

Utbildningsdepartementet  
103 33 Stockholm

## Remissyttrande SOU 2013:52 Moderniserad studiehjälp

Försäkringskassan begränsar sitt remissvar till att gälla frågor som primärt berör Försäkringskassans verksamhet. Sådana frågor är avvecklingen av förlängt barnbidrag för ungdomar som går i gymnasiesärskola, utmönstringen av aktivitetsersättning vid förlängd skolgång och vissa frågor om handikappersättning och vårdbidrag. I detta remissvar behandlar vi också de två nya stöd som Försäkringskassan föreslår administrera inom det familjepolitiska området. Det handlar om ett behovsprövat tillägg, kallat gymnasiebidrag, och ett särskilt stöd till unga föräldrar, kallat föräldratillägg.

### Sammanfattning

#### Försäkringskassans ställningstagande

Syftet med de föreslagna regeländringarna är att uppnå ett mer renodlat studiestöd. Utgångspunkten i betänkandet är att en modern studiehjälp ska vara renodlad, ändamålsenlig, enhetlig och inkluderande, vilket sägs uppnås genom utredningens förslag.

Försäkringskassan tillstyrker

- att studiehjälpen moderniseras
- att gymnasiebidrag och föräldratillägg införs
- att aktivitetsersättning vid förlängd skolgång utmönstras och ersätts av studiehjälp och studiemedel
- förslaget om att utvidga Rg-bidraget, och införa extra inackorderingsstöd för studerande med funktionsnedsättning.

Försäkringskassan tillstyrker inte

- att Försäkringskassan ska administrera gymnasiebidraget och föräldratillägget. Vi vill understryka att Försäkringskassan klarar av att administrera förslaget bidrag och stöd, men sett ur ett kundperspektiv är Försäkringskassan inte den myndighet som primärt förknippas med ekonomiska stöd som kan fås vid studier. Därför vore det bättre att hålla ihop studiestöden utifrån den livssituation som de studerande

befinner sig i (studerande), och i andra hand efter vilket ekonomiskt politikområde som finansierar ersättningar och bidrag.

- att underårigas inkomster ska ingå i beräkningsunderlaget till gymnasiebidraget. Förutom att ett sådant förslag inte harmoniserar med föräldrars grundläggande försörjningsansvar bör det dessutom vara viktigt att stimulera ungdomar i resurssvaga familjer till att få kontakt med arbetslivet och öka sina möjligheter att i framtiden kunna försörja sig. Försäkringskassan menar att denna stimulans undermineras om barnets lön, exempelvis från sommarjobb ska vägas ihop med föräldrarnas årsinkomster.

Övriga synpunkter som Försäkringskassan särskilt vill lyfta fram är följande.

- Gruppen i åldern 19-20 år, som enligt dagens regler skulle ha fått rätt till aktivitetsersättning vid förlängd skolgång kommer att få en försämrad ekonomisk situation till följd av förslaget.
- Det är önskvärt att CSN får möjlighet att fatta interimistiska beslut så att familjer kan få ersättning under den tid då Försäkringskassan utreder om förordning EG nr 883/2004 är tillämplig.
- Ur såväl kund som administrativt perspektiv vore det enklare att basera rätten till gymnasiebidraget på familjens (enligt vår mening exklusive underåriga) senaste beslut om slutlig skatt.
- Vi gör tolkningen att föräldratillägget inte ska påverka andra inkomstprövade ersättningar inom socialförsäkringen. Detta bör framgå av författningstexten.
- Övergångsbestämmelsen till förslaget till lag om ändring i socialförsäkringsbalken (SFB), behöver förtydligas när det gäller vad som avses med begreppet påbörjat.
- Det bör klargöras på vilket sätt regelverket ska utformas för den grupp som på grund av sin funktionsnedsättning måste studera mindre än halvtid.
- Det bör klargöras vad som anses vara giltiga skäl för att avbryta sina studier i vissa situationer.
- Vi välkomnar förslaget att de som idag beviljas aktivitetsersättning på grund av förlängd skolgång ska erbjudas sommarjobb. Det ger ökade möjligheter till inträde i arbetslivet men det måste förtydligas vilket stöd de elever som inte kan arbeta på grund av sin funktionsnedsättning ska ha under skolloven. Gruppen har, av Riksrevisionen, uppskattats uppgå till 20 procent.
- Kopplat till målgruppen i ovanstående punkt väcks två ytterligare frågor. Den ena handlar om gruppen överhuvudtaget ska beviljas ersättning från studiestödssystemet för att sedan troligen övergå till aktivitetsersättning på grund av nedsatt arbetsförmåga. Den andra frågan är om denna målgrupp är samma personer som på grund av sin funktionsnedsättning måste studera mindre än halvtid. Oavsett vad man

finner för administrativ lösning anser Försäkringskassan att det är viktigt att unga som på grund av sin funktionsnedsättning måste studera mindre än halvtid ges möjlighet att genomföra sina grundläggande studier. Detta ska de kunna göra utan att hamna i en otydlig eller osäker ekonomisk situation.

- Vi välkomnar att regelverket kring ogiltig frånvaro blir tydligare när det gäller hur den ogiltiga frånvaron påverkar de familjeekonomiska bidragen, men vi ser även gärna att det tydliggörs hur ogiltig frånvaro ska påverka rätten till förmåner enligt SFB.
- Sedan utredningen avslutades har Försäkringskassan ändrat sin tillämpning för när den förlängda skolgången ska anses vara avslutad och när den förlängda skolgången inte längre kan anses pågå.
- Sedan utredningen avslutades har vissa regeländringar genomförts inom barnbidraget. Dessa ändringar framgår inte av utredningen, vid en eventuell proposition bör hänsyn tas till dessa.
- I utredningen har det inte gjorts någon beräkning av hur stora de sammanlagda felaktiga utbetalningarna kan bli.

#### **Tidpunkt för införande**

Det nya regelverket föreslås träda i kraft den 1 juli 2015. Eftersom remissen ska besvaras under juni 2015 måste tidpunkten givetvis justeras till att avse ett senare datum.

Försäkringskassan föreslår att de nya bestämmelserna träder ikraft tidigast i samband med starten av höstterminen 2017. Vårdbidrag beviljas till och med juni det år barnet fyller 19 år. Från och med juli samma år (dvs. det år barnet fyller 19) kan aktivitetsersättning vid förlängd skolgång beviljas. Ett lämpligt datum för införande skulle därför vara den 1 juli 2017. De föreslagna regeländringarna medför inte bara att det är bestämmelser i socialförsäkringsbalken som behöver justeras. Hänsyn bör t.ex. även tas till eventuella åtgärder i IT-system och andra administrativa åtgärder. Ett visst mått av förutseende bör därför eftersträvas från lagstiftarens sida.

#### **Kostnader förenade med förslagen**

På sidan 348 gör utredningen en sammanställning över Försäkringskassans administrativa kostnadsförändringar. Utredningen konstaterar på sidan 347 ”att skatta vad administrationen av nya förmåner kan komma att kosta, gör att beräkningarna är behäftade med viss osäkerhet.”

Försäkringskassan vill i det här sammanhanget framhålla att detta även gäller förändringar av befintliga förmåner. Vidare är det svårt att veta vilka konsekvenser förslagen har på Försäkringskassans förvaltningsanslag. En ytterligare komplikation i sammanhanget är att betänkandet utgått från siffror för 2012.

Exempel på ovanstående försvårande omständigheter är kostnader för administration av det extra tillägget och gymnasiebidraget på sidan 358. Där

framgår det att beräkningarna bygger på CSN:s årsredovisning för 2012 och att den ökade administrativa kostnaden för gymnasiebidraget är 20 miljoner kronor. I tabellen på sidan 348 finns detta med som en ökad kostnad för Försäkringskassan. Något som inte framgår av den löpande texten eller beräkningarna på sidan 358.

Förändringarna inom aktivitetsersättning och förlängt barnbidrag, som beskrivs på sidorna 364 och 367, bygger på uppgifter hämtade ur Försäkringskassans årsredovisning 2012. Detta kan innebära att kostnader så som nedskrivningar inte kommer med.

Utredningen har inte räknat med de kostnader som är förenade med införande av förändringar i bostadstillägg och bostadsbidrag.

Försäkringskassan har under den korta beredningstiden, och mot bakgrund av ovanstående, inte hunnit utreda de administrativa konsekvenserna för något av förslagen i betänkandet. Vi har för avsikt att snarast lämna in en redovisning.

## **Synpunkter på betänkandet**

### **Kapitel 3, Studiehjälpen och EU-rätten**

I detta avsnitt för vi ett allmänt resonemang kring olika aspekter som talar för eller emot att de föreslagna bidragen och stöden omfattas av förordning (EG) 883/2004 respektive förordning (EU) 492/2011.

Studiehjälpen består enligt 2 kap. 1 § studiestödslagen (1999:1395) av studiebidrag, extra tillägg och inackorderingstillägg. Av dessa förmåner är idag studiebidrag och extra tillägg, familjeförmåner enligt förordning (EG) nr 883/2004. CSN prövar och beslutar inom ramen för den nationella lagstiftningen rätten till studiehjälp utifrån EU-rättsliga förordningar och direktiv (2 kap. studiestödslagen [1999:1395]). När Försäkringskassan är behörig institution i Sverige – enligt artikel 1 q iii i förordning (EG) 883/2004 – ansvarar Försäkringskassan för samordningen och för att göra bedömningen av när förordningens bestämmelser om familjeförmåner ska tillämpas. CSN och Försäkringskassan ansvarar tillsammans för utbetalningarna av förmånerna.

Socialdepartementet förbereder tillsammans med de svenska myndigheterna, det svenska arbetet med lagstiftningspaketet som EU-kommissionen annonserat under 2015. Det görs inom ramen för Labour Mobility Package. Ett av de områden som har identifierats och som berörs av paketet är samordningen av föräldraförmåner. De delar av samordningen som särskilt har uppmärksamats är export av vissa familjeförmåner samt klassificeringen och kostnadsfördelningen av dessa förmåner.

Studiehjälpen består av tre komponenter: studiebidrag, extra tillägg (gymnasiebidrag och föräldratillägg) och inackorderingstillägg (inackorderingsstöd). Det är svårt att veta vilka av de tre komponenterna som kommer att omfattas av förordning (EG) 883/2004 i framtiden. Det beror på att det skett stora förändringar sedan utredningen blev klar. Oavsett har både Försäkringskassan och CSN stor erfarenhet av att administrera ärenden i

enlighet med förordning (EG) 883/2004. Men om alla tre komponenterna omfattas av förordning 883/2004 kommer det att leda till ökad administration för båda myndigheterna.

### *3.6.7 Är sociala förmåner exportabla?*

Förordning (EG) nr 883/2004 kan tillämpas på alla allmänna och särskilda system om social trygghet oavsett om de bygger på avgiftsplikt eller inte. Sociala förmåner är ett betydligt vidare begrepp än social trygghet och omfattar en mängd förmåner som inte omfattas av förordning (EG) nr 883/2004. Dessa förmåner kan däremot falla in under tillämpningsområdet för förordning (EU) nr 492/2011, som ersatte förordning (EEG) nr 1612/68. I vissa situationer kan sociala förmåner exporteras i enlighet med dessa förordningar. Förordningen (EU) 492/2011 innehåller dock inga samordningsregler för att undvika kumulering av förmåner. Försäkringskassan ser att fördelen med att alla studiehjälpförmåner omfattas av förordning (EG) nr 883/2004 – istället för nr (EU) 492/2011 – är att en gränsarbetare inte kan åtnjuta samma förmåner i flera medlemsländer. Om det finns en sammanträffande rätt till familjeförmåner i enlighet med förordning (EG) nr 883/2004 finns bestämmelser som reglerar vilket medlemsland som ska betala vad, de så kallade prioritetsreglerna. I enlighet med dessa bestämmelser får familjen rätt till familjeförmåner med det högsta beloppet som det finns rätt till i de berörda medlemsländerna.

Kommissionen har tillsammans med medlemsländerna påbörjat ett långsiktigt arbete med att samla in årlig statistik över sakområdet familjeförmåner. Detta för att skapa bättre förutsättningar för att utvärdera systemen inom och mellan EU:s medlemsländer. Även det talar för att det kan finnas fördelar med att studiehjälpens tre komponenter ska omfattas av förordning (EG) 883/2004 och inte av förordning (EU) nr 492/2011.

### *3.8.4 Rätten till studiebidrag och extra tillägg om förmånerna inte är familjeförmåner*

I betänkandets kapitel 3 berörs frågor om hur dagens bidrag och de nya bidragen ska klassificeras utifrån EU-rätten. I betänkandet framkommer att den största förändringen vid en omklassificering av studiebidraget och extra tillägget är att handläggningstiderna skulle bli kortare samt att administrationen för båda myndigheterna skulle bli enklare.

Oavsett hur förmånerna kommer att klassificeras i framtiden arbetar Försäkringskassan löpande med frågor som rör långa handläggningstider. Problematiken har även lyfts av EU:s medlemsländer, inklusive Sverige, och diskuteras under Administrativa kommissionens möten i Bryssel.

Eftersom handläggningstiderna varierar mellan medlemsländerna har Försäkringskassan möjlighet att fatta interimistiska beslut enligt bestämmelserna i SFB för att familjen inte ska bli helt utan ersättning. Ett sådant interimistiskt beslut får även fattas när det står klart att det finns rätt till ersättning, men ersättningens belopp inte kan bestämmas utan betydande dröjsmål (112 kap. 2 § SFB). CSN har inte möjlighet att fatta interimistiska beslut enligt sina bestämmelser. Därför uppstår det situationer när en familj får familjeförmånerna från Försäkringskassan utbetalda under tiden vi väntar på

svar från ett annat medlemland medan förmånerna från CSN utbetalas först när myndigheten vet att förordning (EG) 883/2004 kan tillämpas.

Försäkringskassan ser gärna att detta ses över eftersom det i betänkandet föreslås att Försäkringskassan ska administrera de två nya bidragen. Annars kommer samma problem med stor sannolikhet att bestå även med de nya förmånerna. Det skulle innebära att en familj skulle kunna få gymnasiebidraget utbetalt interimistiskt men får vänta på studiebidraget. En enkelhet gentemot familjen men även för myndigheterna bör eftersträvas i dessa situationer.

## **Kapitel 6, Stöd för inackordering och dagliga resor för personer med funktionsnedsättning**

### *6.3 Överväganden och förslag*

I avsnitt 6.3 beskrivs förslag om att utvidga Rg-bidraget, och införa extra inackorderingsstöd för studerande med funktionsnedsättning som avser täcka merkostnader för anpassat boende, lagad mat och merkostnader för resor. Vi välkomnar detta, eftersom vi ser att det bidrar till att stödet för personer med funktionsnedsättning blir mer enhetligt, överskådligt och begripligt genom ett tydligare huvudmannaskap.

## **Kapitel 7, Gymnasiebidrag ersätter det extra tillägget**

I betänkandet föreslås att ett behovsprövat bidrag ska behållas eftersom det extra tillägget som finns idag sannolikt har en rekryterande effekt. Idag administreras det extra tillägget av CSN, men i betänkandet föreslås Försäkringskassan administrera gymnasiebidraget eftersom rätten till bidraget ska ske utifrån den sammantagna *bidragsgrundande inkomsten* i likhet med de regler som tillämpas vid beräkningen av bostadsbidraget i 97 kap. SFB. Ingen avstämning eller förmögenhetsprövning kommer att göras i dessa ärenden. Den bidragsgrundande inkomsten ska utgöras av den studerandes och dennes föräldrars sammanlagda årsinkomst.

### *7.5.2 Gymnasiebidraget – ett nytt stöd*

Det framgår i betänkandet att det behovsprövade bidraget inte inryms i något av dagens familjeekonomiska stöd. Därför föreslår man att gymnasiebidraget blir ett renodlat bidrag inom ramen för den ekonomiska familjepolitiken. Det framgår även att bidraget bör rikta sig till resurssvaga hushåll och inte till den enskilde studeranden. Försäkringskassan arbetar aktivt med att säkerställa att vi bättre möter behoven hos ekonomiskt utsatta. I denna grupp ingår föräldrar med låg eller oregelbunden inkomst. Försäkringskassan har en stor erfarenhet av att administrera ärenden som riktar sig till denna målgrupp redan idag.

Motiveringen till att Försäkringskassan ska administrera gymnasiebidraget är att det idag finns ett väl utvecklat samarbete mellan Försäkringskassan och CSN. Försäkringskassan tar sikte på att göra det så smidigt som möjligt för familjen som ska ansöka och uppbära bidraget. När barnet fyllt 16 år övergår hanteringen av barnbidraget från Försäkringskassan till CSN där rätten till studiehjälp ska prövas. Att då ha två huvudmän som ansvarar för beviljandet av studiehjälpen – CSN för studiebidraget och inackorderingsstödet och Försäkringskassan för gymnasiebidraget – kommer att innebära att familjerna

måste ha kontakt med två myndigheter. Försäkringskassan är inte den myndighet som förknippas med bidragen vid studier på gymnasienivå. Eftersom CSN redan idag administrerar studiehjälpen, inklusive dagens extra tillägg, förefaller det lämpligt att den även administrerar det nya bidraget. Detta för att familjerna ska ha så få kontakter som möjligt med olika myndigheter.

### *7.5.3. Rätten till gymnasiebidrag*

Utredningen föreslår att ”det ekonomiska underlaget för gymnasiebidraget bör beräknas utifrån den studerandes och hans eller hennes föräldrars årsinkomster”. Försäkringskassan menar att detta förslag lämnats utan att problematiseras utifrån ett barnrättsperspektiv. Enligt Föräldrabalken har barn rätt att förfoga över sin inkomst från det att de är 16 år. Det är vidare föräldrarna som är ekonomiskt ansvariga för barnen till dess att barnen avslutat sina gymnasiestudier, dock längst till 21 års ålder. Att låta barns eventuella inkomster, tillgångar, lön från sommarjobb med mera ingå i bedömningen av hela familjens ekonomi stämmer inte med föräldrarnas grundläggande försörjningsansvar. Vi vet från olika studier<sup>1</sup> att barn från resurssvaga hushåll har det svårare att vara delaktiga i samhällslivet. Det kan gälla deltagande i fritidsaktiviteter, annan konsumtion, tillgång till eget rum m.m. Att låta barn i dessa resurssvaga familjer bli ansvariga för sin egen försörjning genom att låta deras inkomster ingå i prövningen av gymnasiebidraget vore olyckligt. Förutom det rättsliga perspektivet och barnens behov av att tillgodogöra sig sina grundläggande studier borde det dessutom vara viktigt att stimulera ungdomar i resurssvaga familjer till att få kontakt med arbetslivet och öka sina möjligheter att i framtiden kunna försörja sig.

### *7.5.6 Talerätt och övriga bestämmelser*

I betänkandet föreslås att gymnasiebidraget ska utbetalas till den studerande själv, om det finns särskilda skäl för det. Den studerande själv ska inte bara kunna få bidraget, hen ska även kunna ansöka och föra talan i det enskilda ärendet. För att detta ska vara möjligt krävs en reglering av talerätten. Utredningens motivering är att det idag finns en bestämmelse om talerätt som gäller skolfrågor för underåriga som fyllt 16 år. Försäkringskassan ser att det finns en risk att underåriga kommer att skuldsätta sig eftersom månadsbeloppet som den underåriga kan uppbära är 2 150 kronor (studie- plus gymnasiebidrag). Efter bara några månaders felaktiga utbetalningar till den underåriga kan återkravet överstiga 10 000 kronor.

I betänkandet framkommer att gymnasiebidraget ska bli ett renodlat bidrag inom ramen för den ekonomiska familjepolitiken. Man föreslår att det införs regler om talerätt i den nya föreslagna lagen som ska reglera gymnasiebidraget. Detta innebär att man gör ett undantag från grundregler om föräldrars ansvar för underårigs ekonomi.

---

<sup>1</sup> Socialstyrelsen Artikel nr 2012-05-51, Ekonomisk utsatthet och välfärd bland barn och deras familjer 1968–2010, Underlagsrapport till Barns och ungas hälsa, vård och omsorg 2013

## **Kapitel 8, Stöd till unga studerande föräldrar**

I betänkandet framkommer att en ung förälder som inte fyllt 21 år, och som efter sin föräldraledighet tagit emot försörjningsstöd för sig själv och barnet, kommer att förlora rätten till stödet om hen börjar studera igen. Det finns idag inget lagstöd för att få försörjningsstöd samtidigt som man studerar. Och när den unge föräldern återupptar sina studier övergår försörjningsansvaret till den unge förälderns egna föräldrar. För att möjliggöra gymnasiala studier för denna grupp föreslås att ett särskilt stöd för unga föräldrar ska införas, stödet ska benämnas föräldratillägg.

Försäkringskassan gör tolkningen att föräldratillägget inte ska påverka andra inkomstprövade ersättningar inom socialförsäkringsområdet. Detta bör tydligt framgå av författningstexten.

### *8.4.2 Föräldratilläggets utformning*

Stödet ska utformas så att det ska täcka den studerandes och barnets behov och försörjning. Utredningen föreslår att stödet administreras av Försäkringskassan. Även här ser vi att det i så stor utsträckning som möjligt bör finnas en huvudman, detta för att den unge föräldern ska slippa ha kontakt med flera olika myndigheter. Se även synpunkterna under 7.5.2

### *8.4.4 Utbetalning av föräldratillägg*

Försäkringskassan ser inte några hinder för att föräldratillägget betalas ut till den studerande själv. Försäkringskassan betalar redan idag ut förmåner till underåriga föräldrar när stöd för det finns i lagtext.

## **Kapitel 9, Nya studerandegrupper i studiestödssystemet**

Försäkringskassan välkomnar att aktivitetsersättning vid förlängd skolgång utmönstras och ersätts av studiehjälp och studiemedel. I detta svar vill vi särskilt lyfta en del av de erfarenheter och kunskaper myndigheten har inom området för att skapa så bra förutsättningar som möjligt för målgruppen.

### *9.1 Inledning*

I december 2014 hade 34 500 personer aktivitetsersättning, varav 16 200 var kvinnor och 18 400 män. 5 800 hade ersättningen på grund av förlängd skolgång. Andelen män är 56 procent vilket är något lägre än vad som nämns i utredningen (58 procent, s. 263).

Under 2014 fick 3 900 personer aktivitetsersättning vid förlängd skolgång för första gången (av totalt 8 400 personer som nybeviljades aktivitetsersättning). Det motsvarar 46 procent av samtliga nybeviljade aktivitetsersättningar. I utredningen står att de står för hälften av samtliga nybeviljade aktivitetsersättningar (s 257).

### *9.5.4 Prövning av förlängd skolgång*

Försäkringskassans remissvar på betänkandet *Brist på brådska, SOU 2008:102* innehöll bland annat svar på förslaget om att inrätta sjukersättning till unga. Det finns ett fåtal unga (idag vet vi att det kan vara uppemot 20 procent, se Riksrevisionens uppskattning längre ner) som har så omfattande



funktionsnedsättningar att det är ytterst osannolikt att de någonsin kommer att kunna arbeta. Denna grupp kan komma att missgynnas ekonomiskt av att under sina gymnasiestudier tillhöra studiestödssystemet där det inte är möjligt att få ersättning under hela kalenderåret.

### *9.6.3 Elevernas ekonomiska situation om förslagen i Brist på brådska genomförs*

Betänkandet har delat in målgruppen i tre åldersklasser: en första grupp 16–19 år, en andra 19 - 20 år samt den tredje 20 år och äldre.

För den första gruppen föreslås inga ändringar. Den andra och tredje gruppen omfattas idag av ett regelverk med en ersättningsnivå (aktivitetsersättning vid förlängd skolgång). Utredningens förslag innebär i praktiken att dessa personer framöver fortfarande kommer att omfattas av ett regelverk men med två olika ersättningar (studiebidrag och det högre bidraget för studiemedel). Även om eleven får en myndighet att ha kontakt med, är det viktigt att informera de unga om vad som gäller, så att inte övergången mellan olika ersättningar skapar hinder för dem att avsluta sina studier. Det finns till exempel en risk att personer i 20-årsåldern föredrar att ansöka om aktivitetsersättning på grund av nedsatt arbetsförmåga istället för att slutföra sina studier. Ett annat alternativ kan vara att man skjuter på sina studier för att få den bättre ersättningen och det kan öka risken att man inte avslutar studierna.

I detta sammanhang vill Försäkringskassan dock framhålla att det grundläggande syftet ändå måste vara att göra det möjligt för personer med funktionsnedsättning att slutföra sina gymnasiestudier. En förändring av regelverket bör därför inte leda till en försämrad ekonomisk situation för de försäkrade som skulle kunna avskräcka dem från att slutföra sina studier. Sedan tidigare vet vi att låg utbildningsnivå och problem med att fullborda gymnasieskolan leder till ökad risk för aktivitetsersättning vid nedsatt arbetsförmåga.

### *9.7.1 Nya studerandegrupper i studiestödssystemet*

Den största materiella förändringen innebär att förmånen aktivitetsersättning vid förlängd skolgång utmönstras. De försäkrade som har en funktionsnedsättning ska istället ersättas ekonomiskt genom studiemedelssystemet. Den studerande ska enligt förslaget kunna få studiehjälp till och med halvårsskiftet det år som hen fyller 20 år. Förslaget innebär att det försörjningsansvar som föräldrar har för barn som studerar och som idag sträcker sig till det år barnet fyller 21, bara kommer att sträcka sig till halvårsskiftet det år när den studerande fyller 20 år. Har den studerande efter denna tidpunkt ännu inte avslutat studierna ska hen ha rätt till studiemedel med det högre bidragsbeloppet (9.7.1)<sup>2</sup>. De skäl som redovisas för att avskaffa förmånen aktivitetsersättning vid förlängd skolgång framstår som väl motiverade (9.7.1).

---

<sup>2</sup> Det högre bidraget kan i nuläget ges till studerande från och med det år hen fyller 25, om hen studerar på grundskole- eller gymnasienivå. Se CSN:s hemsida för övriga förutsättningar.

Tidigare utredningar<sup>3</sup> visar att bristande stöd är en vanlig orsak till att man avbryter sina studier. Därför är det viktigt att studerande med funktionsnedsättning får det stöd de behöver för att kunna avsluta sina grundläggande studier. I SOU 2013:52 saknas resonemang om hur detta stöd ska tillgodoses. Det är därför angeläget att beskriva skolans ansvar att anpassa utbildningen utifrån elevens behov och förutsättningar.

Det är viktigt att ansvariga aktörer, exempelvis skola, hälso- och sjukvård samt kommun, fångar upp unga personer som på grund av sin funktionsnedsättning har svårt att slutföra sina gymnasiestudier. Det kan till exempel vara att få dem att återgå i studier eller delta i arbetslivsinriktade insatser via kommunen eller Arbetsförmedlingen. Det skulle sannolikt leda till att färre unga med funktionsnedsättning beviljas aktivitetsersättning på grund av nedsatt arbetsförmåga. Generellt sett är det tidiga, samordnade, relevanta och ofta även parallella stödinsatser som behövs för att lyckas.

Lika viktigt som att skapa möjligheter för att ungdomarna ska kunna slutföra sina gymnasiestudier är det att stödja unga med funktionsnedsättning i övergången till arbetslivet. Här har Arbetsförmedlingen en särskilt viktig roll för att underlätta övergången från skola till arbetsliv (15§ förordningen [2007:1030] med instruktioner för Arbetsförmedlingen).

#### *9.7.3 Frånvaro på grund av sjukdom*

Utredningen konstaterar att vissa funktionsnedsättningar kan innebära att en person behöver göra ett kortare eller längre uppehåll i sina studier. Vidare, att det befintliga regelverket om rätten till studiehjälp och studiemedel under sjukdom är tillräckliga även för de nya studerandegrupper som nu får studiestöd. Försäkringskassan vill i det här sammanhanget särskilt lyfta att frånvaron kan bero på funktionsnedsättningen och inte på grund av sjukdom. Att bedöma rätt till studiestöd respektive sjukförsäkring utifrån om man har en sjukdom eller en funktionsnedsättning skiljer sig något åt. Även om utredningen inte föreslår några ändringar av regelverket så kan tillämpningen av regelverket mötas av nya grupper med andra behov än gruppen som är frånvarande från studier på grund av sjukdom. Försäkringskassan vill även framhålla att det är viktigt att fånga upp de elever vars frånvaro beror på funktionsnedsättningen så att de inte avbryter sina studier permanent.

#### *9.7.4 Studietakt och studieomfattning för att få studiehjälp eller studiemedel*

I betänkandet föreslås att studerande som inte kan studera på heltid på grund av funktionsnedsättning ändå ska ha rätt till det högre bidragsbeloppet för heltidsstudier. Men det ska krävas att den studerande bedriver studier på minst halvtid.

Utifrån dagens regler om aktivitetsersättning för förlängd skolgång kan man uppbära hel ersättning även om man på grund av sin funktionsnedsättning studerar mindre än halvtid. Utredningens förslag innebär en försämring. Vidare

---

<sup>3</sup> Betänkandet Kommunal vuxenutbildning på grundläggande nivå – en översyn för ökad individanpassning och effektivitet (SOU 2013:20)

är det oklart om dessa elever, i ett sådant läge, ska välja att ansöka om aktivitetsersättning på grund av nedsatt arbetsförmåga och med denna ersättning studera på exempelvis kvartstid. Det skulle vara önskvärt om det kunde förtydligas hur regelverket ska utformas för denna grupp som på grund av sin funktionsnedsättning måste studera mindre än halvtid.

#### *9.7.5 Minska risken för avhopp från studier av ekonomiska skäl*

Grundförutsättningen är att de försäkrade som har rätt till studiestöd inte bör ha rätt till aktivitetsersättning. För att kunna få aktivitetsersättning [på grund av nedsatt arbetsförmåga] måste studierna därför vara *avslutade* eller *definitivt avbrutna* (9.7.5). Det förstnämnda föranleder inga kommentarer. Vad avser det sistnämnda sägs i utredningen att det gäller när *inga fortsatta studier är planerade*. Utredningens motivering är något kortfattad och verkar endast ta sikte på att den försäkrade inte ska kunna söka aktivitetsersättning under sommaruppehållet. Här behövs det ett förtydligande om vad som avses med giltiga skäl för att avbryta sina studier. Försäkringskassan anser också att det inte framgår tillräckligt tydligt i förslaget vad som gäller när den försäkrade avbryter sina studier vid 19-årsålder och börjar studera igen (tar ett ”sabbatsår”) ett år senare, dvs. höstterminen efter det att hen fyllt 20 år. En sådan situation torde kunna uppstå av ekonomiska skäl (invänta det högre bidraget). Försäkringskassan anser inte att det med tillräckligt önskvärd tydlighet framgår av utredningens förslag hur en sådan situation ska hanteras.

Om den försäkrade avbryter sina studier är den föreslagna huvudregeln att hen inte kan beviljas aktivitetsersättning innan det har gått två månader [karens]. Utredningen har ansett att huvudregeln bör kunna frångås och föreslår därför tre möjligheter till undantag. Dessa framstår som genomtänkta och väl motiverade (s. 283). Något behov av ytterligare undantag förefaller inte nödvändigt.

Den karens som föreslås kommer att innebära ett nytt moment när det gäller att bedöma och utreda rätten till aktivitetsersättning vid nedsatt arbetsförmåga.

#### *9.7.6 Sommarjobb till unga studerande med funktionsnedsättning*

Idag beviljas aktivitetsersättning vid förlängd skolgång under den tid som skolgången varar, vilket innebär att den förlängda skolgången bör anses pågå även under lov och andra ledigheter som kan förekomma inom ramen för den förlängda skolgången.

Av de cirka 5 800 personer som idag är beviljade aktivitetsersättning vid förlängd skolgång är det inte alla som har en arbetsförmåga och kan arbeta under skolloven. De personer som inte kan arbeta kommer enligt förslaget att stå utan ersättning under sommarlovet. I en granskningsrapport från Riksrevisionen uppskattas denna grupp till ca 20 procent.<sup>4</sup> Någon annan uppgift än denna uppskattning finns inte.

Försäkringskassan välkomnar förslaget om att målgruppen ska erbjudas sommarjobb eftersom det ger en ökad möjlighet till inträde i arbetslivet. Men

---

<sup>4</sup> RiR 2015:7 Aktivitetsersättning – en ersättning utan aktivitet?

vi anser att det måste förtydligas vilket stöd de uppskattade 20 procenten som inte kan arbeta ska erbjudas.

Två ytterligare frågor väcks kopplat till målgruppen ovan. Den ena handlar om gruppen alls ska beviljas ersättning från studiestödssystemet för att sedan troligen övergå till aktivitetsersättning på grund av nedsatt arbetsförmåga. Den andra frågan är om denna målgrupp är samma personer som på grund av sin funktionsnedsättning måste studera mindre än halvtid. Oavsett vad man finner för administrativ lösning anser Försäkringskassan att det är viktigt att unga som på grund av sin funktionsnedsättning måste studera mindre än halvtid ges möjlighet att genomföra sina grundläggande studier. Detta ska de kunna göra utan att hamna i en otydlig eller osäker ekonomisk situation.

#### *9.7.7 Administration av studiemedlets högre bidrag för personer med förlängd skolgång*

Utredningen framhåller att ”Administrationen av studiemedel med det högre bidragsbeloppet till följd av förlängd skolgång bör utformas på samma sätt som administrationen av aktivitetsersättning vid förlängd skolgång. Merparten av dagens ärenden kan handläggas snabbt och enkelt eftersom eleven går i någon av de särskilda skolformerna eller har bedömts ha rätt att gå i en sådan skolform. Andra ärenden kräver större utredningsinsatser. Problem kan t.ex. uppstå vid bedömningen av om funktionsnedsättningen är orsaken till den förlängda skolgången eller om det kan finnas andra orsaker trots att en funktionsnedsättning föreligger.”

Utvecklingen de senaste åren har visat att ansökan om aktivitetsersättning vid förlängd skolgång har blivit mer komplex och utredningskrävande till skillnad från när ersättningen infördes 2003 då handläggningen ansågs vara okomplicerad. En anledning till detta är att andelen personer som läser i ordinarie skolform och ansöker om aktivitetsersättning vid förlängd skolgång har ökat. Denna grupp är mer utredningskrävande eftersom man måste klargöra sambandet mellan funktionsnedsättningen och behovet av förlängd skolgång. För att ta beslut om studiemedel med ett högre bidragsbelopp kommer motsvarande kunskaper troligtvis att behövas hos CSN.

#### **Övergångsbestämmelsen**

Vad avser själva *övergångsbestämmelsen* (se s. 53) anser Försäkringskassan att denna behöver förtydligas vad gäller begreppet *påbörjat*. Nedan återger vi ett par exempel på situationer som kan uppstå.

Hen beviljas aktivitetsersättning vid förlängd skolgång från och med juli månad utifrån att hen ska studera kommande läsår. Själva terminen börjar inte förrän i slutet av augusti. Försäkringskassan har gjort ställningstagandet att studierna pågår även under lov vilket innebär att hen har rätt till aktivitetsersättning vid förlängd skolgång även om studierna ännu inte är påbörjade eller pågår. Är då studierna påbörjade så att övergångsbestämmelserna ska gälla?

Hen är beviljad aktivitetsersättning vid förlängd skolgång. Hen gör ett uppehåll i studierna (skolgången är inte avslutad) och ingen aktivitetsersättning betalas ut. Hen återupptar sedan studierna (och uppehållet är rätt och riktigt utifrån vår nuvarande tolkning). Studierna är ju påbörjade. Omfattas hen då av övergångsbestämmelserna eller inte för att fortsätta sina studier med aktivitetsersättning?

### **Kapitel 10, Ogiltig frånvaro**

När en studerande har ogiltig frånvaro påverkas inte bara rätten till studiehjälp, utan även de förmåner som familjen uppbär från Försäkringskassan. För vissa familjer får det stora ekonomiska konsekvenser. För att utreda om familjen har rätt till förmåner från Försäkringskassan är vi beroende av dataöverförda impulser från CSN. Impulshanteringen mellan myndigheterna skapar idag problem och leder ibland till onödiga återkravsituationer, vilket inte är ovanligt när det just avser rapporteringen av ogiltig frånvaro.

#### *10.7.2 Kopplingen mellan studiehjälpen och de familjeekonomiska bidragen – Ogiltig frånvaro och heltidsstudier*

I betänkandet dras slutsatsen att reglerna om när förmånerna som Försäkringskassan administrerar ska dras in på grund av ogiltig frånvaro bör ses över, så att konsekvenserna inte blir oskäligen. Det föreslås att regleringen om när studiehjälpen kan dras in bör införas i studiestödsförordningen. Försäkringskassan välkomnar att regelverket kring ogiltig frånvaro blir tydligare.

#### *10.7.4 Hur bör ogiltig frånvaro påverka de olika bidragen?*

I betänkandet föreslås att kortare ogiltig frånvaro inte ska leda till att studiehjälpen och de andra förmånerna dras in. Om frånvaron är kortare bör endast en del av studiebidraget dras in. De andra förmånerna ska inte påverkas. Men om den ogiltiga frånvaron överstiger en viss nivå bör hela studiehjälpen dras in och förmånerna från Försäkringskassan kommer att påverkas. Även här välkomnar Försäkringskassan att reglerna införas i studiestödsförordningen för att skapa tydlighet. Men ser även att det behöver göras tydligt hur ogiltig frånvaro ska påverka rätten till förmåner enligt SFB. Detta för att det ska bli enkelt för familjen men även för myndigheterna som ska hantera dessa ärenden.

#### *10.7.8 Indragning av studiehjälp för elever med funktionsnedsättning*

Sedan utredningen avslutades har Försäkringskassan ändrat sin tillämpning för när den förlängda skolgången ska anses avslutad och när den förlängda skolgången inte längre ska anses pågå. Det finns ett rättsligt ställningstagande som reglerar detta (2014:01).

Försäkringskassan tog fram ett nytt rättsligt ställningstagande eftersom begreppet slutbetyg inte längre används i skollagstiftningen. Vi behövde också säkerställa att Försäkringskassan beaktar att skolgången kan bedrivas i olika skolformer och att Försäkringskassan inte betalar ut ersättning när den försäkrade avbrutit sin utbildning.

Det innebär att beskrivningen på s. 313 inte längre gäller. Följande gäller istället:

*Den förlängda skolgången ska anses avslutad när den försäkrade inhämtat grundläggande kunskaper till och med gymnasienivå genom utbildning som berättigar till*

- 1. gymnasieexamen från gymnasieskola eller kommunal vuxenutbildning*
- 2. gymnasiesärskolebevis avseende ett fullföljt (fullständigt) program från gymnasiesärskola eller motsvarande från särskild utbildning för vuxna*
- 3. folkhögskolans intyg om uppnådd grundläggande behörighet för högskolestudier eller behörighet för yrkeshögskolestudier*
- 4. gymnasieintyg från ett fullföljt introduktionsprogram med syfte att komma närmare arbetsmarknaden eller gå vidare till annan utbildning*
- 5. dokumentation avseende en fullföljd yrkesutbildning på gymnasial nivå inom kommunal vuxenutbildningen eller särskild utbildning för vuxna.*

*Med fullföljd utbildning avses här att den försäkrade nått målen i sin individuella studieplan.*

*Den förlängda skolgången ska inte längre anses pågå om den försäkrade*

*A. inte kommer till den utbildning den försäkrade antagits till och inte heller anmäler giltig orsak att utebli inom tre dagar efter det att utbildningen eller terminen startat*

*B. har uteblivit från sin utbildning under mer än en månad i följd och frånvaron inte beror på funktionsnedsättning, sjukdom eller beviljad ledighet*

*C. väljer att avbryta den förlängda skolgången utan att avsluta den enligt punkterna 1-5 ovan.*

Försäkringskassan har på senare år även förtydligat vad som gäller då en person byter utbildningsprogram eller skolform.

## **Kap 12, Konsekvenser av förslagen**

### *12.1.7 Aktivitetsersättning*

Utredningen föreslår en tid på cirka fyra år innan reformen fått fullt genomslag. Däremot nämns inget om en ökad administration med anledning av karenstiden på två månader för aktivitetsersättning vid nedsatt arbetsförmåga.

### *12.1.11 Genomförandekostnader*

Utredningen skriver att ärendehantering på Försäkringskassan i hög grad sker automatiskt. Administrationen av aktivitetsersättning vid förlängd skolgång är inte automatiserad.

Att ta bort aktivitetsersättning vid förlängd skolgång kräver en förändring av Försäkringskassans IT-system. Kostnaderna för detta är i dagsläget svåra att uppskatta och vi avser att komma in med underlag snarast.

### *12.5 Förslagets konsekvenser för risken för felaktiga utbetalningar*

Enligt förslaget ska den sökande uppskatta sin bidragsgrundande inkomst före skatt och per kalenderår. Till ansökan fogas också det gångna halvårets faktiska inkomster. Detta innebär att den myndighet som administrerar stödet kommer att få uppgifter om både framtida och historiska inkomster vid varje nyansökan. Det gör stödet svåradministrerat.

Ur såväl kund som administrativt perspektiv vore ett enklare system att basera rätten till bidraget på familjens (enligt vår mening exklusive underåriga) senaste beslut om slutlig skatt.

I utredningen har det inte gjorts någon beräkning av hur stora de sammanlagda felaktiga utbetalningarna kan bli.

Beslut om detta yttrande har fattats av t.f. generaldirektör Ann Persson-Grivas i närvaro av avdelningschef Eva Nordqvist, Birgitta Målsäter, Bengt Stjärnsten, Sture Hjalmarsson, Stefan Olowsson, Lars Åke Brattlund och projektledare Carina Burguete, den senare som föredragande.

Ann Persson-Grivas

Carina Burguete