

Høringsnotat om endringer i lov om utdanningsstøtte (utdanningsstøtteloven)

Kunnskapsdepartementet tar sikte på å fremme forslag om to endringer i lov 3. juni 2005 nr. 37 om utdanningsstøtte (utdanningsstøtteloven) i tråd med dette forslaget.

Innledning

Utdanningsstøtteloven slik den nå lyder ble fastsatt i 2005. Loven er formulert som en rettighetslov der det slås fast at utdanningssøkende som fyller vilkårene i loven med forskrifter, har rett til utdanningsstøtte. Loven fastsetter formålet med utdanningsstøtteordningen, og gir noen utgangspunkter for utformingen av støtteordningene. For øvrig fastsetter Kunnskapsdepartementet det nærmere innholdet i utdanningsstøtteordningene gjennom forskrifter. Loven gir også noen viktige hjemmelsbestemmelser, blant annet lovhjemmel for innhenting og behandling av personopplysninger.

Departementets lovforslag kommer som en følge av behov for endring i to bestemmelser. Det foreslås at en forsørgers samboer skal likestilles med en forsørgers ektefelle når det gjelder adgangen til å behøvsprøve utdanningsstøtten. Det foreslås også en mindre utvidelse av lovhjemmelen for Lånekassens adgang til å innhente personopplysninger.

Bakgrunn for forslagene

I Norge forvaltes regelverket om utdanningsstøtte av Statens lånekasse for utdanning.

Regelverket for utdanningsstøtte består av:

- lov 3. juni 2005 nr. 37 om utdanningsstøtte
- forskrift om tildeling av utdanningsstøtte (fastsettes for hvert undervisningsår)
- forskrift om forrentning og tilbakebetaling av utdanningslån og tap av rettigheter (fastsettes for hvert kalenderår)
- forskrift 28. august 2014 nr. 1123 om Lånekassens adgang til innhenting av opplysninger
- forskrift 8. juli 2013 nr. 897 om godkjenning for utdanningsstøtte av utvekslingsorganisasjoner og samarbeidsprogrammer mellom norsk videregående skole og utenlandsk skole

Det finnes to ulike støtteordninger, en for unge elever som tar videregående opplæring som de har rett til etter opplæringsloven, og en for høyere utdanning og all annen utdanning. Det er gitt særskilte regler for støtte til utdanning i utlandet. Det er også gitt egne regler om særskilte rettigheter, for eksempel i forbindelse med fødsel og sykdom. Det kan også etter nærmere vilkår gis lettelser i tilbakebetalingen.

Elever med ungdomsrett til videregående opplæring får i hovedsak stipend som er behovsprøvd mot forsørgernes økonomi. Støtten gis etter vilkår og satser som er fastsatt i forskrift. I forslaget til statsbudsjett for 2015 er det foreslått endringer i denne støtteordningen, som skal sikre at den virker etter hensikten. Forslaget innebærer behov for endring i utdanningsstøtteleven.

Studenter i høyere utdanning mv. får et samlet støttebeløp der en prosentandel av lånet blir gjort om til stipend etter faglig progresjon. Stipendet behovsprøves mot egen økonomi.

Utdanningslånet er rentefritt under utdanningen. I tilbakebetalingsfasen kan låntakeren ha rett til lettelse i nedbetalingen eller ettergivelse av gjeld. Vilkår for dette er fastsatt i forskrift.

Nettbaserte tjenester skal være hovedregelen for forvaltningens kommunikasjon med innbyggerne. Samtidig er det et sentralt prinsipp at hensynet til personvern og informasjonssikkerhet ivaretas. Lånekassen er en av de statlige virksomhetene som har kommet lengst i å bruke IKT for å gi kundene gode digitale tjenester, og samtidig effektivisere forvaltningen av utdanningsstøtteordningen. Å legge til rette for innhenting av opplysninger direkte fra ulike registre, er et sentralt virkemiddel for modernisering i Lånekassen, og en forutsetning for å gi kundene gode digitale tjenester. Det foreslås en mindre endring utdanningsstøtteleven som medfører noe utvidet mulighet for Lånekassen til å hente inn opplysninger elektronisk. De nærmere bestemmelsene om hvilke opplysninger som kan hentes inn i hvilke tilfeller, fastsettes i forskrift om Lånekassens adgang til innhenting av opplysninger.

Departementets forslag til endringer

Elever i videregående opplæring – behovsprøving

Gjeldende § 7 i utdanningsstøtteleven lyder slik:

§ 7 Behovsprøving

Utdanningsstøtten kan behovsprøves mot økonomien til søkeren, søkerens ektefelle eller samboer og søkerens forsørgere. Steforeldre likestilles med biologiske foreldre når det gjelder forsørgelse.

Utdanningsstøtten kan falle bort eller reduseres dersom søkeren får støtte gjennom andre støtteordninger.

Departementet gir forskrifter om behovsprøving, herunder beløpsgrenser og hvilke grupper behovsprøvingen skal gjelde for.

Bestemmelsen gir rammer for hvilke personers økonomi det kan behovsprøves mot ved behandling av søknad om utdanningsstøtte. Bestemmelsen er en kan-regel. I samsvar med bestemmelsens siste ledd fastsetter departementet forskrifter om behovsprøvingen, herunder beløpsgrenser og hvilke grupper behovsprøvingen skal gjelde for.

Støtteordningen for elever og lærlinger som har rett til videregående opplæring og fag- og yrkesopplæring etter opplæringsloven § 3-1 består for en stor del av stipend som skal behovsprøves. Støtteordningen er fastsatt i forskrift om tildeling av utdanningsstøtte.

Støtteordningen omfatter både elever og lærlinger, men i resten av høringsnotatet omtales begge gruppene som ”elever”.

I forslaget til statsbudsjett for 2015 er det foreslått viktige endringer i støtteordningen for elever og lærlinger i videregående opplæring og fag- og yrkesopplæring. Disse endringene er omtalt i forslag til forskrift om tildeling av utdanningsstøtte for undervisningsåret 2015-2016, som ble sendt på alminnelig høring 8. oktober 2014, med høringsfrist 8. januar 2015. Den delen av forslaget som medfører at det i behovsprøvingen skal legges vekt på økonomien til samboere til elevens foreldre, krever endring i utdanningsstøtteleven.

Sentrale elementer i forslaget til endringer i støtteordningen er endring i hvilke personers økonomi som skal legges til grunn ved behovsprøvingen av utdanningsstøtten til elever i videregående opplæring, og endring i hvor stor vekt det skal legges på økonomien til steforeldre og foreldres samboere. I dag behovsprøves støtten mot økonomien til den av forsørgerne (i praksis forelderens) eleven bor sammen med minst 40 prosent av tiden. Hvis eleven bor sammen med begge foreldrene, behovsprøves støtten mot begge økonomier. Hvis eleven bor sammen med den ene forelderens økonomi, behovsprøves støtten mot dennes økonomi. Dersom denne forsørgeren er gift, legges også steforelderens økonomi til grunn i behovsprøvingen. Steforelders økonomi får etter dagens ordning like stor betydning som forelderens, og vedkommendes inntekt legges fullt ut til grunn i behovsprøvingen. Økonomien til foreldre som eleven ikke bor sammen med eller bor sammen med mindre enn 40 prosent av tiden, får ikke betydning i beregningen av utdanningsstøtten.

Forslagene til endring innebærer et prinsipp om at det er økonomien til personer som har det formelle forsørgeransvaret for søkeren som skal legges til grunn, uavhengig av om eleven bor sammen med vedkommende eller ikke. Dette vil i praksis si at utdanningsstøtten skal behovsprøves mot elevens biologiske foreldre, uansett om eleven bor sammen med en av eller begge foreldrene, eller har flyttet ut av foreldrehjemmet. Det foreslås med andre ord å gå bort fra et prinsipp om å behovsprøve utdanningsstøtten mot økonomien i den husholdningen eleven bor i størstedelen av tiden, og over til et prinsipp om behovsprøving mot personer som har det formelle forsørgeransvaret for eleven. Denne endringen krever ikke endring i utdanningsstøtteleven.

Det foreslås også endringer i hvilken vekt det skal legges på økonomien til personer som er gift eller samboer med elevens forsørger. Det foreslås å legge et fast påslag på inntekten til foreldrene når en av eller begge foreldrene har nye ektefelle eller samboere. Dette vil for det første innebære at det blir lagt vesentlig mindre vekt på økonomien til forelderens nye ektefelle (elevens steforelder). I dag legges steforelders inntekt til grunn fullt ut dersom eleven bor sammen med steforelderens økonomi. For det andre innebærer forslaget om et fast påslag at økonomien til forelderens samboer også skal gis betydning ved behovsprøvingen. Økonomien til foreldres nye ektefeller og samboere vil med forslaget tillegges samme vekt i beregningen av utdanningsstøtten. Forslaget om å legge noe vekt på økonomien til forelders samboer krever endring i utdanningsstøtteleven.

Hovedformålet med å behovsprøve utdanningsstøtten mot forsørgerens økonomi er å utjevne forskjeller, slik at elever som har forsørgere med mindre god økonomi, skal få mer støtte enn elever fra bedre stilte familier. Forsørgere som har en ektefelle eller samboer har en økonomisk fordel av å ha noen å dele husholdningen med, som forsørgere som bor alene ikke har. Å legge noe vekt på steforelder eller forelderens samboers økonomi medfører at man anerkjenner at elevens forsørgere har en slik fordel. Dette gjøres også i regelverket om

barnebidrag og bidragsforskudd, ved at inntektsgrensene ved hhv. bidragsevnevurderingen og behovsprøvingen av bidragsforskudd er ulike avhengig av om bidragspliktige eller bidragsmottakeren bor alene eller sammen med ektefelle/samboer, og om de har forsørgeransvar for andre barn enn bidragsbarnet. Løsningen vil imidlertid ikke medføre at man behovsprøver direkte mot steforelder/samboers inntekt og formue, men at det fastsettes et fast beløp som tar hensyn til den økonomiske fordelingen det er å ha noen å dele husholdningen med. Dette begrunnes med at disse voksenpersonene ikke har et formelt forsørgeransvar for eleven, og at de dessuten kan ha forsørgeransvar for egne barn som det vil være komplisert å ta hensyn til i en direkte behovsprøving.

For at en samboers økonomi skal få betydning i behovsprøving av stipend, må samboerforholdet være av varig karakter. Samboere er i forslaget til forskrift om utdanningsstøtte foreslått definert på samme måte som i barnetrygdloven § 9 om retten til utvidet barnetrygd, hvor man anses som samboer dersom man lever i et ekteskapsliknende forhold i en felles husholdning uten felles barn og har levd slik i minst tolv av de siste 18 månedene. Dette vil utelukke mer flyktige og kortvarige forhold, og bruk av samme definisjon vil sikre et mest mulig konsistent regelverk og forståelse av samboeres rettigheter.

Etter gjeldende § 7 i utdanningsstøtteleven har Lånekassen hjemmel for å behovsprøve utdanningsstøtten mot økonomien til elevens biologiske foreldre og steforeldre. Bestemmelsen gir ikke nærmere regler for hvordan og i hvilket omfang denne behovsprøvingen skal gjennomføres. Dette blir fastsatt årlig i forbindelse med vedtakelsen av forskrift om tildeling av utdanningsstøtte. Siden endringen i behovsprøvningsreglene i praksis vil medføre økte eller reduserte utgifter for staten, må de også vedtas av Stortinget i statsbudsjettet. Forslaget om at det skal tas hensyn til økonomien til forsørgerens samboer ved behovsprøving av støtte i videregående opplæring, krever i tillegg endring i utdanningsstøtteleven § 7.

Kunnskapsdepartementet mener at hensynet til formålet med støtteordningen og til likebehandling mellom ulike familiesammensetninger tilsier at noe hensyn også kan tas til økonomien til forsørgerens samboere. Forslaget til endringer medfører at det legges vesentlig mindre vekt på økonomien til andre enn de formelle forsørgerne. Videre er det slik at samboers økonomi også gis betydning i andre offentlige velferdsordninger. På denne bakgrunn foreslår departementet å åpne for at det ved behovsprøvingen også kan legges vekt på økonomien til forelderens samboer. Departementet anser ikke at det er nødvendig å presisere nærmere i loven hvilken vekt som skal legges på ektefelle eller samboers økonomi. Utdanningsstøtteleven er utformet på en slik måte at den regulerer noen sentrale rettigheter og gir ellers hjemler for å fastsette det nærmere innholdet i ordningene gjennom forskrift. Det foreslås å følge denne strukturen også for dette forslaget, slik at lovbestemmelsen gir hjemmel for å legge vekt på ektefelle eller samboers økonomi, mens det nærmere innholdet i dette fastsettes gjennom budsjett- og forskriftsvedtak.

Forslag til endring i § 7 i utdanningsstøtteleven:

§ 7 Behovsprøving

Utdanningsstøtten kan behovsprøves mot økonomien til søkeren, søkerens ektefelle eller samboer og søkerens forsørger. Steforeldre likestilles med biologiske foreldre når det gjelder forsørgelse. Ved behovsprøvingen kan det også legges vekt på økonomien til forsørgerens ektefelle eller samboer.

Utdanningsstøtten kan falle bort eller reduseres dersom søkeren får støtte gjennom andre støtteordninger.

Departementet gir forskrifter om behovsprøving, herunder beløpsgrenser og hvilke grupper behovsprøvingen skal gjelde for.

Lånekassens adgang til innhenting av opplysninger fra andre – forslag om utvidelse

Gjeldende § 23 i utdanningsstøtteleven lyder slik:

§ 23 Innhenting av opplysninger fra andre

Lånekassen kan innhente opplysninger om en søker eller låntaker, og om en søkers eller låntakers ektefelle, samboer og forsørger.

Opplysningene kan innhentes fra offentlige myndigheter og offentlige registre. For søkere eller låntakere kan opplysninger i tillegg hentes inn fra offentlige og private utdanningsinstitusjoner.

Opplysningene som innhentes etter første og annet ledd må ha betydning for søkerens eller låntakerens rettigheter eller plikter fastsatt i eller i medhold av denne lov.

Fra utdanningsinstitusjonene kan Lånekassen innhente opplysninger om studentstatus og faglig progresjon. Dette gjelder også for dem som ikke er søkere eller låntakere i Lånekassen.

Lånekassen kan innhente opplysninger om søkerens kontonummer fra Skatteetaten eller med søkerens samtykke fra et privat register. Opplysninger om kontonummer kan bare benyttes i forbindelse med utbetaling av utdanningsstøtte.

Lånekassen skal gis nødvendige opplysninger uhindret av taushetsplikt. Opplysningene kan innhentes elektronisk.

Departementet gir forskrifter om hvilke institusjoner opplysninger kan innhentes fra samt om oppbevaring og sletting av opplysninger.

Bestemmelsen i utdanningsstøtteleven § 23 gir rammer for hva som kan reguleres i forskrift. Loven angir i første ledd hvilken personkrets det kan innhentes opplysninger om. I annet ledd bestemmes det hvor disse opplysningene kan hentes fra. Prinsippet om at opplysningene må ha betydning for søkerens eller låntakerens rettigheter etter utdanningsstøtteregulverket, er slått fast i tredje ledd. Dette gjenspeiler regelen i personopplysningsloven § 11. I utdanningsstøtteleven § 23 fjerde og femte ledd er det gitt særskilte regler om innhenting av nærmere bestemte opplysninger også om andre enn søkere eller låntakere i Lånekassen, og om innhenting av opplysninger om kontonummer fra privat register.

I § 23 sjette ledd er det bestemt at Lånekassen skal gis nødvendige opplysninger uhindret av taushetsplikt. Dette omfatter også tilfeller der taushetsplikten er regulert i særbestemmelser i andre lovverk.

I siste ledd er det gitt adgang for departementet til å gi forskrift om hvilke institusjoner det kan innhentes opplysninger fra, samt om oppbevaring og sletting av opplysninger.

I St.meld. nr. 12 (2003-2004) ”Om modernisering av Statens lånekasse for utdanning” framgår det at en moderne lånekasse skal kunne tilby en døgnåpen elektronisk

informasjonstjeneste med omfattende simuleringsmuligheter, muligheter for elektroniske søknader og utbetalinger og mest mulig automatisert søknadsbehandling. Informasjon som er nødvendig for søknadsbehandlingen skal så langt det er mulig innhentes direkte fra andre dataregistre.

Meld. St. 23 (2012-2013) ”Digital agenda for Norge - IKT for vekst og verdiskaping” ble behandlet i Stortinget 10. juni 2013. Det er stor grad av politisk enighet om målet om at den statlige forvaltningen så langt det er mulig skal være tilgjengelig på nett. Nettbaserte tjenester skal være hovedregelen for forvaltningens kommunikasjon med innbyggerne. Å gjøre elektronisk kommunikasjon til den primære kanalen for dialog mellom innbyggere og offentlige virksomheter vil bidra til forenkling og effektivisering i offentlig sektor. Digitalt førstevalg er både et mål og en forutsetning for å nå IKT-politiske mål og for å bevare velferdsstaten. Samtidig er det et sentralt prinsipp at hensynet til personvern og informasjonssikkerhet ivaretas.

Lånekassen er en av de statlige virksomhetene som har kommet lengst i å bruke IKT for å gi kundene gode digitale tjenester, og samtidig effektivisere forvaltningen av utdanningsstøtteordningen. Å legge til rette for innhenting av opplysninger direkte fra ulike registre, er et sentralt virkemiddel for modernisering i Lånekassen, og en forutsetning for å gi kundene gode digitale tjenester. Lånekassen har kommet et godt stykke på vei når det gjelder datafangst, og har et sterkt søkelys på datakvalitet og informasjonssikkerhet. Lånekassen har som målsetting at søker eller låntaker i minst mulig grad selv skal sende inn dokumentasjon og at effektiviteten gjennom automatisert behandling og bruken av digitale tjenester skal økes.

En forutsetning for en effektiv behandling av søknader om støtte, er at Lånekassen får opplysninger fra lærestedene om studenten eller eleven har opptak der og faktisk har startet i utdanningen. Uten opptak og oppstart har ikke studenten eller eleven rett til utdanningsstøtte. Ordningen med konvertering av lån til stipend for studenter, som ble innført fra undervisningsåret 2002-2003, medfører også at Lånekassen må innhente opplysninger om studentstatus og faglig progresjon fra alle private og offentlige læresteder. Opplysningene omfatter også studenter som ikke har et kundeforhold til Lånekassen. Siden hjemmelen må omfatte også personer som ikke søker om utdanningsstøtte, er den skilt ut i et eget fjerde ledd i bestemmelsen. En annen løsning enn å innhente opplysninger for alle, ville medført mer ressurskrevende søknadsbehandling og lengre saksbehandlingstid. For studenter i høyere utdanning ville det trolig medført at konverteringen ikke kunne gjennomføres slik den er fastsatt, i alle fall ikke innen rimelig tid.

For elever i videregående skole hentes i dag opplysningene om elevstatus fra skolene, og dette er hjemlet i lovens § 23 fjerde ledd. Det er imidlertid fylkeskommunene som har de tilsvarende opplysningene om lærlinger. Fylkeskommunen dekkes ikke av formuleringen ”utdanningsinstitusjonene” i § 23 fjerde ledd. Disse opplysningene trenger Lånekassen for å kontrollere at lærlinger har godkjent lærekontrakt. I dag henter Lånekassen inn samtykke fra lærlingene når søknad om utdanningsstøtte behandles. Departementet mener det er en bedre løsning at Lånekassen har hjemmel i utdanningsstøtteleven til å hente inn opplysninger fra fylkeskommunen om godkjent lærekontrakt, på samme måte som for opplysninger fra lærestedene om studentstatus.

Begrepet ”studentstatus” er ikke helt presist når det dreier seg om opplysninger om elever i videregående skole eller lærlinger. Det foreslås derfor å endre dette til ”student- eller elevstatus”.

Kunnskapsdepartementet anser dette som en mindre utvidelse med små personvernsmessige konsekvenser. Opplysningene lagres i en egen database som Lånekassen har opprettet, men opplysninger om studenter eller elever som ikke mottar eller har mottatt utdanningsstøtte, gjøres ikke tilgjengelig i Lånekassens informasjonssystem. Overskuddsopplysninger slettes i samsvar med reglene i personopplysningsloven. Forslaget vil bidra til en mer effektiv forvaltning av utdanningsstøtteordningen.

Forslag til endring i § 23 i utdanningsstøtteloven:

§ 23 Innhenting av opplysninger fra andre

Lånekassen kan innhente opplysninger om en søker eller låntaker, og om en søkers eller låntakers ektefelle, samboer og forsørger.

Opplysningene kan innhentes fra offentlige myndigheter og offentlige registre. For søkere eller låntakere kan opplysninger i tillegg hentes inn fra offentlige og private utdanningsinstitusjoner.

Opplysningene som innhentes etter første og annet ledd må ha betydning for søkerens eller låntakerens rettigheter eller plikter fastsatt i eller i medhold av denne lov.

Fra utdanningsinstitusjonene og fylkeskommunen kan Lånekassen innhente opplysninger om student- eller elevstatus, godkjent lærekontrakt og faglig progresjon. Dette gjelder også for dem som ikke er søkere eller låntakere i Lånekassen.

Lånekassen kan innhente opplysninger om søkerens kontonummer fra Skatteetaten eller med søkerens samtykke fra et privat register. Opplysninger om kontonummer kan bare benyttes i forbindelse med utbetaling av utdanningsstøtte.

Lånekassen skal gis nødvendige opplysninger uhindret av taushetsplikt. Opplysningene kan innhentes elektronisk.

Departementet gir forskrifter om hvilke institusjoner opplysninger kan innhentes fra samt om oppbevaring og sletting av opplysninger.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Forslaget til endring i § 7 om behovsprøving medfører i seg selv ikke økonomiske og administrative konsekvenser. Forslag til endringer i støtteordningen er lagt fram i forslaget til statsbudsjett for 2015, og vil bli fastsatt gjennom forskrift om tildeling av utdanningsstøtte. De økonomiske og administrative konsekvensene omtales i den sammenheng.

Forslaget til endring i § 23 om innhenting av opplysninger fra fylkeskommunen bidrar til noe forenklet og mer effektiv søknadsprosess i Lånekassen. Forslaget har ikke økonomiske eller administrative konsekvenser for andre, da Lånekassen allerede henter inn slike opplysninger etter samtykke fra lærlingen.