



REMISSVAR

Datum
2011-09-26

Sänddatum
2011-05-31

Remissnr
2011-110-5565

Remissinstans
U2011/2278/SV

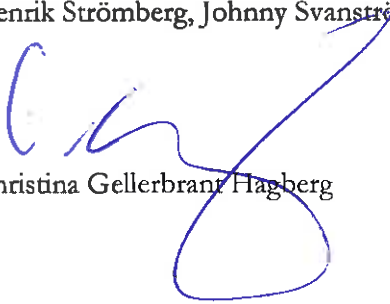
Utbildningsdepartementet

103 33 STOCKHOLM

Studiemedel för gränslös kunskap (SOU 2011:26)

Härmed översänder CSN remissvar över rubricerat betänkande.

Beslut om detta remissvar har fattats av generaldirektören Christina Gellerbrant Hagberg efter föredragning av verksjuristen Vendela Enmarker i närvaro av chefsjuristen Åke Svensson och utvecklingsstrateg Ulf Svahn samt avdelningscheferna Christina Falhammar, Margaretha Holmlund, Håkan Simonsson, Thomas Svensson och Jan Söderholm. I arbetet med remissvaret har även verksjuristerna Johan Lindeberg, Karin Reslow och Anna Sjöstrand, enhetschefen Linda Jansson, processutvecklarna Anna Eliasson och Jan Pettersson samt utredarna Johan Hennings, Johan Leo, Eva Rummel, Carl-Johan Stolt, Henrik Strömberg, Johnny Svanström och Tim Zedig deltagit.


Christina Gellerbrant Hagberg


Vendela Enmarker

2011-09-26

Innehållsförteckning

Författningsförslag.....	4
Förslag till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395).....	4
Förslag till förordning om ändring i studiestödsförordningen (2000:655).....	5
3.6.1 Regeringens mål för utlandsstudier och för studiemedel för utlandsstudier	12
7. EU-rätten och det svenska studiemedlet för utlandsstudier	14
10.1 Utlandsstudier definieras i lag	15
10.1.1 Distansstudier.....	18
10.2 Ett enhetligt studiemedelsbelopp för studier i Sverige och i utlandet.....	19
10.3 Tilläggsån ska utgå även vid studier utomlands.....	19
10.4 Merkostnadsån	20
10.5 Ett nytt merkostnadsån för utlandsstudier.....	23
10.6 Den högre bidragsnivån öppnas upp	26
10.7 Studiemedel för studier på gymnasial nivå öppnas upp	28
10.7.1 Språkstudier.....	30
10.8 Godtagbar standard ska bestämmas av regeringen	35
10.9 Regeringen ska bestämma att en utbildning som inte berättigar till studiemedel i Sverige inte heller ska ge rätt till studiemedel utomlands.....	35
10.10 Formerna för utbetalning av studiemedel för utlandsstudier.....	42
10.11 Felaktiga utbetalningar ska minskas	43
10.12 Centrala studiestödsnämndens upplysande roll bör förtydligas	44

2011-09-26

10.13 Mätbara indikatorer – utlandsstudiemedlen bör kontinuerligt följas upp och utvärderas	45
11. Konsekvensanalys	47
11.1 Tydligare reglering	48
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	49
11.2.3 Studiemedel för studier på gymnasial nivå inom EES och i Schweiz ska lämnas enligt samma villkor som i Sverige	49
11.3.1 Studiemedelsbeloppet ska vara detsamma för utlandsstudier som för studier i Sverige	50
11.4.1 Ett nytt enhetligt merkostnadslån för utlandsstudier	50
11.4.2 Möjlighet till högre uttag av merkostnadslånet för undervisningsavgifter	50
11.4.3 Merkostnadslån för undervisningsavgifter överstigande ett prisbasbelopp ska utbetalas direkt till läroanstalten	53

2011-09-26

Författningsförslag

CSN föreslår vissa ändringar av det av utredningen lämnade författningsförslaget. De bestämmelser som CSN anser ska ha en annan lydelse, än den som utredningen föreslagit, eller som inte alls bör träda ikraft framgår nedan.

Förslag till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395)

Utredningens förslag

CSN:s förslag

3 kap.

22 a §

Bestämmelsen bör inte träda ikraft

Utlandsstudier är studier som bedrivs vid en utländsk läroanstalt av en studerande som kan visa att han eller hon har sitt faktiska boende utanför Sverige under studietiden.

Studier som bedrivs vid en läroanstalt utanför Sverige, av en studerande som har sitt faktiska boende utanför Sverige under studietiden, är utlandsstudier även om den studerande är antagen vid en svensk läroanstalt.

Distansstudier vid en svensk läroanstalt kan aldrig ses som utlandsstudier. Distansstudier vid en utländsk läroanstalt är utlandsstudier om den studerande har sitt faktiska boende utanför Sverige under studietiden.

23 §

Studiemedel får lämnas för utlandsstudier om den studerande har varit bosatt i Sverige i en sammanhängande period om minst två år under de senaste fem åren.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

- 1. undantag från bosättningskravet i första stycket och*
- 2. övriga förutsättningar för studiemedel vid utlandsstudier.*

Bestämmelser om studiemedel under sjukdom och ledighet finns i 24 §.

Studiemedel får lämnas för studier utanför Sverige om den studerande har varit bosatt i Sverige i en sammanhängande period om minst två år under de senaste fem åren.

2. Övriga förutsättningar för studiemedel vid studier utanför Sverige.

2011-09-26

Förslag till förordning om ändring i studiestödsförordningen (2000:655)

*Utredningens förslag**CSN:s förslag***3 kap.**

1 §

Studiemedel får lämnas till studerande vid de läroanstalter och utbildningar som anges i bilagan till denna förordning. För studier vid de läroanstalter och utbildningar som anges i avdelning A 1 och A 2 i bilagan får studiemedel dock lämnas först från och med det andra kalenderhalvåret det år då den studerande fyller 20 år.

Centrala studiestödsnämnden får efter samråd med Folkbildningsrådet meddela närmare föreskrifter om vilka utbildningar på folkhögskola som ger rätt till studiemedel enligt avdelning A 1, A 2 respektive B 1 i bilagan.

Det finns särskilda bestämmelser om *utlandsstudier* i 20–25 §§.

Det finns särskilda bestämmelser om *studier utanför Sverige* i 20–25 §§.

9 §

Det högre bidragsbeloppet enligt 3 kap. 13 § studiestödslagen (1999:1395) får lämnas för studier, dels vid en sådan läroanstalt eller utbildning som anges i avdelning A 1 i bilagan till denna förordning, *och* dels vid en sådan läroanstalt eller utbildning på gymnasial nivå inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller i Schweiz som motsvarar *eller är jämförbar med* de som anges i avdelning A1 i bilagan till denna förordning. Det högre bidragsbeloppet får lämnas till studerande som

Det högre bidragsbeloppet enligt 3 kap. 13 § studiestödslagen (1999:1395) får lämnas för studier, dels vid en sådan läroanstalt eller utbildning som anges i avdelning A 1 i bilagan till denna förordning, *dels* vid en sådan läroanstalt eller utbildning på gymnasial nivå inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller i Schweiz som motsvarar de som anges i avdelning A1 i bilagan till denna förordning. Det högre bidragsbeloppet får lämnas till studerande som

1. vid grundskoleutbildning: saknar slutbetyg eller motsvarande från grundskoleutbildning eller motsvarande svensk eller utländsk utbildning,
2. vid gymnasieutbildning: saknar slutbetyg eller motsvarande från treårig gymnasieutbildning eller motsvarande svensk eller utländsk utbildning, eller
3. repeterar eller kompletterar ämnen på grundskolenivå.

Trots första stycket får det högre bidragsbeloppet inte lämnas till en studerande som har genomfört högskolestudier om minst 120 högskolepoäng eller motsvarande studier i utlandet.

Det högre bidragsbeloppet lämnas inom ramen för anvisade medel för respektive grupp av studerande som anges i första stycket. Det högre bidragsbeloppet lämnas i den ordning som ansökningarna kommer in till Centrala studiestödsnämnden.

2011-09-26

13 §

Merkostnadslån enligt 3 kap. 15 § studiestödslagen (1999:1395) får lämnas för

1. undervisningsavgifter,
2. resor till och från studielandet i samband med studier som helt eller delvis bedrivs utanför Sverige,
3. övriga resor i samband med studier,
4. personförsäkringar vid studier som bedrivs helt eller delvis utanför Sverige,
5. dubbel bosättning, och
6. *utlandsstudier.*

6. *studier utanför Sverige.*

För särskild utrustning eller studiemateriel får merkostnadslån lämnas bara till studerande vid en högskolas musikerprogram eller lärarutbildning med inriktning musik eller motsvarande utbildning för inköp till skäligen kostnad av ett musikinstrument som är nödvändigt för genomförande av utbildningen.

Utöver vad som anges i första och andra styckena får merkostnadslån lämnas även för andra merkostnader om det finns särskilda skäl.

13 a §

Merkostnadslån för undervisningsavgifter enligt 13 § första stycket 1 får lämnas med ett belopp som för varje vecka utgör

1. 3,2 procent av prisbasbeloppet vid studier på heltid,
2. 2,4 procent av prisbasbeloppet vid studier på minst 75 procent men mindre än 100 procent av heltid, och
3. 1,6 procent av prisbasbeloppet vid studier på minst 50 procent men mindre än 75 procent av heltid.

Merkostnadslån för undervisningsavgifter lämnas under sammanlagt högst 240 veckor.

Merkostnadslån för undervisningsavgifter enligt 13 § första stycket 1 får lämnas *för obligatoriska undervisningsavgifter* med ett belopp som för varje vecka utgör

1. 3,2 procent av prisbasbeloppet vid studier på heltid,
2. 2,4 procent av prisbasbeloppet vid studier på minst 75 procent men mindre än 100 procent av heltid, och
3. 1,6 procent av prisbasbeloppet vid studier på minst 50 procent men mindre än 75 procent av heltid.

Vid studier utanför Sverige kan merkostnadslån för undervisningsavgifter lämnas med ett högre belopp än det som anges i första stycket 1. Ett högre belopp får endast lämnas om studierna bedrivs på heltid och undervisningsavgiften avser minst 17 veckors studier.

Merkostnadslån för undervisningsavgifter kan aldrig lämnas med ett belopp som överstiger den obligatoriska undervisningsavgiften eller det maximala belopp som anges i 13 b §.

2011-09-26

13 b §

Vid utlandsstudier gäller att om en utländsk läroanstalt tar ut obligatoriska undervisningsavgifter eller motsvarande avgifter för undervisning vid läroanstalten med belopp som överstiger det veckobelopp som anges i 13 a § första stycket 1 kan merkostnadslån för undervisningsavgifter utgå med högre belopp. Maximalt kan ett belopp om 3,2 procent av prisbasbeloppet gånger 240 veckor utgå. Uttag som överstiger grundbeloppet för heltidsstudier enligt

13 a § första stycket 1 kan endast göras vid utlandsstudier som bedrivs på heltid och om undervisningsavgiften avser minst 17 veckors studier. Lånebeloppet kan som högst uppgå till det belopp som den obligatoriska undervisningsavgiften uppgår till.

Om det lånebelopp som ska beviljas för undervisningsavgifter överstiger ett prisbasbelopp ska Centrala studiestödsnämnden, efter den studerandes samtycke, betala ut lånebeloppet i den studerandes namn direkt till den utländska läroanstalt som den studerande anvisar. Den studerande bär ansvaret för att, i god tid innan undervisningsavgiften måste vara betald, till Centrala studiestödsnämnden ge in de handlingar som behövs för att myndigheten ska kunna genomföra utbetalningen av beviljat lånebelopp till den utländska läroanstalten för den studerandes räkning.

Den som har utnyttjat möjligheten att låna maxbeloppet i första stycket kan inte komma i fråga för ytterligare merkostnadslån för undervisningsavgifter.

Merkostnadslån för undervisningsavgifter får totalt lämnas med maximalt 3,2 procent av prisbasbeloppet gånger 240 veckor.

Om en studerande fått tidigare utbetalningar av merkostnadslån för undervisningsavgifter, fastställs vad som återstår för den studerande att låna, genom att det belopp som tidigare har utbetalats avräknas från det vid det innevarande året gällande maximala beloppet enligt första stycket.

Till en studerande som vid något tillfälle totalt har lånat det som maximalt kan utgå enligt första stycket, kan ytterligare merkostnadslån för undervisningsavgifter inte lämnas.

13 c §

Merkostnadslån för utlandsstudier enligt 13 § första stycket 6 får lämnas till en studerande som bedriver utlandsstudier enligt 3 kap. 22 a § studiestödslagen (1999:1395) och som beviljats studiemedel för sina studier.

Merkostnadslån för studier utanför Sverige enligt 13 § första stycket 6 får lämnas till en studerande som

1. är antagen och studerar vid en utländsk läroanstalt utanför Sverige, eller
2. är antagen vid en svensk läroanstalt, men studerar vid en läroanstalt utanför Sverige på uppdrag av den svenska läroanstalten

2011-09-26

Merkostnadslån för *utlandsstudier* får lämnas med ett belopp som för varje vecka då den studerande har rätt till studiemedel utgör

1. 1,25 procent av prisbasbeloppet vid studier på heltid,
2. 0,95 procent av prisbasbeloppet vid studier på minst 75 procent men mindre än 100 procent av heltid, och
3. 0,60 procent av prisbasbeloppet vid studier på minst 50 procent men mindre än 75 procent av heltid.

Studiemedel för *utlandsstudier*

För *utlandsstudier* tillämpas bestämmelserna i 21–25 §§.

Merkostnadslån för studier utanför Sverige får lämnas för distansstudier vid en utländsk läroanstalt om den studerande har sitt faktiska boende utanför Sverige.

Merkostnadslån för *studier utanför Sverige* får lämnas med ett belopp som för varje vecka då den studerande har rätt till studiemedel utgör

Studiemedel för *studier utanför Sverige*

20 §

För *studier vid en utländsk läroanstalt utanför Sverige* tillämpas bestämmelserna i 21–25 §§.

21 §

Studiemedel får lämnas för studier i ett land inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller i Schweiz, om studierna bedrivs på minst 50 procent av heltid och pågår under minst 3 veckor. Vid studier i ett land utanför EES eller Schweiz får studiemedel lämnas om studierna bedrivs på heltid och pågår under minst 13 veckor. Om det finns särskilda skäl, får studiemedel för studier i ett land utanför EES eller Schweiz lämnas även om studierna inte bedrivs på heltid.

Till en studerande som inte är svensk medborgare får studiemedel för *utlandsstudier* dock lämnas bara om

1. han eller hon har påbörjat en högskoleutbildning vid en svensk läroanstalt och *utlandsstudierna* kan tillgodoräknas helt som en del av den svenska utbildningen inom ramen för ett utbytesprogram, eller

2. *utlandsstudierna* är en del av en utbildning som anordnas inom ett utbildningssamarbete som avses i 1 kap. 17 § andra stycket högskolelagen (1992:1434) eller i 2 a § andra stycket lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina och

Till en studerande som inte är svensk medborgare får studiemedel för *studier utanför Sverige* dock lämnas bara om

1. han eller hon har påbörjat en högskoleutbildning vid en svensk läroanstalt och *studierna utanför Sverige* kan tillgodoräknas helt som en del av den svenska utbildningen inom ramen för ett utbytesprogram, eller

2. *studierna utanför Sverige* är en del av en utbildning som anordnas inom ett utbildningssamarbete som avses i 1 kap. 17 § andra stycket högskolelagen (1992:1434) eller i 2 a § andra stycket lagen (1993:792) om tillstånd att utfärda vissa examina och

2011-09-26

utbildningen kan leda till en examen vid en svenskläroanstalt.

För *utlandsstudier* som avses i andra stycket 1 får studiemedel lämnas under högst ett år.

Studiemedelsberättigade utbildningar

Studiemedel för *utlandsstudier* får lämnas för studier på gymnasial eller eftergymnasial nivå, om utbildningen kan anses ha godtagbar standard enligt 23 §.

För studier på gymnasial nivå i länder utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller Schweiz, får studiemedel endast lämnas om motsvarande studier inte med lika stor fördel kan bedrivas i Sverige. *Studiemedel får dock lämnas för studier i ett språk som inte är europeiskt och som har officiell status i studielandet.*

utbildningen kan leda till en examen vid en svenskläroanstalt.

För *studier utanför Sverige* som avses i andra stycket 1 får studiemedel lämnas under högst ett år.

Studiemedelsberättigande utbildningar

22 §

Studiemedel för *studier utanför Sverige* får lämnas för studier på gymnasial eller eftergymnasial nivå, om utbildningen kan anses ha godtagbar standard enligt 23 §.

För studier på gymnasial nivå i länder utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller Schweiz, får studiemedel endast lämnas om motsvarande studier inte med lika stor fördel kan bedrivas i Sverige.

22 a §

Vid bedömningen av om en utbildning är på gymnasienivå eller eftergymnasial nivå ska den bedömning som görs för en motsvarande utbildning i Sverige vara vägledande. Om bedömningarna i Sverige och studielandet inte överensstämmer, ska en sammanvägning göras av samtliga faktorer som har betydelse för bedömningen.

22 b §

Studiemedel för gymnasiala studier i språk som har officiell status inom EES eller i Schweiz lämnas endast för studier i dessa länder. Undantag får göras om det finns synnerliga skäl.

Studiemedel för gymnasiala studier i språk i ett land utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller Schweiz lämnas endast om språket har officiell status i landet.

2011-09-26

23 §

Centrala studiestödsnämnden beslutar om godtagbar standard för utbildningar på gymnasial nivå och Högskoleverket beslutar om godtagbar standard för utbildningar på eftergymnasial nivå.

En utbildning utanför Sverige ska anses ha en godtagbar standard om

1. utbildningen är statlig, statligt erkänd eller ställd under statlig tillsyn,
2. utbildningen är erkänd av en regional myndighet som har statens uppdrag att erkänna utbildningar,
3. utbildningen är ackrediterad av staten, en statlig myndighet eller en organisation som har statens uppdrag att ackreditera utbildningar,
4. utbildningen är ackrediterad av en ackrediteringsorganisation som är allmänt accepterad, eller
5. utbildningen ingår som en del i ett utbytesprogram vid en svensk läroanstalt.

Även om en utbildning inte uppfyller något av villkoren i andra stycket kan Centrala studiestödsnämnden, för utbildningar på gymnasial nivå, eller Högskoleverket, för utbildningar på eftergymnasial nivå, besluta att utbildningen kan anses ha godtagbar standard om *det föreligger särskilda skäl.*

Även om en utbildning inte uppfyller något av villkoren i andra stycket kan Centrala studiestödsnämnden, för utbildningar på gymnasial nivå, eller Högskoleverket, för utbildningar på eftergymnasial nivå, besluta att utbildningen kan anses ha godtagbar standard om *utbildningen ändå kan bedömas ha en tillräckligt hög kvalitet.*

23 a §

En utbildning som motsvarar *eller är jämförbar med* en svensk utbildning som inte ger rätt till studiemedel i Sverige ger inte heller rätt till studiemedel *för utlandsstudier.*

En *utländsk* utbildning som motsvarar en svensk utbildning som inte ger rätt till studiemedel ger inte heller rätt till studiemedel.

Studiemedel får inte lämnas för en utbildning som inte rimligen bör medföra sådan rätt.

Studiemedel för distansstudier vid läroanstalter utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller Schweiz lämnas endast om det finns synnerliga skäl.

25 §

Centrala studiestödsnämnden får meddela ytterligare föreskrifter om rätt till studiemedel för *utlandsstudier* och om utbetalning av sådana studiemedel.

Centrala studiestödsnämnden får meddela ytterligare föreskrifter om

1. rätt till studiemedel för *studier utanför Sverige,*
2. utbetalning av sådana studiemedel,
3. *vilka utbildningar som inte rimligen bör ge rätt till studiemedel enligt 23 a § andra stycket.*

Centrala studiestödsnämnden får även meddela föreskrifter om undantag från det krav på bosättning som anges i 3 kap. 23 § första stycket studiestödslagen (1999:1395).

2011-09-26

Om studiemedel beviljas, ska beslutet utvisa storleken av bidraget, lånet och det sammanlagda studiemedelsbeloppet. Beslutet ska dessutom innehålla information om den studerandes skyldighet att till Centrala studiestödsnämnden anmäla ändrade förhållanden och om omprövningsreglerna i 35 §. *Beslutet ska, om förutsättningarna i 13 b § andra stycket är uppfyllda, innehålla information om den studerandes skyldigheter enligt 13 b §.*

38 §

Om studiemedel beviljas, ska beslutet utvisa storleken av bidraget, lånet och det sammanlagda studiemedelsbeloppet. Beslutet ska dessutom innehålla information om den studerandes skyldighet att till Centrala studiestödsnämnden anmäla ändrade förhållanden och om omprövningsreglerna i 35 §.

2011-09-26

3.6.1 Regeringens mål för utlandsstudier och för studiemedel för utlandsstudier

CSN delar utredningens bedömning av regeringens mål för utlandsstudier och studiemedel för utlandsstudier.

CSN föreslår dock att ”De högskoleutbildade” i mål 2 byts ut mot ”De utlandsstuderande” och att ”studenters” i mål 3 byts ut mot ”studerandes”.

CSN föreslår vidare att målen 2.1 och 4 ges följande lydelse.

Delmål 2.1 De som har studerat utomlands ska ha en god anställningsbarhet eller ha skaffat sig behörighet för fortsatta studier.

Mål 4 Studiemedelssystemet ska möjliggöra för alla att studera utomlands.

CSN föreslår att följande tillägg görs till de övergripande målen för studiestödet: Studiestödet ska vara effektivt och sammanhållet, samt enhetligt och överblickbart för den enskilde.

CSN har länge efterfrågat tydliga mål för utlandsstudiemedlen. En anledning till detta är att CSN har ett mycket omfattande bemyndigande att föreskriva om studiemedel för studier utomlands. Bemyndigandet är dock mycket knapphändigt behandlat i förarbeten och CSN:s beslutsutrymme är stort. De beslut CSN har att fatta, exempelvis om nivån på studielånet, är beslut som kan få långtgående konsekvenser för det internationella studerandeyttet.

CSN delar utredningens bedömning av regeringens mål för utlandsstudier och utlandsstudiestöd. Dessa mål kan, oavsett vem som utformar regelverket, bidra till att det blir enklare att utforma regler i enlighet med de politiska intentionerna, samt att uppföljningen av utlandsstudier och utlandsstudiemedel kan förbättras.

Allmänt om mål för utbildningspolitik och studiestöd

Målen för utlandsstudier och studiemedel för utlandsstudier bör sättas på den politiska nivån. CSN avstår därför från att värdera de mål som föreslås. CSN föreslår dock vissa ändringar i målen och målstrukturen för att målen ska hänga samman på ett logiskt sätt. Målen bör även kunna följas upp, en fråga CSN framför allt behandlar nedan i avsnitt 10.13 Mätbara indikatorer – utlandsstudiemedlen bör kontinuerligt följas upp och utvärderas.

De övergripande målen för utbildningspolitiken och studiestödet måste anses gälla generellt för svensk utbildningspolitik och svenskt studiestöd, oavsett om studierna bedrivs i Sverige eller helt eller delvis utomlands. Det är rimligt att speciella mål för utlandsområdet kompletterar de övergripande målen. Vad som följs upp – indikatorerna – bör sedan antingen knyta an till de generella målen eller till de specifika mål som avser utlandsstudier, eller både och.

2011-09-26

CSN:s uppfattning om målen för utlandsstudier och studiemedel för utlandsstudier

För att precisera de övergripande målen kan det vara lämpligt att även ange mål för utlandsstudier och studiemedel för utlandsstudier. *Mål 1 Internationalisering och mobilitet är positivt och ska främjas*, passar enligt CSN:s uppfattning bra som underliggande mål till det övergripande utbildningspolitiska. Likaså anser CSN att *Mål 3 Svenska studenters internationella rörlighet ska öka* fungerar som ett underliggande mål. Målen bör enligt CSN:s uppfattning dock omfatta studier på både gymnasial och eftergymnasial nivå. För att inte några missförstånd ska uppstå bör därför ”studenter” ändras till ”studerande” i målformuleringarna.

Däremot anser CSN att målen 2 och 2.1 är mer allmängiltiga. *Mål 2 De högskoleutbildade ska vara attraktiva på arbetsmarknaden nationellt och internationellt* och *Delmål 2.1 De högskoleutbildades anställningsbarhet ska stärkas* borde antingen lyftas upp som ett övergripande utbildningspolitiskt mål som även avser studier i Sverige, alternativt ändras så att de uttryckligen enbart omfattar utlandsstudier. De specifika utlandsmålen kunde då exempelvis uttryckas som *Mål 2 De utlandsstuderande ska vara attraktiva på arbetsmarknaden nationellt och internationellt* och *Delmål 2.1 De som har studerat utomlands ska vara anställningsbara eller ha skaffat sig behörighet för fortsatta studier*. Tillägget i delmål 2.1 om behörighet för fortsatta studier görs då för att passa även dem som studerar på teoretiska utbildningar på gymnasienivå.

Även *Mål 4 Ett effektivt och sammanhållet studiemedelssystem som ska vara enhetligt och överblickbart för den enskilde*, det särskilda målet för studiemedel för utlandsstudier, är generellt och borde enligt CSN:s mening avse hela studiestödssystemet, oavsett om studierna bedrivs i Sverige eller utomlands. Målet bör även omfatta studiehjälpen och återbetalningen av lån eftersom det är önskvärt med exempelvis definitioner som spänner över samtliga studiestödets områden. Detta mål kan därför med fördel lyftas upp till det övergripande målet för studiestödet. Det särskilda målet för studiemedel för utlandsstudier kunde då enligt CSN:s mening i stället vara *Mål 4 Studiemedelssystemet ska möjliggöra för alla att studera utomlands*, vilket utredningen framför som ett underliggande mål för studiemedel för utlandsstudier (i rutan på s. 109). I samma stycke anger utredningen även att det krävs att studiemedelssystemet är anpassat till internationella studier och förhållanden för att upprätthålla och öka andelen internationellt rörliga studenter. Detta uttalande synes olämpligt att använda som ett mål eftersom syftet med det anpassade studiemedelssystemet är att öka den internationella rörligheten, vilket alltså redan är ett mål. Huruvida studiemedelssystemet är anpassat till internationella förhållanden eller inte förefaller dessuom mycket svårt att följa upp på annat sätt än genom att följa upp det slutliga målet – att öka rörligheten. Även detta talar emot att använda detta uttalande som mål.

2011-09-26

CSN:s förslag till målstruktur

Det som har anförts innebär att de samlade målen enligt CSN:s uppfattning får följande struktur och lydelse.

Utbildningspolitiken övergripande

Sverige ska vara en ledande kunskapsnation som präglas av utbildning av hög kvalitet och livslångt lärande för tillväxt och rättvisa.

Studier utanför Sverige

Mål 1 Internationalisering och mobilitet är positivt och ska främjas.

Mål 2 De utlandsstuderande ska vara attraktiva på arbetsmarknaden nationellt och internationellt.

Delmål 2.1 De som har studerat utomlands ska ha en god anställningsbarhet eller ha skaffat sig behörighet för fortsatta studier.

Mål 3 Svenska studerandes internationella rörlighet ska öka.

Studiestödet övergripande

Studiestödet ska verka rekryterande och därmed bidra till ett högt deltagande i utbildningen. Studiestödet ska vara effektivt och sammanhållet, samt enhetligt och överblickbart för den enskilde. Det ska vidare utjämna skillnader mellan individer och grupper i befolkningen och därigenom bidra till ökad social rättvisa. Studiestödet ska också ha en god effekt på samhällsekonomin över tiden.

Studiemedel för utlandsstudier

Mål 4 Studiemedelssystemet ska möjliggöra för alla att studera utomlands.

7. EU-rätten och det svenska studiemedlet för utlandsstudier

CSN föreslår att regeringen utreder om bestämmelserna om avskrivning av lån för tidigare studier är förenliga med EU-rätten.

I 4 kap. 22 § studiestödslagen och 4 kap. 9 § studiestödsförordningen finns bestämmelser om delvis avskrivning av lån som har lämnats för studier i sådan utbildning som anges i avdelning A1 eller A3 i bilagan till studiestödsförordningen eller motsvarande utländsk utbildning. Redan enligt dagens bestämmelser är det alltså möjligt att skriva av lån som tagits för gymnasiala studier utanför landet. I och med att utredningen föreslår att möjligheterna till studiemedel för gymnasiala studier ska öka, kommer det att bli fler ärenden att pröva för CSN där den studerande har studerat på gymnasial nivå utomlands.

För att lånen för de gymnasiala studierna ska kunna skrivas av krävs dock att den studerande beviljats studielån för studier vid en utbildning som anges i avdelning B2 i bilagan till studiestödsförordningen, dvs. en utbildning som kan ingå i en svensk

2011-09-26

högskoleexamen. Avskrivning är alltså i princip inte möjlig när den eftergymnasiala utbildningen har genomgått utomlands. Det är oklart om detta är förenligt med EU-rätten.

Regeringen bör utreda om bestämmelserna om avskrivning av lån för tidigare studier är förenliga med EU-rätten. CSN kan genomföra utredningen på regeringens uppdrag.

10.1 Utlandsstudier definieras i lag

CSN avstyrker förslaget att begreppet utlandsstudier definieras och att begreppet används genomgående i studiestödslagen och studiestödsförordningen.

Definitionen är inte lämplig att använda i flertalet bestämmelser

Den föreslagna definitionen används i princip genomgående i förslaget till ändringar i studiestödslagen och studiestödsförordningen när studier med anknytning till utlandet regleras. I flertalet bestämmelser är definitionen dock inte lämplig, utan distinktionen mellan utländsk läroanstalt utanför Sverige och andra studier, som regleras i bilagan till studiestödsförordningen, bör i stället bibehållas. Skälet till det är att bestämmelserna bör tillämpas i förhållande till alla studier vid en utländsk läroanstalt utanför Sverige, oberoende av om den studerande är bosatt i eller utanför landet. Bestämmelserna bör dessutom inte tillämpas om den studerande följer en utbildning som finns i bilagan till studiestödsförordningen, även om det är utlandsstudier enligt den föreslagna definitionen. Problemen med definitionen gäller bestämmelserna nedan.

- 3 kap. 22 - 23 a §§ studiestödsförordningen – godtagbar standard och utbildningar som inte ger rätt till studiemedel

Enligt förslaget är studier vid en utländsk läroanstalt utlandsstudier endast om den studerande har sitt faktiska boende utanför Sverige. Godtagbar standard ska, enligt förslagets 3 kap. 22 § studiestödsförordningen, endast prövas om det är utlandsstudier. Det innebär att godtagbar standard inte kommer att prövas för en utbildning vid en utländsk läroanstalt om den studerande har sitt faktiska boende i Sverige. Om den studerande bedriver studier vid en svensk läroanstalt utanför Sverige och har sitt faktiska boende utanför Sverige ska studierna däremot ses som utlandsstudier. Godtagbar standard kommer därmed att behöva prövas för den svenska utbildningen.

En tillämpning av den föreslagna definitionen leder till samma resultat vad gäller den jämförelse, som enligt 3 kap. 23 a § studiestödsförordningen ska göras mellan utländska utbildningar som motsvarar en svensk utbildning som inte ger rätt till studiemedel. Prövningen kommer enligt förslaget inte att göras för en utbildning vid en utländsk läroanstalt om den studerande har sitt faktiska boende i Sverige, men kan komma att göras för vissa svenska utbildningar.

2011-09-26

Enligt CSN:s mening måste prövningen av godtagbar standard och jämförelsen mot svenska utbildningar som inte ger rätt till studiemedel, rimligen prövas för alla utbildningar vid en utländsk läroanstalt utanför Sverige, medan svenska utbildningar – som redan godkänts och förts in i bilagan till studiestödsförordningen – inte bör prövas.

- 3 kap. 25 § studiestödsförordningen – CSN:s föreskriftsmöjlighet

Förslaget innebär att CSN får meddela ytterligare föreskrifter om rätt till studiemedel för utlandsstudier. Föreskriftsrätten omfattar då inte studier vid en utländsk läroanstalt utanför Sverige om den studerande är bosatt i landet. Föreskriftsrätten omfattar däremot studier vid en svensk läroanstalt utanför Sverige om den studerande har sitt faktiska boende utanför Sverige. Enligt CSN:s mening måste föreskriftsrätten rimligen omfatta alla studier vid en utländsk läroanstalt utanför Sverige. Däremot saknas det skäl att införa en särskild föreskriftsrätt för studier vid en svensk läroanstalt utanför Sverige.

- 3 kap. 21 § studiestödsförordningen – studier utomlands för utländska medborgare

Bestämmelsen i 3 kap. 21 § studiestödsförordningen syftar till att begränsa möjligheterna till studiemedel för studier utomlands för utländska medborgare. En utländsk medborgare kan få studiemedel för studier utomlands endast för utbytesstudier eller vissa typer av utbildningssamarbeten mellan utländska och svenska lärosäten.

Genom att använda definitionen utlandsstudier i 3 kap. 21 § studiestödsförordningen förhindras andra studier utomlands med studiemedel, om den studerande är bosatt utom landet. Bestämmelsen förhindrar däremot inte

- att den studerande bedriver sådana studier i ett annat land samtidigt som han eller hon är bosatt i Sverige,
- att den studerande bedriver sådana studier i ett annat land samtidigt som han eller hon är bosatt utomlands, men inte meddelar detta till CSN, eller
- att den studerande bedriver distansstudier vid en utländsk läroanstalt samtidigt som han eller hon är bosatt i Sverige.

Utredningen berör inte dessa frågor. Som CSN förstår det har utredningen inte avsett att den föreslagna definitionen ska få dessa följder, som sannolikt kan innebära ett utökat utflöde av studiemedel.

Definitionen innebär i ett avseende också minskade möjligheter till studiemedel för utländska medborgare. I dag betraktas studier på en utlandsförlagd utbildning inte som studier utomlands. Det är alltså möjligt för en utländsk medborgare att exempelvis studera i England om det ingår i den svenska utbildningen. Sådana studier omfattas emellertid av utredningens förslag till 3 kap. 22 a § andra stycket studiestödslagen och

2011-09-26

definieras alltså som utlandsstudier. Eftersom något undantag för denna typ av studier inte görs i 3 kap. 21 § studiestödsförordningen innebär förslaget att utländska medborgare inte kommer att kunna bedriva denna typ av studier om förslaget genomförs.

- 3 kap. 23 § studiestödslagen – bosättningskravet

Bestämmelsen i 3 kap. 23 § studiestödslagen om bosättningskravet syftar till att begränsa möjligheterna till studiemedel för studier utomlands för personer med en svagare anknytning till Sverige. Bestämmelsen gäller för både svenska och utländska medborgare.

Genom att använda definitionen utlandsstudier i 3 kap. 23 § studiestödslagen kommer vissa studier – som i dag förutsätter att kraven i bestämmelsen är uppfyllda – inte längre förutsätta en bosättningsprövning. Andra studier – som i dag inte kräver någon bosättningsprövning – kommer däremot i framtiden att förutsätta en sådan prövning

- 3 kap. 26 § studiestödsförordningen – den särskilda sjukförsäkringen för studerande

Den föreslagna definitionen påverkar också tillämpningen av 3 kap. 26 § studiestödsförordningen. En studerande som bor i Sverige men studerar i Danmark och blir sjuk, kommer enligt förslaget att få sin sjukdom bedömd av Försäkringskassan, i stället för som i dag, av CSN. En studerande som studerar på en utlandsförlagd svensk utbildning och blir sjuk, kommer däremot få sin sjukdom bedömd av CSN, i stället för som i dag, av Försäkringskassan.

Utlandsförlagd utbildning i land utanför EES och Schweiz

Som framgår ovan betraktas studier på en utlandsförlagd utbildning i dag inte som studier utomlands. Det innebär att det är möjligt att bedriva sådana studier i ett land utanför EES och Schweiz även om utbildningen är på deltid eller pågår under kortare tid än tretton veckor. Utredningens förslag att sådana studier ska betraktas som utlandsstudier innebär att denna möjlighet i princip upphör.

Distansstudier

Om förslaget till definition i 3 kap. 22 a § första och andra styckena studiestödslagen inte införs saknas det skäl för en särskild reglering av distansstudier vid en svensk läroanstalt. Sådana studier betraktas i dag aldrig som studier utomlands.

Utredningen definierar också när distansstudier vid en utländsk läroanstalt är utlandsstudier. CSN delar utredningens bedömning att dessa studier är svåra att hantera för myndigheten. Dessa svårigheter motiverar emellertid inte den föreslagna definitionen av utlandsstudier. Frågan är i stället under vilka förutsättningar dessa

2011-09-26

studerande bör få del av det nya merkostnadslånet. CSN behandlar denna fråga i avsnitt 10.5 *Ett nytt merkostnadslån för utlandsstudier*.

Sammanfattande bedömning

En genomgående tillämpning av den föreslagna definitionen i de bestämmelser där studier med anknytning till utlandet regleras skulle alltså få oönskade effekter. Frågorna berörs inte av utredningen och CSN utgår från att ändringarna inte är avsedda. CSN anser att samtliga bestämmelser under den föreslagna rubriken över 3 kap. 20 § studiestödsförordningen, Studiemedel för utlandsstudier, i stället bör reglera studiemedel vid studier vid en utländsk läroanstalt utanför Sverige. Detsamma gäller 3 kap. 23 § studiestödslagen om bosättningskravet, 3 kap. 1 § studiestödsförordningen med hänvisningen till de särskilda bestämmelserna om studiemedel för studier utomlands och 3 kap. 26 § studiestödsförordningen om den särskilda sjukförsäkringen.

Som CSN förstår utredningen är syftet med definitionen främst att avgränsa rätten till det föreslagna nya merkostnadslånet. CSN delar utredningens bedömning att det måste vara tydligt vem som har rätt till detta nya merkostnadslån, men anser att avgränsningen i stället kan göras i bestämmelserna om merkostnadslån, se vidare avsnitt 10.5 *Ett nytt merkostnadslån för utlandsstudier*.

Eftersom behovet av en definition är begränsat till regleringen av det nya merkostnadslånet och då det finns stora problem med definitionen i andra sammanhang avstyrker CSN förslaget om en generell definition av begreppet utlandsstudier.

10.1.1 Distansstudier

CSN tillstyrker förslaget att regleringen om distansstudier flyttas till studiestödsförordningen och att Schweiz ska omfattas av samma regler som EES.

Begreppet distansstudier används inte i studiestödslagen eller studiestödsförordningen. Det finns därför inte någon författningsreglerad definition av begreppet. Bedömningen av om en utbildning är distansstudier eller studier med annat upplägg kan dock få stor betydelse för den enskilde. Om CSN bedömer att det inte är en distansutbildning kan studiemedel beviljas fullt ut för utbildningen, under förutsättning att utbildningen uppfyller övriga krav. Om det däremot är en distansutbildning utanför EES och Schweiz kan studiemedel över huvud taget inte beviljas för utbildningen, om det inte finns synnerliga skäl. Det är därför av stor betydelse för den enskilde att CSN gör en korrekt bedömning av vad som är distansstudier.

CSN efterlyser därför att regeringen i propositionen eller i förordningsmotiv ger uttalanden som kan vägleda CSN vid denna bedömning om begreppet införs i

2011-09-26

studiestödsförordningen, exempelvis utifrån vad som anförs i utredningen (s. 80 ff.). Vad som ska anses utgöra distansstudier får därefter utvecklas i praxis.

10.2 Ett enhetligt studiemedelsbelopp för studier i Sverige och i utlandet

CSN tillstyrker förslaget att studiemedelsbeloppet ska vara detsamma för studier i utlandet som för studier i Sverige.

CSN delar utredningens bedömning att nivån på studiemedel vid studier utomlands bör beslutas av riksdagen. En beloppsnivå som fastställs direkt av riksdagen bör uppfattas som mera legitim och ger riksdagen direkt kontroll över kostnadsutvecklingen. CSN konstaterar även att ett system med samma lånebelopp vid studier utomlands som vid studier i Sverige är generellt och enklare att förstå för de studerande än dagens system med differentierade landsbelopp. Systemet blir mer enhetligt och rättvist och blir också enklare för CSN att administrera.

10.3 Tillägglån ska utgå även vid studier utomlands

CSN tillstyrker förslaget att tillägglån ska kunna utgå för studier utomlands.

CSN föreslår att 3 kap. 24 § studiestödsförordningen upphävs.

Utredningen föreslår att sista ledet i 3 kap. 23 § andra stycket 2 studiestödslagen upphävs (rätten att meddela föreskrifter om med vilka belopp studiemedel för studier utanför Sverige får lämnas). Av författningskommentaren framgår att skälet till det är att bestämmelsen inte längre är relevant eftersom beloppen är gemensamma för alla studier. CSN delar utredningens bedömning i författningskommentaren. I konsekvens med det uttalandet bör även 3 kap. 24 § studiestödsförordningen upphävas. Det saknas under alla förhållanden skäl att föreskriva att redan gällande bestämmelser även ska tillämpas vid studier utomlands.

2011-09-26

10.4 Merkostnadslån

CSN tillstyrker förslagen

- att tilläggsloan för merkostnader ska byta namn till merkostnadslån
- att regeringen ska fatta beslut om vad merkostnadslån ska utgå för
- att merkostnadslån för undervisningsavgifter ska indexregleras och att beloppet justeras i förhållande till studieomfattningen

CSN tillstyrker förslaget att merkostnadslånet för undervisningsavgifter ska kunna ses som en låneram förutsatt att detta kombineras med effektiva åtgärder som förhindrar missbruk och brott.

CSN avstyrker förslaget att merkostnadslån för undervisningsavgifter endast ska få lämnas under 240 veckor. I stället ska huvudregeln i 3 kap. 8 § studiestödslagen gälla. CSN föreslår bland annat av denna anledning att 3 kap. 13 a och b §§ får en annan lydelse än den utredningen har föreslagit.

CSN avstyrker förslaget att merkostnadslån för undervisningsavgifter där beviljat lån överstiger prisbasbeloppet ska betalas ut av CSN direkt till den utländska läroanstalten.

Merkostnadslån för undervisningsavgifter ses som en låneram

CSN delar utredningens bedömning att det bör vara möjligt, även för studerande som saknar egna medel, att läsa vid utbildningar som har höga undervisningsavgifter. CSN vill dock framhålla att utredningens förslag, om att det totala beloppet för merkostnadslån för undervisningsavgifter ska kunna användas för en kortare tids studier, kan komma att leda till en ökad skuldsättning för den enskilde studenten. Det bör även betonas att det inte bara är prestigeuniversitet som har relativt höga undervisningsavgifter. I exempelvis Storbritannien kommer troligtvis flertalet läroanstalter höja sina undervisningsavgifter till cirka 90 000 kr per år från och med höstterminen 2012. Hur många som kommer att välja att ta ut större lånebelopp för att täcka undervisningsavgifter och i så fall hur stora dessa belopp kommer att vara är emellertid svårt att veta. Under 2010 fick 7 500 personer maximalt merkostnadslån samtidigt som deras faktiska kostnader översteg 1 350 kronor per vecka, se vidare avsnitt 11 *Konsekvensanalys*. Denna grupp kan tänkas kunna välja att ta ut ett högre merkostnadslån om en sådan möjlighet finns.

Bestämmelsernas utformning

Utredningen föreslår att "huvudregeln" om veckovisa lånebelopp ska regleras i 3 kap. 13 a § studiestödsförordningen, medan de bestämmelser som gäller utlandsstudier ska framgå av 13 b §. CSN anser att det är en olycklig uppdelning. Exempelvis regleras enbart i 13 b § att lånebeloppet som högst kan uppgå till det belopp som den obligatoriska undervisningsavgiften uppgår till. Detta förhållande

2011-09-26

torde dock vara allmängiltigt för merkostnadslån för undervisningsavgifter och således även gälla då lån lämnas enligt "huvudregeln".

Även det maximala lånebeloppet regleras enbart i 13 b §. Såsom bestämmelsen är uppbyggd kan det finnas en risk för att den tolkas som om beloppsgränsen endast är tillämplig då högre uttag av merkostnadslån för undervisningsavgifter görs. En sådan tolkning får till följd att en studerande, som inledningsvis gör ett relativt högt uttag av merkostnadslån för undervisningsavgifter, låt säga 200 000 kr under 20 veckor, senare ändå har möjlighet att låna ytterligare 3,2 procent av prisbasbeloppet per vecka under återstående 220 veckor (cirka 300 000 kr). Den lagtekniska konstruktionen riskerar således att ge bestämmelsen en annan innebörd än den som CSN uppfattar att utredningen eftersträvar.

CSN anser att det är överflödigt att ha en begränsning till maximalt antal veckor utöver den maximala beloppsgränsen. Ett sådant regelverk leder till tillämpningssvårigheter och kan ge oönskade effekter. Det blir även svåröverskådligt för de studerande.

CSN föreslår därför att begränsningen till antal veckor tas bort och att det i stället klargörs att den maximala beloppsgränsen gäller hur än den studerande väljer att ta ut merkostnadslånet. Beträffande tidsbegränsningen kommer därvid i stället huvudregeln i 3 kap. 8 § studiestödslagen att gälla. Merkostnadslån för undervisningsavgifter kommer således, precis som för studiemedel i övrigt, kunna lämnas för högst 240 veckors heltidsstudier på eftergymnasial nivå och 120 eller 80 veckors heltidsstudier på gymnasial nivå.

Regleringen av det totala maximala beloppet bör framgå av en egen bestämmelse. Enligt CSN:s förslag bör det av 13 a § framgå vilket belopp som kan utgå per vecka, att högre belopp under vissa förutsättningar kan utgå vid studier utanför Sverige och att beloppet aldrig kan vara högre än vad undervisningsavgiften uppgår till eller det maximala beloppet. I 13 b § bör den maximala beloppsgränsen regleras. Utöver beloppets maximala storlek bör det även framgå hur avräkning av tidigare utbetalningar ska ske samt att den som vid något tillfälle har lånat det maximala beloppet inte kan få ytterligare lån. CSN anser, till skillnad från utredningen, att principen för hur återstående belopp ska fastställas, bör framgå av förordningstexten eftersom den är så starkt sammanbunden med övrig reglering i de angivna paragraferna.

Uttag överstigande ett prisbasbelopp ska betalas ut av CSN direkt till den utländska läroanstalten

CSN instämmer i utredningens bedömning att förslaget om att se merkostnadslån för undervisningsavgifter som en låneram förutsätter effektiva åtgärder för att minska risken för missbruk och brott. CSN anser dock att utredningens förslag om att utbetalningar av merkostnadslån ska göras direkt till läroanstalterna inte annat än i begränsad omfattning kommer att leda till att felaktiga utbetalningar förhindras. Då det föreslagna systemet kommer att medföra åtskilliga manuella moment i CSN:s handläggning finns snarare en risk för att systemet i sig kan komma att leda till felaktiga utbetalningar.

2011-09-26

Det föreslagna systemet skulle visserligen göra det något mer komplicerat för den som vill tillskansa sig merkostnadslån för undervisningsavgifter med ett stort belopp utan att ha avsikt att studera. Det skulle inte vara möjligt att komma i åtnjutande av stora belopp med hjälp av förfalskade antagningsbevis. I övrigt skulle systemet dock inte utgöra något absolut hinder för missbruk och brott. Systemet skulle inte hindra den, som med äkta eller falska betyg som grund, blivit antagen på en utländsk utbildning där undervisningsavgiften betalas tillbaka om studierna inte påbörjas, från att missbruka studiestödet. På grund av svårigheterna att visa, att personen insett eller borde ha insett att utbetalningen var felaktig när den gjordes, är det heller inte säkert att CSN kan återkräva beloppet.

Utöver den i viss mån hindrande effekt som det föreslagna systemet kan ha på dem som önskar missbruka studiestödet, ställer CSN sig frågande till att systemet alls kommer att hindra andra former av felaktiga utbetalningar. Systemet kommer t.ex. inte hindra att en utbetalning sker till en studerande som haft för avsikt att studera vid den utländska läroanstalten, men av någon anledning avbrutit eller inte påbörjat sina studier.

CSN ser även många praktiska osäkerheter och oklarheter med det föreslagna systemet. För att undvika att göra felaktiga utbetalningar måste CSN på något sätt förvissa sig om att det kontonummer som den studerande uppgett verkligen går till angiven läroanstalt. I vart fall inledningsvis kan det komma att innebära att CSN behöver kontakta varje enskild läroanstalt för att kontrollera att de av den studerande lämnade uppgifterna stämmer. Utifrån CSN:s erfarenheter av möjligheterna att snabbt komma i kontakt med utländska läroanstalter, är det osäkert om myndigheten kommer att kunna utföra kontrollen innan undervisningsavgiften ska vara inbetald. Terminsavgifter överstigande ett prisbasbelopp är inte ovanliga, särskilt i högkostnadsländer där den största andelen studerande med studiemedel återfinns.¹

Enligt CSN:s uppskattningar kan det komma att röra sig om ca 12 000 utbetalningar per år som kommer att omfattas av det föreslagna systemet. Även om CSN får till stånd en systemlösning för utbetalningarna kommer kravet på kontroll av det angivna utländska kontot alltid att innehålla manuella handläggningsmoment, vilket i sig innebär en viss risk för felaktiga utbetalningar. I förlängningen kan bl.a. det kontrollmoment som det föreslagna systemet för med sig komma att drabba de studerande i form av långa handläggningstider. För det fall att systemet i praktiken medför att misstag med utbetalningar begås, t.ex. att undervisningsavgiften betalas för sent och den studerande därmed mister sin utbildningsplats, finns dessutom en risk att staten drabbas av ej obetydliga skadeståndskrav.

¹ I exempelvis USA och Australien uppgår terminsavgiften i regel till mellan 35 000 - 100 000 kronor per termin vid statliga och privata universitet och i Storbritannien, vilket är det land som har störst andel studerande med utlandsstudiemedel kommer terminsavgiften att höjas från och med höstterminen 2012 och överstiga ett prisbasbelopp per termin. Andra exempel på utbildningar med höga undervisningsavgifter är medicinutbildningar i Östeuropa och hotellskolor i Schweiz. Därtill tillkommer även många språkkurser som saknar reguljär terminsindelning och som har undervisningsavgifter som överstiger ett prisbasbelopp.

2011-09-26

Sammantaget anser CSN att det föreslagna systemet med att utbetalningar av merkostnadslån för undervisningsavgifter överstigande ett prisbasbelopp ska ske direkt till den utländska läroanstalten endast i begränsad omfattning kan hindra felaktiga utbetalningar. Den knappa vinst som kan uppnås med systemet står inte i proportion till de praktiska osäkerheter och oklarheter som systemet riskerar att föra med sig. CSN avstyrker därför förslaget.

CSN delar dock alltjämt utredningens uppfattning om att ett förändrat uttag av merkostnadslån för undervisningsavgifter måste kombineras med åtgärder för att förhindra missbruk och brott. Frågan om lämpliga åtgärder för att uppnå detta bör utredas vidare innan förslaget om att se merkostnadslån för undervisningsavgift som en låneram kan genomföras. En åtgärd skulle kunna vara att CSN ges i uppdrag att utföra extra kontroller av t.ex. uppvisade antagningsbesked vid höga uttag av merkostnadslån för undervisningsavgifter. En snabb och löpande uppföljning av systemet med högre uttag av merkostnadslån för undervisningsavgifter vore även lämpligt.

Det finns även andra frågor som enligt CSN:s uppfattning måste utredas närmare. Utredningen behandlar exempelvis inte frågan om de utländska läroanstalternas inställning till det föreslagna systemet. Utifrån CSN:s erfarenheter kan det ifrågasättas om de utländska läroanstalternas ens skulle acceptera systemet. Accepterar t.ex. de utländska läroanstalternas en lösning med delbetalningar i de fall det belopp som CSN kan betala ut inte täcker undervisningsavgiften fullt ut? Det bör även ha utretts hur lång tid som förflyter mellan det att en studerande fått undervisningsavgiften fastställd av läroanstalten till dess att den ska vara inbetald? Hinner den studerande ge in erforderliga handlingar till CSN och hinner CSN vidta nödvändiga kontrollåtgärder innan sista inbetalningsdag?

10.5 Ett nytt merkostnadslån för utlandsstudier

CSN tillstyrker förslaget att ett nytt merkostnadslån för utlandsstudier ska införas.

CSN anser dock

- att lånet ska benämnas merkostnadslån för studier utanför Sverige.
- att lånet ska vara tillgängligt dels för en studerande som är antagen och studerar vid en utländsk läroanstalt utanför Sverige, dels för en studerande som är antagen vid en svensk läroanstalt, men studerar vid en läroanstalt utanför Sverige på uppdrag av den svenska läroanstalten. Distansstudier vid en utländsk läroanstalt ska endast ge rätt till merkostnadslån för studier utanför Sverige om den studerande har sitt faktiska boende utanför Sverige under studietiden. Detta ska framgå av 3 kap. 13 c § studiestödsförordningen.

2011-09-26

Merkostnadslån för studier utanför Sverige

CSN delar utredningens bedömning att ett nytt merkostnadslån ska införas. Som framgår ovan i avsnitt 10.1 *Utlandsstudier definieras i lag* avstyrker CSN förslaget att begreppet utlandsstudier definieras generellt och används genomgående i studiestödslagen och studiestödsförordningen. CSN anser att det finns stora problem med den föreslagna definitionen och utgår från att den inte kommer att införas. Eftersom begreppet utlandsstudier därmed inte kommer att användas någon annanstans i studiestödslagstiftningen är det inte lämpligt att benämna det nya merkostnadslånet som merkostnadslån för utlandsstudier. CSN föreslår att det nya lånet i stället benämns merkostnadslån för *studier utanför Sverige*, ett begrepp som redan idag återfinns i 3 kap. 23 § studiestödslagen.

Avgränsning av gruppen som ska ha rätt till merkostnadslånet

CSN instämmer även i utredningens bedömning att det måste vara tydligt vem som har rätt till detta nya merkostnadslån. Utredningen har valt att knyta rätten till merkostnadslånet till den föreslagna definitionen av utlandsstudier. Alla som enligt definitionen bedriver utlandsstudier ska ha rätt till merkostnadslånet. Då CSN avstyrker att definitionen av utlandsstudier införs föreslår myndigheten att avgränsningen av merkostnadslånet i stället görs i 3 kap. 13 c § studiestödsförordningen.

Genom den av utredningen föreslagna kopplingen till definitionen av utlandsstudier skulle rätten till lånet knytas till den studerandes bosättning. CSN delar utredningens bedömning att det är studerande som faktiskt är bosatta utomlands som kan vara i behov av lånet. CSN ser dock praktiska tillämpningssvårigheter med en sådan ordning. Den prövning som CSN gör idag av faktisk bosättning i samband med distansstudier är nämligen inte problemfri. Den avser dock enbart ett relativt fåtal ärenden. Att utöka prövningen till att omfatta alla studier utomlands är inte önskvärd.

Ett problem är att det är svårt för en studerande att styrka bosättning utomlands innan han eller hon har kommit till utlandet och påbörjat sina studier. Prövningen av och beslut om det nya merkostnadslånet, med faktisk bosättning som avgörande rekvisit, måste antingen ske innan den studerande kan styrka bosättning, alternativt senare när han eller hon kan presentera sådana bevis. Den förra ordningen skulle medföra en risk för felaktiga utbetalningar och den senare skulle i många fall medföra försenade utbetalningar.

För att i praktiken kunna bedriva studier, som inte är distansstudier, vid en utländsk läroanstalt måste den studerande i de allra flesta fall vara bosatt i utlandet. Det är egentligen bara studerande som bedriver studier vid vissa orter i våra grannländer som har en praktisk möjlighet att vara bosatta i Sverige samtidigt som studierna bedrivs vid en utländsk läroanstalt. Under 2010 hade 30 875 personer studiemedel för utlandsstudier. Av dem studerade 2 432 personer i Danmark, 873 i Norge och 234 i Finland. Cirka 11 procent av samtliga utlandsstuderande studerade alltså i något av våra

2011-09-26

grannländer. Det får dessutom antas att även flertalet av dem faktiskt har varit bosatta i det land där de studerat. Utredningens förslag om ett generellt krav på faktisk bosättning utomlands innebär att cirka 90 procent av de utlandsstuderande, vilka rimligen måste antas bo utomlands, skulle behöva inkomma med bevis om sin bosättning utomlands.

CSN föreslår därför att kravet på bosättning i utlandet inte ska införas för fler studerande än vad som gäller idag. Däremot anser CSN inte att det krav på bosättning som i praktiken redan idag gäller för den som bedriver *distansstudier* utomlands ska tas bort. Studerande som läser en distansutbildning utomlands, men är bosatta i Sverige, bör inte komma i åtnjutande av det nya merkostnadslånet.

CSN är medveten om att den av myndigheten föreslagna avgränsningen däremot kommer att medföra att vissa studerande som är bosatta i Sverige, t.ex. en studerande som är antagen och studerar vid en läroanstalt i Danmark men bor i Skåne, kommer att ha rätt till det nya merkostnadslånet. CSN anser dock att de praktiska problem som ett generellt bosättningskrav för med sig är så stora att detta är en konsekvens som måste accepteras. En reglering som innebär att det krävs intygande av bosättning vid studier enbart i våra grannländer skulle i och för sig kunna vara en lösning av problemet. En sådan särreglering skulle dock strida mot EU-rätten.

Sammanfattningsvis anser CSN att faktisk bosättning utanför Sverige inte bör vara ett avgörande rekvisit för rätten till det nya merkostnadslånet. De ölagheter en sådan ordning för med sig uppvägs inte av dess nytta. Upp emot 90 procent av de utlandsstuderande skulle, i onödan belastas med att intyga att de bor utomlands, och utbetalningen av deras merkostnadslån skulle även riskera att försenas. Mot denna bakgrund anser CSN det inte vara rimligt att införa ännu ett bosättningsbegrepp² på det studiestödsrättsliga området.

I stället för att använda faktisk bosättning som det rekvisit som avgränsar gruppen som har rätt till det nya merkostnadslånet, föreslår CSN att det är var studierna bedrivs som ska vara avgörande. Av 3 kap. 13 c § första stycket studiestödsförordningen bör det därför framgå att merkostnadslån för studier utanför Sverige får lämnas till en studerande som är antagen och studerar vid en utländsk läroanstalt utanför Sverige eller är antagen vid en svensk läroanstalt, men studerar vid en läroanstalt utanför Sverige på uppdrag av den svenska läroanstalten. Genom att i det senare fallet ange att studierna vid läroanstalten utanför Sverige måste ske på den svenska läroanstaltens uppdrag förtydligas att den svenska läroanstalten måste ansvara för beslutet att den studerande ska bedriva studierna vid den utländska läroanstalten.

² CSN har redan idag att göra bedömningar om bl.a. varaktigt bosatta tredjelandsmedborgare, bosättning utifrån socialförsäkringsbalkens bosättningsbegrepp samt EU-rättsliga prövningar av faktisk och reell bosättning.

2011-09-26

Som ovan nämnts anser CSN dock att det bosättningskrav som i praktiken gäller för distansstudier utomlands ska fortsätta gälla. Detta bör framgå av 3 kap. 13 c § andra stycket studiestödsförordningen.

Tid som merkostnadslånet får lämnas för

Utredningen anger att det nya merkostnadslånet ska lämnas under maximalt lika lång tid som det ordinarie studiemedlet lämnas för, det vill säga sammanlagt under högst 240 veckors heltidsstudier (s. 289). Någon begränsning till 240 veckor återfinns dock inte i författningsförslaget. CSN utgår ifrån att utredningen avser att merkostnadslånet ska kunna lämnas även vid gymnasiestudier i enlighet med regleringen om längsta tid med studiemedel, som framgår av 3 kap. 8 § studiestödslagen. Enligt 3 kap. 8 § får studiemedel lämnas för högst 240 veckors heltidsstudier på eftergymnasial nivå, men även för 120 eller 80 veckors heltidsstudier på gymnasial nivå. Om utredningens avsikt är att begränsa merkostnadslånet till totalt 240 veckor, oberoende av på vilken nivå studierna bedrivs, krävs det att detta regleras särskilt.

10.6 Den högre bidragsnivån öppnas upp

CSN tillstyrker förslaget att det klart ska framgå att den högre bidragsnivån kan utgå även vid studier på gymnasial nivå inom EES och i Schweiz enligt samma förutsättningar som vid studier i Sverige.³

CSN föreslår att ”eller är jämförbar med” stryks ur förslaget till 3 kap. 9 § första stycket studiestödsförordningen.

Förslaget innebär att det kommer att ställas stora krav på CSN att göra korrekta bedömningar av om en utbildning motsvarar avdelning A1 i bilagan till studiestödsförordningen för att rätt personer ska beviljas den högre bidragsnivån.

Hur ska bedömningen av om en utbildning motsvarar en svensk utbildning i A1 gå till?

Prövningen av om en utbildning vid en utländsk läroanstalt utanför Sverige motsvarar en utbildning i A1 eller A3 görs redan i dag enligt bestämmelserna om avskrivning av lån (4 kap. 22 § studiestödslagen och 4 kap. 9 § studiestödsförordningen). Prövningen är ofta komplicerad. En orsak är att det inte finns några uttryckliga riktlinjer för vilka utbildningar som ska klassificeras som A1, A2 respektive A3. Av bestämmelserna kan emellertid följande utläsas:

³ CSN har i en separat skrivelse till regeringen *Förslag till ändrade studiemedel för vuxenstuderande på grundskolenivå*, daterad den 22 november 2010, CSN:s dnr 2010-2189-8232, bedömt att CSN:s förslag i den skrivelsen kan finansieras genom ändrade bestämmelser om den högre bidragsnivån.

2011-09-26

- A1 innehåller svenska utbildningar som kan ge grundläggande eller särskild behörighet för svensk högskoleutbildning
- A2 innehåller svenska utbildningar på gymnasial nivå som inte kan ge grundläggande eller särskild behörighet för svensk högskoleutbildning.
- A3 innehåller en sådan utbildning som, liksom utbildningarna i A1, kan ge grundläggande eller särskild behörighet för svensk högskoleutbildning och som dessutom kan ge rätt till studiemedel till studerande som inte fyllt 20 år.

Ett möjligt hjälpmedel för bedömningen är UNESCO:s internationella standard (nomenklatur) för utbildningsklassificering.⁴ Syftet med nomenklaturen är att länder ska kunna ta fram jämförbar statistik inom utbildningsområdet. Svensk utbildningsnomenklatur (SUN) bygger på denna internationella nomenklatur.⁵ Såvitt CSN känner till används nomenklaturen i vart fall inom EES och i Schweiz, men även i andra länder. Det borde vara möjligt att få del av andra länders klassificering av utbildningar och använda den vid motsvarandebedömningen.

Nomenklaturen delar in utbildningar i sex nivåer – från förskola till forskarstudier. Nivå 3 i nomenklaturen utgörs av gymnasiala utbildningar – (Upper) Secondary Education. De gymnasiala utbildningarna delas in i tre undergrupper som CSN för närvarande uppfattar enligt följande:

- 3A. Utbildningar som förbereder den studerande för eftergymnasiala teoretiska studier (exempelvis historia, filosofi och matematik) eller eftergymnasiala studier till yrken som ställer höga krav (exempelvis medicin, tandläkare och arkitektur).
- 3B. Utbildningar som förbereder den studerande för eftergymnasiala yrkesutbildningar.
- 3C. Yrkesutbildningar som inte ger direkt tillträde till sådana eftergymnasiala utbildningar som anges vid 3A och 3B.

CSN bedömer preliminärt att sådana utländska utbildningar som omfattas av 3A bör kunna anses motsvara avdelningen A1 i bilagan till studiestödsförordningen och att sådana utländska utbildningar som omfattas av 3C bör kunna anses motsvara avdelning A2. Det är däremot för närvarande oklart för CSN vilka utbildningar i bilagan till studiestödsförordningen som utländska utbildningar som hänförs till 3B bör anses motsvara.

Om nomenklaturen eller något liknande synsätt kan användas vid klassificeringen av utbildningar uppstår frågan, om utbildningarna som hör till 3A och 3B måste förbereda den studerande för eftergymnasiala studier i Sverige, eller om det är tillräckligt att de förbereder för sådana studier i det land där studierna bedrivs eller i något annat land. Exempelvis ger så kallad A-levelsutbildning i Storbritannien inte behörighet för

⁴ International Standard Classification of Education ISCED 1997.

⁵ Se SCB:s MIS 2000:1 Svensk utbildningsnomenklatur, SUN 2000.

2011-09-26

eftergymnasiala teoretiska studier i Sverige, men däremot i Storbritannien. Det kan finnas EU-rättsliga krav att ta hänsyn till vid denna bedömning.

Ett exempel på en utbildningstyp som CSN tror kan bli svårbedömd är de språkutbildningar som med utredningens förslag kommer att betraktas som gymnasiala i stället för eftergymnasiala. Det gäller i vart fall om utbildningen ska ge behörighet för eftergymnasiala teoretiska studier i Sverige för att klassas som A1. Det är i dagsläget oklart för CSN i vilken utsträckning sådana utbildningar kan anses ge grundläggande behörighet för svensk högskoleutbildning.

Bland annat, med anledning av ovanstående oklarheter föreslår CSN att bestämmelser om vad som ska anses vara en utbildning på gymnasial respektive eftergymnasial nivå förs in i studiestödsförordningen. CSN efterlyser dessutom närmare riktlinjer för nivåbestämningen av utländska utbildningar i det fortsatta lagstiftningsarbetet (se vidare avsnitt 10.7.1 *Språkstudier*).

Bestämmelsens utformning

CSN utgår från att ”motsvarar eller är jämförbar med” i förslaget till 3 kap. 9 § studiestödsförordningen ska ha samma innebörd som ”motsvarande” i 4 kap. 9 § studiestödsförordningen. CSN konstaterar att i studiestödslagen och studiestödsförordningen används i princip genomgående ”motsvarar” och ”motsvarande”. ”Jämförbar med” används endast i 2 kap. 9 § studiestödslagen och i 3 kap. 22 § studiestödsförordningen. CSN anser att olika begrepp inte bör användas om samma betydelseinnehåll avses.

10.7 Studiemedel för studier på gymnasial nivå öppnas upp

CSN tillstyrker förslagen

- att regleringen avseende studiemedel för studier på gymnasial nivå öppnas upp och att rätten till studiemedel för studier på gymnasial nivå därmed blir densamma inom EES och i Schweiz som i Sverige.
- att kravet på att en utbildning inte med lika stor fördel kan bedrivas i Sverige tas bort för utbildningar inom EES och i Schweiz men kvarstår för övriga världen.

CSN föreslår att den aviserade utredningen av studiehjälpen bland annat bör ha målsättningen om ett effektivt och sammanhållet studiestödssystem som en utgångspunkt.

2011-09-26

Prövningen av om en utländsk utbildning är gymnasial eller eftergymnasial

Bedömningen av om en utbildning är gymnasial eller eftergymnasial är ofta svår. CSN föreslår i avsnitt 10.7.1 *Språkstudier* därför att bestämmelser om vad som ska anses vara en utbildning på gymnasial respektive eftergymnasial nivå förs in i studiestödsförordningen. CSN efterlyser dessutom närmare riktlinjer för nivåbestämningen av utländska utbildningar i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Prövningen av om utbildningen med lika stor fördel kan bedrivas i Sverige

Vid den prövning som idag görs, av om studier utanför Norden inte ”med lika stor fördel” kan bedrivas i Sverige, är det främst studiernas innehåll och syfte som bedöms. Även andra mer subjektiva omständigheter har dock, enligt praxis från ÖKS, beaktats vid prövningen av om studierna inte med lika stor fördel kan bedrivas i Sverige.

- Att den studerande får en ökad skuldsättning eftersom den utländska utbildningen är väsentligt billigare än den svenska utbildningen.⁶
- Att det inte är möjligt att studera en lika specifik och komprimerad utbildning i Sverige.⁷
- Att motsvarande utbildning i Sverige normalt inte är öppen för den studerande på grund av hans eller hennes ålder.⁸
- Att utbildningen utgör en påbyggnad till en tidigare utbildning i Sverige.⁹

CSN efterlyser uttalanden i det fortsatta lagstiftningsarbetet om vilka kriterier som ska ligga till grund vid prövningen.

Den aviserade utredningen av studiehjälpen

För studerande som ska läsa en gymnasial utbildning utomlands före höstterminen det år de fyller 20 år gäller reglerna om studiehjälp. En utbildning på gymnasienivå som enligt utredningens förslag kommer att ge rätt till studiemedel ger dock inte nödvändigtvis rätt till studiehjälp enligt dagens regler. CSN anser som nämnts att ett av målen för studiestödet bör vara ett effektivt och sammanhållet studiestödsystem som ska vara enhetligt och överblickbart för den enskilde. Regelverken för studiemedel och studiehjälp bör därför så långt som möjligt vara harmoniserade. CSN föreslår därför att den aviserade utredningen av studiehjälpen bör utreda frågan om rätten till studiehjälp för utlandsstudier utifrån denna utgångspunkt.¹⁰ Det vill säga utifrån utgångspunkten att gymnasiala utbildningar som ger rätt till studiemedel i möjligaste mån också ska ge rätt till studiehjälp.

⁶ ÖKS beslut den 28 juli 2003, ÖKS dnr 2003-02159.320.01.

⁷ ÖKS beslut den 11 september 2006, ÖKS dnr 2006-02954.320.01.

⁸ ÖKS beslut den 22 januari 2009, ÖKS dnr 2008-04087.320.01.

⁹ Allmänt råd meddelat till 3 kap. 23 § andra punkten studiestödsförordningen. Det allmänna rådet infört efter avgörande från ÖKS.

¹⁰ Vissa frågor behandlas i Utbildningsdepartementets promemoria *Anpassningar av studiehjälpen till EU-rätten*, daterad den 25 januari 2010, dnr U2010/359/SV, CSN:s dnr 2010-110-1667 och i CSN:s yttrande över förslagen, daterat den 14 april.

2011-09-26

10.7.1 Språkstudier

CSN tillstyrker förslaget att särregleringen för språkstudier tas bort och att varje enskild språkkurs därmed ska bedömas utifrån sitt innehåll vid avgörandet av om den ligger på en gymnasial nivå eller på en eftergymnasial nivå.

CSN föreslår

- att bestämmelsen i 12 kap. 9 § CSNFS 2001:1 om vilka kriterier som ska tillmätas betydelse vid prövningen av om en utländsk utbildning är gymnasial eller eftergymnasial ska flyttas till studiestödsförordningen
- att förslaget till 3 kap. 22 § andra stycket andra meningen studiestödsförordningen formuleras om och införs i en egen 22 b §.

CSN bedömer att kravet på grundläggande behörighet för att få studiemedel för språkstudier samt särregleringen i CSN:s föreskrifter för så kallade Junior- och Community Colleges bör tas bort om utredningens förslag genomförs.

Prövningen av om en utbildning är gymnasial eller eftergymnasial

CSN:s föreskrifter om att språkkurser på icke-akademisk nivå utanför Norden ska anses vara på eftergymnasial nivå grundar sig på regeringens bemyndigande i 3 kap. 25 § studiestödsförordningen. Utredningen föreslår inte någon ändring av den bestämmelsen så att CSN:s mandat att meddela denna typ av föreskrifter upphör. Utredningen föreslår inte heller någon annan bestämmelse där det framgår utifrån vilka kriterier CSN ska pröva om en utbildning är gymnasial eller eftergymnasial. Frågan har inte betydelse för enbart utbildningar i språk utan för alla utbildningar.

Utredningen tycks förutsätta att CSN kommer att ändra sina föreskrifter enbart på grund av förarbetsuttalanden och utan att det införs ändrade bestämmelser. CSN anser att förarbetsuttalanden som inte kommer till uttryck i författningstext är en olämplig form av styrning av myndighetens föreskrifter som ska tillämpas vid myndighetsutövning. CSN delar dessutom inte utredningens bedömning att prövningen av vilken nivå en utbildning har är en detaljfråga som hör hemma i CSN:s föreskrifter. Frågan om en utbildnings nivå har betydelse för:

- unga studerandes rätt till studiemedel,
- möjligheten att få det högre bidragsbeloppet,
- vilka veckor (gymnasiala eller eftergymnasiala) som förbrukas av den studerande och hur många veckor som den studerande totalt kan förbruka på respektive utbildningsnivå, samt
- möjligheten att få avskrivning för tidigare studier.

2011-09-26

CSN anser därför att utredningens förslag bör komma till uttryck i studiestödsförordningen. CSN föreskriver i dag att vid bedömningen av om en utbildning är på gymnasienivå eller eftergymnasial nivå ska den bedömning som görs för en motsvarande utbildning i Sverige vara vägledande. Bestämmelsen finns i 12 kap. 9 § CSNFS 2001:1. CSN föreslår att denna bestämmelse flyttas till studiestödsförordningen. CSN efterlyser också närmare riktlinjer för tillämpningen av bestämmelsen i det kommande lagstiftningsarbetet. Särskilt bör t.ex. belysas hur jämförelsen ska göras i de fall det helt saknas motsvarande utbildning i Sverige. Bestämmelsen kan behöva kompletteras med en rätt för CSN att meddela förtydligande föreskrifter.

CSN vill även framhålla att det, när det gäller just språkstudier, är vanligt med olika typer av nivåplaceringstest i utbildningens inledningsskede. Därefter placeras deltagarna i olika grupper. Det kan inte uteslutas att olika grupper i realiteten måste bedömas ligga på grundskole- respektive gymnasial nivå. Det kommer således i vissa fall att vara svårt att bedöma nivån på en viss utbildning och dessutom svårt för en studerande att på förhand veta vilken nivå han eller hon ska studera på.

Kravet att ett språk ska ha officiell status i studielandet

CSN tillstyrker förslaget att studiemedel endast ska lämnas för språkstudier på gymnasial nivå utanför EES och Schweiz om språket har officiell status i landet och inte är europeiskt.

En konsekvens av förslaget blir att studiemedel kommer att kunna lämnas för språkstudier i icke-europeiska språk inom EES och Schweiz. Mot bakgrund av att studiemedel redan idag lämnas för studier i Sverige på gymnasial nivå i sådana språk menar CSN dock att denna förändring är välkommen. CSN har dock vissa synpunkter på den lagtekniska utformningen av bestämmelsen, se mer nedan.

Särregleringen av studier i europeiska språk

CSN uppfattar att en annan avsikt med utredningens förslag till 3 kap. 22 § andra stycket andra meningen studiestödsförordningen, än att studiemedel för en gymnasial språkkurs i ett europeiskt språk endast ska lämnas för studier i Europa (i dag 12 kap. 15 § första meningen CSNFS 2001:1). Syftet med CSN:s bestämmelse är att förhindra att de kostnader de studerande har för resor och uppehälle inte ska vara orimliga i förhållande till studiernas värde. Höga kostnader leder ofta till hög skuldsättning. Av framför allt detta skäl har det ansetts orimligt att bevilja studiemedel för att studera exempelvis engelska på icke-akademiska språkkurser i Australien eller USA, då studierna med lika stor fördel och oftast med avsevärt mindre kostnader kan bedrivas i Storbritannien eller Irland. Denna begränsning gäller dock inte för eftergymnasiala (akademiska) studier.

2011-09-26

Som CSN förstår utredningens avsikt innebär den föreslagna bestämmelsen att studiemedel exempelvis ska kunna lämnas för studier i japanska i Japan, men inte i studier i engelska i Australien.

CSN har i dag gjort avgränsningen mellan europeiska och icke-europeiska språk samtidigt som studiestödsförfattningarna gör skillnad mellan studier i Norden och utanför Norden. Utredningen föreslår att gränsen i regelverket i stället ska gå mellan EES och Schweiz å ena sidan och resten av världen å andra sidan. Just i denna bestämmelse införs dock den snarlika avgränsningen europeiskt och icke-europeiskt. CSN har svårt att nu fullt ut överblicka konsekvenserna av att språkstudier i praktiken delas in i tre grupper: språk som har officiell status inom EES och i Schweiz, andra europeiska språk samt icke-europeiska språk. Begreppet "europeiskt" är dessutom vagt. CSN bedömer att det blir enklare och mer renodlat om avgränsningen görs mellan språk som har officiell status inom EES och i Schweiz å ena sidan och språk som inte har officiell status i dessa länder å andra sidan.

Av 12 kap. 15 § CSNFS 2001:1 framgår att undantag från hindret att studera europeiska språk utanför Europa kan göras för en studerande, som är antagen till en eftergymnasial utbildning utanför Europa, och som behöver läsa en kortare förberedande kurs i undervisningsspråket i anslutning till denna utbildning. CSN uppfattar att utredningen föreslår att denna möjlighet ska tas bort.

Språkstudierna kan vara viktiga för att de fortsatta studierna ska bli framgångsrika. Att begära att den studerande först ska studera språket i Europa skulle innebära praktiska problem och högre kostnader för den studerande för framför allt resor. CSN anser därför att även denna bestämmelse bör flyttas till studiestödsförordningen. CSN bedömer dock att den formulering som i dag finns i CSN:s föreskrifter är väl detaljerad för att passa in i studiestödsförordningen. Det kan inte heller uteslutas att det kan finnas andra situationer när det finns goda skäl att bevilja studiemedel för språk som har officiell status inom EES och i Schweiz även vid studier utanför detta område. Det bör dock vara en restriktiv prövning.

CSN föreslår därför att det ges möjlighet att göra undantag om det finns synnerliga skäl. CSN anser att kortare förberedande språkkurser på eftergymnasial nivå bör omfattas av ett sådant undantag. CSN har dessutom andra synpunkter på utformningen av bestämmelsen.

Utformningen av bestämmelsen

Utredningens förslag till utformning av 3 kap. 22 § andra stycket andra meningen studiestödsförordningen innebär att även om prövningen "lika stor fördel" i första meningen utfaller på så sätt att studiemedel *inte* ska lämnas, får studiemedel ändå lämnas för studier i ett språk som inte är europeiskt och som har officiell status i landet.

2011-09-26

Om en studerande vill studera engelska i USA kan sådana studier normalt knappast anses med lika stor fördel bedrivas i Sverige. Första meningen innebär därför inte något hinder mot att bevilja studiemedel för sådana studier och någon prövning enligt andra meningen blir aldrig aktuell. Detsamma gäller studier i exempelvis franska i Australien, under förutsättning att de inte med lika stor fördel kan bedrivas i Sverige, vilket inte är självklart. Det innebär också att studiemedel exempelvis kan lämnas för språkstudier i mandarin i Kina *även om* utbildningen med lika stor fördel skulle kunna bedrivas i Sverige. CSN uppfattar att utredningen inte avsett att bestämmelsen ska få dessa effekter. Den lagtekniska konstruktionen innebär med andra ord att bestämmelsen inte får den innebörd som CSN uppfattar att utredningen eftersträvar (se ovan).

CSN anser vidare att nyttan med att bedriva studierna på plats utomlands, med daglig exponering för studiespråket även utanför undervisningssituationen, i stort sett alltid bör innebära att studierna *inte* med lika stor fördel kan bedrivas i Sverige. Undantag kan möjligtvis förekomma om kvaliteten på den utländska utbildningen skulle uppvisa stora brister. CSN menar därför att den föreslagna särregleringen av språkstudier utanför EES och Schweiz, som den nu är formulerad, normalt sett är överflödig.

CSN anser slutligen att en prövning av om motsvarande studier med lika stor fördel kan bedrivas i Sverige alltid bör göras. Först om denna prövning medger att studiemedel kan beviljas bör prövningen av de särskilda bestämmelserna om studiemedel vid gymnasiala språkstudier ta vid. Bestämmelsen bör därför inte, som i utredningens författningsförslag, innebära att prövningen av "lika stor fördel" ibland *inte* ska göras.

CSN föreslår att bestämmelsen utformas enligt följande för att syftet med den ska komma till tydligt uttryck: Studiemedel för gymnasiala studier i språk i ett land utanför Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) eller Schweiz lämnas endast om språket har officiell status i landet. Studiemedel för gymnasiala studier i språk som har officiell status inom EES eller i Schweiz lämnas endast för studier i dessa länder. Undantag får göras om det finns synnerliga skäl. Bestämmelsen bör införas i en ny 3 kap. 22 b § studiestödsförordningen.

Kravet på grundläggande behörighet bör tas bort ur CSN:s föreskrifter

För att kunna bevilja studiemedel för icke-akademiska språkkurser utanför Norden kräver CSN i dag att den studerande har grundläggande behörighet enligt högskoleförordningen (12 kap. 12 § CSNFS 2001:1). Om utredningens förslag genomförs kommer CSN därför att upphäva dessa föreskrifter.

2011-09-26

Särreglerna för Junior- och Community Colleges bör tas bort ur CSN:s föreskrifter

Utöver särregleringen för nivåbestämning av språkstudier finns det i dag särskilda bestämmelser om nivåbedömningen av Junior och Community Colleges i USA och Kanada (12 kap. 10 § CSNFS 2001:1). Om utredningens förslag genomförs kommer CSN att upphäva även dessa föreskrifter.

Studier under 20 år

Utifrån utfallet 2009 kan antalet studerande som studerar på en språkkurs på gymnasial nivå före höstterminen det år de fyller 20 år i dag bedömas uppgå till omkring 1 000 personer årligen. Cirka 500 studerande årligen väljer att läsa en icke-akademisk språkkurs i omedelbar anslutning till avslutat ungdomsgymnasium.

Tabell 1. Antal studerande som fyllde 18, 19, 20, 21, 22 år eller mer under 2009 som fick studiemedel för icke-akademiska språkstudier under det första, det andra eller båda kalenderhalvåren samma år.

	18 år	19 år	20 år	21 år	22 år och äldre
Vecka 1-26	1	38	410	237	813
Vecka 27-52	28	470	257	175	835
Vecka 1-26 & 27-52	0	18	96	121	546

Möjligtvis kan hävdas att de minskade möjligheterna att få studiemedel för att läsa en icke-akademisk språkkurs utomlands innebär ett avsteg från målen om en ökad internationell studeranderörlighet. CSN delar dock utredningens bedömning att de eventuella nackdelarna för den begränsade gruppen det rör sig om övervägs av fördelarna med ett enhetligt och rättvist studiemedelssystem. En annan följd av förslaget är en bättre enhetlighet med motsvarande förhållanden vid studier i Sverige, exempelvis vid studier på folkhögskola. CSN anser dessutom att möjligheterna att också kunna lämna studiehjälp för de aktuella utbildningarna bör utredas, se vidare avsnitt 10.7 *Studiemedel för studier på gymnasial nivå öppnas upp*. Den aktuella gruppen skulle i sådant fall istället kunna få visst stöd från studiehjälpssystemet. Samtidigt bör påpekas att möjligheterna att istället få studiehjälp utökas om språkstudier bedöms vara gymnasiala utbildningar. De som omfattas av EU-rätten har rätt till studiehjälp för gymnasiala studier inom EU utan en prövning av om en utbildning exempelvis kan bedrivas med lika stor fördel vid en svensk läroanstalt. Det innebär bland annat att en gymnasiestuderande under ett sommarlov kommer att kunna studera språk inom EU.

Många unga studerar i dag språk på icke-akademiska kurser direkt efter gymnasiet. I och med att sådana studier inte längre kommer att vara möjliga att finansiera med studiemedel på grund av åldersgränsen kan regeländringen komma att innebära att fler inleder sina högskolestudier direkt efter gymnasiet. Resultatet kan alltså bli en marginell sänkt examensålder från högskolan. Det kan samtidigt innebära att språkkunskaperna försämras bland yngre studerande.

2011-09-26

10.8 Godtagbar standard ska bestämmas av regeringen
10.9 Regeringen ska bestämma att en utbildning som inte berättigar till studiemedel i Sverige inte heller ska ge rätt till studiemedel utomlands

CSN tillstyrker

- att regeringen bestämmer vad som är godtagbar standard,
- att kravet på godtagbar standard ska vara detsamma för alla utbildningar utomlands,
- att CSN ska avgöra vilka utbildningar på gymnasial nivå som håller godtagbar standard.
- att Högskoleverket ska avgöra vilka utbildningar på eftergymnasial nivå, inklusive utbildningar i Norden, som håller godtagbar standard, samt
- att den grundläggande principen ska vara att en utbildning som motsvarar en svensk utbildning som inte ger rätt till studiemedel inte heller ska ge rätt till studiemedel för utlandsstudier. CSN föreslår dock att begreppet ”är jämförbar med” stryks ur förslaget till 3 kap. 23 a § studiestödsförordningen.

CSN föreslår

- att det övervägs om det i studiestödsförordningen ska införas särskilda bestämmelser för utbildningar som leder till yrken som det i Sverige krävs legitimation eller liknande för att kunna utöva,
- att regeringen i studiestödsförordningen anger att studiemedel inte får lämnas för utbildningar som inte rimligen bör ge rätt till studiemedel och ger CSN möjlighet att utfärda närmare föreskrifter på området, samt
- att skrivningen ”om det föreligger särskilda skäl” i förslaget till 3 kap. 23 § studiestödsförordningen justeras för att tydliggöra att skälen för att göra undantag från huvudregeln ska vara kopplade till utbildningens kvalitet.

Avsnitt 10.8 och 10.9 i utredningen handlar om prövningen av vilka utbildningar som ska ge rätt till studiemedel vid studier utomlands. CSN behandlar dessa båda avsnitt gemensamt för att samlat kunna belysa komplexiteten i *bela* prövningen av utländska utbildningar som den ser ut i dag. Vidare för att belysa hur utredningens förslag och CSN:s synpunkter på förslagen påverkar denna prövning. CSN lämnar också synpunkter på de förslag som utredningen lämnat.

CSN har valt att behandla frågorna i den ordning de normalt och rimligen måste prövas av myndigheten. I avsnittet behandlas frågorna därför i omvänd ordning jämfört med i utredningens betänkande.

2011-09-26

Prövningen av om en utländsk utbildning ger rätt till studiemedel – innan prövningen av om utbildningen har godtagbar standard

Innan det är aktuellt att pröva om en utbildning har godtagbar standard måste några andra prövningar göras:

- Är det en utländsk läroanstalt utanför Sverige?
- Är det en utbildning som *motsvarar* en svensk utbildning som inte ger rätt till studiemedel i Sverige?
- Är det en utbildning som rimligen inte bör medföra rätt till studiemedel?
- Är utbildningen gymnasial eller eftergymnasial?
- Om utbildningen är gymnasial och ska genomgås utanför EES och Schweiz – kan utbildningen med lika stor fördel bedrivas i Sverige?

Är det en utländsk läroanstalt utanför Sverige?

CSN måste först pröva om det är en utbildning vid en utländsk läroanstalt utanför Sverige, eller om det rör sig om en annan typ av utbildning¹¹. Är det en utbildning vid en utländsk läroanstalt utanför Sverige fortsätter prövningen av om den utländska utbildningen ger rätt till studiemedel, så kallad skolprövning.

Utredningens förslag till definition av utlandsstudier i 3 kap. 22 a § studiestödslagen innebär att skolprövningen endast ska göras för sådana utbildningar som definieras som utlandsstudier, vilket bland annat är beroende av den studerandes bosättning. CSN anser att det finns stora problem med den föreslagna definitionen (se avsnitt 10.1 *Utlandsstudier definieras i lag*) och utgår från att den inte kommer att införas.

Är det en utbildning som motsvarar en svensk utbildning som inte ger rätt till studiemedel i Sverige?

- Begreppet utbildning som inte ger rätt till studiemedel

CSN instämmer i bedömningen att en utbildning som inte berättigar till studiemedel vid studier i Sverige inte heller ska ge rätt till studiemedel utomlands. Bestämmelsen kan bland annat förhindra att studiemedel ges för exempelvis ämnesinnehåll som i Sverige inte anses samhällsnyttigt eller som anses oseriöst. CSN tillstyrker alltså den grundläggande principen.

Utgångspunkten att en utbildning som inte ger rätt till studiemedel i Sverige heller inte ska göra det utomlands tycks alltså vara okontroversiell. Förslaget till reglering av denna princip bygger dock på två outtalade premisser. *Dels* att alla utbildningar i Sverige faktiskt har prövats och *dels* att orsaken till ett avslag enbart kan vara bristande vetenskaplighet, för låg nivå eller liknande brister i utbildningens innehåll. I realiteten kan det dock finnas olika orsaker till att vissa svenska utbildningar inte ger rätt till

¹¹ D.v.s. om det är en utbildning som definieras i 3 kap. 20 eller i 1 §§ studiestödsförordningen.

2011-09-26

studiemedel. Anordnaren av en utbildning kan t.ex. ha valt att inte ansöka om att utbildningen ska ge rätt till studiemedel. Utbildningen kan vidare ha fått avslag p.g.a. att anslagsramen för utbildningsformen redan är fylld. En utbildning som har fått avslag av en instans kan också vid en prövning av en annan instans och enligt ett annat regelverk bedömas ge rätt till studiemedel.

Det kan därför argumenteras att CSN:s nuvarande regelverk och därmed, konsekvensen av utredningens förslag, i vissa fall är kontraproduktiv. Utländska utbildningar, som motsvarar eller är jämförbara med fullt adekvata svenska utbildningar som av någon annan anledning än brister i utbildningens innehåll *saknar* godkännande, kommer inte att ge rätt till studiemedel. En sådan ordning ligger inte i linje med de föreslagna målsättningarna med studiemedelssystemet för utlandsstudier. Den föreslagna bestämmelsen utesluter dock inte att studiemedel ges för en utbildning som överhuvudtaget *inte* existerar i Sverige.

CSN föreslår därför att det klargörs med vilka svenska utbildningar utländska utbildningar ska jämföras. Det finns enligt CSN:s mening bara två alternativ:

- Genom en jämförelse med svenska utbildningar som hos någon instans har ansökt om men inte givits rätt till studiemedel.
- Genom en jämförelse med alla sådana svenska utbildningar som inte återfinns i bilagan till studiestödsförordningen.

CSN vill samtidigt påpeka att de här konstaterade bristerna medför ett behov av vissa kompletterande bestämmelser. Sådana kompletterande bestämmelser återfinns idag i CSN:s föreskrifter¹² och dessa behandlas vidare nedan under rubriken *Är det en utbildning som rimligen inte bör medföra rätt till studiemedel?*

- I vilka avseenden ska den utländska utbildningen motsvara en svensk utbildning?

CSN menar att det finns behov att förtydliga enligt vilka kriterier det ska bedömas om en utländsk utbildning motsvarar en svensk utbildning.

Av förslaget till 3 kap. 22 § första stycket studiestödsförordningen framgår att studiemedel inte ska kunna lämnas för studier vid en utländsk läroanstalt utanför Sverige för studier på grundskolenivå. I sådana fall kommer *nivån* på de utländska studierna att avgöra om utbildningen ska ge rätt till studiemedel eller inte. Nivåbestämningen kan dock vara svår.¹³ Bedömningen underlättas inte av att samma ämne kan studeras på olika nivåer. Språkutbildning kan t.ex. bedrivas på grundskolenivå, gymnasial nivå eller eftergymnasial nivå. I några fall kan det vara det studerade *ämnet* som faller avgörandet. I ytterligare några fall bör det istället kunna vara det *pedagogiska upplägget* som faller avgörandet. Så är t.ex. fallet med språkutbildningar enligt den s.k. naturametoden.

¹² 12 kap. 8 och 14-19 §§ CSNFS 2001:1.

¹³ Se även CSN:s synpunkter i avsnitt 10.6.

2011-09-26

CSN:s uppfattning är därför att bedömningen av om en utländsk utbildning motsvarar en svensk utbildning inte kan grundas *enbart* på ämnesinnehållet, på nivån eller på det pedagogiska upplägget. Samtliga dessa faktorer måste vägas in vid bedömningen. Det är lämpligt att detta framgår i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Är det en utbildning som inte rimligen bör medföra rätt till studiemedel?

Om den sökta utländska utbildningen *inte* motsvarar en utbildning som inte ger rätt till studiemedel i Sverige, fortsätter prövningen. CSN har i nuvarande 3 kap. 25 § studiestödsförordningen ett bemyndigande att föreskriva att studiemedel inte får lämnas för en utbildning som *inte rimligen* bör medföra rätt till studiemedel. CSN har genom 12 kap. 7-8 och 14-19 §§ CSNFS 2001:1 meddelat föreskrifter utifrån detta bemyndigande.

Utredningen menar att en utbildning som av regeringen inte har ansetts uppfylla kraven för att ge rätt till studiemedel, inte heller ska ge rätt till studiemedel vid studier utomlands. Utredningen menar vidare att det inte bör lämnas åt CSN att besluta om en sådan viktig utgångspunkt i myndighetens föreskrifter och föreslår därför att bestämmelsen i nuvarande 12 kap. 7 § CSNFS 2001:1, något omarbetad, lyfts till studiestödsförordningen. Någon förändring i sak är dock inte avsedd.

CSN delar utredningens bedömning att regeringen bör besluta om vilka utbildningar, inklusive utländska, som ska ge rätt till studiemedel. CSN invänder dock mot bedömningen att den föreslagna förändringen inte innebär någon saklig förändring. Detta eftersom nuvarande kompletterande bestämmelser¹⁴ samtidigt skulle upphävas eller förändras i sak.

En utbildning som inte existerar i Sverige och en utbildning, som existerar i Sverige men som aldrig har prövats här, kan ha ett utbildningsinnehåll, en nivå eller en pedagogik som gör att den inte rimligen bör ge rätt till studiemedel. Prövningen av godtagbar standard är inte *i sig* tillräcklig för att utesluta att sådana utbildningar ger rätt till studiemedel. Det finns utbildningar som uppfyller kriterierna för godtagbar standard, exempelvis genom att utbildningen har godkänts av en regional eller statlig myndighet i landet, men som trots det rimligen inte bör ge rätt till studiemedel.

Förutom att någon form av rimlighetsbestämmelse behövs för att kunna pröva utbildningar som inte har någon motsvarighet i Sverige, finns även andra tänkbara skäl att införa en sådan bestämmelse.

Studier utomlands är ett mångfacetterat område vilket innebär att det ofta är svårt att formulera ett fullständigt och heltäckande regelverk. En strävan efter enkla och enhetliga regler måste vägas mot behovet av att kunna hantera oförutsedda händelser och udda situationer. CSN:s bedömning är att den bästa lösningen på detta dilemma är

¹⁴ D.v.s. delar av 12 kap. 8 och 14-19 §§ CSNFS 2001:1.

2011-09-26

att de övergripande bestämmelserna bör ges en så enkel och enhetlig utformning som möjligt, samtidigt som regelverket tillåts innehålla ”ventiler” för att udda och oönskade situationer ska kunna lösas på ett smidigt och förnuftigt sätt. Den nuvarande bestämmelsen som anger att studiemedel inte bör utgå för studier som *inte rimligen* bör ge rätt till studiemedel är ett exempel på en sådan ventil.

CSN föreslår mot denna bakgrund att det införs en bestämmelse i studiestödsförordningen som gör det möjligt att avslå en ansökan om studiemedel i sådana fall en utbildning, som inte har någon känd motsvarighet i Sverige, *inte rimligen* bör medföra rätt till studiemedel.

Den reglering som CSN föreslår skulle kunna kombineras med förarbetsuttalanden som ger CSN vägledning i prövningen. Fördelen med en sådan reglering är att principen att det är regeringen som ska bestämma vilka utbildningar som ska ge rätt till studiemedel upprätthålls samtidigt som man undviker en detaljreglering. Utifrån förarbetsuttalandena skulle CSN kunna anpassa tillämpningen av bestämmelsen utifrån utbildningsväsendets utveckling. En nackdel är dock att det blir otydligt för den enskilde vilka utbildningar som ger rätt till studiemedel eftersom det bygger på en friare bedömning från CSN:s sida. CSN:s beslut skulle dock kunna överklagas och överprövas i sin helhet.¹⁵

Ett annat alternativ är att regeringen i studiestödsförordningen anger att studiemedel inte får lämnas för utbildningar som inte rimligen bör ge rätt till studiemedel och ger CSN möjlighet att utfärda närmare föreskrifter om detta. Fördelarna med att göra på detta sätt är att det blir tydligt för den enskilde vilka utbildningar som ger rätt till studiemedel samtidigt som en detaljreglering undviks i studiestödsförordningen. En annan fördel är att myndighetsföreskrifter vid behov kan ändras förhållandevis snabbt.

CSN anser att fördelarna med att ge CSN ett bemyndigande att meddela föreskrifter överväger och föreslår därför att myndigheten ges ett sådant bemyndigande.

- Utbildningar som kräver legitimation eller liknande

I 12 kap. 18 och 19 §§ CSNFS 2001:1 finns bestämmelser om att utbildningar inom hälso- och sjukvårdsområdet samt trafikflygarutbildningar under vissa förutsättningar inte ger rätt till studiemedel. CSN har utfärdat föreskrifterna med stöd av nuvarande bemyndigande att meddela föreskrifter om utbildningar som inte rimligen bör ge rätt till studiemedel. Utredningens förslag innebär att dessa särskilda bestämmelser i CSN:s föreskrifter måste upphävas.

¹⁵ I 6 kap. 14 § andra stycket studiestödsförordningen finns ett överklagandeförbud som tar sikte på prövningen av godtagbar standard enligt 3 kap. 23 §. Alla övriga prövningar som görs av om en utbildning ger rätt till studiemedel kan dock bli föremål för prövning efter överklagande enligt 6 kap. 14 § första stycket.

2011-09-26

Syftet med bestämmelserna är främst att studiemedel inte ska betalas ut för utbildningar som inte kan leda till arbete i Sverige p.g.a. att utövandet av yrket kräver legitimation eller liknande och att den utländska utbildningen inte ger rätt till en sådan legitimation. Tanken är att alla utbildningar som ger rätt till studiemedel ska vara användbara i Sverige. Bestämmelsen har även varit tänkt att utgöra ett skydd för de studerande låntagarna så att det inte ska vara möjligt att lägga ned tid och pengar på utbildningar som inte är användbara för dem som återvänder till landet.

En av regeringens målsättningar är att de högskoleutbildade ska vara attraktiva på arbetsmarknaden nationellt och internationellt. Regeringen har anfört att den internationella rörligheten ökar och utbildningar ska öka "studenternas möjligheter till arbete såväl i Sverige som utomlands".¹⁶ Uttalandet tar visserligen sikte på svenska utbildningar, men som CSN förstår det bör samma krav gälla även för utbildningar som genomgås i andra länder med studiemedel. Även sådana utbildningar ska öka möjligheterna till arbete i både Sverige och utomlands. Även utbildningar som svenska studerande studerar med studiemedel utomlands bör i så fall kunna användas i Sverige.

CSN anser att frågan är av grundläggande karaktär; ska studiemedel enbart ges för utbildningar som kan vara användbara i Sverige (alternativt inom EES och i Schweiz)? Om frågan besvaras jakande måste det diskuteras om särskilda krav ska ställas på utländska yrkesutbildningar som leder till yrken där det i Sverige krävs en legitimation eller vissa typer av certifikat för att kunna utöva yrket.

CSN har ingen bestämd uppfattning i frågan, men anser att det, mot bakgrund av den nämnda målsättningen, finns skäl att *överväga* om det i studiestödsförordningen ska införas särskilda bestämmelser för utbildningar som det i Sverige krävs legitimation eller liknande för att kunna få full användning för. Det bör dock påpekas att det kan finnas EU-rättsliga aspekter på frågan.

Är utbildningen gymnasial eller eftergymnasial?

Om utbildningarna har klarat de föregående prövningarna prövas vilken nivå den utländska utbildningen kan bedömas vara på; gymnasial eller eftergymnasial. Frågan har i skolprövningsskedet primärt betydelse för att kunna avgöra vilken myndighet som ska bedöma om utbildningen har godtagbar standard. Bedömningen har också betydelse för den särskilda prövning som enligt utredningen ska göras för gymnasiala utbildningar utom EES och Schweiz (se nedan). Om utbildningen visar sig ge rätt till studiemedel har nivåbestämningen också betydelse för andra prövningar (t.ex. om utbildningen motsvarar en svensk utbildning som inte ger rätt till studiemedel, se ovan).

Det finns dock inte några bestämmelser i studiestödslagen eller i studiestödsförordningen om *hur* bedömningen av om en utbildning är gymnasial eller eftergymnasial ska gå till. Frågan har dock stor betydelse och CSN har därför i 12 kap.

¹⁶ Se prop. 2004/05:162 *Ny värld – ny högskola* s. 60.

2011-09-26

9 § CSNFS 2001:1 föreskrivit om hur bedömningen ska göras. I avsnitt 10.7.1 *Språkstudier* föreslår CSN att bestämmelsen flyttas från CSN:s föreskrifter till studiestödsförordningen. CSN har även efterlyst, att det i det fortsatta lagstiftningsarbetet, ska presenteras närmare riktlinjer för hur utländska utbildningar ska nivåbestämmas.

Om utbildningen är gymnasial och ska genomgå utaför EES och Schweiz – kan utbildningen med lika stor fördel bedrivs i Sverige?

För att studiemedel idag ska kunna lämnas för gymnasiala studier utanför Norden krävs det att motsvarande studier inte med lika stor fördel kan bedrivs i Sverige. Genom utredningens förslag kommer detta krav fortsättningsvis enbart att gälla vid studier utanför EES och Schweiz, vilket CSN tillstyrker, se avsnitt 10.7 *Studiemedel för studier på gymnasial nivå öppnas upp*. CSN har dock påtalat att begreppet ”med lika stor fördel” inte är helt oproblematiskt Och har därför efterlyst uttalanden i det fortsatta lagstiftningsarbetet om vilka kriterier som ska ligga till grund vid prövningen.

Har utbildningen en godtagbar standard?

Prövningen av godtagbar standard i praktiken

CSN menar att utredningens förslag ligger i linje med EU-rätten och dessutom är en ordning, där Högskoleverket prövar samtliga eftergymnasiala utbildningar, tydligare och enklare än dagens ordning, där CSN prövar eftergymnasiala utbildningar inom Norden. CSN tillstyrker därför principen om att samtliga utbildningar utanför Sverige ska uppfylla kraven på godtagbar standard för att ge rätt till studiemedel. CSN har dock tidigare (se avsnitt 10.1) påpekat att utredningens förslag till definition av utlandsstudier i praktiken skulle innebära att även vissa utlandsförlagda svenska utbildningar skulle behöva prövas. CSN utgår dock från att utredningens förslag inte realiserats i den delen.

Utredningen anför på s. 304 att det har framkommit att bedömningen av om en eftergymnasial utbildning *inom* Norden är godkänd för studiemedel i praktiken har gjorts av CSN. Utredningen måste rimligtvis avse *utaför* Norden eftersom CSN enligt 3 kap. 22 § studiestödsförordningen ska pröva alla utbildningar inom Norden.

Det är riktigt att CSN i praktiken handhar större delen av prövningarna av godtagbar standard av eftergymnasiala utbildningar utanför Norden. Till Högskoleverket lämnar CSN endast ärenden där CSN anser att utbildningen inte har godtagbar standard och ärenden där CSN inte kan bedöma utbildningen med stöd av Högskoleverkets föreskrifter. Under 2010 lämnades knappt 300 ärenden vidare till Högskoleverket samtidigt som omkring 600 ärenden prövades hos CSN. Prövningen sysselsätter tolv

2011-09-26

handläggare på CSN och prövningen av de 600 ärendena beräknas ta motsvarande två heltidstjänster i anspråk.¹⁷

CSN har inte några synpunkter på att Högskoleverket i sin helhet tar över den prövning som verket redan i dag egentligen ansvarar för samt att verket också tar över ansvaret för prövningen av eftergymnasiala utbildningar i Norden från CSN. CSN vill dock betona att arbetet är resurskrävande om en kort handläggningstid ska kunna säkerställas.

Närmare föreskrifter

CSN kan meddela närmare föreskrifter om bedömningen av godtagbar standard med stöd av 3 kap. 25 § studiestödsförordningen. Något bemyndigande för Högskoleverket att meddela föreskrifter på området finns däremot inte i studiestödsförordningen. Högskoleverket har tidigare haft ett bemyndigande i 3 § den numera upphävda förordningen (1995:945) med instruktion för Högskoleverket. Bemyndigandet återfinns dock inte i 12 § den nuvarande förordningen (2007:193). Det är oklart för CSN om verket har ett sådant bemyndigande i någon annan författning. CSN vill poängtera att Högskoleverket bör ha samma bemyndigande att meddela närmare föreskrifter om prövningen av godtagbar standard som CSN.

Bestämmelsens utformning

CSN anser att den föreslagna bestämmelsens¹⁸ sista stycke bör klargöra att en utbildning kan anses ha godtagbar standard, även om kraven i bestämmelsen inte är uppfyllda. CSN utgår från att avsikten med möjligheten till undantag vid särskilda skäl har varit att en utbildning som av någon anledning kan bedömas särskilt kvalitativt ska kunna ge rätt till studiemedel trots att den inte uppfyller villkoren i bestämmelsens andra stycke. Det tredje stycket innebär dock, i nuvarande form, att en utbildning ska kunna anses ha godtagbar standard även på grund av skäl som finns hos den enskilde.

10.10 Formerna för utbetalning av studiemedel för utlandsstudier

CSN tillstyrker att utbetalningen av studiemedel för utlandsstudier som huvudregel ska ske månadsvis i förskott och att CSN:s bemyndigande att föreskriva om undantag från huvudregeln kvarstår.

CSN instämmer i de skäl som utredningen åberopar till stöd för att utbetalning av studiemedel för utlandsstudier (med undantag för merkostnadslån avseende undervisningsavgifter, resor och försäkringar) bör ske månadsvis i förskott. Som

¹⁷ Att hela tolv personer sköter prövningen beror på att inflödet är säsongbetonat och att det är viktigt att det alltid finns personal på plats som kan sköta prövningarna.

¹⁸ D.v.s. utredningens förslag till ny 3 kap. 23 § studiestödsförordningen.

2011-09-26

utredningen konstaterar kan det dock förekomma situationer då månadsvisa utbetalningar framstår som olämpligt. Det kan t.ex. röra sig om studenter som studerar i länder där det alltfjämt är svårt att få del av CSN:s utbetalningar eller, den inte alls ovanliga situationen, att studenter måste betala fler än en månadshyra i samband med terminsstarten. För att regleringen inte ska avhålla studenter från att studera utomlands bör därför CSN även fortsättningsvis ha möjlighet att vid särskilda skäl föreskriva om undantag från huvudregeln om månadsvis utbetalning av beviljade studiemedel.

I utredningens betänkande behandlas inte frågan om vilka författningsändringar som bör genomföras för att uppnå det föreslagna rättsläget. CSN kan konstatera att det inte fordras någon lag- eller förordningsändring för detta (se bestämmelsen i 3 kap. 39 § studiestödsförordningen). I stället fordras endast en ändring av 16 kap. 4 § i CSNFS 2001:1 där det bl.a. anges att beviljat belopp för en studiestödsperiod får betalas ut vid ett och samma tillfälle om utbetalningen gäller studier utomlands. I normalfallet, då regeringen vill styra en myndighet till en viss tillämpning, bör myndigheten bindas till detta genom bestämmelser i lag eller förordning. CSN har dock svårt att se något behov av ändring av bestämmelsen i 3 kap. 39 § studiestödsförordningen eller någon annan bestämmelse i lag eller förordning för att uppnå det avsedda rättsläget.

För det fall att regeringen ställer sig bakom utredningens förslag om månadsvisa utbetalningar av utlandsstudiemedel och anser att det är lämpligt att CSN, inom ramen för sitt bemyndigande på utbetalningsområdet, föreskriver om detta, bör regeringens avsikt tydligt framgå i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

10.11 Felaktiga utbetalningar ska minskas

CSN delar utredningens bedömning att förslagen om månadsvisa förskottsutbetalningar av utlandsstudiemedel och om ett enhetligt lånebelopp som är detsamma som det svenska minskar risken för felaktiga utbetalningar. CSN anser dock att förslaget om att CSN ska betala merkostnadslån för undervisningsavgifter överstigande ett prisbasbelopp direkt till den utländska läroanstalten endast i viss mån minskar risken för felaktiga utbetalningar.

CSN instämmer i utredningens bedömning att förslagen om månadsvisa förskottsutbetalningar av studiemedel, och om ett enhetligt lånebelopp som är detsamma som det svenska, minskar risken för felaktiga utbetalningar.

Vad gäller förslaget om att utbetalningar av merkostnadslån för undervisningsavgifter överstigande ett prisbasbelopp ska ske direkt av CSN till den utländska läroanstalten anser CSN följande. CSN instämmer i utredningens bedömning att om möjligheten till större uttag av merkostnadslån för undervisningsavgifter genomförs måste detta kombineras med åtgärder som förhindrar missbruk och brott. CSN anser dock att den föreslagna ordningen endast i viss mån minskar risken för felaktiga utbetalningar (se vidare avsnitt 10.4 *Merkostnadslån*). Vad gäller utbetalningar som blir felaktiga på grund

2011-09-26

av ändrade förhållanden, t.ex. att den studerande väljer att påbörja en annan utbildning eller avbryter den påbörjade utbildningen, har förslaget ingen effekt. Vidare innefattar den föreslagna ordningen manuella moment vilket i sig typiskt sett innebär en ökad risk för felaktiga utbetalningar.

10.12 Centrala studiestödsnämndens upplysande roll bör förtydligas

CSN avstyrker att en särskild bestämmelse om CSN:s upplysande roll förs in i myndighetens instruktion.
--

Vad gäller förslaget om att CSN:s upplysande roll bör förstärkas i syfte att minska risken för ökad skuldsättning bland de utlandsstuderande anser CSN att förslaget inte kan antas ha någon effekt vad gäller de utlandsstuderandes skuldsättning. Enligt CSN:s uppfattning är det effektivaste sättet att minska de utlandsstuderandes skuldbörda genom utformningen av regelverket. Ett regelverk som innebär generösa möjligheter att låna medför således ökad risk för hög skuldsättning. CSN anser att det redan ingår i CSN:s uppdrag enligt myndighetens instruktion och i myndighetens serviceskyldighet enligt 4 § förvaltningslagen (1986:223) att lämna information till de studerande, bl.a. om risken för överskuldsättning, och detta är ett uppdrag som CSN tar på stort allvar. CSN bedriver därför redan idag ett omfattande informationsarbete gentemot de studerande, bl.a. beträffande vikten av att inte låna mer än vad som är nödvändigt för de studier man avser bedriva. Av CSN:s rapport ”Annuitetslån för studier – tio år efter studiestödsreformen”¹⁹ från april 2011 framgår dessutom att mycket få låntagare anser att de lånar mer än vad de behöver för sina studier. CSN bedömer därför att utredningens förslag om förstärkt upplysande roll för CSN inte kommer att minska risken för överskuldsättning.

CSN anser inte att en bestämmelse om CSN:s upplysande roll i CSN:s instruktion innebär någon skillnad i sak mot vad som redan gäller. CSN avstyrker därför utredningens förslag i denna del.

För det fall förslaget om ett enhetligt studiestödsbelopp för utlandsstudier i kombination med en möjlighet till ett nytt merkostnadslån genomförs kommer den studerandes behov av information om kostnadsläget i studielandet att öka. CSN anpassar sina informationsinsatser utifrån de studerandes behov och kommer därför att kunna tillhandahålla information om kostnadsläget i olika länder enligt något eller några vedertagna index. Inte heller detta informationsbehov för de studerande påkallar därför någon bestämmelse om CSN:s upplysande roll i myndighetens instruktion.

¹⁹ CSN:s dnr. 2010-2189-9065

2011-09-26

10.13 Mätbara indikatorer – utlandsstudiemedlen bör kontinuerligt följas upp och utvärderas

CSN delar utredningens bedömning att måluppfyllelsen för utlandsstudier bör utvärderas med i vart fall fem års mellanrum och att CSN respektive Högskoleverket ges i uppdrag att utföra sådana utvärderingar.

CSN delar utredningens bedömning att de fyra indikatorerna i strecksatserna kan användas för att mäta måluppfyllelsen, men anser att ”Studenternas” och ”studenters” i strecksats 1 och 2 bör bytas ut mot ”De studerandes” och ”studerandes”.

CSN delar utredningens bedömning att sammansättningen av gruppen utlandsstuderande i termer av exempelvis ålder, kön och socioekonomisk bakgrund bör följas och utvärderas kontinuerligt. CSN anser dock att detta bör utgöra en egen indikator.

CSN anser att följande indikator bör läggas till: Studiestödets betydelse för rekryteringen till utlandsstudier.

CSN föreslår att myndigheten ges i uppdrag att följa effekterna av de föreslagna förändringarna och årligen under några inledande år rapportera till regeringen.

Utredningens förslag till indikatorer

Målen bör följas upp. CSN delar därför utredningens bedömning att målen bör utvärderas med i vart fall fem års mellanrum och att uppdrag om detta ges till CSN respektive Högskoleverket.

Den första indikatorn om den upplevda kvaliteten på utländska utbildningar går mot det övergripande målet för utbildningspolitiken – utbildningen ska präglas av hög kvalitet. CSN håller med om att detta är en lämplig indikator. Det verkar även rimligt att kvaliteten undersöks genom att de studerande får bedöma kvaliteten, som sedan jämförs med motsvarande bedömning bland studerande i Sverige. Uppdraget kan lämnas till CSN eftersom CSN:s studiemedelsregister omfattar samtliga utlandsstuderande med studiemedel. CSN genomförde också en sådan undersökning på uppdrag av utredningen.

Indikatorn om svenska studenters rörlighet svarar direkt mot målet om att svenska studenters internationella rörlighet ska öka. Även denna indikator är därför rimlig. Uppdraget kan ges till CSN som har tillgång till statistik om utlandsstuderande med studiemedel, samt andelen utbytesstuderande. CSN presenterar redan i dag denna statistik.

Indikatorn om anställningsbarhet och lön svarar mot målet att de utlandsstuderande ska vara attraktiva på arbetsmarknaden nationellt och internationellt och mot målet att

2011-09-26

de som har studerat utomlands ska vara anställningsbara. Utlandsstuderande och studerande i Sverige bör utvärderas på samma sätt så att det går att uttala sig om den relativa anställningsbarheten och lönen för utlandsstuderande. Uppdraget kan ges till CSN eller Högskoleverket och uppdraget bör genomföras tillsammans med SCB.

Indikatorn om utlandsstuderandes skuldsättning och återbetalning svarar främst mot det övergripande målet att studiestödet ska ha en god effekt på samhällsekonomin över tiden. CSN anser att denna indikator är lämplig. Skuldsättnings- och återbetalningsindikatorn bör dock inte reduceras till att enbart följa upp att lånen betalas tillbaka. Även det övergripande målet om att studiestödet ska utjämna skillnader mellan individer och grupper i befolkningen och bidra till ökad social rättvisa, är användbart. Detta mål innebär enligt CSN:s uppfattning att utlandsstuderandes skuldsättning inte allt för mycket bör överstiga skulderna för dem som studerar i Sverige och bör även kunna avse att utlandsstuderande ska anse att värdet på utbildningen svarar mot skuldsättningen.

Att följa upp sammansättningen av gruppen utlandsstuderande är relevant om det lyfts upp som ett mål att studiemedelssystemet ska möjliggöra för alla att studera utomlands. CSN anser att sammansättningen på studerandegruppen bör framhållas som en egen indikator.

Genomgående för de olika målen är att deltagandet i utbildning utomlands ska vara högt och att studiemedelssystemet ska bidra till detta höga deltagande. Detta kan delvis följas upp genom att kontrollera svenska studenters rörlighet. Många faktorer påverkar dock antalet utlands- och utbytesstuderande, t.ex. årskullarnas storlek och konjunkturläget m.m. Den internationella rörligheten skulle därmed kunna öka utan att studiemedlen fördenskull på bästa sätt bidrar till detta. För att bättre förstå just studiemedlens betydelse för rekryteringen till utlandsstudier bör de studerande tillfrågas om stödets betydelse för att de väljer eller inte väljer utlandsstudier. Genom sådana undersökningar kan även uppgifterna om sammansättningen på de utlandsstuderande kompletteras med olika individers och grupperns uppfattning om studiemedlens betydelse m.m. CSN anser därför att en sådan indikator bör införas och att CSN bör tilldelas uppdraget. CSN har erfarenhet av undersökningar om studiestödets betydelse för rekryteringen till studier och genomförde bl.a. en sådan undersökning på utredningens uppdrag.

Generellt bör uppföljning och utvärdering omfatta både studier på gymnasial och eftergymnasial nivå. CSN utgår från att utredningens avsikt har varit att följa upp alla typer av utlandsstudier och utlandsstuderande. För att inte några missförstånd ska uppstå bör dock "studenter" ändras till "studerande" i indikatorerna.

De nya reglerna bör följas upp särskilt

Utöver de föreslagna indikatorerna anser CSN att i princip samtliga förslag bör följas upp särskilt. Effekterna av förslagen är i flertalet fall osäkra. CSN föreslår därför att

2011-09-26

förslagets effekter ska följas upp separat, det vill säga utanför den generella uppföljning som utredningen föreslår (se ovan). CSN föreslår att myndigheten ges i uppdrag att följa effekterna av förändringarna och årligen under några inledande år rapportera till regeringen.

I vart fall följande förslag bör följas upp särskilt.

- Det enhetliga studiemedelsbeloppet som kombineras med det nya merkostnadslånet.
- Tillägglån vid studier utomlands.
- Merkostnadslån för undervisningsavgifter och utbetalningen direkt till läroanstalterna.
- Studiemedel för gymnasiala studier, inklusive språkstudier, och den högre bidragsnivån för dessa studier.
- Månadsvis utbetalning av studiemedel.
- Förtydligandet av CSN:s upplysande roll.

11. Konsekvensanalys

CSN kommenterar här några av utredningens beräkningar av kostnader och låneutflöde. I de fall där CSN delar utredningens analys lämnas inga kommentarer. Det gäller framför allt de administrativa konsekvenserna av förslagen om anpassning till EU-rätten. I de fallen vill CSN även framhålla att de ökade administrativa kostnaderna uppvägs av den nytta som förslagen innebär för de studerande.

Stor osäkerhet beträffande låneutflödet

Att beräkna de kostnadsmässiga effekterna vad gäller låneutflöde av de förslag utredningen lämnar är i många fall svårt. Utfallet beror till stor del på hur de studerande kommer att bete sig om de nya reglerna och de nya studiemedelsbeloppen införs. Beteendeförändringar, såsom de i punktlistan, och andra dynamiska effekter är svåra att förutse och beräkna.

- Kommer fler eller färre att studera utomlands?
- Kommer lånebenägenheten att öka eller minska?
- Kommer de studerande att låna mer än de behöver och vilka är de faktiska behoven?
- Kommer de studerande att studera i samma länder, vid samma skolor och på samma utbildningar som i dag, eller kommer studiemönstren att förändras?

Den stora osäkerheten kring en del av förslagen innebär att uppföljningen av en eventuell reform måste vara både snabb och noggrann, så att ändringar omedelbart kan vidtas om förslagen får oväntade och oönskade effekter.

2011-09-26

Kostnader för systemstöd och administrativa vinster

CSN har under våren lämnat uppskattningar av kostnaden för de systemmässiga förändringar som krävs för att genomföra förslagen. Mot bakgrund av att myndigheten nu har mer information om förslagen har tidigare uppskattning reviderats något. Kostnaderna ligger dock fortfarande inom det intervall som tidigare uppgavs.

Utredningen anger att de administrativa vinster som lagda förslag medför, i stort motsvarar de av CSN uppskattade administrativa kostnaderna för systemförändringar. Någon beräkning av de administrativa vinsterna redovisas dock inte. Enligt CSN:s egna beräkningar är det inte troligt att de administrativa vinsterna blir fullt så stora som utredningen påstår. Vinsterna kan i vart fall inte vara så stora att de, såsom utredningen påstår²⁰, både täcker uppskattade kostnader för systemförändringar och uppskattade ökade kostnader i anledning av förslaget om direktutbetalningar till utländska läroanstalter (se vidare avsnitt 11.4.3 *Merkostnadslån för undervisningsavgifter överstigande ett prisbasbelopp ska utbetalas av CSN direkt till läroanstalten*).

Ikraftträdande

CSN har inte möjlighet att göra de systemförändringar som är nödvändiga i tid till utredningens föreslagna ikraftträdandedatum för förordningsändringarna. För att myndigheten ska ha möjlighet att administrera studiemedel i enlighet med utredningens förslag krävs det att ikraftträdandedatumet senareläggs till tidigast den 1 juli 2013.

Vid ett eventuellt införande av förslaget om att merkostnadslån för undervisningsavgifter ska ses som en låneram, vill CSN påtala vikten av att utformningen av övergångsbestämmelserna noga övervägs.

11.1 Tydligare reglering

Utredningen anger att förslaget om en ny paragraf som definierar begreppet utlandsstudier kan innebära att uppskattningsvis cirka 1 000 fler studerande per år får rätt till studiemedel för utlandsstudier. De administrativa kostnaderna för denna ökning beräknas grovt till en miljon kronor per år, utifrån den av CSN lämnade uppgiften att den genomsnittliga kostnaden per utlandsärende uppskattas vara 1 000 kr högre än kostnaden per ärende gällande studier i Sverige.

Enligt den föreslagna nya definitionen av utlandsstudier ska den studerande visa sin faktiska bosättning utomlands. Ett sådant förfarande skulle medföra ett nytt manuellt handläggningsmoment i samtliga utlandsärenden. Det skulle även vara betungande för de studerande att ta fram underlag som visar deras faktiska bosättning. Om faktisk bosättning skulle behöva prövas i samtliga cirka 30 000 ärenden per år beräknar CSN

²⁰ s. 323 jämförd med s.334 f.

2011-09-26

att den årliga handläggningstiden skulle öka med 15 000 timmar²¹, motsvarande en kostnad om cirka 4,5 miljoner kronor²².

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

Utredningen konstaterar att det högre bidraget är en ramad resurs, vilket innebär att öppningen för högre bidrag vid studier inom EES och Schweiz inte innebär några ökade kostnader.

Det är förvisso korrekt att det högre bidraget är en ramad resurs. Anslaget (anslagspost 2.2) har dock aldrig använts i sin helhet. Under 2010 avsattes exempelvis 1,89 miljarder kronor men utgifterna stannade vid 1,24 miljarder. Mellanskillnaden återgår till statskassan genom indragning. I det fall hela anslaget inte utnyttjas innebär en vidgad krets som får tillgång till det högre bidraget en reell kostnadsökning. Hittills har aldrig anslagspost 2.2 utnyttjats i sin helhet.

11.2.3 Studiemedel för studier på gymnasial nivå inom EES och i Schweiz ska lämnas enligt samma villkor som i Sverige

Utredningen konstaterar att det är mycket svårt att förutse hur många som kommer att välja att studera utomlands på gymnasial nivå med studiemedel. Trots det utgår man från att antalet utlandsstuderande på gymnasial nivå kommer att öka från 450 till 5 000.

CSN delar till fullo utredningens bedömning att det är svårt att förutse hur många studerande som med utredningens förslag kan komma att ansöka om och få studiemedel för gymnasiala studier utomlands. CSN menar t.o.m. att det är helt omöjligt att göra någon beräkning av detta.

I dag är prövningen av rätten till studiemedel restriktiv. Det kan därför antas att det är väl känt att studiemedel inte ges för gymnasiala studier utomlands och att de flesta som antingen studerar utomlands, eller hade kunnat tänka sig att göra det om de hade fått studiemedel, avstår från att ansöka om studiemedel. Det finns vad CSN vet inte heller något register eller liknande över hur många svenska utlandsstuderande som finns på den gymnasiala nivån.

I och med att det är omöjligt att veta hur många som kommer att välja att studera på gymnasial nivå är detta ett av de områden där en snabb och kontinuerlig uppföljning kommer att bli som allra mest viktig.

²¹ CSN uppskattar att utredningen av faktisk bosättning tar 30 minuter per ärende

²² CSN utgår från att en utredningskostnaden uppgår till 300 kr per timme

2011-09-26

11.3.1 Studiemedelsbeloppet ska vara detsamma för utlandsstudier som för studier i Sverige,
11.4.1 Ett nytt enhetligt merkostnadslån för utlandsstudier och
11.4.2 Möjlighet till högre uttag av merkostnadslånet för undervisningsavgifter

CSN har gjort egna antaganden och beräkningar av det föreslagna schablonlånebeloppet, merkostnadslånet för utlandsstudier och möjligheten till ett högre uttag av merkostnadslån för undervisningsavgifter. Dessa tre förslag har beräknats gemensamt för att kunna ge en bild av förslagens samlade påverkan på utlåning och skuldsättning.

I samband med dessa beräkningar har CSN antagit följande.

- Samma antal studerande per land som 2010.
- Oförändrad lånebenägenhet och nyttjandegrad.
- Oförändrade merkostnadslån för resor och försäkring.
- Studerande med maximalt grundlån 2010 kommer att välja merkostnadslån för utlandsstudier i enlighet med utredningens antagande.²³
- Tilläggsloan i enlighet med utredningens beräkning (1 300 personer per år).
- Nyttjandegraden, som CSN använder för beräkning av grundlånets genomsnittsbelopp, antas bli lika stor som nyttjandegraden för bidrag 2010²⁴.

Beräkningarna har utgått från 2012 års studiemedelsbelopp.

För möjligheten till ett högre uttag av merkostnadslån för undervisningsavgifter har tre scenarier använts.

1. I enlighet med utredningens antagande (25-procentig ökning av utlåningen av merkostnadslån för undervisningsavgifter).
2. Hälften av dem som 2010 hade maximalt merkostnadslån (1 350 kr varje beviljad vecka) för undervisningsavgifter och en högre faktisk kostnad kommer att öka sitt låntagande. Av dessa ökar hälften låntagandet (merkostnadslån för undervisningsavgifter) med 100 procent och hälften med 50 procent.

²³ Utredningen räknar med att 6 700 studerande kommer att använda det nya merkostnadslånet för utlandsstudier vilket innebär ökad utlåning motsvarande 85 miljoner kronor. CSN har även gjort det alternativa antagandet att alla som väljer att ta grundlån även kommer att ta det nya merkostnadslånet för utlandsstudier. En beräkning av detta antagande redovisas separat i texten nedan.

²⁴ Beräkningseffekten av denna nyttjandegrad blir ungefär densamma som med utredningens antagande om att en studerande i genomsnitt tar utlandsstudielån i 22 veckor under ett budgetår. De nuvarande landbeloppen påverkar den schabloniserade nyttjandegrad som CSN använder för beräkning av grundlånets genomsnittsbelopp.

2011-09-26

3. Samtliga som 2010 hade maximalt (1 350 kr varje beviljad vecka) merkostnadslån för undervisningsavgifter och en högre faktisk kostnad kommer att öka sitt låntagande. Hälften ökar låntagandet (merkostnadslån för undervisningsavgifter) med 100 procent och hälften med 50 procent.

Antalet personer som har maximalt merkostnadslån för undervisningsavgifter (1 350 kronor per vecka), men har högre faktiska kostnader, har beräknats utifrån det antal personer som under 2010 fick ett beslut om merkostnadslån med en särskild beslutstext. Beslutstexten ”Merkostnadslån för undervisningsavgift lämnas med högst 1 350 kronor per kalendervecka (CSNFS 2001:1 8 kap. 16 §)” ska användas vid beslut om merkostnadslån där den sökande har ansökt om maximala merkostnadslån för undervisningsavgifter och hade en faktisk kostnad som översteg 1 350 kronor per vecka. Uppgifterna är osäkra eftersom de är beroende av att handläggarna har använt beslutstexten på avsett sätt.

Under 2010 beräknar CSN att 7 500 personer fick maximalt merkostnadslån och hade faktiska kostnader som var högre än 1 350 kronor per vecka. Dessa skulle därför, med utredningens förslag, kunna välja att ta ut merkostnadslån med ett högre belopp.²⁵

CSN:s beräkningar utifrån de redovisade antagandena och i enlighet med de tre scenarierna visar på minskat utflöde av lån och minskad skuldsättning. CSN:s beräkningar tyder på att utlåningen kommer att minska mer än vad utredningen redovisar.

Tabell 2. Total utlåning per år

	Utlåning, mnkr	Ökning/minskning
Total utlåning 2010 till studerande utomlands på eftergymnasial nivå, omräknat till 2012 års studiemedelsbelopp.	1 942,3	-
Total utlåning 2012 enligt utredningens förslag, CSN:s scenario 1	1 529,2	-413,0
Total utlåning 2012 enligt utredningens förslag, CSN:s scenario 2	1 521,5	-420,8
Total utlåning 2012 enligt utredningens förslag, CSN:s scenario 3	1 606,0	-336,3

Utredningen redovisar en minskad utlåning motsvarande 21 miljoner kronor vid en sammanvägning av effekterna av ett vidgat tilläggs lån, schablonlånebelopp, ett nytt merkostnadslån för utlandsstudier och ett flexiblere uttag av lån för studieavgifter. CSN beräknar att utlåningen minskar betydligt mer än så. Även i det mest kostsamma scenariot beräknar CSN att utlåningen årligen minskar med cirka 340 miljoner kronor.

Den största skillnaden mellan utredningens och CSN:s beräkningar beror på att CSN beräknar att införandet av schablonbelopp istället för nuvarande landbelopp innebär en

²⁵ Det ska i sammanhanget observeras att avgifterna vid engelska universitet kommer att höjas kraftigt fr.o.m. läsåret 2012/2013. Detta kommer att öka antalet studerande som har möjlighet att välja högre uttag av merkostnadslån för undervisningsavgifter.

2011-09-26

betydligt större minskning av låneutflödet än utredningen har beräknat. En del av förklaringen är att CSN i sina beräkningar använder 2012 års studielånebelopp. Detta är dock inte hela förklaringen. CSN kan dock inte bedöma vari skillnaderna i övrigt består eftersom det inte tydligt framgår hur utredningen har gjort sin beräkning.

CSN har även tittat på vad det skulle innebära för utflödet av lån om fler studerande kommer att använda det nya merkostnadslånet för utlandsstudier jämfört med de 6 700 personer som utredningen har skattat. Om man istället antar att samtliga studerande som väljer att ta ut maximala grundlån kommer att välja det nya merkostnadslånet för utlandsstudier skulle det öka utflödet av sådant lån från 85 till 308 miljoner kronor, dvs. med 223 miljoner. Även med detta ganska vidlyftiga antagande skulle dock den totala utlåningen minska. I CSN:s scenario 3 skulle utlåningen minska med 113 miljoner kronor.

Tabell 3. Genomsnittlig utlåning per låntagare och år

	Utlåning, kr	Ökning/minskning
Genomsnittlig utlåning 2010 till studerande utomlands på eftergymnasial nivå, omräknat till 2012 års studiemedelsbelopp.	77 489	-
Genomsnittlig utlåning 2012 enligt utredningens förslag, CSN:s scenario 1	61 011	-16 478
Genomsnittlig utlåning 2012 enligt utredningens förslag, CSN:s scenario 2	60 701	-16 788
Genomsnittlig utlåning 2012 enligt utredningens förslag, CSN:s scenario 3	64 072	-13 417

Det minskade utflödet innebär givetvis att det genomsnittligt utlånade beloppet per låntagare minskar. CSN:s beräkningar tyder på att utlåningen minskar mellan 13 000 och 17 000 kronor per år, beroende på vilka antaganden som görs om uttaget av lån för undervisningsavgifter.

Ett problem i sammanhanget är att det är svårt eller omöjligt att uttala sig om hur utlåningen, och därmed skuldsättningen, kommer att variera mellan olika studerande som tar lån. Detta är av intresse bland annat med anledning av att det är viktigt att studerande, även om det bara skulle röra sig om ett relativt fåtal, inte skuldsätter sig så mycket att lånet i praktiken blir omöjligt att betala tillbaka.

Trots att det tycks ganska klart att låntagandet i genomsnitt kommer att minska, kommer vissa studerande att öka sitt låntagande. Framför allt är det möjligheterna till ett mer flexibelt uttag av lån för studieavgifter som medger detta. Hur många som kommer att välja att ta ut större lånebelopp för att täcka undervisningsavgifter är svårt att veta, och det är också okänt hur stora belopp man i så fall kommer att ta ut. Detta beror både på de studerandes vilja och behov av att ta ut höga lån, på avgifterna vid de skolor där svenska studenter studerar, samt på om fler studerande kommer att välja att studera vid skolor med höga avgifter.

Mot bakgrund av att det är svårt att veta hur låntagandet kommer att fördela sig mellan studerande, kommer det att bli mycket viktigt att följa hur skuldsättningen fördelas mellan olika individer.

2011-09-26

Tabell 4. Genomsnittlig skuld vid återbetalningens början¹

Genomsnittlig skuld vid återbetalningens början, nya åb-skyldiga 2011	230 200
Genomsnittlig skuld vid återbetalningens början enligt utredningens förslag, CSN:s scenario 1	191 253
Genomsnittlig skuld vid återbetalningens början enligt utredningens förslag, CSN:s scenario 2	190 519
Genomsnittlig skuld vid återbetalningens början enligt utredningens förslag, CSN:s scenario 3	198 487

¹Den genomsnittlige utlandsstudenten med lån hade vid återbetalningens början studerat utomlands i 52 veckor och den sammanlagda tiden med studiemedel var 147 veckor (2011). Den genomsnittliga skulden var 230 200 kronor. Om denna skuld används som utgångspunkt förändras (förändring = x) den genomsnittliga skuldsättningen enligt följande i de tre scenarierna: $x = (230\ 200 + [\text{Ökning/minskning av årlig utlåning} * 52/22 \text{ veckor}^{26}])$

Låntagare som någon gång har studerat utomlands har i genomsnitt betydligt högre studieskulder än andra när de påbörjar sin återbetalning. Bland nya återbetalningsskyldiga låntagare 2011 var den genomsnittliga skulden 230 000 kronor för dem som någon gång hade studerat utomlands. Detta kan jämföras med att skulden för de som studerat på eftergymnasial nivå i Sverige i genomsnitt var 142 500 kronor.

CSN beräknar att skulden för en genomsnittlig utlandsstuderande vid återbetalningens början kommer att minska med cirka 30 000 kronor med anledning av de förslag utredningen lämnar.

11.4.3 Merkostnadslån för undervisningsavgifter överstigande ett prisbasbelopp ska utbetalas direkt till läroanstalten

Utredningen bedömer att förslaget om direktutbetalningar till läroanstalterna inte får någon nämnvärd negativ effekt för studenterna och endast medför en viss ökad administration för CSN. CSN delar inte dessa bedömningar. För att förslaget, i den mån det är möjligt, ska uppfylla syftet med att förhindra felaktiga utbetalningar krävs att CSN säkerställer att utbetalningen går till rätt betalningsmottagare. Detta ställer höga krav på det underlag som de studerande måste presentera för CSN och kontrollen förutsätter en till stor del manuell hantering.

Uppskattningsvis kommer cirka 12 000 utbetalningar per år²⁷ att hanteras enligt den nya rutinen. Den årliga handläggningstiden skulle därmed öka med 6 000 timmar²⁸, motsvarande en kostnad om cirka 1 800 000kr²⁹.

²⁶ Det genomsnittliga veckoantalet för utlandsstuderande

²⁷ 7 500 studerande hade merkostnadslån med maximalt belopp för undervisningskostnader under 2010. Uppskattningsvis 2 000 ärenden av dessa avser studier vid utbildningar med kostnader understigande ett prisbasbelopp. Från och med läsåret 2012/2013 tillkommer ca 1 500 studerande i Storbritannien som beräknas söka merkostnadslån för undervisningsavgifter på minst ett prisbasbelopp. Sammanlagt beräknas därmed 7 000 ärenden per år att vara föremål för utbetalning av merkostnadslån direkt till den utländska läroanstalten. Av dessa ärenden avser ca 5 000 ärenden beslut om två studieperioder eller mer och 2 000 ärenden beslut om en studieperiod. Totalt sett beräknas således 12 000 utbetalningar per år ske direkt till den utländska läroanstalten från och med läsåret 2012/2013.

2011-09-26

Mot denna bakgrund, samt med beaktande av vad som framgår ovan under rubriken *Kostnader för systemstöd och administrativa vinster*, delar CSN inte utredningens bedömning att den ökade administrationen i anledning av detta förslag, ryms inom nuvarande verksamhetsramar.

²⁸ CSN uppskattar att handläggningen tar 30 minuter per ärende

²⁹ CSN utgår från att en utredningskostnaden uppgår till 300 kr per timme