

Omgjøring av lån til stipend – behovsprøving av inntekt – Klagenemnda i Lånekassen

14.3.2024 (2023/2751)

Saken gjelder behovsprøving av stipend fra Lånekassen. Ved behovsprøvingen mot person- og kapitalinntekt mistet klager retten til stipend (omgjøring av lån) i sin helhet fordi inntekten var for høy. Klager hadde solgt aksjer med både gevinst og tap. Ved behovsprøvingen av stipend la Lånekassen brutto kapitalinntekter til grunn. Derfor ble bare inntektene fra gevinster medregnet, mens det ikke ble tatt hensyn til tapene.

Sivilombudet kom til at vedtaket fra Klagenemnda for Lånekassen ikke tilfredsstilte forvaltningslovens krav til begrunnelse. Begrunnelsen skulle ha inneholdt en forklaring til klager av de faktiske omstendighetene, det vil si at oppjusteringsbeløpene for kapitalinntekter fra skattefastsettingen faktisk ikke var tatt med, jf. forvaltningsloven § 25. En slik begrunnelse ville satt klager i stand til å forstå innholdet i vedtaket.

Sivilombudet påpekte enkelte uheldige virkninger av behovsprøving mot brutto kapitalinntekter ved beregning av gevinst. Dersom Kunnskapsdepartementet fastholdt sitt syn om at behovsprøvingen skulle skje mot brutto kapitalinntekter, burde Kunnskapsdepartementet i større grad begrunne dagens praksis, for eksempel i det årlige høringsnotatet til forskrift om utdanningsstøtte eller i en

egen uttalelse. I så fall burde også ordlyden i forskrift om utdanningsstøtte §§ 97 og 98 endres for å tydeliggjøre at det er brutto kapitalinntekter som skal legges til grunn ved behovsprøvingen.

Sakens bakgrunn

(1) A (klager) fikk vår- og høstsemesteret 2021 innvilget lån og stipend fra Lånekassen. Deler av lånet var henholdsvis omgjøringslån og gradsomgjøringslån. Dette er lån som kan omgjøres til stipend hvis søkeren består utdanningen de aktuelle semestrene eller hele utdanningsgraden. Full omgjøring til stipend er avhengig av at søkeren ikke har hatt inntekt og/eller formue over grenser fastsatt i forskrift om utdanningsstøtte. Dersom inntekten har vært over grensene, kan det skje en gradvis omgjøring. Grensen for person- og kapitalinntekt som låntakerne måtte holde seg innenfor i 2021, for ikke å få redusert stipendene sine (omgjøring fra lån), var 195 295 kroner.

(2) Etter kontroll mot inntekts- og formuesopplysninger fra Skatteetaten for 2021 fattet Lånekassen 6. juli 2022 vedtak om at verken omgjøringslånet eller gradsomgjøringslånet kunne omgjøres til stipend. Lånekassen mente at klagers samlede person- og kapitalinntekt var 324 559. Dette medførte at hans omgjøringslån og gradsomgjøringslån på til sammen 35 000 i sin helhet ble nektet omgjort til stipend.

(3) Vedtaket ble påklaget til Klagenemnda for Lånekassen (Klagenemnda). Klager mente at Klagenemnda hadde lagt en for høy inntekt til grunn. Inntekten i skatteoppgjøret, i tillegg til den reelle inntekten, inneholdt en oppjustering av inntekten fra utbytte og gevinst fra aksjer. Grunnen til oppjusteringen var at beskatningen av denne typen kapitalinntekter skulle bli mest mulig lik beskatning av lønn. For å komme til den ønskede skattesatsen for utbytte på 31,68 % for 2021, benyttet Skatteetaten en faktor for oppjustering på 1,44. Oppjusteringen skjedde automatisk i Skatteetatens systemer og fremgikk av skattemeldingen. Klager hadde innhentet to brev fra Skatteetaten som forklarte at oppjusteringsbeløpene ikke var reell inntekt. Det var skattelisten som viste den skattepliktiges riktige inntekt, det vil si nettoinntekt, nettoformue og beregnet skatt. Klager mente at hans reelle inntekt var ca. 220 000. Han mente derfor at han hadde krav på delvis omgjøring til stipend.

(4) Klagenemnda i Lånekassen opprettholdt 27. mars 2023 Lånekassens vedtak. De skrev at ved behovsprøving mot person- og kapitalinntekt og formue, skulle Lånekassen bruke tallene som fremgikk av «fastsettingen av formues- og inntektsskatt». Klager hadde i 2021 en person- og kapitalinntekt på 324 559. Nemnda skrev i vedtaket:

«Fordi klageren har mottatt støtte i mer enn 7 måneder det gjeldende kalenderåret, må hans person- og netto positive kapitalinntekt i 2021 ha vært 195 295 eller lavere for at han skal kunne beholde alt stipend uten reduksjon.»

(5) Om oppjusteringen av aksjeinntekter skrev Klagenemnda:

«Det fremgår av brevene fra Skatteetaten at oppjusteringen som klageren viste til, var en oppjustering som har skjedd i skattemeldingen.

[...]

I henhold til forskriftene skal Lånekassen legge den endelige fastsettingen til grunn når stipend skal behovsprøves, ikke skattemelding eller skattemelding. Lånekassen har orientert om at saken kan behandles på nytt dersom klageren retter en klage til Skatteetaten og får korrigert fastsettingen sin for 2021».

(6) Saken ble klaget til ombudet 14. juni 2023.

Våre undersøkelser

(7) I et brev til Klagenemnda for Lånekassen 3. juli 2023 viste vi til reglene om behovsprøving av stipend i forskrift om utdanningsstøtte. I henhold til ordlyden i forskriften § 97 annet ledd skal stipendene behovsprøves mot «opplysninger om person- og kapitalinntekt [...] i fastsettingen av formues- og inntektsskatt».

(8) Vi viste til at oppjusteringen av aksjeutbyttet ikke var reell inntekt, men en teknisk beregning for å oppnå en høyere beskatning av utbytte enn skattesatsen for alminnelig inntekt på 22 %.

(9) Vi viste videre til Klagenemndas begrunnelse for hvorfor klager ikke ble gitt medhold. Ifølge vedtaket skulle Lånekassen legge «den endelige fastsettingen» til grunn når stipendet skulle behovsprøves, ikke skattemeldingen. Klagenemnda mente at oppjusteringen av aksjeutbyttet var skjedd i skattemeldingen. Det var derfor ikke grunnlag for å omgjøre Lånekassens avgjørelse.

(10) Etersom vedtaket ikke inneholdt en konkret imøtegåelse av klagers anførsel om at oppjusteringen ikke var en reell inntekt, og derfor ikke skulle tas med ved behovsprøvingen, ba vi Klagenemnda om en ny begrunnelse for sitt syn.

(11) Undersøkelsen ble besvart av Lånekassen 6. september 2023. De skrev at behovsprøvingen ble foretatt på grunnlag av opplysningene om personinntekt og kapitalinntekt i skatteoppgjøret (fastsettingen av formues- og inntektsskatt). Med person- og kapitalinntekt mentes summen av inntekter før fradrag.

(12) Klagers inntekter før fradrag var 431 373, inkludert oppjustering av aksjeinntekter. Lånekassen hadde deretter trukket fra oppjusteringsbeløpene, slik at endelig beløp ved behovsprøvingen ble 324 559. Lånekassen så at det i klagesaken burde vært formidlet tydelig at man *ikke* hadde brukt oppjusteringsbeløpene som en del av behovsprøvingen.

(13) Videre skrev Lånekassen at klager syntes å ta utgangspunkt i beløpet for alminnelig inntekt på 324 705, for deretter å trekke fra oppjusteringsbeløpene på 101 820. Beløpet som da fremkom var 222 885, som tilsvarte beløpet i skattemeldingen. Lånekassen la imidlertid bruttoinntekt til grunn ved behovsprøvingen, ikke nettoinntekt. Alminnelig inntekt var derfor ikke riktig grunnlag.

(14) I klagers merknader til svaret fra Lånekassen skrev han at det fremsto som merkelig å legge bruttoinntekt til grunn ved beregningen av en students inntekt. For en næringsdrivende tilsvarte dette å bare legge driftsinntekter til grunn, uten å trekke fra driftskostnadene.

(15) Videre fant klager det underlig at det tas med inntekter og gevinst på aksjer, men at Lånekassen ikke så sammenhengen med tap ved salg av aksjer. Det var ofte slik at noen aksjer ga gevinst mens andre ga et tap. Dersom Lånekassens forståelse av regelverket var riktig, burde man vurdere en endring av forskriften. Etter klagers syn burde alminnelig inntekt vært det naturlige utgangspunkt ved behovsprøvingen fordi den ga uttrykk for reell inntekt.

(16) I et nytt brev til Lånekassen skrev vi at Lånekassen og Klagenemnda ved behovsprøvingen tok utgangspunkt i klagers brutto kapitalinntekt, ikke netto positiv kapitalinntekt. Tap på salg av aksjer og verdipapirfond var ikke trukket fra. Vi ba om Klagenemndas syn på om det er brutto kapitalinntekt eller netto positiv kapitalinntekt som skal legges til grunn ved behovsprøvingen av stipend, jf. forskrift om utdanningsstøtte § 98. Vi viste i den anledning til vedtaket fra Klagenemnda side 5 der det sto:

«Fordi klageren har mottatt støtte i mer enn 7 måneder det gjeldende kalenderåret, må hans *person- og netto positive kapitalinntekt* i 2021 ha vært 195 295 eller lavere [...]. (vår kursivering)

(17) Lånekassen besvarte henvendelsen 16. november 2023. De skrev at bruken av begrepet «netto positiv kapitalinntekt» i vedtaket var feil. Det var brutto kapitalinntekt som skulle legges til grunn ved behovsprøvingen. Tap på salg av aksjer og verdipapirfond fra skattefastsettingen skulle ikke trekkes fra.

(18) Videre skrev de:

«Da kapitalinntekt som grunnlag for behovsprøving av stipend ble innført i regelverket fra 2012-2013, var en av de politiske begrunnelsene at det ga et bedre bilde av studentens økonomi fordi høye fradrag og høy inntekt ofte henger sammen. Bruttoinntekt ga dermed et bedre bilde av studentens faktiske evne til å nedbetale studielånet. En annen grunn var at det er enklere å administrere for Lånekassen. Det ble ansett at det heller ikke var et stort antall studenter som driver stort i aksjekjøp- og salg som ville bli urimelig rammet. Se også omtale av endringene i kapittel 29 i Kunnskapsdepartementets høringsnotat til forskrift om utdanningsstøtte for studieåret 2012-2013.»

(19) Ettersom saken reiste spørsmål om forståelsen av bestemmelser i forskrift om utdanningsstøtte, fant vi grunn til å undersøke saken nærmere med Kunnskapsdepartementet.

(20) I vårt brev 6. februar 2024 ba vi om departementets syn på om det var brutto kapitalinntekter eller netto positive kapitalinntekter som skulle legges til grunn ved behovsprøvingen etter forskrift om utdanningsstøtte §§ 97 og 98. I henhold til disse bestemmelsene skal behovsprøving av stipend (omgjøring av lån) skje mot søkerens/studentens «person- og kapitalinntekt». Forskriftsbestemmelsene har sitt rettslige grunnlag i lov om utdanningsstøtte § 7 om behovsprøving av utdanningsstøtte.

(21) Vi viste til svaret fra Lånekassen og skrev at vi ikke fant igjen deres henvisning til at det var brutto kapitalinntekter som var avgjørende i høringsnotatet til forskrift om utdanningsstøtte for studieåret 2012-2013.

(22) I høringsnotatet hadde Kunnskapsdepartementet skrevet:

«Departementet foreslår at utdanningsstipend og forsørgerstipend skal behovsprøves mot kapitalinntekt, i tillegg til personinntekt, trygde- og pensjonsytelser og formue som i dag. Behovsprøving er et viktig fordelingspolitisk virkemiddel og det er rimelig å anta at personer med høye kapitalinntekter har mindre behov for utdanningsstipend enn søkere som ikke har slik inntekt. Det foreslås derfor at det behovsprøves mot den samlede summen fra person- og kapitalinntekt fra og med høsten 2012.»

(23) Det avgjørende i høringsnotatet syntes å ha vært at dersom en student har hatt høye kapitalinntekter vil behovet for stipend være lavere. Vi fant ikke særskilte uttalelser eller drøftelser om bruttoinntekter eller fradrag.

(24) Vi påpekte at ved kjøp og salg av aksjer, eller andre verdipapirer, ville det være netto gevinst som bidro til en students økonomi. Dersom studenten hadde 50 000 kroner i gevinst ved salg av aksjer, men samtidig hadde et tap på 25 000 kroner ved salg av andre aksjer, ville reell gevinst være 25 000 kroner.

(25) Dersom Kunnskapsdepartementet var enige med Lånekassen i at brutto kapitalinntekt ga et bedre bilde av studentens faktiske evne til å nedbetale lånet, ba vi om en begrunnelse for dette.

(26) Til sammenligning viste vi til reglene om behovsprøving av stipend for elever i videregående opplæring i forskrift om utdanningsstøtte §§ 54 flg. Ved behovsprøvingen for denne gruppen er det presisert i forskriftens ordlyd at det er «personinntekt og netto positiv kapitalinntekt» hos forsørgerne som legges til grunn. Innføringen av netto positive kapitalinntekter som grunnlag for behovsprøvingen ble behandlet av Kunnskapsdepartementet i høringsnotatet til forskrift om utdanningsstøtte for undervisningsåret 2015-2016. Det ble ikke gitt noen begrunnelse for hvorfor det var netto kapitalinntekter som skulle legges til grunn. Departementet skrev i den sammenheng:

«Med netto positive kapitalinntekter menes kapitalinntekter minus kapitalutgifter, eksempelvis renteinntekter minus renteutgifter»

(27) Ved beregningen av netto positive kapitalinntekter vil tap ved salg av aksjer trekkes fra positive gevinster eller aksjeutbytte.

(28) Vi ba Kunnskapsdepartementet, dersom det var en ønsket forskjell ved behovsprøvingen, det vil si brutto kapitalinntekter for høyere utdanning og netto positive kapitalinntekter ved videregående opplæring, om en begrunnelse for ulikheten i regelverket.

(29) I sitt svar skrev Kunnskapsdepartementet at utdanningsstøtteordningene etter henholdsvis del 2 og 3 i forskrift om utdanningsstøtte var rettet mot ulike grupper og derfor var

prinsipielt ulike. Ordningen for elever i videregående opplæring (del 2) ga økt likviditet for familien ved utbetalt stipend. Ordningen for studenter i høyere utdanning (del 3) ga økt likviditet ved utbetaling av lån, og lånet kunne delvis omgjøres til stipend på bakgrunn av resultater. Ordningene ville derfor ha ulik innretning også når det gjaldt behovsprøvingen.

(30) Kunnskapsdepartementet bekreftet at det var brutto kapitalinntekter som skulle legges til grunn ved behovsprøvingen av stipend etter forskrift om utdanningsstøtte §§ 97 og 98. Forskriften brukte begrepet «person- og kapitalinntekt», som var den enkeltes samlede inntekter uten hensyn til fradrag. Når det var netto kapitalinntekt som skulle legges til grunn, sto dette eksplisitt i forskriften. Dette var en tilsiktet forskjell i behovsprøvingen mellom ordningen for elever i videregående opplæring og studenter i høyere utdanning.

(31) Bakgrunnen for forskjellen mellom behovsprøvingen mot foreldrenes inntekt (videregående opplæring) og studentens egne person- og kapitalinntekter var de prinsipielle forskjellene mellom de ulike utdanningsstøtteordningene. Støtteordningen for elevene var utformet på bakgrunn av gratisprinsippet i opplæringslova § 3-1, Grunnloven § 109 som skulle sikre tilgang til videregående opplæring samt foreldrenes forsørgelsesplikt etter barnelova. Støtten var i all hovedsak stipendbasert og forsørgernes økonomiske situasjon var sentral ved behovsprøving av stipendet. Stipendet behovsprøves før utbetalingen og størrelsen påvirker direkte likviditeten til familier med svak økonomi.

(32) Støtteordningen for studenter i høyere utdanning (forskriften del 3) var lagt opp slik at alle studenter fikk utbetalt det samme beløpet, i første omgang som lån. Deler av lånet kunne gjøres om til stipend, jf. forskrift om utdanningsstøtte § 74. Fremfor en stipendordning, som påvirker mottakers likviditet, var ordningen for høyere utdanning mer tilsvarende en ettergivelsesordning. Omgjøring fra lån til stipend forutsatte at søkeren gjennomførte utdanningen. Det kunne derfor ta flere år før deler av lånet ble ettergitt etter omgjøringsordningen.

(33) Ettergivelsen av gjeld påvirket hvor mye som skulle tilbakebetales etter endt utdanning. Søkerens inntekter kunne innebære at mindre av lånet ble avskrevet og mer ble stående som gjeld. Ved behovsprøvingen ble det derfor vektlagt hvilke forutsetninger søkeren ville ha for å nedbetale lånet. Det var etter Kunnskapsdepartementets mening rimelig å legge til grunn at en person med kapitalinntekt over de gitte grensene, uavhengig av de skattemessige fradragene, ville ha bedre forutsetning for å nedbetale utdanningslån enn en person som ikke hadde kapitalinntekter.

(34) Etter Kunnskapsdepartementets syn var forskriftsbestemmelsene om behovsprøving mot søkerens brutto kapitalinntekt omfattet av det rettslige grunnlaget i lov om utdanningsstøtte § 7 om at prøvingen skulle skje mot søkerens «økonomi».

Sivilombudets syn på saken

(35) Spørsmålet i saken er for det første om Klagenemndas begrunnelse for ikke å gi klageren medhold i sin klage oppfylte vilkårene i forvaltningsloven §§ 24 og 25 om begrunnelse av enkeltvedtak.

(36) Videre har ombudet vurdert praktiseringen av reglene i forskrift om utdanningsstøtte §§ 97 og 98 om behovsprøving av stipend (omgjøring av lån). Kunnskapsdepartementet har gitt uttrykk for at det er brutto kapitalinntekter som skal legges til grunn ved behovsprøvingen. Med brutto kapitalinntekter menes for eksempel gevinster ved salg av aksjer, uten å ta hensyn til negative kapitalinntekter, for eksempel tap ved realisasjon av aksjer.

Kravet til begrunnelse av enkeltvedtak – forvaltningsloven §§ 24 og 25

(37) Forvaltningsloven § 24 stiller krav om at forvaltningen begrunner sine vedtak. Bestemmelsens første ledd har følgende ordlyd:

«Enkeltvedtak skal grunngis. Forvaltningsorganet skal gi begrunnelsen samtidig med at vedtaket treffers».

(38) Nærmere regler om begrunnelsens innhold følger av forvaltningsloven § 25. Det fremgår der at begrunnelsen skal vise til de regler vedtaket bygger på. Dersom det er nødvendig for å sette parten i stand til å forstå vedtaket, skal begrunnelsen også gjengi innholdet av reglene eller den problemstilling vedtaket bygger på. Videre skal det nevnes hvilke faktiske forhold som vedtaket bygger på.

(39) Sivilombudet publiserte i 2023 en veileder om begrunnelser for enkeltvedtak. I forordet til rapporten står det følgende:

«Begrunnelsesplikten er en viktig rettssikkerhetsmekanisme. Plikten til å begrunne et vedtak bygger særlig på to hensyn: For det første vil en begrunnelse gjøre det mulig for de som berøres av et vedtak å forstå vedtaket, og vurdere om en klage er aktuelt. For det andre kan begrunnelsesplikten virke bevisstgjørende for den som fatter vedtaket, og dermed kunne bidra til riktige vedtak. I tillegg kan gode begrunnelser bidra til enhetlig og konsekvent praksis.»

(40) I dette tilfellet oppfattet ikke klager at Lånekassen og Klagenemnda hadde trukket fra den skattemessige oppjusteringen av inntekter fra aksjeutbytte og gevinst ved salg av aksjer/verdipapirer. Hans grunn for å påklage vedtaket fra Lånekassen var at han oppfattet at de oppjusterte beløpene feilaktig var tatt med ved behovsprøvingen av stipendet. Heller ikke da Klagenemnda fattet sitt vedtak, oppfattet klager at oppjusteringsbeløpene var trukket fra. Han påklaget derfor vedtaket videre til ombudet.

(41) I vedtaket fra Klagenemnda vises det til klagers anførsel om at oppjusteringen ble tatt med ved behovsprøvingen. Likevel fremgår det ikke noe sted i vedtaket at oppjusteringsbeløpene faktisk ikke ble medregnet. Begrunnelsen for ikke å ta klagen til følge var følgende:

«I henhold til forskriftene skal Lånekassen legge den endelige fastsettingen til grunn når stipend skal behovsprøves, ikke skattemelding eller skattemelding. Lånekassen har orientert om at saken kan behandles på nytt dersom klageren retter en klage til Skatteetaten og får korrigeret fastsettingen sin for 2021. Det er ikke mottatt opplysninger eller dokumentasjon

som indikerer at klagerens fastsetting har blitt korrigert. Derfor har ikke Lånekassen grunnlag for å gjøre om på vedtaket datert 06.07.22.»

(42) Etter ombudets syn tilfredsstillende ikke Klagenemndas begrunnelse forvaltningslovens krav til begrunnelse. Begrunnelsen skulle ha inneholdt en forklaring om at oppjusteringsbeløpene faktisk ikke var tatt med, jf. forvaltningsloven § 25 og kravet om å nevne de faktiske forholdene av betydning for vedtaket. En slik begrunnelse ville satt klager i stand til å forstå innholdet i vedtaket.

(43) Ettersom undersøkelsen herfra har frembrakt en begrunnelse for vedtaket, anses det ikke som nødvendig å be Klagenemnda for Lånekassen om å fatte et nytt begrunnet vedtak.

Behovsprøving av stipend på grunnlag av brutto kapitalinntekt

(44) Reglene om behovsprøving av utdanningsstøtte er regulert i lov om utdanningsstøtte § 7:

«Utdanningsstøtten kan behovsprøves mot økonomien til søkeren [...]»

(45) En naturlig språklig forståelse av ordlyden tilsier at formålet må være å komme frem til hvilket økonomisk behov søkeren har for støtten/stipendet. Forståelsen av uttrykket «økonomien til søkeren», herunder hvilke inntekter det skal tas hensyn til, er ikke nærmere omtalt i forarbeidene til loven, Ot.prp.nr.48 (2004-2005).

(46) Kunnskapsdepartementet er gitt fullmakt til å gi forskrifter om «behovsprøving, herunder beløpsgrenser og hvilke grupper behovsprøvingen skal gjelde for». Regler om behovsprøving av stipend ved høyere utdanning er gitt i forskrift om utdanningsstøtte kapittel 12. Det fremgår følgende av § 97:

«Utdanningsstipend [...] blir redusert hvis søkeren har person- og kapitalinntekt, trygde- eller pensjonsytelser eller formue over grensene i § 98, § 99 og § 100 [...]»

(47) Det går frem av § 97 annet ledd at opplysningene hentes fra skattefastsettingen.

(48) Før undervisningsåret 2012-2013 ble behovsprøvingen foretatt på grunnlag av personinntekt. Kapitalinntekter ble ikke regnet med. I Høringsnotat om endringer i forskrift om utdanningsstøtte for undervisningsåret 2012-2013 foreslo Kunnskapsdepartementet å utvide grunnlaget for behovsprøvingen til også å omfatte kapitalinntekter:

«Departementet foreslår at utdanningsstipend og forsørgerstipend skal behovsprøves mot kapitalinntekt, i tillegg til personinntekt, trygde- og pensjonsytelser og formue som i dag. Behovsprøving er et viktig fordelingspolitisk virkemiddel og det er rimelig å anta at personer med høye kapitalinntekter har mindre behov for utdanningsstipend enn søkere som ikke har slik inntekt. Det foreslås derfor at det behovsprøves mot den samlede summen fra person- og kapitalinntekt fra og med høsten 2012. [...]» (vår understreking)

(49) Kunnskapsdepartementet har i svaret på undersøkelsen vist til at behovsprøvingen skal vektlegge hvilke forutsetninger søkeren har for å nedbetale lånet. De mener i den sammenheng at det er «rimelig å legge til grunn at en person med kapitalinntekt over de gitte grensene,

uavhengig av de skattemessige fradragene, vil ha bedre forutsetning for å nedbetale utdanningslån enn en person som ikke har kapitalinntekter».

(50) Ombudet er ikke uten videre enig i dette når det kommer til beregning av gevinst ved realisasjon. Personer som kjøper og selger aksjer vil ikke ha høyere inntekter eller bedre forutsetninger for å betjene utdanningslånet hvis tapene utligner eller er større enn gevinstene. Gjennom media er det kjent at en økende mengde unge voksne kjøper og selger aksjer. Ved å legge brutto kapitalinntekter til grunn ved behovsprøvingen, ser man bort fra tapene og legger utelukkende gevinstene/inntektene til grunn. En slik behovsprøving medfører at studenter som har hatt gevinst på deler av aksjeporteføljen, men samtidig har hatt tap som overstiger gevinsten, vil kunne miste retten til stipend med den begrunnelse at de har bedre økonomiske forutsetninger for å betjene lånet. En slik praktisering av reglene vil etter ombudets syn i liten grad bygge på hvilken faktisk evne søkeren har til å betjene utdanningslånet.

(51) Til sammenligning er også tanken bak inntektsbeskatningen av kapitalinntekter at man ser hen til den faktiske evnen til å betale skatten. Derfor ses gevinst og tap ved realisasjon av aksjer i sammenheng. Dersom den skattepliktige har hatt 25 000 i aksjegevinst på noen av aksjene, men samtidig har tapt 60 000 på andre aksjesalg, vil vedkommende ikke måtte skatte av gevinsten på 25 000.

(52) Ved behovsprøvingen av stipend ser derimot Lånekassen isolert på aksjegevinstene med den begrunnelse at gevinsten på 25 000 gir låntakeren bedre forutsetninger for å betjene lånet.

(53) Brutto personinntekt skiller seg klart fra brutto kapitalinntekt som grunnlag for behovsprøvingen. Minstefradraget i inntekt er et standardisert fradrag som beregnes likt for alle og med en øvre grense. Fradraget skal kompensere for utgifter lønnskuttakeren har hatt knyttet til arbeidet. Et slikt standardisert fradrag kan man ta høyde for ved fastsettelsen av inntektsgrensene ved behovsprøvingen. Negativ kapitalinntekt, som tap på aksjer, vil imidlertid alltid være en individuell størrelse. Dersom regelverket ikke tar hensyn til slik negativ inntekt, kan det stilles spørsmål ved virkningen av regelverket sett i lys av formålet om å prøve behovet for stipend.

(54) I svaret på undersøkelsen herfra ga Lånekassen uttrykk for at behovsprøving med grunnlag i bruttoinntekt var enklere for dem å administrere. De har også vist til at da behovsprøving mot kapitalinntekter ble innført i 2012-2013 trodde man heller ikke at det var et stort antall studenter som drev stort med aksjehandel som ville bli «urimelig rammet».

(55) Etter ombudets syn bør administrasjonen av ordningen være av underordnet betydning dersom dagens praksis får slike konsekvenser som nevnt over. Det er i tillegg grunn til å tro at det i dag er et langt større antall unge personer som handler med aksjer. Den økte investeringsviljen kan ses i sammenheng med innføringen av ordningen med aksjesparekonto i 2017. Ordningen innebærer at aksjegevinster ikke blir skattlagt løpende dersom midlene beholdes på aksjesparekontoen. Midlene kan reinvesteres i nye aksjer, og gevinster skattlegges først når midlene tas ut av kontoen. Aksjesparekontoene bygger dermed også på prinsippet om at det er nettogevinst som skattlegges. Lovgiver ønsket på denne måten å oppnå at

«småsparere i større grad investerer i aksjer», se Prop. 1 LS (2016-2017) punkt 5.3. Etter ombudets syn er det derfor liten grunn til å tro at antallet som investerer i aksjer ikke vil øke i årene fremover.

(56) Slik ombudet forstår det, vil dagens praktisering av reglene også gi en forskjell ved behovsprøvingen mellom aksjegevinster oppnådd innenfor eller utenfor en aksjesparekonto. Skattepliktig kapitalinntekt i form av uttak fra en aksjesparekonto vil bestå av netto aksjegevinster. Dette skiller seg fra aksjegevinster oppnådd utenfor aksjesparekonto som er gjenstand for en bruttovurdering ved behovsprøvingen.

(57) Selv om dagens praktisering av forskrift om utdanningsstøtte §§ 97 og 98 ikke er direkte i strid med det rettslige grunnlaget i lov om utdanningsstøtte § 7, mener ombudet likevel at forskriftens ordlyd ikke er tilstrekkelig klar når det kommer til beregning av gevinst. Dersom Kunnskapsdepartementet mener at behovsprøvingen skal skje mot brutto kapitalinntekter, bør dette tydeliggjøres i forskriften.

(58) Ombudet mener videre at Kunnskapsdepartementet, dersom departementet fastholder sitt syn, bør gi en grundigere begrunnelse for hvordan løsningen ivaretar de hensyn departementet fremhever, særlig låntakers evne til å betjene lånet, for eksempel i det årlige høringsnotatet til forskrift om utdanningsstøtte eller i en egen uttalelse.

Konklusjon

(59) Sivilombudet er kommet til at vedtaket fra Klagenemnda for Lånekassen ikke tilfredsstillende forvaltningslovens krav til begrunnelse. Begrunnelsen skulle ha inneholdt en forklaring til klager av de faktiske omstendighetene, det vil si at oppjusteringsbeløpene for kapitalinntekter fra skattefastsettingen faktisk ikke var tatt med, jf. forvaltningsloven § 25. En slik begrunnelse ville satt klager i stand til å forstå innholdet i vedtaket.

(60) Sivilombudet har påpekt uheldige konsekvenser av dagens praksis hvor behovsprøvingen av stipend gjøres mot brutto gevinster. Dersom Kunnskapsdepartementet fastholder dette synet, mener sivilombudet at ordlyden i forskrift om utdanningsstøtte §§ 97 og 98 bør endres for å tydeliggjøre dette.

(61) Sivilombudet mener også at Kunnskapsdepartementet i større grad bør begrunne en praksis med å legge brutto kapitalinntekter til grunn ved behovsprøvingen, for eksempel i det årlige høringsnotatet til forskrift om utdanningsstøtte eller i en egen uttalelse.

14.3.2024 (2023/2751)