

**Ändrade bestämmelser för
studiemedel för utlandsstudier**
Återrapportering av ett regeringsuppdrag

Regeringsuppdrag
CSN, november 2017
Dnr 2016-100-9238

Innehåll

Sammanfattning	4
1 Inledning	6
1.1 Regeringens uppdrag till CSN.....	6
1.2 Statistik och metod	6
1.3 Avgränsningar	7
2 Reformen i korthet	8
2.1 Definition av utlandsstudier	8
2.2 Enhetliga studiemedelsbelopp och ett nytt merkostnadslån för levnadsomkostnader	8
2.3 Flexibelt uttag av lån för undervisningsavgifter	8
2.4 Utvidgade möjligheter till språkstudier och ändrad nivåbedömning	9
2.5 Utbetalningar per månad	9
2.6 Anpassning till EU-rätten	9
2.7 Ansvar för att bedöma utbildningars standard.....	10
3 Övergripande utveckling	10
3.1 Färre studerar utomlands.....	10
3.2 Nya beloppstyper ger förändrat låntagande	18
4 Högre uttag av merkostnadslån för undervisningsavgifter	22
4.1 Fyra av tio lånar till undervisningsavgifter	22
4.2 De studerande lånar dubbelt så mycket till undervisningsavgifter	23
4.3 Högt rankade skolor lockar färre studerande	24
4.4 Studerande upplever att merkostnadslånet täcker mer av undervisningsavgifterna	28
5 Ett enhetligt lånebelopp och det nya merkostnadslånet för utlandsstudier	28
5.1 Många studerande använder det nya lånet för utlandsstudier	29
5.2 Enhetliga belopp och lånet för utlandsstudier har inte påverkat val av studieland	29
5.3 Utbetalningar av nytt lån för utlandstudier lägre än tidigare utbetalningar av grundlån ..	31
5.4 De studerande upplever att studiemedlen räcker längre.....	32
6 Utökad rätt till studiemedel inom EES och Schweiz	33
6.1 Det högre bidraget.....	33
6.2 Tilläggslån	33
6.3 Merkostnadslån för pendlingsresor.....	33
6.4 Upphävande av särskilda bestämmelser för studier i Norden.....	34
7 Förändrade regler för språkstudier	34
7.1 Nivåbyte och vidgade möjligheter	34
7.2 Många studerar europeiska språk utanför Europa.....	36
7.3 Språkkurser bedöms vara gymnasiala studier	37
7.4 Personer yngre än 20 år studerar inte längre språk med studiemedel	38
8 Utbetalningar av studiemedel för utlandsstudier	39
8.1 En av trettio får hela beloppet i förskott	40

8.2	De studerande föredrar månadsutbetalningar.....	41
9	Utlandsförlagd utbildning	41
10	Felaktiga utbetalningar och bidragsbrott	42
10.1	CSN har stärkt förmågan att upptäcka brott	42
10.2	Fler får återkrav	43
10.3	Bidragsbrotten ökar	45
11	Låntagande och skuldsättning	47
11.1	Lånebenägenheten ökar	47
11.2	Högre årlig utlåning tyder på högre studieskulder	47
11.3	Redan högre skulder för nya återbetalningsskyldiga låntagare.....	48
12	Vad tycker de studerande?.....	50
12.1	Enkätundersökningar ger kompletterande bild.....	50
12.2	Motiven att studera utomlands är oförändrade.....	50
12.3	Utlandsstuderande skattar utbildningskvaliteten högre än studerande i Sverige	51
12.4	Förbättring av studieekonomi och studiemedlens tillräcklighet	51
12.5	Behovet av ytterligare lån har minskat.....	52
12.6	Inga tecken på förenkling	53
13	Ekonomiska konsekvenser	53
13.1	Liten ökning av statens utgifter för studiemedel.....	53
13.2	Nya kontroller ger mer administration	54
14	Diskussion och slutsatser	55
14.1	Ingen stor påverkan på val av utlandsstudier, studieländer eller utbildningar	55
14.2	Nya lånetyper, delvis nya lånebeteenden och högre skuldsättning	56
14.3	Fler felaktiga utbetalningar och bidragsbrott upptäcks.....	57
	Referenser	58
	Bilagor	59

Sammanfattning

CSN:s uppdrag

Regeringen har givit CSN i uppdrag att följa utvecklingen med anledning av de ändrade bestämmelserna om studiemedel för utlandsstudier, som trädde i kraft den 1 juli 2015. CSN ska analysera effekterna av reformen och särskilt möjligheten till högre uttag av merkostnadslån för undervisningsavgifter, förändrad nivåbestämning av språkkurser, det enhetliga lånebeloppet och det nya merkostnadslånet vid utlandsstudier, samt utbetalningen av studiemedel för utlandsstudier. Eventuella förändringar i de studerandes lånebeteenden, samt val av studieländer, ska också belysas. Redovisningen ska även omfatta eventuella förändringar och risker när det gäller bidragsbrott och felaktiga utbetalningar av studiemedel.

Mindre årskullar ger färre utlandsstuderande

Antalet utlandsstuderande har, i likhet med antalet studerande med studiemedel i Sverige, minskat de senaste åren. Läsåret 2016/17 hade 26 665 studerande studiemedel för studier utomlands, vilket var drygt 3 000 färre än läsåret 2014/15. En orsak till minskningen är att det de senaste åren har varit små årskullar som har lämnat gymnasieskolan. Färre har därmed övergått till studier med studiemedel. Antalet utlandsstuderande är särskilt känsligt för årskullarnas storlek eftersom de som studerar utomlands i genomsnitt är förhållandevis unga.

Att antalet utlandsstuderande har minskat beror även på att icke akademiska språkkurser sedan den 1 juli 2015 bedöms vara gymnasiala, vilket medför att studerande under 20 år inte kan få studiemedel för sådana kurser.

Förändrat låntagande ger större flexibilitet och större nöjdhet...

Före den 1 juli 2015 beräknades studielånet för utlandsstuderande utifrån kostnadsläget i varje land. Reformen av studiemedlen för utlandsstudier innebar att dessa särskilda landbelopp avskaffades. Studerande kan i stället få lån med samma belopp som studerande i Sverige. Därutöver infördes ett valbart merkostnadslån för utlandsstudier och en möjlighet till ett mer flexibelt uttag av merkostnadslån för undervisningsavgifter.

Ungefär 60 procent av de studerande väljer att ta det nya merkostnadslånet för utlandsstudier och 40 procent tar merkostnadslån för undervisningsavgifter. Andelen som använder merkostnadslån för undervisningsavgifter är oförändrad sedan före reformen. De nya lånevarianterna innebär att studerande gör olika val och därmed att de får olika studiemedelsbelopp. Dessa belopp är sannolikt bättre anpassade till var och ens omkostnader och behov. En effekt av detta är att en högre andel av de utlandsstuderande är nöjda med studieekonomin. Även upplevelsen av studiemedlens tillräcklighet har förbättrats. Exempelvis anger 64 procent av de utlandsstuderande att studiemedlen täcker minst 75 procent av levnadsomkostnaderna, en förbättring med 9 procentenheter sedan våren 2015.

...men även mer varierade och genomsnittligt högre skulder

De nya lånevarianterna och de val de studerande gör kan alltså sägas ha ökat studiemedelsystemets flexibilitet. Det har även lett till att låntagande och skuldsättning skiljer sig mer

mellan olika studerandegrupper. För de studerande som enbart tar studiemedlens grundlån har låntagandet minskat med i genomsnitt ca 11 000 kronor per år. För dem som även tar merkostnadslån för utlandsstudier och undervisningsavgifter har i stället den genomsnittliga utlåningen ökat med 42 000 kronor per år. För samtliga låntagare har utlåningen i genomsnitt ökat med ungefär 17 000 kronor.

På sikt innebär den ökade utlåningen att den genomsnittliga skuldsättningen kommer att öka och att andelen låntagare med höga skulder kommer att öka. Det är ännu för tidigt att utvärdera effekterna av reformen för skuldsättning och återbetalning, men redan för de utlandsstuderande som blev återbetalningsskyldiga 2017 går det att se att studieskulden ökar. Även andelen av låntagarna med en skuld över 500 000 kronor ökar.

Studerandes val av länder har inte förändrats

Det finns inte några tecken på att antalet studerande i olika länder har förändrats på ett sätt som motsvarar hur studiemedelsbeloppen har förändrats. Antalet studerande ökar eller minskar till synes utan systematisk koppling till hur lånebeloppen, inklusive det nya merkostnadslånet, har förändrats. En bidragande orsak till detta kan vara att de nya möjligheterna att få ut högre merkostnadslån för undervisningsavgifter kan kompensera i det fall de övriga lånebeloppen är lägre än tidigare. En annan orsak att antalet studerande inte följer de förändringar som skett av de ekonomiska förutsättningarna, är att det framför allt är andra motiv än ekonomiska som avgör studerandes val av länder. En enkätundersökning visar t.ex. att det viktigaste skälet vid valet av studieland är att det i landet finns en utbildning den studerande vill gå. Trots det går det inte att utesluta att vissa av de förändringar som ses kan ha med beloppsändringarna att göra. För att dra några säkra slutsatser måste utvecklingen dock följas på lite längre sikt.

Ett annat syfte med reformen var att öka möjligheten att studera vid välrenommerade läroanstalter med höga undervisningsavgifter. Sedan läsåret 2014/15 har dock antalet studerande vid de vid de 100 högst rankade universiteten¹ minskat med 9 procent. Det totala antalet studiemedelstagare utomlands minskade under samma period med 10 procent.

Bidragsbrotten ökar

CSN har stärkt sin förmåga att upptäcka felaktiga utbetalningar och att beivra bidragsbrott, både genom att införa nya kontroller, genom utbildningsinsatser och genom ett mer effektivt kontrollarbete. Övergången från terminsvisa till månadsvisa utbetalningar har underlättat detta arbete och innebär att fler utbetalningar kan återkrävas, samt att fler potentiellt felaktiga utbetalningar hinner stoppas före utbetalning.

Bidragsbrotten har ändå ökat sedan 2015, liksom de felaktiga utbetalningarna. Efter reformen 2015 har försöken att begå bidragsbrott i högre utsträckning än tidigare riktats mot språkstudier. CSN bedömer att ökningen har flera orsaker. En viktig orsak är att CSN upptäcker fler felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. CSN bedömer även att den brottsliga verksamheten har ökat i omfattning och att denna är mer organiserad än tidigare.

¹ Enligt Times Higher Education Rankings.

1 Inledning

1.1 Regeringens uppdrag till CSN

Regeringen har i 2017 års regleringsbrev givit CSN i uppdrag att följa utvecklingen med anledning av de ändrade bestämmelserna om studiemedel för utlandsstudier, som trädde i kraft den 1 juli 2015. CSN ska analysera effekterna av reformen och då särskilt följande:

- möjligheten till högre uttag av merkostnadslån för undervisningsavgifter,
- förändrad nivåbestämning av språkkurser,
- det enhetliga lånebeloppet och det nya merkostnadslånet vid utlandsstudier, samt
- utbetalningen av studiemedel för utlandsstudier.

Eventuella förändringar i de studerandes lånebeteenden, samt val av studieländer, ska också belysas. Redovisningen ska även omfatta eventuella förändringar och risker när det gäller bidragsbrott och felaktiga utbetalningar av studiemedel.²

1.2 Statistik och metod

För att undersöka de olika frågeställningarna i uppdraget har CSN analyserat information från flera olika källor:

- Registeruppgifter
- Enkätundersökningar riktade till studerande
- Intervjuer med företag som förmedlar utbildningar utomlands
- CSN:s statistik över utveckling av bidragsbrott
- Utveckling av praxis

1.2.1 Registeruppgifter

Registeruppgifter om de studerande och deras studier bygger på information i Studiestödets informationssystem (STIS) vilket är det system CSN använder för administration av studiemedel.

Antalet individer i materialet avser studerande med studiestöd. Antalsuppgifter kan skilja sig något från uppgifter redovisade på andra ställen, dels beroende på tidpunkt för framtagande av uppgifterna, dels mot bakgrund av mindre skillnader i definitioner. Informationen presenteras per läsår, vilket innebär att den inte är direkt jämförbar med uppgifter i CSN:s årsredovisning eller i CSN:s årsrapporter om studiestödets utveckling, vilka avser kalenderår. Undersökningen handlar enbart om studerande som har studiemedel. Studerande som inte har studiemedel omfattas inte.

När det gäller uppgifter om de studerandes ålder anges den studerandes ålder den 31 december det aktuella läsåret.

² Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Centrala studiestödsnämnden.

I tabeller summerar ofta antalet studerande till ett högre tal än det som redovisas som totalsumma. Detta beror på att samma person ofta kan hänföras till flera kategorier. Exempelvis kan en studerande bedriva både språkstudier och studier som free-mover under samma läsår. Som huvudregel redovisas dessa personer i samtliga kategorier där de förekommer. I totalsummeringen redovisas antalet unika personer.

1.2.2 Enkätundersökningar riktade till studerande

För att allsidigt belysa effekterna av reformen har CSN valt att som en del av uppdraget inhämta de studerandes upplevelser och synpunkter. Detta har gjorts genom enkätundersökningar. Våren 2015, före reformen, genomfördes en enkätundersökning riktad till studerande utomlands och en riktad till studerande i Sverige. Dessa båda undersökningar upprepades våren 2017, dvs. när det nya regelverket gällde för samtliga studerande.

Totalt besvarade 5 730 personer de fyra undersökningarna. Svarefrekvensen för utlandsstuderande var 53 respektive 59 procent och svarefrekvensen för studerande i Sverige var 43 respektive 44 procent.³

1.2.3 Intervjuer med företag som förmedlar utbildningar utomlands

Som en del i uppföljningen av studiestödsreformen har CSN intervjuat företag som förmedlar utbildningar utomlands om deras syn på regeländringarna. Respondenterna företräder tio av totalt elva företag verksamma i Sverige. Det företag som inte ingår har endast kunder yngre än 19 år. Intervjuerna var semistrukturerade och tog ungefär en timme vardera att genomföra. De genomfördes under juni och augusti 2017.⁴

1.2.4 CSN:s statistik över utveckling av bidragsbrott

Beskrivningen av utvecklingen av bidragsbrott mot studiestödet bygger på statistik som har ställts samman av CSN:s bidragsbrottsfunktion. Statistiken avser de impulser om bidragsbrott som lämnas till bidragsbrottsfunktionen. Impulser som inte har ansetts vara misstänkta bidragsbrott räknas inte med i statistiken.⁵

1.2.5 Utveckling av praxis

I rapporten analyseras och redovisas rättsliga frågor rörande olika typer av regeländringar och den praxis som utvecklats efter studiestödsreformen 2015. Analysen bygger på förarbeten, lagar och förordningar, CSN:s föreskrifter och allmänna råd samt utslag i Överklagandenämnden för studiestöd (ÖKS).

1.3 Avgränsningar

Anspråken i uppföljningen är att, i ljuset av reformen och den allmänna utvecklingen av studiestödet de senaste åren, beskriva utvecklingen efter det nya regelverkets införande. Det är dock fortfarande för tidigt att dra slutgiltiga slutsatser om reformens effekter. Det dröjer

³ Enkätundersökningen redovisas i bilaga 1.

⁴ En förteckning över intervjuerna finns i rapportens referensavsnitt.

⁵ Uppgifter om statistiken m.m. framgår av bilaga 2.

längre innan vi kan se de fulla effekterna på de studerandes beteenden och en djupare analys av skuldsättning och återbetalning kommer att behöva vänta åtskilliga år.

De uppgifter som presenteras avser enbart studerande med studiestöd. Studerande utan studiestöd omfattas inte. Av språkliga skäl jämförs dock antalet studerande med studiemedel ibland med antalet studerande.

2 Reformen i korthet

De nya bestämmelserna om studiemedel för utlandsstudier syftade till att skapa ett mer enhetligt och effektivt studiemedelssystem för studier utomlands. Studiemedelssystemet ska erbjuda valfrihet och göra det lätt att finansiera studier utomlands.⁶

2.1 Definition av utlandsstudier

I de nya bestämmelserna har det införts en definition om vad som är utlandsstudier. Utlandsstudier är studier som bedrivs utanför Sverige, oavsett om den studerande är antagen vid en utländsk eller en svensk läroanstalt.⁷ Det innebär att studiemedel för utlandsstudier kan ges till studerande som är antagna till studier vid ett svenskt lärosäte och som exempelvis gör praktik utomlands.

2.2 Enhetliga studiemedelsbelopp och ett nytt merkostnadslån för levnadsomkostnader

Tidigare fastställdes studielånet för länder utanför Sverige utifrån levnadsomkostnaderna i respektive land. Sedan 2015 lämnas ordinarie studielån för utlandsstudier med samma belopp som vid studier i Sverige.⁸ Med syfte att inte begränsa de studerandes val av studieland har det i stället införts ett nytt kompletterande merkostnadslån för utlandsstudier som kan ges till studerande som beviljas studiemedel för utlandsstudier. Merkostnadslån för utlandsstudier ges med ett belopp som för varje vecka utgör högst 1,25 procent av prisbasbeloppet vid studier på heltid, vilket under 2017 motsvarar 560 kronor.⁹

2.3 Flexibelt uttag av lån för undervisningsavgifter

Merkostnadslån för undervisningsavgifter kunde tidigare ges med högst 1 350 kronor per vecka. Enligt de nya bestämmelserna är beloppen för merkostnadslån för undervisningsavgifter kopplade till prisbasbeloppet och kan ges med ett belopp som för varje vecka utgör högst 3,2 procent av prisbasbeloppet vid studier på heltid.¹⁰ Under 2017 motsvarar det 1 433 kronor i veckan. Merkostnadslån kan beviljas med ett högre belopp om den aktuella utbildningen pågår under minst 13 veckor vid heltidsstudier.¹¹ Hur mycket den studerande totalt kan få i merkostnadslån beror på vilken nivå hen studerar på. Det blir på så sätt möjligt

⁶ Prop. 2012/13:152.

⁷ 3 kap 20 § studiestödsförordningen(2000:655).

⁸ 3 kap 11 § studiestödslagen (1999:1395).

⁹ 3 kap 13a § studiestödsförordningen (2000:655).

¹⁰ 3 kap 13b § studiestödsförordningen (2000:655).

¹¹ 3 kap 13c § studiestödsförordningen (2000:655).

att låna till hela undervisningsavgiften, dock som mest upp till det högsta belopp som kan ges i merkostnadslån för varje utbildningsnivå, vilket innebär ca 340 000 för studier på eftergymnasial nivå. Syftet var att ett högre belopp för undervisningsavgift ska kunna lämnas till den som studerar på dyrare utbildningar av hög kvalitet. Merkostnadslån lämnas för de kostnader som har en direkt koppling till undervisningen.

2.4 Utvidgade möjligheter till språkstudier och ändrad nivåbedömning

Tidigare gavs endast studiemedel för språkstudier i länder där det aktuella språket hade officiell status. Studiemedel för europeiska språk gavs endast för studier i Europa. Studiemedel för gymnasiala språkstudier inom EES eller i Schweiz ges numera oavsett om språket har officiell status i studielandet eller inte. Studiemedel för gymnasiala språkstudier kan ges i ett land utanför EES och Schweiz om språket har officiell status i studielandet. Studiemedel för gymnasiala språkstudier utanför EES och Schweiz ges även om motsvarande studier med lika stor fördel kan bedrivas i Sverige.¹² Det innebär att studiemedel enligt de nya bestämmelserna kan ges för att exempelvis studera engelska i USA eller Australien.

I propositionen om de nya bestämmelserna om utlandsstudiemedel uttalade också regeringen att språkkurser borde bedömas utifrån sitt innehåll vid avgörandet av om de ligger på gymnasial eller eftergymnasial nivå. Avsikten med detta var att skapa en enhetlig, rättvis och rättssäker bedömning av nivån på språkkurser utifrån dess specifika innehåll.¹³ Tidigare hade s.k. icke-akademiska språkkurser i studiestödssammanhang ansetts ligga på eftergymnasial nivå.

2.5 Utbetalningar per månad

Enligt de äldre bestämmelserna utbetalades studiemedel för alla veckor i studiestödsperioden vid en och samma tidpunkt, tidigast tre veckor före periodens början. Enligt de nuvarande bestämmelserna ska utbetalning av studiemedel för utlandsstudier som utgångspunkt göras månadsvis, precis som vid studier i Sverige.¹⁴ Utbetalning av merkostnadslån kan dock göras på annat sätt än månadsvis om den studerande har kostnader som måste betalas i förskott, exempelvis undervisningsavgifter som måste betalas för en hel termin. Utbetalning av ordinarie studiemedel kan göras i förskott om det finns särskilda skäl.¹⁵

2.6 Anpassning till EU-rätten

Bestämmelserna om studiemedel för utlandsstudier har i vissa delar anpassats till EU-rätten. De särskilda bestämmelserna om vilka utbildningar i Norden som ger rätt till studiemedel har upphävts. Rätten till studiemedel för gymnasiala studier, till det högre studiebidraget och till tilläggs lån, är i princip densamma för studier inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) och i Schweiz som i Sverige. Studiemedel för studier på gymnasial nivå inom EES och i Schweiz kan därför lämnas oavsett om motsvarande studier med lika stor fördel

¹² 3 kap 22 § studiestödsförordningen (2000:655).

¹³ Prop. 2012/13:152.

¹⁴ 3 kap 39 § studiestödsförordningen (2000:655).

¹⁵ 16 kap 4a§ CSNFS (2001:1).

kan bedrivas i Sverige. Kravet på att motsvarande studier inte med lika stor fördel kan bedrivas i Sverige kvarstår dock för studier på gymnasial nivå utanför EES och Schweiz.¹⁶

2.7 Ansvar för att bedöma utbildningars standard

Studiemedel för utlandsstudier lämnas för studier på gymnasial eller eftergymnasial nivå, om utbildningen kan anses ha en godtagbar standard. Enligt de nya bestämmelserna klargörs det att det är CSN som beslutar om godtagbar standard för utbildningar på gymnasial nivå och Universitets- och högskolerådet (UHR) för utbildningar på eftergymnasial nivå.¹⁷

3 Övergripande utveckling

3.1 Färre studerar utomlands

3.1.1 Färre studerande med studiemedel utomlands

Antalet studerande utomlands ökade under flera år fram till och med läsåret 2014/15 då 29 700 personer studerade utomlands med studiemedel. Därefter har antalet studerande minskat. Lsåret 2016/17 var det ungefär 3 000 färre som studerade utomlands, jämfört med 2014/15. Av de utlandsstuderande är 58 procent kvinnor och 42 procent män. Könsfördelningen har i princip varit oförändrad över tid och överensstämmer ungefärligt med könsfördelningen på svenska eftergymnasiala utbildningar.

Tabell 3.1. Antal och andel av samtliga studerande med studiemedel som studerar utomlands, fördelat efter kön

		2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17
Totalt antal med studiemedel	Kvinnor	249 479	255 414	256 906	251 713	249 166
	Män	165 097	170 588	170 385	166 258	164 728
	Samtliga	414 576	426 002	427 291	417 971	413 894
Studerande utomlands med studiemedel	Kvinnor	16 796	17 303	17 419	16 821	15 338
	Män	11 809	12 315	12 307	12 002	11 327
	Samtliga	28 605	29 616	29 726	28 823	26 665
Andel studerande utomlands	Kvinnor	6,7 %	6,8 %	6,8 %	6,7 %	6,2 %
	Män	7,2 %	7,2 %	7,2 %	7,2 %	6,9 %
	Samtliga	6,9 %	7,0 %	7,0 %	6,9 %	6,4 %

Antalet utlandsstuderande med studiemedel följer i stort sett samma trend som antalet studerande med studiemedel totalt. Antalet ökade t.o.m. läsåret 2014/15 och har därefter minskat två läsår i följd.

En faktor som påverkar antalet studiemedelstagare är storleken på de årskullar som lämnar gymnasieskolan. Många av dessa övergår antingen direkt eller inom ett par år till andra, inte sällan eftergymnasiala, utbildningar. Många blir sedan kvar som studiemedelstagare under hela sin utbildningstid. De stora årskullarna födda i början av 1990-talet har nu i ganska stor utsträckning passerat igenom studiemedelssystemet. I stället är det små årskullar födda under senare delen av 1990-talet som är aktuella för studier med studiemedel. Detta påverkar

¹⁶ 3 kap 22 § studiestödsförordningen (2000:655).

¹⁷ 3 kap 21 § studiestödsförordningen(2000:655).

antalet studiemedelstagare som därför minskar. Antalet utlandsstuderande är särskilt känsligt för årskullarnas storlek eftersom de som studerar utomlands i genomsnitt är förhållandevis unga och yngre än de som studerar med studiemedel i Sverige.

Årskullarnas minskande storlek kan alltså vara en förklaring till att antalet utlandsstuderande minskar. Att utlandsstuderande även minskar som andel av samtliga studiemedelstagare, från ca 7 till 6,4 procent, kan också i någon mån bero på att antalet utlandsstuderande är mer känsligt för årskullarnas storlek. Det kan dock konstateras att andelen av samtliga studiemedelstagare som studerar utomlands minskade ganska mycket läsåret 2016/17. Andra orsaker till minskningen kan därför inte uteslutas. En sådan är exempelvis att de flesta språkkurser utomlands inte längre berättigar till studiemedel för den som är yngre än 20 år, se vidare avsnitt 7.4.

Studiehjälp är det studiestöd som ges till studerande inom gymnasieskolan och till andra studerande på gymnasiala utbildningar t.o.m. det första halvåret de fyller 20 år. Antalet studerande med studiehjälp för utlandsstudier har ökat de senaste fem åren. Utvecklingen skiljer sig från den för studiehjälp för studier i Sverige, som i stället har minskat. Sedan 2012/13 har antalet studiehjälpstagare utomlands ökat med 9 procent. Antalet studiehjälpstagare i Sverige har under samma tid minskat med ungefär 10 procent. Antalet utlandsstuderande med studiehjälp ökade redan före förändringen av studiemedlen för utlandsstudier, en ökning som sedan har fortsatt.

Tabell 3.2. Antal utlandsstuderande med studiehjälp, fördelat efter kön

	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17
Kvinnor	607	620	636	651	640
Andel kvinnor	66 %	68 %	65 %	64 %	64 %
Män	314	298	338	367	367
Andel män	34 %	32 %	35 %	36 %	36 %
Totalt	921	918	974	1 018	1 007

3.1.2 Andelen yngre har minskat

Som nämns ovan påverkas antalet studerande av olika årskullars storlek. Även ålderssammansättningen bland dem som studerar påverkas givetvis av detta. Läsåret 2016/17 minskade antalet studerande i åldrar upp till 34 år, medan antalet studerande 35 år eller äldre ökade. Det har således skett en viss förskjutning uppåt i åldrarna för utlandsstuderande. Särskilt minskade antalet studerande i den yngsta åldersgruppen, studerande yngre än 20 år.

Tabell 3.3. Åldersfördelning för utlandsstuderande med studiemedel (antal personer)

	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17
-19	2 018	2 103	1 804	1 396	1 251
20-24 år	17 799	18 049	18 639	17 945	16 481
25-29 år	6 985	7 453	7 294	7 488	6 939
30-34 år	1 077	1 244	1 249	1 212	1 170
35-39 år	403	422	413	414	422
40-44 år	184	203	181	215	239
45-49 år	101	100	93	95	96
50-54 år	38	42	49	52	58
55-59 år			4	6	9
Summering	28 605	29 616	29 726	28 823	26 665

Andelen av de studerande som är yngre än 20 år har minskat med 1,4 procentenheter sedan läsåret 2014/15. En bidragande orsak är att de flesta språkkurser utomlands inte längre berättigar till studiemedel för den som är yngre än 20 år, se även avsnitt 7.4. Fortfarande är dock hela 66 procent av de studerande yngre än 25 år. Trots en antalsmässig ökning av lite äldre studerande är utlandsstuderande unga jämfört med studerande i Sverige. Bara ca 3 procent av dem som studerar utomlands är 35 år eller äldre.

Tabell 3.4. Åldersfördelning för utlandsstuderande med studiemedel, andelar i procent

	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17
-19	7,1	7,1	6,1	4,8	4,7
20-24 år	62,2	60,9	62,7	62,3	61,8
25-29 år	24,4	25,2	24,5	26,0	26,0
30-34 år	3,8	4,2	4,2	4,2	4,4
35-39 år	1,4	1,4	1,4	1,4	1,6
40-44 år	0,6	0,7	0,6	0,7	0,9
45-49 år	0,4	0,3	0,3	0,3	0,4
50-54 år	0,1	0,1	0,2	0,2	0,2
55-59 år	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

3.1.3 Färre studerar i USA och Storbritannien

Under den senaste femårsperioden har utlandsstuderandes fördelning på olika världsdelar förändrats relativt lite. Ungefär 60 procent av dem som studerar utomlands studerar i Europeiska länder, drygt 20 procent i Nordamerika, drygt 10 procent i Asien och knappt 10 procent i Oceanien. Andelen som studerar i Europa har minskat marginellt samtidigt som andelen som studerar i Asien och Oceanien har ökat något. Förändringarna är dock små och det går inte att se några tydliga trender i samband med de förändringar som har gjorts av bestämmelserna för studiemedel för utlandsstudier.

Tabell 3.5. Utlandsstuderande i olika världsdelar (antal personer)

	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17
Afrika	216	198	183	181	185
Asien	2 802	3 142	3 191	3 240	2 970
Europa	17 461	17 917	17 680	16 965	15 731
Nordamerika	6 269	6 348	6 474	6 272	5 760
Oceanien	1 703	1 854	2 032	2 050	1 909
Sydamerika	375	394	356	369	355
Totalt (netto)	28 605	29 616	29 726	28 823	26 665

Varje läsår är studerande med svenska studiemedel spridda över ca 110 olika länder. Samma tio länder har varit mest populära under den senaste femårsperioden. Drygt 70 procent av alla studiemedelstagare studerar i dessa länder.

Tabell 3.6. Antal utlandsstuderande i de 10 vanligaste studieländerna, samt andel av samtliga utlandsstuderande (procent)

	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17
USA	5615 (19,6)	5676 (19,2)	5734 (19,3)	5502 (19,1)	4982 (18,7)
Storbritannien	5285 (18,5)	5468 (18,5)	5448 (18,3)	5045 (17,5)	4514 (16,9)
Australien	1570 (5,5)	1738 (5,9)	1924 (6,5)	1933 (6,7)	1765 (6,6)
Polen	1268 (4,4)	1460 (4,9)	1494 (5,0)	1484 (5,1)	1395 (5,2)
Danmark	1896 (6,6)	1776 (6,0)	1624 (5,5)	1426 (4,9)	1255 (4,7)
Spanien	1194 (4,2)	1121 (3,8)	1092 (3,7)	1208 (4,2)	1241 (4,7)
Tyskland	1186 (4,1)	1261 (4,3)	1246 (4,2)	1177 (4,1)	1096 (4,1)
Frankrike	1231 (4,3)	1205 (4,1)	1107 (3,7)	975 (3,4)	909 (3,4)
Japan	813 (2,8)	883 (3,0)	988 (3,3)	935 (3,2)	876 (3,3)
Norge	919 (3,2)	1019 (3,4)	987 (3,3)	939 (3,3)	840 (3,2)

Även om det är samma länder som är populära över tid skiljer sig utvecklingen åt för olika länder. Andelen som studerar i USA, Storbritannien, Danmark, och Frankrike har minskat. Andelen som studerar i Australien, Polen, Spanien, och Japan har ökat. Överlag, t.ex. för USA, Australien, Polen, Danmark, Frankrike och Japan, är dessa trender bestående både före och efter reformen.

Minskningen vad gäller studier i Storbritannien började samtidigt som förändringarna av studiemedlen. En orsak till det är att det nu är möjligt att studera engelska även i utom-europeiska länder, t.ex. USA. Läs mer om det i kapitel 7. Även andra faktorer kan dock påverka utvecklingen, t.ex. beskedet sommaren 2016 om Storbritanniens kommande utträde ur EU.

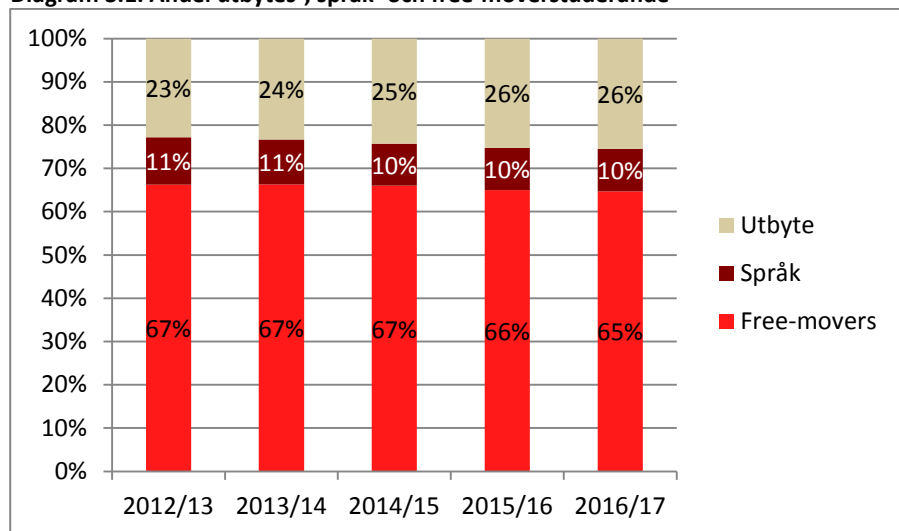
Att andelen som studerar i olika länder ökar eller minskar kan även i övrigt ha en rad olika förklaringar. Det successivt minskande antalet studerande i Danmark kan exempelvis åtminstone delvis anses bero på förändrade antagningsvillkor för sökande med svenska betyg till danska läkarutbildningar. Vi återkommer till frågan om studiemedelsreformens påverkan på studievalen i kapitel 5.

3.1.4 Andelen utbytesstuderande ökar

Utlandsstuderande delas ofta in i kategorierna ”free-movers” (fritt utresande), språk-studerande och utbytesstuderande. Free-movers är studerande som själva arrangerar sina

utlandsstudier och studerar på en utländsk skola, ofta mot en utländsk examen. Språk-studerande studerar språk på gymnasial eller eftergymnasial nivå.¹⁸ Utbytesstuderande är studerande som studerar utomlands inom ramen för en svensk utbildning och genom avtal mellan den svenska och den utländska utbildningsanordnaren.

Diagram 3.1. Andel utbytes-, språk- och free-moverstuderande



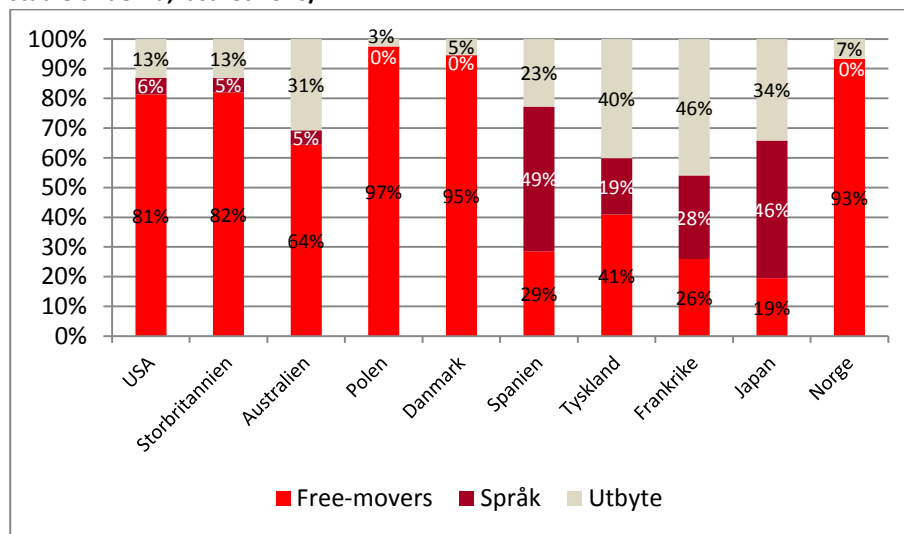
Det har inte skett några betydande förändringar den senaste femårsperioden när det gäller vilken typ av studier de studerande bedriver utomlands. Ungefär två tredjedelar studerar som free-movers, en fjärdedel bedriver utbytesstudier och en tiondel studerar språk. De små förändringar som har skett har dock inneburit att andelen utbytesstuderande ökar något, medan de två övriga kategorierna minskar. I samband med den allmänna nedgången av antalet utlandsstuderande minskar dock antalet studerande i samtliga tre utbildningstyper. Under läsåret 2016/17 var det 17 414 personer som studerade som free-movers, 6 853 som utbytesstuderande och 2 658 studerade språk.

Vilken typ av utbildning som är vanligast varierar mellan olika länder. I Östeuropa och Norden är det ovanligt med språkstudier och utbytesstudier. I Japan, Spanien och Frankrike är det i stället en hög andel av de studerande som studerar språk. I Singapore och Hong Kong är i andelen utbytesstuderande över 90 procent.

I USA och Storbritannien, de i särklass vanligaste studieländerna för svenska studiemedeltagare, är fördelningen mellan de olika typerna av utbildning likartad. I både USA och Storbritannien är drygt 80 procent av de studerande free-movers och något mer än 10 procent är utbytesstuderande. Resterande är språkstudier, vilka utgör 2 procent av de studerande i USA och 6 procent i Storbritannien.

¹⁸ Klassificeringen av s.k. icke-akademiska språkkurser ändrades i samband med reformen (se avsnitt 7.2).

Diagram 3.2. Andel free-movers, språkstudier och utbytesstudier i de 10 vanligaste studieländerna, läsåret 2016/17



I USA har andelen som studerar språk ökat efter reformen, vilket hänger samman med att det först efter den 1 juli 2015 blev möjligt att få studiemedel för att studera engelska i USA. I gengäld har andelen free-moverstudier minskat. Utvecklingen är den motsatta i Storbritannien, vilket hänger samman med samma regeländring (se även avsnitt 7.2).

Studierandens fördelning på olika utbildningstyper har stor betydelse för låntagandet eftersom utbildningarnas längd och studieavgifterna varierar mellan olika typer av studier. Utbytesstudier är normalt kostnadsfria för den studerande.¹⁹ Vid både språkstudier och studier som free-mover förekommer vanligtvis undervisningsavgifter. Språkstudier studerar oftare under kortare tid än andra free-moverstudier varför deras kostnader för hela utbildningstiden utomlands oftast blir lägre.

Den genomsnittliga tiden med studiemedel per år varierar en del mellan de olika typerna av studier. De som studerar som free-movers är i stor utsträckning utlandsstuderande under hela året, medan språk- och utbytesstudier ofta är utomlands enstaka terminer. Detta speglas i tabell 3.7 där det genomsnittliga antalet veckor per studietyp och läsår redovisas. Av uppgifterna framgår att den genomsnittliga årliga studietiden för en free-moverstudier är dubbelt så lång som för en språkstudier.

Tabell 3.7. Genomsnittligt antal veckor med studiemedel, per läsår, studerande utomlands, fördelat efter typ av studier

	2014/15	2016/17
Free-movers	30	31
Språk	15	15
Utbyte	18	18

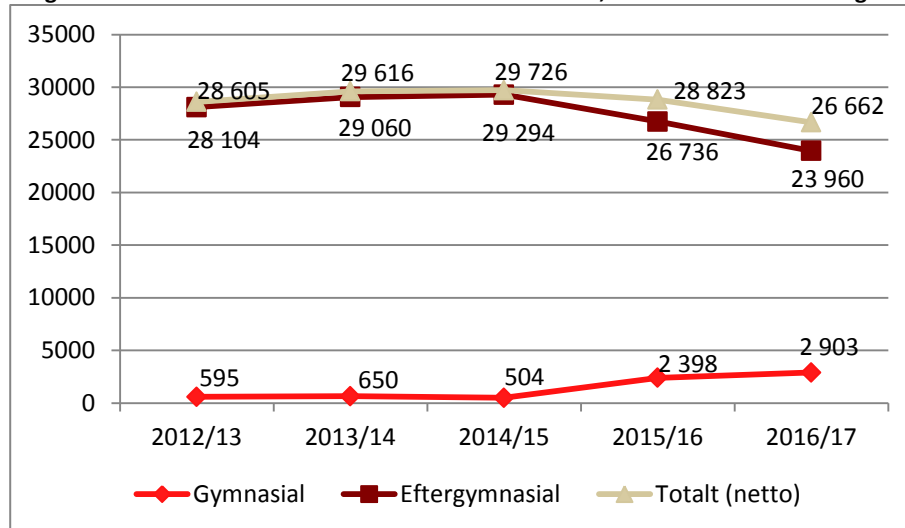
Det har inte skett några större förändringar av de genomsnittliga studietiderna sedan 2014/15.

¹⁹ Avgifter kan dock förekomma vid utbyten mellan andra länder, s.k. utbyte till tredjeland.

3.1.5 Fler får studiemedel för studier på gymnasial nivå

Åren efter reformen har det skett en omfördelning av studerande från studier på eftergymnasial nivå till studier på gymnasial nivå. Tidigare utgjorde studerande på gymnasial nivå för ungefär 2 procent av samtliga utlandsstuderande. Andelen som studerar på gymnasial nivå har nu ökat till drygt 10 procent. Antalet studerande på gymnasial nivå har ökat med 2 400 studerande sedan läsåret 2014/15.

Diagram 3.3. Antal utlandsstuderande med studiemedel, fördelat efter utbildningsnivå



Förklaringen till förändringen är att de flesta språkkurser i samband med reformen klassificerades om från eftergymnasial till gymnasial nivå. I praktiken innebär denna förändring inte någon ändring av de studerandes studiemönster.

3.1.6 Skolor varierar i popularitet

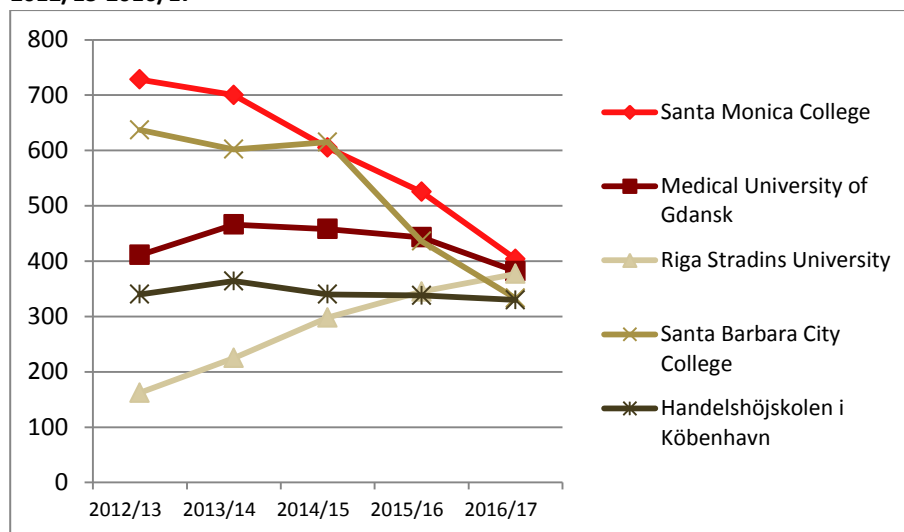
Studerande med studiemedel för studier utomlands studerar årligen vid närmare 4 000 olika skolor. De 30-40 mest populära skolorna är ungefär desamma från år till år.

Tabell 3.8. Antal studerande vid de 10 skolor som hade flest studerande läsåret 2016/17

	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17
Santa Monica College	728	700	605	525	404
Medical University of Gdansk	411	466	458	443	382
Riga Stradins University	162	225	298	345	377
Santa Barbara City College	637	602	615	436	333
Handelshöjskolen i Köbenhavn	340	364	340	338	330
Speakeasy Language School	6	32	92	148	270
Wroclaw Medical University	217	253	248	242	202
Nanyang Technological University	123	147	179	226	201
Köbenhavns Universitet	463	403	322	240	171
Kongelige Danske Kunstakademi	159	147	144	153	171

Det sker dock ganska snabba förändringar i antalet studerande för enskilda skolor. Populariteten för de tidigare två vanligaste skolorna för svenska studiemedelstagare, Santa Monica College och Santa Barbara City College, har nästan halverats de senaste fem åren.

Diagram 3.4. Antal studerande vid de 5 skolor som hade flest studerande läsåret 2016/17, 2012/13-2016/17



Det är svårt att förklara varför vissa skolor ökar eller minskar i popularitet. I några fall är det dock möjligt. Att fler studerar vid Riga Stradins University i Riga, Lettland, beror exempelvis på att många studerar till läkare vid skolan. Antalet studerande vid läkarutbildning i Danmark med svenska studiemedel har minskat de senaste åren, samtidigt som antalet som studerar till läkare i bl.a. de baltiska länderna har ökat. I övrigt kan förändringar av skolors popularitet exempelvis bero på vilka skolor som marknadsförs av svenska förmedlare av utländska utbildningar.

3.1.7 Ekonom- och läkarutbildningar fortsatt störst

Vilka utbildningar som studiemedelstagarna studerar på finns det enbart statistik över när det gäller free-moverstuderande på eftergymnasial nivå. För exempelvis utbytesstuderande finns inte utbildningsinriktning registrerad i CSN:s register.

De vanligaste utbildningarna utomlands bland dem som studerar som free-movers är ekonomi- och läkarutbildningar. Utbildningar inom ekonomiområdet står för ungefär 17 procent av samtliga free-moverstuderande och läkarstuderande utgör ungefär 14 procent. Dessa andelar har varit relativt oförändrade under den senaste femårsperioden. Ospecificerade studier, t.ex. där den studerande ännu inte valt studieinriktning, och fristående kurser är också mycket vanligt och dessa 10 procent av det totala antalet free-moverstuderande.

Antalet studerande minskar inom de allra flesta utbildningsinriktningar. Antalet studerande på utländska läkarutbildningar ökade kraftigt under många år, men har minskat sedan läsåret 2014/15. En bidragande orsak till minskningen kan vara att antalet platser på läkarutbildningen i Sverige har ökat.

Tabell 3.9. Antal free-mover studerande på eftergymnasial nivå, de 10 vanligaste utbildningsinriktningarna

	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17
Ekonom	3 141	3 299	3 397	3 426	3 003
Läkarprogrammet	2 866	2 924	2 788	2 714	2 491
Ospecificerat/fristående kurs	2 118	2 182	2 166	1 928	1 670
Bild-och formkonstnärligt program eftergymnasial	464	533	561	521	434
Psykologi, terapeut övriga eftergymn program	553	559	560	455	372
Musikprog övriga eftergymnasiala	406	451	456	440	391
Humanistprogram	400	392	430	396	345
Modedesignprogram	461	440	394	351	273
Samhällsvetarprogram	336	365	374	340	247
Tandläkarprogrammet	288	344	361	327	328

3.2 Nya beloppstyper ger förändrat låntagande

3.2.1 Förändrat låntagande

När studiemedelsreglerna ändrades förändrades även beloppstyperna inom studiemedels-systemet. Utlandsstuderande kan nu få studiemedel med den högre bidragsnivån och även tilläggs lån. Samtidigt som de differentierade lånebeloppen för olika länder avskaffades infördes ett särskilt merkostnadslån för utlandsstudier (mer detaljerad information om det nya merkostnadslånet för utlandsstudier finns i kapitel 2 och 4).

Tabell 3.10. Antal personer med studiehjälp och studiemedel för studier utomlands, fördelat efter beloppstyper

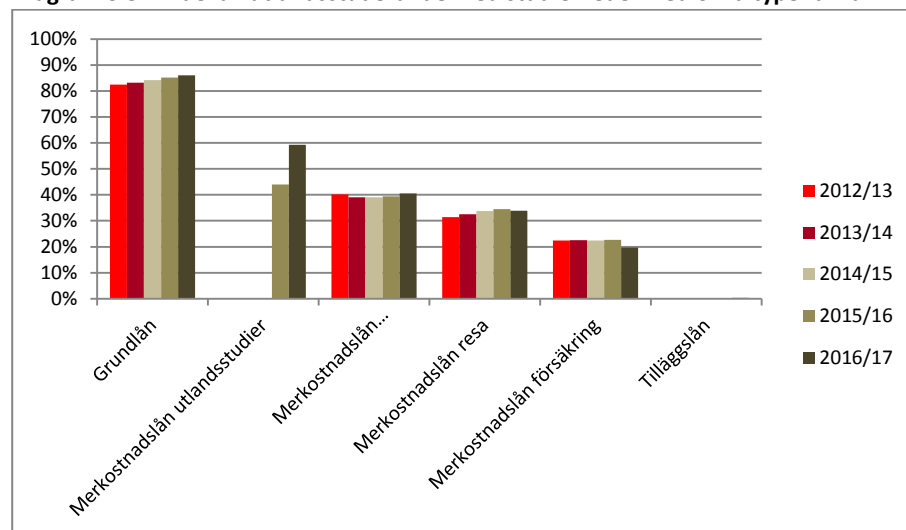
	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17	
Studiehjälp	Studiebidrag	905	897	953	990	972
	Extra tillägg	7	11	16	19	11
	Inackorderingstillägg	236	218	231	268	217
	Dagliga resor	13	25	21	40	42
	Totalt studiehjälp (netto)	921	918	974	1 018	1 007
Studiemedel	Generellt bidrag	28 605	29 616	29 726	28 732	26 532
	Högre bidrag	0	0	0	111	150
	Tilläggsbidrag	566	612	603	572	546
	Totalt bidrag (netto)	28 606	29 616	29 726	28 824	26 665
	Grundlån	23 595	24 624	25 037	24 560	22 927
	Merkostnadslån utlandsstudier	0	0	0	12 666	15 800
	Merkostnadslån undervisningsavgift	11 490	11 584	11 607	11 357	10 816
	Merkostnadslån resa	8 971	9 631	10 018	9 951	9 024
	Merkostnadslån försäkring	6 421	6 689	6 674	6 531	5 257
	Merkostnadslån övrigt	67	56	68	58	93
	Tilläggs lån	0	0	0	314	436
	Totalt lån (netto)	23 747	24 755	25 174	24 713	23 116
	Totalt studiemedel (netto)	28 605	29 616	29 726	28 823	26 665
Totalt	29 526	30 534	30 700	29 841	27 672	

Det nya merkostnadslånet för utlandsstudier används av 59 procent av de studerande. Andelen ökade med 15 procentenheter läsåret 2016/17, vilket kan bero på att många studerande fick studiemedel enligt övergångsbestämmelser under 2015/16.

Merkostnadslånet för undervisningsavgifter ges till ungefär 40 procent av de studerande och denna andel har varit stabil både före och efter reformen. Detsamma gäller merkostnadslån för resor vilket ges till ungefär 34 procent av de studerande.

Lånebenägenheten, andelen studiemedelstagare som tar grundlånet, har ökat successivt, från 82,5 procent läsåret 2012/13 till 86,0 procent 2016/17.²⁰ Denna ökning är något större än motsvarande ökning av lånebenägenheten bland studerande i Sverige. Utlandsstuderande är de studiemedelstagare som klart oftast väljer att ta lån, vilket både kan bero på att kostnaderna är höga och på att möjligheterna att arbeta vid sidan av studierna kan vara begränsade.

Diagram 3.5. Andel av utlandsstuderande med studiemedel med olika typer av lån



3.2.2 Utbetalningarna av merkostnadslån ökar

Utbetalningarna av grundlån har minskat med ungefär 300 miljoner kronor sedan läsåret 2012/13. Det beror dels på att antalet studerande har minskat, dels på att de nya enhetliga studiemedelsbeloppen innebär att grundlånet har sänkts för många länder. Utbetalningarna av grundlån har minskat trots att studielånet höjdes med 1 000 kronor i månaden den 1 januari 2015. Under läsåret 2016/17 betalades det dock ut 226 miljoner kronor i form av det nya merkostnadslånet för utlandsstudier, vilket alltså delvis kompenserar för de minskade utbetalningarna av grundlån.

²⁰ Andelen skiljer sig marginellt från den lånebenägenhet som anges i tabell 11.1. Anledningen är att det finns studerande som har merkostnadslån men inte grundlån. Dessa ingår inte i denna beräkning.

Tabell 3.11. Utbetalningar, utlandsstudier, fördelat efter olika typer av belopp, mnkr¹

	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17	
Studiehjälp	Studiebidrag	7,5	7,5	7,4	7,6	7,4
	Extra tillägg	0,0	0,1	0,1	0,1	0,0
	Inackorderingstillägg	3,8	3,5	4,0	4,2	3,1
	Dagliga resor	0,1	0,2	0,1	0,2	0,1
	Totalt studiehjälp	11,4	11,2	11,6	12,2	10,7
Studiemedel	Generellt bidrag	535,7	545,8	543,7	517,2	492,3
	Högre bidrag	0,0	0,0	0,0	2,7	3,3
	Tilläggsbidrag	2,8	3,2	3,1	2,8	2,8
	Totalt bidrag	538,4	548,9	546,9	522,7	498,4
	Grundlån	1 364,2	1 422,8	1 435,5	1 170,7	1 054,1
	Merkostnadslån utlandsstudier	0,0	0,0	0,0	185,1	226,2
	Merkostnadslån undervisningsavgift	405,4	414,4	426,1	808,8	816,3
	Merkostnadslån resa	91,2	98,0	99,1	97,2	86,9
	Merkostnadslån försäkring	26,2	29,4	29,4	28,8	30,9
	Merkostnadslån övrigt	1,2	0,4	0,7	0,8	1,3
	Tillägglån	0,0	0,0	0,0	7,0	9,3
	Totalt lån	1 888,2	1 965,0	1 990,8	2 298,4	2 225,2
	Totalt studiemedel	2 426,6	2 514,0	2 537,6	2 821,1	2 723,5
Totalt	2 438,1	2 525,2	2 549,2	2 833,3	2 734,2	

¹ Uppgifterna i tabellen kan skilja sig marginellt mot andra beloppsuppgifter. Orsaken är att denna tabell avser utbetalningar som härrör till studier under respektive läsår, oavsett när utbetalnings genomförts. Andra uppgifter redovisas med utgångspunkt i utbetalningstidpunkt.

Utbetalningarna av merkostnadslån för undervisningsavgifter har ökat från 426 miljoner kronor läsåret 2014/15 till 816 miljoner kronor läsåret 2016/17, trots att antalet studerande som tar detta merkostnadslån har minskat. Ökningen beror alltså i sin helhet på de möjligheter som nu erbjuds att ta ut merkostnadslån med högre belopp. En effekt av detta blir givetvis att de utbetalda beloppen per person har ökat kraftigt, se avsnitt 3.2.3.

Totalt sett innebär förändringen av lånestrukturen att utbetalningarna av studielån har ökat med 234 miljoner kronor sedan läsåret 2014/15.

3.2.3 Fördubbling av de genomsnittliga merkostnadslånen för undervisningsavgifter

Som redan har framgått har förändringen av studiemedlen för utlandsstudier medfört förändringar av de genomsnittligt utbetalda beloppen. På studiemedelsområdet gäller detta dock i princip bara lånebeloppen.

Tabell 3.12. Genomsnittlig utbetalning per utlandsstuderande med studiestöd, fördelat efter typ av studiestödsbelopp, kronor

	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17	
Studiehjälp	Studiebidrag	8 318	8 311	7 777	7 710	7 591
	Extra tillägg	37	99	114	107	37
	Inackorderingstillägg	4 145	3 944	4 184	4 281	3 207
	Dagliga resor	133	170	134	216	151
	Totalt studiehjälp	12 633	12 523	12 209	12 313	10 986
Studiemedel	Generellt bidrag	18 726	18 428	18 291	18 000	18 556
	Högre bidrag	0	0	0	94	123
	Tilläggsbidrag	98	107	106	99	104
	Totalt bidrag	18 823	18 535	18 396	18 194	18 783
	Grundlån	47 692	48 043	48 290	40 746	39 731
	Merkostnadslån utlandsstudier	0	0	0	6 444	8 525
	Merkostnadslån undervisningsavgift	14 172	13 992	14 334	28 151	30 768
	Merkostnadslån resa	3 187	3 310	3 335	3 382	3 276
	Merkostnadslån försäkring	917	991	989	1 002	1 165
	Merkostnadslån övrigt	41	14	22	27	51
	Tilläggslån	0	0	0	242	350
	Totalt lån	66 010	66 351	66 970	79 994	83 867
	Totalt studiemedel	84 833	84 886	85 367	98 188	102 650

Utslaget på *samtliga* studiemedelstagare lämnas det nya merkostnadslånet för utlandsstudier med 8 500 kronor per studerande. Merkostnadslån för undervisningsavgifter lämnas med i genomsnitt 30 700 kronor, mer än en fördubbling jämfört med läsåret 2014/15. Eftersom det är 60 respektive 40 procent av de studerande som använder dessa lånetyper kan det dock vara mer intressant att fördela utbetalningarna på *dem som använder respektive lån*. En sådan fördelning följer i tabell 3.13. Beloppen i denna tabell är naturligt nog högre än i tabell 3.12.

Tabell 3.13. Genomsnittlig utbetalning per utlandsstuderande med respektive beloppstyp, fördelat efter typ av studiestödsbelopp, kronor

	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17
Generellt bidrag	18 726	18 428	18 291	18 000	18 556
Högre bidrag				24 439	21 834
Tilläggsbidrag	4 929	5 188	5 222	4 963	5 037
Totalt bidrag	18 823	18 535	18 396	18 136	18 689
Grundlån	57 819	57 783	57 334	47 667	45 978
Merkostnadslån utland				14 617	14 316
Merkostnadslån undervisningsavgift	35 282	35 773	36 709	71 219	75 475
Merkostnadslån resa	10 163	10 179	9 896	9 765	9 632
Merkostnadslån försäkring	4 087	4 389	4 405	4 410	5 882
Merkostnadslån övrigt	17 355	7 455	9 721	13 551	14 516
Tilläggslån				22 149	21 321
Totalt lån	79 513	79 380	79 080	93 003	96 261

Utbetalningarna av grundlån har i genomsnitt minskat, vilket dock kompenseras av det nya merkostnadslånet för utlandsstudier. Därutöver har det genomsnittligt utbetalda beloppet i merkostnadslån för undervisningsavgifter ökar med mer än det dubbla, från 36 700 kronor läsåret 2014/15 till 75 500 kronor 2016/17.

4 Högre uttag av merkostnadslån för undervisningsavgifter

Som nämnts har studerande som har kostnader med direkt koppling till undervisningen möjlighet att ansöka om merkostnadslån för undervisningsavgift. För att öka möjligheten att under en period studera vid en läroanstalt med höga undervisningsavgifter infördes nya regler för studier som påbörjades efter den 1 juli 2015. De nya bestämmelserna möjliggör väsentligt högre lån för undervisningsavgifter än tidigare. Merkostnadslån kan ges till hela undervisningsavgiften, dock som mest upp till det högsta belopp som kan ges i merkostnadslån för varje utbildningsnivå, det vill säga ungefär 340 000 för studier på eftergymnasial nivå.²¹

CSN har i ett allmänt råd angett vad som kan anses vara en sådan avgift som ger rätt till merkostnadslån.²² För att en kostnad ska ge rätt till merkostnadslån ska den vara direkt förknippad med undervisningen vid en viss utbildning och ett krav för att den studerande ska kunna fullfölja utbildningens kursplan och erlagga examen. Det kan exempelvis handla om kostnader för antagning, inskrivning, kurs, tentamen samt tillgång till bibliotek och dator. ÖKS har i ett antal beslut ramat in vad som kan anses vara en kostnad som ger rätt till merkostnadslån för undervisningsavgift och ÖKS praxis följer i huvudsak CSN:s allmänna råd.

4.1 Fyra av tio lånar till undervisningsavgifter

Fyra av tio studerande tar lån för undervisningsavgifter, vilket i princip är oförändrat jämfört med tiden före reformen.

Andelen med merkostnadslån varierar mellan olika länder eftersom kostnadsnivåer, typ av studier och utformning av utbildningssystem skiljer sig mellan olika länder. I Polen tar 71 procent av studiemedelstagarna lån för undervisningsavgifter, medan bara 3 procent gör det i Danmark.

Andelen studerande med merkostnadslån är relativt oförändrad i de olika länderna. Sett till de olika typerna av studier har det dock skett en förändring. Andelen språkstudier med undervisningsavgifter har ökat från 50 procent till 60 procent mellan läsåren 2014/15 och 2016/17. Detta påverkar exempelvis även andelen med merkostnadslån för undervisningsavgifter i Spanien, där språkstudier är vanliga.

²¹ 3 kap 13c § studiestödsförordningen (2000:655).

²² Allmänt råd till 3 kap. 13 § första stycket 2 studiestödsförordningen (2000:655).

Tabell 4.1. Antal och andel studiemedelstagare som tar merkostnadslån för undervisningsavgift, fördelat efter de 10 vanligaste studieländerna och efter typ av studier

	2014/15		2016/17	
	Personer	Andel	Personer	Andel
Samtliga länder	11 607	39 %	10 816	41 %
<i>De 10 vanligaste studieländerna</i>				
USA	3 237	56 %	2 815	57 %
Storbritannien	2 037	37 %	1 766	39 %
Australien	904	47 %	968	55 %
Polen	1 090	73 %	989	71 %
Danmark	55	3 %	41	3 %
Spanien	421	39 %	632	51 %
Tyskland	259	21 %	242	22 %
Japan	493	50 %	356	41 %
Frankrike	264	24 %	234	26 %
Norge	193	20 %	157	19 %
<i>Typ av studier</i>				
Free-movers	10 137	51 %	9 246	53 %
Språk	1 453	50 %	1 591	60 %
Utbyte ¹	63	1 %	45	1 %

¹ Utbytesstuderande har i regel inga undervisningsavgifter. Det förekommer dock bland personer som studerar utomlands och som deltar i utbyte med tredjeländ.

4.2 De studerande lånar dubbelt så mycket till undervisningsavgifter

De studerande som har merkostnadslån för undervisningsavgifter lånar högre belopp efter reformen. Det genomsnittliga lånet per person och läsår har mer än fördubblats, från 36 700 kronor läsåret 2014/15 till 75 500 kronor läsåret 2016/17 (se tabell 3.13).

De utbetalda beloppen är olika stora beroende på typ av studier. Free-movers lånar i genomsnitt 81 600 kronor per person och läsår, medan språkstuderande lånar 41 800 kronor. Denna skillnad återspeglar primärt att de olika grupperna av studerande läser olika långa utbildningar.

Den relativa ökningen av de utbetalda beloppen är något mindre för språkstuderande än för free-movers. Språkstuderande har i genomsnitt ökat sitt låntagande med 86 procent, vilket kan jämföras med 109 procent för free-movers.

Eftersom avgiftsnivåer och utbildningssystem skiljer sig åt mellan olika länder har merkostnadslånet för undervisningsavgifter fått varierande genomslag i olika länder. I USA, Storbritannien, Australien och Danmark, vilka är fyra av de fem vanligaste studieländerna, har låntagandet per studerande ökat mer än genomsnittligt. Vanliga studieländer där låntagandet ökat mindre än genomsnittligt är Polen, Tyskland och Japan.

Tabell 4.2. Merkostnadslån för undervisningsavgifter per studerande som nyttjat lånet, totalt och i de 10 vanligaste studieländerna (kronor)

Land	2014/15	2016/17	Förändring
Samtliga länder	36 709	75 475	106 %
<i>De 10 vanligaste studieländerna</i>			
USA	36 821	89 346	143 %
Storbritannien	39 300	89 791	128 %
Australien	36 020	92 218	156 %
Polen	47 005	69 931	49 %
Danmark	31 559	68 120	116 %
Spanien	25 770	48 981	90 %
Tyskland	21 886	36 304	66 %
Frankrike	24 355	51 294	111 %
Japan	33 351	46 854	40 %
Norge	37 032	69 160	87 %
<i>Typ av studier</i>			
Free-mover	38 837	81 047	109 %
Språk	22 003	41 762	90 %
Utbyte ¹	15 731	33 760	115 %

¹ Utbytesstuderande har i regel inga undervisningsavgifter. Det förekommer dock bland ett fåtal personer som studerar utomlands och som deltar i utbyte med tredjeländ.

Fördelat efter de vanligaste utbildningarna är det för ekonomutbildningar, bild- och formutbildningar och musikutbildningar som beloppen är högst. Det är också för dessa tre utbildningsområden som utlåningen har ökat mest sedan läsåret 2014/15.

Tabell 4.3. Merkostnadslån för undervisningsavgifter per studerande som nyttjat lånet, de vanligaste utbildningarna för free-movers, kronor

	2014/15	2016/17	Förändring kronor	Förändring andel (procent)
Ekonom	37 253	89 383	52 130	140 %
Läkarprogrammet	46 215	69 233	23 018	50 %
Ospecificerat/fristående kurs	31 752	67 598	35 846	113 %
Bild-och formkonstnärligt program eftergymnasial	33 221	88 081	54 860	165 %
Psykologi, terapeut övriga eftergymn program	36 961	68 860	31 899	86 %
Musikprog övriga eftergymnasiala	37 622	82 667	45 045	120 %
Humanistprogram	32 414	52 468	20 054	62 %
Modedesignprogram	40 562	83 050	42 488	105 %
Samhällsvetarprogram	39 932	85 843	45 911	115 %
Tandläkarprogrammet	45 999	76 567	30 568	66 %

4.3 Högt rankade skolor lockar färre studerande

4.3.1 De högst rankade skolorna

Ett syfte med reformen var att öka möjligheten till att studera vid välrenommerade läroanstalter med höga undervisningsavgifter. Efter reformen kan den studerande därför välja att utnyttja hela lånebeloppet för undervisningsavgifter för att finansiera dyrare utbildningar

under förutsättning att studierna pågår under minst 13 veckor. I förarbetena till de nya bestämmelserna angav regeringen att höga undervisningsavgifter vid en viss läroanstalt inte är liktydigt med att kvaliteten på utbildningen är hög, men att det finns utbildningar med erkänt hög kvalitet internationellt som har höga undervisningsavgifter.²³ Av detta skäl kan det finnas skäl att undersöka i vilken utsträckning studerande bedriver studier vid utbildningar av hög kvalitet.

Vi har följt upp antalet studerande vid de hundra högst rankade lärosätena i världen enligt den ranking som tas fram av Times Higher Education.²⁴ Antalet studerande vid dessa universitet har minskat med 9 procent om man jämför läsåren 2014/15 och 2016/17. Det är i nivå med den allmänna nedgång i antal studerande som kan iakttas under perioden.

Det genomsnittliga lånet för undervisningsavgifter bland dem som studerar på de högst rankade skolorna har ökat från 36 200 till 93 900 kronor per person och år. Det är en större ökning än genomsnittet för samtliga studerande med merkostnadslån för undervisningsavgift.

I tabell 4.4 redovisas förändringen för de femton högst rankade skolorna samt en sammanfattning för de hundra högst rankade skolorna. Antalet studerande vid de femton högst rankade lärosätena ökade läsåren före reformen och har nu minskat till samma nivå som läsåret 2012/13. Sedan läsåret 2014/15 har antalet studerande vid de 15 högst rankade universiteterna minskat med 16 procent och antalet vid de 100 högst rankade universiteterna har minskat med 9 procent. Det totala antalet studiemedelstagare utomlands minskade under samma period med 10 procent.

Att antalet studerande vid lärosäten av erkänt hög kvalitet inte har ökat som andel av samtliga studerande kan troligen delvis förklaras av att dessa lärosäten har speciella antagningssystem och ofta erbjuder stipendier för de studerande som antas till en utbildning. Behovet av studiestöd skiljer sig därför åt för studerande på dessa lärosäten och studiestödets utformning kan antas vara mindre styrande för dessa studerandes val av utbildning.

²³ Prop. 2012/13:152.

²⁴ Times Higher Education är en av de mest kända internationella rankingslistorna för högre utbildning. Det finns en omfattande vetenskaplig diskussion om för- och nackdelar med olika rankingar. CSN är inte expert på denna diskussion utan hänvisar till befintlig litteratur på området. Se t.ex. NIFU (2014) för en kartläggning och diskussion. Trots den diskussion som föreligger har CSN gjort bedömningen att en uppföljning på detta sätt, utifrån en ranking, kan ge en indikation på hur många som studerar på utbildningar av internationellt sett hög kvalitet och om denna andel har ökat eller minskat.

Tabell 4.4. Merkostnadslån för undervisningsavgift vid världens högst rankade lärosäten 2017 (enligt Times Higher Education)¹

Skola	2014/15			2016/17		
	Studera totalt	Studera med lån för undervisnings- avgift	Lån per person ²	Studera totalt	Studera med lån för undervisnings- avgift	Lån per person ²
University of Oxford	69	25	45 771	57	25	114 598
California Institute of Technology	"	"	"	"	"	"
Stanford University	12	4	48 113	13	4	84 506
University of Cambridge	68	23	44 042	64	24	91 500
Massachusetts Institute of Technology	8	"	"	"	"	"
Harvard University	13	7	33 750	8	6	191 895
Princeton University	4	"	"	"	"	"
Imperial College	65	19	40 078	55	21	128 195
University of California Berkeley	26	6	39 600	26	6	166 837
University of Chicago	4	"	"	"	"	"
Yale University	14	5	41 310	8	4	123 169
University of Pennsylvania	12	6	46 533	13	4	122 250
University of California Los Angeles	21	7	38 200	22	"	"
University College London	152	42	44 177	108	36	96 128
Columbia University	25	18	34 805	37	28	170 698
Totalt för de 15 högst rankade skolorna	494	167	42 246	417	161	125 603
Totalt för de 100 högst rankade skolorna	3226	562	36 230	2929	567	93 907

¹ Tabellen har sekretessgranskats, vilket innebär att enskilda celler med värden understigande 4 och relaterade celler har ersatts med ".

² Lån per person beräknas utifrån utbetalade belopp fördelade på de studerande som nyttjat lånet.

4.3.2 Skolor med högst genomsnittligt merkostnadslån

Vid en jämförelse av utbetalat merkostnadslån för undervisningsavgifter vid skolor med minst 50 studerande läsaren 2014/15 och 2016/17 är det i hög utsträckning olika skolor som har de högsta avgifterna. Före reformen var skolor med medicinsk inriktning väl representerade bland de skolorna där det betalades ut mycket merkostnadslån, medan flera av dessa inte längre ligger högst efter reformen. I stället finns flera skolor med estetisk prägel bland de skolor där utbetalningarna av merkostnadslån är höga.

De studerande vid de femton skolor med högst genomsnittligt merkostnadslån för undervisningsavgifter läsåret 2016/17 lånade i genomsnitt 106 400 kronor. Före reformen

lånade de i genomsnitt 40 600 kronor. Ökningen i låntagande motsvarar 162 procent, vilket är mer än genomsnittet. Antalet studerande vid de skolor som var dyrast läsåret 2016/17 ökade något jämfört med läsåret 2014/15. Mot bakgrund av att antalet utlandsstuderande generellt minskade med 10 procent under samma period kan detta tyda på att studiestödsreformen har haft viss betydelse för valet att studera vid dyra utbildningar.

Tabell 4.5. Skolor med högst genomsnittligt merkostnadslån för undervisningsavgift 2016/17¹

Skola	2014/15			2016/17		
	Studerande totalt	Studerande med lån för undervisningsavgift	Lån per person ²	Studerande totalt	Studerande med lån för undervisningsavgift	Lån per person ²
New York Film Academy	46	33	41 956	63	46	191 306
Swiss Hotel Management School	37	29	49 383	29	22	178 330
Columbia University	25	18	34 805	37	28	170 698
Hult International Business School	24	12	43 192	32	20	170 027
Ist. Marangoni	67	48	43 316	55	40	147 578
London School of Economics and Political	92	33	30 521	80	29	144 688
Vancouver Film School	19	12	47 588	27	20	141 437
Musicians Institute	57	36	39 132	60	56	139 883
Academy of Art University	89	75	38 613	69	56	133 101
Imperial College	65	19	40 078	55	21	128 195
Berkeley College	159	140	43 409	106	98	127 310
North Park University	53	40	38 093	65	58	121 551
Regents University London	56	38	32 748	79	51	119 301
Ist. Europeo di Design	63	44	49 531	62	43	116 632
University of Oxford	69	25	45 771	57	25	114 598
Totalt för de 15 dyraste skolorna	921	602	41 286	876	613	139 154
Totalt för de 100 dyraste skolorna³	511	268	40 663	599	365	201 097

¹ I tabellen redovisas skolor med minst 20 studerande med merkostnadslån för undervisningsavgift läsåret 2016/17.

² Lån per person beräknas utifrån utbetalade belopp fördelade på de studerande som nyttjat lånet.

³ I totalsiffrorna för de 100 dyraste skolorna ingår de dyraste skolorna oavsett antal studerande. Eftersom många skolor med få studerande tillkommer är antalet studerande färre än för de 15 i tabellen angivna skolorna. Flygutbildningar är ett exempel på relativt dyra utbildningar med få studerande. Ett fyrtiotal studerande lånade till undervisningsavgift vid dessa utbildningar läsåret 2016/17. De lånade i snitt 131 200 kronor per person och läsår.

Det är relativt få studerande i Sverige som studerar på avgiftsbelagda utbildningar. De som gör det kan dock välja att ta merkostnadslån för undervisningsavgifter och även de omfattas av de nya bestämmelserna om merkostnadslån för undervisningsavgifter.

Tabell 4.6. Merkostnadslån för undervisningsavgifter vid studier i Sverige

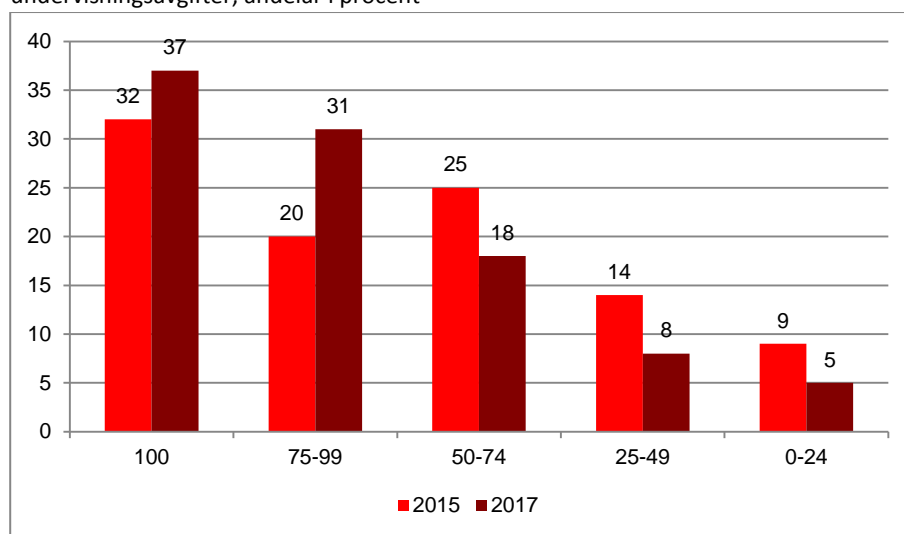
	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17
Antal personer	2 181	2 070	1 935	1 924	1 927
Genomsnittligt lån per person	37 299	37 401	36 838	64 503	68 526

Även studerande i Sverige som tar merkostnadslån har de senaste två läsåren fördubblat uttaget av lånet, från knappt 37 000 kronor till knappt 69 000 kronor.

4.4 Studerande upplever att merkostnadslånet täcker mer av undervisningsavgifterna

I den enkätundersökning CSN har genomfört före och efter studiestödsreformen 2015 uppger de studerande att merkostnadslån för undervisningsavgifter täcker en större del av undervisningsavgifterna 2017 jämfört med 2015. Det är sannolikt att möjligheten till ett mer flexibelt uttag av merkostnadslånet har bidragit till förbättringen. Läs mer om de studerandes uppfattning i kapitel 12 och i bilaga 1.

Diagram 4.1. Svar på frågan: I vilken utsträckning täcks dina undervisningsavgifter av merkostnadslån för undervisningsavgifter? Studerande som angivit att de tar merkostnadslån för undervisningsavgifter, andelar i procent



5 Ett enhetligt lånebelopp och det nya merkostnadslånet för utlandsstudier

Studiemedel i form av studiebidrag för utlandsstudier lämnas med samma generella belopp som för studier i Sverige. Bestämmelsen som anger hur mycket studiebidrag som får lämnas ändrades inte i samband med reformen. Däremot förändrades beloppen för grundlånet, så att även detta belopp lämnas med samma belopp som för studier i Sverige. Före reformen fastställde CSN specifika landbelopp för studielån vid studier utomlands. Dessa berodde på

levnadsomkostnaderna i respektive land. Förändringen var avsedd att skapa en enklare, tydligare och mer rättssäker ordning utan onödig administration.

För att inte begränsa de studerandes val av studieland och för att kompensera för högre levnadsomkostnader utomlands infördes samtidigt en möjlighet att få ett nytt merkostnads-lån vid utlandsstudier. Merkostnads-lån för utlandsstudier utgörs av ett fast veckobelopp som anpassas till den studerandes studietakt. Varje studerande får därmed själv på ett tydligare sätt än tidigare ta ställning till om hen har behov av ytterligare lån utöver ordinarie studielån. År 2017 är ersättningsnivån 560 kronor per studievecka vid heltidsstudier.

5.1 Många studerande använder det nya lånet för utlandsstudier

Läsåret 2016/17 använde sex av tio utlandsstuderande det nya merkostnads-lånet för utlandsstudier. De lånade i genomsnitt 14 300 kronor per person och år.²⁵

Tabell 5.1. Antal personer med merkostnads-lån för utlandsstudier läsåret 2016/17, fördelat på typ av studier

	Antal personer	Andel inom typ av studier
Free-movers	10 775	62 %
Språk	1 758	66 %
Utbyte	3 428	50 %

Det nya lånet används av många studerande oberoende av typ av studier. Språkstuderande använder dock lånet i högst utsträckning och utbytesstuderande i lägst utsträckning.

5.2 Enhetliga belopp och lånet för utlandsstudier har inte påverkat val av studieland

Veckobeloppen för grundlån förändrades för i stort sett alla länder när de enhetliga lånebeloppen infördes. Av de vanligaste studieländerna sänktes beloppen i bland annat USA och Australien, medan de höjdes för t.ex. Polen och Tyskland. Det nya merkostnads-lånet för utlandsstudier syftar till att täcka högre levnadsomkostnader utomlands och på så sätt att bibehålla en hög nivå av valfrihet avseende val av studieland.

²⁵ Se även avsnitt 3.2.3.

Tabell 5.2. Förändrade veckobelopp i de 10 vanligaste studieländerna, samt förändring av antal studerande

Land	Grundlån 2014/15	Förändring inklusive nytt mer- kostnadslån	Förändring av antal studerande 2014/15 till 2016/17	
			Personer	Andel (procent)
USA	2900	-564	-752	-13
Storbritannien	2300	36	-934	-17
Australien	2750	-414	-159	-8
Polen	1550	786	-99	-7
Danmark	1900	436	-369	-23
Spanien	2400	-64	149	14
Tyskland	1950	386	-150	-12
Frankrike	2400	-64	-198	-18
Japan	1400	936	-112	-11
Norge	1900	436	-147	-15

Av de 10 vanligaste studieländerna är det vanligast att studerande i Australien och USA tar merkostnadslånet för utlandsstudier. Av samtliga länder med minst 10 studerande är dock Costa Rica det land där det är vanligast att studiemedelstagarna väljer att ta merkostnadslån för utlandsstudier (84 procent). Studerande i Tyskland, Danmark och Norge tar förhållandevis sällan merkostnadslån för utlandsstudier.

Tabell 5.3. Antal och andel av studiemedelstagarna med merkostnadslån för utlandsstudier, de 10 vanligaste studieländerna

	Antal personer	Andel av studerande
Samtliga länder	15 800	59 %
USA	3 502	70 %
Storbritannien	2 688	60 %
Australien	1 380	78 %
Polen	946	68 %
Danmark	536	43 %
Spanien	744	60 %
Tyskland	420	38 %
Frankrike	446	49 %
Japan	539	62 %
Norge	379	45 %

Det nya merkostnadslånet för utlandsstudier används i högre utsträckning i de länder där grundlånebeloppen sänktes, framför allt i USA och Australien. I Tyskland är andelen lägst, vilket både kan spegla en lägre kostnadsnivå i landet och det faktum att grundlånebeloppet höjdes. I Polen är däremot andelen med det nya lånet hög trots att veckobeloppen höjdes – sju av tio studerande använder lånet.

Det finns för närvarande inte några tecken på att antalet studerande har förändrats på ett sätt som motsvarar hur beloppen förändrats. Antalet studerande i olika länder ökar eller minskar till synes utan systematisk koppling till hur lånebeloppen, inklusive det nya merkostnadslånet,

har förändrats. En bidragande orsak till detta kan vara att de nya möjligheterna att få ut högre merkostnadslån för undervisningsavgifter kan kompensera i det fall de övriga lånebeloppen är lägre än tidigare.

Tabell 5.4. Förändrade veckobelopp och förändring av antal studerande i de studieländer med störst förändring av beloppen¹

	Förändring av belopp (inklusive nytt merkostnadslån)	Antal studerande		Förändring	
		2014/15	2016/17	Personer	Minskning
<i>Länder med höjda belopp²</i>					
Indien	1586	39	38	-1	-3 %
Portugal	1236	96	124	28	29 %
Chile	1086	144	102	-42	-29 %
Rumänien	1036	430	322	-108	-25 %
Taiwan	1036	122	136	14	11 %
Malaysia	986	40	37	-3	-8 %
<i>Länder med sänkta belopp</i>					
USA	-564	5734	4982	-752	-13 %
Australien	-414	1924	1765	-159	-8 %
Italien	-414	580	574	-6	-1 %
Sydkorea	-314	350	392	42	12 %
Irland	-264	220	193	-27	-12 %
Singapore	-214	375	415	40	11 %

¹ Antal studerande med studiemedel utomlands minskade i genomsnitt med 10 procent under perioden, vilket behöver beaktas vid tolkning av förändringar per land.

² Länder med minst 20 studerande läsåret 2014/15.

En annan orsak att antalet studerande inte följer de förändringar som skett av de ekonomiska förutsättningarna är att det framför allt är andra motiv än ekonomiska som påverkar studerandes val av länder. CSN:s enkätundersökning visar t.ex. att det viktigaste skälet att välja ett studieland är att det i landet finns en utbildning den studerande vill gå och kan komma in på (se kapitel 12 och bilaga 1). Trots det går det givetvis inte att utesluta att vissa av de förändringar som ses kan ha med beloppsändringarna att göra. För att dra några säkra slutsatser måste utvecklingen dock följas på lite längre sikt.

5.3 Utbetalningar av nytt lån för utlandstudier lägre än tidigare utbetalningar av grundlån

Det nya merkostnadslånet för utlandsstudier var tänkt att kompensera för att de ordinarie grundlånebeloppen sänktes för vissa länder och på så vis säkra de studerandes möjlighet att studera i det land de önskar. Mot denna bakgrund finns ett värde i att jämföra utvecklingen av hur stora belopp som betalats ut som grundlån med utbetalningarna av det nya merkostnadslånet för utlandsstudier.

Att göra en direkt jämförelse av utbetalningar olika år är förknippat med vissa svårigheter. Dels förändras beloppen i enlighet med de justeringar som görs av prisbasbeloppet, dels varierar antalet studerande från år till år. Det har också skett andra förändringar som

påverkar utbetalningarna av studiemedel, såsom den generella höjning av studiemedlens lånedel som genomfördes den 1 januari 2015.

I vår analys av utbetalda belopp konstanthåller vi antalet studerande och förändringar av prisbasbeloppen, samt bortser från den höjning av grundlånet som gjordes 2015. Då får vi en jämförelse av hur stora utbetalningarna skulle ha varit utan regeländringen och utan påverkan av de nämnda förändringarna som skett. Av beräkningen, vilken redovisas i kapitel 13, framgår att utbetalningen av grundlån var 341 miljoner kronor lägre läsåret 2016/17 jämfört med läsåret 2014/15.

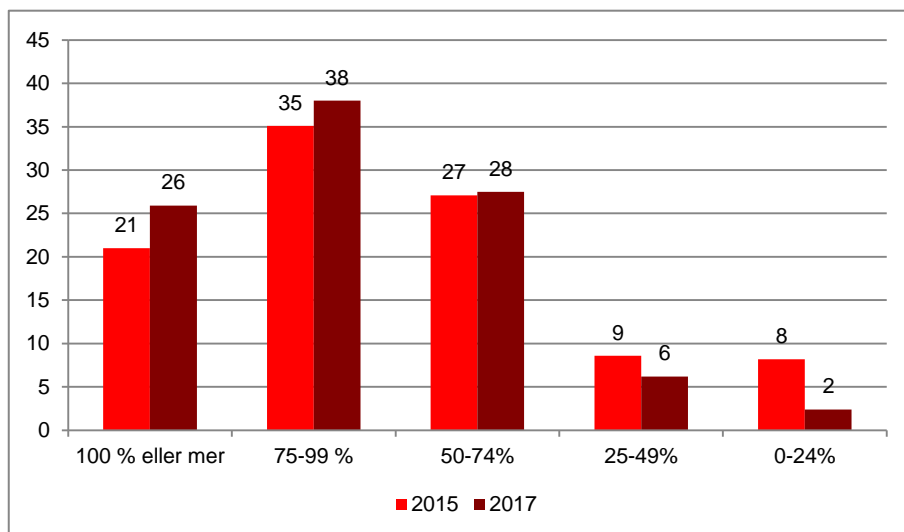
Under läsåret 2016/17 betalades samtidigt 226 miljoner kronor ut i form av det nya merkostnadslånet för utlandsstudier. Det innebär att utbetalningen av dessa typer av lån sammantaget minskade med 115 miljoner kronor, givet dessa förutsättningar.

Sammanfattningsvis har enhetliga grundlånebelopp och införandet av ett nytt merkostnadslån för utlandsstudier lett till något lägre utbetalningar av lån och en koncentration av låntagande, och därmed skuldsättning, till dem som valt att använda det nya lånet. Att vissa studerande väljer att använda lånet och andra väljer att avstå, innebär vidare en ökad individanpassning av studiestödet.

5.4 De studerande upplever att studiemedlen räcker längre

Av den enkätundersökning CSN genomfört före och efter reformen 2015 framgår att studerande i de flesta länder upplever en förbättring av hur väl studiestödet täcker deras levnadsomkostnader. Detta kan ha att göra med att studiemedlen efter reformen blivit mer differentierade och att de med större ekonomiska behov väljer de nya lånetyperna i högre utsträckning än de med mindre behov.

Diagram 5.1. Svar på frågan: I vilken utsträckning täcks dina levnadsomkostnader av dina studiemedel? Studerande med full lånedel (grundlån), andelar i procent.



6 Utökad rätt till studiemedel inom EES och Schweiz

6.1 Det högre bidraget

Studiemedel består av studielån och studiebidrag. Det finns två olika bidragsnivåer, en generell och en högre nivå. Det högre bidraget riktar sig främst till dem som är i särskilt behov av kompetensförstärkning och som det är angeläget att rekrytera till utbildning, företrädesvis studerande med kort utbildning. Möjligheten att få det högre studiebidraget för studier utanför Sverige var tidigare ytterst begränsad. Under 2015 blev det dock möjligt för dessa studerande att få det högre bidragsbeloppet även vid studier på gymnasial nivå inom EU, EES och i Schweiz.

Läsåret 2016/17 erhöll 150 personer det högre bidraget för utlandsstudier. En majoritet av dem med det högre bidraget, 86 personer, var män. Det innebär att män var överrepresenterade i förhållande till sin andel av alla studerande. Nio av tio av de studerande med det högre bidraget studerade språk.

78 av de studerande med högre bidraget studerade i Spanien, 28 studerade i Storbritannien och 11 studerade i Frankrike.

6.2 Tillägglån

Studerande kan ta tillägglån från och med det år de fyller 25 år. Tillägglånet syftar till att förstärka studiestödet för vuxna som har förvärvsarbetat före studierna.

Tillägglån fick tidigare lämnas bara för studier vid en läroanstalt i Sverige. För att främja möjligheterna till utlandsstudier ändrades reglerna i samband med studiestödsreformen 2015, så att tillägglån kan lämnas vid studier inom EU, EES och Schweiz. Detta innebär också en anpassning av studiestödssystemet till EU-rätten.

Läsåret 2016/17 studerade 436 personer utomlands med tillägglån. Hälften var kvinnor och hälften män. Männen var därmed något överrepresenterade bland dem med tillägglån, vilket innebär att män utnyttjade tillägglån i relativt högre utsträckning än kvinnor i förhållande till könsfördelningen bland samtliga studerande utomlands.

De flesta som använde tillägglån var free-moverstuderande (326 studerande). Det vara bara 39 utbytesstuderande som fick tillägglån.

Storbritannien, Spanien och Danmark är de tre länder med flest studerande med tillägglån. Av de studerande med tillägglån studerade 126 i Storbritannien, 56 i Spanien och 38 i Danmark.

6.3 Merkostnadslån för pendlingsresor

Studerande som inte bor på studieorten kan välja att ta merkostnadslån för pendling mellan bostaden och skolan. Före reformen kunde merkostnadslån för pendlingsresor lämnas för studier i Sverige och i de nordiska länderna. I samband med reformen utvidgades möjligheten att låna för pendlingsresor till hela EU, EES och Schweiz.

Antalet studerande som tar merkostnadslån för pendlingsresor har ökat från 152 till 253 personer mellan läsåren 2014/15 och 2016/17. Av dessa var 146 kvinnor och 107 män. Det har blivit vanligare att språkstuderande tar merkostnadslån för pendlingsresor. Att det

knappt förekom före studiestödsreformen 2015 beror på att få studerar språk i de nordiska länderna, som tidigare var de enda länderna utöver Sverige som gav rätt till lånet.

Av de 253 personerna var det 142 som studerade utanför de nordiska länderna. Det innebär att en majoritet av dem som tar merkostnadslån för pendlingsresor inte skulle ha haft rätt till ersättningen före 2015.

6.4 Upphävande av särskilda bestämmelser för studier i Norden

Reformen medförde även att de särskilda bestämmelserna för studier i Norden avseende bedömning av vilka utbildningar som ger rätt till studiemedel, upphävdes. Tidigare fanns särskilda bestämmelser som medgav att studiemedel kunde ges för utbildningar i Danmark, Finland, Island eller Norge, om studierna motsvarade eller var jämförbara med en sådan utbildning i Sverige som anges i bilagan till studiestödsförordningen. I och med de nya bestämmelserna gäller samma bedömning för samtliga eftergymnasiala respektive gymnasiala utbildningar utanför Sverige som i huvudsak innebär att utbildningen ska anses ha godtagbar standard²⁶ samt att den studerande ska ha möjlighet att tentera eller avlägga examen för de kurser som ansökan avser.²⁷

De äldre bestämmelserna innebar att studiemedel kunde ges för exempelvis folkhögskoleutbildningar i Danmark i och med att de ansågs vara jämförbara med folkhögskoleutbildningar i Sverige. CSN har omprövat rätten till studiemedel för studier vid folkhögskolor i Danmark i huvudsak på grund av de nya bestämmelserna. Grunden för omprövningen är att det endast är förberedande vuxenutbildning vid folkhögskolor i Danmark som avslutas med ett kunskapsprov. Övriga folkhögskolestudier i Danmark avslutas inte med en examen.

ÖKS har i beslut avseende folkhögskolestudier i Danmark konstaterat att dessa kurser inte avslutas med en tentamen eller examen på det sätt som krävs enligt CSN:s bestämmelser.²⁸ De uppfyller därför inte förutsättningarna för att studiemedel ska kunna beviljas. ÖKS anger i sina beslut att det inte finns någon möjlighet att göra undantag från nämnda föreskrift.²⁹

7 Förändrade regler för språkstudier

7.1 Nivåbyte och vidgade möjligheter

Enligt de bestämmelser som gällde före studiestödsreformen lämnades studiemedel för en icke-akademisk språkkurs utanför EES och Schweiz endast om språket hade officiell status i studielandet och språket inte var europeiskt. Icke-akademiska språkstudier bedömdes tidigare, i studiestödshänseende, som eftergymnasiala studier.

I samband med reformen 2015 ansåg regeringen att det skulle bli mer enhetligt, rättvist och rättssäkert att i stället bedöma varje språkkurs utifrån dess specifika innehåll.³⁰ Vidare bedömde regeringen att det är rimligt att en studerande ska kunna läsa exempelvis engelska i

²⁶ 3 kap 21 § studiestödsförordningen (2000:655).

²⁷ 12 kap 2 § CSNFS (2001:1).

²⁸ 12 kap 2 § CSNFS (2001:1).

²⁹ ÖKS dnr 2016-01840.

³⁰ Prop. 2012/13:152.

såväl Storbritannien som USA eller Australien. För studier som påbörjades efter den 1 juli 2015 kan därför studiemedel lämnas för språkstudier utanför EU, EES och Schweiz även om det handlar om ett europeiskt språk, under förutsättning att språket har officiell status i studielandet.

Antalet språkstudierande har minskat från 2 900 personer läsåret 2014/15 till 2 700 personer 2016/17. Denna minskning följer den allmänna trenden att antalet personer med studiemedel för utlandsstudier minskar.

De länder där flest personer studerar språk har traditionellt varit Spanien, Storbritannien och Japan. Det har dock skett förändringar på senare år för vissa av de vanliga språkstudieländerna. Antalet språkstudierande i Japan och Storbritannien har minskat och antalet språkstudierande har ökat i USA. Att antalet språkstudierande har ökat i USA, och även i Australien, är en direkt följd av de vidgade möjligheter till språkstudier utanför Europa som infördes 2015.

Tabell 7.1. De vanligaste länderna för språkstudier¹

	2014/15	2016/17	Förändring (antal)
Spanien	484	613	129
Japan	605	417	-188
USA	10	278	268
Frankrike	371	259	-112
Storbritannien	449	225	-224
Tyskland	308	213	-95
Italien	146	107	-39
Australien	6	86	80
Sydkorea	121	74	-47
Kina	156	52	-104

¹ Urval utifrån antal studierande läsåret 2016/17

Utvecklingen av antalet studierande ser olika ut i olika åldersgrupper. Studierande yngre än 20 år studerar i praktiken inte språk med studiemedel längre, eftersom personer under 20 år inte har rätt till studiemedel för gymnasiala studier. Antalet språkstudierande över 24 år har däremot ökat i antal.

Tabell 7.2. Antal personer som studerar språk utomlands, fördelat på ålder

	2014/15	2016/17	Förändring (antal)	Förändring (andel)
19 år eller yngre	428	”	”	”
20-24 år	1 659	1 588	-71	-4 %
25-29 år	544	663	119	22 %
30-34 år	158	214	56	35 %
35-39 år	63	96	33	52 %
40-44 år	23	54	31	135 %
45-49 år	18	21	3	17 %
50-54 år	11	19	8	73 %
55 år eller äldre	0	”	”	”
Totalt	2 904	2 658	-246	-8 %

¹ Tabellen har sekretessgranskats, vilket innebär att enskilda celler med värden understigande 4 och relaterade celler har ersatts med ”.

7.2 Många studerar europeiska språk utanför Europa

Det är inte möjligt att fastställa vilka språk som de studerande läser. I CSN:s IT-system dokumenteras att studiestödet avser språkstudier och i vilket land studierna bedrivs, men inte vilket språk som studeras. Omfattningen av språkstudier i europeiska språk utanför EU, EES och Schweiz måste därför bedömas utifrån antaganden om vilka språk som studeras i olika länder.

I engelskspråkiga länder har antalet språkstudier ökat. I USA ökade antalet språkstudier från sju personer läsåret 2014/15 till 256 personer läsåret 2016/17. I Australien ökade antalet språkstudier från 4 till 76 personer under samma period. Samtidigt som antalet studerande i engelskspråkiga länder har ökat kraftigt utanför EU, EES och Schweiz har antalet språkstudier i Storbritannien minskat med 60 procent, från 425 personer till 167 studerande. Att antalet språkstudier i Storbritannien minskat påverkas också i högre utsträckning än i andra länder av att studerande yngre än 20 år inte längre har rätt till studiemedel för språkstudier. Före reformen var andelen språkstudier yngre än 20 år högre i Storbritannien än i andra länder.

Bland dem som studerar språk i spansktalande länder ser utvecklingen annorlunda ut än för språkstudier i engelsktalande länder. Antalet språkstudier i Spanien har ökat från 457 personer läsåret 2014/15 till 543 personer läsåret 2016/17. När det gäller länder utanför EU, EES och Schweiz har t.ex. antalet språkstudier i Costa Rica ökat med ett trettioal personer. I övrigt hade inte några andra spansktalande länder mer än ett fåtal språkstudier läsåret 2016/17.

Det är svårare att uttala sig med säkerhet om språkstudier i franska. Antalet språkstudier i Frankrike har minskat från 352 personer till 220 personer. Motsvarande ökning kan inte ses i länder utanför EU, EES och Schweiz där franska är officiellt språk. Antalet språkstudier i Kanada har visserligen ökat något, men ökningen motsvarar inte minskningen i Frankrike. Det råder också osäkerhet om huruvida de studerande studerar franska eller engelska i Kanada.

Tabell 7.3. Språkstudier i länder med europeiska språk (urval av länder)

	2014/15	2016/17	Förändring antal	Förändring andel
<i>Länder inom EU, EES och Schweiz</i>				
Frankrike	371	259	-112	-30 %
Grekland	10	5	-5	-50 %
Irland	23	19	-4	-17 %
Italien	146	107	-39	-27 %
Malta	41	23	-18	-44 %
Portugal	12	11	-1	-8 %
Schweiz	16	9	-7	-44 %
Spanien	484	613	129	27 %
Storbritannien	449	225	-224	-50 %
Tyskland	308	213	-95	-31 %
Österrike	17	14	-3	-18 %
<i>Övriga världen</i>				
Argentina	0	13	13	-
Australien	6	86	80	1 333 %
Costa Rica	0	33	33	-
Kanada	3	30	27	900 %
Sydafrika	0	10	10	-
USA	10	278	268	2 680 %

Sammanfattningsvis använder många studerande möjligheten att studera europeiska språk utanför EU, EES och Schweiz, främst när det gäller språkstudier i engelska.

7.3 Språkkurser bedöms vara gymnasiala studier

I förarbetena till de nya bestämmelserna anger regeringen att det är CSN som ska bedöma om en utbildning ligger på gymnasial eller eftergymnasial nivå i studiestödshänseende.³¹ CSN har därför föreskrivit vilka kriterier som ska ligga till grund för bedömningen av en utbildnings nivå. Bedömningen innebär att en utländsk utbildning ska anses vara på samma nivå som en motsvarande eller jämförbar svensk utbildning.³² Bedömningen av om en utländsk utbildning motsvarar eller är jämförbar med en svensk utbildning utgår i huvudsak från kriterier som förkunskapskrav, utbildningens längd, kursinnehåll och resultat i form av behörighet eller examina.³³

För det stora flertalet av utbildningar utomlands har CSN:s bedömning inte förändrats med anledning av de nya bestämmelserna. När det gäller hur så kallade icke akademiska språkkurser ska bedömas har det emellertid skett en förändring. Dessa kurser klassificerades tidigare generellt som eftergymnasiala, trots att de innehållsmässigt ofta varit på gymnasial

³¹ Prop. 2012/13:152.

³² 12 kap 9 § CSNFS (2001:1).

³³ Allmänt råd till 12 kap 9 § CSNFS (2001:1).

nivå. I propositionen Studiemedel i en globaliserad värld framhöll regeringen dock att det är mer enhetligt, rättvist och rättssäkert att bedöma språkkurser utifrån deras specifika innehåll.³⁴

CSN:s förnyade prövning av icke akademiska språkkurser utomlands innebär att bedömningen av nivån utgår ifrån kursernas utbildningsinnehåll. Det har i sin tur medfört att merparten av dessa språkkurser kommit att klassificeras som gymnasiala.

En konsekvens av den ändrade bedömningen är att ett antal studerande som tidigare kunde få studiemedel för icke akademiska språkkurser direkt efter gymnasiet inte längre är berättigade till detta eftersom de är yngre än 20 år.³⁵ De har i stället möjlighet att få studiehjälp. En annan konsekvens av förändringen är att de som nu studerar språk och sedan avser att studera inom t.ex. högskolan kommer att få fler veckor med studiemedel att använda på den eftergymnasiala nivån. Det beror på att det maximala antalet veckor med studiemedel beräknas per utbildningsnivå.

Tabell 7.4. Antal språkstuderande, fördelat efter utbildningsnivå

	2014/15	2016/17
Gymnasial	7	2 631
Eftergymnasial	2 900	34
Totalt	2 904	2 658

I de ärenden som har överklagats till ÖKS har CSN:s bedömning fastställts av ÖKS och samtliga överklaganden har avslagits. Gemensamt för ÖKS beslut är att nämnden delar CSN:s uppfattning om att bedömningen av en utbildnings nivå ska göras utifrån de kriterier som CSN föreskrivit, dvs. förkunskapskrav, utbildningens längd, kursinnehåll och utbildningens resultat i form av behörighet eller examina. Nämnden har konstaterat att det inte framkommit någon omständighet som gör att det finns skäl att göra en annan bedömning än den som CSN har gjort. De språkkurser på icke akademisk nivå som ÖKS bedömt har därför i studiestödshänseende, hänförts till studier på gymnasial nivå.³⁶

7.4 Personer yngre än 20 år studerar inte längre språk med studiemedel

Mellan läsåren 2014/15 och 2016/17 har antalet språkstuderande med studiemedel minskat med ungefär 250 personer. Antalet språkstuderande yngre än 20 år minskade dock med mer än 400 personer samma period. Antalet språkstuderande har alltså ökat bland dem som är 20 år eller äldre och hela minskningen går att hänföra till den yngre studerandegruppen.

Personer yngre än 20 år läser alltså inte längre språk med studiemedel efter att flertalet språkkurser bedömts vara gymnasiala. Personer yngre än 20 år kan dock, som tidigare nämnts, ha rätt till studiehjälp för gymnasiala studier utomlands. Ett knappt fyrtiotal personer per år har fått studiehjälp för språkstudier utomlands de senaste åren.

³⁴ Prop. 2012/13:152.

³⁵ 3 kap 2 § studiestödsförordningen.

³⁶ ÖKS dnr 2015-02258.

Tabell 7.5. Antal språkstudier med studiehjälp

	2014/15	2015/16	2016/17
Kvinnor	0	27	28
Män	0	8	9
Totalt	0	35	37

I de intervjuer som CSN gjort med företag som förmedlar språkstudier utomlands lyfter företagen fram att ”19-åringarna kommer i kläm” med de nya reglerna. En synpunkt de lyfter fram är att perioden mellan gymnasiestudier och högre studier eller arbete lämpar sig väl för att förkovra sig i språk. Företagen befarar att de nya reglerna leder till att språkstudier inte blir av för många, eftersom personer yngre än 20 år kan göra andra livsval innan de får rätt till studiemedel för språkstudier.

8 Utbetalningar av studiemedel för utlandsstudier

Enligt de äldre bestämmelserna betalades normalt en hel termins studiemedel alltid ut i förskott vid studier utomlands. Detta kunde göras tidigast tre veckor före studiestarten. För att framför allt minska risken för felaktiga utbetalningar samt att skapa ett mer enhetligt system betalas studiemedel för studier utomlands nu som huvudregel i stället ut månadsvis i förskott på det sätt som görs för studiemedel för studier i Sverige.³⁷

CSN har föreskrivit om två undantag från huvudregeln:

- Merkostnadslån kan betalas ut på annat sätt, om den studerande kan visa att han eller hon, före den tidpunkt studiemedel annars skulle ha betalats ut, måste bekosta sådant som merkostnadslånet är avsett att täcka.³⁸
- Studiemedel får dessutom betalas ut på annat sätt, om det finns särskilda skäl.³⁹

Merkostnadslån för exempelvis resor och undervisningsavgift kan betalas ut i förskott om den studerande kan visa att kostnaderna måste betalas i förskott, exempelvis om terminsavgiften inte kan delas upp månadsvis. Utbetalning av merkostnadslån för undervisningsavgift i förskott är ett generellt undantag, då det vanligaste är att lärossäten kräver att undervisningsavgifter betalas terminsvis vid studiernas början.

Om det finns särskilda skäl att betala ut studiemedel i förskott, kan hela studieperiodens ordinarie studiemedel, tilläggsbidrag och tilläggsbidrag betalas ut i en klumpsumma vid ett och samma tillfälle, dock tidigast tre veckor innan studiestödsperiodens början.

CSN har i ett allmänt råd⁴⁰ angett att särskilda skäl kan vara att en studerande har *höga inledande levnadsomkostnader* som måste betalas före den tidpunkt studiemedlen annars skulle ha betalats ut. Med *inledande levnadsomkostnader* bör enligt CSN:s praxis avses sådana kostnader som överstiger det normala och som dessutom måste betalas i förskott, exempelvis mer än en månadshyra eller kostnader för måltider i förskott.

ÖKS har prövat vad som kan anses vara sådana levnadsomkostnader som medför att särskilda skäl föreligger. Nämnden anser att begreppet bör innefatta allmänna levnadsomkostnader, t.ex.

³⁷ 3 kap 39 § studiestödsförordningen (2000:655).

³⁸ 16 kap. 4 a § 1 st CSNFS (2001:1).

³⁹ 16 kap. 4 a § 2 st CSNFS (2001:1).

⁴⁰ Allmänt råd till 4 a § andra stycket.

kostnader för hyra och mat och liknande kostnader som är avsedda att täckas av ordinarie studiemedel.⁴¹ I avgörandet har ÖKS bedömt att begreppet *höga* inledande levnadsomkostnader avser kostnader som överstiger den studerandes första utbetalning av ordinarie studiemedel, dvs. studiebidrag och studielån.⁴²

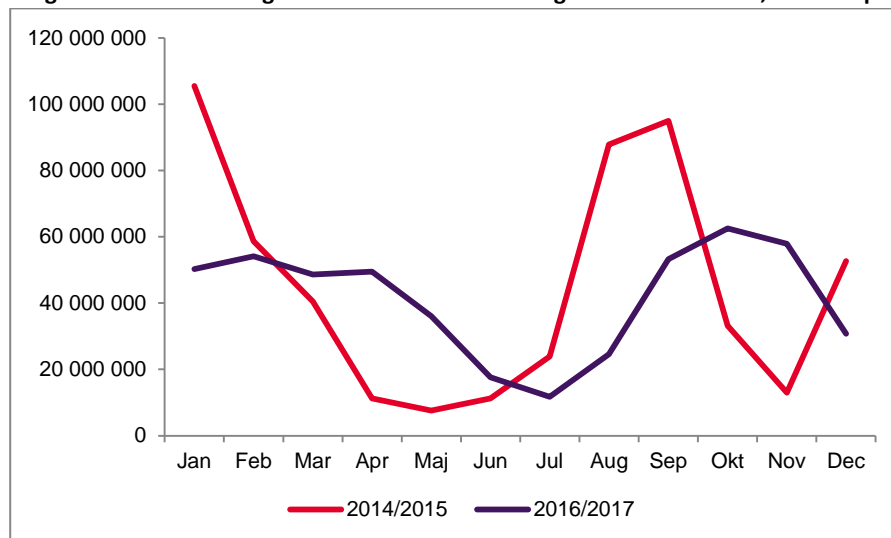
Studiemedel i form av grundbidrag, grundlån, tilläggsbidrag och tillägglån är avsedda att täcka levnadsomkostnader under studierna. Även merkostnadslånet för utlandsstudier är avsett för sådana kostnader. Merkostnadslån för utlandsstudier kan betalas ut i förskott, om den studerande kan visa att han eller hon måste betala levnadsomkostnader, innan studiemedlen annars betalas ut. Till skillnad från utbetalning av grundbidrag, grundlån, tilläggsbidrag och tillägglån räcker det med att den studerande visat att det finns höga inledande levnadsomkostnader och ÖKS har i sitt avgörande inte krävt att kostnaden ska överstiga det belopp som ska utbetalas vid första utbetalningen.⁴³

8.1 En av trettio får hela beloppet i förskott

Före förändringarna fick alla utlandsstuderande normalt studiemedlen utbetalda terminsvis i förskott upp till tre veckor före studiestarten. Efter reformen är det 3,5 procent av dem som studerar utomlands som bedöms ha särskilda skäl att få terminsvisa utbetalningar i förskott. Det är dock 11,8 procent av de sökande som ansöker om förskottsutbetalning av hela terminens studiemedel. Majoriteten av dem som ansöker om terminsvis förskottsutbetalning bedöms alltså inte ha särskilda skäl.

Införandet av månadsutbetalningar har förändrat utbetalningsmönstren för studiemedel för utlandsstudier. Utbetalningarna fördelas nu mer jämnt över året.

Diagram 8.1. Utbetalningar av ordinarie studiebidrag för utlandsstudier, utbetalt per månad, kronor



När det gäller merkostnadslån för undervisningsavgifter har utbetalningsmönstret inte förändrats. De utbetalade beloppen vid varje enskild tidpunkt är dock högre än tidigare. De

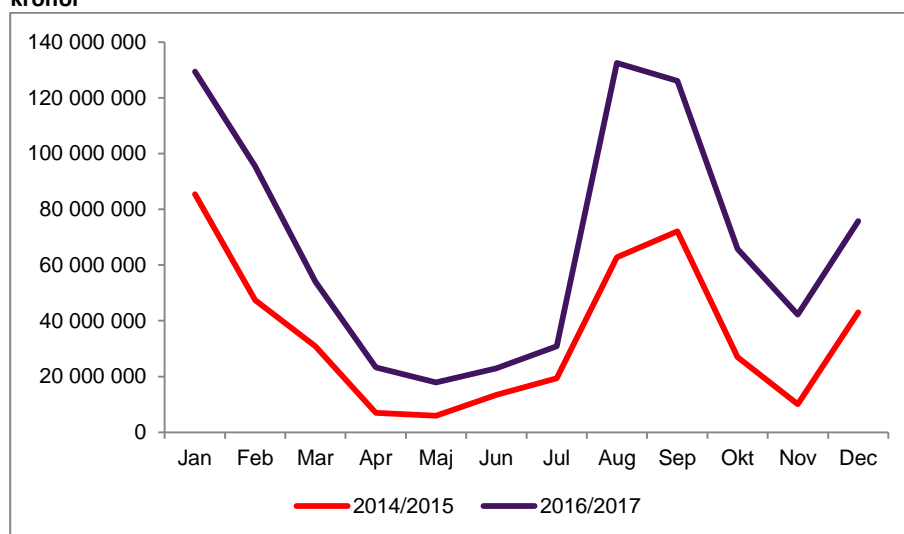
⁴¹ ÖKS dnr 2016-00359.

⁴² ÖKS dnr 2016-00359, dnr 2016-00276.

⁴³ ÖKS dnr 2016-00116.

studerande har behov av förskottsutbetalning för att kunna finansiera sina undervisningsavgifter och kan ofta styrka att kostnaderna måste betalas i förskott.

Diagram 8.2. Utbetalningar av merkostnadslån för undervisningsavgift, utbetalt per månad, kronor



8.2 De studerande föredrar månadsutbetalningar

Av de enkätundersökningar som CSN har genomfört, både före och efter reformen, framgår att de studerandes inställning till månadsutbetalningar har förändrats. Före reformen svarade sju av tio studerande att de föredrog utbetalning i förskott av hela terminens studiemedel, medan tre av tio föredrog månadsutbetalningar. Efter reformen är proportionerna de omvända – sju av tio föredrar månadsutbetalningar. Det tyder på att de studerande snabbt har anpassat sig till de förändrade reglerna för utbetalning av studiemedel för studier utomlands.

Tabell 8.1. Svar på frågan: Skulle du helst vilja ha studiemedlen utbetalda en gång varje termin eller en gång i månaden? Andelar i procent.

	2014/15			2016/17		
	Kvinnor	Män	Samtliga	Kvinnor	Män	Samtliga
En gång varje termin	63	72	66	27	31	29
En gång i månaden	34	23	30	69	66	68
På annat sätt	3	5	4	4	3	4
Summa ¹	100	100	100	100	100	100

¹ På grund av avrundning kan delsummorna uppgå till mer eller mindre än 100 procent.

9 Utlandsförlagd utbildning

Studier utanför Sverige kan bedrivas på olika sätt, t.ex. som studier vid en utländsk läroanstalt, som distansstudier eller genom att ett svenskt lärosäte förlägger en del av sin utbildning utomlands. Enligt de äldre bestämmelserna ansågs studier utomlands vara studier vid en utländsk läroanstalt utanför Sverige. I och med reformen infördes en ny definition som innebär att begreppet utlandsstudier innefattar studier som bedrivs utanför Sverige

oavsett om den studerande är antagen vid en utländsk eller en svensk läroanstalt.⁴⁴ Även studier som bedrivs på distans vid en läroanstalt utanför Sverige anses vara utlandsstudier.

Den ändrade definitionen innebär att en ny grupp studerande ingår i gruppen utlandsstuderande, nämligen de som är antagna vid ett lärosäte i Sverige men som inom ramen för det svenska lärosätets utbildning bedriver studier utanför Sverige.⁴⁵ Exempel på studier som numera anses vara utlandsstudier är studerande som gör praktik eller samlar in material till en uppsats utomlands. Hur många dessa personer är, eller hur många av dem som har studiestöd är okänt. För att dessa studerande ska kunna identifieras måste de ha studiemedel för studier i Sverige men ha ansökt om merkostnadslån för utlandsstudier. Det finns troligen personer som inte gjort detta, vilket innebär att de inte kan särskiljas från dem vars studier vid svenska lärosäten är helt förlagda till Sverige.

Läsåret 2016/17 erhöll 953 personer merkostnadslån för utlandsstudier inom ramen för sina studier vid svenska lärosäten.

Den nya definitionen innebär vidare att vissa utbildningar faller utanför ramen för vilka studier som ger rätt till studiemedel. Enligt den nya definitionen av studier utomlands anses utlandsstudier vara studier som bedrivs utanför Sverige, oavsett om den studerande är antagen vid en utländsk eller en svensk läroanstalt. När det gäller studier i Sverige krävs att regeringen eller den myndighet som regeringen beslutat har fattat beslut om att en utbildning ska ge rätt till studiemedel. De utbildningar i Sverige som ger rätt till studiemedel finns angivna i bilagan till studiestödsförordningen (2000:655). Det innebär att om en utländsk läroanstalt förlägger studier till Sverige så ger dessa varken rätt till studiemedel för utlandsstudier eller för studier i Sverige, så länge den filial där studierna bedrivs inte finns angiven i bilagan till studiestödsförordningen. ÖKS har prövat ett ärende som avser en dansk pilotutbildning som förlagt studierna till en filial i Sverige.⁴⁶ ÖKS bedömde att den sökta utbildningen bedrivs i Sverige i huvudsak beroende på att den lärarledda undervisningen sker vid filialen i Sverige, trots att den studerande är antagen till och examineras vid det utländska lärosätet. I och med att utbildningen inte finns angiven i bilagan till studiestödsförordningen, så ger den enligt ÖKS mening inte rätt till studiemedel i Sverige. Studierna är inte heller att anses som utlandsstudier då studierna bedrivs i Sverige.

10 Felaktiga utbetalningar och bidragsbrott

10.1 CSN har stärkt förmågan att upptäcka brott

Ungefär samtidigt som reglerna ändrades den 1 juli 2015 införde CSN nya kontroller inom verksamhetsområdet. En kontroll görs nu innan det kan ske någon utbetalning av studiemedel för studier utomlands och avser kontroll av antagning. Kontrollen kan upptäcka förfalskade antagningsbesked och inriktas i huvudsak på personer som ansökt om merkostnadslån för undervisningsavgifter. I en annan kontroll verifierar CSN både antagning och studieaktivitet. Denna kontroll genomförs under studietiden och inriktas på ärenden där behovet av kontroll bedöms vara hög.

⁴⁴ 3 kap 20 § studiestödsförordningen (2000:655).

⁴⁵ Personer som studerar vid svenska lärosäten i Sverige ingår emellertid inte i övriga analyser av studiestödsreformen för studier som påbörjades efter den 1 juli 2015.

⁴⁶ ÖKS dnr 2017-02305.

Ungefär samtidigt som de nya reglerna för utlandsstudiestöd infördes genomförde även CSN omfattande kompetensutveckling med fokus på bidragsbrottslagen och myndighetens hantering av ärenden som faller under lagstiftningen.

CSN samverkar också med utbildningsförmedlare, såväl när det gäller studier i Sverige som utomlands. När det gäller utlandsstudier har samverkan utökats under de senaste två åren.

Sedan de nya reglerna för studier utomlands trädde i kraft vid halvårsskiftet 2015 betalas studiebidrag, grundlån, tilläggsbidrag och tillägglån i normalfallet ut månadsvis i stället för att hela beloppet betalas ut i samband med studiestarten.

CSN:s förbättrade kontrollverksamhet tillsammans med månadsvisa utbetalningar ökar sammantaget CSN:s möjligheter att upptäcka och stoppa felaktiga utbetalningar.

10.2 Fler får återkrav

10.2.1 Vad är felaktiga utbetalningar?

Alla utbetalningar där ett för högt belopp har betalats ut utgör felaktiga utbetalningar. Ett felaktigt belopp har betalats ut om beslutet exempelvis har fattats på felaktiga uppgifter, eller om förhållandena ändrats jämfört med den studerandes ansökan.

För att förhindra felaktiga utbetalningar utför CSN kontroller i samband med ansökan, under studietiden och i efterhand. Vi hämtar in uppgifter såväl från de studerande som från utbildningsanordnare och från andra myndigheter. De studerande meddelar också själva ändrade förhållanden under studietiden.

Om uppgifter från de studerande eller CSN:s kontrollarbete visar att den studerande har orsakat en felaktig utbetalning av studiestöd, beslutar CSN om återkrav eller avräkning av beloppet från kommande utbetalningar. Om den studerande däremot inte kan anses ha orsakat den felaktiga utbetalningen får hen behålla beloppet. De lån som eventuellt har betalats ut betalas i så fall tillbaka i samband med den ordinarie återbetalningen av studie-skulden. De felaktiga utbetalningarna redovisas här i form av de utbetalningar som återkrävs.

10.2.2 Antalet återkrav ökar

De senaste två läsåren har antalet återkrav ökat, såväl när det gäller återkrävda belopp och antal personer som har fått återkrav.

Åren före studiestödsreformen 2015 var det omkring 500 utlandsstuderande som fick återkrav per läsår. Läsåret 2016/17 var det över 800 personer som fick återkrav. 270 personer fick återkrav på grund av studieavbrott, vilket var den vanligaste orsaken till återkrav läsåret 2016/17.

Tabell 10.1. Antal personer som fått beslut om återkrav av utlandsstudiemedel, fördelat efter orsaker till återkravet

	2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17
Studieavbrott	89	106	99	192	270
Efterkontrollerad inkomst	189	207	245	207	226
Inkomständring	47	44	48	45	61
Ändrad studieomfattning	67	66	63	89	90
Övriga orsaker	107	79	106	166	210

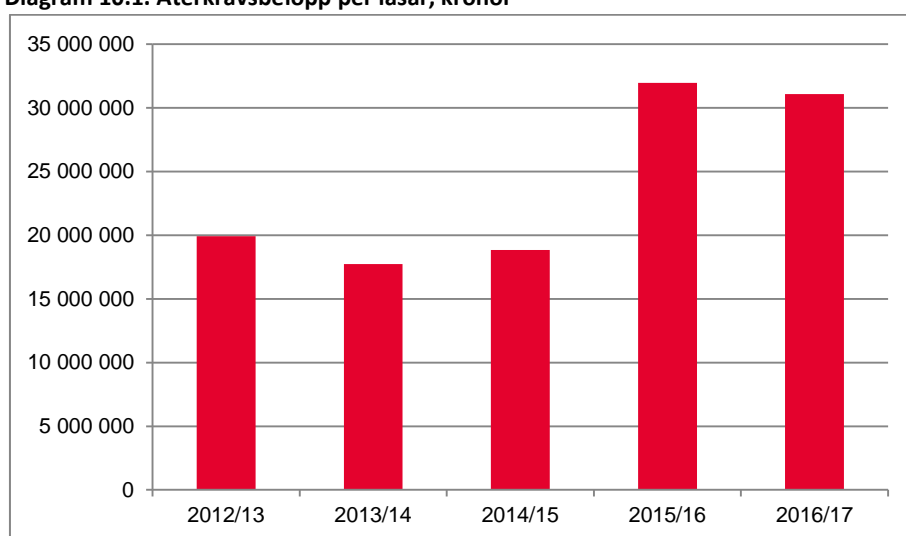
En annan återkravsorsak som har ökat under perioden är ändrad studieomfattning. Att det blivit vanligare med återkrav vid studieavbrott och för låg studieomfattning kan förklaras med att studiemedel sedan 2015 betalas ut per månad. Felaktiga utbetalningar som studerande tidigare fick behålla då de inte kunde anses ha orsakat dem kan nu i högre utsträckning återkrävas. Omfattningen av felaktiga utbetalningar som de studerande får behålla har minskat de senaste två åren.

Det har också skett en ökning av antalet återkrav på grund av ”övriga orsaker”. En förklaring till det är att de återkrav som beslutas i samband med bidragsbrott ofta dokumenteras i denna kategori och att antalet bidragsbrott har ökat (se avsnitt 10.3).

10.2.3 Återkravsbeloppet har ökat

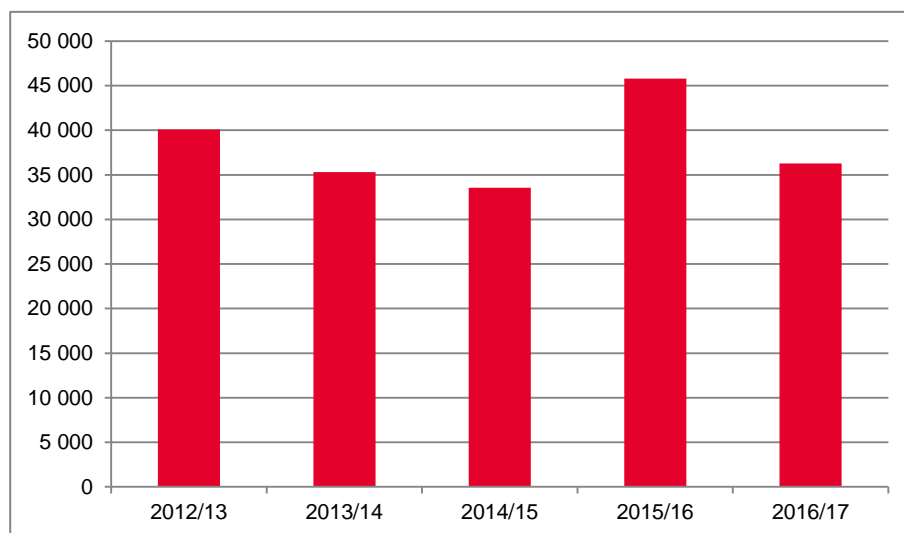
Läsåren före studiestödsreformen 2015 återkrävdes mellan 17 och 20 miljoner kronor per år. De senaste två läsåren har över 30 miljoner kronor återkrävts per år från utandsstuderande.

Diagram 10.1. Återkravsbelopp per läsår, kronor



Ökningen av de totala återkravsbeloppen motsvarar ökningen av antalet personer som har fått återkrav. Det innebär att det genomsnittliga återkravsbeloppet inte har förändrats nämnvärt, även om genomsnittsbeloppen under de senaste fem läsåren har varierat mellan ca 33 000 kronor och 45 000 kronor.

Diagram 10.2. Genomsnittligt återkravsbelopp per person, kronor



10.3 Bidragsbrotten ökar

Antalet misstänkta bidragsbrott som avser studiemedel för studier utomlands har ökat sedan den 1 juli 2015. Läsåren 2015/16 och 2016/17 upptäckte CSN sammanlagt 374 misstänkta bidragsbrott avseende studiemedel för utlandsstudier, vilket är mer än fyra gånger så många som under de två läsåren dessförinnan.

Tabell 10.2. Upptäckta misstänkta bidragsbrott¹, utlandsstudier, läsåren 2013/14-2016/17

	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17
Antal misstänkta bidragsbrott	34	45	168	206
varav				
-med förfalskning	12	30	49	38
-på språkkurser	7	5	82	140
-på övriga utbildningar	27	40	86	66
-sambandsärenden ²	4	4	16	28
-personer aktuella i sambandsärenden	8	23	77	83

¹ Avser antal personer. En person kan begå flera bidragsbrott, vilket inte framgår av statistikuppgifterna.

² Med sambandsärenden menas ett ärende där det finns indikationer på att fler än en person varit inblandad i det misstänkta brottet. En grupp personer vars individuella ärenden har samband med varandra utgör ett sambandsärende.

Av de 374 ärenden som har upptäckts efter den 1 juli 2015 upptäcktes 106 tack vare de kontroller som CSN införde när de nya reglerna trädde i kraft. Även om man bortser från de ärenden som upptäcktes i dessa kontroller har det skett en ökning av antalet brottsmisstankar under de två senaste åren.

Ökningen av misstänkta bidragsbrott är störst bland personer som ansökt om studiemedel för språkstudier. De senaste två läsåren avser 60 procent av alla misstänkta bidragsbrott i utlandet språkstudier. Under de två läsåren närmast före den 1 juli 2015 avsåg 15 procent av de bidragsbrott som upptäcktes språkstudier.

Även de felaktigt utbetalda beloppen i samband med misstänkta bidragsbrott har ökat efter den 1 juli 2015, från ca 5 till minst 16 miljoner kronor per läsår.

Tabell 10.3. Felaktigt utbetalda belopp och farobelopp i samband med misstänkta bidragsbrott, utlandsstudier, läsåren 2013/14-2016/17, miljoner kronor

	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17
Felaktigt utbetalt belopp	4,7	4,8	19,8	16,3
Belopp som det funnits fara för att betalas ut felaktigt (farobelopp)	0,4	1,7	3,8	3,0

Under läsåret 2016/17 står språkstudieområdet för 70 procent av de studiemedel som återkrävs i samband med bidragsbrott vid studier utomlands. Motsvarande andel läsåret 2013/14 var 6 procent.

Tabell 10.4. Felaktigt utbetalt belopp i samband med misstänkta bidragsbrott, fördelat efter typ av utlandsstudier, läsåren 2013/14-2016/17, miljoner kronor

	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17
Felaktigt utbetalt belopp, språkkurser	0,3	0,5	8,9	11,4
Felaktigt utbetalt belopp, övriga utbildningar	4,3	4,4	10,9	4,9
Totalt felaktigt utbetalt belopp	4,7	4,8	19,8	16,3

Det är svårt att veta exakt vad ökningen av de misstänkta bidragsbrotten beror på eftersom orsaken kan vara att CSN har blivit bättre på att upptäcka misstänkt brottslighet. Brottsförebyggande rådet konstaterar att antalet anmälda bidragsbrott i hög grad påverkas av myndigheters förmåga att upptäcka brott genom olika kontrollinsatser.⁴⁷ Ökningen kan givetvis även bero på att antalet brott mot välfärdssystemen faktiskt har ökat, vilket det finns indikationer på (se bilaga 2).

Som nämns ovan har CSN förbättrat förmågan att upptäcka bidragsbrott. De åtgärder myndigheten har genomfört bedöms ha bidragit till att fler misstänkta bidragsbrott upptäcks och till att det felaktigt utbetalda beloppet i samband med upptäckta bidragsbrott har ökat väsentligt under de senaste två åren, liksom att fler utbetalningar kan stoppas innan brott hinner fullbordas. Att utbetalningar kan stoppas underlättas dessutom av att studiemedel nu som regel betalas ut varje månad.

CSN bedömer dock att det ökade antalet upptäckta ärenden även beror på att den faktiska bidragsbrottsligheten har ökat. Skälet till denna bedömning är främst att CSN upplever en tydlig ökning av bidragsbrott koncentrerade till språkstudier. Bedömningen delas även av de företag som förmedlar språkstudier utomlands och som CSN har intervjuat. CSN har även uppfattningen att de organiserade uppläggen, där flera personer är inblandade, har ökat.

Ett skäl till att fler individer på brottslig väg försöker att få ut studiemedel för språkstudier är sannolikt att tröskeln för rätt till studiemedel för sådana kurser har sänkts. Att ett tidigare krav på grundläggande behörighet har tagits bort har underlättat för personer som saknar sådan behörighet att begå bidragsbrott (se bilaga 2).

⁴⁷ Brottsförebyggande rådet (2017). Antalet brott första halvåret 2017.

11 Låntagande och skuldsättning

11.1 Lånebenägenheten ökar

Lånebenägenheten bland utlandsstudier har ökat. Nu tar 87 procent av de utlandsstudier lån. Som nämns i avsnitt 3.2 ligger ökningen ungefär i linje med en motsvarande ökning av lånebenägenheten bland studier i Sverige, även om utlandsstudier benägenhet att ta lån generellt är högre.

Tabell 11.1. Lånebenägenhet, fördelat efter kön och ålder, procent¹

		2012/13	2013/14	2014/15	2015/16	2016/17
Kön	Kvinnor	82	83	84	85	86
	Män	84	85	86	87	88
Ålder	-24 år	81	82	83	84	85
	25-34 år	88	88	89	89	90
	35 år-	85	84	86	83	85
Typ av studier	Free-mover	85	85	85	85	86
	Språk	70	69	74	80	85
	Utbyte	85	86	88	89	90
Totalt		83	84	85	86	87

¹ Lånebenägenheten i denna tabell skiljer sig marginellt från den lånebenägenhet som anges i avsnitt 3.2. Anledningen är att det i denna tabell ingår vissa studier som har merkostnadslån men inte grundlån.

Lånebenägenheten har ökat bland både män och kvinnor och inom samtliga tre utbildningstyper. I åldrar upp till 35 år ökar också lånebenägenheten, men bland dem som är 35 år och äldre är den i princip oförändrad. Störst är ökningen bland studier på språkutbildning där andelen som tar lån har ökat med 11 procentenheter sedan läsåret 2014/15.

11.2 Högre årlig utlåning tyder på högre studieskulder

Som framgår av de genomsnittliga lånebeloppen för olika beloppstyper som presenteras i tabell 3.13 så har utbetalningarna av lån ökat relativt mycket för vissa beloppstyper. Eftersom olika studier kombinerar dessa beloppstyper på olika sätt, kan det vara svårt att få en bild av hur låntagandet och skuldsättningen kommer att påverkas. Vi ger därför tre exempel på årliga lånebelopp för tre vanliga lånekombinationer. Beloppen är de genomsnittliga utbetalningarna av dessa beloppstyper till de studier som tar respektive beloppstyp. Uppgifterna är hämtade från tabell 3.13.

Tabell 11.2. Genomsnittligt låntagande per år för tre kategorier av låntagare:

Alt. 1) studerande med enbart grundlån för utlandsstudier

Alt. 2) studerande med grundlån och merkostnadslån för utlandsstudier

Alt. 3) studerande med grundlån, merkostnadslån för utlandsstudier och merkostnadslån för undervisningsavgifter, kronor

	2014/15			2016/17		
	Alt. 1	Alt. 2	Alt. 3	Alt. 1	Alt. 2	Alt. 3
Grundlån	57 334	57 334	57 334	45 978	45 978	45 978
Merkostnadslån för utlandsstudier	0	0	0	0	14 316	14 316
Merkostnadslån för undervisningsavgifter	0	0	36 709	0	0	75 475
Lån totalt	57 334	57 334	94 043	45 978	60 294	135 769

För de studerande som enbart tar studiemedlens grundlån har låntagandet minskat med ca 11 000 kronor per år efter reformen. Majoriteten av låntagarna kompletterar dock grundlånet med antingen merkostnadslån för utlandsstudier eller merkostnadslån för undervisningsavgifter, eller både och. Av dem som tar grundlån har 69 procent även merkostnadslån för utlandsstudier och 47 procent har merkostnadslån för undervisningsavgifter. Och för dessa båda låntagargrupper har den genomsnittliga utlåningen per år ökat med 3 000 respektive 42 000 kronor. I genomsnitt ökade utlåningen med ungefär 17 000 kronor per låntagare (se tabell 3.13).

Av den genomsnittliga utlåningen kan vi alltså dra slutsatsen att den genomsnittliga skuldsättningen kommer att öka för utlandsstuderande och att det särskilt gäller för de 47 procent av låntagarna som använder merkostnadslån för undervisningsavgifter. En studerande som tar grundlån, merkostnadslån för utlandsstudier och merkostnadslån för undervisningsavgifter med genomsnittliga belopp, kommer exempelvis efter tre år att ha en kapitalsskuld på 407 000 kronor (exklusive ränta). Det är ungefär 125 000 kronor mer än vad motsvarande studerande skulle ha haft i studieskuld före reformen.

Förändringen innebär också att skuldsättningen kommer att variera mer mellan olika låntagare än tidigare. De som enbart tar grundlån får lägre skulder och de som utnyttjar samtliga lånemöjligheter kommer att få betydligt högre skuldsättning.

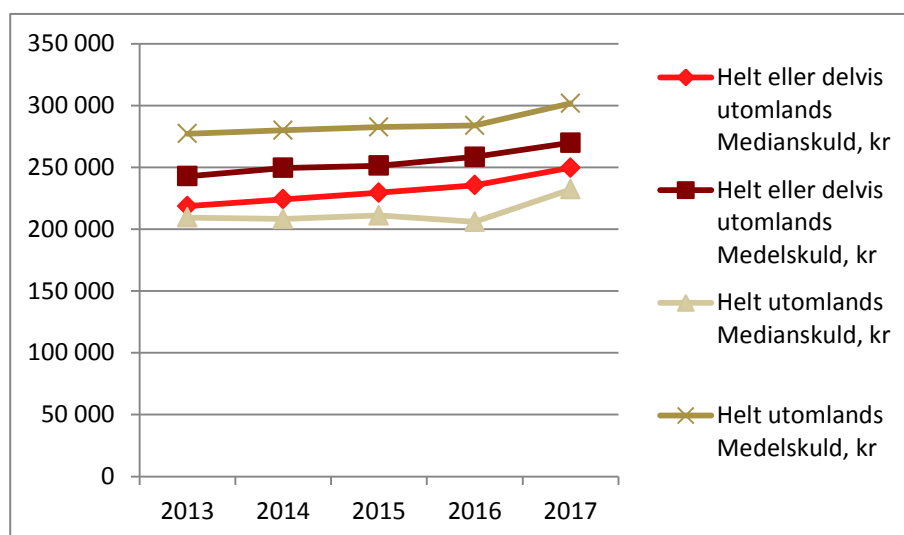
11.3 Redan högre skulder för nya återbetalningsskyldiga låntagare

I detta avsnitt redovisar vi uppgifter över skuldsättningen för nya återbetalningsskyldiga låntagare som har studerat helt eller delvis utomlands. Eftersom de låntagare som blev återbetalningsskyldiga 2017 slutade studera antingen efter höstterminen 2015 eller efter vårterminen 2016 har det nya regelverket ännu inte hunnit påverka skuldsättningen i någon större utsträckning. Det är därför för tidigt att dra några långtgående slutsatser av materialet.

Uppgifterna fördelas efter låntagare som studerat helt eller delvis utomlands och låntagare som studerat helt och hållet utomlands. Vad gäller låntagare som studerar helt eller delvis utomlands är det inte säkert att de har studerat utomlands enligt det nya regelverket, utlandsstudierna kan i de fallen ha bedrivits för flera år sedan. När det gäller låntagare som enbart studerat utomlands handlar det för 2017 i princip bara om studerande som åtminstone i slutet av sin utbildning studerat i enlighet med de nya bestämmelserna.

Både medel- och medianskulden har ökat samtliga år för nya återbetalningsskyldiga låntagare som helt eller delvis studerat utomlands. Åren 2014-2016 var ökningstakten mellan 1 och 3 procent vid en jämförelse med föregående år. För dem som blev återbetalningsskyldiga 2017 ökade dock medianskuldssättningen med 6 procent och medelskulden med drygt 4 procent, jämfört med 2016. Ökningstakten har alltså tilltagit. Denna förändring beror dock både på de förändrade lånereglerna för utlandsstudier och på den generella höjning av lånedelen som genomfördes 2015.

Diagram 11.1. Skuldsättning för nya återbetalningsskyldiga låntagare, fördelat på låntagare som studerat helt eller delvis utomlands respektive helt utomlands, 2013-2017, kronor



Bland de nya återbetalningsskyldiga låntagare som enbart studerat utomlands låg skuldsättningen relativt stabilt åren 2013-2016. Under 2017 har dock skuldsättningen ökat. De som blev återbetalningsskyldiga 2017 hade en genomsnittlig skuld som var 6 procent högre än motsvarande låntagargrupp 2016. Medianskulden ökade med 26 000 kronor och den genomsnittliga skulden ökade med 17 800 kronor.

Vi redovisar här även uppgifter över hur stor andel av de nya återbetalningsskyldiga låntagarna som har en skuld som vid återbetalningens början överstiger 300 000 respektive 500 000 kronor. Mot bakgrund av att skuldspridningen förväntas öka är det även att vänta att andelen med höga skulder kommer att öka framöver.

Tabell 11.3. Andel av nya återbetalningsskyldiga låntagare 2013-2017 med en studieskuld högre än 300 000 respektive 500 000 kronor, fördelat efter låntagare som enbart studerat utomlands eller som studerat helt eller delvis utomlands

		2013	2014	2015	2016	2017
Helt eller delvis utomlands	>300 000	28,9 %	30,9 %	32,9 %	34,9 %	37,8 %
	>500 000	7,7 %	8,2 %	7,5 %	7,9 %	8,2 %
Enbart utomlands	>300 000	38,5 %	38,8 %	39,3 %	38,6 %	41,5 %
	>500 000	17,2 %	17,9 %	17,5 %	18,8 %	20,1 %

Andelen som har en studieskuld som är högre än 300 000 respektive 500 000 kronor har varit relativt stabila åren 2013-2016. Under 2017 ökade dock andelen med höga skulder. Bland de nyligen återbetalningsskyldiga låntagare som enbart hade studerat utomlands hade t.ex. 20 procent en skuld som var högre än en halv miljon kronor 2017, vilket innebar en ökning med 2,6 procentenheter jämfört med de låntagare som blev återbetalningsskyldiga 2015.

Sammanfattningsvis tyder låne- och skulduppgifterna på en större spridning över olika skuldnivåer. Andelen med höga skulder ökar. Även de genomsnittliga studieskuldena ökar. Det är dock viktigt att än så länge tolka utvecklingen med viss försiktighet. Skuldsättningen påverkas av fler faktorer än genomsnittliga årliga lånebelopp, t.ex. hur länge studerande studerar med lån. Det är ännu för tidigt att slutligt utvärdera skuldutvecklingen.

12 Vad tycker de studerande?

12.1 Enkätundersökningar ger kompletterande bild

För att allsidigt belysa effekterna av reformen har CSN valt att som en del av uppdraget inhämta de studerandes upplevelser och synpunkter. Detta har gjorts genom enkätundersökningar. Fyra separata undersökningar har genomförts vid två tillfällen. Våren 2015, före reformen, genomfördes en enkätundersökning riktad till studerande utomlands och en riktad till studerande i Sverige. Dessa båda undersökningar upprepades våren 2017, dvs. när det nya regelverket gällde för samtliga studerande.

Resultatet av undersökningarna är tänkt att bidra till en förståelse av reformens innebörd. I detta kapitel diskuterar vi i korthet enkätsvaren och jämför svaren från utlandsstuderande 2017 med motsvarande svar från 2015. Svaren från studerande i Sverige ses som ett underlag för jämförelser. Enkäterna riktade till studerande utomlands besvarades av 1 779 studerande 2015 och 2 565 studerande 2017. Det innebar en svarsfrekvens på 59 respektive 53 procent. En mer omfattande redovisning av undersökningarna finns i bilaga 1.

12.2 Motiven att studera utomlands är oförändrade

Utlandsstuderandes skäl att studera utomlands varierar. För många är en utländsk karriär en målsättning, andra kom inte in på den utbildning de ville gå i Sverige. Andra skäl kan handla om att byta miljö och att pröva något nytt. Utlandsstuderandes motiv att studera utomlands eller att välja ett särskilt studieland är i princip oförändrade efter förändringarna av studie-
stödet för studier utomlands.

Ungefär 60 procent av dem som studerar med studiemedel i Sverige har någon gång funderat på att studera utomlands. De vanligaste orsakerna att dessa ändå valt att inte studera utom-

lands är att de anser sig veta för lite om utländska utbildningar och att de inte vill vara borta från familj och vänner under studietiden. Även dessa skäl att avstå från utlandsstudier är likartade 2015 och 2017. Studiemedelsrelaterade orsaker till att avstå från utlandsstudier är lite mindre vanliga, men en av tio anger att en orsak är att utlandsstudier skulle medföra en högre studieskuld. Dessutom svarar 30 procent av dem som funderat på att studera utomlands, men ännu inte gjort det, att en högre bidragsdel och en lägre lånedel hade kunnat påverka deras val. Andelen som anger att förändringar av studiemedelssystemet hade kunnat få dem att studera utomlands har minskat något. Detta kan sägas ligga i linje med reformens intentioner eftersom studievalet ska kunna ske flexibelt, gärna utan påverkan av ekonomiska restriktioner.

12.3 Utlandsstuderande skattar utbildningskvaliteten högre än studerande i Sverige

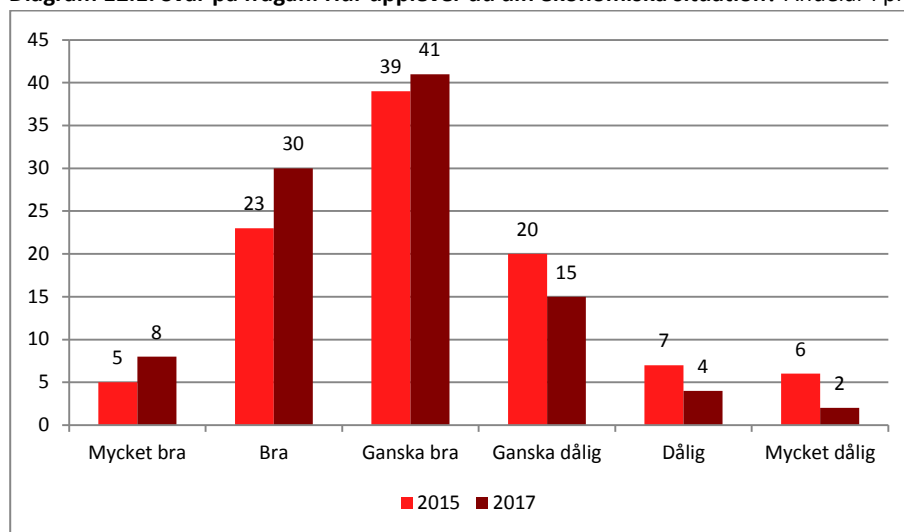
Utlandsstuderande studerar utomlands olika länge. Vissa läser en hel utbildning utomlands medan andra läser utomlands en termin eller ett år. Svaren i enkätundersökningen indikerar att en högre andel nu än tidigare studerar utomlands under längre tid och att en lägre andel av de studerande studerar utomlands i ett år eller mindre. Detta kan vara en följd av att antalet studerande på språkkurser har minskat.

Utlandsstuderande bedömer att de utbildningar de studerar på håller förhållandevis hög kvalitet. Under 2017 gav de utlandsstuderande sina utbildningar det genomsnittliga betyget 6,52 på en åttagradig skala. Det var en liten försämring jämfört med 2015, men en högre värdering än svenska studerande ger svenska utbildningar.

12.4 Förbättring av studieekonomin och studiemedlens tillräcklighet

Andelen av de utlandsstuderande som bedömer att studieekonomin är ganska bra, bra eller mycket bra har ökat med 12 procentenheter mellan 2015 och 2017, trots att en lägre andel av de studerande anger att de får ekonomiskt stöd från sina föräldrar. Svaren från studerande i Sverige visar inte på någon motsvarande förändring. Under 2017 uppgick andelen utlandsstuderande med en positiv syn på sin ekonomiska situation till 79 procent. Vid en jämförelse mellan de vanligare studieländerna är studerande i Danmark, Australien och Tyskland mest nöjda med sin ekonomiska situation, medan studerande i USA och Japan är minst nöjda.

Diagram 12.1. Svar på frågan: Hur upplever du din ekonomiska situation? Andelar i procent



Den ökade nöjdheten med studiesituationen ligger i linje med de studerandes bedömning av studiemedlens tillräcklighet. Andelen av de utlandsstuderande med lån som bedömer att studiemedlen täcker samtliga deras levnadsomkostnader har ökat från 21 till 26 procent och andelen som bedömer att de har minst 75 procent kostnadstäckning har ökat med 8 procentenheter till 64 procent. Att studiemedlens tillräcklighet upplevs som förbättrad måste anses positivt. Tillräckliga studiemedel ger fler större möjligheter att fritt välja utlandsstudier. Bland de utlandsstuderande är det bland annat studerande i Polen och Spanien som upplever att studiemedlen räcker längre än tidigare, medan studerande i USA och Japan upplever att studiemedlen inte räcker lika långt som före reformen.

Av dem som studerar med studiemedel utomlands har 81 procent uppfattningen att de svenska studiemedlen för utlandsstudier är ganska förmånliga eller mycket förmånliga. Det är en ökning med 5 procentenheter sedan 2015.

12.5 Behovet av ytterligare lån har minskat

De som studerar utomlands får i genomsnitt högre studieskulder än de som studerar i Sverige. Av dem som tar lån anger 49 procent att de tar så mycket lån de kan få och 7 procent anger att de tar mer lån än de egentligen behöver. Den andel som tar så mycket lån de kan få har minskat något sedan 2015. Även andelen av låntagarna som skulle vilja ta mer lån än de har möjlighet till har minskat, från 47 till 37 procent.

Av de låntagare som studerar utomlands och som tar lån är det 41 procent som anger att de känner en oro för att studieskulden ska bli hög och 11 procent oroar sig för att inte kunna betala tillbaka sin skuld. Dessa andelar är i princip oförändrade jämfört med 2015.

Sammantaget har de nya lånebeloppen och lånemöjligheterna inte i så stor utsträckning påverkat låntagarnas syn på låntagande eller skuldsättning. Att en lägre andel än tidigare skulle vilja låna mer tyder dock på att fler anser att lånebeloppen är tillräckliga. Hög skuldsättning är alltså det vanligaste studiemedelsrelaterade skälet att avstå från utlandsstudier.

12.6 Inga tecken på förenkling

En målsättning med förändringarna av utlandsstudiestödet var att regelverket skulle bli enhetligt och överblickbart för den enskilde. Någon påtaglig förändring av de studerandes syn på regelverket går dock inte att se. Något mer än hälften av dem som studerar utomlands anser att reglerna är lätta att förstå och 12 procent anser att de är svåra att förstå.

En klar majoritet – 81 procent – av de studerande tycker att det är lätt eller ganska lätt att ansöka om studiemedel för utlandsstudier. Denna andel har dock minskat med 8 procentenheter sedan 2015. En högre andel tycker därmed att det är svårt att ansöka om studiemedel för utlandsstudier.

Studerande tycks ofta bedöma regelverket och CSN:s administration som en helhet. Det gör att det är svårt att utvärdera regelverket och administrationen separat. Resultatet tyder dock inte på att reglerna för studiemedel har blivit enklare att förstå och tyder dessutom på att studerande upplever att CSN:s service försämrats något.

13 Ekonomiska konsekvenser

13.1 Liten ökning av statens utgifter för studiemedel

Inför reformen bedömde regeringen att de ekonomiska konsekvenserna skulle innebära en utgiftsminskning med ungefär 10 miljoner kronor per år. Det konstaterades dock att det fanns osäkerhetsfaktorer i beräkningarna, bl.a. i form av hur de studerandes lånebeteende skulle påverkas av förändringarna.⁴⁸

Inte heller i efterhand är det enkelt att beräkna kostnaderna för reformen. Svårigheter är dels att i beräkningarna hantera de justeringar av lånebeloppen som gjorts vid sidan av förändringarna av utlandsstudiemedlen (höjt lånebelopp den 1 januari 2015 och prisbasbeloppsuppräknings), dels volymförändringar. Vi har i beräkningarna valt att justera för de beloppförändringar som inte har med utlandsreformen att göra. Vi har även valt att göra en statisk beräkning vad gäller antalet studerande eftersom bedömningen är att åtminstone merparten av volymförändringen inte kan knytas till förändringarna av regelverket.

Utlåningen är den förändring som har störst påverkan på kostnaderna. I följande tabell har beräkningar av utlåningen gjorts som dels justerar för förändrade belopp som inte berör utlandsreformen, dels justerar för volymförändringar.

⁴⁸ Prop. 2012/13:152.

Tabell 13.1. Beräkningar av förändrade lånevolymer, miljoner kronor¹

	Statisk beräkning ²	Statisk beräkning men med volymförändringar ³
Grundlån	-340,7	-427,3
Merkostnadslån för utlandsstudier	226,1	226,1
Merkostnadslån för undervisningsavgift	460,0	390,2
Övriga merkostnadslån	6,6	-8,2
Tilläggs lån	9,3	9,3
Total utlåning	361,3	190,1

¹ Utgångspunkt för beräkningarna är läsåret 2014/15 jämfört med läsåret 2016/17.

² Beräkningen antar oförändrade prisbasbelopp, ingen höjning av grundlånet/totalbeloppet 2015 och ingen volymförändring förutom det nya merkostnadslånet för utlandsstudier och tilläggs lånet.

³ Beräkningen antar oförändrade prisbasbelopp och ingen höjning av grundlånet/totalbeloppet 2015.

Beräkningarna visar att utlåningen som en konsekvens av reformen har ökat med högst 361 miljoner kronor.

Tabell 13.2. Beräkningar av förändrade kostnader per år, miljoner kronor

	Statisk beräkning ¹	Statisk beräkning men med volymförändringar ²
Ränteutgift subvention ³	0,5	0,2
Avsättning för kreditförluster ⁴	26,0	13,7
Högre bidrag ⁵	3,4	3,4
Statlig ålderspensionsavgift (STÅP)	0,9	0,9
Total kostnadsförändring	30,8	18,2

¹ Beräkningen antar oförändrade prisbasbelopp, ingen höjning av grundlånet/totalbeloppet 2015 och ingen volymförändring förutom det nya merkostnadslånet för utlandsstudier och tilläggs lånet.

² Beräkningen antar oförändrade prisbasbelopp och ingen höjning av grundlånet/totalbeloppet 2015.

³ Beräknad på den ökade utlåningen med 0,67 procents räntesats (genomsnitt för 2016 och 2017) samt 30 procents räntesubvention och därefter minskning med 0,2 mnkr p.g.a. ändrade utbetalningsrutiner (månadsutbetalning).

⁴ Beräknad på den ökade utlåningen med 7,2 procents avsättning för framtida förluster (genomsnitt av den avsättning som använts 2016 och 2017).

⁵ I beräkningen har det inte beaktats att studerande med högre bidrag hade studerat med generellt bidrag om det högre bidraget inte hade lämnats.

CSN:s beräkningar visar att det förändrade regelverket har lett till vissa ökade kostnader. Som mest kan förändringarna anses ha medfört ökade kostnader på ca 31 miljoner kronor. Den ökade utlåningen står för 26,5 miljoner av dessa och det högre bidraget för 3,4 miljoner.

13.2 Nya kontroller ger mer administration

De antagningskontroller CSN har infört har ökat kostnaderna för den löpande administrationen med ca 400 000 kr per år. Därutöver har den administrativa belastningen ökat på grund av en mer omfattande prövning när det gäller merkostnadslån för undervisningsavgifter samt på grund av prövningen av begärda förskottsutbetalningar.

14 Diskussion och slutsatser

14.1 Ingen stor påverkan på val av utlandsstudier, studieländer eller utbildningar

Antalet studerande med studiemedel för utlandsstudier har minskat något mer än antalet studerande i Sverige. En förklaring till minskningen är att de årskullar som har lämnat gymnasieskolan de senaste åren har varit förhållandevis små. Studerande utomlands påverkas jämförelsevis mycket av en variation i årskullarnas storlek, i huvudsak beroende på att utlandsstuderande till stor del består av yngre studerande. En annan bidragande orsak till minskningen är att studerande yngre än 20 år inte längre kan få studiemedel för att läsa icke-akademiska språkkurser, som efter reformen klassificeras som gymnasiala.

De studerandes val av studieland har inte påverkats nämnvärt av reformen. En förändring som kan ha en koppling till de förändrade studiemedelsbestämmelserna är dock minskningen av antalet studerande i Storbritannien som delvis kan bero på den nya möjligheten att få studiemedel för att läsa språkkurser i engelska även utanför Europa. Antalet språkstuderande har i stället ökat i USA och Australien.

Det har inte heller skett några stora förändringar när det gäller de studerandes val av olika typer av utlandsstudier. Samtliga de tre studerandekategorierna, free-movers, utbytesstuderande och språkstuderande, har minskat i antal. De utbytesstuderandes andel av de som studerar utomlands har ökat något. En annan förändring är att fler får studiemedel för gymnasiala utlandsstudier efter reformen, i huvudsak beroende på att icke akademiska språkkurser numera klassificeras som gymnasiala. I praktiken innebär denna förändring inte någon ändring av de studerandes studiemönster.

Reformen har inte heller på något systematiskt sätt påverkat de studerandes val av lärosäten eller utbildningsinriktningar. Variationer av vilka utbildningar som de studerande väljer bedöms övervägande ha andra orsaker. Exempelvis har antalet läkarstuderande med studiemedel minskat utomlands, vilket måste antas beror på att antalet platser på läkarutbildningen i Sverige har ökat. Utländska utbildningars popularitet kan även bero på hur aktivt de marknadsförs av olika utbildningsförmedlare.

Ett av reformens huvudsyften var att möjligheten till ett mer flexibelt uttag av merkostnads-lån för undervisningsavgift skulle göra det möjligt fler studerande att studera vid dyrare välrenommerade lärosäten. Reformen har dock inte haft någon mätbar påverkan på antalet studerande vid lärosäten av erkänt hög kvalitet.⁴⁹ Förmodligen beror det på att möjligheten att antas vid dessa lärosäten är begränsad och att de studerandes som antas ofta erbjuds stipendier för att täcka kostnaderna, vilket gör att denna studerandegrupp inte påverkas så mycket av studiemedelssystemet. Reformen verkar dock ha haft viss inverkan på att studerande i högre grad än tidigare väljer att studera vid dyra utbildningar. Sannolikt behöver en ny uppföljning göras i ett senare skede för att det ska vara möjligt att säga något om de studerandes val av studieland och utbildningar på längre sikt.

En annan målsättning med reformen var att bestämmelserna avseende studiemedel för utlandsstudier skulle bli mer enhetliga och överblickbara för den enskilde. Någon påtaglig förändring av de studerandes syn på regelverket går inte att se. Det förefaller inte som att

⁴⁹ De högst rankade lärosätena enligt Times Higher Education.

bestämmelserna ha blivit enklare att förstå för de studerande. CSN:s bedömning är att detta till en del beror på att studiemedlen för utlandsstudier nu är mer flexibla och att fler val överläts till den studerande. Studerande kan uppleva att detta har ökat komplexiteten i systemet. Dessutom anser de studerande att CSN:s service försämrats något.

14.2 Nya lånetyper, delvis nya lånebeteenden och högre skuldsättning

Reformeringen av utlandsstudiestödet 2015 var ett led i en allmän strävan att möjliggöra studier utomlands och därmed att öka internationaliseringen. En ambition är att så många studerande som möjligt ska beredas tillfälle att bedriva studier utomlands. Detta skulle bland annat åstadkommas genom en förenkling av regelverket och genom ökad valfrihet för studerande att själva avgöra lånebeloppets storlek. En förenkling var att grundlånebeloppet blev detsamma i alla länder. Därutöver infördes ett valbart merkostnadslån för utlandsstudier och en möjlighet till ett mer flexibelt uttag av merkostnadslån för undervisningsavgifter. Varje studerande får därmed på ett tydligare sätt själv ta ställning till om hen har behov av ytterligare lån utöver det ordinarie studielånet. För att förebygga en alltför hög skuldsättning begränsades dock uttaget av merkostnadslån för undervisningsavgifter.⁵⁰

Med två års erfarenhet av de nya bestämmelserna är det tydligt att det nya systemet med olika lånetyper åtminstone delvis har fått avsedd effekt. Den ökade flexibiliteten har lett till större skillnader i låntagande. De knappt 30 procent av de utlandsstuderande som klarar sig med grundlånebeloppen har oftast lite mindre pengar att leva på och kommer att få lägre studieskulder än de studerande som enbart tog grundlån före förändringarna. Många av de ungefär 60 procent av de studerande som väljer att ta det nya merkostnadslånet för utlandsstudier har ungefär lika mycket att leva på som tidigare och kommer att få ungefär lika höga studieskulder som de som tidigare enbart tog de landanpassade grundlånen. De ca 40 procent som även tar merkostnadslån för undervisningsavgifter kommer däremot i genomsnitt att få ut betydligt högre belopp och kommer därmed även att få högre studieskulder.

De nya lånetyperna och avskaffandet av landbeloppen innebär alltså större skillnader i låntagande, vissa lånar mindre men många lånar mer än tidigare. Det innebär att varje individ själv på ett mer flexibelt sätt anpassar uttaget av lån till sina omkostnader. En effekt av detta är att vi kan se att en högre andel av de utlandsstuderande är nöjda med studieekonomin och att fler anser att studiemedlen räcker relativt långt.⁵¹

Att uttagen av studielån varierar mer mellan olika studerande innebär samtidigt att skillnaderna i skuldsättning kommer att öka. Även om det är för tidigt att utvärdera effekterna på studerandes skuldsättning tycks det klart att vissa kommer att få lägre skulder än tidigare och andra betydligt högre. Redan nu kan vi se att andelen av de nya återbetalningsskyldiga låntagarna med skulder över 500 000 kronor, ökar. Det finns skäl att följa

⁵⁰ Prop. 2012/13:152.

⁵¹ I sammanhanget ska det nämnas att det ännu inte finns tillräckliga erfarenheter av konsekvenserna av att studerande tar ut stora lån för undervisningsavgifter under ett enskilt läsår. Detta skulle kunna få till följd att de som studerar på längre utbildningar inte kommer att kunna låna till undervisningsavgifter senare under utbildningstiden. Det är ännu för tidigt att uttala sig om huruvida detta kommer att bli ett problem eller inte, i så fall med risk för att studerande inte kan fullfölja sina utbildningar.

denna utveckling, inte minst mot bakgrund av att det är känt att hög skuldsättning innebär höga årsbelopp och därmed större risk för bristande återbetalning av studieskulder.⁵²

En majoritet av de utlandsstuderande – 66 procent – bedömer att utlandsstudierna innebär högre skuldsättning jämfört med om de skulle ha studerat i Sverige. Jämfört med studerande i Sverige känner utlandsstuderande större oro över sin skuldsättning och över återbetalningen av lånen. Denna oro har dock inte ökat sedan de nya lånemöjligheterna infördes. Det är också en förhållandevis låg andel, 7 procent, som anger att de tar mer lån än de egentligen behöver.

Sammantaget har det nya systemet med studielån vid utlandsstudier inneburit större flexibilitet, ett mer varierat uttag av lån och större nöjdhet bland de studerande. Men samtidigt har det inneburit högre genomsnittlig skuldsättning med särskilt hög skuldsättning i vissa studerandegrupper.

14.3 Fler felaktiga utbetalningar och bidragsbrott upptäcks

Risken för felaktiga utbetalningar av studiemedel för utlandsstudier är större än för studier i Sverige. I samband med att de nya bestämmelserna infördes uppmärksammades det därför att det finns ett stort behov av kontroller vid utbetalning av studiemedel för utlandsstudier.⁵³

CSN har också stärkt sin förmåga att upptäcka och beivra felaktiga utbetalningar och bidragsbrott, både genom att införa nya kontroller, genom utbildningsinsatser och genom ett mer effektivt kontrollarbete. Övergången från terminsvisa till månadsvisa utbetalningar har underlättat detta arbete och innebär att fler utbetalningar kan återkrävas och att fler potentiellt felaktiga utbetalningar hinner stoppas före utbetalning.

Bidragsbrotten har ökat sedan 2015, liksom de felaktiga utbetalningarna. CSN bedömer att detta har flera orsaker. En viktig orsak är att CSN upptäcker fler felaktiga utbetalningar och bidragsbrott. Genom de kontroller som har införts har myndighetens förmåga förbättrats. CSN bedömer dock även att den brottsliga verksamheten har ökat i omfattning och att denna är mer organiserad än tidigare.

Efter reformen 2015 har försöken att begå bidragsbrott i högre utsträckning än tidigare riktas mot språkstudier, vilket är en bild som till stor del bekräftas av förmedlare av utlandsstudier som har intervjuats. CSN bedömer att en bidragande orsak till den ökade brottsligheten inom språkstudieområdet verkar vara att ett tidigare krav på grundläggande högskolebehörighet har tagits bort.

⁵² CSN (2017).

⁵³ Prop. 2012/13:152.

Referenser

Litteratur

Brottsförebyggande rådet (2017). Antalet brott första halvåret 2017.

CSN (2017). Inbetalningar av studielån från låntagare bosatta utomlands. Utveckling och orsaker. Dnr 2016-100-6731.

NIFU (2014). Nordiske universiteter og internasjonale universitetsrangeringer. Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning.

Prop. 2012/13:152. Studiemedel i en globaliserad värld.

Regleringsbrev för budgetåret 2017 avseende Centrala studiestödsnämnden

Intervjuer (2017)

Wilhelm Edermark, Studierådgivare, Kilroy, Stockholm, 28 juni.

Jakob Kruuse af Verchou, Chef för region Sverige, ESL Education, Stockholm, 9 augusti.

Stefan Engström, Managing Director, Blueberry, Stockholm, 9 augusti.

Grace Hung, Senior Area Manager, Blueberry, Stockholm, 9 augusti.

Erik Aneer, Senior Area Manager, Blueberry, Stockholm, 9 augusti.

Anders Åkerlund, Managing Director, Avista, Stockholm, 10 augusti.

Nathalie Åkerlund, Director of Programme, Avista, Stockholm, 10 augusti.

Eva C. Johansson, Senior Program & Quality Manager, STS, Göteborg, 28 augusti.

Johan Asplund, Owner, DreamStudies, Stockholm, 10 augusti.

Johan Stenhammar, Kundansvarig & Personalchef, Språkpunkten, Uppsala, 10 augusti.

Lars Garvik, Managing Director, Study abroad, Göteborg, 1 augusti.

Jan Norlin, Director, STUDIN – Study International, Göteborg, 28 augusti.

Per Norlin, Business Development Director, STUDIN – Study International, Göteborg, 28 augusti.

Malin Ankarberg, Sverigechef, EF, Stockholm, 25 augusti.

Bilagor

1. Utlandsstuderande om studier och studiemedel. Enkätundersökning.
2. Bidragsbrott.