högre takt än den med vilken studierna faktiskt bedrivs har emellertid ofta en bristfällig beslutsmotivering. Målet med granskningen är att kunna identifiera samtliga motiv som legat till grund för beslutet. Det leder till att vi emellanåt måste försöka leta oss fram till vilka skäl som verkligen ligger till grund för besluten. Ofta sägs till exempel att stödåtgärderna på skolan inte är utvärderade. Men kanske har den studerande i dessa fall inte heller skickat in underlag gällande sin funktionsnedsättning och det kan även vara oklart om personen lägger ner mer tid på sina studier än poängomfattningen motsvarar. Beroende på hur långt tillbaka i ärendena man går, det vill säga hur mycket man letar, kan uppföljningen leda till olika resultat.

Med anledning av omständigheterna som beskrivs ovan har vi valt att granska 20 bifalls- och 20 avslagsärenden. Detta gav oss möjlighet att redovisa hur bedömningarna gjorts och motiverats, samt eventuella problem med dessa bedömningar. Vi kommer dock inte att kunna uttala oss om antal och andelar för dessa ärenden.

⁶ I den här rapporten använder vi som brukligt är 95-procentiga konfidensintervall. Det innebär att om vi hade upprepat den här undersökningen 100 gånger hade det sanna värdet funnits inom konfidensintervallet 95 gånger av 100.

Avskrivning av studielån för den som fått en förlängd studietid

Precis som i ärenden som handlar om högre takt än den faktiska har i princip alla som söker avskrivning anfört att de har en funktionsnedsättning och hänvisat till den som grund för sin ansökan. Avskrivningsärenden är dock färre och besluten är bättre motiverade. Alla personer som ansökt om avskrivning med anledning av förlängd studietid har därför granskats.

2. Granskningen av ärenden

2.1. Studieresultat

2.1.1. Bestämmelser om studieresultat

När en studerande ansöker om studiemedel måste hen ha bedrivit sina tidigare studier i normal takt. Även om den studerande inte har bedrivit sina tidigare studier i normal takt kan dock studiemedel beviljas om det finns särskilda skäl eller är fråga om äldre studieresultat (3 kap. 7 § studiestödslagen [1999:1395]). I 5 § studiestödsförordningen (2000:655) redovisas vad som vid högskolan ska anses vara studier i normal takt. CSN ges föreskriftsrätt för övriga utbildningsformer.

Som särskilda skäl att lämna studiemedel även om en studerande inte har bedrivit sina tidigare studier i normal takt bör räknas till exempel egen eller nära anhörigs sjukdom, dödsfall i familjen eller allvarliga brister hos utbildningsanordnaren som den studerande inte har kunnat råda över (allmänna råd till 3 kap. 7 § andra stycket första punkten studiestödslagen [1999:1395]). De skäl som anförs ska vara av viss dignitet, utanför den studerandes kontroll och det ska dessutom finnas ett samband mellan skälen och de bristande studieresultaten.

Funktionsnedsättningar nämns alltså inte i det allmänna rådet, men kan utgöra ett särskilt skäl för beviljning av studiemedel trots bristande studieresultat. I CSN:s regelhandbok anges att en nyupptäckt funktionsnedsättning, som kan antas ha inverkat på den studerandes studieförmåga under en tidigare period, kan vara ett särskilt skäl att göra undantag från resultatkravet. Om funktionsnedsättningen var känd redan innan studierna började, anses det däremot normalt sett inte finnas skäl att bortse från otillräckliga studieresultat. Den studerande bör då, om hen på grund av sin funktionsnedsättning inte klarar att läsa i normal takt, redan ha anpassat sin studietakt efter sina förutsättningar. Möjlighet bedöms då ha funnits att istället ansöka om studiemedel för en högre takt än vad studieåtagandet motsvarar (se avsnitt 2.3 nedan).

2.1.2. Studerande med bristande studieresultat

Under 2021 ansökte totalt 69 215 personer om studiemedel med bristfälliga studieresultat vid beslutstillfället. Av dessa fick nio procent bifall. Endast var fjärde sökande med bristande studieresultat angav något skäl som de ville få prövat. Av de som angav skäl fick 38 procent bifall.

Tabell 1 **Antal och andel som vid beslut om studiemedel haft bristande studieresultat, 2021**

	Kvinnor		Män		Totalt ¹	
	Antal	Andel ²	Antal	Andel	Antal	Andel
Bristande studieresultat vid beslut (antal personer netto)	35 929	100	33 286	100	69 215	100
Avslag	32 798	91	31 470	95	64 268	93
Bifall	4 095	11	2 383	7	6 478	9
Varav hade anfört skäl	9 592	27	7 437	22	17 029	25
- Avslag trots skäl	5 894	16	5 312	16	11 206	16
- Bifall skäl ³	4 095	11	2 383	7	6 478	9

¹ Samtliga andelar utgör andelar av totalt antal personer som fått avslag på sin ansökan på grund av bristande studieresultat, eller bifall trots bristande studieresultat på grund av skäl.

² En person kan få både bifall och avslag och förekommer då i båda kategorierna. Därför kan summan av andelarna överstiga 100 procent.

³ Det kan noteras att kvinnor som anfört skäl oftare får bifall än män som anfört skäl. Vad detta beror på har inte undersökts i den här uppföljningen.

2.1.3. Resultatet av granskningen

I vår granskning har vi tittat närmare på 290 bifallsärenden och 299 avslagsärenden.

Tabell 2 **Andel som anfört att de har en funktionsnedsättning av samtliga som haft bristande studieresultat, punktskattning och konfidensintervall, 2021**

	Skattad andel	Konfidensintervall (95 %)
Andel av samtliga	4,2	3,5-5,5
Andel av kvinnorna	5,1	3,9-6,3
Andel av männen	3,3	2,2-4,3

Av samtliga med bristande studieresultat var det fyra procent som anförde att de hade en funktionsnedsättning som påverkat studierna. Det var lite vanligare att kvinnor hänvisade till en funktionsnedsättning än att män gjorde det.

Av dem som haft bristande studieresultat *och som anfört skäl* var det 16 procent som anförde att de har en funktionsnedsättning. Av dem som fick avslag trots skäl var det 13 procent som anförde att de har en funktionsnedsättning. Det var en något högre

andel av kvinnorna än av männen som fick avslag och som anförde att de har en funktionsnedsättning, 15 respektive 10 procent. Av alla som fick bifall på grund av särskilda skäl var det 23 procent som anförde sin funktionsnedsättning som skäl till de bristande resultaten. Här var det ingen större skillnad mellan könen.

Omkring hälften (51 procent) av dem som anförde att deras funktionsnedsättning var skäl till de bristande resultaten fick bifall, medan resterande fick avslag. Det gäller för både kvinnor och män. I jämförelse med andra skäl leder funktionsnedsättningar oftare till bifall. Andelen bifall bland dem som anger andra skäl (ej funktionsnedsättning) ligger på 34 procent.

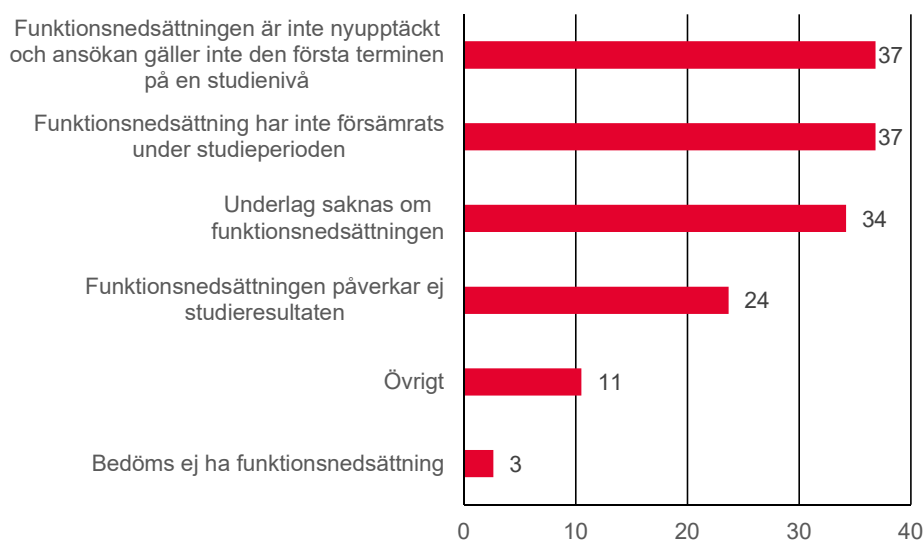
Nu går vi vidare och tittar på dem som fått avslag respektive bifall bland dem som anført att deras funktionsnedsättning är skäl till de bristande studieresultaten.

Avslag

ADHD/ADD är den vanligaste funktionsnedsättningen bland de sökande som fick avslag, då den förekommer hos knappt 37 procent. De fyra övriga huvudgrupperna är jämnstora och utgör 13-18 procent av de sökande. Fysiska diagnoser är något vanligare än de övriga, medan läs- och skrivsvårigheter är den minst vanliga funktionsnedsättningen.

Skälen till avslag är jämnt fördelade mellan tre stora kategorier: funktionsnedsättningen är inte nyupptäckt, ingen försämring har skett under studieperioden samt underlag saknas. Därefter följer skälet att funktionsnedsättningen inte påverkar studieresultaten. I en del ärenden ser vi att det förekommer mer än ett skäl till avslag, vilket gör att summeringen av skälen överstiger 100 procent.

Diagram 1 Andel studerande med bristande studieresultat som anført att de har en funktionsnedsättning, fördelat efter skäl till avslag, 2021¹



¹ En person kan ha flera skäl till avslaget. Summan av alla andelar överstiger därför 100 procent.

Bifall

Bland de granskade bifallsärendena om fortsatt studiemedel trots bristande studieresultat dominerar gruppen ADHD/ADD, som omfattar 63 procent av dem som får

bifall. Den näst största gruppen är övriga psykiska diagnoser, som förekommer hos 16 procent av de studerande. I denna grupp av funktionsnedsättningar utgör bipolär sjukdom den vanligaste diagnosen. De tre resterande huvudgrupperna av funktionsnedsättningar är små i jämförelse. Bara mellan 4 och 9 procent av de sökande hade någon av dessa.

För knappt 81 procent av de studerande som fick bifall och som anförde att de hade en funktionsnedsättning bedömdes själva funktionsnedsättningen ligga till grund för beslutet. För några personer bedömdes bifallet vara motiverat både av funktionsnedsättningen och andra skäl, och för några hade bifallet inget med funktionsnedsättningen att göra utan motiverades av andra skäl.

2.1.4. Reflektioner om prövningen av bristande studieresultat

Totalt granskade vi 115 ärenden om bristande studieresultat där den sökande anförde att de har en funktionsnedsättning som skäl till de bristande studieresultaten. Fler ärenden återfanns bland bifallsbesluten än bland avslagsbesluten. Det var väntat eftersom en funktionsnedsättning är ett tydligt skäl att ge studiemedel trots bristande studieresultat.

Av de fem huvudgrupper vi delar in funktionsnedsättningarna i är ADHD/ADD den klart vanligaste. Detta gäller speciellt för dem som får bifall på sin ansökan, vilket kan innebära att andra diagnoser inte får samma vikt i handläggningen.

Noterbart är också att de ärenden i vilka läs- och skrivsvårigheter anförts är få, speciellt sett utifrån hur vanligt förekommande dessa besvär är i befolkningen.⁷ Detta kan dock bero på att personer med läs- och skrivsvårigheter ofta kan klara sina studier med hjälp av det särskilda pedagogiska stöd som kan erbjudas från skolor eller högskolor. Det ser också ut att vara relativt ovanligt med bifall som är grundade på fysiska diagnoser.

Många av de avslagsärenden i vilka funktionsnedsättning inte har anförts som skäl handlar om sjukdomar och tillstånd som inte bedömts som varaktiga, till exempel ångestsyndrom och depressioner.⁸ När det gäller bristande studieresultat behöver dock inte CSN:s tolkning av begreppet funktionsnedsättning vara helt avgörande ur den sökandes perspektiv, eftersom även sjukdom kan leda till fortsatt beviljning.

En funktionsnedsättning som var känd innan studierna inleddes, och som inte har försämrats under den aktuella studieperioden, ger normalt avslag vid en prövning av bristande studieresultat.⁹ Istället ska studietakten i dessa fall ha anpassats efter förutsättningarna. I nuläget är det svårt att bli beviljad studiemedel för en högre takt under en inledande studieperiod.¹⁰ Detta innebär att det är mer fördelaktigt för den studerande att inte känna till sin funktionsnedsättning, eller att inte få den diagnostiserad, innan studierna inleds.

⁷ Ungefär 5-8 procent av befolkningen bedöms ha läs- och skrivsvårigheter. Dyslexiförbundet (2022).

⁸ Definitionen av vad som ska räknas som funktionsnedsättning (och vilka sjukdomar som är ”varaktiga”) har stor betydelse för vilka beslut som fattas. Detta kommer vi att diskutera vidare i kapitel 3.

⁹ Se även 2.1.1

¹⁰ Se 2.3.3

2.2. Veckobegränsning

2.2.1. Bestämmelser om veckobegränsning

Studiemedel kan lämnas ett visst antal veckor per utbildningsnivå. Studerande som saknar grundskoleutbildning kan få studiemedel i 80 veckor på heltid för att studera på grundskolenivå.¹¹ Studerande som har en grundskoleutbildning, eller en utbildning som motsvarar en grundskoleutbildning, kan få studiemedel i 40 veckor på grundskolenivå.

För studier på gymnasienivå får studiemedel för heltidsstudier lämnas under sammanlagt högst 120 veckor. Till en studerande som redan har en treårig gymnasieutbildning eller motsvarande svensk eller utländsk utbildning får dock studiemedel lämnas under högst 80 veckor.

För studier på eftergymnasial nivå får studiemedel för heltidsstudier lämnas under högst 240 veckor (3 kap. 8 § studiestödslagen).

Utöver de nämnda tidsgränserna får studiemedel lämnas under längre tid om det finns särskilda skäl. För att detta ska vara möjligt ska den studerande dock vara minst 40 år. Studiemedel får i dessa fall lämnas i ytterligare högst 40 veckor per studienivå (3 kap. 8 § fjärde stycket). Särskilda skäl kan omfatta arbetsmarknadsskäl, hälsoskäl eller personliga skäl.

Till övriga får studiemedel lämnas om det finns synnerliga skäl (3 kap. 8 § femte stycket). Synnerliga skäl innebär mycket speciella, synnerligen tungt vägande individuella skäl. Det innebär en restriktiv tolkning där de personliga skälen bör vara av viss dignitet och omfattning samt att de tidigare studierna ska ha försenats på grund av dem. Även syftet med de fortsatta studierna kan spela roll.

Om studierna försenats på grund av att den studerande varit sjuk eller har en funktionsnedsättning kan det finnas synnerliga skäl att bevilja studiemedel för extra veckor. Överklagandenämnden för studiestöd (ÖKS) har exempelvis bedömt att en studerande som på grund av dyslexi haft stora svårigheter genom hela sin studietid kan beviljas ytterligare veckor. I detta fall led personen även av damm- och mögelallergi som medförde att hen inte kunde utöva sin yrkesutbildning till verkstadssnickare. Även för den som har ADHD kan det finnas synnerliga skäl att bevilja studiemedel för extra veckor. ÖKS konstaterade i ett fall att det fanns synnerliga skäl att bevilja ytterligare studiemedel för att den studerande skulle kunna avsluta en pågående VVS-utbildning. De tidigare studierna hade i detta fall bedrivits med svårigheter, men studieförmågan hade förbättrats efter påbörjad medicinering. Samtidigt kan konstateras att ADHD i sig inte utgör synnerliga skäl att bevilja studiemedel för extra veckor. En bedömning ska därmed göras från fall till fall även för personer med funktionsnedsättning.

¹¹ Studerande som dessutom behöver färdighetsträning i läsning, skrivning och räkning kan få studiemedel under ytterligare 20 heltidsveckor.

2.2.2. Studerande som har helt eller delvis slut på veckor

Under 2021 hade totalt 20 661 personer helt eller delvis slut på studiemedelsveckor när de ansökte om studiemedel. Av dessa fick fyra procent bifall, det vill säga de blev beviljade fler veckor med studiemedel.¹²

Tabell 3 Antal och andel som vid beslut om studiemedel haft helt eller delvis slut på studiemedelsveckor, 2021

	Kvinnor		Män		Totalt ¹	
	Antal	Andel ¹	Antal	Andel	Antal	Andel
Saknade veckor vid beslut (antal personer netto)	13 257	100	7 551	100	20 661	100
Avslag	13 005	98	7 301	97	20 307	98
Bifall p.g.a. skäl	542	4	249	3	791	4

¹ Samtliga andelar utgör andelar av totalt antal personer som fått avslag på sin ansökan om fler studiemedelsveckor, eller bifall för fler studiemedelsveckor på grund av skäl. En person kan ha fått både avslag och bifall under året. Summan av andelarna kan därför bli högre än 100.

2.2.3. Resultatet av granskningen

I vår granskning har vi undersökt 299 avslagsärenden och 299 bifallsärenden där de studerande haft helt eller delvis slut på studiemedelsveckor.

Tabell 4 Andel som anförde att de har en funktionsnedsättning av samtliga som haft helt eller delvis slut på studiemedelsveckor, punktskattning och konfidensintervall, 2021

	Skattad andel	Konfidensintervall (95 %)
Andel av samtliga	3,2	1,4-5,0
Andel av kvinnorna	1,5	0,1-2,9
Andel av männen	6,2	1,9-10,4

Av samtliga studerande som hade helt eller delvis slut på studiemedelsveckor var det 3,2 procent som ansökte om fler veckor på grund av sin funktionsnedsättning. Bland samtliga studerande var det en större andel bland männen än bland kvinnorna som anförde en funktionsnedsättning som skäl till att få fler studiemedelsveckor.

Av dem som fick bifall på sin ansökan var det 15 procent som hade anförde att de har en funktionsnedsättning. Bland dem som fick avslag var motsvarande andel knappt tre procent.

¹² Vi kan tyvärr inte redogöra för hur stor andel som anförde skäl till fler veckor och hur många av dem som fick bifall eller avslag. Det beror på att det saknas en specifik text för dessa ärenden.

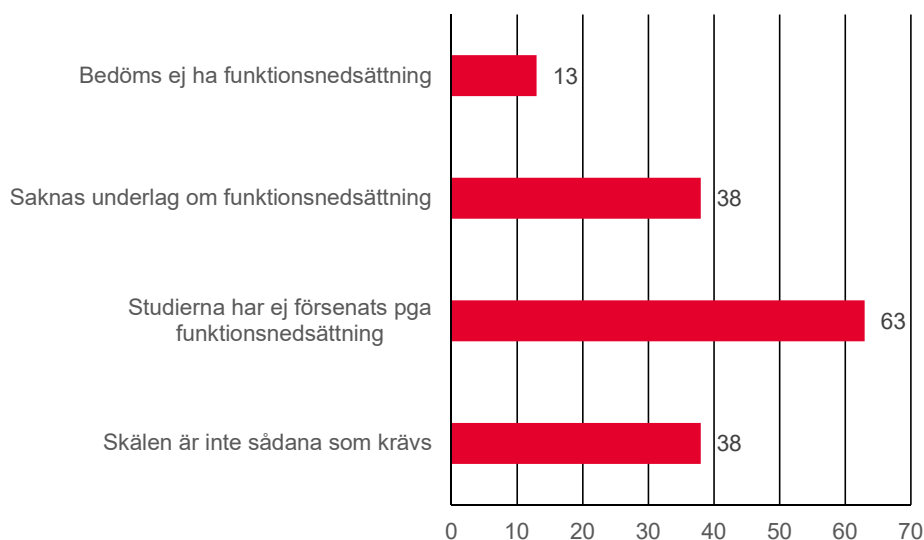
Nu går vi vidare och tittar på dem som fått avslag respektive bifall bland dem som anfört att de har en funktionsnedsättning som skäl till att bli beviljad fler studiemedelsveckor.

Avslag

Av de personer som anfört att de har en funktionsnedsättning, och som fick avslag på sitt beslut om fler veckor med studiemedel, har majoriteten (38 procent) angett att de har fysiska besvär eller diagnoser. Näst vanligast bland besvär och diagnoser är ADHD/ADD (25 procent) och läs- och skrivsvårigheter (25 procent).

En majoritet, 63 procent, av dem som anförde att de hade en funktionsnedsättning, får avslag på grund av att studierna inte har försenats på grund av funktionsnedsättningen. Därefter är det lika stora andelar, 38 procent, som får avslag på grund av att det saknas underlag om funktionsnedsättningen eller att de skäl som anges inte är sådana skäl som krävs.

Diagram 2 Andel studerande med slut på veckor som anfört att de har en funktionsnedsättning, fördelat efter skäl till avslag, 2021¹



¹En person kan ha flera skäl till avslag. Summan av andelarna överstiger därför 100 procent.

Bifall

Bland de studerande som får bifall och som anför en funktionsnedsättning är ADHD/ADD den vanligaste diagnosen (38 procent). Näst vanligast är fysiska diagnoser med 33 procent av bifallen av dem som anfört att de har en funktionsnedsättning som skäl. Minst vanligt är läs- och skrivsvårigheter.

För 85 procent av de studerande som får bifall, och som anfört att de har en funktionsnedsättning, bedöms själva funktionsnedsättningen ligga till grund för beslutet. Det förekommer också att bifallet motiveras både av funktionsnedsättningen och andra skäl. I vissa fall har bifallet inte alls med funktionsnedsättningen att göra utan motiveras endast av andra skäl.

2.2.4. Reflektioner om prövningen av studiemedel under fler veckor

Totalt har vi granskat 53 ärenden där den studerande anförde att de har en funktionsnedsättning som är skäl till att få fler studiemedelsveckor utöver veckobegränsningen. Antalet ärenden var, av naturliga skäl, fler bland bifallsbesluten än bland avslagsbesluten.

Bland de funktionsnedsättningar som studerande anförde i sina ärenden var det vanligast med ADHD/ADD. Så var särskilt fallet bland bifallsbesluten. Men även fysiska diagnoser var vanliga.

I och med att de kroppsliga, fysiska diagnoserna utgör en klart större andel av bifallen för fler studiemedelsveckor, jämfört med bifallen inom högre studietakt och bristande studieresultat. Man kan fundera över skälet till att vi inte ser fler sådana bifall även i de andra ärendetyperna? En möjlig förklaring till skillnaden är att de fysiska diagnoserna i högre grad kräver omskolning, vilket ofta innebär att den studerande behöver fler studiemedelsveckor för att kunna slutföra sina nya studier.

Studerande som har anförde läs- och skrivsvårigheter är få inom ärenden där studerande yrkar på fler studiemedelsveckor på grund av funktionsnedsättning.

2.3. Studietakt

2.3.1. Bestämmelser om att få studiemedel för en högre studietakt än den faktiska

Studiemedel får lämnas för varje vecka då den studerande bedriver studier på minst halvtid (3 kap. 5 § första stycket studiestödslagen [1999:1395]).

Ofta finns det ett poängsystem som utgör grunden för beräkningen. Sådana poängsystem finns t.ex. vid högskolan, komvux och yrkeshögskolan. Antalet poäng, eller antalet heltidsveckor under en studieperiod, ställs i relation till antalet kalenderveckor under samma tidsperiod (3 kap. 6 § andra stycket CSNFS 2001:1). Genom denna beräkning ges ett genomsnittligt poängantal per vecka och studiemedel beviljas för den studietakt (50, 75 eller 100 procent av heltid) detta poängantal motsvarar.

Med utgångspunkt i 3 kap. 5 § studiestödslagen har ÖKS fastställt att studiemedel ibland kan ges till personer med funktionsnedsättning för högre studietakt än vad poängantal eller motsvarande faktiskt ger rätt till. Exempelvis kan en person som studerar med en studietakt om 75 procent beviljas studiemedel för heltidsstudier.

Den praxis ÖKS har slagit fast har följande huvudsakliga inslag. Studiehinder ska i första hand åtgärdas genom tekniska och andra hjälpmedel och först i andra hand genom att den studerande ges mer studiemedel. Praxis är vidare inriktad mot studerande som tidsmässigt bedriver studier motsvarande den högre studietakten, men som till följd av sin funktionsnedsättning och *trots beviljade hjälpmedel*, behöver ett lägre formellt studieåtagande. Studiemedel kan dock bara lämnas för en högre studietakt om den studerande har ett reellt studieåtagande som minst motsvarar halvtidsstudier.

En studerande som, till följd av sin funktionsnedsättning, periodvis är helt eller delvis oförmögen att bedriva sina studier omfattas inte av tillämpningen. Att en kurs anses krävande, svår eller medför hög arbetsbelastning, innebär inte heller att studiemedel kan beviljas för en högre takt än den faktiska.

2.3.2. Granskning av ärenden om studiemedel för en högre studietakt

Besluten om studietakt handlar, i de allra flesta fall, om att den sökande ansökt om att få studiemedel med en högre studietakt än hen egentligen läser med. Under 2021 var det 435 personer som ansökte om studiemedel med en högre takt än de *de facto* studerade med. Av dessa fick 295 bifall och 161 avslag. Några personer fick således både bifall och avslag under året.

Vi har gått igenom 20 bifalls- och 20 avslagsärenden.¹³ Denna genomgång ligger till grund för det fortsatta avsnittet. Det innebär att vi inte kommer att kunna ange antal och andelar som har anfört en viss funktionsnedsättning, men att vi istället kan redovisa hur bedömningarna har gjorts och hur besluten har motiverats i dessa ärenden, samt eventuella problem med dessa bedömningar.

Bedömning av avslagsärenden

Typ av funktionsnedsättning, intygande, m.m.

I en majoritet av de granskade avslagsärendena har den sökande anfört att hen lider av ADHD eller ADD. Även andra funktionsnedsättningar förekommer, bland annat dyslexi eller autismspektrumtillstånd. Det är vanligast att en person endast uppger en funktionsnedsättning, men det förekommer ett antal fall där fler än en funktionsnedsättning anförs.

I de ärenden som har granskats har de flesta sökande skickat in underlag i form av exempelvis intyg från läkare eller psykiatrisk mottagning som visar att de har en funktionsnedsättning. I något fall saknas underlag och i något fall är det inskickade underlaget så bristfälligt att det inte kunde godtas.

I flera av de granskade ärendena finns intyg som visar vilka stödåtgärder som har beviljats. I princip alla ärenden har mer än en beviljad stödåtgärd. Det verkar dock ha varit svårare för de sökande att få ett intyg om att de beviljade stödåtgärderna inte är tillräckliga för att de ska kunna genomföra sina studier i normal takt. I endast ett fåtal ärenden framkommer det tillräcklig information från skolan om detta, medan majoriteten av intygen saknar denna information. I många fall där det saknas någon form av utvärdering av stödåtgärderna har den sökande endast skickat in beslutet från skolan som visar vilka stödåtgärder som har beviljats. Det är således inte ett intyg som är skrivet av skolan just för, och i samband med, personens ansökan om studiemedel för högre studietakt än faktisk.¹⁴

¹³ För förklaring till detta urval se avsnitt 1.3.3.

¹⁴ CSN har under 2020-2022 haft kontakt med samordnare vid den nationella referensgruppen för 'Nationella medel för riktat pedagogiskt stöd' vid svenska universitet och högskolor. CSN har i dessa samtal fått information om att (i) det är den studerande själv som ansvarar för att han eller hon får ta del av de stödåtgärder som har rekommenderats med hänsyn till dennes funktionsnedsättning, samt att (ii)

Även om det räcker med att den studerande själv uppger hur mycket tid hen lägger ner på studierna så saknas den uppgiften i några av de granskade ärendena. I majoriteten av ärendena framkommer det dock information om hur mycket tid som läggs ner och i de flesta fall kommer uppgiften från den studerande själv. I ett fåtal ärenden kommer uppgiften från skolan, en läkare eller dylikt.

Orsaker till avslag

När det gäller själva grunderna till avslagsbeslut så är det vanligt att motivet utgår ifrån att det inte har inkommit tillräcklig information i ärendet eller att underlagen är bristfälliga. Den sökande har i dessa fall inte gjort sannolikt att samtliga krav är uppfyllda. Vanligast är att den sökande inte har skickat in underlag som visar att stödåtgärderna från skolan är otillräckliga. Det förekommer även att den studerande inte har framfört att hen lägger ner mer tid på studierna än vad den faktiska studietakten motsvarar. I ett fåtal ärenden har den sökande inte skickat in underlag som visar att hen har en funktionsnedsättning.

Bland de granskade ärendena är det även relativt vanligt att avslaget grundas i att den sökande redan har en faktisk studietakt på 100 procent, vilket är den högsta takten som studiemedel kan lämnas för. Studiemedel för en högre studietakt än den faktiska kan därmed inte beviljas, oavsett hur mycket tid som den studerande lägger ner på studierna. Ett liknande fall är om den totala sysselsättningen skulle överstiga 100 procent om studiemedel för en högre studietakt än faktiskt beviljades, till exempel om den sökande studerar på 50 procent samtidigt som hen är sjukskriven på 50 procent.

Det förekommer även att avslaget beror på att den sökande inte tidigare har studerat med stödåtgärder från skolan eller att den sökande inte har visat att hen har provat studera med stödåtgärder. Studiemedel för högre studietakt än den faktiska lämnas normalt först när det konstaterats att den studerande under en inledande period inte har klarat att läsa i normal takt trots stödåtgärder från skolan. Det innebär att CSN normalt inte beviljar studiemedel för en högre takt direkt under en inledande beviljningsperiod.

Bland de granskade ärendena förekommer det även fall där motivet till avslaget är att den studerande tidigare har klarat att studera med den faktiska studietakten, med eller utan stödåtgärder från skolan. Detta innebär indirekt att eventuella stödåtgärder från skolan inte kan anses vara otillräckliga. Studiemedel för en högre takt har då inte heller kunnat beviljas.

I ett fåtal ärenden är motivet för avslaget att den studerande inte lägger ner mer tid på studierna än vad den faktiska studietakten motsvarar. I ett ärende framkommer det att den studerande på grund av sin funktionsnedsättning har ett behov av att lägga ner mindre tid på sina studier, vilket enligt praxis inte är ett skäl för att bevilja studiemedel för en högre takt – det krävs alltid att den studerande lägger ned så mycket tid på studierna som studiemedlen motsvarar.¹⁵ I ett annat ärende framkommer det att den studerande endast lägger ner den tid på studierna som den faktiska studietakten motsvarar.

skolorna inte genomför någon uppföljning av de stödåtgärder som rekommenderats till personer med funktionsnedsättning.

¹⁵ Uttryckt i tid, t.ex. timmar.

Bedömning av bifallsärenden

Av de bifallsärenden som har granskats framkommer att det i många fall handlar om en ställd ADHD- eller ADD-diagnos, men att även andra typer av funktionsnedsättningar förekommer. Det finns bland annat ärenden där den sökande har en synnedsättning, CP-skada eller lider av läs- och skrivsvårigheter (dyslexi). Inte sällan tycks det finnas ett samband mellan funktionsnedsättningen och andra sjukdomstillstånd, såsom till exempel depression. Funktionsnedsättningen och sjukdomstillståndet kan i dessa fall samverka och göra studiesituationen ännu mer komplicerad.

I samtliga fall har den studerande skickat in ett intyg i någon form som visar att de har en funktionsnedsättning. Många gånger har en hel utredning om funktionsnedsättningen lämnats in till CSN, i några fall medföljer enbart ett kortare läkarintyg.

I samtliga fall finns det också ett intyg från skolan eller högskolan som visar att pedagogiskt stöd har lämnats. Detta stöd kan anta olika former, till exempel anteckningsstöd, studiehandledning, enskild eller avskild tentamen, förlängd tentamens-tid, med mera. I de allra flesta fall medföljer även en bedömning som innebär att det pedagogiska stödet den studerande får från skolan inte är tillräckligt för att kompensera för de utmaningar som den studerande upplever. Ett sådant uttalande får anses både innebära en utvärdering av stödinsatserna och en bedömning av behovet av ytterligare stöd för att ge den studerande motsvarande möjligheter som andra studerande.

I ett par av bifallsbesluten saknas dock en utvärdering av om de insatser som skolan eller högskolan lämnar ger den studerande tillräckliga möjligheter att klara av sina studier. Det framgår då inte heller att den studerande kan behöva studiemedel utöver vad som ges av den ordinarie studietakten.

Den tid den studerande lägger ned på studierna ska alltid motsvara normal studietid för den takt studiemedel beviljas för. Hur mycket tid den studerande lägger ner på sina studier har intygats från olika instanser, till exempel från skolan eller högskolan, en läkare eller av den studerande själv. Oftast verkar informationen komma från den studerande själv som då anger att hen till exempel ägnar ”ca 60 timmar per vecka på studierna”. Detta har godtagits av CSN i de aktuella bifallsbesluten.

Värt att notera är också att ett beslut om att få möjlighet att studera med högre takt ofta är detsamma under hela studietiden, vilket gör att besluten ”återupprepas”. Många gånger finns intyg eller andra underlag för beslutet i ett tidigare ärende och den studerande har sedan beviljats heltidsstudiemedel under flera års tid, trots att studier kanske bedrivs med 50 eller 75 procent av heltid. För en person som har fått studiemedel för en högre takt en gång tycks det alltså göras en mer begränsad prövning vid efterföljande ansökningar. Det blir således lite enklare att beviljas studiemedel med en högre takt i dessa fall.

2.3.3. Reflektioner om prövningen av studiemedel för en högre studietakt

Vi har endast granskat ett fåtal ärenden som rör högre studietakt. Det är därför svårt att dra några generella slutsatser. Men ett återkommande problem för de sökande i de granskade ärendena var att lämna in det underlag som efterfrågats till CSN, samt att se

till att underlaget var komplett. I granskningen gjorde vi inte någon förvaltningsrättslig granskning av ärendena och det kan därför vara svårt att bedöma vad orsaken till de ej kompletta underlagen beror på. En anledning skulle kunna vara bristfälliga kompletteringar från CSN. Eftersom det ställs höga krav på de utlåtanden som görs i intygen ställer detta även motsvarande krav på CSN:s kompletteringar. Exempelvis bör CSN uttrycka att det av intyg från skolan dels ska framgå att en studerande har läst med stödinsatser, dels att dessa inte var tillräckliga. Men andra orsaker till bristfälliga intyg skulle även kunna vara att den sökandes funktionsnedsättning gör det svårt för honom eller henne att ta till sig informationen och att sedan i sin tur vidareförmedla den till skolan eller läkaren. Ytterligare ett alternativ kan vara att exempelvis skolan eller en läkare kan ha svårt att intyga det som efterfrågas, tillgodogöra sig informationen om vad som måste framgå av intyget, eller att de inte anser att de insatser som har gjorts har varit otillräckliga.

Vidare måste en studerande i praktiken misslyckas med sina studier, trots stödåtgärder från skolan, innan hen kan beviljas studiemedel för en högre takt än faktisk. I ett av de granskade ärendena överklagade den sökande till ÖKS och anförde att hen inte vill behöva riskera att misslyckas med sina studier bara för att en utvärdering sedan ska visa att hen, trots stödinsatser, inte klarat av att studera i normal heltidstakt. Den sökande såg hellre att en utvärdering kunde göras innan studierna påbörjades, baserat på den kunskap som fanns om den aktuella funktionsnedsättningen. På så sätt skulle den studerande inte behöva misslyckas med sina studier innan studiemedel med högre takt kan beviljas. En studerande med funktionsnedsättning skulle då få i princip samma möjligheter som en person som saknar en funktionsnedsättning. Detta är dock inte möjligt med nuvarande praxis.

På samma sätt borde prövningen kunna göras i varje enskilt fall vid varje ny ansökan. Att bedömningen, såsom många gånger sker nu, görs en gång och sedan löper genom den studerandes samtliga prövade ärenden kan vara olyckligt. Detta minskar förvisso osäkerheten för den studerande, vilket kan anses som positivt. Att en studerande en gång fått bifall behöver dock inte alltid betyda att hen alltid ska få bifall, eller tvärtom.

Om CSN ger bifall eller avslag skulle till exempel kunna bero på hur kurserna samspelar med den aktuella funktionsnedsättningen. Kurser med mycket undervisning kanske går bra för en studerande, men inte friare studier eller uppsatsarbete – eller tvärtom. Det skulle ge större möjligheter att i vissa fall neka till fortsatt studiemedel med högre takt, samtidigt som det i andra fall skulle öppna dörren för beviljning, trots tidigare avslag. Samtidigt skulle ett sådant förfarande öka osäkerheten för dem som idag får flera bifallsbeslut utan att någon förnyad prövning egentligen görs.

Det kan dessutom vara svårt för studerande som tidigare har klarat att studera i normal takt att bli beviljad studiemedel för en högre takt, oavsett om de studerat med eller utan stödåtgärder. Så är fallet eftersom eventuella stödåtgärder då inte kan anses vara otillräckliga. Det blir ett problem att hänsyn inte tas till hur olika typer av kurser påverkar den studerande. Det kan också vara så att de tidigare kurserna klarades av med nöd och näppe genom långa studiedagar och avsaknad av fritid, vilket inte är gångbart i längden.

Ytterligare ett bekymmer med prövningen kan vara att den som är registrerad på till exempel heltid aldrig kan beviljas studiemedel för högre takt än heltid. I dessa fall upplever vi att den studerande ofta inte tycks känna till att hen inte kan vara

registrerad på en kurspoäng som motsvarar heltid. Den studerande kan i dessa fall räkna med att klara färre poäng, utan att reflektera över det totala antalet registrerade kurspoäng. I sådana fall borde upplysningar till den studerande hjälpa till att klargöra vad som gäller redan innan ett beslut fattas.

2.4. Avskrivning vid förlängd studietid

2.4.1. Bestämmelser om avskrivning

Avskrivning av studielån kan ske om låntagaren avlider, om hen har hel sjukersättning och en sammanlagd inkomst som inte överstiger garantinivån för hel sjukersättning eller om det finns andra synnerliga skäl (4 kap. 25 § andra stycket studiestödslagen). Ett synnerligt skäl för avskrivning kan till exempel vara om en studerande inte kommer att få någon nytta av sin utbildning på grund av skada eller sjukdom under studietiden.

Fokus för detta avsnitt är dock den avskrivning som kan ske för låntagare som på grund av funktionsnedsättning har fått en förlängd studietid utöver vad som får anses vara normalt för den aktuella utbildningen. I dessa fall kan skulden skrivas av i den mån det omfattar en merskudsättning som fördröjningen har lett till. Funktionsnedsättningen ska vara varaktig och fördröjningen ska ha resulterat i en merskudsättning, men studierna ska trots det ha fullföljts. Vidare är det studier som studielånet hänförs till som ska ha förlängts för att avskrivning ska kunna bli aktuell.

2.4.2. Granskning av ärenden om avskrivning vid förlängd studietid

Avskrivning vid förlängd studietid på grund av funktionsnedsättning var grund för besluten för 27 personer under 2021. Även om beslutsmotivet indikerade att samtliga ärenden skulle röra den typ av avskrivning som undersöks, så visade det sig under granskningen att tre ärenden inte var relevanta. Det återstod då ärenden för 24 personer, varav en person fick både bifall och avslag.

Av de fem personer som fick bifall bedömdes fyra (80 procent) ha en funktionsnedsättning.¹⁶ Av de som hade en funktionsnedsättning var 75 procent kvinnor och 25 procent män. Samtliga hade ett annuitetslån (lån tagna mellan 1 juli 2001 och 31 december 2021). Den vanligaste funktionsnedsättningen som anfördes var ADHD/ADD, som förekom hos 75 procent av låntagarna. Därefter var det 50 procent som hade dyslexi och 25 procent som hade autismspektrumtillstånd. Tre fjärdedelar av låntagarna hade endast en funktionsnedsättning, medan en fjärdedel hade flera.

När det kommer till de 20 personer som fick avslag så bedömdes 80 procent ha en faktisk funktionsnedsättning. De flesta av dessa var kvinnor. Även här har samtliga låntagare ett annuitetslån (lån tagna mellan 1 juli 2001 och 31 december 2021). Den vanligaste funktionsnedsättningen var, precis som för bifallen, ADHD/ADD, som förekom hos 69 procent av låntagarna. Även autismspektrumtillstånd var relativt vanligt, då det förekom hos drygt en tredjedel av personerna. En fjärdedel hade en

¹⁶ Utifrån vår definition i granskningen bedömdes en person inte ha en funktionsnedsättning.

funktionsnedsättning i form av läs- eller skrivsvårigheter. Omkring hälften av personerna hade endast en funktionsnedsättning och den andra hälften hade två eller flera funktionsnedsättningar.

Det vanligaste skälet till avslag är att studierna inte har fullföljts (44 procent), och därefter följer att studierna inte har fördröjts (38 procent) eller att fördröjningen inte har lett till en merskudsättning (31 procent). Därutöver har 13 procent av låntagarna ett övrigt skäl för avslaget. Majoriteten av de sökande har endast ett skäl för avslaget, medan ett fåtal har flera skäl.

2.4.3. Reflektioner om granskningen av avskrivningsärenden

Det är relativt få ärenden under 2021 som avser avskrivning med hänsyn till merskudsättning vid förlängd studietid på grund av funktionsnedsättning, och det är svårt att dra några slutsatser kring orsaken till detta. Beror det låga antalet på att låntagarna inte känner till möjligheten att ansöka om denna typ av avskrivning eller finns det helt enkelt inte fler låntagare som tror att de kan ha rätt till den? Den frågeställningen kan tyvärr inte besvaras i den här studien. Det är också osäkert varför den stora majoriteten av de som ansöker om den här typen av avskrivning är kvinnor.

Låntagarna i de granskade ärendena verkar till viss del ha bristande kunskap om att studierna måste fullföljas för att avskrivning ska kunna bli aktuellt. Det förekommer till exempel ett fall där den studerande provade olika studieinriktningar innan hen fick sin diagnos och hittade något som hen kunde klara av att studera med hjälp av stödåtgärder från skolan. Lånen för de tidigare och endast påbörjade studierna kan inte bli aktuella för avskrivning, även om den studerandes funktionsnedsättning bidrog till avhoppet.

3. Avslutande reflektioner

3.1. Få personer anför att de har en funktionsnedsättning

Det uppskattas att omkring 10–30 procent av befolkningen i Sverige har en funktionsnedsättning.¹⁷ Resultaten i den här studien visar endast på en förekomst av att cirka tre–fyra procent anför att de har en funktionsnedsättning inom ärendegrupperna bristande studieresultat och slut på veckor, vilket givetvis ger en ännu lägre procentandel av samtliga ärenden. Även det totala antalet personer som får studiemedel beviljat med en högre takt än de faktiskt studerar, är få, liksom det totala antalet personer som får avskrivning med hänsyn till att de har en funktionsnedsättning.

Frågan är då om detta beror på att personer med funktionsnedsättning inte lockas till studier eller om det istället beror på att en del studerande med funktionsnedsättning inte anför att de har en sådan? Det är inte heller säkert att funktionsnedsättningen påverkar studierna. Men det kan också vara så att vissa studerande med funktionsnedsättning får tillräcklig hjälp av de stödåtgärder som sätts in av skolan eller högskolan. Det är även viktigt att komma ihåg att funktionsnedsättningar kan påverka personer i olika grad; två personer med samma funktionsnedsättning behöver inte båda påverkas av den på samma sätt i sina studier.

De som anför att de har en funktionsnedsättning i samband med någon av de regler vi har granskat är alltså få, vilket kan bero på att personer med funktionsnedsättning studerar i lägre utsträckning eller på att många klarar sina studier ändå. Men det kan också bero på att man inte finner det lönt att anföra att man har en funktionsnedsättning som påverkar studierna eller att man inte känner till de möjligheter som finns. Det måste därutöver framgå hur funktionsnedsättningen påverkar studierna. I en del fall kan reglerna vara svåra att förstå och till och med svårförklarliga. Sammantaget gör dessa iakttagelser att studerande som har en funktionsnedsättning har en större uppförsbacke när det handlar om att ansöka om, och beviljas, studiemedel. Eftersom en person som har en funktionsnedsättning måste kunna förklara sina behov med anledning av denna, kan detta vara delvis oundvikligt. Det är dock viktigt att CSN:s information till studerande med en funktionsnedsättning både når fram till dem det berör och är tydlig.

3.2. Betydelsen av att ett tillstånd definieras som funktionsnedsättning

I arbetet med studien har vi uppmärksammat svårigheterna med att definiera begreppet funktionsnedsättning på ett precist och adekvat sätt. Speciellt gräns-

¹⁷ MFD (2022). <https://www.mfd.se/resultat-och-uppfoljning/statistik-om-personer-med-funktionsnedsattning/> Hämtat 2022-09-23

dragningsproblematiken när det gäller vad som ska räknas som ”funktionsnedsättning” och vad som utgör en ”sjukdom” kan ge upphov till oklarheter. Valet av definition avgör vem som har en funktionsnedsättning och vem som inte har det.

Utöver själva definitionen behövs också en gemensam tolkning av hur den ska förstås. Utifrån den skapas detaljerade regler för olika typer av ärenden. Dessa regler styr den praktiska tillämpningen inom området. I vissa fall har det stor betydelse för den sökande om hen bedöms ha en funktionsnedsättning eller inte. Så kan till exempel vara fallet för den som ansöker om studiemedel med en högre takt än studierna bedrivs med. I andra fall blir konsekvenserna mindre.

I CSN:s regelhandbok för studiemedel används Socialstyrelsens definition¹⁸ av funktionsnedsättning: ”en nedsättning av fysisk, psykisk eller intellektuell funktionsförmåga”, med tillägget:

En funktionsnedsättning kan uppstå till följd av sjukdom eller annat tillstånd eller till följd av en medfödd eller förvärvad skada. Sådana sjukdomar, tillstånd eller skador kan vara av bestående eller av övergående natur.

Regelhandboken hänvisar också till Diskrimineringslagen (2008:567), som definierar funktionsnedsättning som:

... varaktiga fysiska, psykiska eller begåvningsmässiga begränsningar av en persons funktionsförmåga som till följd av en skada eller en sjukdom fanns vid födelsen, har uppstått därefter eller kan förväntas uppstå.

Diskrimineringslagen anger alltså att en funktionsnedsättning är ”varaktig”, medan Socialstyrelsen skriver att den kan vara ”bestående eller övergående”. CSN:s regelhandbok slår fast att ”de flesta” funktionsnedsättningar är varaktiga. Detta påminner om beskrivningen på Specialpedagogiska skolmyndighetens webbplats, som säger att en medicinsk funktionsnedsättning ”ofta” är livslång¹⁹, medan en sjukdom ”vanligen” är övergående.²⁰ Stockholms universitet skriver på sin webbplats att den som har ”en medicinskt dokumenterad, varaktig funktionsnedsättning kan ansöka om särskilt pedagogiskt stöd”. För att räknas som varaktig ska funktionsnedsättningen ha ”förekommit under minst sex månader och förväntas bestå”.²¹

Även om beskrivningarna ovan säger att en funktionsnedsättning normalt sett är varaktig, så ger de ändå ett visst utrymme för undantag. Varje enskilt fall måste alltså bedömas för sig. Vissa långvariga men övergående tillstånd bör kunna klassas som funktionsnedsättningar. En person som till följd av en olycka måste använda rullstol under en längre tid lider till exempel av en tillfällig funktionsnedsättning, snarare än av en sjukdom.

En annan komplicerande faktor, utöver själva definitionsfrågan, är att personerna i vår studie inte sällan lider av flera besvär. Ibland har de mer än en funktionsnedsättning, ibland en kombination av en funktionsnedsättning och andra besvär. Detta gör det

¹⁸ Socialstyrelsen (2022). Socialstyrelsens termbank, se <https://termbank.socialstyrelsen.se/>.

¹⁹ Att ett tillstånd är livslångt är för övrigt inget mått på hur allvarligt det är, hur det svarar på behandling, eller i vilken grad det påverkar studieförmågan. Vissa livslånga sjukdomar eller funktionsnedsättningar ger med rätt behandling endast begränsade besvär.

²⁰ SPSM (2022)

²¹ Stockholms universitet (2022).

svårt att sätta fingret både på vad som egentligen anförs i det specifika ärendet, och på vilka förhållanden som ligger till grund för CSN:s beslut. Själva beslutet ger sällan någon exakt motivering, utan består vanligen av mer allmänna formuleringar av typen ”vi har tagit hänsyn till de skäl du angett” eller ”de skäl du har anfört är inte sådana som kan beaktas”. Det förekommer även ärenden där funktionsnedsättningar leder till perioder av sjukskrivning, vilket också det kan göra det svårt att slå fast i vilken grad en anförd funktionsnedsättning bidragit till det beslut som fattats.

Skillnaden mellan sjukdom och funktionsnedsättning kan vara mer eller mindre avgörande för den sökande, beroende på vilka övriga regler som gäller i sammanhanget. Om till exempel en studerande med recidiverande depression ansöker om studiemedel, trots att de tidigare studieresultaten är otillräckliga, så har det mindre betydelse om tillståndet räknas som en funktionsnedsättning eller som en sjukdom. Det beror på att både funktionsnedsättning och sjukdom kan ge rätt till fortsatta studiemedel trots att studieresultaten är otillräckliga. Detsamma gäller normalt vid prövningen av rätt till extra veckor med studiemedel.

Gäller ärendet istället studiemedel för högre takt än den faktiska så är funktionsnedsättning en förutsättning, vilket gör gränsen mellan sjukdom och funktionsnedsättning mer betydelsefull. I ärenden som gäller studietakt ser vi också att skolans bedömning av effekterna av de stödåtgärder som satts in ofta är avgörande. För att bli beviljad studiemedel för en högre takt måste stödinsatserna vara dokumenterat otillräckliga. Här kan man fråga sig om universitet och högskolor verkligen har resurser och möjligheter att göra denna ganska svåra bedömning. Det är ju fullt möjligt att misslyckas i sina studier av andra orsaker, även i de fall stödinsatserna är tillräckliga. Stödåtgärderna får heller inte ha pågått under för kort tid, vilket i praktiken gör det mycket svårt att få studiemedel för högre takt under den första terminen.

Sammantaget anser vi att det är viktigt att CSN kan erbjuda en tydlig definition av vad som ska anses vara en funktionsnedsättning.

3.3. Särskilda formuleringar och vikten av att använda rätt ”signalord”

Studien visar att beviljningar utifrån reglerna om funktionsnedsättning ofta gäller personer med någon form av neuropsykiatrisk problematik, i synnerhet ADHD. En mindre strikt tolkning av begreppet ”varaktigt” skulle sannolikt framför allt påverka handläggningen i samband med psykiska diagnoser av typen långvariga depressioner, ångesttillstånd och posttraumatiska stressyndrom, samt ärenden som involverar rörelsenedsättningar och medicinska diagnoser som är ihållande, men inte nödvändigtvis kroniska.

De granskningar vi har genomfört tyder på att den exakta diagnosen är avgörande för CSN:s bedömningar. Diagnoser som i praktiken ligger nära varandra kan med andra ord resultera i olikartade beslut.²² Eftersom de flesta medarbetare på CSN naturligt nog saknar medicinska och psykiatriska specialkunskaper riskerar besluten att bli

²² Diagnosen ”emotionellt instabil personlighetsstörning” kan exempelvis uppfattas som för oprecis, men den ligger snubblande nära ”bipolaritet”.

beroende av vissa signalord. För den sökande blir det därmed kritiskt att dokumentationen från en tredje part innehåller vissa specifika formuleringar. Samtidigt kan det vara värt att hålla i minnet att en och samma diagnos kan ge väldigt olika symptom (och innebära olika grader av funktionshinder²³) för enskilda individer.

Det finns också exempel på att sådana skäl som normalt sett leder till avslag, kan sluta med bifall, om den sökande utöver de anförda skälen även har en funktionsnedsättning. Också i sådana fall visar det sig alltså att dokumenterade diagnoser om en funktionsnedsättning har en avgörande påverkan på beslutet, trots att själva funktionsnedsättningen egentligen inte ligger till grund för motiveringen i ansökan. En ansökan om fler veckor på grund av utmattning kan exempelvis bli beviljad, om det framgår att den sökande även har ADHD. I ett annat exempel blir en person med autismsdiagnos beviljad studiemedel för en högre takt än den faktiska, trots att de anförda skälen i ärendet ser ut att handla om ångest och depression (som i normala fall leder till avslag). Här kan man fundera över om beslutet är felaktigt, eller om inte personer med liknande tillstånd, men utan bakomliggande funktionshinder, borde behandlas likvärdigt.

3.4. Bidrar långa väntetider och höga krav på dokumentation till sämre likvärdighet?

Studien har gett oss många exempel på att det i enskilda fall kan vara svårt att avgöra vad som ska räknas som en funktionsnedsättning. De definitioner som används är allmänt hållna och lämnar därmed stort tolkningsutrymme. Utöver detta problem kan det finnas osäkerheter kring vilken dokumentation som den studerande behöver skicka in angående sin funktionsnedsättning. Det kan också till exempel vara svårt att avgöra i vilken grad funktionsnedsättningen påverkar studierna.

Eftersom den studerande har ansvar för att skicka in dokumentation som visar att hen är berättigad till stöd, är det troligt att det finns ett mörkertal som består av studerande med funktionsnedsättning som egentligen är berättigade till ytterligare stöd, men som inte fullt ut lyckas ro ansökningsprocessen i land. Väntetider och krav på remisser kan till exempel göra vägen till rätt vårdinstans ganska påfrestande, kanske speciellt för den som lider av en funktionsnedsättning. I vissa fall behövs även förnyade intyg, som täcker rätt tidsperiod (till exempel vid ”försämring”). Högskolans möjligheter att utvärdera och dokumentera utfallet av genomförda stödinsatser kan vara en annan flaskhals.

Tillämpningen av reglerna och kraven på tillräckliga underlag utgör alltså ett slags hinder på vägen mot funktionsnedsattas lika möjligheter till studiemedel. CSN behöver ställa krav för att bevilja ökat stöd. Samtidigt kan vi inte blunda för att kraven skapar problem för den som söker – problem som andra studerande inte har.

²³ Ett funktionshinder definieras som den begränsning som en funktionsnedsättning innebär för en person - i relation till omgivningen.

3.5. Några sista iakttagelser

Även om denna granskning inte är av förvaltningsrättslig art så har det framkommit hur viktigt det är med tydliga kompletteringar och beslut. För att kunna veta vad som måste lämnas in till CSN är det viktigt att vi specificerar detta gentemot den sökande, särskilt mot bakgrund av att det ställs stora krav på formuleringarna i olika intyg. Personer med funktionsnedsättning kan också i vissa fall ha svårare att ta till sig informationen från CSN än övriga, och de kan därför få svårt att skicka in exakt det underlag som CSN behöver. De kan också få det svårt vid en omprövning eller överklagan, om beslutet från CSN inte är tydligt.

Ungefär tre procent av den vuxna befolkningen bedöms ha ADHD i Sverige.²⁴ Det är vanligt att studerande anför ADHD/ADD som skäl för att till exempel få ytterligare studiemedel och de personer som anför ADHD ligger också högt i statistiken bland dem som får bifall på sina ansökningar. Det kan vara så att ADHD är en funktionsnedsättning som det kan vara svårt att kompensera för genom de stödåtgärder som sätts in av skolan, en fysisk funktionsnedsättning kan till exempel vara lättare att hantera. Alternativt kan ADHD vara en funktionsnedsättning CSN:s handläggare är särskilt uppmärksamma på eller har särskilt stor kunskap om och kan därigenom oftare leda till beslut om bifall?

En annan iakttagelse som vi vill lyfta fram är den moment-22-liknande situation som kan uppstå i samband med framför allt bedömningar av om studiemedel kan lämnas för högre takt än den studerande bedriver studier med. För att kunna bevilja studiemedel för högre takt krävs att det framgår att den studerande har en funktionsnedsättning, att stödåtgärder har satts in från skolan, att dessa har utvärderats men funnits otillräckliga. Dessa krav ger sammantaget en situation där det kan vara svårt eller omöjligt att beviljas studiemedel med högre takt i samband med studiestarten. Enligt praxis måste alltså stödsatserna först utvärderas och befinnas otillräckliga. Det innebär i praktiken att man måste misslyckas i sina studier innan studiemedel med en högre takt kan beviljas.

²⁴ Socialstyrelsen (2019).

Referenser

Dyslexiförbundet (2022). <https://www.dyslexi.org/forbundet/fakta-om-malgrupp>
Hämtat 2022-09-28.

Myndigheten för delaktighet (2022). <https://www.mfd.se/resultat-och-uppfoljning/statistik-om-personer-med-funktionsnedsattning/> Hämtat 2022-09-23.

Socialstyrelsen (2019). Konsekvenser för vuxna med diagnosen adhd. Kartläggning och analys.

Socialstyrelsen (2022). Socialstyrelsens termbank: <https://termbank.socialstyrelsen.se/>
Hämtat 2022-09-28.

Specialpedagogiska skolmyndigheten (2022).
<https://www.spsm.se/funktionsnedsattningar/> Hämtat 2022-09-28.

Stockholms universitet (2022). <https://www.su.se/utbildning/studera-vid-universitetet/studera-med-funktionsneds%C3%A4ttning?open-collapse-boxes=ccbd-vemkanans%C3%B6kaomst%C3%B6d> Hämtat 2022-09-28.