

Kommunstyrelsen

SOU 2013:52; moderniserad studiehjälp

Yttrande till regeringen

Förslag till beslut

Kommunstyrelsen antar av utbildningsnämnden föreslaget yttrande över SOU 2013:52, moderniserad studiehjälp.

Sammanfattning

Betänkandet innehåller förslag som avser inackordering, elevresor och gymnasiebidrag (ersätter så kallat extra bidrag). Dessutom tillkommer förslag som gäller unga föräldrar, nya studerandegrupper, konsekvenser av ogiltig frånvaro och hur studiebidraget betalas ut. Utbildningsnämnden har tagit fram ett förslag till yttrande från Nacka kommun.

Bedömning av förslagen är att de flesta går i linje med de förändringar som har skett i skollagstiftningen i övrigt och på flera områden förenklar Nacka kommuns arbete med studiestödet. Det förslag som får tydligast konsekvenser för kommunsektorn är förslaget att finansiering och handläggning av inackorderingsbidrag ska finansieras genom att statsbidraget för inackorderingsstöd hålls inne från kommunerna och att handläggningen överförs till CSN. Eftersom kostnaderna tas inom statsbudgeten i framtiden förväntas det inte påverka kommunens ekonomi.

I förslaget ingår att utbetalningen av studiehjälp ska gå direkt till omyndiga och inte till deras vårdnadshavare. Utbildningsnämnden anser att det här förslaget är otillräckligt utrett och kan leda till negativa konsekvenser.

Betänkandets förslag

Studiehjälpen infördes under 1960-talet och har endast genomgått smärre förändringar sedan dess. Studiehjälp omfattar tre huvudkategorier; studiebidrag, extra tillägg och inackorderingstillägg.



Utredningen om moderniserad studiehjälp tillsattes 2012 och betänkandet överlämnades till den dåvarande regeringen i juni 2013. Regeringen beslutade emellertid att inte remittera utredningen. Den nuvarande regeringen har beslutat att remittera den igen och remisstiden löper ut den 24 juni 2015.

Stöd för inackordering

I dag är ansvaret för inackorderingsstöd delat mellan kommunerna och staten, vilket innebär att elevernas hemkommuner svarar för stödet till elever i skolor med offentlig huvudman och att CSN svarar för stödet till elever i skolor med enskilda huvudmän. Det delade ansvaret innebär att förutsättningarna för rätt till inackorderingsstöd samt storleken på stödet skiljer sig åt. För att få till stånd en likabehandling föreslås att endast en huvudman ska ha ansvaret för inackorderingsstödet, bland annat att villkoren ska vara desamma för elever i kommunala och fristående skolor.

Utredaren föreslår därför att CSN får ta över ansvaret för inackorderingsstödet bland annat för att tillämpningen ska bli mer enhetlig. Utredaren föreslår vidare att beloppet ska höjas eftersom beloppets storlek inte har höjts sedan 1995 och cirka 40 procent av kommunerna inte lämnar inackorderingsstöd med annat belopp än minimibeloppet. I betänkandet föreslås att stödet höjs med cirka 25 procent.

Rätten till inackorderingsstöd föreslås även fortsatt ansluta till gymnasieskolans och gymnasiesärskolans programstruktur. En förutsättning för att få inackorderingsstöd för att gå en vald utbildning är att en utbildning inom samma program eller inriktning inte finns vid en skola på hemorten.

Vissa nationella program, såsom naturbruks- och hantverksprogrammen har dock långt fler separata yrkesutgångar, än nationella inriktningar. Rätten till inackorderingsstöd föreslås därför vidgas för elever på dessa program som det får förstås, att även om programmet finns på hemorten men inte utgår så kan man ändå få stöd.

Ändring i lagen om kommunernas skyldighet att svara för vissa elevresor

Kommunerna svarar för kostnaderna för gymnasieelevers dagliga resor mellan bostaden och skolan, oavsett om studierna bedrivs i Sverige eller utomlands. CSN lämnar bidrag för dagliga resor till de elever som har rätt till studiehjälp för studier utomlands. Elever som studerar utomlands har således rätt till bidrag för dagliga resor enligt två olika regelverk. Det statliga stödet lämnas emellertid endast under förutsättning att stöd inte har lämnats från elevens hemkommun. Bidraget kommer därför endast i fråga för ett tiotal elever som inte är folkbokförda i en svensk kommun.

Eftersom stödet berör ytterst få personer samt medför betydande administrativa kostnader finns inte skäl att ha kvar stödet, utan förordningen om bidrag till dagliga resor i utlandet bör upphävas. I betänkandet lämnas även förslag om att ersättning för dagliga resor och



inackorderingsstöd inte ska utgå samtidigt. Idag finns en möjlighet för elever som saknar folkbokföring och vistas utomlands att ha rätt till elevresor.

Stöd för inackordering och dagliga resor för personer med funktionsnedsättning

Från och med höstterminen 2013 får elever i gymnasiesärskolan rätt till inackorderingsstöd och inackorderingstillägg. Vissa elever med funktionsnedsättning kan också ha rätt till stöd enligt lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade, socialtjänstlagen eller via det så kallade Rg-bidraget (riksrekryterande gymnasieskola) för att möjliggöra studier på annan ort än i hemkommunen.

Utredningens analys av befintliga stödsystem visar att dessa inte alltid är anpassade till den nivå av stöd som det finns behov av och att många elever med funktionsnedsättning har påtagliga merkostnader för måltider och anpassat boende vid en inackorderingssituation. För att elever med funktionsnedsättningar ska kunna välja utbildning på likvärdiga grunder som andra gymnasieelever är det utredarens bedömning att det finns behov av ett kompletterande bidrag till elever som studerar på annan ort och som har merkostnader till följd av sina funktionsnedsättningar.

I betänkandet föreslås att om en elev, till följd av funktionsnedsättning, är i behov av hjälp med sina måltider eller av en anpassad bostad på studieorten ska han eller hon ha rätt till ett extra inackorderingsstöd för studerande med funktionsnedsättning.

Stödet ska som mest kunna uppgå till 1 800 kronor per fyraveckorsperiod. Några merkostnader för resor bedöms bidraget inte behöva täcka. Däremot föreslås en viss utvidgning av rätten till skolskjuts så att reglerna för elever på fristående gymnasiesärskolor blir mer jämförbara med dem för elever på kommunala gymnasiesärskolor.

Gymnasiebidrag ersätter det extra tillägget

Ett viktigt led i förändringen och moderniseringen av studiehjälpen är att renodla den utbildningspolitiska dimensionen. Utredaren förslår därför att det familjepolitiskt präglade extra tillägget inom studiehjälpen avvecklas. Behovet av ett ekonomiskt stöd kvarstår emellertid för målgruppen.

I betänkandet föreslås att de resurser som används till det extra tillägget förs över till det ekonomiska familjepolitiska området. I stället för tillägget införs ett nytt, sökbart och behovsprövat stöd, kallat *gymnasiebidrag* som är riktat till gymnasiestuderande ungdomar från resurssvaga hushåll. Försäkringskassan föreslås svara för administrationen av det nya bidraget.

Det nuvarande extra tillägget syftar till att ungdomar från inkomstsvaga hushåll ska kunna bedriva gymnasiestudier. Ungdomar i den aktuella åldersgruppen bedöms generellt ha ett



större behov, och därför kosta mer, än barn i yngre åldersgrupper. Resurserna går efter prövning till de mest behövande. Inkomstgränser och bidragsbelopp har emellertid lämnats oförändrade sedan mitten av 1990-talet, vilket gjort att målgruppen successivt har förändrats. I betänkandet föreslås en betydande höjning av bidragsbeloppet och inkomstgränsen jämfört med det extra tillägget. Gymnasiebidrag föreslås lämnas med 1 100 kronor per månad till de elever som tillsammans med sina föräldrar har en bidragsgrundande inkomst på mindre än 210 000 kronor per år och i övrigt uppfyller kraven för rätt till bidraget. Reformen finansieras med medel som frigörs genom övergången till faktisk studietid i studiebidraget.

Omfördelningen innebär en satsning för att stödja ungdomar som kommer från inkomstsvaga hushåll. Vissa förändringar föreslås vad gäller beräkningen av den bidragsgrundande inkomsten för gymnasiebidraget. Den ska utgöras av hushållets inkomst enligt i huvudsak samma regler som för beräkning av bostadsbidrag.

Stöd till unga studerande föräldrar

Ungdomar utan fullföljd gymnasieutbildning, till exempel studerande som avbrutit sina studier då de fått barn, har svårt att etablera sig på arbetsmarknaden. Det är av stor vikt att dessa ungdomar påbörjar eller återupptar sin gymnasieutbildning efter föräldraledigheten. Enligt nu gällande regelverk kommer en förälder som ännu inte fyllt 21 år och som efter föräldraledigheten mottar försörjningsstöd för sig själv och barnet att förlora detta stöd om studierna återupptas. I samband med att studierna återupptas övergår försörjningsansvaret till den unge förälderns egna föräldrar, eftersom dessa bär det ekonomiska ansvaret för sitt barn så länge det går i gymnasieskolan och inte har fyllt 21 år. Regelverket motverkar således målet att alla ungdomar ska slutföra en gymnasial utbildning.

I syfte att göra det möjligt för unga föräldrar att påbörja eller återuppta gymnasiestudier föreslås i betänkandet att ett särskilt bidrag skapas. Det tänkta bidraget utformas som en förstärkning av gymnasiebidraget och avser i huvudsak att täcka den egna och barnets försörjning. Det ska ge den unga föräldern en ekonomisk standard, som i huvudsak är likvärdig den som ekonomiskt bistånd skulle ha gett.

En studerande som har barn som är folkbokfört hos den studerande och stadigvarande sammanbor med honom eller henne, samt uppfyller kraven för det föreslagna gymnasiebidraget, ska ha rätt till ett bidrag om 3 500 kronor per månad. För varje barn kan endast ett bidrag lämnas. För varje ytterligare barn utöver det första lämnas 500 kronor per månad. Stödet bör utbetalas till den studerande själv, även om han eller hon är omyndig. Stödet ska kallas *föräldratillägg* och administreras av Försäkringskassan.



Nya studerandegrupper i studiestödssystemet

Ungdomar som på grund av en funktionsnedsättning har fått sin skolgång förlängd får i dag ekonomisk ersättning från sjukförsäkringen i form av aktivitetsersättning. Ungdomar som går i gymnasiesärskolan får förlängt barnbidrag i stället för studiebidrag.

Olika utredningar och rapporter har påpekat att detta är en opåkallad särbehandling och att aktivitetsersättning vid förlängd skolgång fungerar som en inkörsport till ett långvarigt beroende av socialförsäkringssystemet.

Utredarens bedömning är att vid en modernisering av studiehjälpen är det naturligt att, i den mån det är möjligt, även inkludera dessa studerandegrupper i studiestödssystemet.

Alla ungdomar med funktionsnedsättning som studerar på gymnasienivå föreslås få studiehjälp istället för förlängt barnbidrag och aktivitetsersättning till och med första kalenderhalvåret det år han eller hon fyller 20 år. Har studierna inte avslutats senast under första kalenderhalvåret det år de fyller 20 år ska eleven få rätt till studiemedel med det högre bidragsbeloppet under den tid som de avslutar sina studier. CSN föreslås administrera även dessa delar av studiestödssystemet.

Reformen medför den ekonomiskt största förändringen för studerande i åldern 19–20 som hittills kunnat få aktivitetsersättning, men som nu föreslås få studiehjälp. För de yngre och äldre eleverna och deras familjer blir förändringen påtagligt mindre.

Möjligheten att införa ett sommartillägg speciellt för de nya studerandegrupperna har övervägts, men utredarens bedömning är att de ramar direktiven uppställer inte tillåter införandet av ett bidrag av den omfattning som skulle krävas för att göra skillnad för målgruppen. För att begränsa de ekonomiska konsekvenserna för studerandegruppen föreslås en statlig sommarjobbssatsning för studerande som fått sin skolgång förlängd till följd av en funktionsnedsättning.

Till följd av förslaget om att avskaffa aktivitetsersättning vid förlängd skolgång föreslås vissa förändringar av rätten till aktivitetsersättning vid nedsatt arbetsförmåga. Ekonomiskt är det stor skillnad mellan att få aktivitetsersättning och studiehjälp. För att undvika att elever i gymnasieskolan eller gymnasiesärskolan hoppar av sina studier av ekonomiska skäl införs en huvudregel om att den som hoppar av sina studier och som av Försäkringskassan bedöms ha rätt till förmånen, får aktivitetsersättning tidigast två månader efter avhoppet. Endast i undantagsfall ska avsteg göras från en sådan karenstid.

Förslag lämnas om övergångsregler som innebär, att den som påbörjat en utbildning med nuvarande förmåner får behålla dem tills utbildningen avslutats.



Ogiltig frånvaro

För att studiehjälp ska lämnas krävs att eleven är närvarande i skolan. Frånvaro vid enstaka lektioner bör dock kunna tolereras i studiestödshänseende. Däremot ska det upprepade skolket beivras. Dagens regelverk innebär att en studerande som har mer än några enstaka timmars ogiltig frånvaro under en månad inte anses bedriva heltidsstudier och att han eller hon därmed förlorar sin rätt till studiehjälp. Utöver studiebidrag, extra tillägg och inackorderingstillägg riskerar eleven och dennes vårdnadshavare också att gå miste om en rad familjeekonomiska bidrag, som är kopplade till rätten till studiehjälp. Effekterna av en kortvarig olovlig frånvaro blir då oproportionerliga.

I betänkandet föreslås en ordning som innebär att när en studerande har ogiltig frånvaro, som är

- upprepad och uppgår till minst fyra lektioner under en vecka ska
- studiebidrag för en vecka inte lämnas,
- upprepad och uppgår till minst sexton lektioner under fyra på
- varandra följande veckor, ska studiehjälp för fyra veckor inte lämnas, sammanhängande och uppgår till minst en vecka ska studiehjälp för fyra veckor inte lämnas

Personliga omständigheter bör kunna beaktas genom att förslag förs fram om en regel som stadgar att vid synnerliga skäl kan studiehjälp lämnas trots att den studerande har ogiltig frånvaro i sådan omfattning att studiehjälpen skulle ha dragits in.

Förslaget innebär att elevens skolk beivras på ett tidigt stadium, och att beloppet som dras in blir skäligt i förhållande till omfattningen av den ogiltiga frånvaron. Skolan hinner påbörja arbetet med att uppmärksamma, utreda och åtgärda den ogiltiga frånvaron innan rätten till studiehjälp upphör och de bidrag som är kopplade till denna också dras in.

En läroanstalt ska varje månad till CSN lämna ett frånvarounderlag med uppgifter om en studerande har varit ogiltigt frånvarande i sådan omfattning att studiehjälp inte ska lämnas. Alla elever med studiehjälp ska omfattas av de regler om ogiltig frånvaro som föreslås. En läroanstalt ska emellertid inte rapportera en studerandes ogiltiga frånvaro om rektor bedömer att den studerande till följd av en funktionsnedsättning inte förstår konsekvenserna av sitt handlande.

Sommarjobb för funktionshindrade elever

En permanent statlig satsning på sommarjobb för studerande ungdomar som fått sin skolgång förlängd på grund av en funktionsnedsättning ska genomföras. Satsningen avser sommarjobb i privat regi, samt hos kommuner, landsting och ideella föreningar. Arbetsförmedlingen kommer att tilldelas ett statligt stöd som sedan fördelas till respektive arbetsgivare i enlighet med ett fastställt ansökningsförfarande.



Utbetalning av studiehjälp

Studiehjälp för omyndiga studerande utbetalas i dag till den studerandes föräldrar. Denna ordning kan ge upphov till problem för de unga studerande som av olika skäl inte bor tillsammans med sina föräldrar. En utbetalning till föräldrarna kan i en del fall innebära att bidraget inte kommer den studerande till godo. I betänkandet förs förslag fram om en modernisering av studiehjälpen. Vidare bör syftet med stödet omformuleras till att enbart vara ett stöd för studier och inte längre ett stöd till barnfamiljer. Mål för stödet ska bland annat vara att stödja ungdomars utveckling till självständiga och ansvarstagande medborgare genom att ge dem ansvar för en egen ekonomi. En utbetalning av studiebidraget till den studerande skulle ytterligare betona att studiebidraget är ett bidrag, som är riktat till den studerande och inte till hans eller hennes familj. En ordning som innebär, att man förlorar ersättningen om man skolkar blir sannolikt lättare att ta till sig om den studerande själv får disponera studiebidraget. En utbetalning till de studerande skulle sålunda vara en tydlig renodling av stödet som utbildningspolitiskt till sin karaktär.

Studiebidrag föreslås därför som huvudregel utbetalas även till omyndiga studerande. Den studerande bör som en följd av förslaget även ha talerätt i ärenden som rör bidraget. Under vissa förhållanden bör emellertid studiebidraget för omyndiga studerande utbetalas till vårdnadshavare, en socialnämnd eller annan person.

Inackorderingsstöd för en omyndig studerande föreslås emellertid även fortsättningsvis betalas ut till den studerandes vårdnadshavare. Reglerna om utbetalning av inackorderingsstöd för omyndiga studerande till socialnämnd, familjehem eller andra personer föreslås bli anpassade så att de bättre stämmer överens med reglerna om utbetalning av barnbidrag.

För att minska risken för att förslaget om utbetalning av studiebidrag till omyndiga studerande medför att ungdomar skuldsätts vid unga år, läggs förslag avseende olika åtgärder för att begränsa antalet återkrav av studiehjälp samt återkravens storlek.

Ekonomiska konsekvenser av förslagen

Förslagen innebär en renodling av det finansiella ansvaret för studiestödet. Kostnaderna för inackordering och studiebidrag blir kvar inom dagens utgiftsområde (utbildning) medan stöd till ekonomiskt svaga hushåll förs över till den ekonomiska familjepolitiken. Samtidigt förs nya studerandegrupper in i studiestödssystemet. Utgifterna för inackorderingsstödet ökar på grund av de föreslagna reformerna. Denna utgiftsökning täcks genom att statsbidraget till kommunerna minskas när det kommunala inackorderingsstödet avskaffas. Övergången till att lämna studiehjälp under faktisk studietid leder till en besparing på 240 miljoner kronor.

Utgifterna för det extra tillägget försvinner när det avvecklas. Dessa resurser överförs till det familjeekonomiska området där de tillsammans med reformutrymmet från övergången till



faktisk studietid i studiebidraget finansierar det nya gymnasiebidraget och föräldratillägget. Reformen innebär en omfördelning från det generella till de riktade stöden. Att föra in nya studerandegrupper i studiestödssystemet innebär att utgifterna för studiestödet ökar. Denna utgiftsökning täcks emellertid helt genom att medel frigörs då aktivitetsersättning vid förlängd skolgång avvecklas. Kostnaderna för den föreslagna sommarjobbssatsningen finansieras också med dessa medel. De föreslagna reformerna beräknas sammantaget inte medföra ökade utgifter för staten. Förslagen innebär tvärtom en större utgiftsminskning inom socialförsäkringens område.

Utbildningsnämndens bedömning

Utbildningsnämnden behandlade förslag till yttrande från Nacka kommun vid sitt sammanträde den 21 maj 2015, § 35. Av underlaget för beslutet framgår följande.

Bedömning av förslagen är att de flesta går i linje med de förändringar som har skett i skollagstiftningen i övrigt och på flera områden förenklar Nacka kommuns arbete med studiestödet. Ett sådant område är t.ex. inackorderingsbidraget där handläggningen går över till CSN i sin helhet vilket också borde gynna de studerande.

Flera av förslagen berör få elever och har begränsade konsekvenser. Ett sådant förslag är förändringen vad gäller reseersättning som gäller elever som inte är folkbokförda i Sverige och som vistas utomlands. Vad gäller förslaget om dagliga resor för elever med funktionshinder gäller det bara för elever som går ett extra år. Det särskilda bidrag som införs avser enbart föräldrar under 20 år som får barn under studietiden. Här anser utbildningsnämnden att det bör övervägas om detta bidrag verkligen ska betalas direkt till den studerande när de fortfarande bor hos sina föräldrar.

Det förslag som får tydligast konsekvenser för kommunsektorn är förslaget att finansiering och handläggning av inackorderingsbidrag ska finansieras genom att statsbidraget för inackorderingsstöd hålls inne från kommunerna och att handläggningen överförs till CSN. Eftersom kostnaderna tas inom statsbudgeten i framtiden förväntas det inte påverka Nacka kommuns ekonomi.

Ett område som har diskuterats är att reglerna för utbetalning av studiestöd i samband med ogiltig frånvaro ändras för att tydliggöra reglerna och för att begränsa konsekvenserna vad gäller annat ekonomiskt stöd när eleverna på grund av frånvaro förlorar studiehjälpen. Även här bedömer utbildningsnämnden att det är fråga om mindre justeringar i regelverket, men att de begränsningar av konsekvenserna som införs är till elevernas fördel. Det som borde diskuteras här är rutinerna för att rapportera närvaro där det förekommer att vårdnadshavare sjukanmäler sina barn utan att det är sjuka.

Utredaren föreslår vidare att reglerna ändras så att utbetalningen av studiehjälp ska gå direkt till omyndiga och inte till deras vårdnadshavare. Utbildningsnämnden anser att det här



förslaget är otillräckligt utrett och kan leda till negativa konsekvenser. Framförallt gäller det när eleverna fortfarande bör hemma och förväntas bidra till hushållets försörjning.

Utredaren föreslår visserligen att förslaget ska kompletteras med andra regler för att skydda eleverna och även möjliggöra att vårdnadshavarna får betalningen under vissa omständigheter. Men dessa kompletteringar av bestämmelserna är till stor del outredda.

Utredaren föreslår vidare att ett statsbidrag ska införas för att stödja kommunerna att ordna sommarjobb till studerande med funktionshinder och som finansieras av arbetsförmedlingen. Nacka ordnar sommararbete redan idag men alla sökande kan inte beredas plats i dag. Förslaget bör alltså gynna de studerande.

Bilagor

Förslag till yttrande över betänkanden Moderniserad studiehjälp

Protokollsutdrag utbildningsnämnden den 21 maj 2015 § 35

Sammanfattning SOU 2013:52

Lena Dahlstedt
Stadsdirektör
Stadsledningskontoret

Susanne Nord
Utbildningsdirektör