

Uttalelse – valutajustering av lån og stipend til dekning av skolepenger

30.8.2021 (2020/5276)

En student skulle etter vedtak om utdanningsstøtte motta det maksimale beløpet for lån og stipend til dekning av skolepenger for studie i utlandet. Etter en valutajustering ved utbetalingen ble støtten redusert, til tross for at klager ikke fikk dekket hele skolepengesummen.

Lånekassen har tolket bestemmelsen om valutajustering i forskrift om utdanningsstøtte § 91 riktig når det ble lagt til grunn at valutajusteringen skal foretas med grunnlag i vedtaket om lån og stipend. Det var derfor i samsvar med gjeldende rett at klager fikk redusert støtten på utbetalingstidspunktet med nesten 12,5%, selv om klager ikke fikk dekket hele skolepengesummen.

Sakens bakgrunn

A (heretter klager) søkte for studieåret 2020/2021 om lån og stipend til dekning av skolepenger for masterstudium i USA. Etter forskrift om utdanningsstøtte § 89 første ledd første punktum hadde hun rett til dekning av skolepenger på inntil 315 589 kroner.

Utdanningsstøtten utbetales i norske kroner. Skolepengebeløpet som klager måtte betale, var angitt i amerikanske dollar og måtte omregnes til norske kroner. I vedtaket om utdanningsstøtte for skoleåret tok Lånekassen utgangspunkt i en valutakurs basert på den gjennomsnittlige valutakursen for mars 2020. Ut fra valutakursen som lånekassen la til grunn, tilsvarte skolepengebeløpet et høyere beløp i norske kroner enn det klager hadde rett på i støtte. Dermed ble det vedtatt at hun skulle motta maksbeløpet for støtte på 315 589 kroner. Halvparten av beløpet, altså 157 794,50 kroner, skulle etter vedtaket utbetales i høstsemesteret.

Det følger av forskrift om utdanningsstøtte § 91 at det kan utbetales et annet beløp enn det som følger av vedtaket om utdanningsstøtte, dersom valutakursen har styrket eller svekket seg med mer enn ett prosentpoeng. Klager fikk utbetalt støtten 12. september 2020. På dette tidspunktet hadde kronen styrket seg i forhold til den amerikanske dollaren med nesten 12,5 % fra

valutakursene som ble lagt til grunn i vedtaket. Det betydde at det vedtatte beløpet for støtte i norske kroner ville gi et høyere beløp i amerikanske dollar enn det som var lagt til grunn på vedtakstidspunktet.

Valutajusteringen av utdanningsstøtten ble foretatt på grunnlag av den vedtatte støtten for høstsemesteret, altså beløpet på 157 794,50 kroner. Kronens styrkede verdi gjorde at klager fikk utbetalt 19 688 kroner mindre enn det som fulgte av vedtaket.

I klagen hit ble det gjort gjeldende at støtten ikke kunne nedjusteres når stønadsmottaker ikke fikk dekket hele skolepengebeløpet. Klager viste blant annet til forskrift om utdanningsstøtte § 89 om at klager hadde rett til å få dekket skolepenger for opptil 315 589 kroner. Siden den vedtatte støtten var begrenset til maksbeløpet, mente klager at Lånekassen ikke kunne nedjustere beløpet som skulle utbetales, slik at klager verken fikk dekket hele skolepengebeløpet eller ubetalt det maksimale beløpet for støtte.

Våre undersøkelser

Etter å ha gjennomgått klagen ble det funnet grunn til å undersøke saken nærmere.

Vi ba Lånekassen redegjøre for sitt syn på forholdet mellom retten til dekning av skolepenger opp til 315 589 kroner etter forskriftens § 89 og regelen om valutajustering etter forskriftens § 91. Vi ba også mer konkret om deres syn på spørsmålet om støttebeløpet i kroner kan eller skal justeres ned i de tilfellene der studenten ikke får dekket hele skolepengebeløpet.

For å få en mer overordnet forståelse for hvordan Lånekassen tolket regelverket, ba vi også om en redegjørelse for Lånekassens syn på om støtten i norske kroner skal økes i de tilfeller der studenten etter vedtaket om utdanningsstøtte skal motta det maksimale støttebeløpet når kronen har svekket seg på utbetalingstidspunktet.

Lånekassen redegjorde i svaret 18. mai 2021 for at det er på tidspunktet for vedtak om støtte at Lånekassen forholder seg til maksimalgrensen for skolepengestøtte i forskriften. Lånekassen gjorde på denne bakgrunn gjeldende at valutajusteringen er en justering av den allerede tildelte skolepengestøtten, slik at den vedtatte støtten følger endringene som er skjedd i valutaen som skolepengene skal betales i.

Lånekassen svarte videre at en søker som har fått innvilget det maksimale beløpet for støtte, kan få utbetalt et høyere beløp enn 315 589 kroner dersom den norske kronen har svekket seg på utbetalingstidspunktet.

I klagers merknader til Lånekassens svar hit gjorde hun gjeldende at det ved valutajusteringen må tas i betraktning hva studenten faktisk betaler i skolepenger. Klager mente også at forskriftens § 91 måtte kunne tolkes slik at den ikke gjelder for studenter som betaler over makssummen for støtte i skolepenger. Videre hevdet klager at en justering av støttebeløpet ut fra valutakursen på utbetalingstidspunktet, medfører tilfeldige forskjeller i hvor mye den enkelte student får utbetalt ettersom utbetalingstidspunktet ikke er det samme for studentene.

Ombudets syn på saken

1. Rettslig utgangspunkt og problemstilling

Forskrift om utdanningsstøtte § 89 gjelder dekning av skolepenger for utdanning ved utvalgte lærersteder utenfor Norden. Utdanningsstøtte tildeles og utbetales i norske kroner.

Bestemmelsens første ledd første punktum lød for studieåret 2020/21:

«En søker som tar universitets- og høyskoleutdanning ved utvalgte lærersteder i land utenfor Norden, og som betaler skolepenger på mer enn 1 000 kr per semester, har i studieåret 2020–2021 rett til lån og stipend til å dekke skolepenger på inntil 315 589 kr.»

Bestemmelsen om valutajustering følger av forskriftens § 91. Av første ledd første punktum fremgikk følgende:

«En søker som får lån og stipend til dekning av skolepenger i land utenfor Norden, og som betaler skolepenger i utenlandsk valuta, kan få utbetalt et annet beløp enn beløpet i vedtaket om lån og stipend dersom valutakursen for norske kroner er endret sammenliknet med valutakursen Lånekassen fastsetter for studieåret 2020–2021.»

Lånekassen har lagt til grunn at det kun skal tas stilling til retten til dekning av skolepenger på opp til 315 589 kroner på vedtakstidspunktet. Dersom den norske kronen styrker eller svekker seg med mer enn ett prosentpoeng før utbetaling, foretas det så en justering av beløpet som utbetales, basert på det vedtatte beløpet for støtte. Dette utleder lånekassen av forskrift om utdanningsstøtte § 91 annet og tredje ledd. Ved valutajusteringen foretar lånekassen ikke en ny vurdering av hva studentene har rett til å få dekket.

Dersom støtten som er beregnet og tildelt i vedtaket, er på under maksimumsgrensen for retten til lån og stipend, oppstår i utgangspunktet ikke problemstillingen i denne saken. Da vil støtten justeres slik at studenten får utbetalt et beløp i norske kroner som på utbetalingstidspunktet tilsvarer skolepengebeløpet. I disse tilfellene sikrer valutajusteringsbestemmelsen at studentene får dekket hele skolepengebeløpet, men samtidig ikke får mer. Studentene påvirkes dermed ikke av svingninger i valutakursen. Dette synes å være hovedhensikten bak valutajusteringsbestemmelsen.

Problemstillingen reiser seg når den tildelte støtten ikke dekker hele skolepengebeløpet, og det deretter skal foretas en valutajustering. Dersom kronen i slike tilfeller er styrket, medfører Lånekassens tolkning av regelverket at studentene får redusert beløpet som utbetales i støtte, selv om studentene ikke får dekket hele skolepengesummen. Når kronen er styrket med 12,5%, reduseres dermed utbetalingen av den vedtatte støtten med 12,5%. Studenten får fortsatt dekket den samme andel av skolepengesummen som fulgte av tildelingsvedtaket. Siden det i norske kroner utbetales et lavere beløp enn det som ble oppgitt i vedtaket (og som var maksimumsbeløpet som kunne tildeles etter forskriften § 89), får studenten utbetalt et lavere beløp i kroner enn det vedkommende har «rett» til etter forskriften § 89, samtidig som skolepengebeløpet ikke blir dekket fullt ut.

Spørsmålet er om valutajusteringen skal foretas på grunnlag av det beløp som er tildelt i vedtaket slik Lånekassen praktiserer, eller om studentens rett på dekning av skolepenger opp til 315 489 kroner også gjør seg gjeldende på utbetalingstidspunktet.

2. Om valutajusteringen skal foretas på grunnlag av det vedtatte beløpet for lån og stipend

Forskrift om utdanningsstøtte § 89 gir studentene som oppfyller vilkårene for støtte, «rett» på inntil 315 589 kroner til betaling av skolepenger. Ordlyden taler for at studentene gjennom skoleåret har krav på faktisk å få utbetalt lån og stipend som dekker skolepenger opp til maksbeløpet. Dersom de betaler skolepenger på over 315 589 kroner, men får utbetalt et lavere beløp, har de ikke i realiteten en rett til å få dekket skolepenger opp til maksbeløpet. Isolert sett taler derfor forskriftens § 89 for at studentene ikke skal få redusert støtten til under maksbeløpet når den ikke dekker hele skolepengebeløpet.

Etter forskriftens § 91 fremgår det imidlertid at en søker som får utbetalt lån og stipend til dekning av skolepenger angitt i utenlandsk valuta, kan få utbetalt «et annet beløp» enn beløpet i vedtaket. Ordlyden er noe uklar og svarer ikke på spørsmålet om hvordan utbetalingsbeløpet beregnes. Bestemmelsens overskrift, der det fremgår at det er tale om en «valutajustering», kan sies å tale for at det er det vedtatte beløpet som skal justeres. Dersom det skal foretas en ny beregning, uavhengig av det vedtatte beløpet for støtte, er det ikke nærliggende å tale om en «justering». Ordlyden til § 91 gir dermed en viss støtte til Lånekassens tolkning om at det kun skal tas stilling til retten til dekning av skolepenger på inntil 315 489 kroner når det treffes vedtak om støtte, og at det er dette vedtatte beløpet som så justeres.

For at Lånekassen skal kunne vurdere om de samlede utbetalingene ligger innenfor hva søkeren har krav på i løpet av studieåret, må støtten for hele studieåret ses under ett. I forskriften ligger det dermed en forutsetning om at det fattes ett vedtak om støtte for hele studieåret. At maksgrensen for dekning av skolepenger er angitt for hele studieåret, sammenholdt med at det også treffes ett vedtak om studiestøtte for samme periode, taler for at det er på vedtakstidspunktet at Lånekassen skal ta stilling til retten på dekning av skolepenger på opp til 315 589 kroner.

Ved utbetaling av lån og stipend til utdanning i utlandet får søkeren én utbetaling om høsten og én om våren jf. forskriftens § 46 første ledd. Dersom støtten til dekning av skolepenger ikke dekker hele skolepengesummen, er det nærliggende å legge til grunn at lånet og stipendet etter vedtaket fordeles likt over de to semestrene, slik det også gjøres i praksis.

Maksbeløpet på 315 589 kroner er ikke egnet som en begrensning i hvor mye som skal utbetales i halvåret. Dersom det skal foretas en helt ny vurdering av hvor mye som skal utbetales på utbetalingstidspunktet etter forskriftens § 91, uavhengig av det vedtatte beløpet for støtte, tilsier det at studenten kan få utbetalt opp til maksbeløpet allerede i høstsemesteret. Forskriften setter ingen særskilte begrensninger for hvor mye studenten kan motta per semester. Om det skal foretas en ny vurdering av hvor mye som skal utbetales på utbetalingstidspunktene, kan det dermed lede til en skjev fordeling mellom støtte som mottas i høstsemesteret og vårsemesteret.

En slik løsning samsvarer dårlig med forskriftens system og at studenten skal få én utbetaling hvert semester.

Forholdet mellom bestemmelsen om retten til dekning av skolepenger i forskriften § 89 og valutajusteringsregelen i § 91, tolket i lys av forskriftens øvrige system, tilsier at det kun tas stilling til retten til dekning av skolepenger på opp til 315 589 kroner på vedtakstidspunktet. Valutajusteringen foretas så på grunnlag av det vedtatte støttebeløpet.

Klager har gjort gjeldende at forskriftens § 91 er uklar og gir rom for å tolke regelverket slik at valutajusteringsregelen ikke gjelder for studenter som betaler et høyere skolepengebeløp enn maksgrensen for lån og stipend. En viss støtte for at det skal kunne gjøres unntak fra anvendelsen av valutajusteringsregelen, kan utledes fra bestemmelsens formulering om at en som søker om støtte «kan» få utbetalt et annet beløp enn beløpet i vedtaket. En mulig tolkning av bestemmelsen er at det er overlatt til Lånekassens skjønn om det skal foretas en valutajustering dersom de øvrige vilkårene er oppfylt. En mer nærliggende forståelse er at bestemmelsens formulering om at studenten «kan» få utbetalt et annet beløp enn beløpet i vedtaket, skyldes at valutajusteringen kun foretas dersom kronen har styrket eller svekket seg med mer enn ett prosentpoeng sammenliknet med valutakursen som Lånekassen har fastsatt for studieåret, jf. forskriftens § 91 annet og tredje ledd. Det er altså ikke enhver endring i valutakursene som fører til at det utbetales et annet beløp enn det som fulgte av vedtaket.

Utdanningsloven, som er hjemmelsgrunnlaget til forskriften om utdanningsstøtte, er en rettighetslov. Lån og stipend er noe hver enkelt student har rett på, se utdanningsstøtteloven § 2. At utdanningsloven er en rettighetslov, taler for at størrelsen på støtten ikke skal bero på Lånekassens skjønn med mindre det fremgår klart av loven. Tildeling av lån og stipend er dessuten masseforvaltning. Det treffes vedtak for et stort antall studenter, noe som tilsier at det ikke åpnes for unntak fra forskriftsbestemmelser basert på Lånekassens skjønn eller rimelighetshensyn. Selv om valutajusteringsbestemmelsen er noe uklart formulert, er det etter ombudets syn ikke tilstrekkelige holdepunkter i ordlyden for at det skal være opp til Lånekassens skjønn om den vedtatte støtten til skolepenger skal justeres.

Klageren har argumentert med at valutajusteringen på utbetalingstidspunktet fører til tilfeldige forskjeller mellom studenter basert på når studiestøtten utbetales. Utbetalingstidspunktet er ikke det samme for studentene, noe som fører til at studenter som går samme studieløp og betaler det samme i skolepenger, kan få utbetalt forskjellige summer i støtte. Ettersom det er tale om en valutajustering, vil derimot forskjellen i utbetalingssummen mellom studentene tilsvare forskjellen i kronens verdi på utbetalingstidspunktene. To studenter som går på samme studie og betaler det samme i skolepenger, vil dermed få dekket den samme andelen av skolepengesummen uavhengig av utbetalingstidspunktet. Det avgjørende for hvor stor andel av skolepengesummen som dekkes, vil være valutakursen som legges til grunn i det opprinnelige vedtaket, som er det samme for alle studenter.

Valutajusteringsbestemmelsen virker ikke generelt negativt eller positivt inn for studentene som betaler skolepenger som overstiger maksbeløpet for støtte. Valutajusteringen innebærer at studentene får dekket den samme andelen av skolepengebeløpet som var lagt til grunn i vedtaket, uavhengig av svingninger i kronens verdi. I de tilfellene der studenten mottar

maksbeløpet for støtte og kronen har svekket seg, vil altså en valutajustering innebære at studenten får utbetalt et høyere beløp enn 315 589 kroner. Studentene risikerer dermed ikke å få dekket en lavere andel av skolepengesummen dersom kronen svekker seg, men får heller ikke dekket en større andel av skolepengesummen dersom kronen styrker seg.

3. Sammenfatning

Ombudet mener at Lånekassen skal ta stilling til retten dekning av skolepenger på opp til 315 589 kroner etter forskriftens § 89 på vedtakstidspunktet. Valutajusteringen etter forskriftens § 91 foretas så med grunnlag i det vedtatte støttebeløpet.

Konklusjon

Lånekassen har tolket bestemmelsen om valutajustering i forskrift om utdanningsstøtte § 91 riktig når det ble lagt til grunn at valutajusteringen skal foretas med grunnlag i vedtaket om lån og stipend. Det var derfor i samsvar med gjeldende rett at klager fikk redusert støtten på utbetalingstidspunktet med nesten 12,5% selv om klager ikke fikk dekket hele skolepengesummen.

30.8.2021 (2020/5276)