

Utdanningsstøtte – tilleggsstipend for studenter med nedsatt funksjonsevne

4.4.2024 (2024/312)

Saken gjelder tilleggsstipend fra Lånekassen for studenter med nedsatt funksjonsevne. Det er et vilkår for tilleggsstipend at funksjonsnedsettelsen i betydelig grad påvirker studiesituasjonen. Studenten mister retten til tilleggsstipendet dersom hen tar lønnet arbeid i stipendperioden. Tilleggsstipendet bortfaller for hele semesteret.

Klager mottok tilleggsstipend vårsemesteret 2023. Hun hadde adgang til å arbeide i sommerferien, fra semesteret var avsluttet i juni. Hun søkte sommerjobb som servitør. Det var en betingelse for å få stillingen at hun gjennomførte to prøvevakter i april 2023. Arbeidsgiver var forpliktet til å gi lønn for prøvevaktene. Lønningen utgjorde kr. 2 600.

Klager orienterte umiddelbart Lånekassen om lønnsutbetalingen og at arbeidet var del av rekrutteringen til en sommerjobb. Lånekassen mente at det ikke kunne gjøres unntak for denne typen lønnet arbeid. De fattet vedtak om bortfall av retten til tilleggsstipend for hele vårsemesteret.

Sivilombudet kom til at uttrykkene «lønnet arbeid» og «arbeidsinntekt» i forskrift om utdanningsstøtte § 83 første ledd ikke omfatter begrenset arbeid i forbindelse med opplæring eller rekruttering til en stilling, før et

arbeidsforhold er påbegynt. Kunnskapsdepartementet delte sivilombudets syn og ga uttrykk for at regelverket ville forbedres og at praktiseringen av regelverket ville bli endret.

Sivilombudet ba Kunnskapsdepartementet om at hensynet til mottakere av tilleggsstipend, og bruk av deres arbeidsevne ville inngå i vurderingen av endringer i bestemmelsen om bortfall av tilleggsstipend i forskrift om utdanningsstøtte.

Sakens bakgrunn

(1) A (heretter klager) ble 12. september 2022 tildelt tilleggsstipend fra Lånekassen for høstsemesteret 2022 og vårsemesteret 2023. Tilleggsstipend gis til studenter som på grunn av nedsatt funksjonsevne ikke kan ha lønnet arbeid i tillegg til utdanningen. Det er et vilkår at studenten ikke har arbeidsinntekt i stipendperioden, jf. forskrift om utdanningsstøtte § 83. Stipendets størrelse var i studieåret 2022-2023 kr. 4000 per måned.

(2) Klager arbeidet ikke ved siden av studiene, men ønsket seg en sommerjobb. I henhold til regelverket hadde hun lov til å ta lønnet arbeid i sommerferien, etter semesterets slutt. Klager hadde erfaring som servitør og søkte på en slik sommerjobb. Som del av rekrutteringsprosessen krevde arbeidsgiveren at klager tok to prøvevakter i april 2023. Klager mottok senere lønn på til sammen kr. 2 600 for disse vaktene. Arbeidsgiveren opplyste at de var forpliktet etter arbeidsmiljøloven til å lønne prøvevakter.

(3) Klager tok umiddelbart kontakt med Lånekassen og opplyste om lønnen. Hun forklarte at det dreide seg om prøvevakter i forbindelse med en rekrutteringsprosess for en sommerjobb. Hun ba om veiledning om hvordan hun kunne forholde seg i saken uten å bryte med vilkåret om ikke å ha lønnet arbeid før semesterets slutt.

(4) Lånekassen besvarte henvendelsen gjennom et forhåndsvarsel om bortfall av tilleggsstipendet for hele semesteret. Forhåndsvarselet ble fulgt opp i et vedtak 26. mai 2023 som omgjorde hele tilleggsstipendet på kr. 20 000 til lån. Begrunnelsen for vedtaket var arbeidet i forbindelse med de to prøvevaktene i april 2023. Dette brøt med vilkåret om at man ikke kunne ha lønnet arbeid i stipendperioden. Det kunne ikke gjøres unntak for prøvevakter i en rekrutteringsprosess. Klagenemnda for Lånekassen var enige med Lånekassen og fastholdt vedtaket 20. november 2023.

(5) Klager henvendte seg til ombudet og påpekte at hun hadde rett til å jobbe etter siste eksamen i vårsemesteret. Hun kunne ikke få sommerjobben som servitør uten å ta prøvevaktene. Arbeidsgiveren var forpliktet til å lønne disse vaktene. Klager mente at Lånekassens praktisering av reglene ga henne og andre studenter med funksjonsnedsettelse dårligere muligheter for sommerjobb enn studenter som ikke hadde en funksjonsnedsettelse.

Våre undersøkelser

(6) Vi fant grunn til å undersøke saken nærmere med Kunnskapsdepartementet. I vårt brev 14. januar 2024 viste vi til vilkåret i forskrift om utdanningsstøtte § 83 om at en student som mottar tilleggsstipend ikke kan ha «lønnet arbeid». Vi ba om Kunnskapsdepartementets syn på forståelsen av uttrykket «lønnet arbeid», herunder om mer særskilte tilfeller som pålagte prøvevakter som betingelse for ansettelse i en feriejobb var ment å omfattes av uttrykket.

(7) Videre viste vi til Lånekassens merknader til § 83, publisert på deres nettsider. Det fremgikk der følgende:

«En søker som har lønnet arbeid ved siden av utdanningen i høstsemesteret 2023 [...], vårsemesteret 2024 [...] mister retten til tilleggsstipend for *hele* høstsemesteret, vårsemesteret [...].» (vår kursivering)

(8) Vi ba om Kunnskapsdepartementets syn på om studenter, som underveis i et semester så seg i stand til å ta lønnet arbeid mistet retten til mottatt tilleggsstipend bakover i tid også før hen ble i stand til å ta lønnet arbeid, det vil si «hele semesteret».

(9) Kunnskapsdepartementet besvarte undersøkelsen 15. mars 2024. De skrev at tilleggsstipendet skal bidra til at studenter med nedsatt funksjonsevne, som ikke kan arbeide ved siden av studiene, stiller mer likt med andre studenter når det gjelder vanlige utgifter til livsopphold. Den nedsatte funksjonsevnen må være av en slik karakter at den påvirker studiesituasjonen i betydelig grad, slik at lønnet arbeid i tillegg til utdanningen fører til at søkeren ikke kan opprettholde normal utdanningsprogresjon. Formålet med vilkårene er å sikre at stipendet forbeholdes studenter som har en varig nedsatt kapasitet, slik at de kan bruke den kapasiteten de har til å studere og ikke til å arbeide. Studenter som har forbigående sykdom, skal fanges opp av ordningen med sykestipend og utvidet rett til utdanningsstøtte ved forsinkelse.

(10) Kunnskapsdepartementet svarte at «lønnet arbeid» burde kreve en tettere tilknytning til arbeidsgiver enn opplæringssituasjoner der man ikke hadde påbegynt et arbeidsforhold. En slik situasjon, der man ikke har påbegynt et arbeidsforhold, skulle ikke anses som et arbeidsforhold med en arbeidsgiver som medførte at vedkommende hadde «lønnet arbeid». Inntekt som stammet fra begrenset opplæring av denne typen burde dermed ikke regnes som arbeidsinntekt. Vilkåret om at søkeren ikke kunne ha arbeidsinntekt i stipendperioden var ikke ment å tolkes som at enhver inntekt betød at søkeren hadde hatt lønnet arbeid i tillegg til utdanningen.

(11) Kunnskapsdepartementet viste til at Lånekassen var et masseforvaltningsorgan og at hensynet til et enkelt regelverk uten vanskelige grensedragninger veide tungt. Likevel illustrerte denne saken at det burde presiseres noe hva det ville si å ha «lønnet arbeid» ved siden av utdanningen.

(12) Departementet ville gi Lånekassen føringer om tolkningen av regelverket som innebar at opplæring og prøvevakter ikke falt inn under begrepet «lønnet arbeid» og «arbeidsinntekt».

Lånekassen ville bli bedt om å behandle saken på nytt i lys av denne tolkningen. Kunnskapsdepartementet ville også ved neste årlige endring i forskrift om utdanningsstøtte forbedre regelverket slik at det ble enklere for Lånekassen å utøve skjønn i tilsvarende saker.

(13) Kunnskapsdepartementet besvarte deretter spørsmålet om studenter, som underveis i et semester likevel ble i stand til å arbeide, skulle miste retten også bakover i tid, det vil si hele semesteret. De viste til forskrift om utdanningsstøtte § 83 som fastslo at studenten ikke kunne ha arbeidsinntekt i «stipendperioden». Tilleggsstipendet ble tildelt for ett semester av gangen. Departementet fremhevet videre at tilleggsstipendet var ment for personer der nedsatt funksjonsevne påvirket studiesituasjonen i betydelig grad. Forholdet måtte vare i mer enn noen måneder. Dersom en student likevel var i stand til å arbeide ved siden av utdanningen, ville vilkåret om betydelig påvirkning av studiesituasjonen ikke være oppfylt. Studenten hadde dermed ikke rett til tilleggsstipendet.

(14) Lånekassen fulgte langvarig praksis avklart med departementet der oppstart av arbeid i løpet av semesteret ble regnet som brudd på vilkåret om betydelig påvirkning av studiesituasjonen. Departementets merknader i høringsnotatet til forskrift om utdanningsstøtte for 2017-2018 om at studenter som begynner å arbeide ikke vil ha rett til ekstrastipend «så lenge de var i arbeid», var ikke ment slik at stipendet falt bort for deler av stipendperioden. Bortfall av retten til stipend «så lenge de er i arbeid» måtte leses i lys av at tilleggsstipend ble tildelt per semester (eventuelt per studieår).

(15) På grunnlag av spørsmålene fra ombudet ville Kunnskapsdepartementet vurdere om konsekvensene av bortfall av retten til tilleggsstipend i stipendperioden burde reguleres på en klarere måte i forskriften.

Sivilombudets syn på saken

(16) Spørsmålet i saken er om lønnet arbeid i forbindelse med opplæring eller rekruttering til en stilling, før et arbeidsforhold har begynt, innebærer et brudd på vilkåret for tilleggsstipend om at studenten ikke kan ha «lønnet arbeid» i stipendperioden, jf. forskrift om utdanningsstøtte § 83.

(17) Saken gjelder videre Lånekassens praktisering av regelverket, som medfører at en student som er innvilget tilleggsstipend for et semester, og som underveis i semesteret ser seg i stand til å ta lønnet arbeid, mister stipendet for hele semesteret, også bakover i tid.

Rettslige utgangspunkter

(18) Lov om utdanningsstøtte § 5 om støtteformer har følgende ordlyd:

«Utdanningsstøtte kan gis som stipend og lån. [...]

Stortinget fastsetter utdanningsstøtten og hvor stor del som skal gis som stipend, samt kostnadsnorm og satser for støtte til livsopphold.

Departementet gir forskrifter om tildeling av utdanningsstøtte, herunder om krav om opptak og rett til å gå opp til eksamen, faglige krav, grenser for hvor mange år støtte kan tildeles, søknadsfrister og aldersgrenser.»

(19) Tilleggsstipend for studenter med nedsatt funksjonsevne er ikke regulert i loven. Ordningen ble innført gjennom forskrift om utdanningsstøtte for studieåret 2011-2012. Ordningen ble senere gjennomgått av Kunnskapsdepartementet i Høringsnotat til forskrift om utdanningsstøtte for undervisningsåret 2017-2018. Departementet skriver der at målsettingen med ordningen var at personer med funksjonsnedsettelse skulle få samme tilgang til utdanning som andre studenter. Økonomiske forhold skulle ikke være til hinder for at disse tok høyere utdanning. Det fremgår videre:

«Gitt at de fleste studenter kombinerer studiet med jobb, er intensjonen med ekstrastipendet at personer som ikke har kapasitet til lønnet arbeid på grunn av nedsatt funksjonsevne og dermed mangler inntektsmulighetene som andre studenter har, skal kompenseres for dette.»

(20) Retten til tilleggsstipend ved nedsatt funksjonsevne er regulert i forskrift om utdanningsstøtte § 83 som i dag har følgende ordlyd:

«En søker som på grunn av nedsatt funksjonsevne ikke kan ha lønnet arbeid i tillegg til utdanningen, har, i tillegg til basislånet, rett til et stipend som i studieåret 2023-2024 er 4 280 kr per måned. Stipendet kan gis i 12 måneder per studieår. Søkeren kan ikke ha arbeidsinntekt i stipendperioden.

Den nedsatte funksjonsevnen skal påvirke studiesituasjonen i betydelig grad, slik at lønnet arbeid i tillegg til utdanningen fører til at søkeren ikke kan opprettholde normal utdanningsprogresjon.

(...)»

(21) Ordlyden endres hvert år med hensyn til studieår og stipendets størrelse. I studieåret 2022-2023, som klagers sak gjelder, var størrelsen på tilleggsstipendet kr. 4000 per måned.

(22) I Høringsnotat for forskrift om utdanningsstøtte for studieåret 2017-2018 skriver Kunnskapsdepartementet:

«Søkere som mottar ekstrastipend, og som begynner å arbeide, må derfor melde fra til Lånekassen om dette. De vil da ikke ha rett til ekstrastipendet så lenge de er i arbeid. Dersom studenten etter en tid likevel ikke klarer å arbeide, er det mulig å søke om ekstrastipend på nytt.»

(23) I merknadene til forskriften, som utarbeides av Lånekassen og danner grunnlaget for deres praksis, fremgår det følgende om § 83:

«En søker som har lønnet arbeid ved siden av utdanningen i høstsemesteret 2023 [...], vårsemesteret 2024 [...] mister retten til tilleggsstipend for hele høstsemesteret, vårsemesteret [...].»

Vilkåret for tilleggsstipend om at studenten ikke kan ha «lønnet arbeid» – arbeid i forbindelse med rekruttering

(24) I vedtaket fra Klagenemnda for Lånekassen er det lagt til grunn at gjennomføringen av de to prøvevaktene viste at klager likevel var i stand til å kunne ta lønnet arbeid. Varigheten av arbeidet og om det var kontraktsfestet var uten betydning.

(25) Kunnskapsdepartementet har overfor ombudet gitt uttrykk for et annet syn. De mener at «lønnet arbeid bør kreve en tettere tilknytning til arbeidsgiver enn opplærings situasjoner der man ikke har påbegynt et arbeidsforhold. Inntekt som stammer fra begrenset opplæring av denne typen bør dermed ikke regnes som arbeidsinntekt». Departementet mener derfor at vilkåret ikke kan tolkes slik at enhver inntekt betyr at studenten har hatt lønnet arbeid i tillegg til utdanningen.

(26) Ombudet deler Kunnskapsdepartementets syn i saken. Departementet har også uttalt at det vil gis føringer til Lånekassen om tolkningen av regelverket. Dette innebærer at opplæring og prøvevakter ikke faller inn under begrepet «lønnet arbeid» og «arbeidsinntekt». Lånekassen vil bli bedt om å behandle klagers sak på nytt, i lys av departementets tolkning.

Bortfall av retten til tilleggsstipend for hele stipendperioden hvis studenten tar lønnet arbeid

(27) Kunnskapsdepartementet har opplyst at Lånekassen, i samråd med departementet, har langvarig praksis for at tilleggsstipendet faller bort for hele stipendperioden dersom studenten begynner å arbeide. Det vil si at allerede utbetalt stipend omgjøres til lån. Ombudet forstår dette slik at stipendet faller bort for det aktuelle semesteret hvor arbeidet er utført og for eventuelle senere tildelingsperioder. Dersom studenten etter en tid likevel ikke klarer å arbeide, kan vedkommende søke om tilleggsstipend på nytt.

(28) Kunnskapsdepartementet har fremhevet at stipendordningen er ment for personer der nedsatt funksjonsevne påvirker studiesituasjonen i betydelig grad. Forholdet må dermed vare i mer enn noen måneder. Dersom en student likevel er i stand til å arbeide ved siden av utdanningen, mener departementet at vilkåret om betydelig påvirkning av studiesituasjonen ikke vil være oppfylt. Studenten har derfor ikke rett til tilleggsstipendet. Uttalelsen i høringsnotatet for 2017-2018 om at retten til stipendet bortfaller «så lenge de er i arbeid» var ifølge departementet ikke ment slik at tilleggsstipendet bare faller bort for deler av stipendperioden (fra arbeidet påbegynnes).

(29) Etter ombudets syn kan det vanskelig legges til grunn at Lånekassens praksis er i strid med lov om utdanningsstøtte eller ordlyden i forskrift om utdanningsstøtte § 83 første ledd siste punktum. Det fremgår der at «søkeren [studenten] ikke kan ha arbeidsinntekt i stipendperioden». Tilleggsstipend tildeles, slik vi har forstått det, per semester. Det aktuelle semesteret vil derfor utgjøre «stipendperioden». Dersom en student begynner å arbeide midtveis i et semester vil vedkommende ha hatt arbeidsinntekt i «stipendperioden». Vilkåret for tilleggsstipend er dermed brutt.

(30) Ettersom ordningen med tilleggsstipend omfatter studenter med langvarige eller varige funksjonsnedsettelse, antar ombudet at det ikke er en hyppig problemstilling at funksjonsnedsettelsen endrer seg vesentlig i løpet av et semester. Ombudet har forståelse for at Lånekassen driver masseforvaltning og at det er behov for regler som er enkle å praktisere. Likevel, dersom årsaken til at en student ser seg i stand til å ta lønnet arbeid er at tilstanden har endret seg, fremstår det som uheldig for den enkelte det rammer at tilleggsstipendet bortfaller også bakover i tid. Det er også fare for at det fører til at arbeidsmuligheten ikke benyttes. Ombudet antar at disse hensynene inngår i Kunnskapsdepartementets vurdering av endringer i forskriften.

Konklusjon

(31) Sivilombudet er kommet til at uttrykkene «lønnet arbeid» og «arbeidsinntekt» i forskrift om utdanningsstøtte § 83 første ledd ikke omfatter begrenset arbeid i forbindelse med opplæring eller rekruttering til en stilling, før et arbeidsforhold er påbegynt. Kunnskapsdepartementet deler sivilombudets syn og har gitt uttrykk for at regelverket vil forbedres og at praktiseringen av regelverket vil bli endret.

(32) Sivilombudet ber om at hensynet til mottakere av tilleggsstipend, og bruk av deres arbeidsevne inngår i Kunnskapsdepartementets vurdering av endringer i bestemmelsen om bortfall av tilleggsstipend i forskrift om utdanningsstøtte.

4.4.2024 (2024/312)