

Ökad trygghet för studerande som blir sjuka

*Delbetänkande av
Utredningen om tryggare och effektivare studier*

Stockholm 2018



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2018:9

SOU och Ds kan köpas från Norstedts Juridiks kundservice.
Beställningsadress: Norstedts Juridik, Kundservice, 106 47 Stockholm
Ordertelefon: 08-598 191 90
E-post: kundservice@nj.se
Webbadress: www.nj.se/offentligapublikationer

För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Norstedts Juridik AB
på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.
Svara på remiss – hur och varför
Statsrådsberedningen, SB PM 2003:2 (reviderad 2009-05-02).
En kort handledning för dem som ska svara på remiss.
Häftet är gratis och kan laddas ner som pdf från eller beställas på regeringen.se/remisser

Layout: Kommittéservice, Regeringskansliet
Omslag: Elanders Sverige AB
Tryck: Elanders Sverige AB, Stockholm 2018

ISBN 978-91-38-24756-3
ISSN 0375-250X

Till statsrådet Anna Ekström Utbildningsdepartementet

Regeringen beslutade den 6 juli 2017 att tillsätta en särskild utredare med uppdrag att ta fram åtgärder för att öka tryggheten för studerande vid sjukdom och främja effektivare studier (dir. 2017:80).

Till särskild utredare förordnades den 1 augusti 2017 utredaren vid Centrala studiestödsnämnden Carl-Johan Stolt. Som utredningssekreterare anställdes från och med den 1 september 2017 statistikern vid Universitets- och högskolerådet Torbjörn Lindquist och universitetsjuristen vid Linköpings universitet Jenny Wäsström.

Som experter att biträda utredningen förordnades den 7 september 2017 departementssekreteraren vid Utbildningsdepartementet Sofia Almqvist, departementssekreteraren vid Utbildningsdepartementet Andreas Bokerud, departementssekreteraren vid Finansdepartementet Love Hansson, departementssekreteraren vid Utbildningsdepartementet Fanny Ericson Hållén och ämnesrådet vid Socialdepartementet Leif Westerlind.

Utredningen antog namnet Utredningen om tryggare och effektivare studier (2017:06). Delbetänkandet är formulerat i vi-form. Utredaren är dock ensamt ansvarig för de förslag och bedömningar som redovisas.

Härmed överlämnas utredningens delbetänkande *Ökad trygghet för studerande som blir sjuka* (SOU 2018:9). De ytterligare frågor som uppdraget omfattar kommer att behandlas i utredningens slutbetänkande som ska lämnas senast den 31 augusti 2018.

Stockholm i februari 2018

Carl-Johan Stolt

/Torbjörn Lindquist
Jenny Wäsström

Innehåll

Sammanfattning	13
1 Författningsförslag	19
1.1 Förslag till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395)	19
1.2 Förslag till förordning om ändring i studiestödsförordningen (2000:655)	21
1.3 Förslag till förordning om ändring av förordningen (2017:532) om studiestartsstöd	29
2 Trygghet för studerande	31
2.1 Studiemedelssystemet i korthet	31
2.2 Trygghet för studerande som blir sjuka	33
2.2.1 Sjukförsäkringen inom studiemedelssystemet	33
2.2.2 Rätten till sjukpenning och sjukpenninggrundande inkomst (SGI)	34
3 Deltidssjukskrivning och karenstid för rätt till avskrivning av studielån	37
3.1 Utredningens uppdrag.....	37
3.2 En kort historik.....	38
3.3 Försäkringsskyddet inom studiemedelssystemet	39
3.3.1 Det är möjligt att behålla studiemedlen under sjukdom.....	39
3.3.2 Rätt till avskrivning av studielån för den som blir sjuk.....	42

3.3.3	Beräkning av veckor med studiemedel och prövning av studieresultat	43
3.4	Hur fungerar det i praktiken?	44
3.4.1	Studierande vid skolor och lärosäten i Sverige	44
3.4.2	Studierande vid skolor och lärosäten utomlands	44
3.4.3	Avskrivning av studielån	45
3.4.4	Veckor som räknas bort och prövning av studieresultat	46
3.4.5	Många avstår från att anmäla sjukdom	47
3.5	Studiemedelssystemets sjukförsäkring i siffror	47
3.5.1	Vilka är de sjukskrivna?	47
3.5.2	Ungefär 3 000 låntagare får årligen lån avskrivet	49
3.5.3	Studieresultat bland studierande som är sjukskrivna	51
3.6	Huvudsakliga problem och risker i nuvarande system	52
3.6.1	Inte flexibelt	52
3.6.2	Studierande överkompenseras	53
3.7	Tidigare utredningar och förslag	53
3.7.1	Studiesociala utredningen	53
3.7.2	Försäkringskassans rapport Sjukpenning och studiestöd	54
3.7.3	Studiesociala kommittén	54
3.7.4	SFS – underlagsrapport till den parlamentariska socialförsäkringsutredningen	57
3.7.5	CSN – regeringsuppdrag att se över bestämmelserna om studiemedel under sjukdom	59
3.7.6	Parlamentariska socialförsäkringsutredningen	61
3.8	Överväganden och förslag om deltidssjukskrivning och avskrivning av studielån	62
3.8.1	Principiella utgångspunkter för utformningen av sjukförsäkringen inom studiemedelssystemet	62
3.8.2	Grader av nedsatt studieförmåga	64

3.8.3	Bedömning av nedsatt studieförmåga	66
3.8.4	Andelen studiemedel under sjukdom.....	67
3.8.5	Ärendehantering och utökad uppgiftsskyldighet för Försäkringskassan	70
3.8.6	Rätt till avskrivning av studielån.....	77
3.8.7	Tidsperiod för fastställande av uteblivna studieresultat.....	79
3.8.8	Omfattningen av uteblivna studieresultat.....	82
3.8.9	Principen för beräkning av kompensation för uteblivna studieresultat	84
3.8.10	Utökad kontroll.....	86
3.8.11	Överväganden och förslag om studiemedel under sjukdom vid beräkning av antalet veckor	87
3.8.12	Förvaltningsrättsliga frågor	89
3.9	Överväganden och förslag om karenstid för rätt till avskrivning av studielån.....	92
3.9.1	För- och nackdelar med en karenstid.....	92
3.9.2	Vad betyder utredningens övriga förslag för karenstidens längd?	94
3.9.3	Karenstiden föreslås vara 14 dagar.....	95
3.10	Överväganden om VAB och VAN	98
3.11	Överväganden och förslag om studiestartsstöd.....	100
4	Rehabiliteringsansvaret	103
4.1	Utredningens uppdrag.....	103
4.2	Vad är rehabilitering?.....	105
4.2.1	Begreppet rehabilitering.....	105
4.2.2	Rehabiliteringsåtgärder	106
4.3	Nuvarande regler om rehabiliteringsansvar.....	108
4.3.1	Hälso- och sjukvårdens ansvar	108
4.3.2	Kommunernas ansvar	109
4.3.3	Utbildningsanordnarnas ansvar.....	109
4.3.4	Försäkringskassans och CSN:s ansvar	112
4.3.5	Den studerandes ansvar för sin egen rehabilitering.....	114

4.4	Rehabiliteringsinsatser för studerande i praktiken.....	114
4.4.1	Hälso- och sjukvården	115
4.4.2	Utbildningsanordnarna.....	117
4.4.3	Försäkringskassan och CSN	126
4.4.4	Tillsyn	128
4.5	Tidigare utredningar och förslag	128
4.5.1	Studiesociala kommittén.....	128
4.5.2	SFS – underlagsrapport till den parlamentariska socialförsäkringsutredningen....	129
4.5.3	CSN – regeringsuppdrag att se över bestämmelserna om studiemedel under sjukdom	131
4.5.4	Parlamentariska socialförsäkringsutredningen....	133
4.6	Rehabilitering av andra grupper.....	134
4.6.1	Rehabilitering av anställda	135
4.6.2	Rehabilitering av egenföretagare	138
4.6.3	Rehabilitering av arbetslösa	138
4.6.4	Rehabilitering av elever inom skolväsendet.....	140
4.7	Problem med den nuvarande ordningen för rehabilitering av studerande	142
4.7.1	Det saknas kunskap om de studerandes behov av rehabilitering och vilka åtgärder som redan vidtas	142
4.7.2	Oklart vad rehabiliteringen ska avse – mål och åtgärder	143
4.7.3	Utbildningsanordnarnas ansvar är otydligt	144
4.7.4	Bristfällig samordning mellan olika aktörer	146
4.7.5	Risk för lägre genomströmning	147
4.8	Överväganden och förslag om rehabilitering som syftar till återgång i studier.....	148
4.8.1	Tydlighet och kunskap måste öka.....	148
4.8.2	Mål med rehabiliteringen och rehabiliteringsåtgärder	149
4.8.3	Ansvaret för rehabilitering av studerande	153
4.8.4	Uppdrag till Arbetsmiljöverket.....	160
4.8.5	Informationsinsatser.....	162

5	Tidsgräns för rätt till studiemedel under sjukdom	165
5.1	Frågan om en tidsgräns bör aktualiseras	165
5.2	Studiemedel under sjukdom bör lämnas i högst 52 veckor under en tvåårsperiod	168
6	Finansiering av ny sjukförsäkring inom studiemedelssystemet	173
7	Ikraftträdande	175
7.1	Förslag till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395)	175
7.2	Förslag till förordning om ändring i studiestödsförordningen (2000:655)	175
7.3	Förslag till förordning om ändring i förordningen (2017:532) om studiestartsstöd	176
8	Uppföljning av reformen.....	177
9	Konsekvenser.....	179
9.1	Ekonomiska konsekvenser.....	179
9.1.1	Sjukförsäkringen inom studiemedelssystemet i dag	179
9.1.2	Med deltidssjukskrivning får fler studiemedel under sjukdom	180
9.1.3	Kortad karenstid.....	182
9.1.4	Borträkning av veckor.....	183
9.1.5	Enbart uteblivna studieresultat ska kompenseras	184
9.1.6	En tidsgräns för rätt till studiemedel under sjukdom.....	184
9.1.7	Studiestartsstöd	185
9.1.8	Administration och systemutveckling	186
9.1.9	Övriga förslag sker inom ramen för befintligt regelverk.....	186
9.1.10	Kostnader totalt.....	187
9.1.11	Finansiering	188

9.2	Konsekvenser för studerande	189
9.2.1	Deltidssjukskrivning och avskrivning av studielån	189
9.2.2	Karenstid för rätt till avskrivning.....	191
9.2.3	En tidsgräns för studiemedel under sjukdom	191
9.2.4	Rehabiliteringsansvar och rehabiliteringsåtgärder	192
9.2.5	Justerad bidragsnivå	194
9.3	Konsekvenser för utbildningsanordnare.....	194
9.3.1	Konsekvenser för utbildningsanordnarnas administration	194
9.3.2	Konsekvenser för genomströmningen	195
9.4	Konsekvenser för Försäkringskassan, CSN, Arbetsmiljöverket, ÖKS och domstolar	196
9.4.1	Försäkringskassan	196
9.4.2	CSN	196
9.4.3	Arbetsmiljöverket	197
9.4.4	ÖKS och domstolar	197
9.5	Konsekvenser för jämställdheten mellan kvinnor och män.....	197
9.6	Konsekvenser för företag och konkurrensförhållanden	198
9.7	Konsekvenser för utrikes föddas etablering	198
9.8	Konsekvenser ur ett funktionshinderperspektiv.....	198
9.9	Konsekvenser för kommuner och landsting.....	199
10	Författningskommentar	201
10.1	Förslaget till lag om ändring i studiestödslagen (1999:1395).....	201
	Referenser.....	203

Bilagor

Bilaga 1	Kommittédirektiv 2017:80	207
Bilaga 2	Enkät från Utredningen om tryggare och effektivare studier (U 2017:06)	219

Sammanfattning

Utredningen om tryggare och effektivare studier, U 2017:06, överlämnar sitt delbetänkande *Ökad trygghet för studerande som blir sjuka*. Utredningen har till uppdrag att föreslå åtgärder för att öka tryggheten för studerande vid sjukdom och främja effektivare studier (dir. 2017:80). I delbetänkandet redovisas i enlighet med direktivet de delar som avser uppdraget att öka tryggheten för studerande vid sjukdom. Uppdraget i övrigt ska redovisas senast den 31 augusti 2018.

I uppdraget att öka tryggheten för studerande vid sjukdom ingår att föreslå hur en möjlighet till deltidssjukskrivning för alla utbildningsnivåer inom studiemedelssystemet bör utformas, att analysera om den nuvarande karenstiden för rätt till avskrivning av studielån inom studiemedelssystemet är ändamålsenligt utformad och att undersöka vilka rehabiliteringsåtgärder som kan bli aktuella för studerande på alla utbildningsnivåer och föreslå vilka aktörer som ska ansvara för att rehabiliteringen genomförs.

Utredningen har, i enlighet med regeringens direktiv, beaktat Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning) som börjar tillämpas den 25 maj 2018 samt inhämtat och beaktat synpunkter från berörda myndigheter, utbildningsanordnare och organisationer med relevans för uppdraget.

Möjligt med deltidssjukskrivning inom studiemedelssystemet

Dagens sjukförsäkring för studerande med studiemedel innebär att en studerande som på grund av sjukdom är helt oförmögen att bedriva sina studier får behålla sina studiemedel, trots att han eller hon inte studerar. Därutöver avskrivs studielån som avser den del av en sjukperiod som följer efter en karenstid om 30 dagar. Enligt praxis räknas inte heller den tid som en studerande har rätt till studiemedel under sjukdom in i det totala antalet veckor som studiemedel högst får lämnas för. Centrala studiestödsnämnden (CSN) kräver inte heller några studieresultat från den tid då den studerande har varit sjuk och haft studiemedel under sjukdom.

Dessa förmåner ska enligt vår mening bestå, men justeras så att det även blir möjligt att vara deltidssjukskriven med studiemedel under sjukdom. Vi förslår att det ska vara möjligt att, utöver som i dag vara helt sjukskriven, vara sjukskriven till en fjärdedel, till hälften och till tre fjärdedelar.

Vi föreslår också att sjukförsäkringen inom studiemedelssystemet ska ha en mer försäkringsmässig utformning. I dag händer det att studerande tagit del av samtliga trygghetsförmåner i sjukförsäkringen trots att de klarat av sina studier utan försening. Det är varken rimligt, ekonomiskt försvarbart eller förenligt med ett försäkringsmässigt förhållningssätt.

En mer försäkringsmässig utformning av sjukförsäkringen inom studiemedelssystemet innebär att systemets trygghetsförmåner enbart faller ut om den studerande lider skada av sin sjukdom i form av uteblivna studieresultat. Den centrala frågan blir därmed om den studerande på grund av sjukdom har försenats i sina studier. Om han eller hon har klarat av sina studier trots sjukdom sker ingen kompensation. Det är sjukdomens eventuella skadeverkningar som ska vara i fokus.

I princip innebär vårt förslag till ny sjukförsäkring inom studiemedelssystemet att en studerande som bedöms ha nedsatt studieförmåga får behålla studiemedlen under sjukdomstiden. Om någon kompensation i form av avskrivning av lån och borträknade veckor ska utgå bestäms av om den studerande har försenats i sina studier. Förseningen ska fastställas i efterhand baserat på uppnådda studieresultat. En sådan princip innebär också att försäkringen inom stu-

diemedelssystemet blir flexiblarare då det inom det system vi föreslår blir möjligt att prova på att studera trots en sjukperiod.

Den lösning vi föreslår skapar enligt vår mening goda förutsättningar för ökad trygghet, flexibilitet och träffsäkerhet. Den tillgodoser även behovet av att kontrollera att sjukförsäkringen inte överutnyttjas.

Kortare karenstid för rätt till avskrivning av studielån

För den vars studieförmåga är helt nedsatt på grund av sjukdom avskrivs i dag studielån som följer efter en karenstid om 30 dagar. I och med att vi föreslår att avskrivning av lån vid sjukdom enbart ska ske om det har uppstått en försening i studierna, minskar behovet av en lång karenstid.

Karenstiden kan dock inte tas bort helt. Utan karenstid hade studerande kunnat få lån avskrivet även vid mindre och helt normala förseningar i sina studier, förseningar som kanske inte har med en kortare sjukdomsperiod att göra. Vi föreslår därför att karenstiden förkortas från 30 till 14 dagar.

Förtydligt ansvar för studieinriktad rehabilitering

Rehabiliteringsbegreppet omfattar tre olika typer av rehabilitering: medicinsk, social och arbetslivsinriktad rehabilitering. För studerande bör målet med rehabiliteringen vara återgång till studier, dvs. en studieinriktad rehabilitering i stället för en arbetslivsinriktad rehabilitering. Den studieinriktade rehabiliteringen syftar till att den studerande ska kunna återgå till den utbildning som den studerande deltog i innan han eller hon blev sjuk, eller – i den mån den studerande vill det och kan bli antagen till det – till annan utbildning. Studieinriktad rehabilitering måste alltid ske inom ramen för vad som är möjligt med hänsyn till utbildningens mål, innehåll och utformning.

Studieinriktad rehabilitering kan bestå av flera olika åtgärder, exempelvis följande:

- Olika typer av hjälpmedel.
- Anpassningar av studierna.
- Personella resurser, t.ex. stöd av lärare eller mentor.
- Möjligheter till omprov.

De huvudsakliga problemen avseende rehabiliteringsåtgärder för att hjälpa studerande att återgå i studier efter sjukdom är att det är oklart vad nuvarande bestämmelser innebär, att bestämmelserna i viss mån förefaller vara okända för de studerande och de aktörer som ansvarar för rehabiliteringsåtgärderna samt att vissa av de nuvarande bestämmelserna inte tillämpas. Utredningens förslag och bedömningar om rehabilitering syftar därför till att öka tydligheten i, och kunskapen om, de nuvarande bestämmelserna.

Utredningen bedömer att utbildningsanordnarna enligt gällande bestämmelser har ansvar för den studieinriktade rehabiliteringen av studerande som har drabbats av sjukdom. För att klargöra vad utbildningsanordnarnas ansvar innebär bör Arbetsmiljöverket få i uppdrag att i samråd med utbildningsanordnare ta fram riktlinjer eller på annat lämpligt sätt förtydliga hur utbildningsanordnarnas arbete bör bedrivas när det gäller åtgärder för att underlätta en återgång i studier.

Utredningen konstaterar också att hälso- och sjukvården är den aktör som har ansvaret för den medicinska rehabiliteringen av studerande som har drabbats av sjukdom och menar att hälso- och sjukvården även bör få ett uttalat ansvar för koordinering av rehabiliteringsinsatser för studerandes rehabilitering. Denna förändring bör dock införas först när utbildningsanordnarnas ansvar har tydliggjorts.

Försäkringskassans och CSN:s samordningsansvar för rehabilitering av studerande som har beviljats studiemedel under sjukdom tas bort, då det inte har fyllt någon funktion och bedöms vara sekundärt i förhållande till utbildningsanordnarnas respektive hälso- och sjukvårdens ansvar.

Den studerande har även ett eget ansvar för sin rehabilitering och måste själv ta initiativ till rehabilitering hos utbildningsanordnaren. Den studerande bör aktivt medverka i rehabiliteringen och delta i planeringen av lämpliga åtgärder.

Tidsgräns införs för rätt till studiemedel under sjukdom

I samband med utredningens arbete har frågan om en tidsgräns för rätt till studiemedel under sjukdom aktualiserats. Ett skäl till det är att studiemedelssystemet är avsett att vara en tillfällig försörjnings-

källa under en begränsad del av livet. Avsaknaden av en tidsgräns för rätt till studiemedel under sjukdom leder till att ett mindre antal studerande får studiemedel under sjukdom under mycket lång tid. Enligt vår bedömning ska en studerande som under en längre tid inte kunnat studera på grund av sjukdom, övergå till de generella trygghetssystemen. Vi föreslår därför att en tidsgräns för rätt till studiemedel under sjukdom bör införas.

Vi föreslår att studiemedel under sjukdom får lämnas i högst 52 veckor under en tvåårsperiod, samt att studiemedel för en sjukperiod får lämnas under längre tid, om det finns särskilda skäl.

Tidsgränsen för studiemedel under sjukdom bör enligt vår uppfattning gälla veckor då den studerande varit helt oförmögen att bedriva sina studier. Det innebär att det vid partiell studieoförmåga inte bör finnas någon tidsgräns.

Konsekvenser av förslagen

Utredningens förslag medför ökade kostnader motsvarande drygt 17 miljoner kronor per år. I första hand bör finansieringen av förslagen utredas vidare i den fortsatta budgetprocessen, med utgångspunkten att kostnaderna bör finansieras inom utgiftsområde 15. I andra hand föreslår utredningen, mot bakgrund av att alla studiemedelstagare omfattas av sjukförsäkringsskyddet, att de ökade kostnaderna finansieras kollektivt genom en mindre omfördelning av studiemedlens generella bidrags- respektive lånedel.

Enligt utredningens skattning kommer förslaget om deltidssjukskrivning att beröra cirka 2 300 studerande med studiemedel. Tryggheten för de studerande ökar vid ett införande av deltidssjukskrivning. Sjukperiodernas längd kan inte förväntas minska, men något färre studerande förväntas avbryta sina studier och fler förväntas kunna återgå och slutföra sina studier.

Förslaget att karenstiden för rätt till avskrivning av studielån ska kortas från 30 till 14 dagar berör cirka 4 500 låntagare. För den låntagare som blir helt oförmögen att bedriva studier kommer studieskulden med utredningens förslag att bli cirka 3 600 kronor lägre än vid 30 dagars karenstid.

Utredningens bedömningar och förslag när det gäller rehabilitering ansluter till ett redan befintligt regelverk och till befintliga

ansvarsförhållanden. De förtydliganden vi föreslår när det gäller regelverk och ansvar kommer att tydliggöra vilka insatser som kan bli aktuella och hur långt utbildningsanordnarnas ansvar sträcker sig. De allra flesta utbildningsanordnare erbjuder redan i dag någon form av åtgärder för att hjälpa studerande som blir sjuka att återgå till studier. Vår bedömning är därför att många som har behov av stöd från utbildningsanordnaren redan får det. De förslag vi lämnar bör dock på sikt öka kunskapen om dessa möjligheter, vilket skulle kunna leda till att något fler kan komma i fråga för studieinriktad rehabilitering, samt att möjligheterna blir mer likvärdiga mellan studerande hos olika utbildningsanordnare.

Det är givetvis svårt att bedöma konsekvenserna för utbildningsanordnare innan vi vet vilka förtydliganden om ansvaret som kommer att göras. Ett förtydligande av regler och ansvarsförhållanden kommer dock enligt vår bedömning att påverka de relativt få utbildningsanordnare som i dagsläget inte erbjuder några åtgärder medan de som redan har en etablerad stödverksamhet inte påverkas eller påverkas i betydligt mindre utsträckning.

En ny tidsgräns för rätt till studiemedel under sjukdom berör cirka 130 studerande. Förslaget kommer att leda till att dessa studerande som är sjukskrivna på heltid antingen måste lämna studiemedelssystemet eller måste återgå till studier, minst på deltid.

Ikraftträdande

Författningsändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2019.